Godišnja izvješća za

2021.

- **o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2021. i**
- **o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2021.**

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

HR

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

Tel.: +352 4398-1
Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

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

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2022

PDF ISBN 978-92-847-8341-0 ISSN 2600-1624 doi:10.2865/13262 QJ-AL-22-001-HR-N

U skladu s člankom 287. stavcima 1. i 4. UFEU-a i člankom 258. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 te člankom 43. Uredbe Vijeća (EU) 2018/1877 od 26. studenoga 2018. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2015/323

Revizorski sud Europske unije usvojio je na sastancima održanima 7. i 14. srpnja 2022.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA
za financijsku godinu 2021.

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

Članice i članovi Revizorskog suda u vrijeme u kojem su ova izvješća usvojena bili su:

Klaus-Heiner Lehne (predsjednik), Ladislav Balko, Lazaros S. Lazarou, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Nikolaos Milionis, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Rimantas Šadžius, Leo Brincat, Juhan Parts, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Tony Murphy, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ştefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła i Jorg Kristijan Petrovič.

Sadržaj

	Stranica
Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2021.	**5**
Odgovori institucija na godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2021.	**287**
Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2021.	**355**
Odgovori Europske komisije na godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2021.	**390**

Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2021.

Sadržaj

		Stranica
Uvod		7
Poglavlje 1.	Izjava o jamstvu i popratne informacije	10
Poglavlje 2.	Proračunsko i financijsko upravljanje	59
Poglavlje 3.	Prihodi	96
Poglavlje 4.	Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	121
Poglavlje 5.	Kohezija, otpornost i vrijednosti	144
Poglavlje 6.	Prirodni resursi i okoliš	188
Poglavlje 7.	Migracije i upravljanje granicama Sigurnost i obrana	212
Poglavlje 8.	Susjedstvo i svijet	231
Poglavlje 9.	Europska javna uprava	251
Poglavlje 10.	Mehanizam za oporavak i otpornost	265
Odgovori institucija		287

Uvod

0.1. Europski revizorski sud (Sud) institucija[1] je Europske unije (EU) i vanjski revizor financija EU-a[2]. U toj ulozi Sud djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa svih građana EU-a, pri čemu osobito doprinosi unaprjeđenju financijskog upravljanja EU-om. Dodatne informacije o radu Suda dostupne su u publikacijama Suda, kao što su godišnja izvješća o radu, tematska izvješća, pregledi i mišljenja o novim ili izmijenjenim zakonima EU-a i drugim odlukama koje imaju učinak na financijsko upravljanje. Sve navedene publikacije dostupne su na internetskim stranicama Suda.

0.2. Vijeće Europske unije i Europski parlament donose opći proračun EU-a na godišnjoj razini. U svibnju 2020. Vijeće Europske unije uvelo je instrument „NextGenerationEU" (NGEU), privremeni instrument uspostavljen kao odgovor na društveno-gospodarski učinak pandemije bolesti COVID-19 koji se financira izdavanjem obveznica. Iz instrumenta NGEU financira se Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*)[3], na koji otpada otprilike 90 % financijskih sredstava iz instrumenta NGEU, kao i niz programa u okviru raznih naslova VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., pri čemu se sredstva troše u skladu sa sektorskim pravilima.

0.3. Na opći proračun EU-a i na financijska sredstva iz instrumenta NGEU primjenjuje se *postupak davanja razrješnice*. U okviru tog postupka Parlament, uzimajući u obzir preporuku Vijeća, odlučuje o tome je li Europska komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje proračunske zadaće. Godišnje izvješće Suda i, u relevantnim slučajevima, druge publikacije Suda čine osnovu za postupak davanja razrješnice. Godišnje izvješće nakon objavljivanja prosljeđuje se nacionalnim parlamentima država članica, Europskom parlamentu i Vijeću.

---

[1] Sud je osnovan kao institucija člankom 13. Ugovora o Europskoj uniji, koji je poznat i kao Ugovor iz Maastrichta. Međutim, izvorno je uspostavljen 1977. Ugovorom iz Bruxellesa kao novo tijelo Zajednice zaduženo za provedbu vanjske revizije.

[2] Članci od 285. do 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

[3] Uredba (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

0.4. Godišnje izvješće Suda za 2021. i ove je godine podijeljeno na dva dijela. U ovom dijelu izvješća riječ je o pouzdanosti *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* EU-a te *zakonitosti i pravilnosti transakcija*[4]. U drugom dijelu Sud iznosi informacije o uspješnosti proračuna EU-a prema stanju na kraju 2021.[5]

0.5. Središnji element godišnjeg izvješća Suda čini *izjava o jamstvu* u pogledu pouzdanosti konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti transakcija. Kao dodatak toj izjavi objavljuju se posebne procjene za ključna područja potrošnje proračuna EU-a.

0.6. Ovaj dio izvješća Suda čine sljedeći dijelovi:

— ***poglavlje 1.*** sadržava izjavu o jamstvu i sažeti prikaz rezultata revizije koju je Sud obavio u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti transakcija, uključujući Komisijine informacije o pravilnosti i sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda;

— ***poglavlje 2.*** donosi analizu proračunskog i financijskog upravljanja;

— ***poglavlje 3.*** sadržava prikaz nalaza Suda o prihodima EU-a;

— ***poglavlja 4. – 9.*** donose rezultate za naslove *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* za razdoblje 2021. – 2027. koje je Sud dobio ispitivanjem zakonitosti i pravilnosti transakcija te pregledom *godišnjih izvješća o radu* Komisije, elemenata njezinih sustava unutarnje kontrole i ostalih mehanizama upravljanja;

— ***poglavlje 10.*** prvi put donosi rezultate revizije koju je Sud obavio u pogledu zakonitosti i pravilnosti transakcija u okviru RRF-a i opisuje njegov revizijski pristup.

0.7. Budući da ne postoje zasebni financijski izvještaji za pojedinačne naslove VFO-a, zaključci za svako poglavlje ne sačinjavaju revizorsko mišljenje. U poglavljima se tek opisuju važna pitanja karakteristična za svaki naslov VFO-a.

---

[4] Sud u daljnjem tekstu ***poglavlja 1. – 10.*** pojam „pravilnost” upotrebljava u istom značenju kao i pojam „zakonitost i pravilnost”.

[5] „Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021.”

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

0.9. Odgovornost je Suda kao vanjskog revizora iznijeti revizijske nalaze i izvesti nužne zaključke te tako pružiti neovisnu i nepristranu procjenu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti transakcija.

0.10. U ovom su izvješću također prikazani odgovori Komisije (i, u relevantnim slučajevima, odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na opažanja Suda.

Poglavlje 1.

Izjava o jamstvu i popratne informacije

Sadržaj

	Odlomak
Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	**I. – XL.**
Uvod	**1.1. – 1.7.**
Uloga Europskog revizorskog suda	**1.1. – 1.5.**
Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je način ostvarivanja ciljeva politika	**1.6. – 1.7.**
Nalazi revizije za financijsku godinu 2021.	**1.8. – 1.46.**
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	**1.8. – 1.11.**
U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja	**1.8. – 1.10.**
Ključna revizijska pitanja povezana s financijskim izvještajima za 2021.	**1.11.**
Pravilnost transakcija	**1.12. – 1.32.**
Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćene su prihodovne i rashodovne transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom	**1.13. – 1.17.**
U određenim vrstama rashoda nastavljaju se pojavljivati pogreške	**1.18.**
Složenost pravila i način isplate financijskih sredstava EU-a utječu na rizik od pogreške	**1.19. – 1.32.**
Komisijine informacije o pravilnosti	**1.33. – 1.46.**
Stopa pogreške koju je procijenila Komisija ispod je raspona stope koji je procijenio Sud	**1.35. – 1.39.**
Komisijinom procjenom rizika vjerojatno će se podcijeniti razina rizika	**1.40. – 1.41.**
U Komisijinom izvješćivanju o financijskim ispravcima i povratima sredstava došlo je do poboljšanja, ali način na koji su informacije prikazane mogao bi dovesti do pogrešnog tumačenja	**1.42. – 1.45.**
Učinak postupka u vezi s vladavinom prava na pravilnost rashoda za 2021. nije jasan	**1.46.**
Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje OLAF-u i EPPO-u	**1.47. – 1.53.**

Zaključci **1.54. – 1.58.**

Rezultati revizije **1.55. – 1.58.**

Prilozi

Prilog 1.1 – Revizijski pristup i metodologija

Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora

Mišljenje

I. Europski revizorski sud (Sud) obavio je reviziju:

(a) konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije, koja se sastoji od konsolidiranih financijskih izvještaja[1] i izvješća o izvršenju proračuna[2] za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2021. i koju je Komisija odobrila 28. lipnja 2022.;

(b) zakonitosti i pravilnosti povezanih *transakcija*, u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije (EU) za godinu koja je završila 31. prosinca 2021. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje EU-a na dan 31. prosinca 2021. te *rezultate* poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s Financijskom uredbom i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

---

[1] Konsolidirani financijski izvještaji sastoje se od bilance, izvještaja o financijskom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini te kratkog prikaza važnih računovodstvenih politika, kao i drugih bilješki (uključujući izvješćivanje po segmentima).

[2] Izvješća o izvršenju proračuna također uključuju bilješke.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2021. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

IV. Sud za 2021. iznosi dva zasebna mišljenja o zakonitosti i pravilnosti rashoda. To proizlazi iz činjenice da je *Mehanizam za oporavak i otpornost* (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*) privremeni instrument koji se primjenjuje i financira na način koji se bitno razlikuje od uobičajene potrošnje proračunskih sredstava u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO).

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda

V. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanog u odlomku pod naslovom „Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda”, u proračunskim rashodima prihvaćenima u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2021. postoje značajne pogreške.

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a

VI. Prema mišljenju Suda rashodi iz RRF-a prihvaćeni u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2021. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Osnova za mišljenje

VII. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima i kodeksom podrobnije su opisane u odjeljku ovog izvješća o odgovornostima revizora. U tom odjeljku Sud ujedno iznosi dodatne informacije o osnovi za svoje mišljenje o prihodima (vidjeti odlomak ***XXXV***.) i rashodima iz RRF-a (vidjeti odlomak ***XXXVII***.). Sud je također ispunio zahtjeve u pogledu neovisnosti i postupio u skladu sa svojim etičkim odgovornostima predviđenima Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za

računovođe. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu osnova za njegova mišljenja.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda

VIII. Procijenjena stopa pogreške koju je Sud izračunao za proračunske rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2021. iznosi 3,0 %. U znatnom dijelu tih rashoda postoje značajne pogreške. To se uglavnom odnosi na rashode utemeljene na nadoknadi troškova, za koje procijenjena stopa pogreške iznosi 4,7 %. Ti su se rashodi 2021. godine povećali na 90,1 milijardu eura i čine 63,2 % revizijskog statističkog skupa Suda[3]. Učinak takvih pogrešaka u rashodima prihvaćenima za predmetnu godinu stoga je i značajan i raširen.

Ključna revizijska pitanja

Sud je obavio procjenu obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih

IX. U bilanci EU-a navodi se da obveze za mirovine i ostala primanja zaposlenih na kraju 2021. godine iznose 122,5 milijardi eura (2020.: 116,0 milijardi eura), što čini gotovo jednu četvrtinu ukupnih obveza za 2021. u visini od 496,4 milijardi eura (2020.: 313,5 milijardi eura).

X. Najveći dio tih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih odnosi se na mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te iznosi 109,7 milijardi eura (2020.: 100,7 milijardi eura). Obveze evidentirane u računovodstvenoj dokumentaciji procjena su sadašnje vrijednosti očekivanih budućih plaćanja koja će EU biti dužan izvršiti kako bi podmirio svoje obveze za mirovine.

XI. Primanja koja se isplaćuju u okviru mirovinskog sustava terete se na proračun EU-a. Iako EU nije uspostavio namjenski mirovinski fond za pokrivanje troškova budućih mirovinskih obveza, države članice zajednički jamče isplatu primanja, a dužnosnici doprinose jednoj trećini troškova financiranja tog sustava. Eurostat svake godine izračunava tu obvezu u ime računovodstvenog službenika Komisije primjenom parametara kao što su dobni profil i očekivani životni vijek dužnosnika EU-a te pretpostavki o budućim gospodarskim uvjetima. Te parametre i pretpostavke procjenjuju i aktuarski savjetnici Komisije.

[3] Više informacija izneseno je u odlomcima ***1.22***. – ***1.27***. godišnjeg izvješća Suda za 2021.

XII. Povećanje mirovinskih obveza tijekom 2021. uglavnom je posljedica smanjenja nominalne diskontne stope na koju utječe smanjenje globalnih kamatnih stopa[4].

XIII. Drugi najveći dio obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih zauzimaju procijenjene obveze EU-a za Zajednički sustav zdravstvenog osiguranja, koje su na kraju 2021. iznosile 10,3 milijarde eura (2020.: 12,9 milijardi eura). Te se obveze odnose na troškove zdravstvene zaštite članova osoblja EU-a koji se plaćaju u razdoblju nakon prestanka njihova zaposlenja (umanjene za njihov doprinos).

XIV. Sud je za obveze za mirovine u okviru ove revizije obavio procjenu aktuarskih pretpostavki za te sustave i vrednovanja koje se temelji na njima. Sud svoju evaluaciju temelji na revizijskim aktivnostima koje su obavili vanjski neovisni aktuarski stručnjaci. Sud provjerava osnovne podatke na kojima se temelje izračuni, aktuarske parametre i izračun obveza. Ispituje i prikaz obveza u konsolidiranoj bilanci i bilješkama uz konsolidirane financijske izvještaje.

XV. Sud zaključuje da se u konsolidiranoj bilanci daje vjeran i pouzdan prikaz procijenjenog iznosa ukupnih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih.

Sud je obavio procjenu bitnih procijenjenih vrijednosti na kraju godine prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji

XVI. Iznos prihvatljivih izdataka koje je potrebno nadoknaditi korisnicima, ali za koje još nije zatražen povrat, procijenjen je na 129,9 milijardi eura na kraju 2021. (2020.: 107,8 milijardi eura). Ti su iznosi evidentirani kao obračunani rashodi[5].

XVII. Povećanje tog iznosa povezano je ponajprije s RRF-om, koji čini središnji dio instrumenta *NextGenerationEU* (NGEU), privremenog instrumenta za oporavak čija je svrha pomoći u otklanjanju neposredne gospodarske i društvene štete nastale zbog pandemije bolesti COVID-19. Plaćanja državama članicama u okviru tog instrumenta izvršavat će se u skladu s unaprijed utvrđenim profilom obroka do 2026. Na kraju 2021. obračunani rashodi za RRF iznosili su 12,3 milijarde eura.

XVIII. Kako bi obavio procjenu tih procijenjenih iznosa na kraju godine, Sud je ispitao sustav koji je Komisija uspostavila za izradu izračuna pri zaključenju i obavio

[4] Godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2021., bilješka 2.9.

[5] Oni se sastoje od obračunanih troškova u iznosu od 77,8 milijardi eura na strani bilance koja se odnosi na obveze i iznosa od 52,1 milijarde eura na strani bilance koja se odnosi na imovinu, na temelju kojeg se umanjuje vrijednost pretfinanciranja.

provjeru kako bi se uvjerio da je taj sustav točan i cjelovit u glavnim upravama u kojima je nastala većina rashoda. Sud je u okviru revizijskih aktivnosti u vezi s uzorkom računa i plaćanja pretfinanciranja ispitao relevantne izračune pri zaključenju kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja obračuna. Sud je od računovodstvenih službi Komisije zatražio pojašnjenje u pogledu opće metodologije za procjenjivanje tih iznosa.

XIX. Sud zaključuje da se u konsolidiranoj bilanci vjerno prikazuje ukupni procijenjeni iznos obračunanih troškova i drugih predujmova državama članicama.

Sud je preispitao imovinu proizašlu iz procesa povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a

XX. Od 1. veljače 2020. Ujedinjena Kraljevina više nije država članica EU-a. U skladu sa sporazumom o povlačenju Ujedinjena Kraljevina obvezala se da će ispuniti sve financijske obveze u okviru prethodnih VFO-ova koje proizlaze iz njezina članstva u EU-u. Tijekom prijelaznog razdoblja, koje je završilo 31. prosinca 2020., Ujedinjena Kraljevina nastavila je uplaćivati doprinose u proračun EU-a i koristiti se njime, kao da je država članica.

XXI. Nakon isteka prijelaznog razdoblja iz još uvijek postojećih uzajamnih obveza EU-a i Ujedinjene Kraljevine proizlaze određene obveze i potraživanja za EU. Te se obveze moraju odražavati u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a. Prema Komisijinoj procjeni na datum bilance u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a prikazana su neto dospjela potraživanja od Ujedinjene Kraljevine u iznosu od 41, 8 milijardi eura (2020.: 47,5 milijardi eura), od čega se procjenjuje da će se 10,9 milijardi eura isplatiti tijekom 12 mjeseci nakon izvještajnog datuma.

XXII. Mehanizmi plaćanja koji se primjenjuju na uzajamne obveze iz sporazuma o povlačenju utvrđeni su u članku 148. („Plaćanja nakon 2020.”) tog sporazuma. Iznos za koji je prijavljeno da ga Ujedinjena Kraljevina treba platiti u skladu s člankom 136. te člancima od 140. do 147. iznosio je 2021. godine 11,9 milijardi eura. Ukupna plaćanja primljena od Ujedinjene Kraljevine 2021. iznosila su 6,8 milijardi eura. Preostali saldo na kraju godine, koji je iznosio 5,1 milijardu eura, bilo je potrebno platiti u pet jednakih mjesečnih obroka u razdoblju od siječnja do kraja svibnja 2022., u skladu s mehanizmom utvrđenim u članku 148. sporazuma o povlačenju.

XXIII. U okviru svojih uobičajenih revizijskih postupaka Sud je s Komisijom raspravio o vremenskom okviru, točnosti i potpunosti povezane priznate imovine i izvršenih plaćanja. Sud je ponovno izračunao predmetne iznose, usporedio ih s

dokumentacijom na kojima se temelje i provjerio prikladnost svih upotrijebljenih pretpostavki.

XXIV. Sud zaključuje da je procjena ukupne priznate imovine u vezi s procesom povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a vjerno prikazana u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Sud je procijenio učinak ruske invazije na Ukrajinu na računovodstvenu dokumentaciju

XXV. Rusija je 24. veljače 2022. izvršila invaziju na Ukrajinu. Budući da EU pruža pomoć Ukrajini u obliku zajmova i bespovratnih sredstva, Sud je obavio procjenu Komisijinih izračuna koji se odnose na povezanu izloženost EU-a financijskim rizicima, kao i osnovu na kojima se oni temelje, kako bi se uvjerio da se posljedice tog bitnog događaja na primjeren način odražavaju u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a. Sud je obavio procjenu Komisijinih izračuna usporedbom s vlastitim izračunima i postojećim podatcima o tom pitanju.

XXVI. Sud zaključuje da je evidentiranje ruske invazije na Ukrajinu kao događaja nakon datuma bilance koji ne nalaže usklađivanje primjereno. O učinku tog događaja objavljene su primjerene informacije te je on vjerno prikazan u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Sud je procijenio učinak mjera povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 na računovodstvenu dokumentaciju

XXVII. Pandemija bolesti COVID-19 ozbiljno je utjecala na gospodarstvo i javne financije država članica. Europska komisija mobilizirala je znatna sredstva za jačanje javnozdravstvenih sektora država članica i ublažavanje društveno-gospodarskog učinka pandemije u EU-u. Poduzete mjere uključivale su financiranje hitnih medicinskih potrepština, uvođenje veće fleksibilnosti u pogledu upotrebe financijske potpore iz europskih strukturnih i investicijskih fondova te davanje zajmova državama članicama uz povoljne uvjete. Te su inicijative imale znatan utjecaj na financijske izvještaje.

XXVIII. U okviru uobičajenih revizijskih postupaka Sud je proveo reviziju nad imovinom, obvezama, prihodima i rashodima, uključujući one povezane s mjerama koje je poduzela Komisija. Sud zaključuje da su oni vjerno prikazani u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Ostala pitanja

XXIX. Odgovornost je uprave da navede „Ostale informacije”. One obuhvaćaju prikaz najvažnijih financijskih događaja u godini, ali ne i konsolidiranu

računovodstvenu dokumentaciju ili izvješće Suda o toj dokumentaciji. Mišljenjem Suda o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji nisu obuhvaćene ostale informacije te Sud ne izražava nikakvo jamstvo u njihovu pogledu. Odgovornost je Suda u okviru revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije pročitati ostale informacije i razmotriti jesu li one značajno neusklađene s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom ili saznanjima koja je Sud stekao tijekom revizije, odnosno čini li se njihov prikaz na bilo koji drugi način značajno pogrešnim. Ako Sud zaključi da su ostale informacije značajno pogrešno prikazane, dužan je na odgovarajući način izvijestiti o tome. Sud nije utvrdio ništa o čemu bi izvijestio u tom pogledu.

Odgovornosti uprave

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

XXXI. U pripremi konsolidirane računovodstvene dokumentacije odgovornost je uprave procijeniti mogućnost EU-a da nastavi s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XXXII. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa EU-a za financijsko izvještavanje.

XXXIII. U skladu s Financijskom uredbom (glava XIII.) računovodstveni službenik Komisije dužan je podnijeti konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a na reviziju prvo u obliku privremene računovodstvene dokumentacije do 31. ožujka sljedeće godine i potom u obliku završne računovodstvene dokumentacije do 31. srpnja. Financijsko stanje EU-a trebalo bi biti istinito i vjerno prikazano već u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji. Stoga je ključno da se sve stavke u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji prikazuju kao konačni izračuni koji će Sudu omogućiti da ispuni svoju zadaću u skladu s odredbama (glave XIII.) Financijske uredbe i u zadanim rokovima. Svaka

izmjena završne računovodstvene dokumentacije u odnosu na privremenu u pravilu bi se trebala temeljiti isključivo na opažanjima Suda.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije i povezanih transakcija

XXXIV. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da su revizijom otkriveni svi slučajevi u kojima postoji značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost. Njihov uzrok mogu biti prijevara ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi bilo razumno očekivati da bi, pojedinačno ili skupno, mogli utjecati na ekonomske odluke donesene na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije.

XXXV. Kad je riječ o prihodima, pri ispitivanju vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te procjenjuje sustave Komisije za njihovu obradu do trenutka u kojem se doprinosi država članica zaprime i evidentiraju u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih tijela i analizira tok carinskih pristojbi do trenutka u kojem Komisija zaprimi predmetne iznose i evidentira ih u računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o carinskim pristojbama, postoji rizik od toga da ih uvoznici nacionalnim carinskim tijelima ne prijave ili da ih ne prijave točno. Iznos stvarno naplaćenih uvoznih carina u tom će slučaju biti niži od iznosa koji bi teoretski trebalo naplatiti. Ta se razlika naziva manjkom sredstava prikupljenih od carina. Ti utajeni iznosi nisu evidentirani u računovodstvenim sustavima država članica za tradicionalna vlastita sredstva i nisu obuhvaćeni revizorskim mišljenjem Suda o prihodima.

XXXVI. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja u trenutku njihova izvršenja, osim predujmova. Sud ispituje isplate predujmova nakon što primatelj sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i obračuna predujam, što se u nekim slučajevima može dogoditi tek u narednim godinama.

XXXVII. Sud je ove godine prvi put ispitao rashode iz RRF-a. Za razliku od ostalih proračunskih rashoda, koji se temelje na nadoknadi troškova i/ili ispunjavanju određenih uvjeta, u sklopu RRF-a uvjet za isplatu čini zadovoljavajuće dostizanje unaprijed utvrđenih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti. Sud je stoga

ispitao je li Komisija prikupila dostatne i primjerene dokaze kao temelj za svoju procjenu ispunjenosti tog uvjeta. Usklađenost s drugim pravilima EU-a i nacionalnima pravilima nije obuhvaćena tom procjenom.

XXXVIII. Sud primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

(a) utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima utvrđenima zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;

(b) stječe uvid u unutarnje kontrole koje su relevantne za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnjih kontrola;

(c) obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija;

(d) donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost koja proizlazi iz događaja ili uvjeta kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost predmetnog subjekta da nastavi s trajnim poslovanjem. U slučajevima u kojima Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji ili, ako te informacije nisu objavljene na odgovarajući način, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem;

(e) obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja konsolidirane računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji vjerno prikazani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji;

(f) prikuplja dostatne primjerene revizijske dokaze u pogledu financijskih informacija subjekata koji su obuhvaćeni opsegom konsolidacije EU-a kako bi

izrazio mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i povezanim transakcijama. Sud je odgovoran za usmjeravanje revizije, nadzor nad njome i njezinu provedbu te snosi isključivu odgovornost za svoje revizorsko mišljenje.

XXXIX. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim nalazima revizije, uključujući nalaze u vezi sa svim znatnim nedostatcima u unutarnjoj kontroli.

XL. Sud među pitanjima koja su bila predmet rasprave s Komisijom i drugim subjektima obuhvaćenima revizijom utvrđuje ona koja su bila najvažnija za reviziju konsolidirane računovodstvene dokumentacije i koja time čine ključna revizijska pitanja za tekuće razdoblje. Sud ta pitanja opisuje u svojem izvješću, osim ako zakoni ili propisi ne dopuštaju njihovo javno objavljivanje ili ako, što je iznimno rijedak slučaj, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će povezane nepovoljne posljedice biti veće od koristi za javni interes.

14. srpnja 2022.

Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

Europski revizorski sud
12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Uvod

Uloga Europskog revizorskog suda

1.1. Europski revizorski sud (Sud) neovisni je revizor EU-a. U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU)[6] Sud je dužan:

(a) izraziti mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji EU-a;

(b) provjeriti upotrebljava li se proračun EU-a u skladu s važećim zakonima i propisima;

(c) izvijestiti o ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje sredstava EU-a[7]; i

(d) iznijeti savjete o prijedlozima zakonodavstva s učinkom na financijsko upravljanje financijskim sredstvima EU-a ili povezane aspekte.

1.2. Revizijskim aktivnostima koje se obavljaju u svrhu davanja *izjave o jamstvu* (pojašnjenje se nalazi u ***Prilogu 1.1.***) Sud ispunjava prva dva cilja. Sud iznosi aspekte uspješnosti izvršenja proračuna (*ekonomičnost*, *učinkovitost* i *djelotvornost* potrošnje) u zasebnom dijelu svojeg godišnjeg izvješća[8]. Cjelokupno gledajući, revizijama koje Sud obavlja također se dobivaju ključne informacije za mišljenja koja Sud izražava o prijedlozima zakonskih akata.

1.3. U ovom se poglavlju godišnjeg izvješća:

(a) iznosi kontekst izjave o jamstvu koju daje Sud te prikaz nalaza i zaključaka Suda u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti povezanih *transakcija*; uključujući Komisijine informacije o pravilnosti;

---

[6] Članci od 285. do 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

[7] U skladu s načelom *dobrog financijskog upravljanja*.

[8] Sud o tim aspektima izvješćuje u dokumentu pod nazivom „Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2021.” i tematskim izvješćima usmjerenima na aspekt uspješnosti.

(b) iznose informacije o slučajevima sumnje na prijevaru koje je Sud prijavio Uredu EU-a za borbu protiv prijevara (OLAF) i Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO) te o revizijama koje Sud provodi nad mjerama EU-a za borbu protiv prijevara;

(c) donosi sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda (vidjeti ***Prilog 1.1.***).

1.4. Aktivnostima Suda tijekom 2021. obuhvaćena je i jedina isplata sredstava Španjolskoj iz RRF-a[9]. Taj je mehanizam glavna sastavnica paketa NGEU[10], čiji je cilj poduprijeti oporavak od posljedica pandemije bolesti COVID-19. Rezultati tih aktivnosti osnova su za mišljenje Suda o pravilnosti rashoda iz RRF-a za 2021. RRF je privremeni instrument koji se primjenjuje i financira na način koji se bitno razlikuje od potrošnje proračunskih sredstava u okviru VFO-a. Sud je stoga rashodima iz RRF-a odlučio posvetiti zasebno poglavlje (***poglavlje 10.***), u kojemu predstavlja relevantni revizijski pristup i kontekst provedenih aktivnosti te iznosi pregled nalaza i zaključaka. Poglavlje 1. stoga ne obuhvaća RRF, nego se odnosi isključivo na potrošnju proračunskih sredstava EU-a u okviru naslova VFO-a od 1. do 7.

1.5. Putna i javnozdravstvena ograničenja putovanja uslijed pandemije bolesti COVID-19 i dalje su utjecala na mogućnosti Suda da obavlja terenske provjere, pribavlja dokumente u izvornom obliku, razgovara uživo s osobljem subjekta revizije i provjerava fizičko postojanje ostvarenja koja su financirana sredstvima EU-a. Stoga se nastavio prilagođavati situaciji i mijenjati način rada te je većinu aktivnosti obavio u obliku pregleda dokumentacije i razgovora sa subjektima revizije na daljinu. Iako neprovođenje terenskih provjera može dovesti do većeg *rizika od neotkrivanja*[11] pogrešaka[12], dokazi koje je Sud prikupio od revizijskih subjekata omogućili su mu da dovrši svoj rad i donese zaključke na temelju njega.

---

[9] Uredba (EU) 2021/241 o uspostavi RRF-a.

[10] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2094 o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19.

[11] Rizik neotkrivanja rizik je da revizor neće otkriti odstupanje koje nije ispravljeno unutarnjim kontrolama predmetnog subjekta.

[12] Odlomak 1.4. godišnjeg izvješća Suda za 2020.

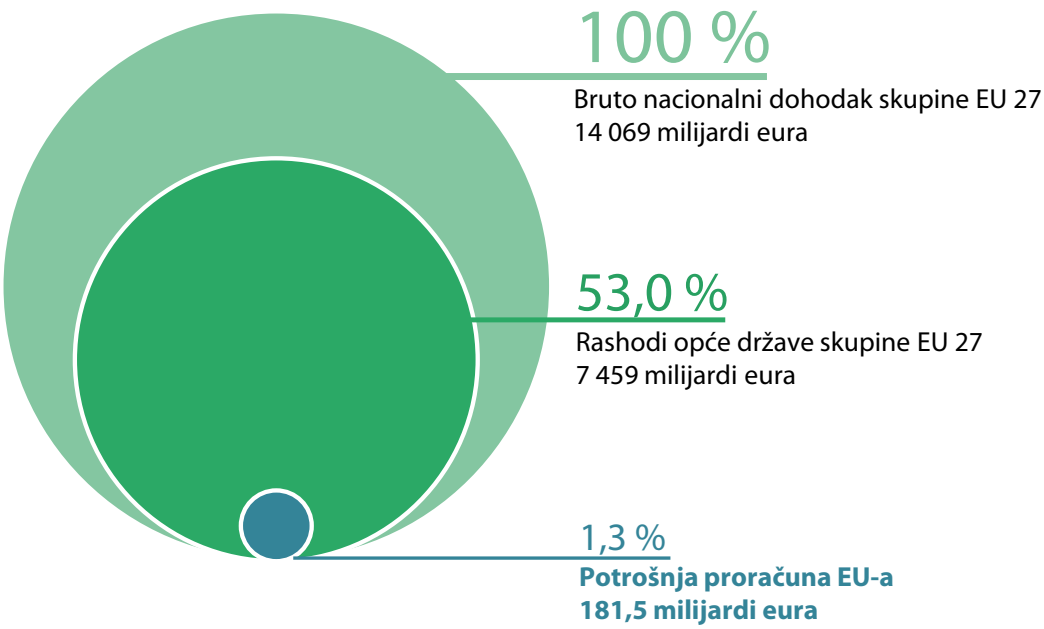
Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je način ostvarivanja ciljeva politika

1.6. Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je, ali ne i jedini način ostvarivanja ciljeva politika. Druge važne mjere uključuju primjenu zakonodavstva te slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i ljudi u cijelom EU-u. Ukupni rashodi opće države u državama članicama EU-a za 2021. (7 459 milijardi eura) dosegnuli su 53 % vrijednosti njihova bruto nacionalnog dohotka (14 069 milijardi eura). Potrošnja proračunskih sredstava EU-a[13] iznosila je 181,5 milijardi eura, odnosno 2,4 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama EU-a i 1,3 % njihova bruto nacionalnog dohotka (vidjeti ***sliku 1.1.***). Uzimajući u obzir dodatna plaćanja iz *namjenskih prihoda* za bespovratna sredstva iz RRF-a u visini od 46,5 milijardi eura, plaćanja su 2021. ukupno iznosila 228,0 milijardi eura[14].

[13] „Potrošnja proračunskih sredstava EU-a" uključuje i financijska sredstva iz instrumenta NGEU za nekoliko programa u okviru naslova VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., koja se troše u skladu sa sektorskim pravilima. Međutim, ne uključuje rashode iz RRF-a, koji nisu dio donesenog proračuna EU-a, nego se financiraju izdavanjem obveznica.

[14] Vidjeti konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2021., izvješća o izvršenju proračuna i bilješke, bilješka 6.3., VFO: izvršenje *odobrenih sredstava* za plaćanje.

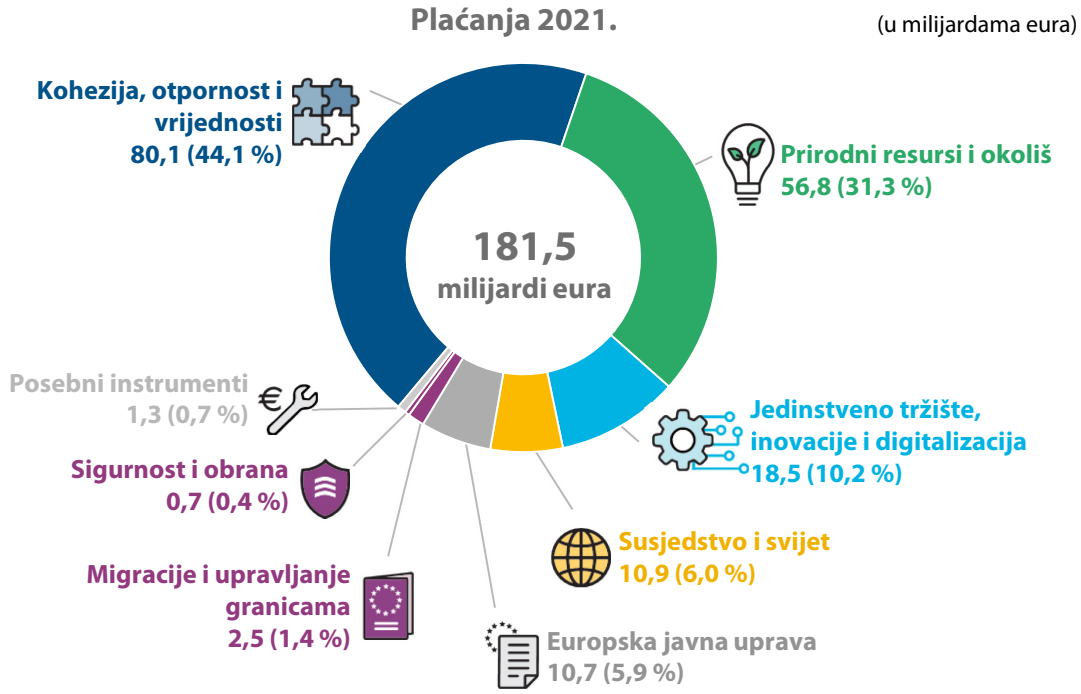
Slika 1.1. – Potrošnja proračunskih sredstava EU-a za 2021. i rashodi opće države izraženi kao udio u bruto nacionalnom dohotku (BND)



Izvor:
za BND zemalja skupine EU 27: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske komisije za 2021. – Prilog A – Prihodi;
za rashode opće države u zemljama skupine EU 27: Eurostatova baza podataka – Državni prihodi, rashodi i glavni agregati, podatci preuzeti 25. travnja 2022.;
za potrošnju proračunskih sredstava EU-a: Europska komisija – konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2021.

1.7. Sredstva EU-a isplaćuju se korisnicima u obliku ili jednokratnih plaćanja / godišnjih obroka ili niza plaćanja u okviru višegodišnjih programa potrošnje. Plaćanja iz proračuna EU-a za 2021. sastojala su se od 144,4 milijarde eura za jednokratna plaćanja, međuplaćanja ili završna plaćanja te 37,1 milijarde eura za pretfinanciranje. Kao što je vidljivo sa ***slike 1.2.***, najveći dio proračuna EU-a iskorišten je u području „Kohezija, otpornost i vrijednosti" te „Prirodni resursi i okoliš", a zatim u području „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija".

Slika 1.2. – Potrošnja proračunskih sredstava EU-a za 2021. po naslovima višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)



naslov 1. VFO-a (poglavlje 4.) Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija
naslov 2. VFO-a. (poglavlje 5.) Kohezija, otpornost i vrijednosti
naslov 3. VFO-a (poglavlje 6.) Prirodni resursi i okoliš
naslov 4. VFO-a (poglavlje 7.) Migracije i upravljanje granicama
naslov 5. VFO-a (poglavlje 7.) Sigurnost i obrana
naslov 6. VFO-a (poglavlje 8.) Susjedstvo i svijet
naslov 7. VFO-a (poglavlje 9.) Europska javna uprava
Posebni instrumenti (izvan VFO-a)

Izvor: Sud.

Nalazi revizije za financijsku godinu 2021.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja

1.8. Nalazi Suda odnose se na *konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju*[15] EU-a („računovodstvena dokumentacija”) za financijsku godinu 2021. Ona je, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimljena 28. lipnja 2022., odnosno prije zadnjeg dana za podnošenje propisanog Financijskom uredbom[16]. Računovodstvenoj dokumentaciji priložen je odjeljak o najvažnijim financijskim događajima u predmetnoj godini[17], no taj dio nije obuhvaćen revizorskim mišljenjem Suda. Međutim, u skladu s revizijskim standardima Sud je procijenio usklađenost informacija iz tog odjeljka s informacijama u računovodstvenoj dokumentaciji.

1.9. Računovodstvena dokumentacija koju je objavila Komisija pokazuje da su ukupne obveze na dan 31. prosinca 2021. iznosile 496,4 milijarde eura, dok je ukupna imovina iznosila 414,1 milijardu eura. Razlika od 82,3 milijarde eura odnosi se na (negativnu) neto imovinu koja obuhvaća pričuve i dio rashoda EU-a koje je potrebno financirati iz budućih proračuna, a već su nastali do 31. prosinca. Za 2021. godinu ostvaren je *poslovni rezultat* u visini od 42,1 milijarde eura.

---

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

[16] Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.

[17] Smjernice za preporučenu praksu 2 (RPG 2) „Financial Statement Discussion and Analysis” Odbora za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB).

1.10. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. U ***poglavlju 2.*** Sud iznosi rezultate svojih revizijskih aktivnosti u području financijskog i proračunskog upravljanja financijskim sredstvima EU-a.

Ključna revizijska pitanja povezana s financijskim izvještajima za 2021.

1.11. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje. O ključnim revizijskim pitanjima Sud izvješćuje u svojoj izjavi o jamstvu.

Pravilnost transakcija

1.12. Sud je ispitao prihode i rashode EU-a kako bi procijenio jesu li financijska sredstva prikupljena i potrošena u skladu s važećim zakonima i propisima[18]. Rezultati revizije za prihode izneseni su u ***poglavlju 3.***, a za rashode u ***poglavljima 4. – 9.*** ***Poglavlje 10.*** posvećeno je RRF-u.

Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćene su prihodovne i rashodovne transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom

1.13. Kad je riječ o prihodima, Sud je dobio razumno jamstvo za svoje revizorsko mišljenje procjenom odabranih ključnih sustava, koja je nadopunjena ispitivanjem transakcija. Uzorak ispitanih transakcija sastavljen je tako da bude reprezentativan za sve izvore proračunskih prihoda EU-a, što obuhvaća četiri kategorije vlastitih sredstava i prihode koji potječu iz drugih izvora. Revizijski je uzorak sadržavao i vanjske namjenske prihode koji su upotrijebljeni za financiranje bespovratne komponente[19] RRF-a (vidjeti odlomke ***3.2. – 3.4.***).

1.14. Kad je riječ o rashodima, Sud je utvrdio reprezentativni uzorak od 740 transakcija, kojima su obuhvaćeni prijenosi financijskih sredstava iz proračuna EU-

---

[18] Uključujući transakcije iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i prethodnih VFO-ova.

[19] To uključuje sredstva za koja se Komisija zadužila kako bi državama članicama pružila nepovratnu financijsku potporu u okviru instrumenta NGEU. i koja će EU u budućnosti morati otplatiti.

a *krajnjim primateljima* financijskih sredstava EU-a (vidjeti odlomke ***(12)***. i ***(13)***. ***Priloga 1.1.***). Sud je ispitao te transakcije kako bi prikupio informacije za potrebe davanja izjave o jamstvu i procijenio udio nepravilnih transakcija za cjelokupni statistički skup za visokorizične i niskorizične rashode (vidjeti odlomak ***1.19***.) i za svaki naslov VFO-a za koji iznosi posebnu procjenu (naslovi 1., 2., 3. i 7.).

1.15. Revizijskim statističkim skupom Suda za ispitivanje prihoda za 2021. obuhvaćen je iznos od 239,6 milijardi eura[20] (vidjeti ***sliku 3.1.***), a za ispitivanje rashoda iznos od ukupno 142,8 milijardi eura[21]. Ti iznosi uključuju doprinose Ujedinjene Kraljevine i plaćanja Ujedinjenoj Kraljevini, u skladu s uvjetima navedenima u sporazumu o povlačenju[22].

1.16. Revizijski statistički skup za ispitivanje rashoda detaljno je prikazan na ***slici 1.3.*** – na kojoj je raščlanjen na jednokratna plaćanja, međuplaćanja (ako ih je Komisija prihvatila) i završna plaćanja, *poravnanje* pretfinanciranja i godišnje odluke o prihvaćanju računovodstvene dokumentacije – u usporedbi s rashodima EU-a koji su podijeljeni po naslovima VFO-a (vidjeti odlomak ***(12)***. ***Priloga 1.1.***).

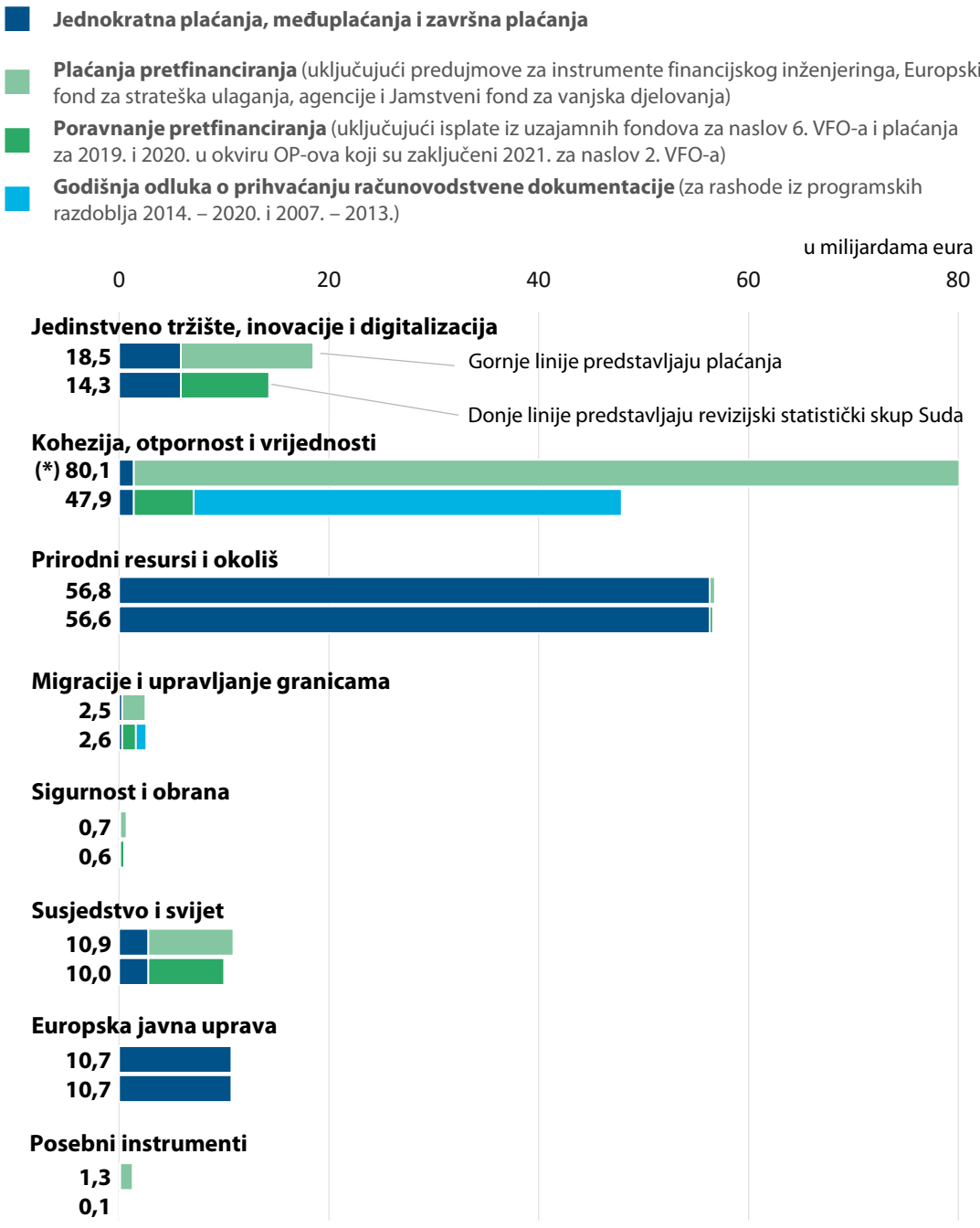
---

[20] Proračunski prihodi u iznosu od 184,1 milijarde eura i namjenski prihodi (za bespovratnu potporu iz RRF-a) u iznosu od 55,5 milijardi eura; konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2021., tablica 2. pod „Izvješća o izvršenju proračuna i bilješke”.

[21] Uključujući financijska sredstva iz instrumenta NGEU za nekoliko programa u okviru naslova VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., koja se troše u skladu sa sektorskim pravilima.

[22] Članci 136. i 138. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju.

Slika 1.3. – Revizijski statistički skup Suda (142,8 milijardi eura) i potrošnja proračunskih sredstava EU-a (181,5 milijardi eura) za 2021. – usporedba prema naslovima VFO-a

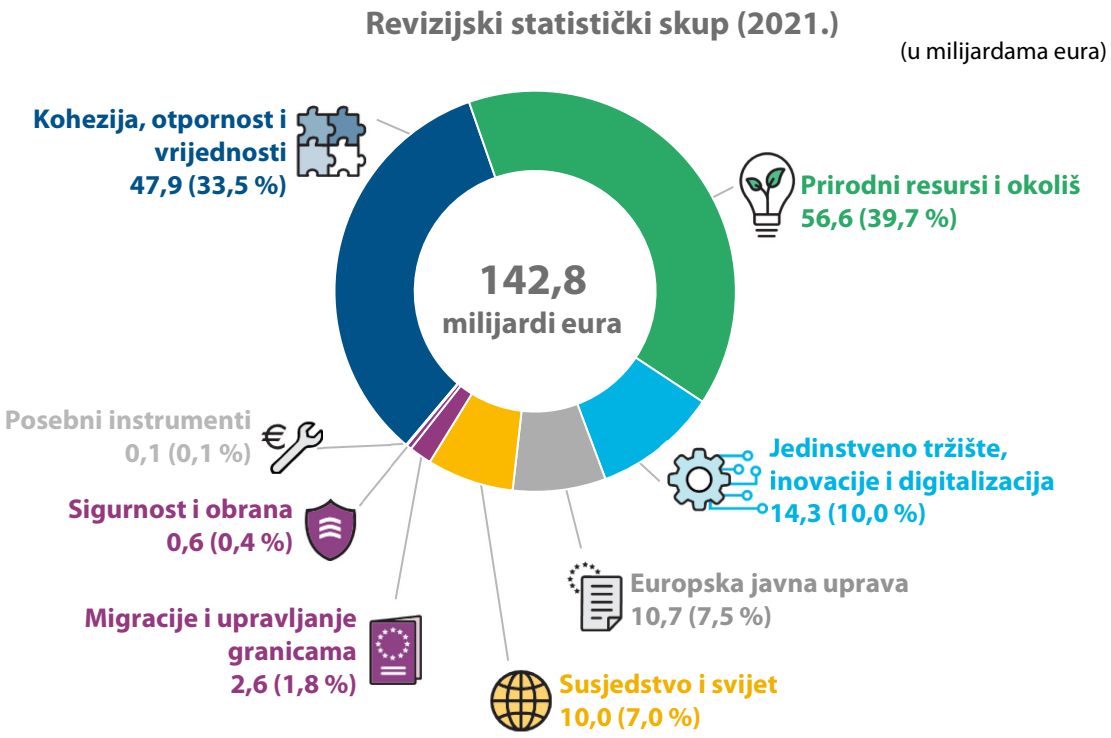


(*) Za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti” izvršena su međuplaćanja za programsko razdoblje 2014. – 2020. u iznosu od 63,0 milijarde eura koja nisu uključena u računovodstvenu dokumentaciju povezanu s *jamstvenim paketima* koje je Komisija prihvatila 2021. (vidjeti ***sliku 5.1.***). Ta su međuplaćanja uključena u pretfinanciranje u iznosu od 78,7 milijardi eura te stoga nisu obuhvaćena revizijskim statističkim skupom Suda za godišnje izvješće za 2021. Ona će biti uključena u revizijski statistički skup Suda u godini u kojoj Komisija prihvati pripadajuću računovodstvenu dokumentaciju (npr. u izjavi o jamstvu za 2022. za plaćanja iz obračunske godine 2020./2021.).

Izvor: Sud.

1.17. Sa ***slike 1.4.*** vidljivo je da područje „Prirodni resursi i okoliš” ima najveći udio u cjelokupnom statističkom skupu koji je Sud ispitao (39,7 %), nakon čega slijede „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (33,5 %) te „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (10,0 %).

Slika 1.4. – Revizijski statistički skup Suda za 2021. kojim je obuhvaćen iznos od 142,8 milijardi eura – pregled prema naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

U određenim vrstama rashoda nastavljaju se pojavljivati pogreške

1.18. Kad je riječ o pravilnosti prihoda i rashoda EU-a, Sud je došao do sljedećih ključnih nalaza:

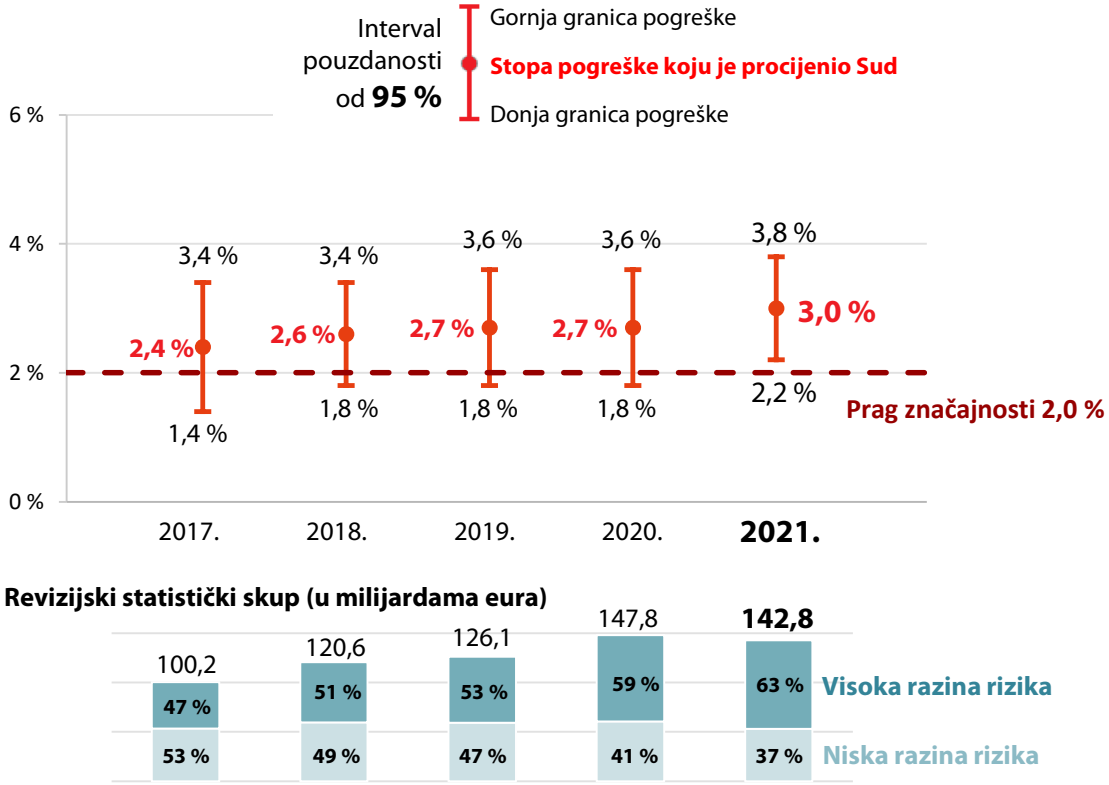
(a) Kad je riječ o prihodima, ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa *pogreške* u tom segmentu nije bila značajna. Ispitani sustavi povezani s prihodima općenito su bili djelotvorni. Međutim, ključne unutarnje kontrole tradicionalnih vlastitih sredstava koje je Sud procijenio u određenim državama članicama i upravljanje *zadrškama u vezi s PDV-om* i *otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima* na razini Komisije bili su zbog postojanih nedostataka djelomično djelotvorni (vidjeti odlomke ***3.10. – 3.12.*** i ***3.15. – 3.17.***). Sud je također utvrdio da je kasnila provedba nekoliko mjera iz Komisijinog carinskog akcijskog plana kojima se doprinosi smanjenju *manjka sredstava prikupljenih od carina* (vidjeti

odlomak ***3.13.***). Taj nedostatak ne utječe na revizorsko mišljenje Suda o prihodima jer se ne odnosi na transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom, nego na rizik od toga da su tradicionalna vlastita sredstva nepotpuna.

(b) Kad je riječ o rashodima, revizijski dokazi koje je Sud prikupio upućuju na to da je ukupna stopa pogreške značajna i da iznosi 3,0 %[23] (vidjeti ***sliku 1.5.***). Najveći udio u toj stopi zauzima područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (1,2 postotna boda), a zatim slijede „Prirodni resursi i okoliš” (0,7 postotnih bodova), „Susjedstvo i svijet” (0,4 postotna boda) i „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (0,4 postotna boda). Značajne pogreške i dalje postoje u visokorizičnim rashodima, koji se uglavnom temelje na nadoknadi troškova (vidjeti odlomke ***1.19***., ***1.22***. i ***1.23***.). Takvi rashodi činili su 63,2 % revizijskog statističkog skupa Suda.

[23] Sud je 95 % siguran da se *procijenjena stopa pogreške* u statističkom skupu kreće između 2,2 % i 3,8 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

Slika 1.5. – Procijenjena stopa pogreške i revizijski statistički skup (2017. – 2021.)



Napomena: Sud definira **pogrešku** kao količinu novca koji nije trebao biti isplaćen iz proračuna EU-a. Pogreške nastaju kada se novac ne iskorištava u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a te stoga nije u skladu s onim što su Vijeće Europske unije i Europski parlament namjeravali postići donošenjem tog zakonodavstva ili kada se ne iskorištava u skladu s posebnim nacionalnim pravilima.

Izvor: Sud.

Složenost pravila i način isplate financijskih sredstava EU-a utječu na rizik od pogreške

1.19. Na temelju analize rizika koja se zasnivala na rezultatima prethodnih revizija i procjene sustava upravljanja i kontrole Sud je podijelio svoj revizijski statistički skup povezanih transakcija na visokorizične i niskorizične rashode kako bi odabrao svoj reprezentativni uzorak. Sud iznosi sljedeće ocjene:

— Rizik od pogreške manji je za rashode na koje se primjenjuju pojednostavnjena pravila. Tu vrstu rashoda u prvom redu čine **plaćanja utemeljena na dodijeljenim pravima** koja korisnici primaju ako ispune određene, često jednostavne uvjete, kao i dio administrativnih rashoda (plaće i mirovine javnih službenika EU-a).

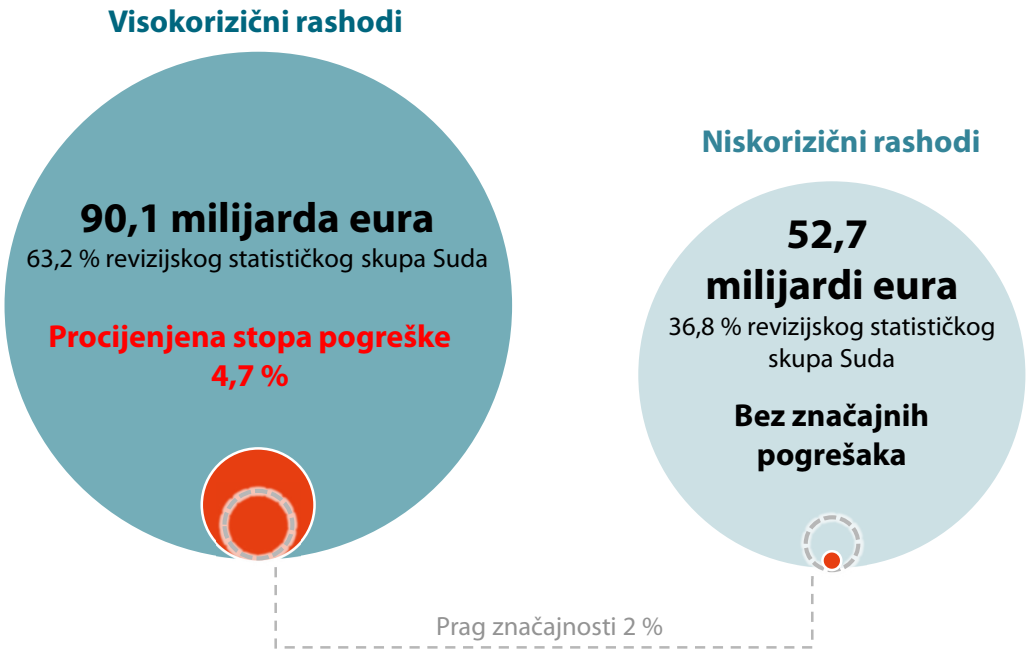
— Rashodi na koje se primjenjuju složena pravila izloženi su visokom riziku od pogreške. To se uglavnom odnosi na **plaćanja utemeljena na nadoknadi troškova**,

za koja korisnici moraju podnijeti zahtjeve za povrat prihvatljivih troškova koji su im nastali. U tu svrhu, kao i radi dokazivanja da provode aktivnost koja je prihvatljiva za potporu, korisnici moraju pružiti dokaze koji potvrđuju da su im nastali troškovi za koje mogu podnijeti zahtjev za nadoknadu. Pritom se često moraju pridržavati složenih pravila kojima se određuje za što se može podnijeti zahtjev (prihvatljivost) i kako troškovi trebaju nastati (pravila o javnoj nabavi ili *državnim potporama*).

1.20. Sud je 2021. iznova utvrdio da u niskorizičnim rashodima nije bilo značajnih pogrešaka, dok su u visokorizičnim rashodima takve pogreške i dalje postojale. Rezultati revizije koju je Sud proveo za 2021. stoga potvrđuju njegovu prijašnju procjenu, što se vidi i iz analize i kategorizacije rizika, da način isplate financijskih sredstava utječe na rizik od pogreške.

1.21. Na ***slici 1.6.*** i u odlomcima ***1.22***. – ***1.31***. navedeno je više informacija o visokorizičnom statističkom skupu i pogreškama koje je Sud u njemu utvrdio.

Slika 1.6. – Detaljan prikaz revizijskog statističkog skupa za 2021. podijeljenog na niskorizične i visokorizične rashode



Izvor: Sud.

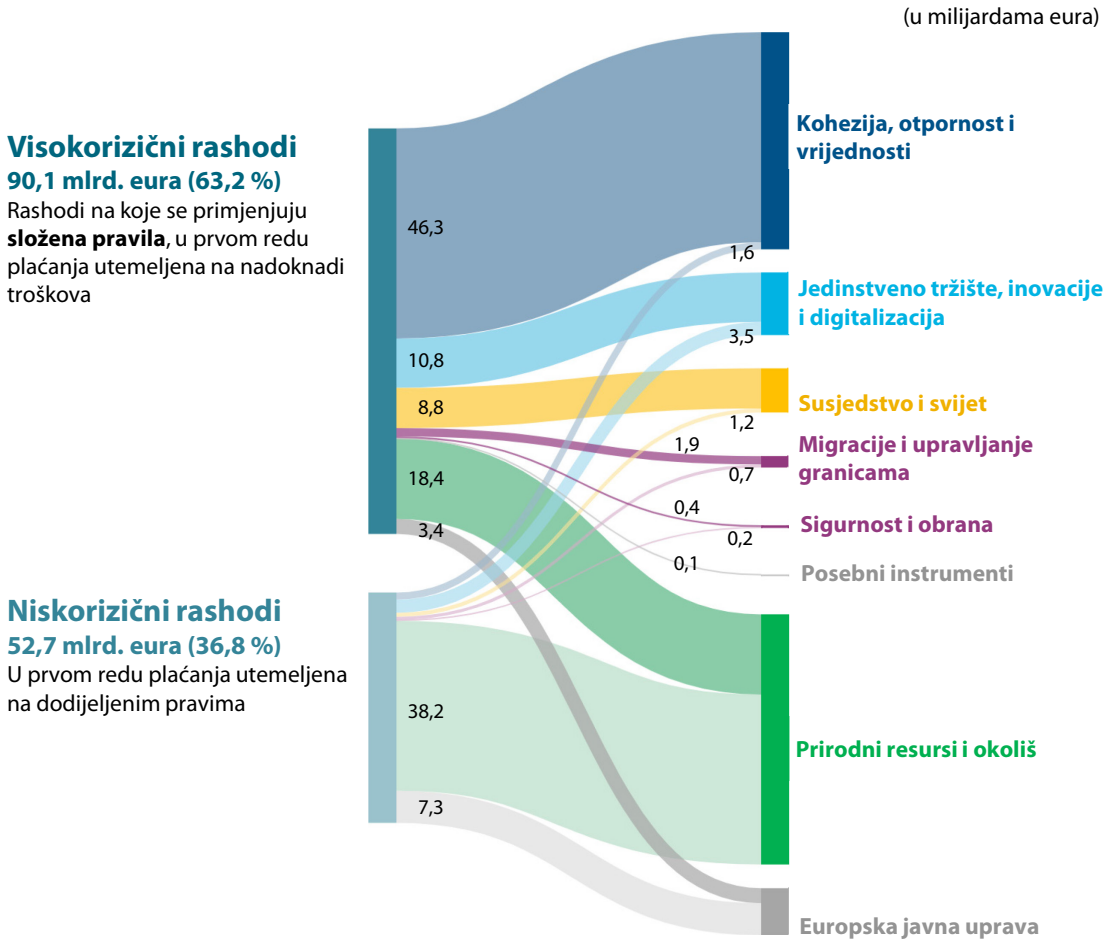
U znatnom dijelu revizijskog statističkog skupa Suda postoje značajne pogreške

1.22. Visokorizični rashodi čine 63,2 % revizijskog statističkog skupa Suda, što je blago povećanje u odnosu na prošlu godinu kad su činili otprilike 59,0 %. Sa ***slike 1.7.*** vidljivo je da područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti" zauzima najveći udio u visokorizičnom statističkom skupu Suda (46,3 milijarde eura), nakon čega slijede „Prirodni resursi i okoliš" (18,4 milijarde eura), „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija" (10,8 milijardi eura) te „Susjedstvo i svijet" (8,8 milijardi eura). Sažetak nalaza Suda za svaki od tih naslova iznesen je u odlomcima ***1.24***. – ***1.27***.

1.23. Uzimajući u obzir rezultate svojeg ispitivanja u svim naslovima VFO-a, Sud procjenjuje da stopa pogreške u visokorizičnim rashodima iznosi 4,7 % (2020.: 4,0 %), što je iznad praga značajnosti od 2,0 % (vidjeti ***sliku 1.6.***).

Slika 1.7. – Detaljan prikaz visokorizičnih i niskorizičnih rashoda prema naslovima VFO-a

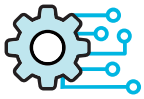
(u milijardama eura)



Izvor: Sud.

1.24. „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (***poglavlje 5.***): rashodi u ovom području uglavnom nastaju iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda i Europskog socijalnog fonda. Ti se rashodi uglavnom temelje na plaćanjima utemeljenima na nadoknadi troškova, koje Sud smatra visokorizičnima. Glavne vrste pogrešaka koje je Sud utvrdio i kvantificirao bile su neprihvatljivi troškovi i projekti, nepostojanje ključne popratne dokumentacije, kršenja pravila unutarnjeg tržišta (posebice nepridržavanja pravila o državnim potporama) i nepridržavanje pravila o javnoj nabavi.

1.25. „Prirodni resursi i okoliš” (***poglavlje 6.***): u područjima potrošnje koja je utvrdio visokorizičnima (ruralni razvoj, tržišne mjere i druga područja politike iz naslova 3. VFO-a izvan *zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)*), u kojima je nastalo otprilike 32,6 % rashoda u okviru tog naslova, Sud je i ovaj put utvrdio značajnu stopu pogreške. Rashodi u tim područjima uglavnom su se izvršavali u obliku nadoknade troškova. Neprihvatljivi korisnici ili rashodi, administrativne pogreške i neispunjavanje okolišnih *obveza* u poljoprivredi najčešće su pogreške utvrđene u tom području.

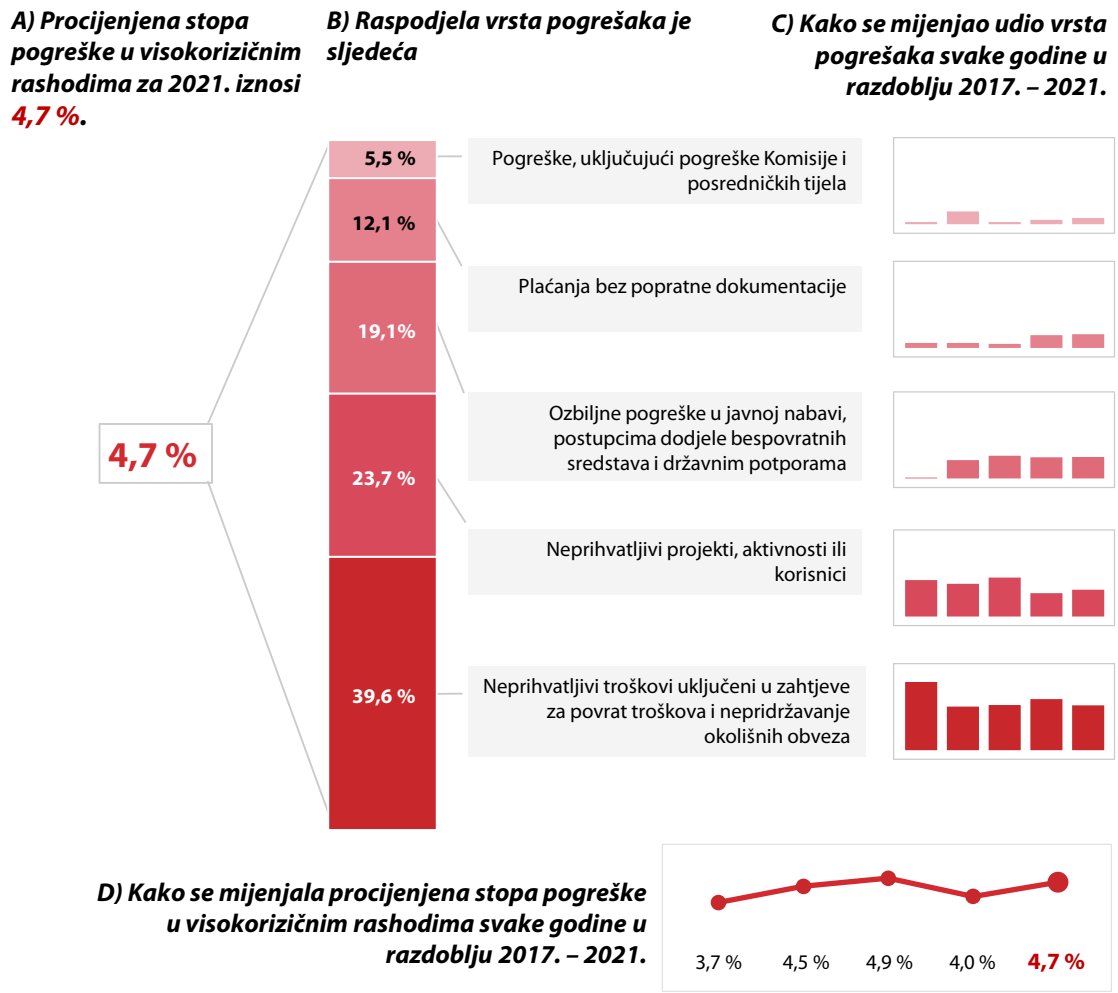
1.26.  „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (***poglavlje 4.***): kao i prethodnih godina, u ovom su području rashodi za istraživanje (Obzor 2020. i Sedmi okvirni program) i dalje visokorizični te su glavni izvor pogrešaka. Pogreške u tom području uključuju različite kategorije neprihvatljivih troškova (posebice neprihvatljive izravne troškove za osoblje i druge *izravne troškove*). Osim toga, Sud je utvrdio i kvantificirao pogreške i u okviru drugih programa i aktivnosti (uglavnom Instrumenta za povezivanje Europe). Nepridržavanje pravila o javnoj nabavi i neprihvatljivi troškovi najčešće su pogreške utvrđene u tom području.

1.27. „Susjedstvo i svijet” (***poglavlje 8.***): rashodi u tom području uglavnom se temelje na nadoknadi troškova i obuhvaćaju vanjsko djelovanje koje se financira iz proračuna EU-a. U okviru tog naslova sve se vrste rashoda smatraju visokorizičnima, osim plaćanja *proračunske potpore* i administrativnih rashoda, koji čine otprilike 11,7 % rashoda. Većina pogrešaka utvrđenih u visokorizičnim rashodima u ovom području odnosi se na rashode koji nisu nastali, nepostojanje ključne popratne dokumentacije, neprihvatljive troškove i nepridržavanje pravila o javnoj nabavi.

Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje imaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške za visokorizične rashode

1.28. Kao i posljednjih godina, Sud detaljno opisuje vrste pogrešaka utvrđene u visokorizičnim rashodima jer upravo u njima i dalje postoje značajne pogreške. Na *slici 1.8.* prikazani su udjeli različitih vrsta pogrešaka u stopi pogreške u visokorizičnim rashodima za 2021., zajedno s procjenama za godine od 2017. do 2021.

Slika 1.8. – Udio različitih vrsta pogrešaka u procijenjenoj stopi pogreške u visokorizičnim rashodima za 2021.



Izvor: Sud.

1.29. Sud je 2021. ponovno pronašao pogreške u vezi s prihvatljivošću, uglavnom u područjima „Kohezija, otpornost i vrijednosti", „Prirodni resursi i okoliš" i „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija". Te pogreške čine znatan postotak od 63,3 % (2020.: 65,9 %) procijenjene stope pogreške za visokorizične rashode. Od tih pogrešaka 39,6 % otpada na neprihvatljive troškove uključene u zahtjeve za povrat troškova, a 23,7 % na neprihvatljive projekte, aktivnosti ili korisnike.

1.30. Za 2021. Sud je utvrdio pogreške povezane s kršenjem pravila o državnim potporama u području „Kohezija, otpornost i vrijednosti” i pravila o javnoj nabavi u područjima „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”, „Susjedstvo i svijet”, „Europska javna uprava” i „Kohezija, otpornost i vrijednosti”. Te pogreške čine 19,1 % procijenjene stope pogreške za visokorizične rashode (2020.: 18,7 %).

1.31. Povrh toga, udio procijenjene stope pogreške koji se odnosi na plaćanja za koja nije dostavljena ključna popratna dokumentacija i dalje je velik, ponajprije u područjima „Susjedstvo i svijet” te „Sigurnost i obrana”. Te pogreške čine 12,1 % (2020.: 11,4 %) procijenjene stope pogreške za visokorizične rashode.

Sud nije utvrdio značajnu stopu pogreške u niskorizičnim rashodima

1.32. Kad je riječ o niskorizičnim rashodima, koji su činili 36,8 % revizijskog statističkog skupa, Sud je zaključio da je procijenjena stopa pogreške ispod praga značajnosti od 2,0 % koju primjenjuje, kao što je to bio slučaj i 2019. i 2020. Niskorizični rashodi uglavnom se sastoje od plaćanja utemeljenih na dodijeljenim pravima, dijela administrativnih rashoda („Plaće i mirovine javnih službenika EU-a” – ***poglavlje 9.***) i proračunske potpore zemljama izvan EU-a („Susjedstvo i svijet” – ***poglavlje 8.***) (vidjeti ***sliku 1.7.***). Plaćanjima utemeljenim na dodijeljenim pravima obuhvaćene su *izravna potpora* poljoprivrednicima („Prirodni resursi i okoliš” – ***poglavlje 6.***) i mjere za studente i druge mjere mobilnosti u okviru programa Erasmus+ („Kohezija, otpornost i vrijednosti” – ***poglavlje 5.***).

Komisijine informacije o pravilnosti

1.33. Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a, bez obzira na način upravljanja (izravno, neizravno ili podijeljeno upravljanje). Komisija predstavlja svoje djelovanje u trima izvješćima koja zajedno čine „objedinjeni paket financijskih izvješća”[24]. To su:

(a) konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije;

(b) godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*);

[24] Poveznica na objedinjeni paket izvještaja o financijama i kontroli odgovornosti za 2021.

(c) izvješće o mjerama poduzetima na temelju preporuka iz *razrješnice* za prethodnu financijsku godinu.

1.34. U AMPR-u sažeto su prikazane ključne informacije o unutarnjoj kontroli i financijskom upravljanju navedene u godišnjim izvješćima o radu različitih glavnih uprava (GU) Komisije. Odgovornost za ta izvješća temelji se na podjeli odgovornosti koja je utvrđena u okviru Komisijinih upravljačkih mehanizama. Glavni direktori odgovorni su za pouzdanost informacija navedenih u godišnjim izvješćima o radu njihovih glavnih uprava, a kolegij povjerenika donosi AMPR te stoga u konačnici snosi odgovornost za izradu izvješća i informacije koje su u njemu iznesene.

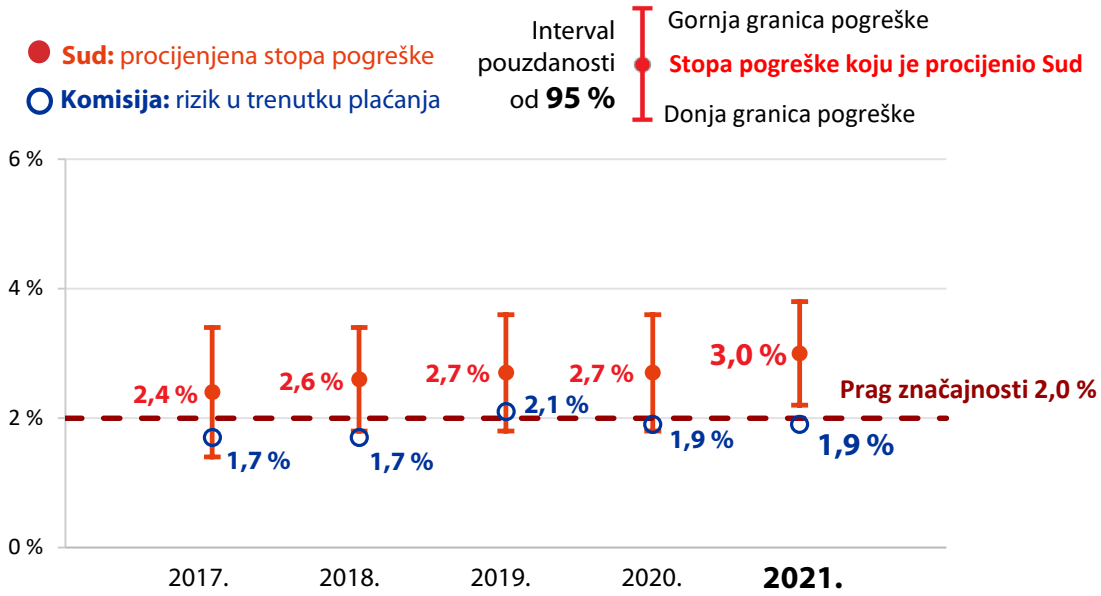
Stopa pogreške koju je procijenila Komisija ispod je raspona stope koji je procijenio Sud

1.35. U AMPR-u Komisija u pogledu transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom za 2021. iznosi procjenu rizika u trenutku plaćanja[25]. Rizik u trenutku plaćanja procjena je koju Komisija daje o iznosu koji u trenutku plaćanja nije isplaćen u skladu s važećim pravilima. Riječ je o konceptu koji je najbliži stopi pogreške koju procjenjuje Sud.

1.36. ***Slika 1.9.*** sadržava prikaz podataka Komisije o riziku u trenutku plaćanja usporedno s rasponom stope pogreške koju je procijenio Sud. Komisija je procijenila rizik u trenutku plaćanja za 2021. na 1,9 %, što je ispod stope pogreške od 3,0 % koju je procijenio Sud (2020.: 2,7 %) i ispod procijenjenog raspona između 2,2 % i 3,8 %. U odlomcima ***1.37***. – ***1.39***. opisani su čimbenici koji doprinose razlici u postotcima.

[25] Člankom 247. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Financijske uredbe zahtijeva se da se u AMPR uključi procjena stope pogreške u rashodima EU-a.

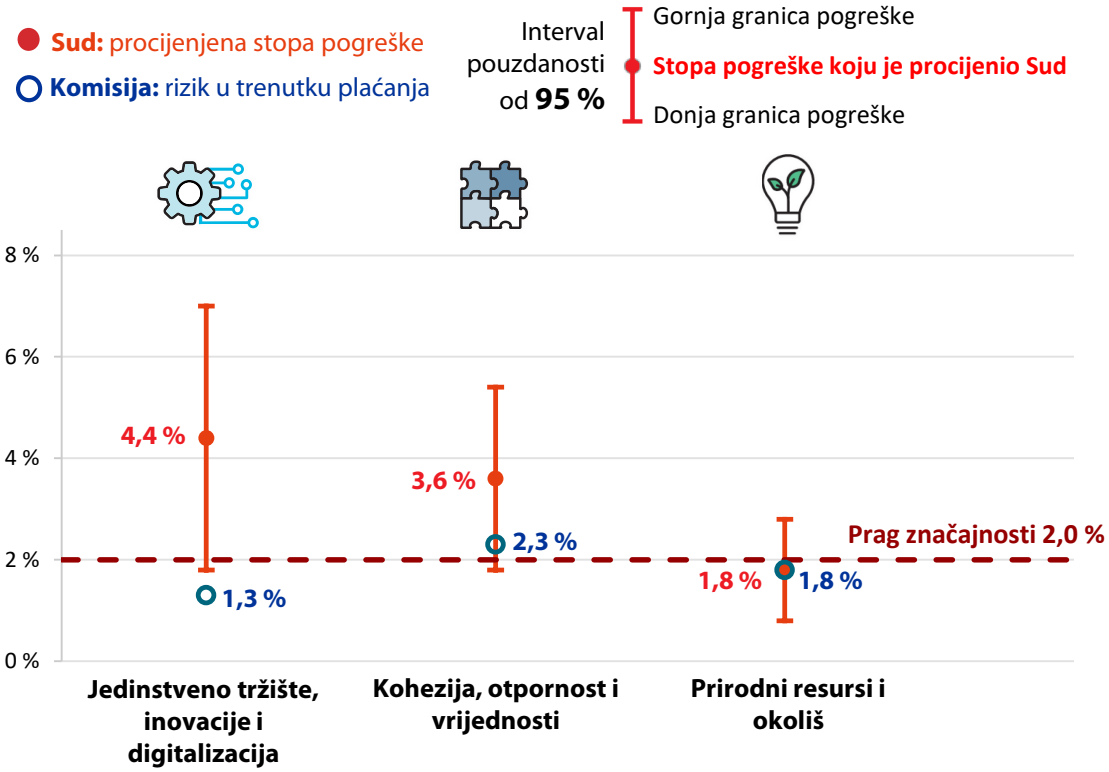
Slika 1.9. – Procjena rizika u trenutku plaćanja koju je iznijela Komisija u usporedbi sa stopom pogreške koju je procijenio Sud



Izvor: Sud.

1.37. Rizik u trenutku plaćanja navodi se pojedinačno za svaku glavnu upravu u relevantnom godišnjem izvješću o radu i u obliku ukupnih vrijednosti za svako područje politika (koje približno odgovaraju vrijednostima za svaki naslov VFO-a), kao i za Komisiju u cjelini u AMPR-u. Na ***slici 1.10.*** Sud je usporedio procijenjenu stopu pogreške s procjenama Komisije za tri najopsežnija naslova VFO-a za koje pruža posebnu procjenu.

Slika 1.10. – Stopa pogreške koju je Sud procijenio za 2021. u odnosu na rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija, za naslove VFO-a 1., 2. i 3.



Izvor: Sud.

1.38. Usporedba pokazuje da su Komisijine vrijednosti za dva područja politika niže od procjena koje je iznio Sud. Sud je utvrdio sljedeće:

— za naslov 1. **„Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”** Komisija je procijenila rizik u trenutku plaćanja na 1,3 %, što je ispod raspona stope pogreške koji je procijenio Sud (vidjeti odlomak ***4.6.***);

— za naslov 2. **„Kohezija, otpornost i vrijednosti”** procjena Komisije iznosi 2,3 % i nalazi se u donjoj polovici raspona stope pogreške koji je procijenio Sud (vidjeti odlomak ***5.15.***);

— za naslov 3. **„Prirodni resursi i okoliš”**, Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja (1,8 %) u skladu je s procjenom koju je iznio Sud (vidjeti odlomke ***6.14.*** i ***6.47.***).

1.39. U prethodnim godišnjim izvješćima Sud je upozoravao na nedostatke u *ex post* provjerama koji utječu na rizik u trenutku plaćanja[26]. Nedostatci o kojima je Sud izvijestio odnosili su se na *ex post* revizije Komisijine Zajedničke službe za reviziju („Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”), kontrole koje su provodila revizijska tijela država članica („Kohezija, otpornost i vrijednosti”) i studiju o stopi preostale pogreške koju Komisija naručuje svake godine („Susjedstvo i svijet”).

Komisijinom procjenom rizika vjerojatno će se podcijeniti razina rizika

1.40. Komisija u AMPR-u iznosi ukupnu procjenu rizika godišnjih rashoda za 2021. kako bi utvrdila visokorizična područja i usmjerila svoje djelovanje na njih. Komisija dijeli godišnje rashode na područja s niskim (manje od 1,9 %), srednjim (između 1,9 % i 2,5 %) i visokim procijenjenim rizikom u trenutku plaćanja (iznad 2,5 %). Takvu podjelu temelji na procjeni rizika u trenutku plaćanja za svaki program i drugi relevantni rashodovni segment. Za područja „Prirodni resursi i okoliš” te „Kohezija, otpornost i vrijednosti” procjenjuje ukupni rizik u trenutku plaćanja za pojedinačne agencije za plaćanja i operativne programe u državama članicama te ih razvrstava u odgovarajuće kategorije rizika (niska, srednja ili visoka). Primjenom takvog pristupa Komisija je procijenila da je rizik u trenutku plaćanja bio nizak za 55 % rashoda, srednji za njih 23 % i visok za njih 22 %.

1.41. Međutim, Sud je na temelju vlastitih aktivnosti utvrdio sljedeća ograničenja koja, cjelokupno gledajući, utječu na pouzdanost Komisijine procjene rizika:

- Naslov 1. **„Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”** (ukupni relevantni rashodi Komisije: 17 milijardi eura) uglavnom obuhvaća rashode koje je Komisija kategorizirala kao niskorizične ili srednjerizične (96 % ukupnih rashoda u okviru tog naslova). Međutim, Sud je već ranije upozorio na nedostatke u *ex post* revizijama koje je Komisija provela u tom području (vidjeti odlomak ***1.39***.), na temelju kojih podcjenjuje rizike u trenutku plaćanja za predmetne programe. Sud je za 2021. za naslov 1. procijenio stopu pogreške od 4,4 % (vidjeti odlomak ***4.6.***), što upućuje na to da navedeni nedostatci i dalje postoje.

- Naslov 2. **„Kohezija, otpornost i vrijednosti”** (ukupni relevantni rashodi Komisije: 76 milijardi eura) obuhvaća operativne programe koje je Komisija, ovisno o njihovim potvrđenim stopama pogreške, uglavnom kategorizirala kao niskorizične

[26] Vidjeti odlomak 1.37. godišnjeg izvješća Suda za 2020. i okvir 1.11. godišnjeg izvješća Suda za 2019.

ili srednjerizične (67 % ukupnih rashoda iz tog naslova). Sud je nedavno zaključio da je zapravo riječ o minimalnim stopama pogreške[27], što znači da su možda podcijenjene i da su neki programi stoga pogrešno kategorizirani kao niskorizični ili srednjerizični.

- Naslov 6. **„Susjedstvo i svijet”** (ukupni relevantni rashodi Komisije: 13 milijardi eura) Komisija je u cijelosti kategorizirala kao niskorizično ili srednjerizično područje. Stope pogreške navedene u studiji o stopi preostale pogreške glavni su izvor procjene rizika u trenutku plaćanja za ovaj naslov. Sud je već ranije zaključio[28] da ograničenja u studiji o stopi preostale pogreške mogu doprinijeti podcjenjivanju rizika u trenutku plaćanja u ovom naslovu, što pak utječe na kategorizaciju rizika. Povrh toga, u rashodima u području „Susjedstvo i svijet” Sud i dalje pronalazi velik broj mjerljivih pogrešaka, a rezultati revizije potvrđuju da je rizik od pogreške u okviru tog naslova visok (vidjeti odlomak ***8.8.***).

U Komisijinom izvješćivanju o financijskim ispravcima i povratima sredstava došlo je do poboljšanja, ali način na koji su informacije prikazane mogao bi dovesti do pogrešnog tumačenja

1.42. Komisija, u skladu s Financijskom uredbom, u AMPR-u pruža informacije o preventivnim i korektivnim mjerama za zaštitu proračuna od nezakonitih ili nepravilnih rashoda. Sud je u godišnjem izvješću za 2020. istaknuo da je način na koji su u AMPR-u za 2020. prikazani stvarni financijski ispravci i povrati sredstava složen i da nije uvijek jasan. Razlog je u tome što je u tom izvješću navedeno nekoliko različitih iznosa ovisno o fazi u kojoj su ispravci ili povrati bili („potvrđeni” ili „provedeni”), fazi u kojoj su primijenjeni (nakon *ex ante* ili *ex post* kontrola) i učinku koji su imali („zamjene” ili sredstva vraćena u proračun EU-a)[29].

1.43. U AMPR-u za 2021. Komisija u svojem prikazu stvarnih ispravaka i povrata sredstava pravi manje razlika. Kao prvo, usmjerena je na iznose ispravaka i povrata koji su „provedeni” (tj. na utvrđene iznose koji su stvarno primijenjeni i evidentirani u računovodstvenoj dokumentaciji Komisije). Kao drugo, pod „ispravke” evidentira samo one iznose koje su države članice ili krajnji primatelji potpore u konačnici vratili u

---

[27] Tematsko izvješće 26/2021 „Pravilnost rashoda u području kohezijske politike EU-a: Komisija na godišnjoj razini objavljuje minimalnu procijenjenu stopu pogreške koja nije konačna”.

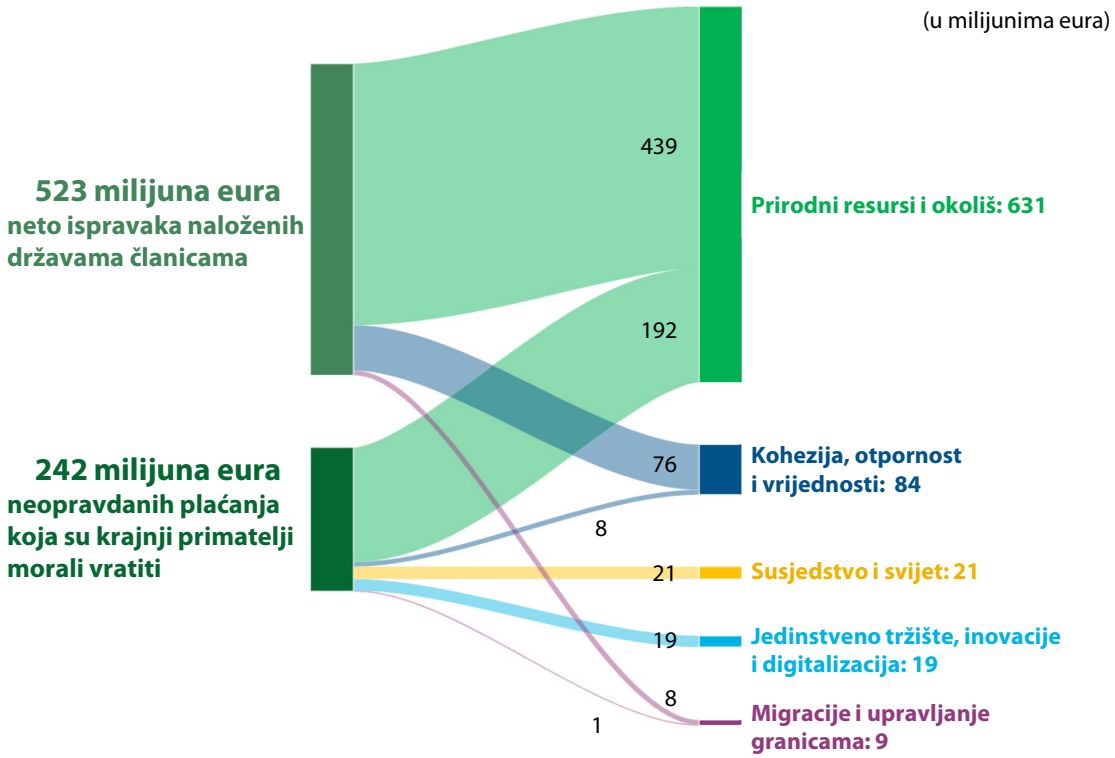
[28] Odlomci 8.21. – 8.28. godišnjeg izvješća Suda za 2020.

[29] Odlomak 1.41. i okvir 1.12. godišnjeg izvješća Suda za 2020.

proračun Unije. Zbog tog je pojednostavnjenja jasnije koliki je iznos nepravilnih rashoda ispravljen i vraćen u proračun EU-a.

1.44. Na ***slici 1.11.*** prikazan je sastav stvarnih ispravaka koje je Komisija provela i prikazala u AMPR-u za 2021. (765 milijuna eura (2020.: 440 milijuna eura)). Neto ispravci naloženi državama članicama 2021. dosegnuli su ukupan iznos od 523 milijuna eura (2020.: 90 milijuna eura), a neopravdano isplaćena sredstava koja su krajnji primatelji morali vratiti 242 milijuna eura (2020.: 350 milijuna eura). Ti se iznosi uglavnom odnose na razdoblje 2014. – 2020., ali i na prethodna programska razdoblja (obuhvaćaju i manje neto ispravke koji sežu i u razdoblje 1989. – 1993.) i godine (najstariji povrati sežu u 2005.). Za područje kohezije do kraja 2021. državama članicama još nisu naloženi nikakvi neto ispravci za programsko razdoblje 2014. – 2020.

Slika 1.11. – Financijski ispravci i povrati (765 milijuna eura) koje je Komisija izvršila i navela u AMPR-a za 2021.



Izvor: Sud, na temelju AMPR-a za 2021.

1.45. Pored iznosa koji su posljedica ispravaka koje je uvela Komisija, u AMPR-u za 2021. prikazani su i iznosi koji su posljedica njezinih *ex ante* preventivnih mjera (298 milijuna eura (2020.: 301 milijun eura)). U tom su izvješću navedene i mjere koje su primijenile države članice (4 557 milijuna eura), uključujući i *ex ante* preventivne mjere za koje iznos još nije utvrđen. U AMPR-u za 2021. zbrojeni su svi iznosi koji su posljedica preventivnih i korektivnih mjera Komisije i država članica te je taj ukupni

iznos (5 620 milijuna eura) prikazan pod „ispravcima prethodnih plaćanja”[30] i izražen kao postotak relevantnih rashoda za 2021. (3,3 %)[31]. Sud smatra da je prikazivanje iznosa na taj način nesvrhovito i da navodi na pogrešno tumačenje jer se preventivne mjere ne odnose na prethodna plaćanja ili prihvaćene rashode. Osim toga, preventivne mjere država članica ne mogu se izravno pripisati Komisiji.

Učinak postupka u vezi s vladavinom prava na pravilnost rashoda za 2021. nije jasan

1.46. Sud napominje da je Komisija u AMPR-u navela da je u travnju 2022. poslala prvu obavijest Mađarskoj u sklopu *općeg režima uvjetovanosti*[32]. Time je pokrenut postupak koji bi mogao dovesti do uvođenja mjera protiv države članice zbog kršenja načela vladavine prava. Kako bi mogla poslati takvu obavijest, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe 2020/2092 Komisija mora imati opravdane razloge smatrati da povezana sporna pitanja utječu ili da postoji ozbiljan rizik od toga da utječu na dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a ili na financijske interese EU-a. Međutim, u AMPR-u se ne navode pojedinosti o toj obavijesti, kao ni o načinu na koji bi ona mogla utjecati na pravilnost povezanih rashoda.

[30] AMPR za 2021., svezak II., Prilog 2., odjeljak 2.1., str. 49.

[31] AMPR za 2021., svezak III., Prilog 5., odjeljak 5.4., str. 31. i 32.

[32] Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.

Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje OLAF-u i EPPO-u

1.47. Prijevara je svaki namjerni čin ili propust koji se odnosi na upotrebu ili iznošenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, neobjavljivanje potrebnih informacija ili nepravilnu upotrebu financijskih sredstava EU-a[33]. Prijevarom se nanosi šteta ili se može nanijeti šteta financijskim interesima EU-a.

1.48. Primarnu odgovornost za sprječavanje i otkrivanje prijevara snose uprava određenog subjekta i osobe zadužene za upravljanje tim subjektom. Člankom 235. UFEU-a propisano je da su EU i države članice obvezne suzbijati prijevaru i sve druge nezakonite radnje, kao što je korupcija, koje štete financijskim interesima Unije.

1.49. Kao vanjski revizor EU-a Sud nema ovlasti za provođenje istraga nad slučajevima u kojima se sumnja na prijevare koje štete financijskim interesima EU-a. Sud prije pokretanja svojih revizijskih postupaka uzima u obzir rizik od prijevara (vidjeti odlomke ***(28)***. – ***(30)***. ***Priloga 1.1.***) i redovito preispituje svoje postupke. Sud prosljeđuje OLAF-u (uredu EU-a za borbu protiv prijevara) sve slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru, korupciju ili bilo koju drugu nezakonitu radnju koja štetno utječe na financijske interese EU-a, neovisno o tome jesu li ti slučajevi otkriveni tijekom revizijskih aktivnosti Suda (uključujući revizije uspješnosti) ili na temelju informacija koje su mu izravno dostavile treće strane. OLAF potom poduzima daljnje korake u pogledu tih slučajeva te odlučuje o pokretanju administrativne istrage i po potrebi surađuje s tijelima država članica i EPPO-om.

1.50. Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) osnovan je 2017. i djeluje kao neovisan i decentraliziran ured tužiteljstva Europske unije, s ovlastima za provedbu istraga, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela koja štete proračunu EU-a, kao što su prijevara, korupcija ili ozbiljne prekogranične prijevare u vezi s PDV-om, kako je definirano u Direktivi o zaštiti financijskih interesa Unije i Uredbi Vijeća

[33] Članak 3. Direktive (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije).

(EU) 2017/1939[34]. Sud surađuje s EPPO-om otkako je taj ured u lipnju 2021. započeo s radom te su te dvije organizacije 3. rujna 2021. potpisale radni dogovor[35]. Sud prosljeđuje EPPO-u sve slučajeve u kojima, na temelju vlastitih revizijskih aktivnosti ili dojavljenih informacija, posumnja na kaznena djela koja su u nadležnosti tog ureda. EPPO zatim poduzima daljnje korake u vezi s tim slučajevima i odlučuje hoće li pokrenuti kaznenu istragu. Sud je u ožujku 2022. odlučio da će, u relevantnim slučajevima, slučajeve sumnje na prijevaru istodobno prosljeđivati i OLAF-u i EPPO-u.

1.51. Sud je OLAF-u prijavio 15 slučajeva (2020.: šest slučajeva) koje je Sud otkrio tijekom revizijskih aktivnosti za 2021. i u kojima je posumnjao na prijevaru, a OLAF je u vezi s njima već pokrenuo pet istraga. Jedan od tih slučajeva Sud je usporedno prijavio i EPPO-u, kao i još jedan slučaj koji je otkrio tijekom revizijskih aktivnosti za 2021.

1.52. Među činovima prijevare ili kaznenim djelima najčešće se sumnjalo na umjetno stvaranje uvjeta potrebnih za dobivanje financijskih sredstava EU-a, što je ponegdje uključivalo i krivotvorenje službenih dokumenata, zatim na upotrebu bespovratnih sredstava u nedopuštene svrhe, na prijavu troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti i na nepravilnosti u javnoj nabavi. Na temelju informacija proizašlih iz revizija koje je Sud proveo u razdoblju 2011. – 2021. OLAF je preporučio da se zatraži povrat sredstava u iznosu od ukupno 537 milijuna eura u vezi s 43 slučajevima[36].

1.53. Povrh izvješćivanja o slučajevima koji su proslijeđeni OLAF-u i EPPO-u u ovom poglavlju, Sud se u ***poglavlju 5.*** ujedno osvrće na način na koji revizijska tijela vode računa o riziku od prijevare (vidjeti odlomak ***5.49.***), dok je ***poglavlje 6.***posvećeno praćenju provedbe preporuka Suda o otklanjanju nedostataka u politikama i postupcima u području borbe protiv prijevara u okviru ZPP-a (vidjeti odlomak ***6.49.***). Osim toga, Sud se pitanjem prijevara bavi i u zasebnim revizijama. Dovršio je reviziju Komisijinih mjera za borbu protiv prijevara u rashodima u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)[37] i korištenja crnim listama radi zaštite proračuna EU-a od

---

[34] Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”).

[35] Članci 99., 103. i 110. Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939.

[36] Ove je informacije dostavio OLAF te ih Sud ne provjerava.

[37] Tematsko izvješće 14/2022 „Odgovor Komisije na prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike: vrijeme je za dubinska rješenja”.

nepouzdanih subjekata[38]. Trenutačno se provode revizije o sukobima interesa u područjima pod podijeljenim upravljanjem (ZPP i kohezijska politika). Povrh toga, u revizijama sustava kontrole Komisije i država članica za RRF Sud analizira i posebne rizike povezane s prijevarama.

[38] Tematsko izvješće 11/2022 „Zaštita proračuna EU-a: potrebno je poboljšati upotrebu crne liste”.

Zaključci

1.54. Glavna je svrha ovoga poglavlja iznijeti informacije na kojima se temelji revizorsko mišljenje izraženo u izjavi o jamstvu. Rezultati povezane revizije izneseni su u odlomcima ***1.55***. i ***1.56***.

Rezultati revizije

1.55. Sud zaključuje da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

1.56. Kad je riječ o pravilnosti transakcija, Sud zaključuje da u prihodima nije bilo značajnih pogrešaka. Kad je riječ o rashodima, rezultati revizije koju je obavio Sud pokazuju da se procijenjena stopa pogreške povećala u odnosu na prošlu godinu, i to s 2,7 % na 3,0 %. U visokorizičnim rashodima (uglavnom utemeljenima na nadoknadi troškova) postojala je značajna stopa pogreške. Ove se godine udio visokorizičnih rashoda u revizijskom statističkom skupu Suda dodatno povećao na 63,2 % te i dalje zauzima znatan dio revizijskog statističkog skupa Suda.

1.57. Komisijina je u AMPR-u za 2021. iznijela procijenjenu stopu pogreške (odnosno rizika u trenutku plaćanja) od 1,9 %, što je ispod raspona stope koji je procijenio Sud.

1.58. Ograničenja u *ex post* provjerama koje Komisija i države članice provode za naslove 1., 2. i 6. VFO-a utječu na rizik u trenutku plaćanja naveden u AMPR-u, a time i na Komisijinu procjenu rizika. Sud je praćenjem Komisijinog izvješćivanja o financijskim ispravcima i povratima sredstava utvrdio da je došlo do poboljšanja, ali način na koji su informacije prikazane mogao bi dovesti do pogrešnog tumačenja.

Prilozi

Prilog 1.1 – Revizijski pristup i metodologija

(1) U ovom se prilogu opisuju pristup i metodologija koje Sud primjenjuje za reviziju pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti prihodovnih transakcija i transakcija iz VFO-a[39] (proračunski rashodi). Revizijski pristup Suda za rashode u okviru RRF-a[40] (odnosno glavne komponente instrumenta NGEU[41]), koji je različit i privremen, opisan je u ***poglavlju 10.***

(2) Aktivnosti Suda usklađene su s međunarodnim revizijskim standardima i njima se jamči da su revizorska mišljenja Suda potkrijepljena dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima. U ovom se prilogu ujedno navode glavne razlike između revizijskog pristupa koji primjenjuje Sud i načina na koji Komisija procjenjuje razinu nepravilnosti i na koji izvješćuje o njoj[42] pri obavljanju svojih dužnosti u svojstvu upravitelja proračunom EU-a. U tu svrhu Sud pojašnjava način na koji:

— ekstrapolira utvrđene pogreške (odlomak ***(7)***.);

— strukturira poglavlja prema naslovima VFO-a (odlomak ***(9)***.);

— primjenjuje pravila EU-a i nacionalna pravila (odlomak ***(10)***.); te

— kvantificira pogreške u području javne nabave (odlomak ***(19)***.).

(3) Informacije o revizijskoj metodologiji Suda dostupne su na njegovim internetskim stranicama[43]. Pri planiranju revizije Sud se koristi modelom jamstva. Pritom Sud razmatra rizik od pojave pogrešaka (inherentni rizik), kao i rizik od toga da se pogreške ne spriječe ili ne otkriju i ne isprave (kontrolni rizik).

---

[39] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 kojom se utvrđuje VFO za razdoblje 2021. – 2027.

[40] Uredba (EU) 2021/241.

[41] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2094

[42] AMPR za 2021., svezak II., Prilog 2., fusnota 49., str. 53.

[43] Platforma Suda za revizijsku metodologiju – AWARE.

DIO 1. – Revizijski pristup za pouzdanost računovodstvene dokumentacije

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

(a) konsolidiranih financijskih izvještaja; i

(b) izvješća o izvršenju proračuna.

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

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

(b) rezultate njezina poslovanja i novčane tokove; te

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

(6) Revizija koju Sud provodi obuhvaća:

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

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

(c) analizu dosljednosti i razumnosti glavnih računovodstvenih podataka;

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

(e) dokazno ispitivanje preuzetih obveza, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka;

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

(g) primjenu praga značajnosti od 2,0 % za donošenje revizorskog mišljenja, uzimajući pritom u obzir narav, iznos i kontekst pogrešaka te druge dostupne informacije.

DIO 2. – Revizijski pristup za pravilnost transakcija

(7) Trenutačni pristup Suda obavljanju procjena o tome jesu li transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom usklađene s pravilima i propisima EU-a

uglavnom se temelji na izravnom ispitivanju usklađenosti na velikom nasumičnom reprezentativnom uzorku transakcija. Prema prihvaćenim statističkim praksama ekstrapolacijom rezultata statističkog uzorka dobiva se najbolja procjena stope pogreške. Sud dijeli uzorak na visokorizične i niskorizične rashode, kao i u različite podskupine za naslove VFO-a o kojima izvješćuje. Taj postupak omogućava Sudu da ekstrapolira otkrivene pogreške na relevantna područja.

(8) Međutim, Sud razmatra postoji li mogućnost da se učinkovito posluži provjerama pravilnosti koje su već obavili drugi revizori. U slučaju da rezultate tih provjera želi upotrijebiti u sklopu vlastitih revizijskih aktivnosti, Sud u skladu s revizijskim standardima procjenjuje neovisnost i nadležnost drugih revizora te opseg i prikladnost njihovih aktivnosti.

Kako Sud ispituje transakcije

(9) Sud organizira svoje revizijske aktivnosti i izvješćuje o njihovim rezultatima prema različitim naslovima VFO-a u skladu sa strukturom proračuna o kojoj je odlučio zakonodavac. U okviru svakog naslova VFO-a za koji Sud donosi posebnu procjenu (***poglavlja 4., 5., 6.*** i ***9.***) Sud ispituje reprezentativni uzorak transakcija kako bi iznio procijenjenu stopu pogreške u cjelokupnom revizijskom statističkom skupu.

(10) Za svaku odabranu transakciju Sud utvrđuje je li povezani zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhom odobrenom proračunom i navedenom u zakonskim aktima te je li u skladu s važećim zakonima i propisima. Procjenom koju iznosi Sud primjereno se uzima u obzir način na koji nacionalni sudovi ili nacionalna neovisna i nadležna tijela te Sud Europske unije tumače zakonodavstvo EU-a i nacionalno zakonodavstvo. Sud ispituje način na koji je izračunan iznos zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja (za opsežnije zahtjeve ispitivanje se temelji na odabranim stavkama koje su reprezentativne za sve stavke iz predmetne transakcije). To uključuje praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do krajnjih primatelja (npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili projekta razvojne pomoći) te ispitivanje usklađenosti na svakoj razini.

(11) Kad je riječ o ispitivanju prihodovnih transakcija, pri ispitivanju vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju. Kad je riječ o vlastitim sredstvima koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu, Sud je preispitao postupak sastavljanja podataka o prognozama jer će države članice statističke procjene za tekuću godinu dostaviti tek 2023. Sud ispituje sustave Komisije za kontrolu povezanih doprinosa država članica sve do trenutka u kojem su oni zaprimljeni i evidentirani u konsolidiranoj

računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i tok carinskih pristojbi, kao i u prethodnom slučaju, sve do trenutka u kojem ih je Komisija zaprimila i evidentirala.

(12) Kad je riječ o rashodovnoj strani proračuna, rashodi se ispituju u trenutku kada krajnji primatelji financijskih sredstava EU-a počnu provoditi aktivnosti koje se financiraju tim sredstvima ili kad im nastanu povezani troškovi te kad Komisija prihvati rashode („*prihvaćeni rashodi*"). Taj se pristup primjenjuje na sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine). U praksi to znači da statistički skup transakcija koje Sud obrađuje obuhvaća međuplaćanja i završna plaćanja. Sud nije ispitao plaćanja predujmova u trenutku njihova izvršenja, već nakon što:

(a) je krajnji primatelj sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) pružio dokaz o njihovoj uporabi;

(b) je Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja sredstvima EU-a) obračunom predujma prihvatila konačnu uporabu sredstava.

(13) Izmjene prethodnog zakonodavstva za VFO za razdoblje 2014. – 2020. za područje „Kohezija" utjecale su na ono što Komisija smatra „prihvaćenim rashodima" u tom području. Od 2017. statistički skup koji Sud ispituje u okviru revizije tog naslova VFO-a uključuje rashode obuhvaćene računovodstvenom dokumentacijom koju Komisija prihvaća na godišnjoj razini za razdoblje 2014. – 2020. i završna plaćanja (uključujući pretfinanciranja koja su već poravnana) za razdoblje 2007. – 2013. To znači da je Sud ispitivao transakcije za koje su države članice trebale provesti sve relevantne mjere za ispravak pogrešaka koje su same utvrdile. Povrh prikupljanja informacija za potrebe davanja izjave o jamstvu za 2021., cilj je Suda preispitati rad revizijskih tijela i izvesti zaključak o pouzdanosti ključnog pokazatelja pravilnosti kojim se Komisija služi u tom području, a to je stopa preostale pogreške.

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

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

(16) Pristup kojim se Sud služi nije osmišljen na način da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u cijelom statističkom skupu. Stoga iznesene vrijednosti koje se odnose na broj pogrešaka otkrivenih u okviru određenog naslova VFO-a, rashoda kojima upravlja određena glavna uprava ili rashoda određene države članice nisu pokazatelj učestalosti pogrešaka u transakcijama koje je financirao EU ili u pojedinačnim državama članicama.

Kako Sud ocjenjuje i prikazuje rezultate ispitivanja transakcija

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

(18) Kriteriji kojima se Sud služi za kvantifikaciju pogrešaka u javnoj nabavi opisani su u dokumentu „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification" (Neusklađenost s pravilima javne nabave – vrste nepravilnosti i osnova za kvantifikaciju)[44].

(19) Kvantifikacija kojom se Sud služi može se razlikovati od kvantifikacije kojom se služe Komisija ili države članice pri donošenju odluke o načinu postupanja u slučaju pogrešne primjene pravila javne nabave. Sud kvantificira samo ozbiljna kršenja pravila javne nabave. Kao 100 %-tne pogreške u području javne nabave kvantificira samo ona kršenja pravila zbog kojih na određenom natječaju nije pobijedila najbolja ponuda, čime rashodi ostvareni na temelju povezanog ugovora postaju neprihvatljivi. Sud ne upotrebljava fiksne stope za različite vrste kršenja pravila javne nabave kao što to čini Komisija[45]. Sud temelji svoju kvantifikaciju

[44] „Quantification of public procurement errors".

[45] Smjernice Komisije iz 2019. o financijskim ispravcima u slučajevima nepravilnosti u području javne nabave iz priloga Odluci Komisije od 14. svibnja 2019.o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija.

pogrešaka u području javne nabave na iznosima neprihvatljivih rashoda u ispitanim transakcijama.

Procijenjena stopa pogreške

(20) Za većinu naslova VFO-a i za proračun EU-a u cjelini Sud iznosi „procijenjenu stopu pogreške”, kojom se isključivo uzimaju u obzir mjerljive pogreške i koja se izražava u obliku postotka. Među primjere pogrešaka ubrajaju se mjerljive povrede važećih propisa, pravila ili ugovora, odnosno uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava. Sud usto procjenjuje donju granicu pogreške i gornju granicu pogreške.

(21) Za donošenje svojeg mišljenja Sud se vodi pragom značajnosti od 2,0 %. uzimajući pritom u obzir narav, iznos i kontekst pogrešaka te druge dostupne informacije.

(22) Ukupna procijenjena stopa pogreške više nije jedini temelj izjave Suda o jamstvu. Sud od 2016. i dalje utvrđuje niskorizična područja proračuna EU-a, u kojima očekuje da će utvrditi neznačajnu stopu pogreške u prihvaćenim rashodima, te visokorizična područja, u kojima pretpostavlja da će utvrditi značajnu stopu pogreške. U tu svrhu Sud povrh inherentnih rizika i rizika u pogledu kontrole uzima u obzir procjenu koju obavlja nad sustavima upravljanja i kontrole, kao i rezultate prijašnjih revizija. Na primjer, Sud kategorizira određene rashode u okviru naslova 3. VFO-a u području ruralnog razvoja utemeljene na dodijeljenim pravima i druge administrativne rashode (tj. rashode koji se ne odnose na plaće) u okviru naslova 7. VFO-a kao visokorizične na temelju iskustva iz prijašnjih revizija. Takva podjela omogućava mu da što je učinkovitije moguće ustanovi jesu li utvrđene značajne pogreške „raširene” (vidjeti odlomak ***(27)***.).

Sud ispituje sustave i izvješćuje o rezultatima

(23) Komisija, druge institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i regije korisnice sredstava uspostavljaju kontrolne sustave za upravljanje proračunskim rizicima te nadzor nad pravilnošću transakcija i jamčenje takvog nadzora. Ispitivanje tih sustava korisno je za utvrđivanje područja u kojima su potrebna poboljšanja. Povrh toga, rezultati tih aktivnosti doprinose procjeni rizika koju obavlja Sud.

(24) Svakim naslovom VFO-a, uključujući prihode, obuhvaćeni su brojni pojedinačni sustavi. Sud iznosi rezultate provedenog ispitivanja sustava zajedno s preporukama za poboljšanje.

Kako Sud oblikuje mišljenja u izjavi o jamstvu

(25) Sud temelji svoje mišljenje na dostatnim, relevantnim i pouzdanim revizijskim dokazima o pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom

dokumentacijom EU-a. Kako bi prikupio te dokaze, Sud provodi ispitivanje transakcija i ispituje sustave upravljanja i kontrole, o čemu izvješćuje u ***poglavljima 3. – 9.*** Revizije koje Sud obavlja omogućavaju mu da oblikuje utemeljeno mišljenje o tome jesu li pogreške u određenom statističkom skupu ispod ili iznad utvrđenog praga značajnosti.

(26) U slučajevima u kojima utvrdi značajnu stopu pogreške i odredi njezin učinak na revizorsko mišljenje, Sud je dužan ispitati jesu li te pogreške ili nedostatak revizijskih dokaza „rašireni". Sud pri tome primjenjuje smjernice iz (izmijenjenog) međunarodnog revizijskog standarda (MrevS ili engl. ISA) br. 705[46] (proširenjem područja primjene tih smjernica na pitanja zakonitosti i pravilnosti, u skladu s ovlastima Suda). U slučajevima u kojima su pogreške značajne i raširene Sud izražava nepovoljno mišljenje.

(27) Pogreška i/ili nedostatak revizijskih dokaza smatraju se „raširenima" ako, prema prosudbi revizora, nisu ograničeni na posebne elemente, računovodstvenu dokumentaciju ili stavke u financijskim izvještajima (odnosno, ako su prisutni u cijeloj računovodstvenoj dokumentaciji ili u svim ispitanim transakcijama). Čak i ako jesu ograničeni na jedno od navedenoga, i dalje se smatraju raširenima ako se odnose ili bi se mogli odnositi na znatan dio financijskih izvještaja ili biti povezani s objavljenim informacijama koje su od temeljne važnosti za korisnike, u smislu njihova razumijevanja tih financijskih izvještaja.

DIO 3. – Revizijski postupci u vezi s prijevarom

(28) Sud utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima utvrđenima zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške.

(29) Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći.

[46] „International Standard on Auditing (ISA) 705 (revised), Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report".

(30) Ako Sud ima razloga za sumnju da je u određenim slučajevima počinjena prijevara, takve slučajeve prijavljuje OLAF-u, uredu EU-a za borbu protiv prijevara, koji je zadužen za provođenje potrebnih administrativnih istraga. Povrh toga, Sud od 2021. prosljeđuje Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO) sve slučajeve u kojima, na temelju vlastitih revizijskih aktivnosti ili dojavljenih informacija, posumnja na kaznena djela koja su u nadležnosti tog ureda. EPPO zatim poduzima daljnje korake u vezi s tim slučajevima i odlučuje hoće li pokrenuti kaznenu istragu. Sud OLAF-u i EPPO-u svake godine prijavljuje nekoliko slučajeva.

DIO 4. – Poveznica između revizorskog mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i revizorskog mišljenja o pravilnosti transakcija

(31) Sud je donio:

(a) revizorsko mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za dovršenu financijsku godinu; i

(b) revizorska mišljenja o pravilnosti prihoda i rashoda povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom.

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

(33) U slučajevima u kojima revizori istodobno donose revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i o pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom, tim je standardima predviđeno da mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno samo po sebi ne podrazumijeva izražavanje mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno.

Poglavlje 2.

Proračunsko i financijsko upravljanje

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	2.1.
Proračunsko i financijsko upravljanje za 2021.	2.2. – 2.39.
Izvršenje proračuna bilo je na niskoj razini kad je riječ o *preuzetim obvezama*, no na visokoj razini kad je riječ o plaćanjima	2.2. – 2.16.
Kasno donošenje uredbi dovelo je do niske razine izvršenja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza	2.4. – 2.8.
Iskorištena su gotovo sva odobrena sredstva za plaćanje	2.9. – 2.11.
Iskorištenost sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. zabilježila je povećanje	2.12. – 2.16.
Povećao se iznos proračunskih prijenosa	2.17. – 2.19.
Tijekom 2021. započelo se s primjenom instrumenta NGEU	2.20. – 2.25.
Postojale su znatne razlike u razmjeru izvršenja preuzetih obveza među programima koji se financiraju iz instrumenta NGEU	2.20. – 2.23.
Mnoge države članice primile su pretfinanciranje bespovratnim sredstvima iz RRF-a, a Španjolska je primila plaćanje za dosezanje ključnih etapa	2.24. – 2.25.
Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i instrumenta NGEU dosegnule su rekordan iznos od 341,6 milijardi eura	2.26. – 2.32.
Plaćanja *krajnjim primateljima* iz *financijskih instrumenata* pod podijeljenim upravljanjem konačno su se povećala 2020.	2.33. – 2.36.
Izvanproračunski instrumenti za *vanjsko djelovanje* sada su uključeni u proračun EU-a	2.37.
Još uvijek ne postoji sveobuhvatno izvješćivanje u vezi s bolešću COVID-19	2.38. – 2.39.

Rizici i izazovi 2.40. – 2.54.

Istodobna primjena različitih proračunskih instrumenata u relativno kratkom razdoblju sa sobom nosi rizike i izazove 2.40. – 2.41.

Ukupna izloženost proračuna EU-a povećala se 2021., uglavnom zbog uvođenja instrumenta NGEU 2.42. – 2.44.

Postoji niz mehanizama za zaštitu proračuna EU-a od rizika povezanih s nepredviđenim obvezama 2.45. – 2.51.

Povećan je prostor u proračunu u pogledu gornje granice vlastitih sredstava 2.45. – 2.47.

Protujamstvima za zajmove u okviru instrumenta SURE smanjuju se rizici za proračun EU-a 2.48.

***Zajedničkim fondom za rezervacije* 2021. započelo se s objedinjavanjem jamstvenih fondova 2.49. – 2.51.**

Ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu povećavaju se rizici za proračun EU-a 2.52. – 2.54.

Zaključci i preporuke 2.55. – 2.66.

Zaključci 2.55. – 2.66.

Preporuke

Prilozi

Prilog 2.1. – Primjena instrumenta NGEU po programima (u milijunima eura)

Uvod

2.1. U ovom poglavlju iznesena su glavna pitanja u području proračunskog i financijskog upravljanja koja je Sud utvrdio u svojem radu za 2021. – prvu godinu novog *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* za razdoblje 2021. – 2027.[1] Analizom koju je proveo Sud obuhvaćena su i dodatna financijska sredstva koja proizlaze iz instrumenta *NextGenerationEU (NGEU)*[2], čiji je cilj poduprijeti oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19. Sud u ovom poglavlju izvješćuje i o proračunskim i financijskim rizicima i izazovima s kojima bi se EU mogao suočiti tijekom nadolazećih godina. Sud temelji ovo poglavlje na svojem pregledu izvršenja proračuna EU-a i dokumenata koje su objavili Komisija i drugi dionici. U obzir se uzima i rad obavljen tijekom izrade godišnjeg izvješća, tematskih izvješća, pregleda i mišljenja Suda.

---

[1] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.

[2] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2094 o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19.

Proračunsko i financijsko upravljanje za 2021.

Izvršenje proračuna bilo je na niskoj razini kad je riječ o *preuzetim obvezama*, no na visokoj razini kad je riječ o plaćanjima

2.2. Sud u ovom odjeljku analizira način izvršenja proračuna EU-a 2021. Tom analizom nisu obuhvaćeni rashodi financirani iz *prijenosa* i *namjenskih prihoda* jer oni nisu dio donesenog proračuna i na njih se primjenjuju drukčija pravila. Sud je analizom obuhvatio i dodatne iznose koji proizlaze iz instrumenta NGEU. *Mehanizam za oporavak i otpornost* (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*) obuhvaćen je u ograničenoj mjeri, pri čemu je u obzir uzeta samo sastavnica koja se temelji na *bespovratnim sredstvima*, a nije obuhvaćena sastavnica temeljena na zajmovima, koja je odvojena od proračuna EU-a.

2.3. U donesenom proračunu EU-a za 2021. bilo je više *odobrenih sredstava za plaćanje* nego *odobrenih sredstava za preuzimanje obveza*. Ovo je prvi takav slučaj u posljednjih 40 godina. Sud je prethodnih godina[3] pozivao na održavanje uredne ravnoteže između odobrenih sredstava za plaćanje i odobrenih sredstava za preuzimanje obveza te na stavljanje na raspolaganje dostatnih odobrenih sredstava za plaćanje.

Kasno donošenje uredbi dovelo je do niske razine izvršenja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza

2.4. *Proračunsko tijelo* odobrilo je početni proračun u iznosu od 164,3 milijarde eura za odobrena sredstva za preuzimanje obveza te šest izmjena proračuna, od čega je njih četiri dovelo do izmjene iznosa odobrenih sredstava za preuzimanje obveza. Konačni proračun za odobrena sredstva za preuzimanje obveza iznosio je 166,8 milijardi eura, što je iznad gornje granice VFO-a od 163,5 milijardi eura (vidjeti ***sliku 2.1.***). To je omogućeno primjenom *posebnih instrumenata*, kao što su instrument fleksibilnosti i

[3] Vidjeti odlomak 2.48. godišnjeg izvješća Suda za 2016., odlomak 2.48. godišnjeg izvješća Suda za 2018. i odlomak 2.52. godišnjeg izvješća Suda za 2019.

pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi, koje EU može upotrijebiti kako bi fleksibilno reagirao na nepredviđene okolnosti.

2.5. Tijekom 2021. preuzete su obveze za ukupno 113,4 milijarde eura, što je tek 68 % ukupnog raspoloživog iznosa. Ta je stopa iznimno niska, čak niža i od stope iz 2014., prve godine prethodnog VFO-a (77 %).

2.6. Zakonodavni paket na kojem se temelji VFO za razdoblje 2021. – 2027. čine Uredba o VFO-u[4], koju je Komisija prvotno predložila u svibnju 2018., a donesena je tek u prosincu 2020., te niz sektorskih uredbi, koje su sve odobrene nakon početka VFO-a. Za poljoprivredne fondove[5] doneseno je prijelazno razdoblje za 2021. – 2022. Kašnjenje u donošenju sektorskog zakonodavstva bilo je znatno veće nego na početku VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Do kašnjenja je uglavnom došlo zbog pandemije bolesti COVID-19 i drugog Komisijinog prijedloga VFO-a, koji je iznesen u svibnju 2020.

2.7. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2020.[6] istaknuo rizik od kašnjenja u upotrebi fondova pod *podijeljenim upravljanjem* u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. zbog kasnog donošenja *Uredbe o zajedničkim odredbama*[7]. Sud je također istaknuo rizik od pritiska na administrativne resurse Komisije i država članica zbog potrebe da se ubrza iskorištavanje sredstava iz *europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi)* u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020., kao i iz dodatno dostupnih izvora financiranja (instrument NGEU).

---

[4] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093.

[5] Uredba (EU) 2020/2220 o utvrđivanju određenih prijelaznih odredaba za potporu iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) u godinama 2021. i 2022.

[6] Vidjeti godišnje izvješće Suda za 2020., odlomci 2.23. – 2.31.

[7] Uredba (EU, Euratom) 2021/1060 o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

2.8. Kašnjenja u donošenju sektorskih uredbi 2021. usporila su pokretanje novih *programa*, posebno za osam fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama[8]. Za tih osam fondova pod podijeljenim upravljanjem iskorišteno je tek 2 % raspoloživog iznosa odobrenih sredstava za preuzimanje obveza. Stopa iskorištenja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za tri najveća fonda (*Europski fond za regionalni razvoj*, *Kohezijski fond* i *Europski socijalni fond*) bila je niža od 1 %. Ti su rashodi bili povezani sa stavkama kao što je *tehnička pomoć*. Slijedom toga, u skladu s odredbama Uredbe o VFO-u[9], iz 2021. u financijske godine 2022. – 2025. potrebno je prenijeti u jednakim omjerima (25 %) gotovo 49 milijardi eura od ukupno dostupnog iznosa od 50,1 milijarde eura odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u okviru fondova pod podijeljenim upravljanjem. Stoga će se povezana plaćanja državama članicama izvršiti kasnije nego što je prvotno planirano.

Iskorištena su gotovo sva odobrena sredstva za plaćanje

2.9. Za odobrena sredstva za plaćanje proračunsko tijelo odobrilo je početni proračun od 166,1 milijarde eura, što je gotovo identično gornjoj granici utvrđenoj Uredbom o VFO-u za 2021. Dvjema izmjenama proračuna raspoloživi iznos odobrenih sredstava za plaćanje povećan je za 2,0 milijarde eura, čime je konačni proračun narastao na 168,0 milijardi eura[10]. Kao što je to bio slučaj s odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza, prekoračenje gornje granice VFO-a omogućeno je primjenom posebnih instrumenata. Iskorištena su gotovo sva raspoloživa odobrena sredstva za plaćanje u proračunu EU-a. Plaćanja su dosegla 163,6 milijardi eura, što čini 97 % ukupnih raspoloživih odobrenih sredstava. Vidjeti ***sliku 2.1.*** Od ukupne vrijednosti plaćanja izvršenih 2021. udio u visini od 46 % iskorišten je za pokrivanje potreba ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020.

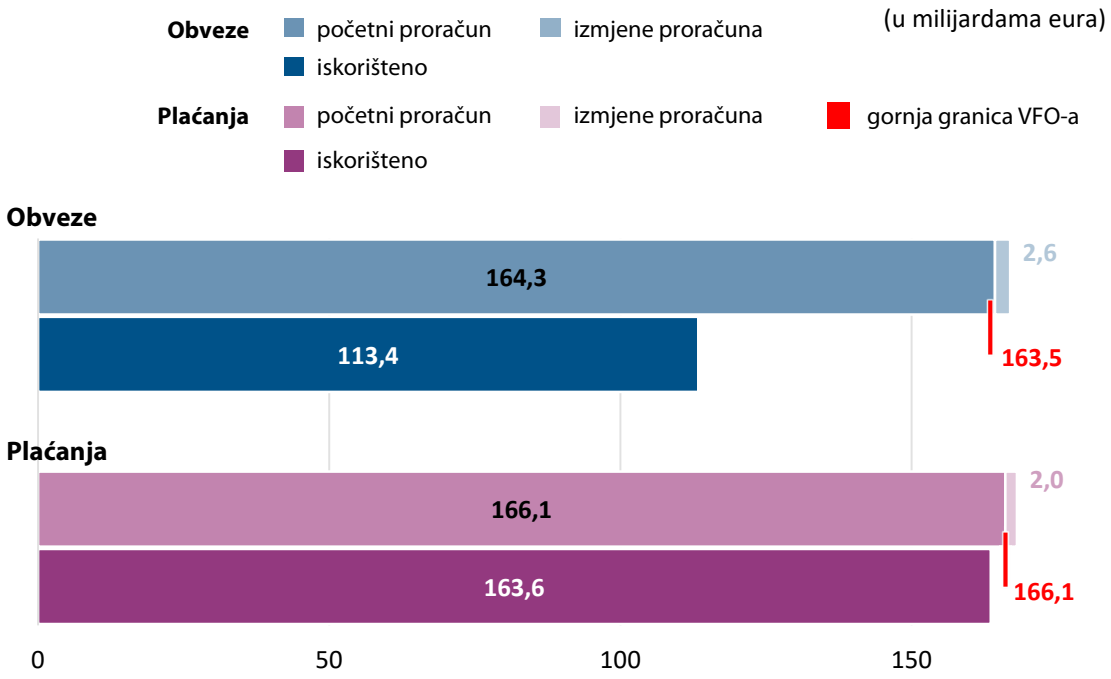
---

[8] Osam fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama čine Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond plus, Kohezijski fond, Fond za pravednu tranziciju, Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu, Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

[9] Članak 7. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093.

[10] Razlika je uzrokovana zaokruživanjem.

Slika 2.1. – Izvršenje proračuna 2021.



Napomena: predmetni su iznosi zaokruženi.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2021., izvješća o izvršenju proračuna iz računovodstvenog sustava Komisije i bilješki.

2.10. Uzimajući u obzir dodatna plaćanja u iznosu od 62,6 milijardi eura iz namjenskih prihoda (uglavnom bespovratna sredstva iz RRF-a) i 1,8 milijardi eura prijenosa iz 2020., plaćanja su 2021. ukupno iznosila 228,0 milijardi eura.

2.11. Plaćanja 2021. bila su svakako unutar gornje granice za plaćanja. Nije bilo potražnje za plaćanjima iz novih fondova pod podijeljenim upravljanjem i bilo je dostupno dovoljno odobrenih sredstava za plaćanje kako bi se zadovoljile preostale visoke razine potražnje za plaćanjima iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. U skladu s Komisijinim dugoročnim predviđanjima[11] VFO bi trebao sadržavati dovoljno odobrenih sredstava za plaćanje kako bi se pokrile potrebe za plaćanjima u nadolazećim godinama.

[11] Komisijino izvješće o dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a za razdoblje 2021. – 2027., COM(2021) 343 final.

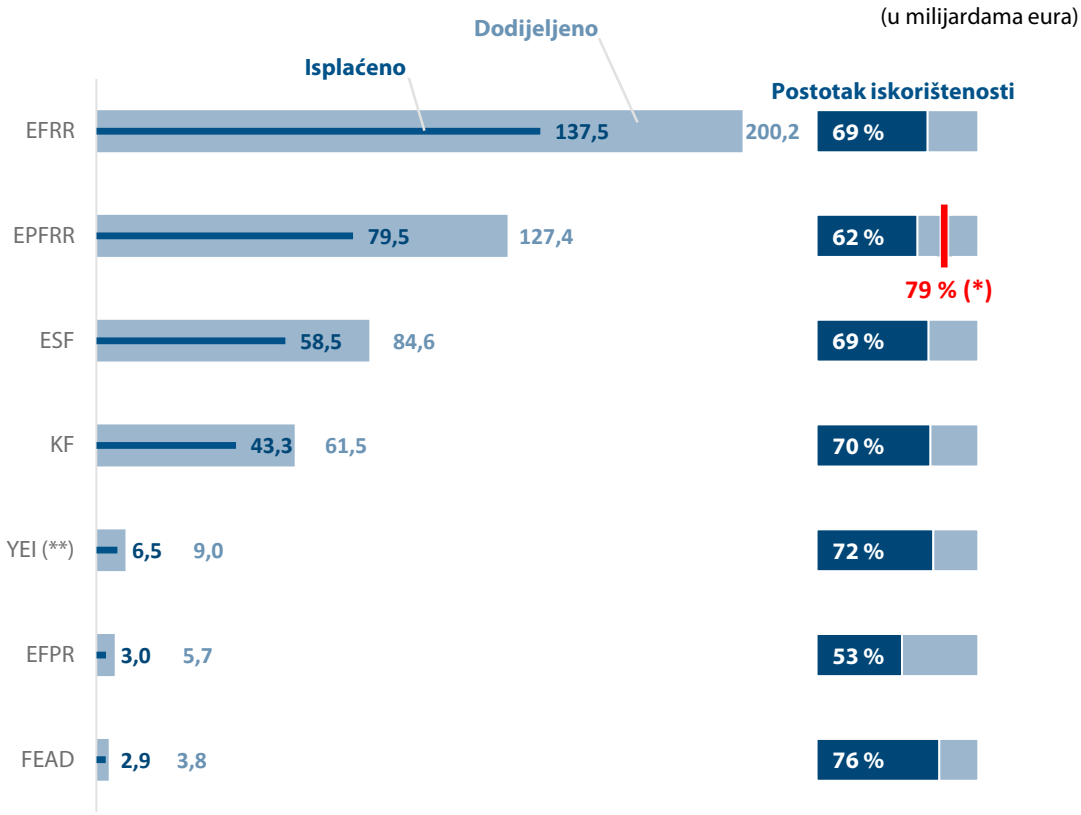
Iskorištenost sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. zabilježila je povećanje

2.12. Kako je opisano u odlomcima ***2.6***. – ***2.8***., upotreba fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. nije započela kako je planirano. U okviru tih fondova 2021. gotovo i da nije bilo izvršenih plaćanja.

2.13. Tijekom 2021. države članice nastavile su iskorištavati sredstva iz ESI fondova iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Osim toga, *Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (EPFRR)* dodijeljena su za 2021. i 2022. dodatna sredstva iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. (28,1 milijarda eura).

2.14. Na kraju 2021. ukupna kumulativna plaćanja za operativne programe u okviru ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. iznosila su 331,1 milijardu eura, od ukupno dostupnog iznosa od 492 milijarde eura (67 %). Do *zaključenja* programa do kraja 2025. preostalih 160,9 milijardi eura trebalo bi biti isplaćeno, a ostatak opozvan, uz iznimku EPFRR-a, u okviru kojeg je zaključenje predviđeno za 2027. Riječ je o sredstvima koja čine najveći dio iznosa od 251,7 milijardi eura *nepodmirenih obveza* u proračunu EU-a na kraju 2021. (vidjeti odlomak ***2.26***.). Iskorištenost na godišnjoj razini bila je 2021. veća nego prethodnih godina. Plaćanja su se povećala sa 72 milijarde eura 2020. na 75,1 milijardu eura 2021. (bez sredstava iz instrumenta NGEU). Na ***slici 2.2.*** Sud iznosi kumulativne stope iskorištenosti za svaki ESI fond, bez sredstava iz instrumenta NGEU.

Slika 2.2. – Iskorištenost financijskih sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (bez sredstava iz instrumenta NGEU)



Pokrate: Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (KF), Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI), Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) i Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD).

(*) Crvena crta označava stopu iskorištenosti bez dodatnih dodijeljenih sredstava za 2021. i 2022. u iznosu od 28,1 milijarde eura iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.
(**) YEI uključuje odgovarajuću komponentu iz ESF-a.

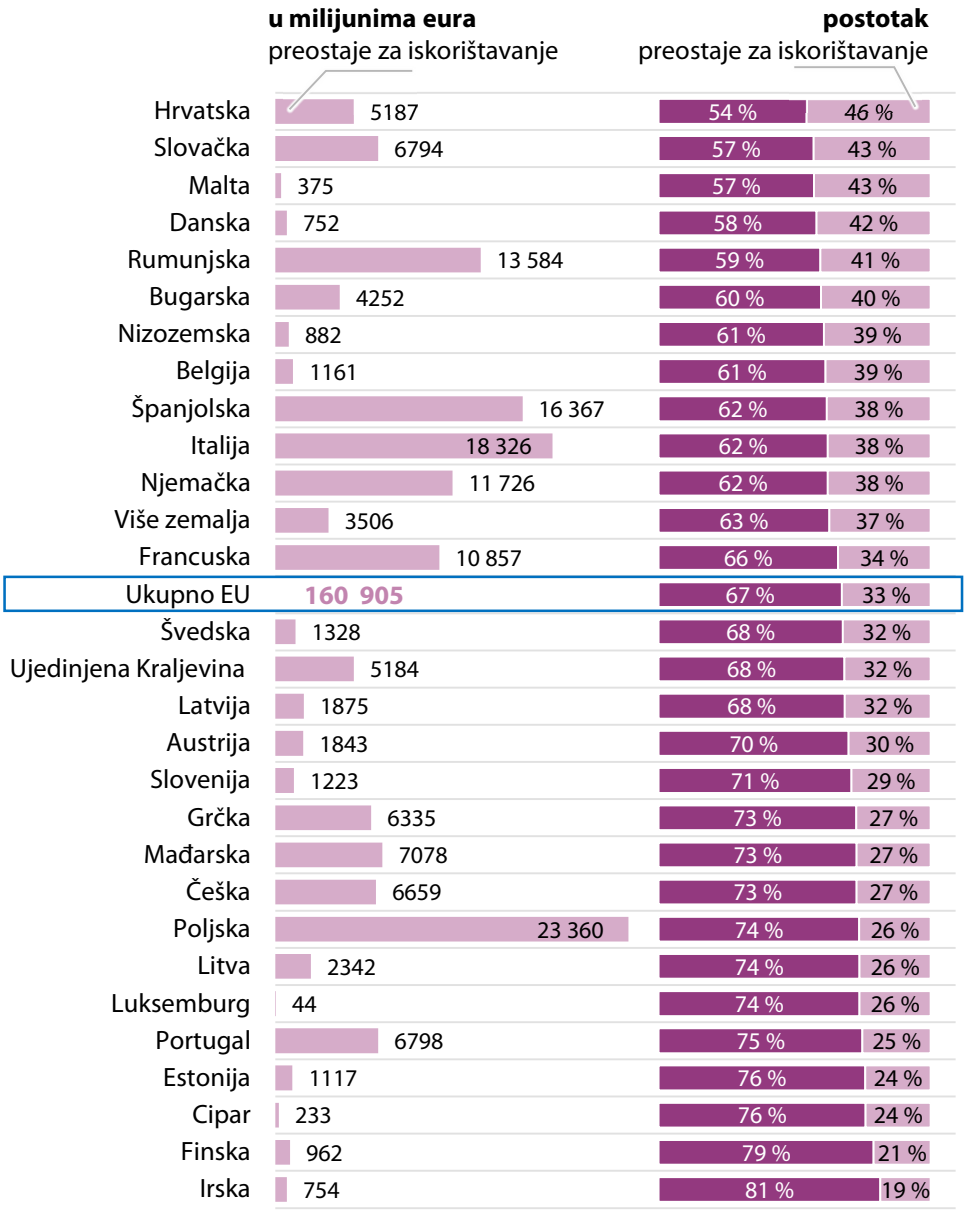
Izvor: Sud, na temelju Komisijinih podataka o plaćanjima EU-a u okviru ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (dnevno ažuriranje).

2.15. Uz iznimku *Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)*, međusobna razlika između stopa iskorištenosti za sve se ESI fondove kreće se unutar 10 postotnih bodova. To uključuje i EPFRR, koji bi imao stopu iskorištenosti od 79 % umjesto 62 % da je isključena dodatna dodjela sredstava opisana u odlomku ***2.13***.

2.16. Kako je prikazano na ***slici 2.3.***, kumulativna stopa iskorištenosti sredstava iz ESI fondova u državama članicama znatno se razlikuje. Irska, Finska, Cipar i Estonija (silaznim redoslijedom prema stopi iskorištenosti) primile su više od 75 % iznosa koji su im dodijeljeni (bez sredstava iz instrumenta NGEU). S druge strane, Hrvatska, Slovačka, Malta, Danska i Rumunjska (uzlaznim redoslijedom prema stopi iskorištenosti) primile su manje od 60 % iznosa za koje su preuzele obveze. S obzirom na to da se približava

zaključenje programa, pritisak u pogledu iskorištenja svih sredstava kako bi se izbjegao *opoziv* sredstava posebno je naglašen za određene države članice.

Slika 2.3. – Razine iskorištenosti sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (bez sredstava iz instrumenta NGEU)



Napomena: iznosi uključuju dodatnu dodjelu sredstava za EPFRR.

Izvor: Sud, na temelju Komisijinih podataka o plaćanjima EU-a u okviru ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (dnevno ažuriranje).

Povećao se iznos proračunskih prijenosa

2.17. *Financijskom uredbom*[12] utvrđuju se pravila u pogledu proračunskih prijenosa, koja ovise o strukturi proračuna EU-a. Za neke prijenose odobrenih sredstava među proračunskim linijama potrebna je odluka proračunskog tijela. Ostale prijenose relevantna institucija EU-a može samostalno izvršavati.

2.18. Za VFO za razdoblje 2021. – 2027. uspostavljena je nova struktura proračuna, što je dovelo do boljeg mapiranja programa u proračunu. Naslovi VFO-a sada se sastoje od posebnih klastera politika, a svaki program pripada jednom klasteru politika. Ta nova struktura proračuna omogućuje Komisiji da odobrena sredstva prenosi unutar programa bez prethodne odluke proračunskog tijela, čak i ako određenim aspektima programa upravljaju različite glavne uprave. Europski parlament izrazio je zabrinutost u pogledu jamčenja toga da proračunsko tijelo u okviru nove strukture može primijeniti dostatan nadzor nad prijenosima unutar programa[13].

2.19. Sud je usporedio vrijednost prijenosa koje je Komisija izvršila 2020. i 2021. i primijetio da su se iznosi prijenosa povećali, posebno kad je riječ o prijenosu odobrenih sredstava za plaćanje. Vidjeti ***sliku 2.4.*** Sud je također utvrdio da su se istodobno povećali i prijenosi za koje je potrebna odluka proračunskog tijela.

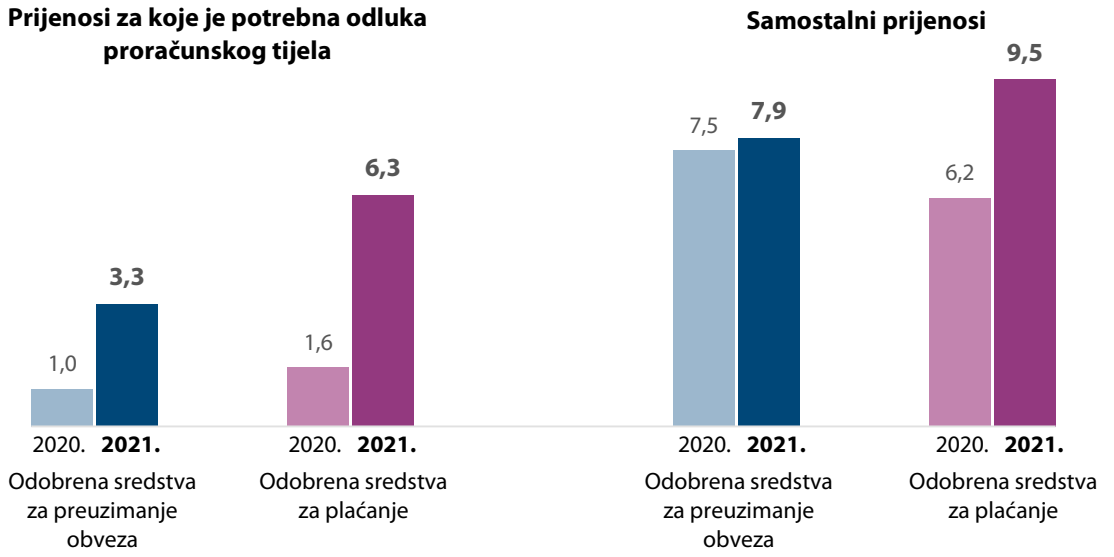
---

[12] Članci od 30. do 32. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.

[13] Točka 41. dokumenta 2021/2162(INI).

Slika 2.4. – Usporedba iznosa proračunskih prijenosa koje je Komisija izvršila 2020. i 2021.

(u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju odluka proračunskog tijela o prijenosima i podatcima koje je dostavila Komisija.

Tijekom 2021. započelo se s primjenom instrumenta NGEU

Postojale su znatne razlike u razmjeru izvršenja preuzetih obveza među programima koji se financiraju iz instrumenta NGEU

2.20. Privremeni instrument NGEU započeo se primjenjivati u lipnju 2021. stupanjem na snagu nove Odluke o *vlastitim sredstvima*[14] kojom se odobrava povezano zaduživanje. U okviru instrumenta NGEU Komisija može preuzimati obveze za sredstva do 31. prosinca 2023. te može izvršavati plaćanja do 31. prosinca 2026.

2.21. Instrument NGEU obuhvaća:

— sastavnicu RRF-a koja se temelji na bespovratnim sredstvima, koju čini nepovratna potpora državama članicama u iznosu do 338,0 milijardi eura;

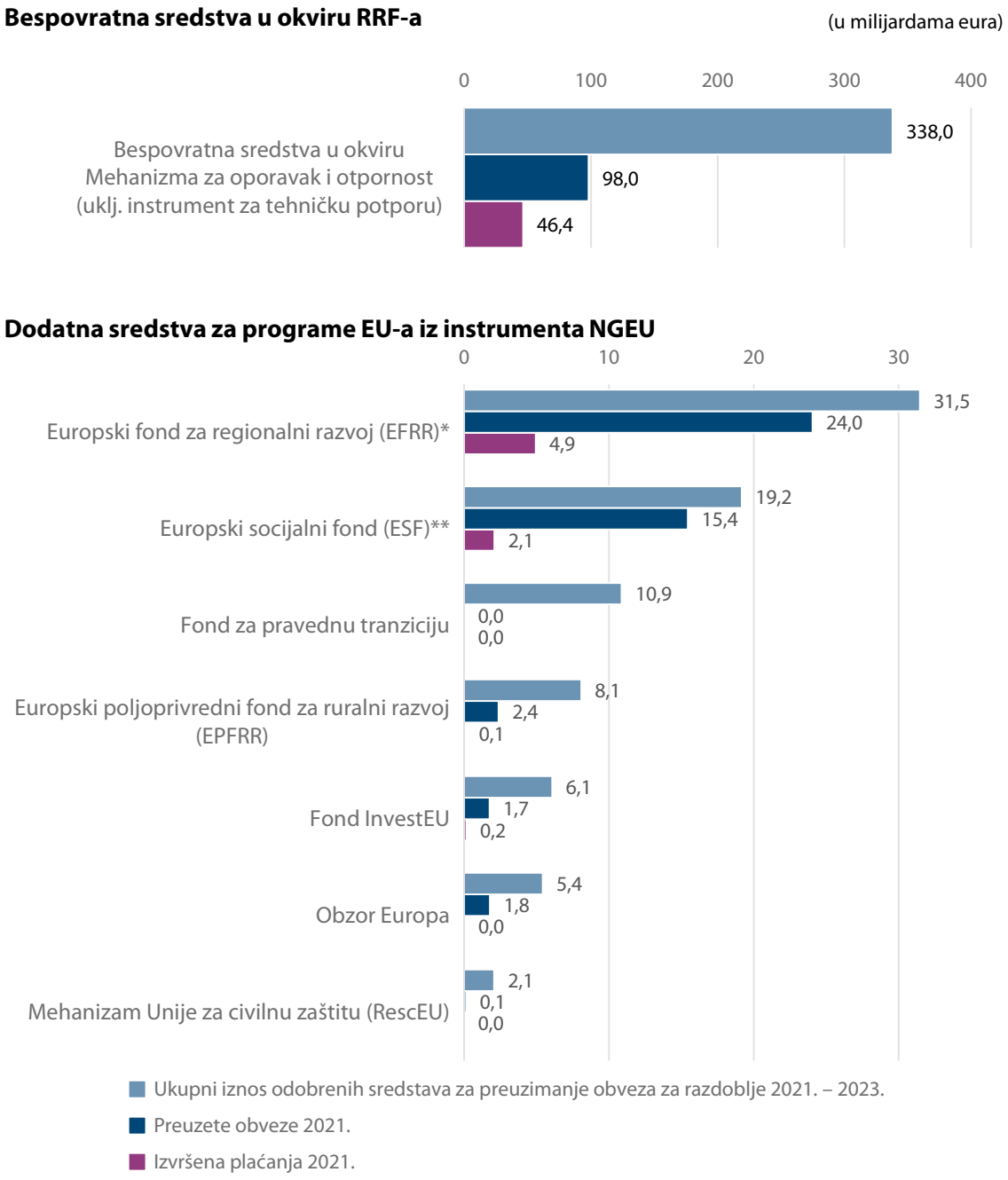
— dodatna sredstva za programe EU-a u iznosu od 83,1 milijarde eura;

— sastavnicu RRF-a koja se temelji na zajmovima, koju čini povratna potpora državama članicama i koja nije obuhvaćena analizom koju je proveo Sud.

[14] Odluka (EU, Euratom) 2020/2053 o sustavu vlastitih sredstava Europske unije.

2.22. Do kraja 2021. u okviru instrumenta NGEU preuzete su obveze za 143,5 milijardi eura. Pretfinanciranje i plaćanja iznosili su više od 53,6 milijardi eura. Za više informacija vidjeti ***sliku 2.5.*** i ***Prilog 2.1.***

Slika 2.5. – Primjena instrumenta NGEU



(*) Financiranje u okviru instrumenta Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU).
(**) Financiranje u okviru instrumenta REACT-EU u korist Europskog socijalnog fonda i Fonda europske pomoći za najpotrebitije (vidjeti odlomak ***2.13***.).

Napomena: iznosi su zaokruženi.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2021. i izvješća o izvršenju proračuna iz računovodstvenog sustava Komisije.

2.23. Brzina kojom su se za različite programe rezervirala sredstva iz instrumenta NGEU znatno se razlikovala. Na primjer, u okviru EFRR-a, Europskog socijalnog fonda (ESF) i FEAD-a za njihove postojeće programe u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. rezerviran je velik iznos financijskih sredstava iz instrumenta NGEU, dok su u slučaju *Fonda za pravednu tranziciju*[15] i *Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (rescEU)*[16] rezervirani iznosi bili na niskoj razini. Komisija smatra da je spori početak upotrebe Fonda za pravednu tranziciju uzrokovan kašnjenjima u donošenju odgovarajuće uredbe. U slučaju mehanizma rescEU kašnjenja su uglavnom uzrokovana potrebom za pojašnjenjem područja primjene tog instrumenta. Kašnjenju je doprinijelo i vrijeme potrebno za uključivanje novoosnovanog Europskog tijela za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA)[17].

Mnoge države članice primile su pretfinanciranje bespovratnim sredstvima iz RRF-a, a Španjolska je primila plaćanje za dosezanje ključnih etapa

2.24. Kako bi dobile potporu iz RRF-a, države članice morale su Komisiji dostaviti svoje *nacionalne planove za oporavak i otpornost*. Komisija ocjenjuje te planove, a odobrava ih Vijeće. Vijeće je do kraja 2021. odobrilo 22 nacionalna plana za oporavak i otpornost, pri čemu je 20 država članica zajednički primilo 36,4 milijarde eura u obliku pretfinanciranja (do 13 % ukupnih bespovratnih sredstava koja su im dodijeljena).

2.25. Preostali iznosi isplatit će se na temelju dosezanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti utvrđenih u provedbenoj odluci Vijeća na koju se upućuje u članku 20. stavku 1. Uredbe o RRF-u[18]. Takvo je plaćanje (10,0 milijardi eura) 2021. primila jedna država članica (Španjolska). Na ***slici 2.6.*** prikazane su isplate za 2021. i preostala dodijeljena sredstva iz RRF-a za države članice kojima je odobren nacionalni plan za oporavak i otpornost.

---

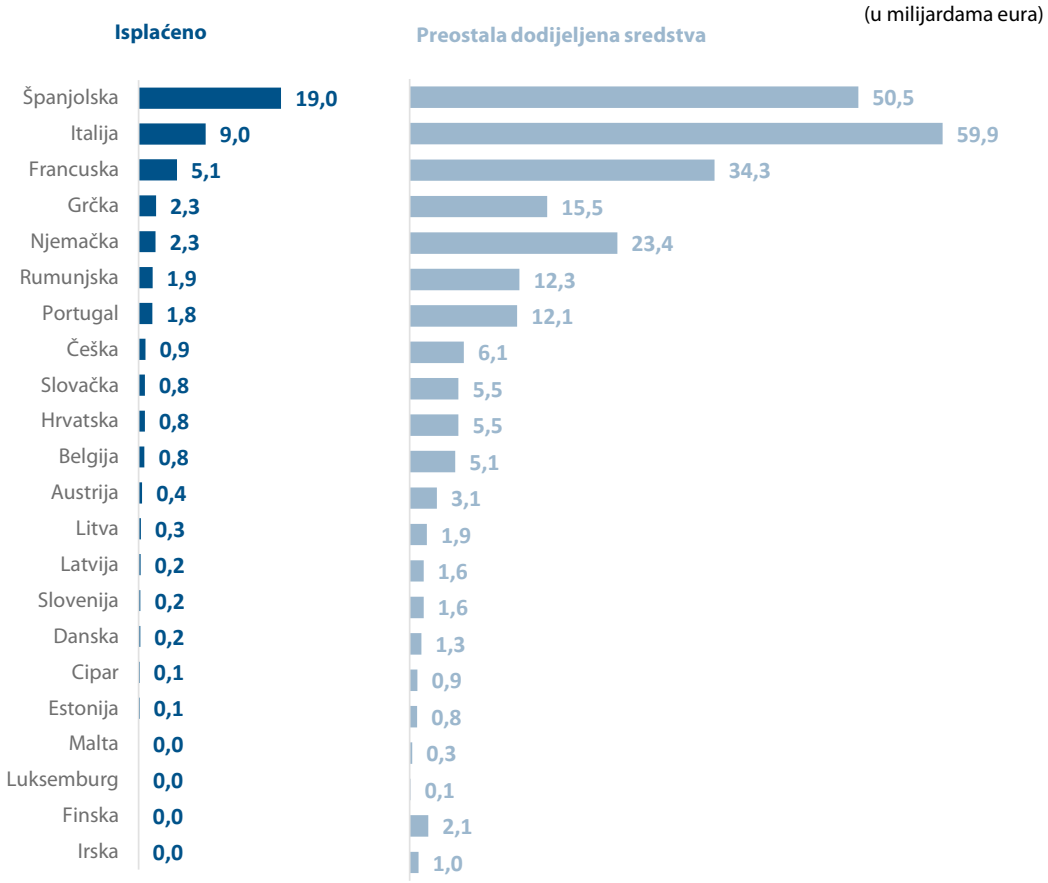
[15] Uredba (EU) 2021/1056 o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju.

[16] Odluka (EU) 2019/420 o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu.

[17] Komisijina komunikacija o osnivanju HERA-e, tijela EU-a za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize, kao koraku prema dovršetku europske zdravstvene unije, COM(2021) 576 final.

[18] Uredba (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

Slika 2.6. – Bespovratna sredstva iz RRF-a po državama članicama: isplate za 2021. i preostala dodijeljena sredstva*



(*) Samo države članice s odobrenim nacionalnim planom za oporavak i otpornost prema stanju od 31. prosinca 2021.

Napomena: isplate Luksemburgu i Malti nisu prikazane zbog niskih iznosa. Irska nije zatražila pretfinanciranje, a Finska je primila pretfinanciranje tek u siječnju 2022.

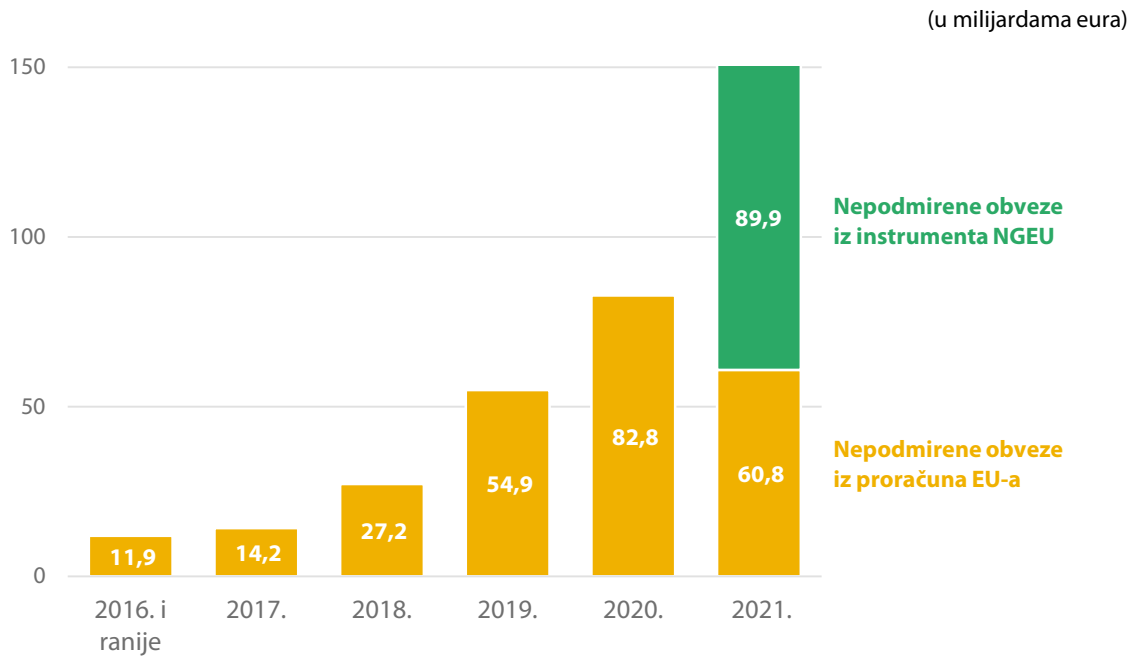
Izvor: Sud, na temelju podataka iz tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i instrumenta NGEU dosegnule su rekordan iznos od 341,6 milijardi eura

2.26. Nepodmirene obveze na kraju 2021. ukupno su iznosile 341,6 milijardi eura, pri čemu se 251,7 milijardi eura odnosi na proračun EU-a, a 89,9 milijardi eura na instrument NGEU. Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a znatno su se smanjile u odnosu na rekordno visoku razinu od 300,2 milijarde eura na kraju 2020., i to uglavnom zbog kašnjenja u početku primjene fondova pod podijeljenim upravljanjem u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. (vidjeti odlomke ***2.6***. – ***2.8***.).

2.27. ***Slika 2.7.*** sadržava ukupne nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i instrumenta NGEU na kraju 2021., prikazane prema godini iz koje potječu.

Slika 2.7. – Nepodmirene obveze na kraju 2021. prikazane prema godini iz koje potječu



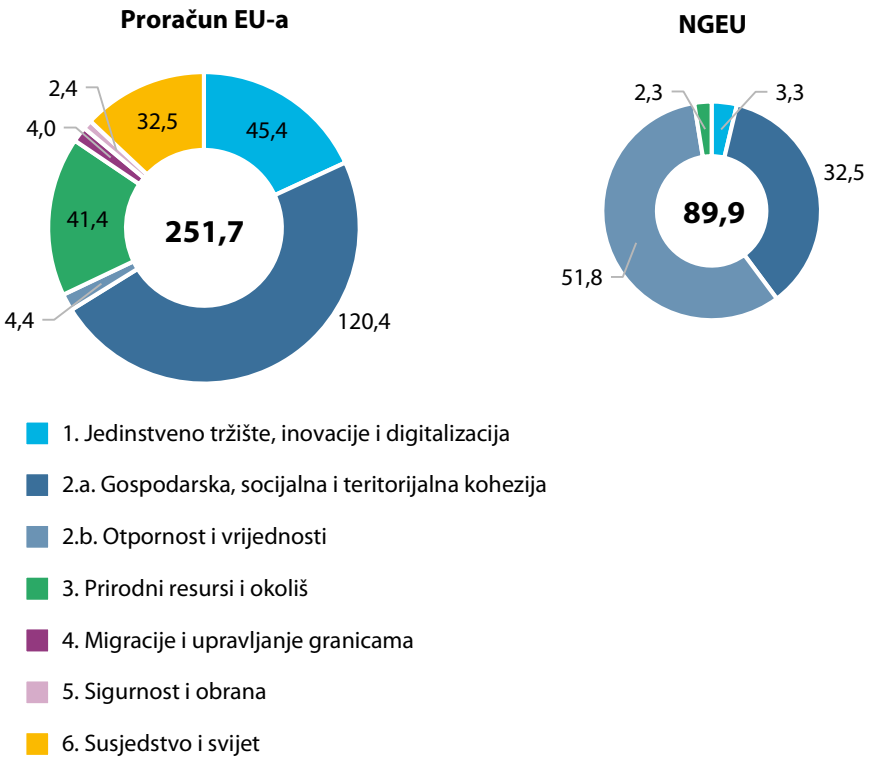
Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2021. i izvješća o izvršenju proračuna iz računovodstvenog sustava Komisije.

2.28. Kako je prikazano na ***slici 2.8.***, na *zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP)* (naslov 3.) i kohezijsku politiku (naslov 2.a) zajedno otpada 64 % nepodmirenih obveza iz proračuna EU-a na kraju 2021. Komisija smatra[19] da na provedbu ZPP-a i kohezijske politike može utjecati i dostupnost dodatnog financiranja u okviru instrumenta NGEU, uz kašnjenja koja proizlaze iz kasnog donošenja relevantnog zakonodavstva, i to uglavnom zbog pandemije bolesti COVID-19.

[19] COM(2021) 343 final, str. 5. i 6.

Slika 2.8. – Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i instrumenta NGEU po naslovima VFO-a na kraju 2021.

(u milijardama eura)



Napomene:
Naslov 2.b uključuje nepodmirene obveze u okviru RRF-a.
Naslov 7. ne prikazuje se zbog niskog iznosa nepodmirenih obveza.

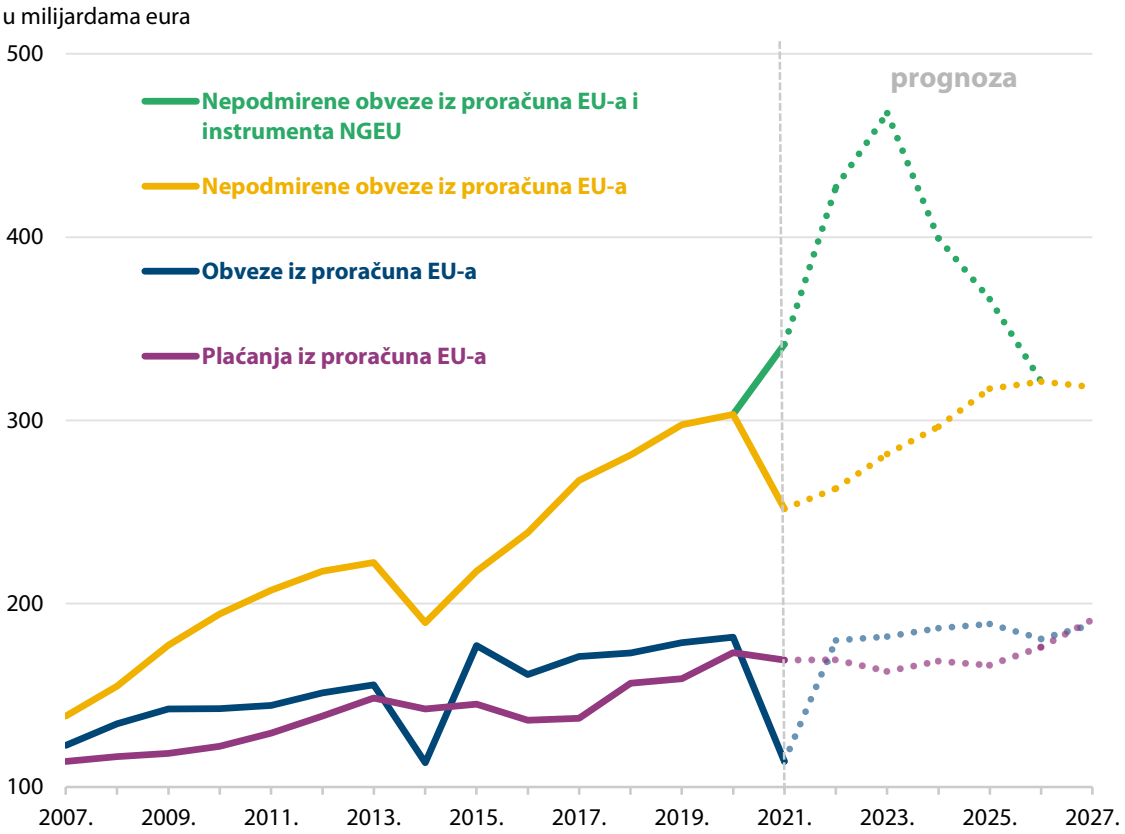
Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2021.

2.29. Sud je prošle godine[20] naveo da je znatno povećanje nepodmirenih obveza iz proračuna EU-a u razdoblju 2014. – 2020. uzrokovano time što su preuzete obveze svake godine znatno veće od plaćanja. Zbog toga se iznos nepodmirenih obveza tijekom tog razdoblja povećao za dodatnih 105,9 milijardi eura, od čega se oduzimaju opozivi u vrijednosti od 25,1 milijarde eura, čime se dobiva neto povećanje od 80,8 milijardi eura (porast s 222,4 milijarde eura na 300,2 milijarde eura). Valja napomenuti da je u razdoblju 2014. – 2020. ukupni opozvani iznos zauzimao tek mali udio (2,3 %) u ukupnom iznosu (1 081,7 milijardi eura) za koji su preuzete obveze za isto razdoblje.

[20] Vidjeti godišnje izvješće Suda za 2020., odlomak 2.10.

2.30. Na temelju najnovijih dostupnih Komisijinih procjena (2021.) Sud očekuje da će se ukupne nepodmirene obveze (iz proračuna EU-a i instrumenta NGEU) povećati na 460 milijardi eura 2023. (vidjeti ***sliku 2.9.***), nakon čega bi se ponovno trebale smanjiti. Plaćanja u okviru instrumenta NGEU trebaju se dovršiti do kraja 2026. te u tom trenutku ne bi trebale ostati nikakve dodatne nepodmirene obveze iz tog instrumenta. Ruska ratna agresija na Ukrajinu, koja je započela 24. veljače 2022., dovela je do nesigurnosti koje u tim procjenama nisu uzete u obzir (vidjeti odlomak ***2.52***.).

Slika 2.9. – Kretanja u pogledu nepodmirenih obveza, preuzetih obveza i plaćanja za razdoblje 2014. – 2021. i predviđanja za razdoblje 2022. – 2027.



Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za razdoblje 2014. – 2021. Za projekcije do 2027.: „Dugoročna predviđanja budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a (2021. – 2027.)", COM(2021) 343 final, i projekcije koje je izradio Sud.

2.31. Komisija predviđa da će 2027. nepodmirene obveze iz proračuna EU-a dosegnuti 317 milijardi eura, što je 14 milijardi eura više od 303,2 milijarde eura, koliko su iznosile na kraju 2020. Riječ je o malom povećanju do kojeg je uglavnom došlo zbog manje razlike između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. Sud je u nekoliko

navrata[21] istaknuo da se nepodmirene obveze mogu smanjiti ako odobrena proračunska sredstva za plaćanje premašuju odobrena sredstva za preuzimanje obveza i ako se iskoriste. Sud smatra da bi to bilo u skladu sa zahtjevom utvrđenim u Odluci o vlastitim sredstvima prema kojem bi se trebao održavati uredan omjer između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje[22].

2.32. Europski parlament istaknuo je da je iznos nepodmirenih obveza jednak iznosu odobrenih sredstava za plaćanje u vrijednosti za dvije cjelokupne godine. Parlament smatra da to nosi rizik za neometano funkcioniranje proračuna EU-a u budućnosti jer ga stavlja pod ozbiljan pritisak i potencijalno ugrožava njegovu likvidnost[23]. Od Komisije je kao prioritet zatražio da pripremi detaljan plan djelovanja za smanjenje nepodmirenih obveza i predstavi ga tijelu nadležnom za davanje *razrješnice*.

Plaćanja *krajnjim primateljima* iz *financijskih instrumenata* pod podijeljenim upravljanjem konačno su se povećala 2020.

2.33. Financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem pruža se financijska potpora iz proračuna EU-a krajnjim primateljima u obliku zajmova, jamstava i *vlasničkih ulaganja*. U razdoblju 2007. – 2013. iznos za koji su preuzete obveze u okviru financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem dosezao je 17,0 milijardi eura[24], a u razdoblju 2014. – 2020. dosezao je 21,6 milijardi eura[25].

2.34. Komisijino izvješće o upotrebi financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem pokazuje da je za VFO za razdoblje 2014. – 2020. stvarno isplaćeni iznos iz proračuna EU-a za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem na kraju 2020. dosezao 14,2 milijarde eura. Nakon niske razine plaćanja krajnjim primateljima u razdoblju 2014. – 2019. iznos plaćanja brzo se povećao 2020., čime je

---

[21] Vidjeti sljedeće publikacije Suda: godišnje izvješće za 2018., odlomci 2.18. – 2.21., godišnje izvješće za 2017., odlomci 2.46. – 2.49. i godišnje izvješće za 2016., odlomci 2.32. – 2.39.

[22] Članak 3. stavak 3. Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053.

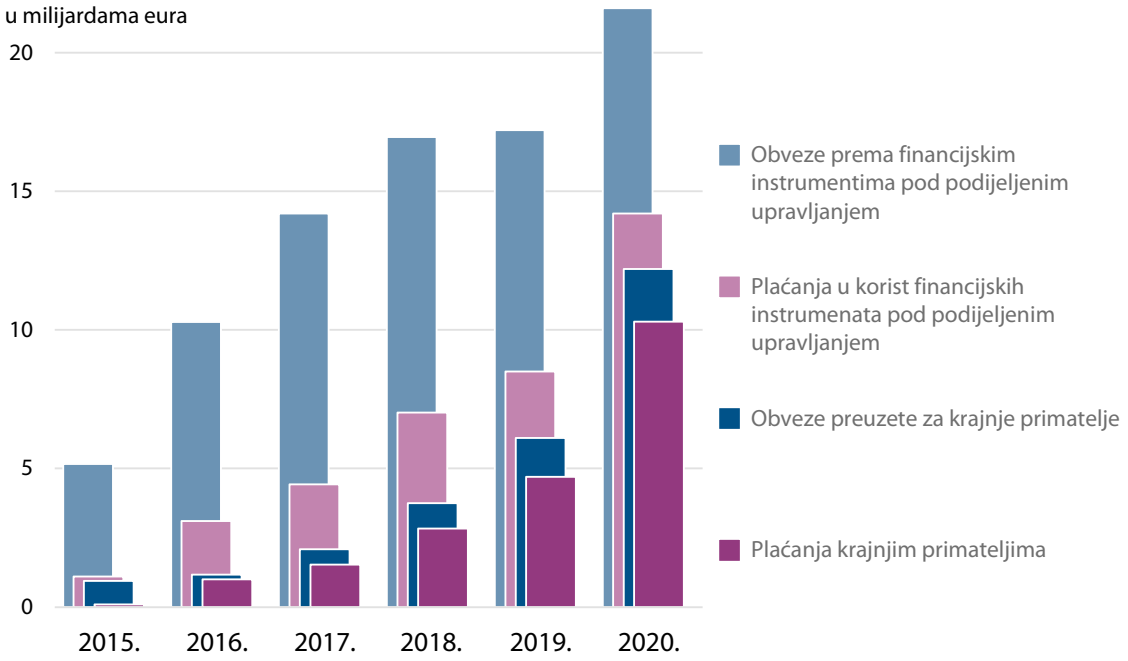
[23] Stavak 9.12. Izvješća o razrješnici za financijsku godinu 2020. (2021/2106(DEC)), 11. travnja 2022.

[24] Komisijino izvješće „Financial engineering instruments, situation as at 31 March 2017”, tablica 2, str. 26.

[25] Komisijino izvješće „Financial instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2020”, str. 8.

ukupan iznos plaćanja krajnjim primateljima do kraja 2020. narastao na 10,3 milijarde eura. Međutim, to i dalje čini tek 47 % ukupnog iznosa dodijeljenog u okviru tih instrumenata (vidjeti ***sliku 2.10.***).

Slika 2.10. – Preuzete obveze i plaćanja u okviru financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2014. – 2020.



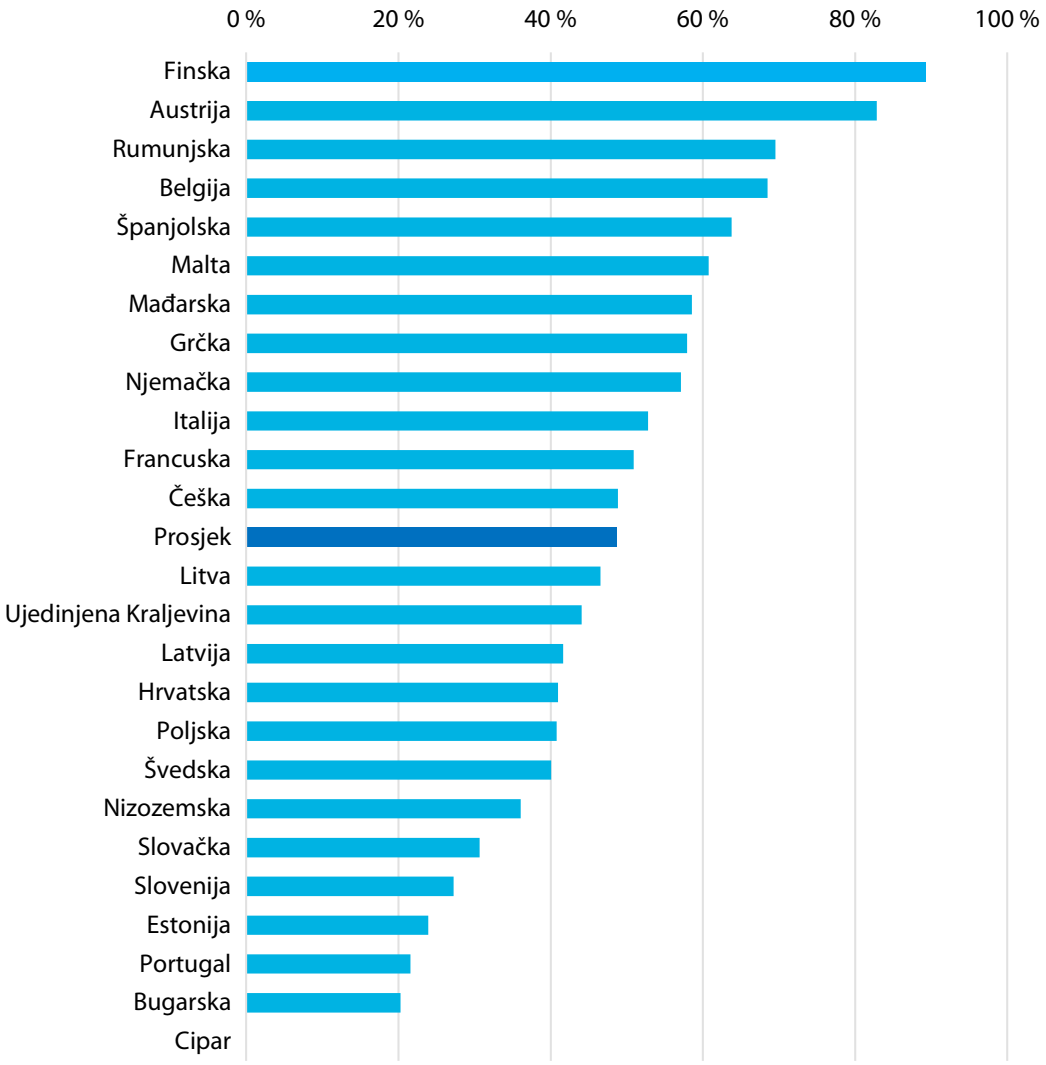
Napomena: informacije za 2015. odnose se na 2014. i 2015. zajedno.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz Komisijinog izvješća „Financial instruments under the European Structural and Investment Funds – Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014. – 2020. in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council", 2015. – 2020.

2.35. Sud je analizirao Komisijine podatke o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem i utvrdio znatne razlike u njihovoj upotrebi među državama članicama[26]. Do kraja 2020. dvije države članice (Finska i Austrija) krajnjim primateljima isplatile su više od 70 % iznosa za koji su preuzete obveze, dok je u pet drugih država članica (Slovenija, Estonija, Portugal, Bugarska i Cipar) razina plaćanja krajnjim primateljima ostala ispod 30 % (vidjeti ***sliku 2.11.***).

[26] Sud je analizom troškova provedbe i upravljanja obuhvatio samo financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u okviru EFRR-a i KF-a, na koje zajedno otpada 95 % ukupnih iznosa za koje su preuzete obveze.

Slika 2.11. – Plaćanja krajnjim primateljima kao postotak ukupnih iznosa za koje su preuzete obveze iz proračuna EU-a za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem, stanje na kraju 2020.



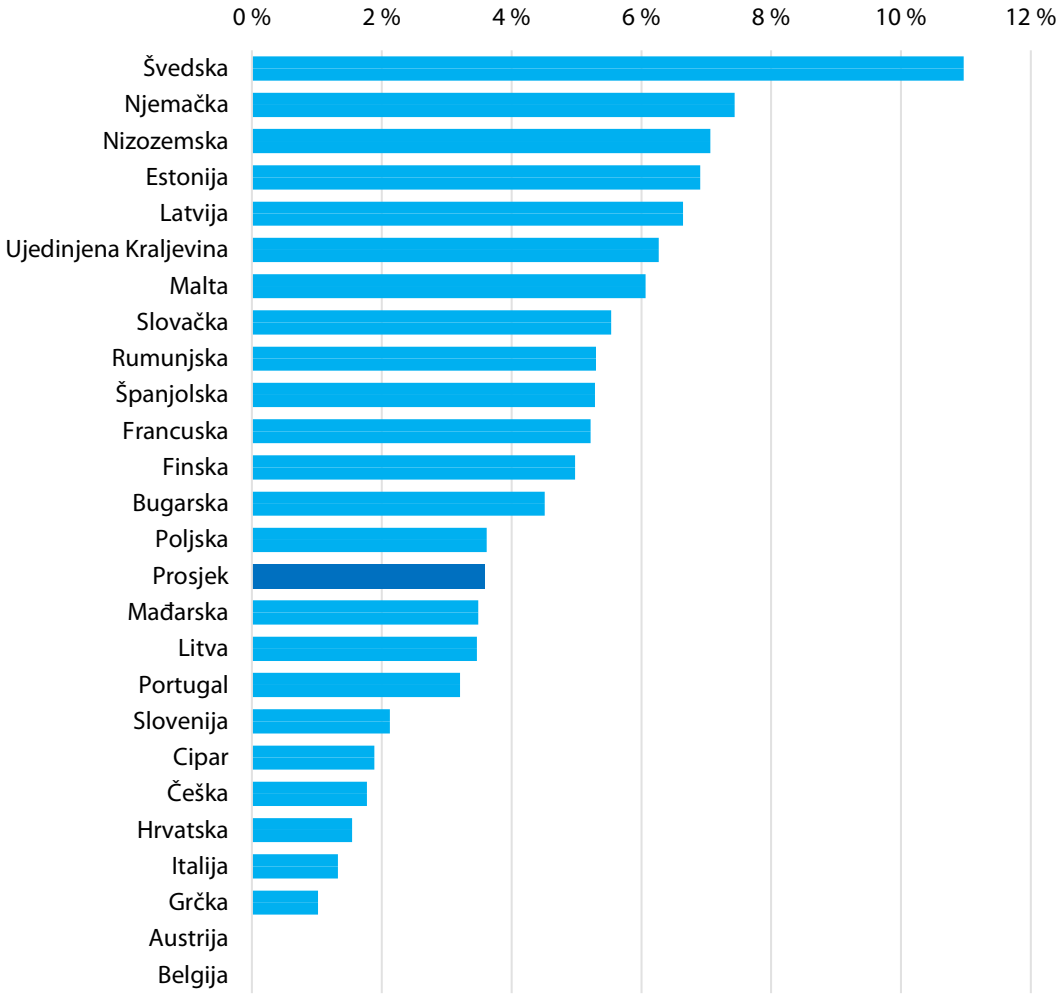
Napomena: Danska, Irska i Luksemburg ne koriste se financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem.

Izvor: Sud, na temelju podataka zaprimljenih od Komisije.

2.36. Sud je također razmotrio plaćene troškove upravljanja na razini država članica u odnosu na ukupna plaćanja, uključujući nacionalno sufinanciranje financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem. Utvrdio je da su troškovi upravljanja iznosili 3,6 % ukupnih plaćanja za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Međutim, riječ je o prosječnoj vrijednosti, a stvarna vrijednost znatno se razlikuje među državama članicama. Na primjer, u Švedskoj su troškovi upravljanja činili više od 10 % ukupnih plaćanja u okviru financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem. S druge strane, u Austriji i Belgiji nisu isplaćeni nikakvi troškovi upravljanja u okviru financijskih instrumenata pod

podijeljenim upravljanjem (vidjeti ***sliku 2.12.***). Komisija je obavijestila Sud da će nakon zaključenja programa provesti završnu provjeru prihvatljivosti troškova upravljanja.

Slika 2.12. – Troškovi upravljanja u odnosu na ukupna plaćanja u okviru financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020., stanje na kraju 2020.



Napomena: ukupna plaćanja u okviru financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem uključuju nacionalno sufinanciranje.

Izvor: Sud, na temelju podataka zaprimljenih od Komisije.

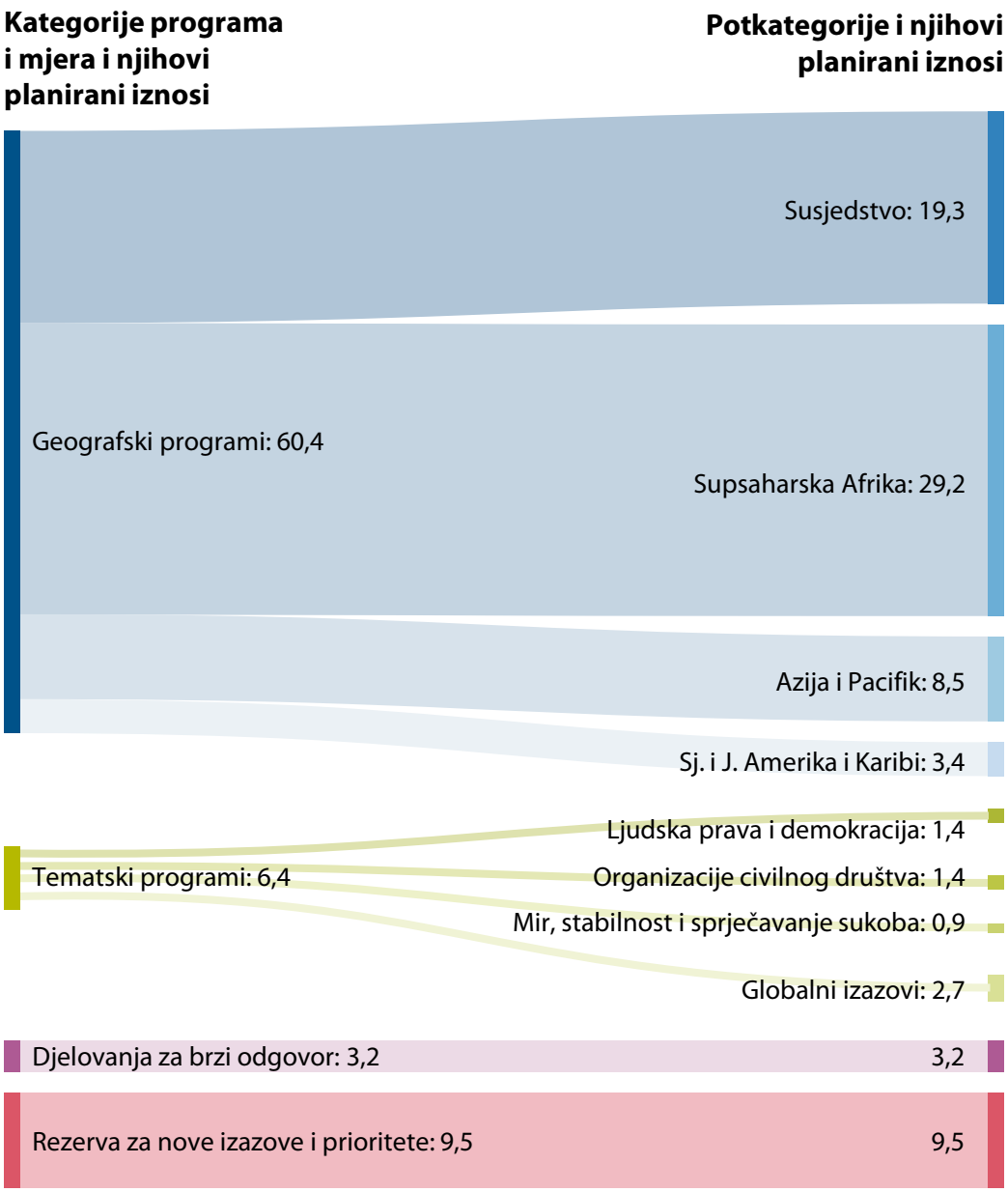
Izvanproračunski instrumenti za *vanjsko djelovanje* sada su uključeni u proračun EU-a

2.37. Jedna od ključnih promjena uvedenih u VFO za razdoblje 2021. – 2027. bilo je uključivanje u proračun EU-a, s pomoću *Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI)*, većine mjera koje su se prethodno financirale u okviru europskih razvojnih fondova (ERF-ovi). Instrument NDICI zamijenio je 11 prijašnjih instrumenata iz prethodnog VFO-a i ERF-ove[27]. Odobrena sredstva za preuzimanje obveza u okviru tog instrumenta čine 72 % ukupnih sredstava dostupnih za naslov 6. („Susjedstvo i svijet”) u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. Na ***slici 2.13.*** prikazan je pregled strukture instrumenta NDICI, kao i prikaz sredstava koja su mu dodijeljena za VFO za razdoblje 2021. – 2027., koja iznose 79,5 milijardi eura.

[27] Prethodne instrumente koje je zamijenio instrument NDICI čine Instrument za razvojnu suradnju (DCI), Europski razvojni fond (EDF), Europski instrument za demokraciju i ljudska prava (EIDHR), Europski instrument za susjedstvo (ENI), Instrument za partnerstvo (PI), Instrument za doprinos stabilnosti i miru (IcSP), mandat za vanjsko kreditiranje (ELM), Jamstveni fond za vanjsko djelovanje (GFEA), Europski fond za održivi razvoj (EFOR) i njegov Jamstveni fond te makrofinancijska pomoć (MFA). Za potrebe ovog popisa Zajednička provedbena uredba (Uredba (EU) br. 236/2014) također se računa kao instrument zamijenjen instrumentom NDICI.

Slika 2.13. – Struktura instrumenta NDICI i iznos odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u okviru tog instrumenta tijekom VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.

(u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju Uredbe (EU) 2021/947 o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

Još uvijek ne postoji sveobuhvatno izvješćivanje u vezi s bolešću COVID-19

2.38. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2020. preporučio Komisiji da standardizira evidentiranje proračunskih rashoda EU-a za potrebe povezane s bolešću COVID-19 i o tome izvješćuje proračunsko tijelo najmanje jedanput godišnje sve dok to bude potrebno[28]. Komisija je samo djelomično prihvatila tu preporuku i navela da ne namjerava dodatno izvješćivati o rashodima iz proračuna EU-a povezanima s bolešću COVID-19.

2.39. EU je 2021. u okviru svojeg proračuna nastavio financirati određene mjere povezane s bolešću COVID-19[29]. Na primjer, izmjenom proračuna br. 1 dodijeljeno je dodatnih 216 milijuna eura u obliku odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i 208 milijuna eura u obliku odobrenih sredstava za plaćanje za *Instrument za hitnu potporu* i Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti radi potpore njihovu odgovoru na bolest COVID-19. Izmjenom proračuna br. 6 instrumentu NDICI dodijeljeno je dodatnih 450 milijuna eura u obliku odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje kako bi se omogućilo doniranje 200 milijuna doza cjepiva zemljama koje nisu članice EU-a. Kao ni 2020., Komisija nije objavila sveobuhvatno izvješće o rashodima povezanima s bolešću COVID-19 koji su se 2021. financirali iz proračuna EU-a. Sud smatra da je preporuka koju je iznio prošle godine i dalje valjana.

---

[28] Vidjeti godišnje izvješće Suda za 2020., preporuka 2.1.

[29] Na primjer, mjere u okviru inicijative „Tim Europa” za besplatna cjepiva namijenjena drugim zemljama.

Rizici i izazovi

Istodobna primjena različitih proračunskih instrumenata u relativno kratkom razdoblju sa sobom nosi rizike i izazove

2.40. Primjena većine fondova pod podijeljenim upravljanjem tijekom 2021., prve godine VFO-a, bila je zbog kašnjenja na vrlo niskoj razini (vidjeti odlomke ***2.6***. – ***2.8***.). Nadalje, u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. vrijeme za zaključenje programa kraće je za jednu godinu (n + 2) nego u prethodnom VFO-u (n + 3). Iako to skraćeno vrijeme može pomoći u smanjenju razine nepodmirenih obveza, ono može donijeti znatan izazov za primjenu fondova pod podijeljenim upravljanjem tijekom razdoblja 2022. – 2029.

2.41. Uz primjenu fondova pod podijeljenim upravljanjem tijekom razdoblja 2022. – 2029. i dalje će se primjenjivati ESI fondovi u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020., i to do njihova zaključenja 2025. (uz iznimku EPFRR-a, za koji je zaključenje predviđeno za 2027.), kao i instrument NGEU do 2026. te sve dodatne mjere uvedene u vezi s ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu. Izazovi koje te istodobne aktivnosti donose za sva tijela odgovorna za upravljanje tim sredstvima i njihovu kontrolu kako bi se zajamčili usklađenost i *dobro financijsko upravljanje*, koje je Sud istaknuo prošle godine[30], i dalje postoje, a preporuka Suda povezana s tim i dalje je valjana.

Ukupna izloženost proračuna EU-a povećala se 2021., uglavnom zbog uvođenja instrumenta NGEU

2.42. *Nepredviđena obveza* odnosi se na obvezu koja može nastati u budućnosti ako nastupi određeni događaj. Ukupna izloženost proračuna EU-a nepredviđenim obvezama povećala se 2021. za 146,0 milijardi eura (111 %), sa 131,9 milijardi eura na 277,9 milijardi eura. To je uglavnom posljedica izdavanja obveznica u iznosu od 91,0 milijarde eura za financiranje instrumenta NGEU tijekom 2021.[31] i povećanja vrijednosti zajmova koji su izdani državama članicama u okviru Europskog instrumenta

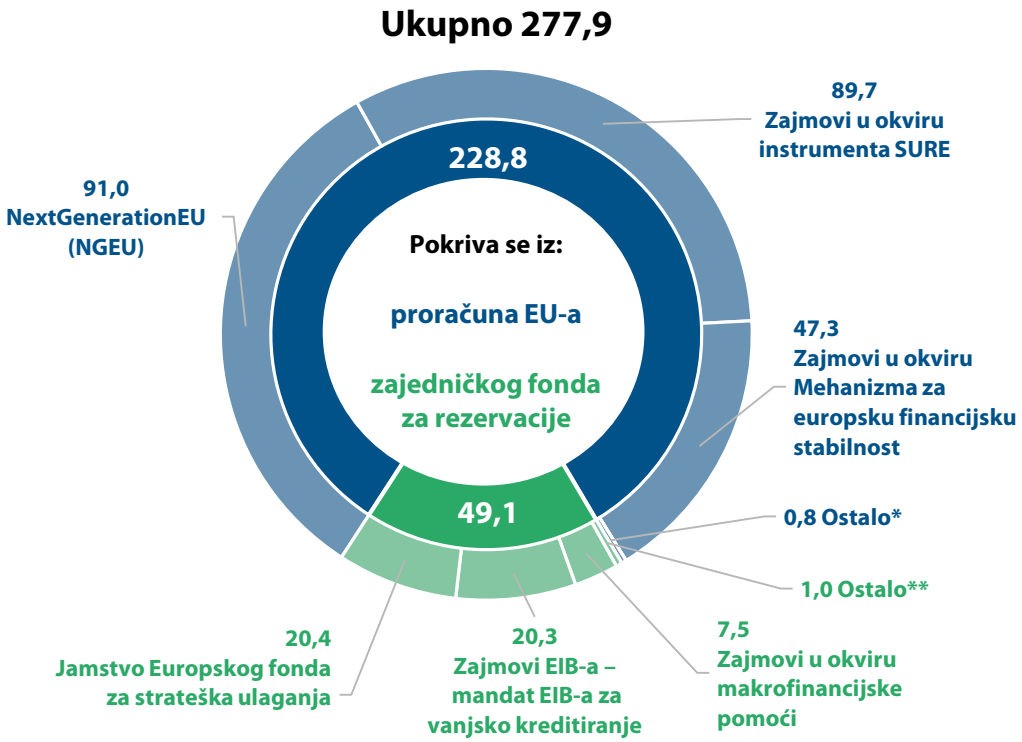
[30] Vidjeti godišnje izvješće Suda za 2020., odlomci 2.27., 2.32. i 2.33.

[31] Od 91,0 milijarde eura, 18 milijardi eura isplaćeno je u obliku zajmova u okviru RRF-a, 46,4 milijarde eura u obliku bespovratnih sredstava iz RRF-a i 7,2 milijarde eura u obliku doprinosa programima obuhvaćenima VFO-om. Preostali iznos od 19,4 milijarde eura još nije isplaćen te ostaje u obliku novca i novčanih ekvivalenata.

za privremenu *potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE)* za 50,2 milijarde eura (vidjeti ***sliku 2.14.***).

Slika 2.14. – Ukupna izloženost proračuna EU-a na kraju 2021., prikazana po kategorijama

(u milijardama eura)



(*) Zajmovi EIB-a – države članice 0,6 milijardi eura, zajmovi za platnu bilancu 0,2 milijarde eura, zajmovi Euratoma – države članice 0,1 milijarda eura, razlika u odnosu na ukupni iznos nastaje zbog zaokruživanja.
(**) Jamstvo Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR) 0,5 milijardi eura, zajmovi Euratoma – države koje nisu članice 0,3 milijarde eura i NDICI – Europski fond za održivi razvoj plus (EFOR+) 0,2 milijarde eura.

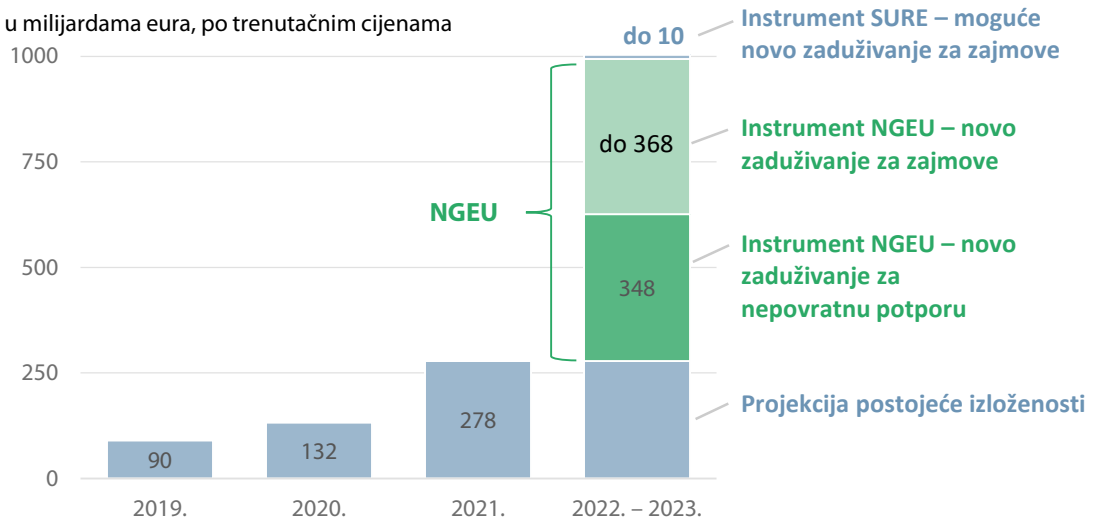
Napomena: razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2021., bilješke 4.1.1. i 4.1.2.

2.43. „Ukupna izloženost" ukupni je iznos za koji bi se proračun EU-a mogao teretiti, a koji proizlazi iz svih mogućih događaja do kojih može doći u nadolazećim godinama. Sud je pregledao izvješća Komisije o izloženosti proračuna EU-a

nepredviđenim obvezama[32]. U svojem godišnjem izvješću za 2019.[33] analizirao je prirodu te izloženosti i mehanizme uspostavljene za upravljanje rizicima te je zaključio da je ukupna izloženost na kraju 2019. bila održiva. Kako je navedeno u odlomku ***2.42***., došlo je do dviju ključnih promjena u pogledu rizika za proračun EU-a: 2020. uveden je instrument SURE, a 2021. uveden je instrument NGEU. U svojem najnovijem izvješću (za 2020.) Komisija je razinu izloženosti proračuna EU-a smatrala održivom na kraju 2020. s dovoljno konzervativnom razinom pouzdanosti. Očekuje se da će ta izloženost ponovno porasti 2022. i 2023., uglavnom zbog instrumenta NGEU (vidjeti ***sliku 2.15.***).

Slika 2.15. – Usporedba prošle i moguće ukupne izloženosti proračuna EU-a za razdoblje 2022. – 2023.



Izvor: Sud, na temelju podataka iz dokumenta COM(2021) 676 Final i konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2021.

2.44. Ukupna izloženost može se prikazati po razinama godišnje izloženosti. „Godišnja izloženost" najveći je iznos godišnjih plaćanja (glavnica i kamate) za koje bi se proračun EU-a teretio određene financijske godine u slučaju da se obveze plaćanja ne ispune ni za jedan zajam. Godišnja izloženost 2021. iznosila je 4,4 milijarde eura. Komisija procjenjuje da godišnja izloženost za 2022. (uključujući izloženost u okviru mandata za vanjsko kreditiranje, *makrofinancijsku pomoć*, zajmove Euratoma zemljama koje nisu članice EU-a i financijsku pomoć državama članicama) iznosi

[32] Komisijino izvješće o financijskim instrumentima, proračunskim jamstvima, financijskoj pomoći i nepredviđenim obvezama, COM(2021) 676 Final, „2020 Budgetary transparency report" i nacrt općeg proračuna za financijsku godinu 2022., radni dokument, dio XI..

[33] Vidjeti godišnje izvješće Suda za 2019., odlomci 2.22. – 2.34.

7 milijardi eura. Ako se aktiviraju jamstva, Sud smatra da bi se iz proračuna EU-a mogla financirati ta razina godišnje izloženosti zahvaljujući dostatnom prostoru u proračunu (vidjeti odlomke ***2.45***. i ***2.46***.).

Postoji niz mehanizama za zaštitu proračuna EU-a od rizika povezanih s nepredviđenim obvezama

Povećan je prostor u proračunu u pogledu gornje granice vlastitih sredstava

2.45. Nova Odluka o vlastitim sredstvima[34] stupila je na snagu 2021. kako bi se stvorilo više prostora u proračunu. Raspoloživi prostor u proračunu razlika je između gornje granice vlastitih sredstava i stvarnih vlastitih sredstava prikupljenih za financiranje planiranih rashoda proračuna EU-a. Gornja granica vlastitih sredstava najveći je iznos vlastitih sredstava koji EU može zatražiti od država članica. Taj je prostor dostupan za sve nepredviđene obveze koje će možda trebati pokriti iz proračuna EU-a.

2.46. Gornja granica vlastitih sredstava povećala se s 1,2 % na 1,4 % BND-a država članica. Tim povećanjem od 0,2 % uglavnom se namjeravalo uzeti u obzir uključivanje ERF-ova u proračun EU-a (vidjeti odlomak ***2.37***.) i izlazak Ujedinjene Kraljevine iz EU-a (čime se smanjuje osnovica BND-a EU-a). Njime se pruža i dodatna sigurnosna pričuva u slučaju velikih i iznenadnih gospodarskih šokova kao što su oni zabilježeni tijekom pandemije.

2.47. Gornja granica vlastitih sredstava dodatnim povećanjem od 0,6 % dosegnula je 2,0 % kako bi se pokrile obveze u vezi s instrumentom NGEU do 2058. To znači da se, ako se realiziraju nepredviđene obveze u okviru instrumenta NGEU, a sredstva nisu dostupna u proračunu EU-a, sredstva potrebna za njihovo namirivanje mogu zatražiti od država članica.

[34] Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053.

Protujamstvima za zajmove u okviru instrumenta SURE smanjuju se rizici za proračun EU-a

2.48. Za instrument SURE, uz jamstvo iz proračuna EU-a, uspostavljen je i sustav protujamstava u okviru kojeg su sve države članice odgovorne za pokrivanje rizika za proračun EU-a u iznosu do 25 milijardi eura. Države članice doprinose ukupnom iznosu protujamstva razmjerno svojem relativnom udjelu u ukupnom bruto nacionalnom dohotku (BND) EU-a.

Zajedničkim fondom za rezervacije 2021. započelo se s objedinjavanjem jamstvenih fondova

2.49. Rizik za proračun EU-a može se smanjiti odgovarajućim rezerviranjem financijske imovine. Financijskom uredbom[35] zahtijeva se uspostava zajedničkog fonda za rezervacije i utvrđivanje *stvarne stope rezervacija* od početka VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. U slučaju neispunjavanja obveza zajednički fond za rezervacije pokrit će aktivaciju jamstava koja proizlaze iz *proračunskih jamstava* i financijsku pomoć trećim zemljama prije nego što se aktivira sam proračun EU-a. Cilj je zajedničkog fonda za rezervacije objediniti sve jamstvene fondove EU-a, osim onih za financijske instrumente, uz zadržavanje odjeljaka za svaki od njih kako bi se iznosi mogli povezati s pojedinačnim fondovima. Komisija očekuje povećanje *učinkovitosti* zajedničkim upravljanjem cjelokupnom imovinom zajedničkog fonda za rezervacije[36].

2.50. Od početka 2021. Komisija postupno prenosi imovinu postojećih jamstvenih fondova u zajednički fond za rezervacije. Do kraja 2021. već je prenesena imovina u vrijednosti od 12,3 milijarde eura. Riječ je o jamstvenim fondovima iz prethodnog VFO-a i novom jamstvenom fondu InvestEU u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., koji je započeo djelovati 2021. (vidjeti ***sliku 2.16.***). Najveći predviđeni iznos za zajednički fond za rezervacije iznosi 25 milijardi eura do kraja 2027.

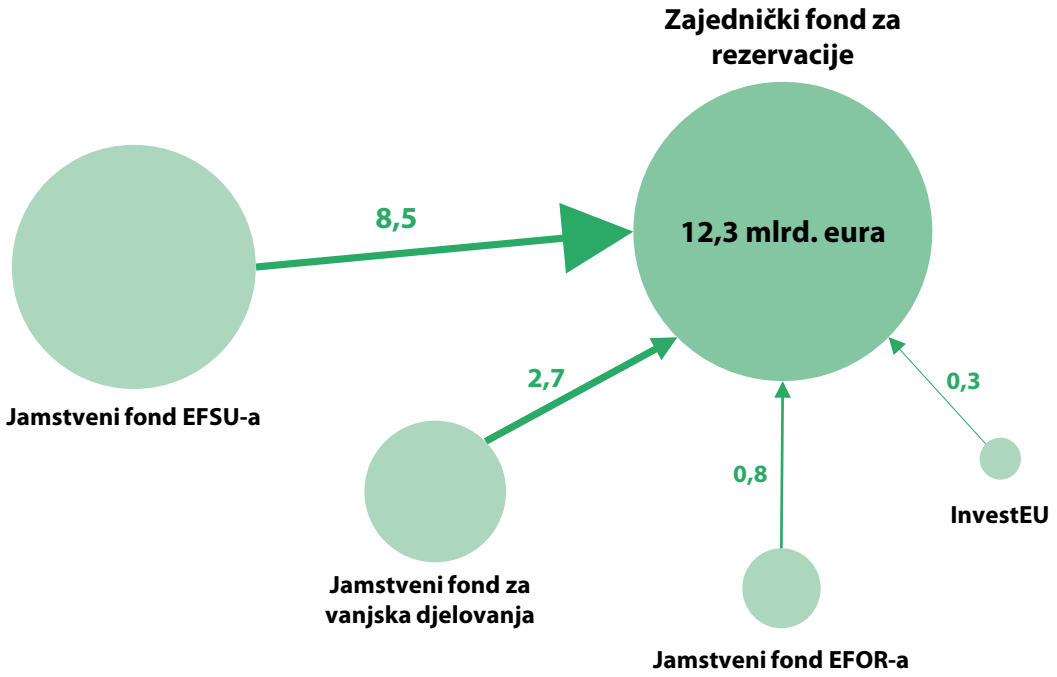
---

[35] Članci od 211. do 214. i članak 258. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046.

[36] Komisijina komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću o početku rada zajedničkog fonda za rezervacije, COM(2021) 88 final.

Slika 2.16. – Sastavnice zajedničkog fonda za rezervacije na kraju 2021.

(u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2021.

2.51. Stvarnom stopom rezervacija nastoji se optimizirati ukupnu razinu rezervacija. Za 2021. i 2022. stvarna stopa rezervacija utvrđena je na razini od 100 % imovine zajedničkog fonda za rezervacije (12,3 milijarde eura na kraju 2021.). Komisija će tijekom nadolazećih godina u obzir uzeti sve parametre rizika i provjeriti dopuštaju li okolnosti da stopa rezervacija bude niža od 100 %. Komisija predviđa[37] da će se udruživanjem omogućiti nešto niža razina sredstava za pokrivanje rizika svojstvenih operacijama pokrivenima jamstvom.

[37] COM(2021) 88 final, str. 3.

Ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu povećavaju se rizici za proračun EU-a

2.52. EU poduzima aktivnosti mobiliziranja svojeg proračuna i povećanja fleksibilnosti kako bi pružio odgovor na rusku ratnu agresiju na Ukrajinu. Mjere uključuju humanitarnu i hitnu potporu osobama koje bježe od rata, primjerice s pomoću instrumenta „Djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi" (CARE)[38] i dodatnu likvidnost za države članice za pokrivanje troškova povezanih s ratom, kao što je dodatno pretfinanciranje iz inicijative REACT-EU[39].

2.53. Nadalje, zbog rata postoji rizik od smanjenja gospodarskog rasta EU-a i povećanja inflacije[40]. Ti čimbenici mogu utjecati na proračun EU-a na različite načine, kao što su povećanje troškova zaduživanja za nepovratnu potporu u okviru instrumenta NGEU ili povećanje troškova ulaganja, čime se povećava pritisak na proračun EU-a.

2.54. Rat dovodi i do većeg rizika od aktiviranja nepredviđenih obveza na teret proračuna EU-a. Taj rizik proizlazi iz jamstava danih za pokrivanje zajmova zemljama izvan EU-a. Time nastaje prijetnja od pritiska na alate EU-a za smanjenje rizika (vidjeti odlomke ***2.45***. – ***2.51***.). Ukrajina je na kraju 2021. imala nepodmirene zajmove u nominalnoj vrijednosti od 4,7 milijardi eura u okviru programa makrofinancijske pomoći i Euratoma. Osim toga, EIB je Ukrajini odobrio zajmove u vrijednosti do 2,1 milijarde eura, koji se podupiru jamstvima EU-a. Rat može ugroziti otplatu tih zajmova.

---

[38] Uredba (EU) 2022/562 o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 223/2014 u pogledu djelovanja kohezijske politike za izbjeglice u Europi (CARE).

[39] COM(2022) 145 final.

[40] OECD, Gospodarski izgledi.

Zaključci i preporuke

Zaključci

2.55. Razina izvršenja obveza bila je 2021. vrlo niska i iznosila je 68 % ukupnog raspoloživog iznosa. Kasno donošenje sektorskih uredbi tijekom 2021. odgodilo je pokretanje novih programa. Izvršenje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za fondove pod podijeljenim upravljanjem obuhvaćene Uredbom o zajedničkim odredbama iznosilo je tek 2 %. Zbog toga se 49 milijardi eura odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz fondova pod podijeljenim upravljanjem mora prenijeti iz 2021. u godine od 2022. do 2025. S druge strane, odobrena sredstva za plaćanje iskorištena su gotovo u potpunosti. Preuzete obveze i plaćanja bili su ispod gornje granice VFO-a (vidjeti odlomke ***2.2***. – ***2.11***.).

2.56. Iako su i dalje postojale znatne razlike među državama članicama, ukupna stopa iskorištenosti ESI fondova povećala se 2021. zbog većih plaćanja nego 2020. Na kraju 2021. preostao je iznos od približno 161 milijarde eura koji je potrebno iskoristiti do zaključenja programa u okviru ESI fondova predviđenog za 2025. Neke države članice i dalje trebaju iskoristiti više od 40 % svojih preuzetih obveza (vidjeti odlomke ***2.12***. – ***2.16***.).

2.57. Novom strukturom proračuna Komisiji se daje veća fleksibilnost za prijenose unutar programa. Povećala se vrijednost i Komisijinih samostalnih prijenosa i prijenosa za koje je potrebna odluka proračunskog tijela (vidjeti odlomke ***2.17***. – ***2.19***.).

2.58. Obveze u okviru instrumenta NGEU dosegnule su gotovo 144 milijarde eura, od čega su državama članicama isplaćene otprilike 54 milijarde eura. Postojale su znatne razlike u brzini provedbe programa koji se financiraju iz instrumenta NGEU. U okviru glavne sastavnice instrumenta NGEU – Mehanizma za oporavak i otpornost – 20 država članica primilo je pretfinanciranje za bespovratna sredstva, a Španjolska je primila plaćanje za dosezanje ključnih etapa (vidjeti odlomke ***2.20***. – ***2.25***.).

2.59. Na kraju 2021. ukupne nepodmirene obveze dosegnule su rekordno visoku razinu od 341,6 milijardi eura. Udio koji proizlazi iz proračuna EU-a smanjio se s 300,2 milijarde eura na kraju 2020. na 251,7 milijardi eura na kraju 2021. Međutim, uzimajući u obzir nove nepodmirene obveze povezane s instrumentom NGEU u iznosu od 89,9 milijardi eura, ukupni iznos nepodmirenih obveza povećao se za 38,4 milijarde eura. Nepodmirene obveze vjerojatno će prekoračiti iznos od 460 milijardi eura 2023.,

a zatim će padati kako se razdoblje primjene instrumenta NGEU bude približavalo zaključenju (vidjeti odlomke ***2.26***. – ***2.32***.).

2.60. Ukupan iznos nepodmirenih obveza za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. dosegnuo je 21,6 milijardi eura. Do kraja 2020. iz financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem krajnjim primateljima isplaćen je iznos od 10,3 milijarde eura, što čini 47 % ukupnog iznosa preuzetih obveza. Postoje znatne razlike među državama članicama u pogledu brzine iskorištavanja sredstava u okviru tih instrumenata, kao i u postotcima troškova upravljanja (vidjeti odlomke ***2.33***. – ***2.36***.).

2.61. Instrument NDICI zamijenio je 11 prijašnjih instrumenata iz prethodnog VFO-a, kao i mjere koje su se prethodno financirale iz ERF-ova, a koje nisu bile obuhvaćene proračunom EU-a (vidjeti odlomak ***2.37***.).

2.62. Komisija još nije izradila sveobuhvatno izvješće o rashodima u okviru proračuna EU-a povezanima s bolešću COVID-19 (vidjeti odlomke ***2.38***. i ***2.39***.).

2.63. Vrijeme raspoloživo za primjenu fondova pod podijeljenim upravljanjem u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. kraće je nego u sklopu prethodnih VFO-ova. Financiranjem u okviru instrumenta NGEU i dodatnim mjerama koje se mogu uvesti zbog ruske ratne agresije na Ukrajinu povećava se opseg tekućih provedbenih aktivnosti. Izazovi koje je Sud istaknuo prošle godine u pogledu upravljanja tim sredstvima i njihove kontrole kako bi se zajamčili usklađenost i dobro financijsko upravljanje i dalje postoje (vidjeti odlomke ***2.40***. i ***2.41***.).

2.64. Ukupna izloženost proračuna EU-a nepredviđenim obvezama povećala se sa 131,9 milijardi eura 2020. na 277,9 milijardi eura 2021. Dva su glavna razloga za to znatno povećanje bili uvođenje instrumenta NGEU i povećanje iznosa zajmova odobrenih u okviru instrumenta SURE (vidjeti odlomke ***2.42***. – ***2.44***.).

2.65. Rizik za proračun EU-a u pogledu nepredviđenih obveza ublažava se na nekoliko načina. Povećana je gornja granica vlastitih sredstava, države članice pružaju protujamstva za zajmove u okviru instrumenta SURE, a zajednički fond za rezervacije objedinjuje jamstvene fondove proračuna EU-a (vidjeti odlomke ***2.45***. – ***2.51***.).

2.66. Zbog ruske ratne agresije na Ukrajinu povećat će se proračunske potrebe EU-a. Rat dovodi i do većeg rizika od aktiviranja nepredviđenih obveza na teret proračuna EU-a (vidjeti odlomke ***2.52***. – ***2.54***.).

Preporuke

Preporuka 2.1. – Nepodmirene obveze

Komisija bi proračunsko tijelo trebala obavijestiti o čimbenicima koji doprinose kretanjima u pogledu nepodmirenih obveza i poduzeti odgovarajuće mjere s ciljem postupnog dugoročnog smanjenja nepodmirenih obveza.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2023.

Preporuka 2.2. – Održivost izloženosti proračuna EU-a

Komisija bi trebala pomno pratiti sve veći rizik od aktiviranja nepredviđenih obveza na teret proračuna EU-a u vezi s ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu te po potrebi poduzeti mjere kako bi se zajamčilo da alati za ublažavanje rizika održe dostatne kapacitete.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2022.

Prilozi

Prilog 2.1. – Primjena instrumenta NGEU po programima (u milijunima eura)

Program	Ukupni iznos odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za razdoblje 2021. – 2023.	Preuzete obveze 2021.	Izvršena plaćanja 2021.
Obzor Europa	5 412	1 772	18
Fond InvestEU	6 074	1 745	151
Naslov 1. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	**11 486**	**3 517**	**169**
Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)	31 458	24 038	4 926
Europski socijalni fond (ESF) i FEAD	19 161	15 435	2 081
Naslov 2.a. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	*50 619*	*39 473*	*7 007*
Bespovratna sredstva u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (uklj. instrument za tehničku potporu)	337 969	98 034	46 375
Mehanizam Unije za civilnu zaštitu (RescEU)	2 056	129	2
Naslov 2.b. Otpornost i vrijednosti	*340 025*	*98 163*	*46 376*
Naslov 2. Kohezija, otpornost i vrijednosti	**390 644**	**137 463**	**53 384**
Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)	8 071	2 366	65
Fond za pravednu tranziciju	10 868	5	0
Naslov 3. Prirodni resursi i okoliš	**18 939**	**2 371**	**65**
Ukupno	**421 070**	**143 525**	**53 618**

Poglavlje 3.

Prihodi

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**3.1. – 3.6.**
Kratak opis	3.2. – 3.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	3.4. – 3.6.
Pravilnost transakcija	**3.7. – 3.8.**
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	**3.9. – 3.19.**
I dalje postoje nedostatci u načinu na koji države članice obavljaju računovodstvenu obradu vlastitih tradicionalnih sredstava i upravljaju tim sredstvima	3.10. – 3.12.
Kašnjenja u Komisijinim mjerama za poboljšanje upravljanja rizicima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina	3.13. – 3.14.
Smanjio se broj zadrški u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja uvezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima, ali i dalje postoje nedostatci u upravljanju tim sredstvima	3.15. – 3.17.
Na rad Komisije u području BND-a utjecala su kašnjenja u državama članicama	3.18. – 3.19.
Godišnja izvješća o radu	**3.20. – 3.23.**
Zaključak i preporuke	**3.24. – 3.28.**
Zaključak	3.24. – 3.25.
Preporuke	3.26. – 3.28.

Prilozi

Prilog 3.1. – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s pristojbama (naplaćenima i još nenaplaćenima) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a

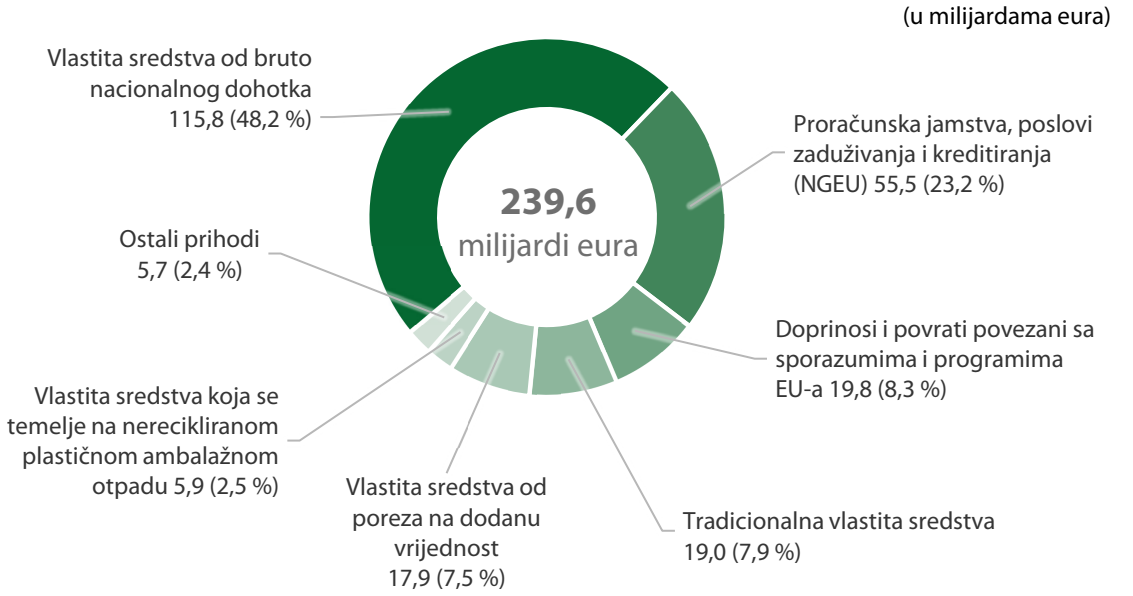
Prilog 3.2. – Broj važećih zadrški u vezi s BND-om i PDV-om te broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31.12.2021.

Prilog 3.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Uvod

3.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda u pogledu prihoda, koji obuhvaćaju *vlastita sredstva*, vanjske *namjenske prihode* kojima se uglavnom financiraju rashodi[1] iz *Mehanizma za oporavak i otpornost* (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*) i ostale prihode. Na ***slici 3.1.*** nalazi se detaljan prikaz prihoda za 2021.

Slika 3.1. – Prihodi – detaljan prikaz za 2021.(*)



Ukupni prihodi za 2021.(**): 239,6 milijardi eura

(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih *transakcija* (za pojedinosti vidjeti odlomak ***11. Priloga 1.1.***).
(**) Navedeni iznos čini stvarne proračunske prihode EU-a. Iznos od 178,9 milijardi eura u izvještaju o financijskom rezultatu izračunan je primjenom računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2021.

[1] To uključuje sredstva koja je Komisija pozajmila kako bi državama članicama pružila nepovratnu financijsku potporu u okviru instrumenta *„Next Generation EU" (NGEU)*, koja će EU morati otplatiti u budućnosti.

Kratak opis

3.2. Dvije trećine prihoda EU-a (66 %) potječe iz četiriju kategorija vlastitih sredstava[2]:

(a) **vlastitih sredstava *od bruto nacionalnog dohotka (BND-a)*** koja čine 48,2 % prihoda EU-a i kojima se proračun EU-a uravnotežuje nakon što se izračunaju prihodi iz svih drugih izvora. Svaka država članica daje razmjeran doprinos u skladu sa svojim BND-om;

(b) ***tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS)***, koja čine 7,9 % prihoda EU-a. Ona se sastoje od uvoznih carinskih pristojbi koje ubiru države članice. U proračun EU-a uplaćuje se 75 % ukupnog iznosa, a ostalih 25 % države članice zadržavaju za pokrivanje troškova ubiranja;

(c) ***vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)***, koja čine 7,5 % prihoda EU-a. Doprinosi u okviru tih vlastitih sredstava izračunavaju se s pomoću jedinstvene stope koja se primjenjuje na ukupni iznos primitaka država članica od PDV-a prikupljenih za sve oporezive isporuke podijeljen s ponderiranom prosječnom stopom PDV-a;

(d) **vlastitih sredstava koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu**, koja čine 2,5 % prihoda EU-a. Uvedena su 2021. i izračunavaju se primjenom jedinstvene stope na masu nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada nastalog u svakoj državi članici.

3.3. Vanjski namjenski prihodi, koji se uglavnom odnose na pozajmljena sredstva kako bi se državama članicama pružila nepovratna financijska potpora u okviru instrumenta NGEU, čine 23,2 % prihoda EU-a. Postoje i drugi izvori prihoda EU-a, od kojih su najvažniji doprinosi i povrati koji proizlaze iz sporazuma i *programa* EU-a (8,3 % prihoda EU-a), kao što su prihodi povezani s *potvrdom o sukladnosti* za *EFJP* i *EPFRR* i doprinosi zemalja koje nisu članice EU-a programima i aktivnostima EU-a.

[2] Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 o sustavu vlastitih sredstava Europske unije.

Opseg revizije i revizijski pristup

3.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je dobio razumno jamstvo za svoje revizorsko mišljenje o prihodima temeljeno na procjeni ključnih odabranih sustava, koja je nadopunjena ispitivanjem transakcija. Cilj revizije bio je prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu* kako je opisano u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s prihodima za 2021.[3] ispitao sljedeće:

(a) uzorak od 55 Komisijinih *naloga za povrat sredstava*, koji je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve izvore prihoda;

(b) sustave Komisije za:

  (i) jamčenje toga da su podatci država članica o BND-u, PDV-u i nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu primjeren temelj za izračunavanje i ubiranje doprinosa od vlastitih sredstava[4];

  (ii) upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima i jamčenje toga da države članice imaju djelotvorne sustave za prikupljanje i prijavljivanje točnih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava i njihovo stavljanje na raspolaganje;

  (iii) izračun iznosa koji proizlaze iz korektivnih mehanizama primijenjenih na vlastita sredstva;

  (iv) upravljanje novčanim kaznama i sankcijama;

(c) računovodstvene i upravljačke sustave za tradicionalna vlastita sredstva u trima državama članicama (Irskoj, Italiji i Švedskoj) odabranima na temelju iznosa naplaćenih carinskih pristojbi i procjene rizika koju je obavio Sud;

(d) pouzdanost informacija o *pravilnosti* sadržanih u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a BUDG i Eurostata.

---

[3] Sustavi Komisije za poslove zaduživanja i kreditiranja povezane s instrumentom NGEU nisu bili obuhvaćeni opsegom revizije koju je proveo Sud. Sustavi Komisije za upravljanje dugom provjeravaju se u okviru revizije uspješnosti koju Sud trenutačno provodi.

[4] Polazište Suda bili su usuglašeni podatci o BND-u i usklađena osnovica PDV-a koje su pripremile države članice. Sud nije izravno ispitao statistiku i podatke koje su pripremile Komisija i države članice. Kad je riječ o osnovici za nereciklirani plastični ambalažni otpad, Sud je preispitao postupak sastavljanja podataka o prognozama jer će države članice svoje statističke procjene za 2021. dostaviti tek 2023.

3.5. Kad je riječ o carinskim pristojbama, postoji rizik od toga da ih uvoznici nacionalnim carinskim tijelima ne prijave ili da ih ne prijave točno. Iznos stvarno naplaćenih uvoznih carina u tom će slučaju biti niži od iznosa koji bi teoretski trebalo naplatiti. Ta se razlika naziva *manjkom sredstava prikupljenih od carina*. Ti utajeni iznosi nisu evidentirani u računovodstvenim sustavima država članica za tradicionalna vlastita sredstva i nisu obuhvaćeni revizorskim mišljenjem Suda o prihodima. Međutim, budući da taj manjak može utjecati na iznose pristojbi koje su utvrdile države članice, Sud je ove godine treći put zaredom procijenio mjere koje je EU poduzeo kako bi se taj manjak smanjio te kako bi se ublažio rizik od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu.

3.6. Sud je pritom ispitao napredak koji je Komisija ostvarila u uvođenju poboljšanja utvrđenih u njezinu carinskom akcijskom planu i provedbi preporuka iz tematskog izvješća Suda o carinskim provjerama iz 2021.[5] Sud je također razmotrio Komisijino praćenje provedbe Protokola o Irskoj / Sjevernoj Irskoj[6] u vezi s carinom te njegova *učinka* na prikupljanje tradicionalnih vlastitih sredstava. Iako se Protokolom predviđa da se carine naplaćene na robu uvezenu u EU preko Sjeverne Irske ne uplaćuju u proračun EU-a, njime se od Ujedinjene Kraljevine ipak zahtijeva da zajamči pravilnu primjenu *Carinskog zakonika Unije* (CZU)[7] na taj uvoz.

---

[5] Tematsko izvješće 04/2021 „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a”

[6] Protokol o Irskoj / Sjevernoj Irskoj sastavni je dio Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju.

[7] Uredba (EU) br. 952/2013 o Carinskom zakoniku Unije.

Pravilnost transakcija

3.7. U ovom su odjeljku iznesena opažanja Suda o pravilnosti prihodovnih transakcija. Sud svoj zaključak temelji na pravilnosti prihodovnih transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom EU-a, kao i na svojoj procjeni Komisijinih sustava za izračun i ubiranje prihoda[8]. Sud je ispitao uzorak od 55 naloga za povrat sredstava te utvrdio da ni u jednom od njih nije postojala mjerljiva *pogreška*.

3.8. Sud je također utvrdio da Komisija nije primijenila metodologiju iz Odluke o vlastitim sredstvima[9] za preraspodjelu troškova financiranja korekcije za Ujedinjenu Kraljevinu nakon usklađenja za razdoblje 2017. – 2019. Umjesto toga, primijenila je standardnu metodu preraspodjele „ostalih prihoda” (jer je doprinos Ujedinjene Kraljevine kategoriziran nakon njezina povlačenja iz EU-a) primjenom jedinstvenog ključa raspodjele na temelju BND-a država članica kako je izračunan za godišnji proračun za 2021. To je dovelo do neznatne razlike u preraspodjeli troškova među državama članicama, a time i u izračunu njihovih doprinosa proračunu EU-a, no nije utjecalo na zaključak Suda o pravilnosti prihoda EU-a.

---

[8] Vidjeti odlomak ***11. Priloga 1.1.***

[9] Članak 5. Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2014/335 o sustavu vlastitih sredstava Europske unije u vezi s člankom 11. stavkom 2. Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

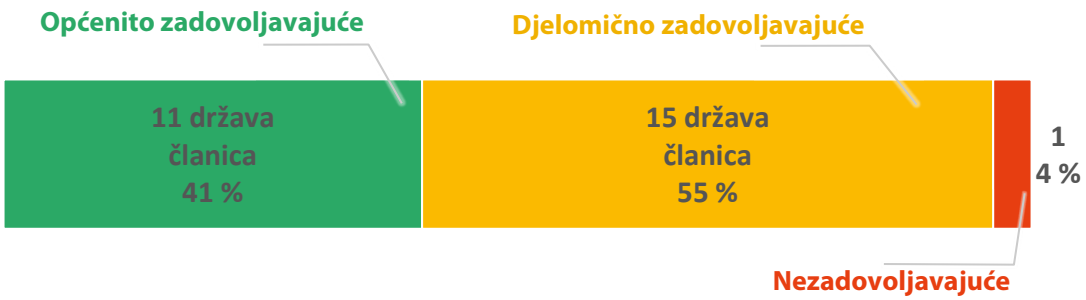
3.9. Sud je odabrao i ispitao niz sustava (vidjeti odlomak ***3.4***.). Opažanjima o tim sustavima ne dovodi se u pitanje opće nemodificirano mišljenje Suda o pravilnosti prihoda EU-a (vidjeti ***poglavlje 1.***). Međutim, njima se naglašavaju nedostatci u prikupljanju pojedinačnih kategorija vlastitih sredstava. Osim toga, Sud je utvrdio nedostatke u mjerama EU-a za smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina i ublažavanje rizika od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu.

I dalje postoje nedostatci u načinu na koji države članice obavljaju računovodstvenu obradu vlastitih tradicionalnih sredstava i upravljaju tim sredstvima

3.10. Komisija je 2021. dovršila svoje ispitivanje sustava koje nacionalna carinska tijela upotrebljavaju za sastavljanje izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Pouzdanost tih izvješća procijenila je općenito zadovoljavajućom u 11 država članica, djelomično zadovoljavajućom u 15 država članica te nezadovoljavajućom u jednoj državi članici (vidjeti ***sliku 3.2.***). Cjelokupno gledajući, ta je procjena u skladu s rezultatima revizija koje je Sud proveo ove godine i prethodnih godina. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2020. utvrdio postojane nedostatke u načinu na koji Nizozemska sastavlja svoja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima te je toj zemlji preporučio da uvede poboljšanja u svoj carinski IT sustav kako bi zajamčila pouzdanost navedenih izvješća[10].

[10] Godišnje izvješće za 2020., odlomak 3.14. i preporuka 3.3.

Slika 3.2. – Komisijina procjena pouzdanosti izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima koja sastavljaju države članice



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

3.11. Sud je ove godine ispitao način na koji su tri države članice (Irska, Italija i Švedska) sastavile svoja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima (koja obuhvaćaju izvješće o naplaćenim pristojbama i izvješće o utvrđenim pristojbama koje još nisu naplaćene)[11], kao i njihove postupke upravljanja tradicionalnim vlastitim sredstvima koja se trebaju uplatiti u proračun EU-a (vidjeti ***sliku 3.1.***). Sud nije utvrdio nikakve bitne probleme u načinu na koji su Irska i Švedska sastavile svoja izvješća. Međutim, kad je riječ o Italiji, uočio je da su nedostatci koje je prethodno utvrdio i dalje prisutni (vidjeti ***okvir 3.1.***). Ti nedostatci utječu i na upravljanje naplaćenim pristojbama i onima koje još nisu naplaćene.

[11] Provedbena odluka Komisije (EU, Euratom) 2018/194 o uspostavi modela za izvatke iz računa za prava na vlastita sredstva i obrasca za izvješća o nenaplativim iznosima koji odgovaraju pravima na vlastita sredstva u skladu s Uredbom Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014.

Okvir 3.1.

Postojani nedostatci u nacionalnim sustavima kontrole za sastavljanje izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima

Izvješća država članica o tradicionalnim vlastitim sredstvima moraju biti pouzdana i dosljedna kako bi se utvrdili iznosi koje je potrebno platiti EU-u. Iznosi naplaćeni iz nepodmirenih carinskih dugova moraju se bilježiti i u obračunu naplaćenih carina i u obračunu pristojbi koje su utvrđene, ali još nisu naplaćene.

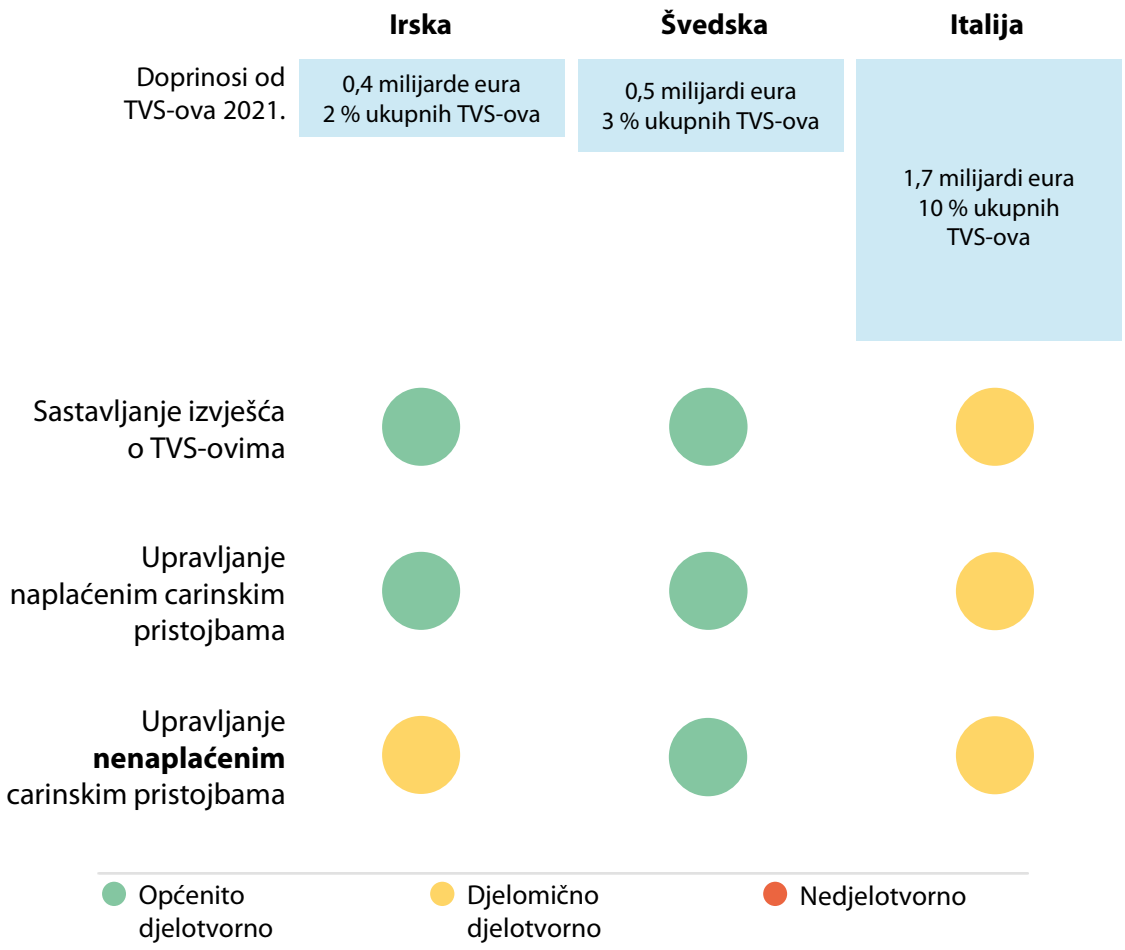
Način na koji Italija izvješćuje o tradicionalnim vlastitim sredstvima od 2011. nije u skladu s pravilima EU-a jer i dalje postoje razlike između njezinih dvaju izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima koja se odnose na naplaćene iznose duga. Te su razlike uglavnom posljedica kašnjenja u ažuriranju računa nenaplaćenih carinskih pristojbi informacijama o naplati duga. Talijanska tijela razvijaju IT rješenje i obvezala su se riješiti te probleme do sredine 2022.

Zbog tih i drugih nepodudarnosti otkrivenih u *revizijskom tragu* Sud nije mogao u potpunosti potvrditi pouzdanost talijanskih izvješća.

3.12. Sud nije utvrdio ikakva bitna opažanja u pogledu načina na koji Irska i Švedska upravljaju naplaćenim carinskim pristojbama. Međutim, kao i prethodnih godina[12], Sud je utvrdio nekoliko nedostataka u načinu na koji nacionalna carinska tijela upravljaju pristojbama koje još nisu naplaćene. Konkretno, utvrdio je nedostatke u načinu na koji Irska i Italija upravljaju naplatom nepodmirenih carinskih dugova, kao i da u objema zemljama dolazi do kašnjenja u stavljanju naplaćenih tradicionalnih vlastitih sredstava na raspolaganje proračunu EU-a. Osim toga, utvrdio je nedostatke u načinu na koji Italija upravlja kasnim otpisima nenaplativih carina u svojoj računovodstvenoj dokumentaciji. Komisija također nastavlja otkrivati nedostatke u tom području i izvješćivati o njima. Procjena ključnih sustava unutarnje kontrole za tradicionalna vlastita sredstva u državama članicama koju je obavio Sud prikazana je na ***slici 3.3.***

[12] Vidjeti, na primjer, godišnje izvješće za 2020., odlomak 3.16., godišnje izvješće za 2019., odlomak 3.9. i godišnje izvješće za 2018., odlomak 4.10.

Slika 3.3. – Procjena ključnih sustava unutarnje kontrole za tradicionalna vlastita sredstva (TVS) u odabranim državama članicama



Izvor: Sud.

Kašnjenja u Komisijinim mjerama za poboljšanje upravljanja rizicima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina

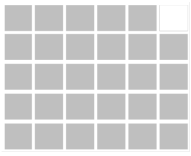
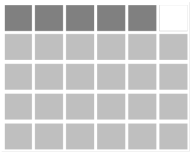
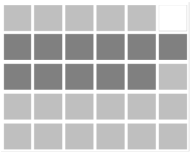
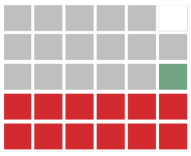
3.13. Carinski akcijski plan[13] Komisije uključuje mjere za poboljšanje upravljanja rizicima, upravljanje e-trgovinom, promicanje usklađenosti i poticanje carinskih tijela da djeluju kao jedno tijelo. Cilj je nekoliko mjera ukloniti nedostatke koje je Sud prethodno istaknuo u svojim izvješćima[14] i doprinijeti smanjenju manjka sredstava prikupljenih od carina. Sud je pregledao Komisijino provođenje tog plana i utvrdio nedovoljan napredak u pogledu niza mjera. Utvrdio je da je pet mjera bilo trajne naravi, 11 jednokratnih mjera s rokovima provedbe nakon 2021. bilo je u tijeku, dok je od 13 jednokratnih mjera koje su trebale biti dovršene do kraja 2021. njih 12 kasnilo (vidjeti ***sliku 3.4.***). Na primjer, Komisija je odgodila preispitivanje strategije upravljanja rizicima u carinskim pitanjima s lipnja 2021. na rujan 2022.

---

[13] Komunikacija Komisije „Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja” (COM(2020) 581), 28. rujna 2020.

[14] Vidjeti, na primjer, godišnje izvješće za 2020., odlomak 3.18., tematsko izvješće 04/2021 i tematsko izvješće 12/2019 „E-trgovina: za velik dio izazova pri naplati PDV-a i carina tek treba pronaći rješenje”.

Slika 3.4. – Komisijina provedba carinskog akcijskog plana (stanje na kraju 2021.)

		Jednokratne mjere	
Područje	**Trajne mjere (bez utvrđenog roka provedbe)**	**s rokom provedbe nakon 2021.**	**s rokom provedbe do 2021.**
 UKUPNO 29 mjera	 5	 11	 **1 pravodobno** **12 kašnjenje**
A. Djelotvornije upravljanje rizicima u carinskim pitanjima kako bi se omogućile djelotvornije provjere	2	2	1
B. Upravljanje e-trgovinom	0	3	1
C. Jačanje i olakšavanje usklađenosti	3	2	9
D. Jedinstveno djelovanje carinskih tijela	0	4	2

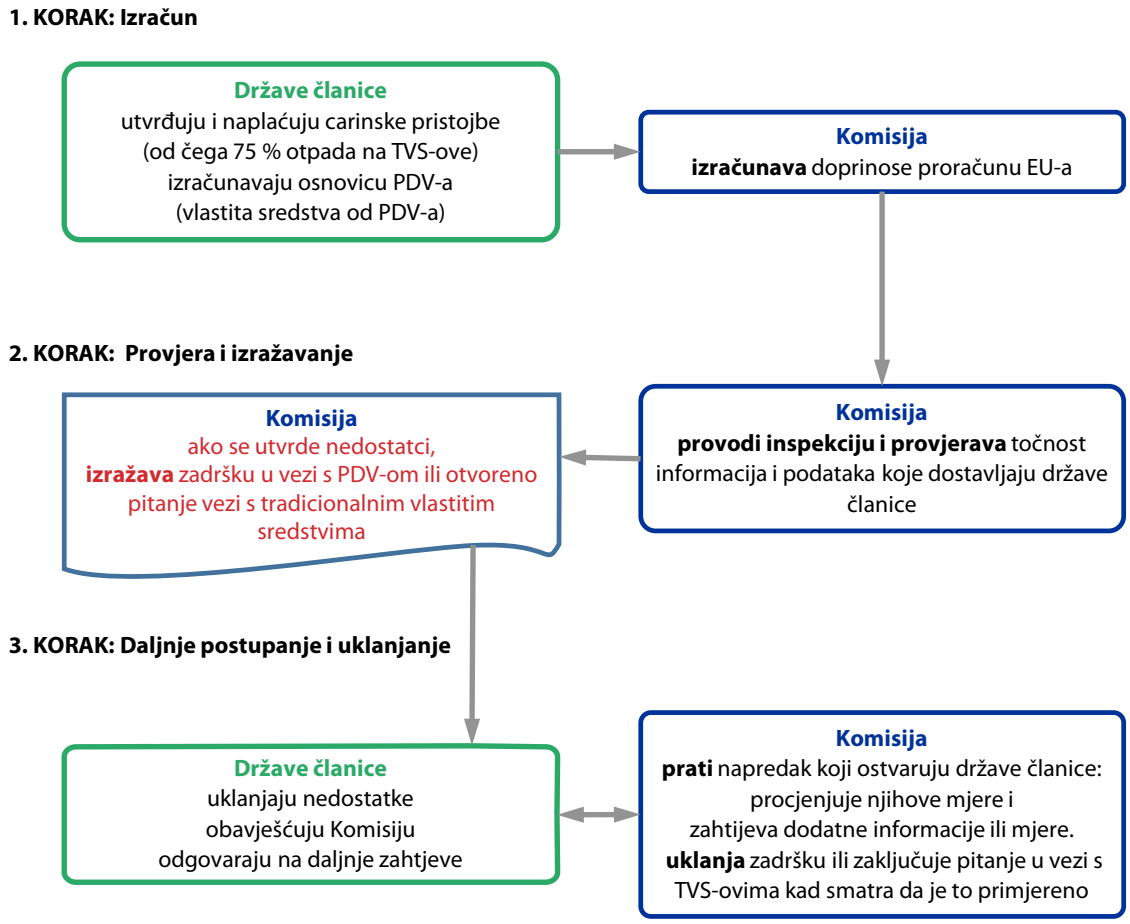
Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije i vlastitih revizijskih aktivnosti.

3.14. Mogući nedostatci u provedbi Protokola o Irskoj / Sjevernoj Irskoj sa sobom mogu nositi rizik za pravilnu primjenu CZU-a, posebno u pogledu carinskih kontrola za robu uvezenu u EU preko Sjeverne Irske. To bi moglo utjecati na iznos tradicionalnih vlastitih sredstava koje prikupljaju države članice. Komisija je počela razvijati svoju strategiju praćenja kako bi procijenila i ublažila te rizike, ali rad na njoj još nije dovršen.

Smanjio se broj zadrški u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja uvezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima, ali i dalje postoje nedostatci u upravljanju tim sredstvima

3.15. Na *slici 3.5.* prikazan je proces kojim se Komisija služi za provjeru izračuna tradicionalnih vlastitih sredstava i njihovih *osnovica PDV-a* u državama članicama. *Prilog 3.2.* sadržava pregled važećih zadrški i otvorenih pitanja u vezi s utvrđenim nedostatcima. Sud je utvrdio da je Komisija poboljšala svoje aktivnosti praćenja u pogledu uklanjanja *zadrški u vezi s PDV-om*, čiji se broj smanjio sa 104 zadrške 2020. na 82 zadrške2021. (tj. za 21 %), kao i zaključivanja *otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima*, čiji se broj smanjio s 326 otvorenih pitanja 2020. na 304 otvorena pitanja 2021. (tj. za 7 %). Iako je Sud uočio napredak u rješavanju dugotrajnih problema, utvrdio je osam zadrški u vezi s PDV-om (10 % ukupnog broja) i 104 pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (34 % ukupnog broja) koji su bili otvoreni više od pet godina.

Slika 3.5. – Proces provjere osnovica PDV-a i tradicionalnih vlastitih sredstava država članica



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

3.16. Sud je pregledao upravljanje sa svih 17 zadrški u vezi s PDV-om koje su se odnosile na nedostatke u načinu na koji su države članice primjenjivale Direktivu o PDV-u[15] i za koje je Komisija pokrenula *postupke zbog povrede prava* ili istrage neusklađenosti. Pet od njih bile su dugotrajne zadrške. U 12 slučajeva (71 %) postupak zbog povrede prava ili istražni proces već su bili završeni, ali predmetna država članica još nije izračunala njihov financijski učinak. Sud smatra da je razlog tomu činjenica da Komisija ne primjenjuje zajednički pristup pri određivanju rokova u kojima države članice trebaju izračunati i izvršiti financijske ispravke vlastitih sredstava od PDV-a.

3.17. Sud je pregledom upravljanja otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima utvrdio da se u razdoblju 2019. – 2021. broj otvorenih dugotrajnih pitanja znatno smanjio te da je Komisija ažurirala svoj postupak obrade rezultata inspekcije tradicionalnih vlastitih sredstava. Međutim, u to nije uključila sustav za rangiranje nedostataka država članica prema redoslijedu prioriteta. Osim toga, nije utvrdila ni rokove za daljnje mjere (vidjeti ***Prilog 3.3.***) na temelju odgovora država članica. Slijedom toga, nedostatci u vezi sa zaključivanjem dugotrajnih otvorenih pitanja o kojima je Sud prethodno izvijestio još nisu u potpunosti otklonjeni.

Na rad Komisije u području BND-a utjecala su kašnjenja u državama članicama

3.18. Komisija je započela novi ciklus provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. Tim se provjerama ispituje jesu li postupci kojima se države članice služe za sastavljanje nacionalnih računa usklađeni sa sustavom ESA 2010.[16] te jesu li podatci o BND-u pouzdani, iscrpni i usporedivi[17]. Sud je utvrdio da je 18 država članica uz Ujedinjenu Kraljevinu ispunilo zakonski rok (31. prosinca 2021.)[18] za dostavu svojih *popisa izvora i metoda za izračun BND-a* Komisiji, u kojima su opisani njihovi postupci za prikupljanje statističkih podataka. Četiri države članice svoje su popise dostavile u siječnju 2022., a

---

[15] Direktiva Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost.

[16] Uredba (EU) br. 549/2013 o *Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa* u Europskoj uniji.

[17] Uredba (EU) 2019/516 o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama.

[18] Članak 3. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2020/1546 o utvrđivanju strukture i detaljnih aranžmana u pogledu popisa izvora i metoda koji se upotrebljavaju za izradu agregata bruto nacionalnog dohotka i njihovih sastavnih dijelova u skladu s Europskim sustavom računa (ESA 2010.).

za preostalih pet država članica[19] Komisija je u veljači 2022. izrazila opće zadrške u pogledu BND-a[20]. Zbog tih zadrški može doći do kašnjenja u zaključenju ciklusa provjere BND-a.

3.19. Sud je također utvrdio da devet država članica (uz Ujedinjenu Kraljevinu)[21] kasni s poduzimanjem mjera u pogledu zadrški u vezi s BND-om koje se odnose na pojedine transakcije i/ili *transverzalnih zadrški*[22] koje su utvrđene u okviru prethodnog ciklusa provjere 2016. – 2019. s rokom do rujna 2021. Ta kašnjenja utječu na Komisijin rad na uklanjanju povezanih zadrški, koji možda neće biti dovršen u planiranom roku, tj. 2022. Do kraja 2021. uklonjeno je 24 % zadrški u vezi s BND-om koje se odnose na pojedine transakcije (njih 38 od 157 otvorenih zadrški na kraju 2020., vidjeti ***Prilog 3.2.***). Komisija je zbog kašnjenja u odobravanju potrebnih smjernica za države članice produljila rok za poduzimanje mjera u pogledu dviju od pet transverzalnih zadrški u vezi s BND-om[23] za jednu godinu (do rujna 2022.).

---

[19] Komisija upotrebljava opće zadrške u iznimnim slučajevima u kojima postoji znatan rizik da financijski interesi EU-a nisu zaštićeni, primjerice kada država članica ne dostavi svoj popis izvora i metoda za izračun BND-a na propisani način.

[20] Grčka, Hrvatska, Luksemburg, Malta i Rumunjska.

[21] Bugarska, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Rumunjska i Ujedinjena Kraljevina.

[22] *Zadrškama u vezi s BND-om* zahtijevaju se poboljšanja u pogledu posebnih postupaka sastavljanja podataka u državama članicama.

[23] Za razliku od zadrški koje se odnose na pojedine transakcije, koje se izražavaju za pojedine države članice, transverzalne zadrške upotrebljavaju se kada pitanje u vezi s izračunom BND-a utječe na sve države članice i zahtijeva od njih da provedu usklađeno rješenje, usuglašavanjem tehničkih aspekata s Eurostatom.

Godišnja izvješća o radu

3.20. Informacijama o pravilnosti navedenima u godišnjim izvješćima o radu za 2021. koja su objavili GU BUDG i Eurostat općenito se potvrđuju nalazi i zaključci Suda.

3.21. GU BUDG zadržao je šestu godinu zaredom *zadršku* koja je izražena jer su u razdoblju 2011. – 2017. u proračun EU-a preneseni netočni iznosi tradicionalnih vlastitih sredstava zbog prikazivanja vrijednosti tekstila i cipela uvezenih iz Kine manjom od stvarne. Zadrška je prvi put izražena 2016., kada su gubitci tradicionalnih vlastitih sredstava koji se mogu pripisati Ujedinjenoj Kraljevini kvantificirani u visini od 2,1 milijarde eura, a zatim je 2018. bez kvantificiranja proširena na druge države članice. U konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije za 2021. također je knjižen dodatan iznos od 2,1 milijarde eura po osnovi kamata.

3.22. Sud je u svojim godišnjim izvješćima za 2019. i 2020. naveo da je Komisijina procjena strategija država članica za obavljanje kontrola čija je svrha ukloniti rizike od prikazivanja vrijednosti uvozne robe manjom od stvarne pokazala da su te strategije općenito neprikladne[24]. Sud je ispitao daljnje mjere koje je Komisija poduzela u vezi sa svojim nalazima 2021., pri čemu je utvrdio da za 22 države članice povezana otvorena pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima još nisu bila zaključena. Nalazi i zaključci Suda u skladu su s informacijama iz zadrške iznesene u godišnjem izvješću o radu GU-a BUDG.

3.23. Sud Europske unije objavio je 8. ožujka 2022. konačnu odluku u vezi s Komisijinim postupkom zbog povrede prava protiv Ujedinjene Kraljevine. Zaključio je da Ujedinjena Kraljevina nije ispunila svoje obveze na temelju prava EU-a u pogledu vlastitih sredstava. Sud EU-a svojom je presudom odobrio metodu Komisije za kvantificiranje gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava na temelju statističkih podataka. Međutim, djelomično je odbio Komisijin izračun zbog nesigurnosti u pogledu iznosa vlastitih sredstava koje Ujedinjena Kraljevina navodno duguje te je iznio smjernice za njegov ponovni izračun. Komisija je započela s analizom navedene presude Suda EU-a i njezina utjecaja na Komisijine izračune. Nakon donošenja presude još nije izmijenila svoju procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava.

[24] Godišnje izvješće za 2020., odlomak 3.19. i godišnje izvješće za 2019., odlomak 3.14.

Zaključak i preporuke

Zaključak

3.24. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške za prihode nije bila značajna. Ispitani sustavi povezani s prihodima općenito su bili djelotvorni. Međutim, ključne unutarnje kontrole tradicionalnih vlastitih sredstava koje je Sud procijenio u određenim državama članicama i upravljanje zadrškama u vezi s PDV-om i otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima na razini Komisije bili su zbog postojanih nedostataka djelomično djelotvorni (vidjeti odlomke ***3.10***. – ***3.12***. i ***3.15***. – ***3.17***.).

3.25. Sud je također utvrdio da je kasnila provedba nekoliko mjera iz Komisijinog carinskog akcijskog plana (vidjeti odlomak ***3.13***.) kojima se doprinosi smanjenju manjka sredstava prikupljenih od carina. Taj nedostatak ne utječe na revizorsko mišljenje Suda o prihodima jer se ne odnosi na transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom, nego na rizik od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu.

Preporuke

3.26. U ***Prilogu 3.3.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2018. Komisija je poboljšala provjere izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima i time u cijelosti provela jednu preporuku. Druga je preporuka provedena u većoj mjeri. Razlog leži u činjenici da se u Komisijinoj procjeni rizika ne dokumentira sustavno analiza razine rizika svake države članice na temelju rezultata prethodnih inspekcija TVS-a, među ostalim u vezi s izradom računa TVS-a.

3.27. Sud je provjerio i provedbu dviju preporuka iz svojeg godišnjeg izvješća za 2019. koje je trebalo provesti tijekom 2021. (vidjeti ***Prilog 3.3.***). Komisija je jednu preporuku provela u određenoj mjeri, a jednu u većoj mjeri. U vezi s preporukom 1.a) Komisija još nije prikupila i analizirala podatke o uvozu na razini EU-a kako bi utvrdila najrizičnije uvoznike (vidjeti odlomak ***3.13***.). Kad je riječ o preporuci 1.b), kašnjenja nekih država članica u dostavljanju potrebnih podataka za unos u unaprijeđeni carinski IT sustav „Surveillance III” mogu spriječiti Komisiju da iznese pravodobne smjernice o tome kako upotrebljavati sustav za analizu podataka. U vezi s 2. preporukom, vidjeti odlomak ***3.17***.

3.28. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2021. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 3.1. – Potrebno je poduzeti mjere kako bi se zajamčila pouzdanost talijanskih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima

Komisija bi trebala poduzeti nužne mjere (uključujući, u relevantnim slučajevima, postupke zbog povrede prava) kako bi se zajamčilo da Italija otkloni dugogodišnje nedostatke u svojem računovodstvenom sustavu za tradicionalna vlastita sredstva. Mjere bi trebalo usmjeriti na uklanjanje postojanih nepodudarnosti koje utječu na pouzdanost talijanskih izvješća o naplaćenim pristojbama i pristojbama koje još nisu naplaćene.

Preporučeni rok provedbe: sredina 2023.

Preporuka 3.2. – Potrebno je poboljšati upravljanje zadrškama u vezi s PDV-om

Komisija bi trebala preispitati svoje postupke za upravljanje zadrškama u vezi s PDV-om kako bi se utvrdili usklađeniji i stroži rokovi za nacionalna tijela te kako bi praćenje i uklanjanje zadrški na razini Komisije postali učinkovitiji.

Preporučeni rok provedbe: sredina 2024.

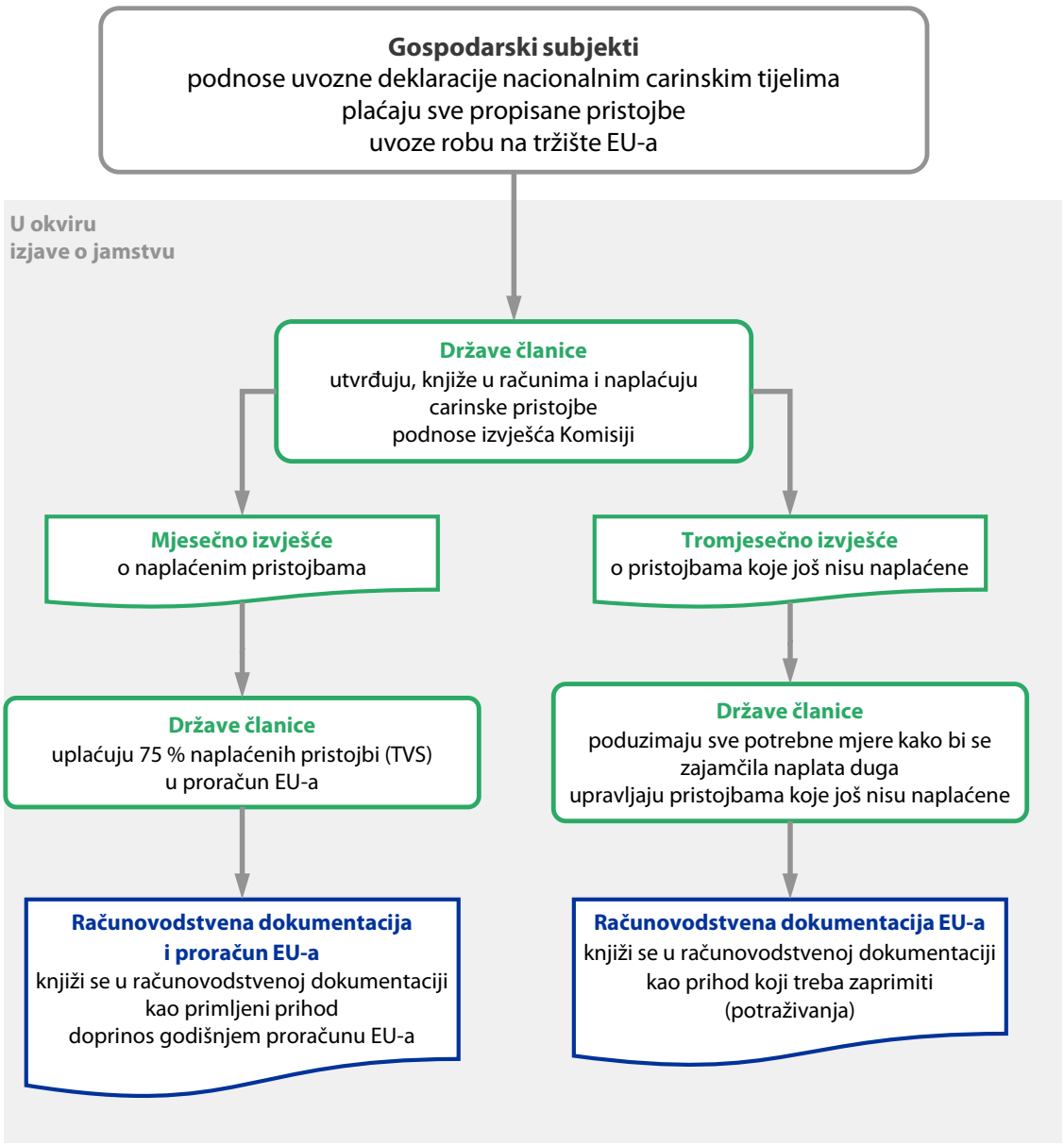
Preporuka 3.3. – Potrebno je poboljšati procjenu financijskih rizika u području carina

Komisija bi trebala poboljšati procjenu financijskih rizika za tradicionalna vlastita sredstva pravodobnom provedbom relevantnih mjera iz svojeg carinskog akcijskog plana.

Preporučeni rok provedbe: u rokovima utvrđenima u carinskom akcijskom planu

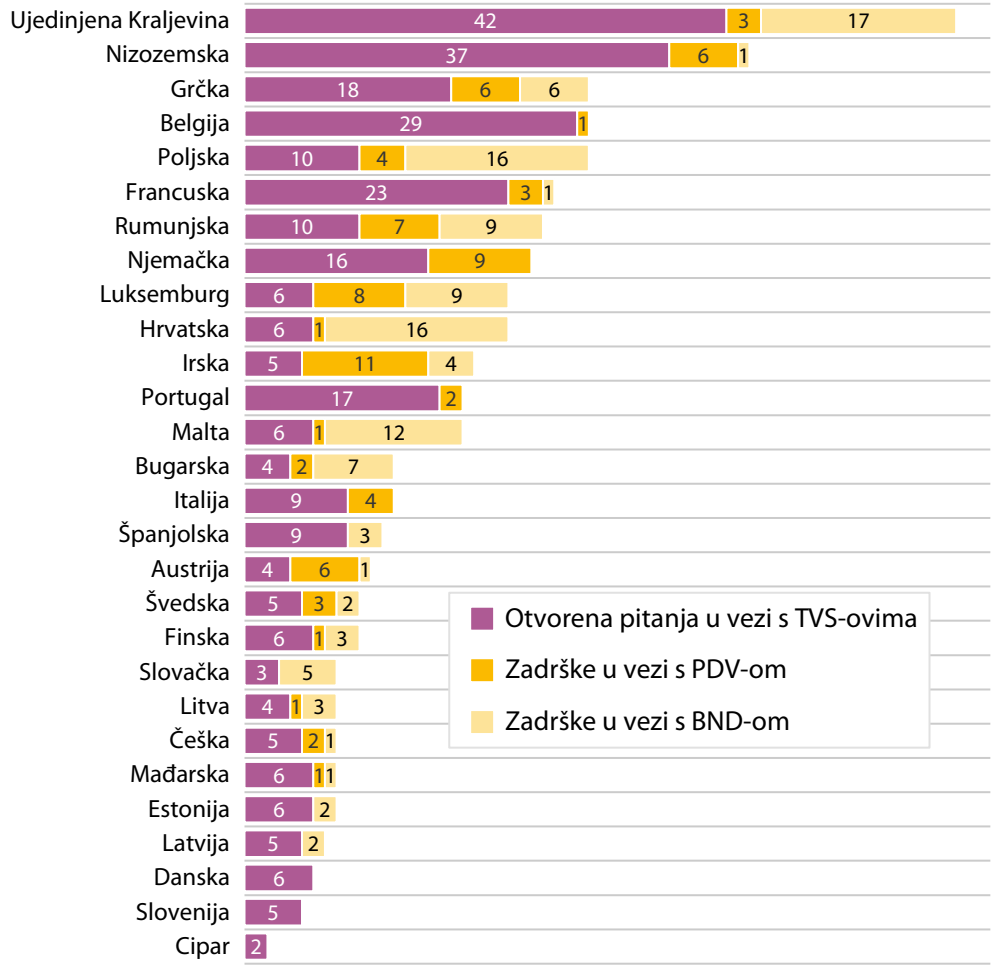
Prilozi

Prilog 3.1. – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s pristojbama (naplaćenima i još nenaplaćenima) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a



Izvor: Sud, na temelju postojećeg zakonodavstva i pravila EU-a.

Prilog 3.2.– Broj važećih zadrški u vezi s BND-om i PDV-om te broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31.12.2021.



	Otvorena pitanja u vezi s TVS-ovima	Zadrške u vezi s PDV-om	Zadrške u vezi s BND-om
Ukupno 31.12.2021.	**304**	**82**	**121**
Ukupno 31.12.2020.	326	104	157

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije[25].

[25] Brojčani podatci o zadrškama u vezi s BND-om obuhvaćaju samo zadrške koje se odnose na pojedine transakcije prema podatcima prikupljenima od 2010. nadalje u okviru pojedinačnih komponenti nacionalnih računa u predmetnim državama članicama. Postoji i pet transverzalnih zadrški za svaku državu članicu i Ujedinjenu Kraljevinu, od kojih 2021. nije uklonjena nijedna.

Prilog 3.3.– Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	Sud je preporučio Komisiji da: **1. preporuka:** do kraja 2020. za potrebe planiranja inspekcija u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima provede procjenu rizika koja je u većoj mjeri strukturirana i dokumentirana, uključujući analizu stupnja rizika za svaku državu članicu i rizika u vezi sa sastavljanjem računa A i B.		X				
	2. preporuka: do kraja 2020. poveća opseg mjesečnih i tromjesečnih provjera izvješća o računima A i B u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima provedbom detaljnije analize neuobičajenih izmjena kako bi se zajamčila brza reakcija na moguća odstupanja.	X					

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2019.	Sud je preporučio Komisiji da: **1. preporuka:** državama članicama pruža redovitu potporu pri odabiru najrizičnijih uvoznika za naknadne revizije, i to: (a) prikupljanjem i analizom relevantnih podataka o uvozu na razini EU-a te dijeljenjem rezultata svoje analize s državama članicama (do kraja 2021.); (b) pružanjem smjernica o tome kako provesti analizu podataka u okviru novog sustava „Surveillance III” nakon što se on pusti u uporabu (do lipnja 2023.).			X			

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	2. preporuka: do kraja 2021. izmijeni svoje postupke: (a) uspostavom sustava za praćenje otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima na temelju kvantitativnih i kvalitativnih kriterija kojima se nedostatci utvrđeni u državama članicama razvrstavaju prema prioritetu, te (b) utvrđivanjem rokova za države članice za otklanjanje takvih nedostataka i za poduzimanje daljnjih mjera, uključujući izračun zateznih kamata i povrat iznosa koje je potrebno staviti na raspolaganje u korist proračuna EU-a.		X				

Izvor: Sud.

Poglavlje 4.

Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija

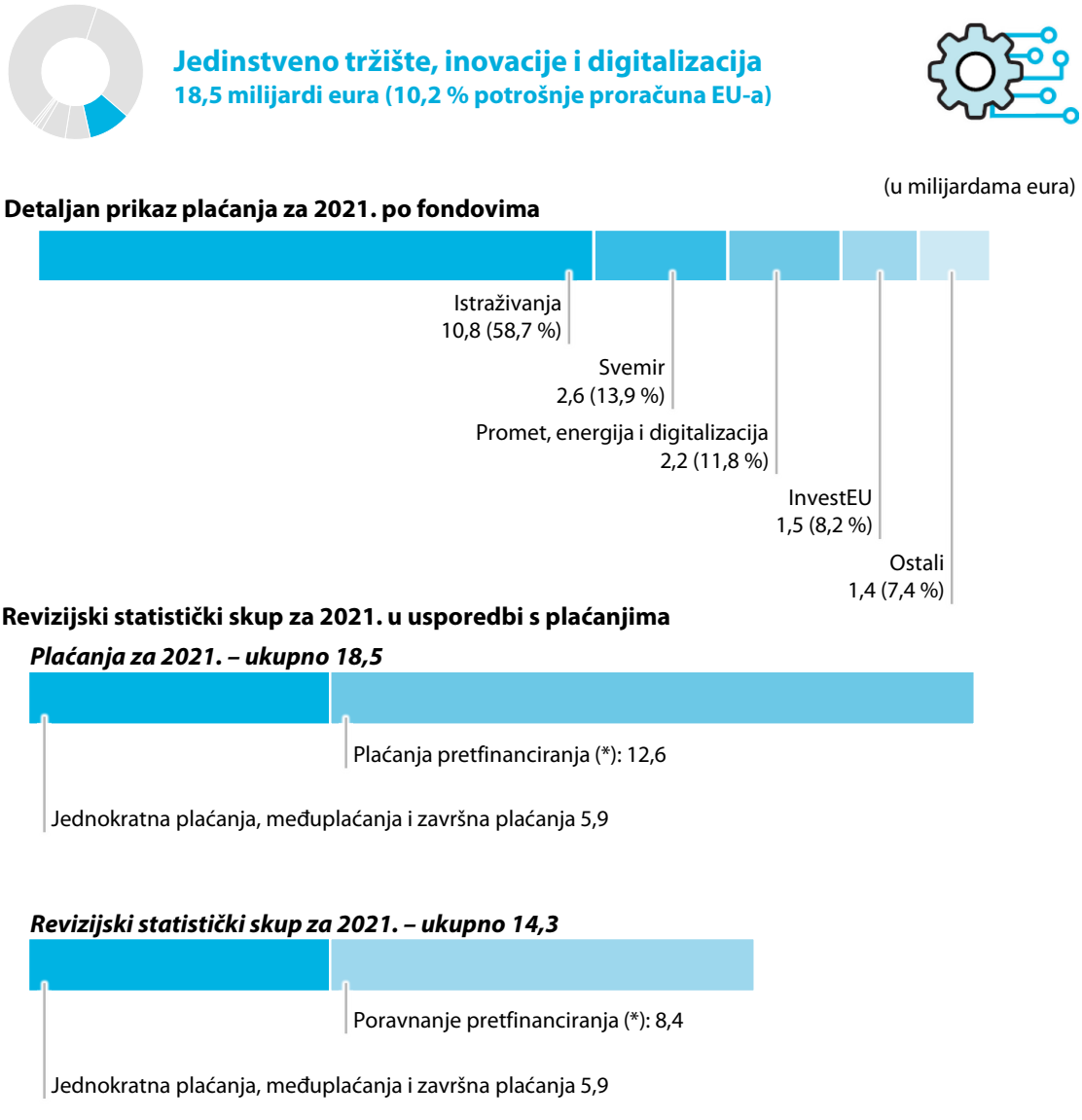
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**4.1. – 4.5.**
Kratak opis	4.2. – 4.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	4.5.
Pravilnost transakcija	**4.6. – 4.22.**
Većina mjerljivih pogrešaka utvrđenih u rashodima za istraživanje i dalje se odnosi na neprihvatljive troškove za osoblje	4.12. – 4.19.
Netočan izračun satnica	4.13. – 4.16.
Mjerljivi problemi s prijavljivanjem radnog vremena	4.17.
Neprihvatljiva usklađivanja prethodnih izvještajnih razdoblja i druge pogreške u troškovima za osoblje	4.18. – 4.19.
U slučaju privatnih subjekata, osobito MSP-ova i novih sudionika, postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške	4.20. – 4.21.
Vrste pogrešaka u području drugih izravnih troškova	4.22.
Pregled IT sustava za bespovratna sredstva za istraživanje	**4.23. – 4.27.**
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	**4.28. – 4.36.**
Zaključak i preporuke	**4.37. – 4.40.**
Zaključak	4.37. – 4.38.
Preporuke	4.39. – 4.40.
Prilozi	
Prilog 4.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”	

Uvod

4.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 1. višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”. Na ***slici 4.1.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2021.

Slika 4.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak ***12. Priloga 1.1.***).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2021.

Kratak opis

4.2. Programi koji se financiraju u okviru naslova „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” raznoliki su te im je cilj financirati ulaganja EU-a kojima se doprinosi istraživanju i inovacijama te razvoju transeuropskih prometnih mreža, komunikacija, energetike, digitalne transformacije i jedinstvenog tržišta, kao i svemirskoj politici.

4.3. Glavni program za istraživanja i inovacije i dalje je Obzor 2020.[1], dok program kojim je on zamijenjen, Obzor Europa[2], i prethodni Sedmi okvirni program FP7[3] zauzimaju vrlo mali udio u revizijskom statističkom skupu Suda za 2021. Naslovom 1. VFO-a obuhvaćeni su i veliki infrastrukturni projekti, i to u sklopu Instrumenta za povezivanje Europe (CEF), svemirskih programa Galileo (globalni navigacijski satelitski sustav EU-a), EGNOS-a (Europski geostacionarni navigacijski sustav) i Europskog programa za promatranje Zemlje Copernicus. On uključuje i fond InvestEU, za koji se, zajedno s programom Obzor Europa, izdvajaju dodatna financijska sredstva iz instrumenta „Next Generation EU” (NGEU).

4.4. Većinu rashoda za te programe čine bespovratna sredstva kojima izravno upravlja Komisija, uključujući posredovanjem izvršnih agencija, i koja se dodjeljuju javnim ili privatnim korisnicima koji sudjeluju u projektima. Komisija nakon sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava korisnicima isplaćuje pretfinanciranje te im nadoknađuje troškove koje prijave i koji se financiraju sredstvima EU-a, umanjene za pretfinanciranje. Svemirskim programima općenito se upravlja neizravno na temelju sporazuma o delegiranju koje je Komisija sklopila s posebnim provedbenim tijelima (kao što je Europska svemirska agencija). Financijske instrumente u okviru fonda InvestEU u prvom redu primjenjuju EIB ili EIF, koji se u tu svrhu služe financijskim posrednicima.

Opseg revizije i revizijski pristup

4.5. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a za 2021. ispitao sljedeće:

(a) uzorak od 130 transakcija koji je statistički reprezentativan za sve rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Sastojao se od 87 transakcija u području istraživanja i

---

[1] Okvirni program za istraživanja i inovacije za razdoblje 2014. – 2020.

[2] Okvirni program za istraživanja i inovacije za razdoblje 2021. – 2027.

[3] Sedmi okvirni program za istraživanja i tehnološki razvoj (za razdoblje 2007. – 2013.).

inovacija (84 u okviru programa Obzor 2020. i tri u okviru programa FP7) te 43 transakcija u okviru drugih programa i aktivnosti, posebice instrumenta CEF, drugih financijskih instrumenata i svemirskih programa. Revizijom su obuhvaćeni korisnici iz 21 države članice EU-a i šest zemalja izvan EU-a. Cilj Suda bio je procijeniti stopu pogreške za ovaj naslov VFO-a i time prikupiti informacije za potrebe davanja izjave o jamstvu;

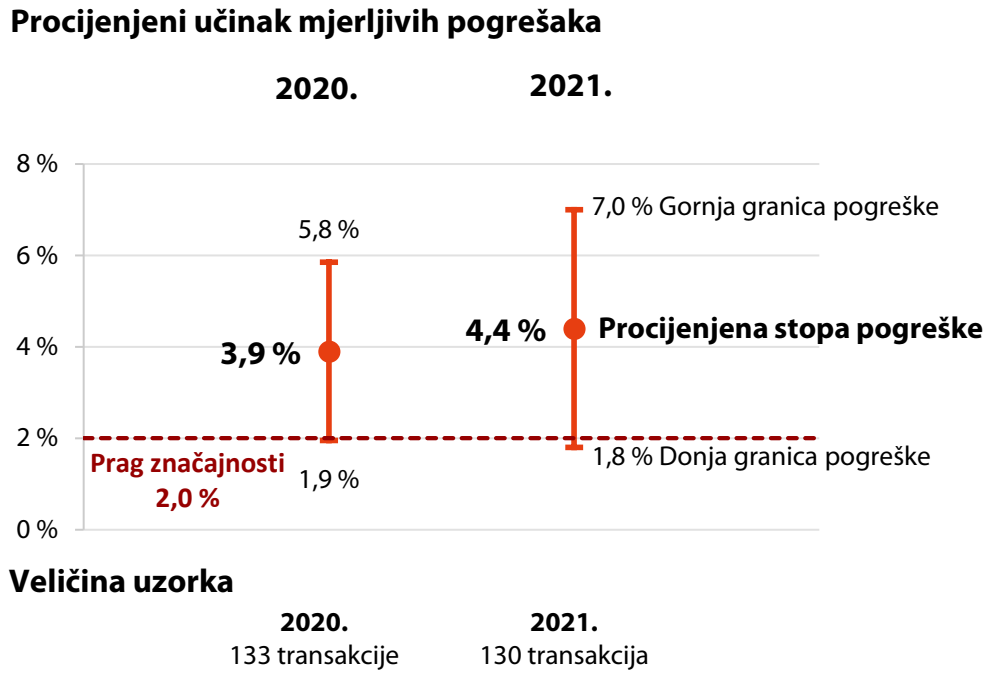
(b) odabrane IT sustave u svrhu stjecanja boljeg uvida u različite informacijske sustave koje je Komisija upotrebljavala za istraživačke programe (ponajprije sustav eGrants) i pregledavanja načina na koji je omogućen protok informacija o upravljanju nakon delegiranja odgovornosti Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD) Europskoj izvršnoj agenciji za istraživanje (REA);

(c) informacije o pravilnosti navedene u godišnjim izvješćima o radu Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN), GU-a RTD i REA-e, koje su uvrštene u Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*, poznato i kao godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti).

Pravilnost transakcija

4.6. Od 130 ispitanih transakcija njih 55 (42 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 38 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,4 %[4] (vidjeti ***sliku 4.2.***). Na ***slici 4.3.*** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2021. u kojem se pravi razlika između transakcija za područje istraživanja i ostalih transakcija.

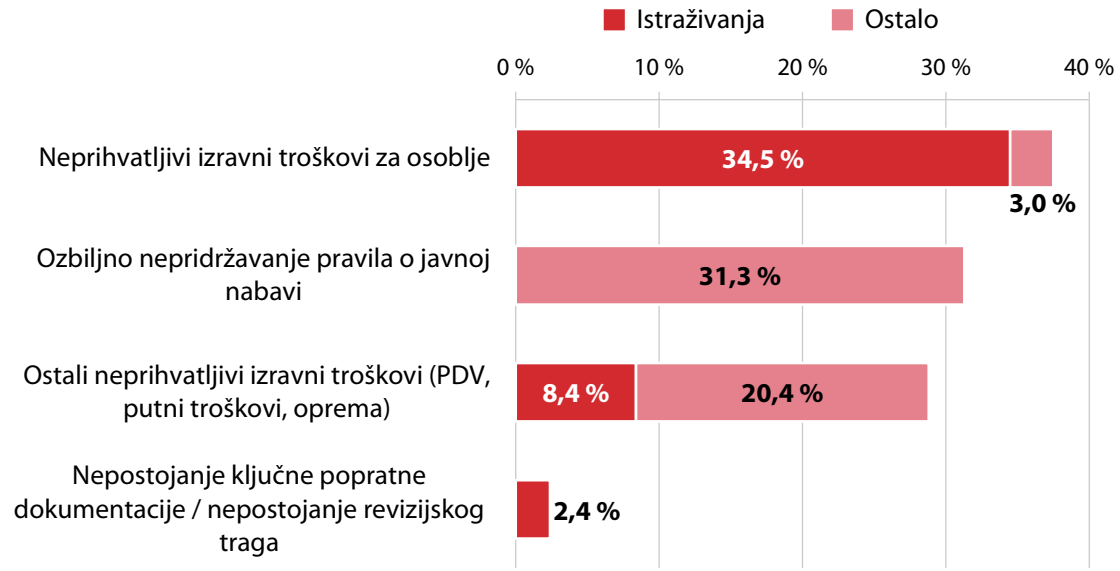
Slika 4.2. – Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka



Izvor: Sud.

[4] Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 1,8 % i 7,0 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

Slika 4.3. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogrešaka



Izvor: Sud.

4.7. Većina od 87 projekata iz uzorka Suda i dalje se provodila u okviru programa Obzor 2020. (više od njih 97 %), dok revizijskim uzorkom dosad još nije obuhvaćen nijedan projekt u okviru programa Obzor Europa[5]. Sud je prethodno izvijestio o poboljšanjima u osmišljavanju programa i Komisijinoj strategiji kontrole u pogledu programa Obzor 2020.[6] Određenim pojednostavnjenjima, posebice utvrđivanjem paušalnih stopa za *neizravne troškove*, olakšano je djelovanje korisnika te bi se njima mogao smanjiti rizik od pogreške. Međutim, rezultati revizija koje je proveo Sud pokazuju da to nije dovelo do spuštanja stope pogreške ispod praga značajnosti od 2 %.

---

[5] Godina 2021. bila je prva godina provedbe okvirnog programa Obzor Europa. Početak provedbe tog programa odgođen je jer su relevantni propisi doneseni kasnije nego što je bilo planirano. Do kraja godine sklopljeno je samo 19 sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i jedan okvirni ugovor te je izvršen vrlo ograničen broj plaćanja (uglavnom plaćanja pretfinanciranja).

[6] Na primjer, u godišnjem izvješću za 2018., odlomak 5.13., i u tematskom izvješću br. 28/2018 „Većinom mjera pojednostavnjenja uvedenih u okviru programa Obzor 2020. olakšano je djelovanje korisnika, no još ima prostora za poboljšanja”.

4.8. Rashodi u okviru programa Obzor 2020. i FP7 i dalje su visokorizični i jedan su od glavnih izvora pogrešaka koje Sud otkrije. Sud je utvrdio mjerljive pogreške povezane s neprihvatljivim troškovima u 29 od 87 transakcija u području istraživanja i inovacija iz uzorka. Te pogreške čine 45 % procijenjene stope pogreške za ovaj naslov za 2021.

4.9. Kad je riječ o drugim programima i aktivnostima, Sud je otkrio mjerljive pogreške u 9 transakcija od njih 43 iz uzorka. Te su pogreške uključivale sljedeće:

(a) dva slučaja nepravilnosti u postupku javne nabave (jedan u okviru CEF-a i jedan drugi u Agenciji Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER));

(b) radovi za koje je povrat troškova zatražen i za koje su troškovi nadoknađeni dvaput (projekt u okviru CEF-a, vidjeti ***okvir 4.3.***);

(c) nadoknada troškova koji nisu predviđeni okvirnim ugovorom (CEF);

(d) financiranje neprihvatljive imovine (CEF).

4.10. Komisija je primijenila korektivne mjere koje su izravno utjecale na pet transakcija iz uzorka Suda. Te su mjere imale utjecaja na izračune jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 0,2 postotna boda. U 12 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika kontrolnim postupcima koje je uspostavila Komisija te se pogreške nisu spriječile ili otkrile i ispravile prije prihvaćanja rashoda. Većina neotkrivenih pogrešaka odnosila se na troškove za osoblje (10 od 12 slučajeva). Da su Komisija ili revizori koje su angažirali korisnici[7] pravilno upotrijebili sve informacije kojima su raspolagali, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 1,7 postotnih bodova.

4.11. Kad je riječ o rashodima za istraživanje, revizori koje angažiraju sami korisnici na kraju provedbe projekta dostavljaju potvrde o financijskim izvještajima. Svrha je tih potvrda pomoći Komisiji da provjeri jesu li troškovi prijavljeni u financijskim izvještajima prihvatljivi. Međutim, Sud je u nekoliko navrata izvijestio o nedostatcima u tim potvrdama[8]. Ove godine Sud je utvrdio da u 9 od 12 slučajeva revizori koji su dostavili potvrde i Komisija nisu otkrili mjerljive pogreške koje je bilo moguće otkriti.

---

[7] Jedan su element kontrolnog sustava Komisije potvrde o financijskim izvještajima koje izdaju revizori koje su angažirali korisnici (vidjeti odlomak ***4.11***.).

[8] Godišnje izvješće za 2018., odlomak 5.15., godišnje izvješće za 2019., odlomak 4.10. i godišnje izvješće za 2020., odlomak 4.11.

Većina mjerljivih pogrešaka utvrđenih u rashodima za istraživanje i dalje se odnosi na neprihvatljive troškove za osoblje

4.12. Pravila za prijavljivanje troškova za osoblje u okviru programa Obzor 2020. i dalje su složena unatoč naporima uloženima u njihovo pojednostavnjenje te je njihov izračun i dalje glavni izvor pogrešaka u zahtjevima za povrat troškova. Kao što je navedeno u prethodnim godišnjim izvješćima Suda[9] i tematskom izvješću Suda br. 28/2018, metodologija za izračun troškova za osoblje u određenoj je mjeri postala složenija u okviru programa Obzor 2020. (vidjeti odlomke ***4.14***. i ***4.15***.), zbog čega se povećao rizik od pogreške. Od 29 transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške u uzorku transakcija u području istraživanja koji je sastavio Sud, njih 26, tj. više od 89 %, odnosi se na prijavljivanje i nadoknadu neprihvatljivih troškova za osoblje.

Netočan izračun satnica

4.13. Glavni uzrok pogreške u 18 slučajeva od njih 26 i dalje je nepravilna primjena metodologije za izračun troškova za osoblje, posebno satnica.

4.14. Korisnici mogu prijaviti stvarne troškove za plaće za tekuću financijsku godinu samo ako upotrijebe mjesečnu satnicu. Međutim, revizije koje je proveo Sud pokazuju da su izračuni povezani s iskorištavanjem te mogućnosti suviše složeni i stoga rijetko točni. Glavna poteškoća leži u povezivanju plaćanja koja se izvršavaju za razdoblje duže od jednog mjeseca (kao što su naknada za godišnji odmor i trinaesta plaća) s mjesecima u kojima su ona u stvarnosti zarađena. Korisnici često pogriješe u tom povezivanju, što vodi do netočnog izračuna satnica.

4.15. Kao što je Sud napomenuo i u prethodnim godišnjim izvješćima[10], pravilo u skladu s kojim se u prijavi troškova koji se odnose na narednu (nezaključenu) izvještajnu godinu moraju upotrijebiti godišnje satnice koje su se primjenjivale u posljednjoj zaključenoj financijskoj godini može dovesti do pogrešaka. Sud je taj problem uočio i 2021.

---

[9] Godišnje izvješće za 2017., odlomak 5.34., godišnje izvješće za 2018., odlomak 5.16., godišnje izvješće za 2019., odlomak 4.11. i godišnje izvješće za 2020., odlomak 4.13., kao i godišnje izvješće za 2017., 1. preporuka, koja još nije provedena u potpunosti.

[10] Godišnje izvješće za 2020., odlomak 4.14. i godišnje izvješće za 2019., odlomak 4.12.

4.16. Ostali problemi koji su doveli do upotrebe netočnih satnica uključuju primjenu netočnih godišnjih produktivnih sati i uključivanje neprihvatljivih elemenata u troškove za plaće, kao što su neprihvatljivi bonusi.

Mjerljivi problemi s prijavljivanjem radnog vremena

4.17. Osim nepravilne primjene metodologije za izračun troškova za osoblje, Sud je utvrdio 11 mjerljivih slučajeva u kojima su nedostatci u evidentiranju radnog vremena doveli do prijavljivanja neprihvatljivih troškova za osoblje. Oni su se uglavnom odnosili na sate prijavljene tijekom odsutnosti, državnih praznika i vikenda, kao i na sate zabilježene greškom, sate koji nisu zabilježeni u platnoj listi (neplaćeni) ili nisu potkrijepljeni evidencijom radnog vremena ili drugom dokumentacijom o radnom vremenu. ***Okvir 4.1.*** sadržava primjer jednog takvog slučaja.

Okvir 4.1.

Primjer neprihvatljivih troškova zbog nedostatka evidencije radnog vremena

Sud je pregledom troškova za osoblje koje je prijavio jedan MSP utvrdio da nedostaju evidencija radnog vremena ili drugi alternativni dokazi kojima bi se potkrijepio velik broj sati koje su dva člana osoblja naplatila za povezani projekt. Nadalje, na temelju analize ispitanih evidencija radnog vremena za ostatak osoblja, Sud je utvrdio da je jedan član osoblja prijavio 225 sati za projekt, dok u evidenciji radnih sati nisu zabilježeni nikakvi sati, a za druga dva člana osoblja prijavljeni su sati tijekom njihova godišnjeg odmora. Od 2 550 sati obuhvaćenih ispitivanjem koje je Sud proveo ukupno je 1 277 sati (50 %) bilo neprihvatljivo.

Neprihvatljiva usklađivanja prethodnih izvještajnih razdoblja i druge pogreške u troškovima za osoblje

4.18. U skladu s novim pravilom uvedenim u okviru programa Obzor 2020. usklađivanja financijskih izvještaja povezana sa satnicama trebala su biti iznimka, tj. provoditi se isključivo u svrhu ispravljanja pogreške u izračunu satnice. U protivnom se troškovi koji su već prijavljeni ne mogu usklađivati/mijenjati *(npr. kako bi se uzela u obzir drukčija satnica nakon zaključenja financijske godine)*. Sud je utvrdio nekoliko slučajeva u kojima je relevantni korisnik nepravilno proveo takva usklađivanja troškova za osoblje koji su prethodno prijavljeni na temelju satnica koje su nanovo izračunane u izvještajnom razdoblju nakon zaključenja financijske godine.

4.19. Druge pogreške u troškovima za osoblje uključivale su nepoštovanje pravila dvostruke gornje granice, upotrebu teoretskih troškova za plaće umjesto stvarnih iznosa, prijavu neprihvatljivih mjeseci rada u slučaju osoblja koje je radilo isključivo na relevantnom projektu (mjeseci su prijavljeni u cijelosti u slučajevima u kojima je osoblje radilo manje od polovice radnih dana) i troškovi podugovaranja koji su prijavljeni kao troškovi osoblja. Sud je ujedno utvrdio neprihvatljive troškove povezane s jednim iskusnim istraživačem koji je sudjelovao u aktivnosti „Marie Skłodowska-Curie", kako je opisano u ***okviru 4.2.***

Okvir 4.2.

Primjer iskusnog istraživača koji nije ispunjavao uvjete prihvatljivosti, a ostvario je koristi od stipendije u okviru aktivnosti „Marie Skłodowska-Curie"

U slučaju jednog ispitanog projekta dodjele stipendija u okviru aktivnosti „Marie Skłodowska-Curie" iskusni istraživač kojeg je odabrao i zaposlio korisnik bespovratnih sredstava nije ispunjavao uvjete prihvatljivosti utvrđene za predmetnu aktivnost. U tim je uvjetima bilo navedeno da je u trenutku relevantnog roka za podnošenje prijedloga (10. rujna 2015.) iskusni istraživač morao imati doktorat ili najmanje četiri godine jednakovrijednog istraživačkog iskustva u punom radnom vremenu. Predmetni istraživač stekao je doktorat više od dva mjeseca nakon navedenog roka. Osim toga, prema informacijama koje su dostavljene Komisiji u prijavi za bespovratna sredstva i koje su joj bile dostupne za obavljanje procjene, a Sudu za obavljanje revizije, ni alternativni uvjet nije bio ispunjen jer je predmetni istraživač započeo s redovnim doktorskim studijskim programom 1. listopada 2011., što znači da je četiri godine istraživačkog iskustva stekao tek 30. rujna 2015., što je također bilo nakon relevantnog roka. Slijedom toga, predmetnom istraživaču nije trebalo biti dopušteno da sudjeluje u povezanom pozivu na podnošenje prijedloga i nije trebao biti odabran za taj projekt te se povezani troškovi stoga smatraju neprihvatljivima.

U slučaju privatnih subjekata, osobito MSP-ova i novih sudionika, postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške

4.20. Jedna je od strategija za poticanje istraživanja u EU-u povećati sudjelovanje privatnog sektora, osobito novih sudionika i MSP-ova. Više od polovice utvrđenih mjerljivih pogrešaka (15 od njih 29) odnosilo se na financiranje privatnih korisnika iako je u uzorku od 130 transakcija takvih transakcija tek 44 (34 %). MSP-ovi su činili 14 % uzorka, no na njih otpada 33 % mjerljivih pogrešaka.

4.21. Nadalje, od ukupnog broja mjerljivih slučajeva koji se odnose na MSP-ove u njih devet pojedinačni zahtjevi obuhvaćeni revizijom sadržavali su višestruke pogreške koje su dovele do prijavljivanja neprihvatljivih troškova (jedan primjer naveden je u ***okviru 4.1.***). Ti rezultati pokazuju da u slučaju MSP-ova postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške nego u slučaju drugih korisnika, a to je također potvrđeno revizijama koje je obavila Komisija[11], kao i u prethodnim godišnjim izvješćima Suda[12].

Vrste pogrešaka u području drugih izravnih troškova

4.22. Vrste pogrešaka koje je Sud utvrdio u drugim kategorijama troškova uključivale su neprihvatljive troškove za opremu zbog netočnog izračuna amortizacije, troškove koji nisu nastali, pogreške u prijavljivanju putnih troškova, netočne devizne tečajeve i jedan račun za radove za koji je povrat troškova zatražen dvaput. U ***okviru 4.3.*** iznose se pojedinosti o potonjoj pogrešci.

Okvir 4.3.

Troškovi za radove za koje je povrat zatražen i koji su nadoknađeni dvaput

Sud je u slučaju jednog projekta u okviru CEF-a utvrdio da je korisnik u zahtjev za povrat troškova za razdoblje obuhvaćeno revizijom uključio račun za radove u iznosu od 7 681 757 eura, za koje je povrat zatražen i koji su nadoknađeni u prethodnom izvještajnom razdoblju. To je dovelo do nepravilnog dvostrukog nadoknađivanja povezanih troškova.

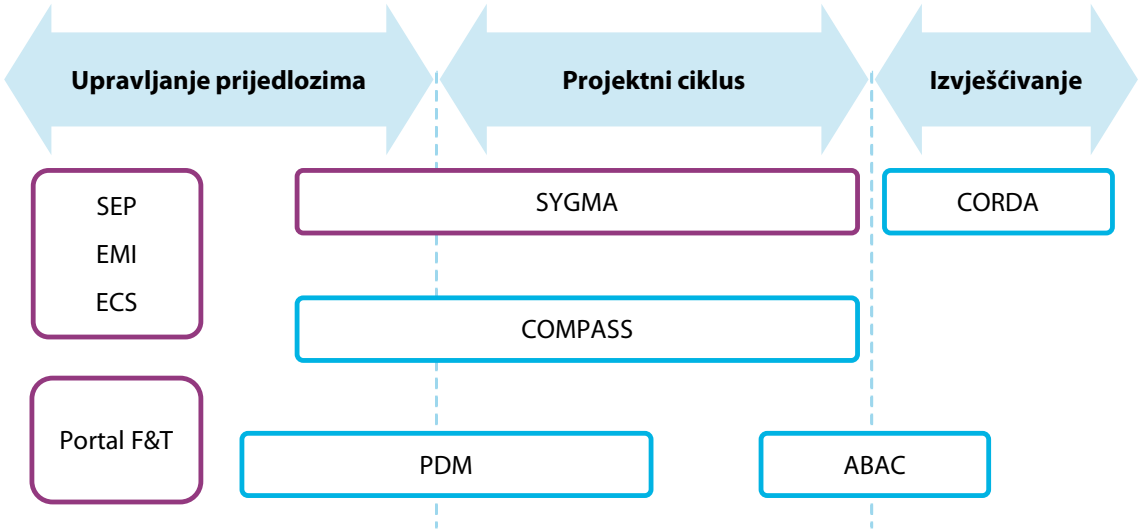
[11] Godišnje izvješće za 2019., odlomak 4.16.

[12] Godišnje izvješće za 2018., odlomak 5.19. i godišnje izvješće za 2019., odlomak 4.16.

Pregled IT sustava za bespovratna sredstva za istraživanje

4.23. Sustav eGrants Komisijino je poslovno rješenje za upravljanje bespovratnim sredstvima i stručnjacima te su u njemu integrirani sustavi koji se upotrebljavaju za cjelokupan povezni proces, tj. od pripreme programa rada i poziva na podnošenje prijedloga preko upravljanja radnim procesima povezanima s bespovratnim sredstvima (Compass) pa sve do upravljanja bespovratnim sredstvima tijekom njihova cjelokupnog životnog ciklusa (Sygma). Oni su dio raznih informacijskih sustava kojima se Komisija služi za upravljanje bespovratnim sredstvima za istraživačke programe (vidjeti *sliku 4.4.*).

Slika 4.4. – Integrirani IT sustavi koji Komisiji i sudionicima u projektima pomažu u svim fazama procesa upotrebe bespovratnih sredstava



SEP: sustav za podnošenje i evaluaciju prijedloga
EMI: sustav za upravljanje vanjskim stručnjacima
ECS: sustav s pomoću kojeg vanjski stručnjaci podnose svoje prijave
Portal F&T: jedinstvena pristupna točka za vanjske korisnike u ciklusu upotrebe bespovratnih sredstava
SYGMA: sustav za elektroničko upravljanje bespovratnim sredstvima
COMPASS: sustav integriranih radnih procesa za bespovratna sredstva, stručnjake i upravljanje revizijama
PDM: sustav za upravljanje podatcima o sudionicima
CORDA: skladište podataka iz istraživačkih i inovacijskih programa
ABAC: informacijski sustav za proračunske i računovodstvene operacije

Izvor: Sud.

4.24. Sud je 2021. obavio pregled sustava eGrants, pri čemu se usredotočio na sustave Compass i Sygma, kao i na procese „pripreme sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava” i „izvješćivanja i plaćanja” tijekom dodjele bespovratnih sredstava. Sud je ujedno procijenio kako je sustav eGrants povezan s Komisijinim sustavom za upravljanje proračunom ABAC. Svrha tih aktivnosti bila je steći bolji uvid u IT okruženje koje se upotrebljava za upravljanje novim programom Obzor Europa i njegovu kontrolu.

4.25. Na temelju ograničenog pregleda koji je obavio Sud je utvrdio da su predmetni sustavi dobro integrirani u IT okruženje te se podatci i odobrenja automatski prenose između različitih sustava. U sklopu alata Sygma Komisija je stavila na raspolaganje alat za pomoć sudionicima u izvješćivanju o troškovima za osoblje („Asistent za izračun troškova za osoblje”) i redovito promiče njegovu upotrebu. Međutim, njime se koristi manje od 10 % sudionika. Njegova povećana upotreba – posebice među MSP-ovima i novim sudionicima – mogla bi dovesti do smanjenja broja pogrešaka koje Sud otkriva u troškovima za osoblje.

4.26. U skladu s važećom pravnom osnovom ne postoji poveznica između računovodstvenih sustava korisnika i sustava za izvješćivanje Sygma. Komisija raspolaže općim financijskim podatcima o projektima koji se zahtijevaju u okviru njezina okvira za kontrolu. Bilo kakve računovodstvene informacije (pojedinosti na razini računa), uključujući popratne informacije, stavljaju se na raspolaganje za dodatne kontrole ili revizije na zahtjev. To znači da nije moguće provoditi opsežne automatske kontrole.

4.27. Kad je riječ o prijenosu portfelja bespovratnih sredstava iz Gu-a RTD u REA-u u travnju 2021., Sud je utvrdio da je sustav eGrants pomogao olakšati te prijenose. Činjenica da sve uključene službe Komisije imaju pristup istim podatcima u sustavu eGrants i da ti podatci dolaze iz istog izvora bila je korisna za taj proces.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

4.28. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud ispitao[13] odražavaju se informacije dostupne u relevantnim glavnim upravama / izvršnim agencijama te se na temelju njih pruža vjerna procjena financijskog upravljanja u pogledu pravilnosti povezanih transakcija za rashode u okviru naslova 1. VFO-a.

4.29. Kad je riječ o programu Obzor 2020., GU RTD naveo je očekivanu reprezentativnu stopu pogreške od 2,29 % za sve glavne uprave i druga tijela EU-a koja upravljaju potrošnjom sredstava EU-a za istraživanje. Stopa preostale pogreške, uzimajući u obzir korektivne mjere, iznosi 1,67 % samo za GU RTD. *Ex post* revizijama na kojima se temelje te stope pogreške obuhvaćena su plaćanja izvršena u razdoblju 2014. – 2020. Kako bi riješila metodološki problem koji je Sud prethodno istaknuo i koji je doveo do prikazivanja stope pogreške manjom od stvarne[14], Zajednička služba za reviziju izračunala je dodatnu stopu na temelju 1 304 revizija zaključenih 2020. i 2021., na temelju čega je stopa pogreške povećana za 0,37 postotnih bodova, što je prikazano u godišnjem izvješću o radu GU-a RTD.

4.30. Stopa preostale pogreške na kraju 2021. za GU RTD upućuje na to da je ispunjen uvjet koji je utvrdila Komisija[15] te stoga nije izražena zadrška u pogledu rashoda u okviru programa Obzor 2020. Prijavljene stope pogreške blago su se smanjile 2021.

4.31. Budući da je 2021. bila prva godina provedbe programa Obzor Europa[16], izvršen je samo vrlo ograničen broj plaćanja (isključivo pretfinanciranje u GU-u RTD). Stoga GU RTD nije utvrđivao stopu pogreške za program Obzor Europa za 2021. Prema ciljnoj vrijednosti koju je Komisija utvrdila za program Obzor Europa stopa preostale pogreške ne bi smjela iznositi više od 2 % do kraja provedbe okvirnog programa.

---

[13] GU ECFIN, GU RTD i REA.

[14] Stopa pogreške izračunana je kao udio u ukupnim prihvaćenim troškovima, a ne u iznosu nad kojim je stvarno provedena revizija. To je značilo da se pri izračunu pogreške upotrebljavao veći nazivnik, čime je dobivena stopa pogreške koja je manja od stvarne; godišnje izvješće za 2018., odlomak 5.34.

[15] Ciljni raspon stope pogreške za program Obzor 2020. iznosi od 2 % do 5 %.

[16] Vidjeti fusnotu ***5***.

4.32. GU RTD naveo je u svojem godišnjem izvješću o radu za 2021. 20 neprovedenih preporuka Službe za unutarnju reviziju, pri čemu je za dvije od njih istekao rok za provedbu. Šest od neprovedenih preporuka, uključujući jednu za koju je istekao rok za provedbu, kategorizirane su kao „vrlo važne”. „Vrlo važna” preporuka za koju je istekao rok za provedbu odnosila se na smanjenje financijske izloženosti proračuna za istraživanje i inovacije promjenom težišta strategije kontrole. Služba za unutarnju reviziju smatra da su akcijski planovi za provedbu te preporuke provedeni tek djelomično, a mjere za povećanje kvalitete rada vanjskih revizora s kojima je sklopljen ugovor još nisu dovršene.

4.33. REA je u svojem godišnjem izvješću o radu navela stopu preostale pogreške od 1,75 % za program Obzor 2020. te stoga ni za taj program nije morala izraziti zadršku.

4.34. Kad je riječ o REA-i, Služba za unutarnju reviziju zaključila da su uspostavljeni sustavi unutarnje kontrole obuhvaćeni revizijom djelotvorni, uz iznimku dvaju područja, koja su bila predmet vrlo važnih preporuka iznesenih nakon revizije Komisijinog „jedinstvenog područja elektroničke razmjene podataka”. Predmetne preporuke odnosile su se na neodgovarajuću zaštitu osobnih podataka te na IT alate čije uvođenje kasni ili koji nisu dovoljno automatizirani.

4.35. Glavni relevantni rashodi GU-a ECFIN u okviru naslova 1. VFO-a 2021. odnose se na (1) izdvajanje rezervacija za Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) i InvestEU te (2) kapital i dividende Europskog investicijskog fonda (EIF). Procijenjena stopa pogreške prijavljena 2021. za te komponente iznosila je 0 %, u čemu se odražava priroda predmetnih plaćanja te je Služba za unutarnju reviziju zaključila da su sustavi unutarnje kontrole u GU-u ECFIN uspostavljeni za procese obuhvaćene revizijom bili djelotvorni.

4.36. Sud je pregledao informacije u Komisijinom AMPR-u za 2021. koje se odnose na procijenjeni rizik u trenutku plaćanja za područja politika obuhvaćena naslovom 1. VFO-a. Komisija je za naslov 1. VFO-a izračunala stopu pogreške od 1,3 %.

Zaključak i preporuke

Zaključak

4.37. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” bila značajna. Ispitivanje transakcija koje je Sud proveo za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 4,4 % (vidjeti ***Prilog 4.2.***). Rezultati Suda pokazuju da je stopa pogreške bila i dalje visoka za rashode za istraživanja i inovacije koji su bili jedan od glavnih izvora pogreške, posebice u području troškova za osoblje.

4.38. Procijenjeni rizik u trenutku plaćanja prikazan u AMPR-u iznosi 1,3 %. Taj je postotak ispod praga značajnosti i ispod raspona procijenjene stope pogreške koji je utvrdio Sud. Stoga Sud smatra da je ta stopa, unatoč mjerama koje je Komisija već poduzela, i dalje prikazana manjom od stvarne.

Preporuke

4.39. U ***Prilogu 4.1.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim godišnjim izvješćima za 2019. i 2020. koje je bilo potrebno provesti do 2021.[17] Komisija je tri preporuke provela u potpunosti, a jednu u većoj mjeri.

4.40. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2021. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

[17] U pogledu preporuka koje je Sud iznio u godišnjem izvješću za 2018. bilo je potrebno poduzeti mjere do kraja 2020. Sud je stoga provjerio stanje njihove provedbe u godišnjem izvješću za 2020.

Preporuka 4.1.

Trebala bi snažno poticati upotrebu „Asistenta za izračun troškova za osoblje” (vidjeti odlomak ***4.25***.) (koji je dostupan na portalu za sudionike), osobito u određenim kategorijama korisnika u slučaju kojih postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške, kao što su MSP-ovi i novi sudionici.

Ciljni rok provedbe: sredina 2023. godine (Obzor 2020.) i sredina 2024. (Obzor Europa)

Preporuka 4.2.

Trebala bi pružati smjernice korisnicima o specifičnim razlikama, s naglaskom na aspektima prihvatljivosti u okviru programa Obzor Europa u usporedbi s programom Obzor 2020. i sličnim programima.

Ciljni rok provedbe: sredina 2023.

Preporuka 4.3.

U slučaju programa Obzor 2020. trebala bi poboljšati postojeće *ex ante* kontrole kako bi se utvrdila i ispravila potencijalna neprihvatljiva usklađivanja troškova za osoblje koja korisnici prijave nakon ponovnog izračuna satnica.

Ciljni rok provedbe: kraj 2022.

Preporuka 4.4.

Trebala bi dodatno poboljšati smjernice namijenjene neovisnim revizorima koje korisnici angažiraju za dostavu potvrda o financijskim izvještajima kako bi se smanjio velik broj nedostataka koje je Sud utvrdio revizijom tih potvrda.

Ciljni rok provedbe: sredina 2023.

Preporuka 4.5.

Za sljedeći istraživački program trebala bi, vodeći računa o poslovnim potrebama koje se mijenjaju, istražiti mogućnost razrade funkcija sustava eGrants koje se odnose na procjenu rizika i automatske provjere, npr. iskorištavanjem drugih dostupnih izvora podataka kako bi se stavili na raspolaganje dodatni ključni podatci kojima se potkrjepljuje potvrda usklađenosti.

Ciljni rok provedbe: za sljedeći VFO

Prilozi

Prilog 4.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2019.	Sud je preporučio Komisiji da do sredine 2021. učini sljedeće: **1. preporuka:** Potrebno je provoditi ciljanije provjere zahtjeva MSP-ova za povrat troškova i poboljšati informativnu kampanju o pravilima financiranja sredstvima iz programa Obzor 2020., s posebnim naglaskom na toj važnoj skupini korisnika.	x					

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	Sud je preporučio Komisiji da do 2021. učini sljedeće: **2. preporuka:** Potrebno je provesti kampanju kako bi se svi korisnici programa Obzor 2020. podsjetili na pravila za izračun i prijavu troškova za osoblje, obraćajući posebnu pozornost na vrste pogrešaka opisane u odlomcima 4.11. – 4.15. ovog poglavlja.	x[18]					

[18] Komisija je pokrenula komunikacijske kampanje čiji je cilj poboljšati izračun troškova za osoblje povezanih s bespovratnim sredstvima u okviru programa Obzor 2020., ali i dalje postoje nedostatci (vidjeti odlomke ***4.12***. – ***4.19***.). Komisija je osmislila „Asistent za izračun troškova za osoblje” koji treba usmjeravati korisnike, no njime se služi samo 10 % sudionika (vidjeti odlomak ***4.25***.).

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	Sud je preporučio Komisiji da do sredine 2021. učini sljedeće: **4. preporuka:** Za program Obzor 2020.: — potrebno je poduzeti mjere u vezi s opažanjima koja je Sud iznio na temelju obavljenog pregleda *ex post* revizija, i to u pogledu dokumentacije, dosljednosti uzorkovanja i kvalitete revizijskih postupaka; — kad je riječ o trećem krugu revizija za koje su angažirani vanjski revizori, potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se zajamčilo da su revizori u potpunosti upoznati s pravilima programa Obzor 2020. i provjeravati kvalitetu njihova rada.	x[19]					

[19] Sud će narednih godina provjeriti djelotvornost tih mjera.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2020.	Sud je preporučio Komisiji da do 2021. učini sljedeće: **2. preporuka:** da provodi mjere, uključujući redovito preispitivanje glavnih uzroka pogrešaka u financijskim izvještajima, da pruža smjernice o složenim pitanjima kao što su pravila o podugovaranju i da provodi informativne kampanje kako bi se smanjila stopa pogreške za program Obzor 2020.		X				

Izvor: Sud.

Poglavlje 5.

Kohezija, otpornost i vrijednosti

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**5.1. – 5.13.**
Kratak opis	5.2. – 5.6.
Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava	5.2.
Upravljanje financijskim sredstvima	5.3. – 5.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	5.7. – 5.13.
Pravilnost transakcija, godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	**5.14. – 5.65.**
Rezultati ispitivanja transakcija i preispitivanje / ponovno obavljanje revizijskih aktivnosti	5.15. – 5.39.
Neprihvatljivi troškovi	5.18. – 5.23.
Neprihvatljivi projekti	5.24. – 5.28.
Kršenja pravila o unutarnjem tržištu	5.29. – 5.37.
Nepostojanje ključne popratne dokumentacije	5.38. – 5.39.
Procjena aktivnosti revizijskih tijela koju je obavio Sud	5.40. – 5.52.
Aktivnosti koje Komisija provodi radi dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu	5.53. – 5.65.
Zaključak i preporuke	**5.66. – 5.78.**
Zaključak	5.66. – 5.74.
Preporuke	5.75. – 5.78.
Prilozi	
Prilog 5.1. – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i regijama	
Prilog 5.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti”	

Uvod

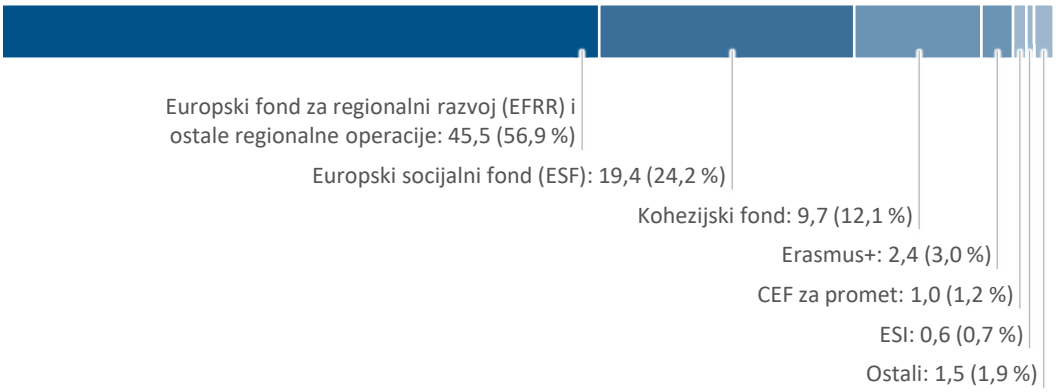
5.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 2. *VFO-a* „Kohezija, otpornost i vrijednosti”. Na ***slici 5.1.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2021. Dodatne pojedinosti o revizijskom statističkom skupu za 2021. iznesene su u odlomku ***5.9***.

Slika 5.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

Kohezija, otpornost i vrijednosti
80,1 milijarda eura (44,1 % potrošnje proračuna EU-a)

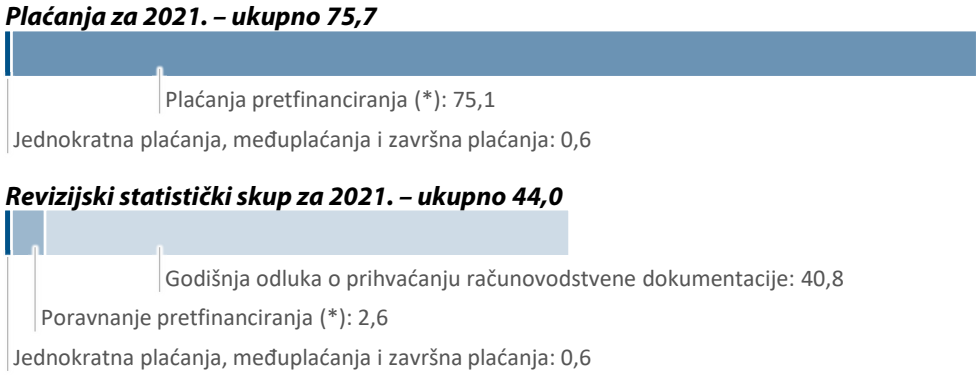
(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2021. po fondovima

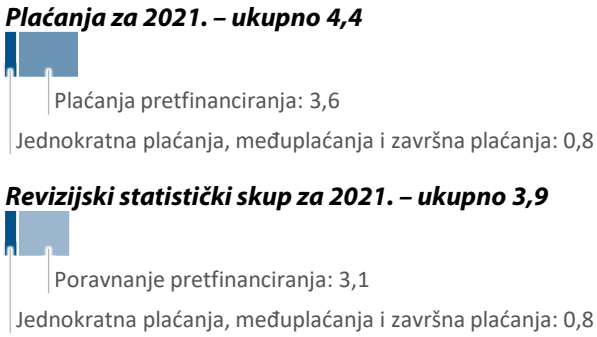


Revizijski statistički skup za 2021. u usporedbi s plaćanjima

Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija (u milijardama eura)



Otpornost i vrijednosti



(*) Iznosi plaćanja za podnaslov 2.a sastoje se od godišnjih predujmova i međuplaćanja za *programsko razdoblje* 2014. – 2020. koji nisu uključeni u računovodstvenu dokumentaciju povezanu s jamstvenim paketima koje je Komisija prihvatila 2021. Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomke ***12.*** *i* ***13. Priloga 1.1.***) ta se plaćanja smatraju pretfinanciranjem te stoga nisu obuhvaćena revizijskim statističkim skupom Suda za godišnje izvješće za 2021. Ona će biti uključena u revizijski statistički skup Suda u godini u kojoj Komisija prihvati pripadajuću računovodstvenu dokumentaciju (npr. u izjavi o jamstvu za 2022. za plaćanja iz obračunske godine 2020./2021.).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2021.

Kratak opis

Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava

5.2. Potrošnja u okviru ovog naslova usmjerena je na smanjenje nejednakosti u razvoju među različitim državama članicama i regijama EU-a[1] (podnaslov 2.a) i mjere za podupiranje i zaštitu vrijednosti EU-a, čime EU postaje otporniji na sadašnje i buduće

[1] Vidjeti članak 162. i članke od 174. do 178. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (str. 73., 81. i 82.).

izazove (podnaslov 2.b). Za ostvarenje tih ciljeva upotrebljavaju se sljedeći fondovi i instrumenti[2]:

(a) Podnaslov 2.a (gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija)

— *Europski fond za regionalni razvoj* (EFRR), čija je svrha otkloniti glavne regionalne nejednakosti s pomoću financijske potpore inovacijama i istraživanju, digitalnoj agendi, malim i srednjim poduzećima te niskougljičnom gospodarstvu;

— *Europski socijalni fond plus* (ESF+), čiji je cilj postići visoke razine zaposlenosti, pravednu socijalnu zaštitu te kvalificiranu i otpornu radnu snagu, kao i uključiva i povezana društva kao središnji čimbenik u iskorjenjivanju siromaštva; za programsko razdoblje 2021. – 2027. ESF+ uključuje *Inicijativu za zapošljavanje mladih (YEI)*, Fond *europske pomoći za najpotrebitije (FEAD)* i *Program EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije*, koji su svi prije toga bili odvojeni;

— *Kohezijski fond* (KF), kojim se, u svrhu promicanja održivog razvoja, financiraju projekti povezani s okolišem i prometom u državama članicama čiji je *BND* po stanovniku manji od 90 % prosjeka u EU-u;

— doprinos iz Kohezijskog fonda za *Instrument za povezivanje Europe* (CEF), kojim se financiraju projekti obuhvaćeni *transeuropskim mrežama*[3];

(b) Podnaslov 2.b (otpornost i vrijednosti)

— *Erasmus+*, kojim se podupiru obrazovanje, osposobljavanje, mladi i sport u Europi promicanjem mobilnosti u svrhu učenja te neformalnog i aktivnog sudjelovanja mladih;

— niz manjih programa, uključujući program *Kreativna Europa*, program *Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti (CERV)* i posebni instrumenti za promicanje gospodarskog oporavka u EU-u nakon pandemije bolesti COVID-19, kao što su program *EU za zdravlje* i *Instrument za hitnu potporu (ESI)*.

---

[2] Sud je o rashodima u okviru *Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)* za 2021. izvijestio u ***poglavlju 10.***

[3] Uredba (EU) 2021/1153 o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe.

Upravljanje financijskim sredstvima

5.3. Najveći dio rashoda u okviru ovog naslova izdvaja se za fondove kohezijske politike (EFRR, KF i ESF). Ti se fondovi primjenjuju u okviru *podijeljenog upravljanja*. Države članice podnose višegodišnje *operativne programe* (OP) za čitavo razdoblje pojedinog VFO-a. Nakon što Komisija odobri određeni OP, on se provodi pod zajedničkom odgovornošću Komisije (Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL) i Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO)) i relevantne države članice. *Korisnicima* se troškovi nadoknađuju preko relevantnih tijela u državama članicama, a financijskim sredstvima EU-a sufinanciraju se prihvatljivi troškovi operacija koje su odobrene u skladu s uvjetima relevantnog OP-a. *Upravljačka tijela* provode provjere kako bi se spriječilo da se Komisiji potvrde neprihvatljivi rashodi. Njihova upravljačka uloga ključna je za jamčenje pravilnosti rashoda u području kohezije.

5.4. Cilj je okvira za kontrolu i jamstvo koji se primjenjuje na rashode u okviru podijeljenog upravljanja[4] zajamčiti da *stopa preostale pogreške*[5] u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji pojedinog OP-a ne prijeđe *prag značajnosti* od 2 % koji je propisan primjenjivom uredbom[6]. Kako bi se zajamčilo da u računovodstvenoj dokumentaciji koju treba potvrditi Komisiji nakon provjera koje provode upravljačka tijela više nema značajne stope nepravilnosti, okvir za kontrolu i jamstvo uključuje sljedeća tri elementa:

— aktivnosti koje *revizijska tijela* obavljaju u vezi s rashodima uključenima u godišnju računovodstvenu dokumentaciju. Na temelju tih aktivnosti izrađuje se *godišnje izvješće o kontroli* koje države članice podnose Komisiji u okviru svojih *jamstvenih*

---

[4] Sud je u godišnjem izvješću za 2017. (odlomci 6.5. – 6.15.) i godišnjem izvješću za 2018. (slika 6.1.) iznio sve pojedinosti o okviru za kontrolu i jamstvo za europske strukturne i investicijske fondove u programskom razdoblju 2014. – 2020., uključujući vremenski okvir.

[5] U svojem godišnjem izvješću o radu Komisija upotrebljava pojam „stopa preostalog rizika” kad je riječ o zaključenju programskog razdoblja 2007. – 2013., odnosno „stopa ukupne preostale pogreške” kad je riječ o programskom razdoblju 2014. – 2020. U ovom se poglavlju za obje stope upotrebljava izraz „stopa preostale pogreške”.

[6] Članak 28. stavak 11. Uredbe br. 480/2014 o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo.

paketa. U izvješću se iznosi stopa preostale pogreške za relevantni OP (ili skupinu OP-ova) te revizorsko mišljenje o pravilnosti prijavljenih rashoda i djelotvornom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole;

— godišnje prihvaćanje računovodstvene dokumentacije koje obavlja Komisija. U tu svrhu Komisija ponajprije provodi administrativne provjere potpunosti i točnosti računovodstvene dokumentacije prije njezina prihvaćanja i oslobađanja iznosa od 10 % sredstava koja su prethodno zadržana kao jamstvo[7];

— Komisijine preglede dokumentacije iz svih jamstvenih paketa i odabrane revizije *usklađenosti* u državama članicama. Komisija te provjere obavlja u svrhu donošenja zaključka o stopama preostale pogreške koje su revizijska tijela prijavila i u svrhu potvrđivanja tih stopa, koje potom, zajedno s ponderiranim prosjekom koji služi kao ključni pokazatelj uspješnosti, objavljuje u svojim *godišnjim izvješćima o radu* za sljedeću godinu.

5.5. Proces koji je prethodio *zaključenju* OP-ova iz programskog razdoblja 2007. – 2013. uvelike je usporediv s procesom opisanim u odlomku ***5.4***.

5.6. Financijska sredstva EU-a u sklopu programa izvan okvira podijeljenog upravljanja isplaćuju se u obliku *bespovratnih sredstava*, javne nabave i nagrada, a njima izravno upravljaju glavne uprave Komisije[8] ili se njima neizravno upravlja uz potporu partnerskih organizacija ili drugih tijela.

Opseg revizije i revizijski pristup

5.7. Cilj revizije bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće izjave o jamstvu kako je opisano u ***Prilogu 1.1.*** i pružiti procjenu pravilnosti rashoda u okviru naslova 2. VFO-a u cjelini, kao i za fondove kohezijske politike (podnaslov 2.a). U pogledu potonjega Sud je također nastojao procijeniti u kolikoj se mjeri moguće osloniti na aktivnosti revizijskih tijela i Komisije.

---

[7] Vidjeti članak 130. Uredbe (EU) br. 1303/2013, kojim se nadoknada međuplaćanja ograničava na 90 % iznosa.

[8] GU EMPL, GU CNECT, GU EAC, GU SANTE, GU JUST, GU ECHO i Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA) pod nadzorom GU-a MOVE u vezi s rashodima u statističkom skupu Suda za 2021.

5.8. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s ovim naslovom VFO-a za 2021. ispitao sljedeće:

— uzorak od 243 *transakcije* koji je statistički reprezentativan za sve rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Cilj Suda bio je procijeniti stopu *pogreške* za ovaj naslov i prikupiti informacije za potrebe davanja izjave o jamstvu. Kad je riječ o fondovima kohezijske politike, uzorak se sastojao od 217 transakcija za koje su rashodi potvrđeni u jamstvenim paketima i paketima za zaključenje (uključujući njih 213 koje je prethodno provjerilo neko od revizijskih tijela), kao i osam *financijskih instrumenata* (podnaslov 2.a). Uzorak je također uključivao 18 transakcija kojima je izravno ili neizravno upravljala Komisija (četiri u okviru podnaslova 2.a i 14 u okviru podnaslova 2.b);

— aktivnosti koje su revizijska tijela provela kako bi potvrdila informacije sadržane u 33 jamstvena paketa / paketa za zaključenje, također na temelju prethodno provjerenih 213 transakcija;

— aktivnosti koje je Komisija provela u svrhu preispitivanja i potvrđivanja stopa preostale pogreške prijavljenih u jamstvenim paketima za razdoblje 2014. – 2020., kao i njezine revizijske aktivnosti u vezi s aspektima pravilnosti tih paketa;

— informacije o pravilnosti navedene u godišnjim izvješćima o radu GU-a EMPL i -a REGIO te potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*, poznato i kao godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti).

5.9. Revizijski statistički skup Suda (47,9 milijardi eura) sastojao se uglavnom od rashoda iz razdoblja 2014. – 2020. koji su bili uključeni u prihvaćenu računovodstvenu dokumentaciju dostavljenu u jamstvenim paketima za obračunsku godinu 2019./2020. (402 OP-a ukupne vrijednosti od 40 milijardi eura). Njime su obuhvaćeni i rashodi za razdoblje 2007. – 2013. u okviru 18 OP-ova koje je Komisija zaključila ili djelomično zaključila[9] 2021. (776 milijuna eura). Komisija još nije odobrila nijedan OP za razdoblje 2021. – 2027. i nije izvršila nijedno plaćanje za to razdoblje do kraja 2021.[10]

---

[9] U slučajevima u kojima pitanja sa značajnim učinkom ostanu otvorena Komisija namiruje samo nesporni dio iznosa. Preostali se iznos namiruje i OP zaključuje tek nakon što se riješe sva otvorena pitanja.

[10] Vidjeti odlomke ***2.6.*** – ***2.8.***

5.10. Sud je uzorak od 217 transakcija u vezi s kojima su rashodi potvrđeni u jamstvenim paketima i paketima za zaključenje sastavio u dvije faze. Najprije je odabrao 33 paketa (31 iz programskog razdoblja 2014. – 2020. i dva iz razdoblja 2007. – 2013.) kojima su obuhvaćena 44 OP-a. Potom je iz tih paketa sastavio uzorak transakcija koje su prethodno provjerila revizijska tijela.

5.11. Države članice prijavile su da su se tijekom obračunske godine 2019./2020. isplate iz financijskih instrumenata izvršavale u okviru 108 od tih OP-ova (u vrijednosti od 2,1 milijarde eura). Sud je stoga sastavio dodatni uzorak koji je obuhvaćao osam financijskih instrumenata iz razdoblja 2014. – 2020. iz kojih su *krajnjim primateljima* ili u njihovu korist izvršena plaćanja. Sud je stoga ispitao 50 zajmova i 21 *vlasničko ulaganje*.

5.12. Osim toga, Komisija je 2021. platila ili poravnala 5 milijardi eura za programe u okviru *izravnog ili neizravnog upravljanja*, uključujući 3,9 milijardi eura rashoda u okviru podnaslova 2.b. Sud je ispitao uzorak od 18 transakcija financiranih iz instrumenta ESI, doprinosa Kohezijskog fonda instrumentu CEF te programa CERV, Kreativna Europa ili Erasmus+.

5.13. ***Prilog 5.1.*** sadržava detaljan prikaz uzorka transakcija koji je Sud sastavio i *mjerljivih pogrešaka* koje je Sud utvrdio u 27 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini za podnaslov 2.a za razdoblje 2014. – 2020.

Pravilnost transakcija, godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

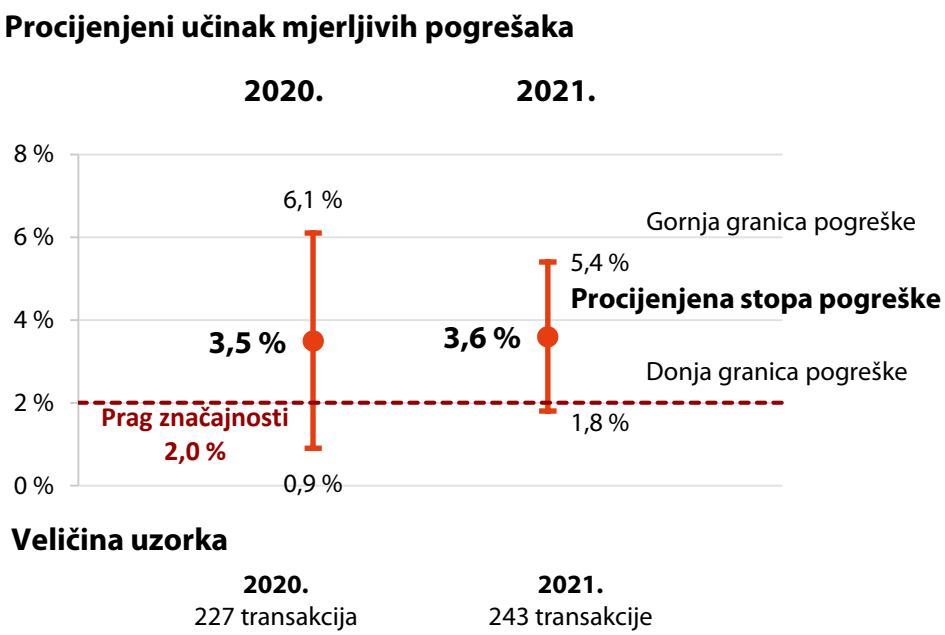
5.14. Ovaj dio poglavlja sastoji se od triju odjeljaka. U prvom se izvješćuje o ispitivanju koje je Sud obavio na ovogodišnjem uzorku od 243 transakcije s ciljem pružanja uvida u glavne izvore pogrešaka. U drugom se odjeljku iznosi procjena aktivnosti revizijskih tijela koju je obavio Sud, a treći se odjeljak odnosi na aktivnosti Komisije. Zaključak Suda o informacijama o pravilnosti u vezi s rashodima u području kohezije koje su iznesene u godišnjim izvješćima o radu dvaju odgovornih GU-ova i AMPR-u temelji se na nalazima Suda iz tih triju odjeljaka.

Rezultati ispitivanja transakcija i preispitivanje / ponovno obavljanje revizijskih aktivnosti

5.15. Sud je u 243 ispitane transakcije utvrdio i kvantificirao 30 pogrešaka, od kojih su se sve odnosile na podnaslov 2.a. Uzimajući u obzir 56 mjerljivih pogrešaka koje su prethodno otkrila revizijska tijela i ispravke koje su uvela *programska tijela* (čija ukupna vrijednost za oba programska razdoblja zajedno doseže 458 milijuna eura), Sud procjenjuje stopu pogreške za naslov 2. VFO-a na 3,6 %[11] (vidjeti ***sliku 5.2.***).

[11] *Procijenjena stopa pogreške* samo za podnaslov 2.a iznosi 4,1 % (donja granica pogreške iznosi 2,1 %, a gornja granica pogreške 6,1 %).

Slika 5.2. – Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka



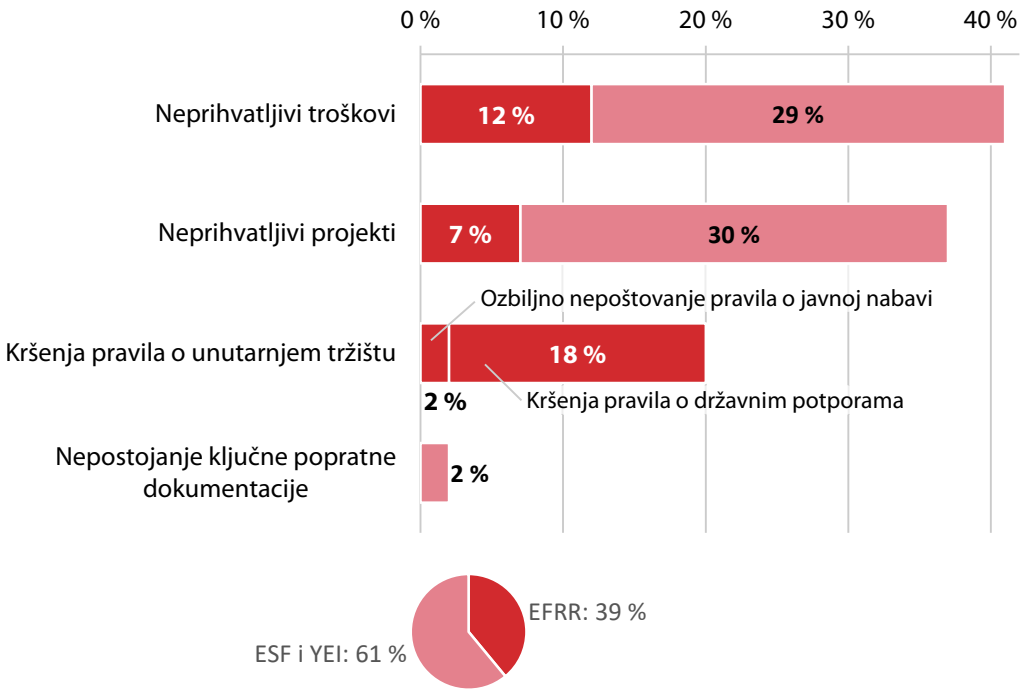
Izvor: Sud.

5.16. Mjerljive pogreške koje su prijavila revizijska tijela odnosile su se na neprihvatljive troškove (32 slučaja), *javnu nabavu* (19), nepostojanje popratne dokumentacije (osam) te pogreške u računovodstvu i izračunu (dvije)[12]. Kako bi se stope preostale pogreške svele na razinu ispod praga značajnosti od 2 %, države članice primijenile su *financijske ispravke*, koje su u relevantnim slučajevima ekstrapolirale.

5.17. Na ***slici 5.3.*** nalazi se detaljan prikaz utvrđenih pogrešaka po kategorijama (prije provedbe financijskih ispravaka). Stopi pogreške koju je Sud procijenio najviše su doprinijeli neprihvatljivi troškovi i projekti, kršenja pravila o unutarnjem tržištu i nepostojanje ključne popratne dokumentacije. Više informacija o tim pogreškama izneseno je u odlomcima ***5.18***. – ***5.39***.

[12] U jednoj transakciji može postojati više od jedne vrste pogreške.

Slika 5.3. – Detaljan prikaz utvrđenih pogrešaka



Izvor: Sud.

Neprihvatljivi troškovi

5.18. Tijela država članica pri prijavljivanju rashoda Komisiji u svojoj računovodstvenoj dokumentaciji potvrđuju da su ti rashodi nastali u skladu s važećim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima te da je potpora dodijeljena korisnicima i operacijama koji ispunjavaju uvjete prihvatljivosti utvrđene u OP-u.

5.19. Neprihvatljivi troškovi najčešća su pogreška koju su revizijska tijela otkrila. Prema izvješćima tih tijela, na temelju zajedničke tipologije dogovorene s Komisijom[13], na tu je vrstu pogreške otpadalo 57 % svih pogrešaka koje su ta revizijska tijela utvrdila tijekom obračunske godine 2019./2020.

5.20. Sud je u 19 transakcija iz uzorka utvrdio dodatne slučajeve neprihvatljivih troškova. Ti su slučajevi činili 63 % ukupnih mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio i otprilike 1,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (udio od 41 % u ukupnoj stopi pogreške, vidjeti ***sliku 5.3.***). U nekim je slučajevima revizijsko tijelo otkrilo pogrešku, ali je nije pravilno kvantificiralo.

[13] Vidjeti okvir 6.5. godišnjeg izvješća za 2018. i okvir 5.7. godišnjeg izvješća za 2019.

5.21. Glavni uzroci neprihvatljivosti bili su sudionici koji nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti, nepoštovanje pravila EU-a ili nacionalnih pravila te rashodi koji u stvarnosti nisu povezani s projektom. U ***okviru 5.1.*** istaknut je jedan takav primjer neprihvatljivih rashoda.

Okvir 5.1.

Troškovi prijavljeni za aktivnosti provedene izvan razdoblja prihvatljivosti

Sud je u jednom operativnom programu EFRR-a u Nizozemskoj utvrdio da je upravljačko tijelo prijavilo troškove za aktivnosti koje su provela tri od 12 partnera sa sjedištem izvan zemljopisnog područja prihvatljivosti. *Uredbom o zajedničkim odredbama* propisano je da je u takvim slučajevima potrebno prethodno odobrenje odbora za praćenje. Odbor takvo odobrenje nije izdao. Konkretno, Sud je utvrdio da je odbor za praćenje 2016. raspravio o tome treba li te projekte financirati, ali nije ih uvrstio na popis odabranih projekata. Tek u veljači 2022., nakon što je Sud proveo reviziju, odbor je donio službenu odluku o njihovu uključivanju u program. U tom kontekstu Sud smatra da su rashodi koje su ti partneri prijavili neprihvatljivi.

5.22. Sud je u četirima transakcijama utvrdio da su korisnici i programska tijela provjerili ispunjavanje osnovnih uvjeta prihvatljivosti na temelju osobnih izjava sudionika, a ne neovisnih izvora (vidjeti ***okvir 5.2.***).

Okvir 5.2.

Status sudionika nije provjeren

U dvama projektima inicijative YEI u Francuskoj status pripadnika skupine *NEET* provjeren je samo na temelju osobnih izjava.

U jednom od povezanih programa ESF-a predmetni korisnik nije mogao dostaviti nikakve neovisne dokaze o tome da relevantni sudionici nisu radili, nisu bili u sustavu redovitog obrazovanja niti u sustavu obrazovanja odraslih. Sud je tražio od Komisije i nacionalnih tijela da se obave dodatne provjere kako bi se utvrdio status predmetnih sudionika. Tim se provjerama pokazalo da je devet od ukupno 37 sudionika zapravo bilo zaposleno, zbog čega oni nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti za primanje potpore EU-a.

Sud je utvrdio slične slučajeve u jednom drugom projektu u Francuskoj i jednom operativnom programu ESF-a u Irskoj.

5.23. Korisnici su iskoristili *pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova* za 65 transakcija, odnosno za 27 % revizijskog uzorka, i to primjenom paušalnih stopa, standardnih ljestvica jediničnih troškova ili kombinacije tih dviju mogućnosti. Pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova mogu se smanjiti administrativno opterećenja korisnika i broj pogrešaka. Sud je ove godine otkrio pogreške u vezi s upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova u četirima transakcijama u jednoj državi članici, koje Sud međutim nije kvantificirao (vidjeti ***okvir 5.3.***).

Okvir 5.3.

Metode upotrijebljene za nadoknadu troškova korisnicima i prijavu rashoda na teret proračuna EU-a za pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova nisu u skladu s regulatornim zahtjevima

U slučajevima upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova nadoknade troškova koje države članice isplaćuju korisnicima i koje Komisija isplaćuje državama članicama trebale bi se temeljiti na istoj metodi (članak 131. stavak 2. Uredbe o zajedničkim odredbama).

Posredničko tijelo u Irskoj potpisalo je s korisnicima ugovore o financiranju u kojima je predviđeno da stvarni troškovi čine osnovu za isplatu nadoknade. Međutim, upravljačko tijelo upotrijebilo je nakon toga pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova za izračun iznosa financijskih sredstava EU-a koje je trebalo osigurati za taj program ESF-a. U tom kontekstu četiri korisnika iz uzorka koji je sastavio Sud trebala su podnijeti zahtjeve za povrat troškova u kojima bi popisali samo izravne troškove za osoblje nastale u okviru predmetnog projekta, nadopunjene paušalnim iznosom za podmirenje drugih prihvatljivih rashoda.

No irska tijela u stvarnosti su isplatila nadoknade korisnicima prema stvarnim troškovima, u skladu sa zahtjevima ugovora o financiranju.

Kao posljedica toga iznos troškova koji je predmetna država članica nadoknadila korisnicima i iznosi koje je Komisija nadoknadila predmetnoj državi članici temeljili su se na različitim oblicima potpore. Taj pristup ujedno nije u skladu s regulatornim zahtjevima za pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova.

Usto, zahtjev o dvostrukom prijavljivanju u suprotnosti je s namjerom zakonodavca da upotrijebi pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova za smanjenje administrativnog opterećenja korisnika.

Neprihvatljivi projekti

5.24. Sud je utvrdio pet projekata kojima je dodijeljena potpora unatoč tome što nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti navedene u primjenjivoj uredbi i odgovarajućim OP-ovima. Tri su odabrana tijekom razdoblja 2014. – 2020., a dva tijekom razdoblja 2007. – 2013. Ti su projekti činili 17 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio ili otprilike 1,4 postotna boda procijenjene stope pogreške.

5.25. U *okviru 5.4.* istaknut je primjer jednog takvog neprihvatljivog projekta EFRR-a.

Okvir 5.4.

Projekti kojima je potpora prethodno pružana u vidu nacionalnih financijskih sredstava preraspodijeljeni su na način da im se potpora EU-a dodjeljuje izvan razdoblja prihvatljivosti

Krajnji rok prihvatljivosti rashoda u okviru operativnih programa za razdoblje 2007. – 2013. bio je kraj 2015. Nekoliko je projekata 2016. retroaktivno odabrano za sufinanciranje sredstvima EU-a u okviru jednog regionalnog programa EFRR-a u Italiji. Relevantna regionalna tijela te su projekte smatrala prihvatljivima jer su provedeni 2015. i u ranijim godinama, no u okviru jednog nacionalnog programa i s pomoću nacionalnih financijskih sredstava. Sud je utvrdio i da predmetni korisnik nikad nije podnio zahtjev za financiranje sredstvima EU-a.

Uključivanje pojedine operacije u određeni OP nakon isteka razdoblja prihvatljivosti i nakon nastanka rashoda protivi se načelu da se pravila prihvatljivosti moraju primjenjivati na pošten, nepristran i ujednačen način. Konkretno, sve se operacije moraju odabirati i provoditi u skladu s odredbama Uredbe.

Projekti koji nisu provedeni u okviru pojedinog programa ne mogu se smatrati operacijama u smislu Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2007. – 2013. i stoga su neprihvatljivi.

5.26. Sud je utvrdio i da tri projekta iz uzorka koji je sastavio za ESF/YEI nisu bila prihvatljiva za financiranje sredstvima EU-a jer se njima nije posebno pružala potpora mladim osobama koje nisu radile, nisu bile u sustavu redovitog obrazovanja niti u sustavu obrazovanja odraslih (vidjeti ***okvir 5.5.***).

Okvir 5.5.

Retroaktivna registracija pripadnika skupine NEET u program Garancija za mlade

Sud je proveo reviziju nekoliko operacija financiranih sredstvima iz inicijative YEI u Španjolskoj. Četiri od tih operacija odnosile su se na smanjenja naknada koje poslodavci uplaćuju za socijalno osiguranje u vezi s privremenim ugovorima potpisanima s pripadnicima skupine NEET (osobama koje ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja ni u sustavu obrazovanja odraslih).

Nacionalnim zakonodavstvom o inicijativi YEI i pravilima OP-a kojim su te operacije obuhvaćene od pripadnika skupine NEET traži se da budu registrirani u nacionalnom sustavu *Garancije za mlade*. Pripadnici skupine NEET na temelju registracije imaju pristup brojnim mjerama pomoći (kao što su personalizirano usmjeravanje i individualno planiranje mjera, uključujući personalizirane programe individualne pomoći), no ona služi i kao potvrda njihovog ispunjavanja zahtjeva skupine NEET.

Tri operacije od njih četiriju obuhvaćenih revizijom u pogledu smanjenja naknada za socijalno osiguranje, bile su retroaktivno registrirane u odgovarajućem nacionalnom sustavu, a u nekim slučajevima čak godinama nakon što je smanjenje primijenjeno. Nacionalno tijelo zaduženo za upravljanje smanjenjima naknada za socijalno osiguranje, koje je i posredničko tijelo i korisnik operacija, to je učinilo bez prethodnih informacija o povezanim pripadnicima skupine NEET.

Ta retroaktivna registracija onemogućila je potvrđivanje prihvatljivosti sudionika kao osoba koje nisu u sustavu redovitog obrazovanja ni u sustavu obrazovanja odraslih. Budući da takve potvrde nisu obavljene, Komisija je već bila primijenila financijski ispravak od 25 % prije nego što je Sud obavio reviziju.

Sud smatra da su zbog retroaktivne registracije sudionika predmetne tri operacije obuhvaćene revizijom neprihvatljive za financiranje sredstvima EU-a. Razlog za to je što se retroaktivnom registracijom onemogućila provjera uključenosti sudionika u sustavu redovitog obrazovanja ili u sustavu obrazovanja odraslih, kao i to što njihova registracija u nacionalnom sustavu nije bila u skladu s drugim uvjetima utvrđenima za Garanciju za mlade i inicijativu YEI. Što je najvažnije, to znači da su pripadnicima skupine NEET uskraćene sve dodatne koristi koje se pružaju u okviru Garancije za mlade i inicijative YEI.

5.27. Jedan drugi projekt u Španjolskoj koji je Sud ispitao (koji nije bio obuhvaćen retroaktivnim registracijama) bio je također uključen u mjeru za odobrenje smanjenja naknada za socijalno osiguranje i potpore za zapošljavanje mladih osoba na određeno najkraće vremensko razdoblje. Komisija je relevantnim španjolskim tijelima pojasnila da bi se trebalo poticati zapošljavanje na neodređeno razdoblje. U tu ih je svrhu

obavijestila da bi, u slučaju u kojem je neophodno primijeniti ugovore o radu na određeno vrijeme, ti ugovori trebali biti sklopljeni na najkraće razdoblje od šest mjeseci i da bi se taj uvjet trebao provjeriti prije potvrđivanja rashoda. Unatoč tome, relevantna španjolska tijela prihvatila su ugovore u najkraćem trajanju od 28 dana, što je znatno kraće od razdoblja koje je navela Komisija. Sud stoga smatra da su smanjenja naknada potraživana u okviru inicijative YEI u vezi s tim ugovorima o radu na određeno vrijeme neprihvatljiva. Sud je utvrdio i druga pitanja koja utječu na prihvatljivost rashoda. Na primjer, sredstva EU-a koja su upotrijebljena za smanjenje naknada za socijalno osiguranje za pripadnike skupine NEET koji privremeno zamjenjuju druge radnike ujedno su upotrijebljena za smanjenje naknada za osobe koje oni zamjenjuju unatoč tomu što su te osobe po definiciji već bile zaposlene. Pogreške iznesene u ovom odlomku primjenjuju se i na druge tri operacije za koje je Sud utvrdio da su neprihvatljive (vidjeti ***okvir 5.5.***).

5.28. Sud je tijekom prethodnih godina u istoj državi članici utvrdio slične probleme u vezi s drugim operacijama ESF-a. Sud je u vezi s programskim razdobljima 2007. – 2013. i 2014. – 2020. već nekoliko puta izvijestio o sufinanciranim projektima koji nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti u odgovarajućem OP-u i/ili relevantnoj uredbi, ali koje nadležna tijela država članica ili Komisija nisu otkrili[14].

Kršenja pravila o unutarnjem tržištu

5.29. Sud je ove godine utvrdio 19 slučajeva kršenja pravila o unutarnjem tržištu, od čega su četiri slučaja bila mjerljiva. Pet se slučajeva odnosilo se na *državne potpore*, a 14 na javnu nabavu.

U pet projekata prekršena su pravila o državnim potporama

5.30. Osim ako je državna potpora ispod gornje granice *de minimis*, ona je nespojiva s unutarnjim tržištem jer može narušiti trgovinu među državama članicama. Međutim, postoje iznimke od tog pravila, posebice ako je određeni projekt obuhvaćen područjem primjene *Uredbe o općem skupnom izuzeću*[15] ili ako ga Komisija izričito odobri.

---

[14] Npr. primjer 8. u Prilogu 6.3. godišnjem izvješću za 2016. godinu.

[15] Uredba (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem.

5.31. Sud je ove godine utvrdio da su pravila EU-a o državnim potporama prekršena u pet projekata EFRR-a. Sud smatra da se trima od njih na razini EU-a i/ili relevantne države članice trebalo dodijeliti manje javnih sredstava ili da im se ta sredstva nisu uopće trebala dodijeliti. Spomenuti projekti činili su 0,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. Sud nije kvantificirao preostale dvije pogreške jer one nisu utjecale na razinu javnog financiranja. U ***okviru 5.6.*** Sud navodi primjer pogreške u vezi s državnom potporom.

Okvir 5.6.

Potpore dodijeljene sektoru koji nije obuhvaćen programom

Jednim financijskim instrumentom u Mađarskoj osigurani su zajam i bespovratna sredstva za potporu istraživačkim, razvojnim i inovacijskim aktivnostima jednog poduzeća. Zajam se odnosio na razvoj optimiziranog sustava za sušenje koji ima i funkciju samočišćenja, a korisnik je obavljao djelatnost u primarnom poljoprivrednom sektoru. Upravljačko tijelo odobrilo je izgradnju sustava za sušenje u okviru programa regionalnih potpora za ulaganje na temelju Uredbe o općem skupnom izuzeću. Budući da su iz tog programa isključena plaćanja za poljoprivredne aktivnosti, element izgradnje u okviru projekta bio je neprihvatljiv.

Druge pogreške u vezi s državnom potporom Sud je utvrdio u Portugalu i Poljskoj.

Države članice otkrile su brojne pogreške u vezi s javnom nabavom u području rashoda za koheziju

5.32. Javna nabava jedan je od ključnih instrumenata za ekonomičnu i učinkovitu potrošnju javnih sredstava te uspostavu unutarnjeg tržišta. Ujedno je jedan od glavnih izvora nepravilnosti koje revizijska tijela prijavljuju. Ta su tijela u transakcijama koje je ispitao Sud otkrila 19 slučajeva nepoštovanja pravila o javnoj nabavi te su, u skladu s relevantnom odlukom Komisije, naložila paušalne ispravke u rasponu od 5 % do 100 %[16]. Kad je riječ o učestalosti, kršenja pravila o javnoj nabavi čine 14 % svih pogrešaka koje su revizijska tijela prijavila u obračunskom razdoblju 2019./2020., ali i ukupno 36 % vrijednosti prijavljenih nepravilnosti.

5.33. Sud je ispitao 133 postupka javne nabave radova, usluga i robe. Velika većina njih odnosila se na projekte sufinancirane u okviru relevantnih OP-ova sredstvima iz

[16] Odluka Komisije C(2013) 9527, zamijenjena Odlukom Komisije C(2019) 3452 o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija.

EFRR-a/KF-a. Osam od 133 postupka odnosilo se na projekte u okviru podnaslova 2.b na koje se također primjenjuju pravila o javnoj nabavi.

5.34. U osam postupaka u području kohezije Sud je utvrdio slučajeve nepoštovanja pravila EU-a i/ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi koje relevantna revizijska tijela nisu otkrila. U jednom slučaju radilo se o ozbiljnom kršenju pravila koje je utjecalo na ishod javne nabave te ga Sud bilježi kao mjerljivu pogrešku. Taj je slučaj činio 3 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio ili otprilike 0,1 postotni bod procijenjene stope pogreške. Pogreške koje Sud nije kvantificirao odnosile su se na primjenu kriterija zbog kojih određena poduzeća možda nisu mogla sudjelovati u podnošenju ponuda.

Konkretni nedostatci u javnoj nabavi koji utječu na transakcije u okviru izravnog upravljanja

5.35. Komisija je u travnju 2020. aktivirala Instrument za hitnu potporu (ESI)[17] i objavila komunikaciju s objašnjenjima opcija dostupnih u području javne nabave za rješavanje pitanja povezanih s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19[18]. U skladu s tom komunikacijom pravilima EU-a o javnoj nabavi osigurani su potrebni instrumenti za suočavanje s izazovom nabave robe, usluga i, prema potrebi, dodatne infrastrukture tijekom spomenute zdravstvene krize. U komunikaciji su objašnjena i pravila o primjeni pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, kao i primjerice to da bi ih se trebalo primjenjivati samo za ispunjavanje neposrednih potreba.

5.36. Sedam od 18 transakcija u okviru podnaslova 2.b iz uzorka Suda odnosilo se na plaćanja koja su tijekom 2021. izvršena u okviru instrumenta ESI. U šest od tih slučajeva Sud je utvrdio nedostatke u nabavi usluga ili robe. Relevantno tijelo predmetne države članice nije se pridržavalo pravila EU-a o javnoj nabavi jer je pogrešno procijenilo da se ta pravila ne primjenjuju na rashode koje je prijavljivalo Komisiji. U jednom drugom slučaju Komisija je iskoristila jedan prethodni sporazum koji nije bio u potpunosti primjeren za nabavljene usluge. Četiri ostala slučaja odnose se na nedostatke u Komisijinoj primjeni i provjeri uvjeta ugovora (vidjeti ***okvir 5.7.***).

[17] Uredba (EU) 2020/521 o aktivaciji hitne potpore s obzirom na izbijanje bolesti COVID-19.

[18] Komunikacija Komisije 2020/C 108/I/01 od 1. travnja 2020. – Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19.

Okvir 5.7.

Nedostatci u provjeri i primjeni uvjeta ugovora

Komisija je s osam proizvođača sklopila ugovore o predviđenoj kupoprodaji za doze cjepiva protiv bolesti COVID-19. Revizijom koju je proveo Sud obuhvaćeno je *poravnanje* predujmova koje je Komisija u okviru ESI-ja isplatila za četiri ugovora o predviđenoj kupoprodaji. Temeljem sveobuhvatnog sporazuma koji je Komisija sklopila s predmetnim državama članicama kupovna cijena svih cjepiva, kao i trošak plaćanja predujmova, morali su se temeljiti na transparentnoj procjeni troškova proizvodnje i sredstava koja su već dodijeljena iz drugih javnih izvora. Nadalje, predujmove koje prime u okviru ugovora o predviđenoj kupoprodaji proizvođači moraju upotrijebiti kako bi smanjili rizik u vezi s potrebnim ulaganjima u razvoj cjepiva, kliničkim ispitivanjima i uspostavom potrebnih proizvodnih kapaciteta odgovarajućeg opsega na razini cijelog lanca vrijednosti za brzu primjenu milijuna doza cjepiva u EU-u.

Sud je utvrdio da predmetnim postupcima nije zajamčena transparentna procjena troškova proizvodnje. Osim toga, nisu bile uspostavljene nikakve posebne provjere kojima bi se utvrdilo da su predujmovi upotrijebljeni kako je predviđeno. Jedan je proizvođač naveo da mu nije potrebno nikakvo početno financiranje za smanjenje rizika u vezi s potrebnim ulaganjima, ali je Komisija ipak pristala na isplatu početnog plaćanja. Naposljetku, dva ugovora o predviđenoj kupoprodaji obuhvaćena revizijom koju je Sud proveo uključivala su obvezu opskrbe dozama cjepiva bez ostvarivanja dobiti. Sud od Komisije nije uspio prikupiti dokaze o tome da cijene plaćene predmetnim dvama proizvođačima nisu uključivale profitnu maržu.

5.37. Sud nije kvantificirao te pogreške jer je u svim slučajevima koje je ispitao izvanredna priroda pandemije išla u prilog sklapanju izravnih ugovora. Sud je 2022. objavio tematsko izvješće o javnoj nabavi cjepiva protiv bolesti COVID-19[19].

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije

5.38. Korisnici i programska tijela dužni su raspolagati sustavima i postupcima kojima se jamči postojanje prikladnog *revizijskog traga*. To uključuje i čuvanje dokumentacije. Nepostojanje popratne dokumentacije i informacija činilo je 15 % svih pogrešaka koje su revizijska tijela prijavila za obračunsku godinu 2019./2020. U slučaju

[19] Tematsko izvješće 19/2022 „Nabava cjepiva protiv bolesti COVID-19 u EU-u: nakon početnih izazova osigurano je dovoljno doza, no uspješnost samoga procesa nije dostatno procijenjena”.

ESF-a taj je udio iznosio 13 %, a u slučaju EFRR-a/KF-a 19 % iako su ta sredstva činila 30 % odnosno 2 % ukupne vrijednosti pogrešaka.

5.39. Sud je za četiri transakcije koje je ispitao utvrdio da nisu postojale popratne informacije ili popratna dokumentacija. Među njima je kvantificirao dvije pogreške jer programska tijela ili korisnici nisu mogli dostaviti ključne dokumente kojima bi se dokazalo ispunjavanje uvjeta prihvatljivosti. Ti slučajevi činili su približno 7 % transakcija koje je Sud kvantificirao i 0,1 postotni bod procijenjene stope pogreške.

Procjena aktivnosti revizijskih tijela koju je obavio Sud

5.40. Revizijska su tijela „druga linija obrane” u okviru za jamstvo i kontrolu za potrošnju sredstava. Revizijska tijela provjeravaju na temelju uzorka pravilnost rashoda koje upravljačka tijela prijavljuju Komisiji. Sud je ove godine u 19 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini procijenio aktivnosti 23 revizijska tijela od njih 116. Uzorak koji je Sud izradio sastojao se od 31 jamstvena paketa i dvaju paketa za zaključenje. U svim slučajevima revizijska su tijela prvotno navela da stopa preostale pogreške iznosi 2 % ili manje.

5.41. Uzimajući u obzir vlastite revizijske aktivnosti i preliminarne rezultate revizija koje je obavio Sud, Komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu uskladila stopu preostale pogreške za devet od 31 jamstvenog paketa iz uzorka koji je pregledao Sud te ona sad prelazi 2 % (39 % rashoda obuhvaćenih uzorkom). U to su uključena dva slučaja u kojima je Komisija isključila predujmove za financijske instrumente koje su revizijska tijela prethodno uključila. Sud u tim dvama slučajevima nije utvrdio nikakve dodatne pogreške (5 % rashoda obuhvaćenih uzorkom).

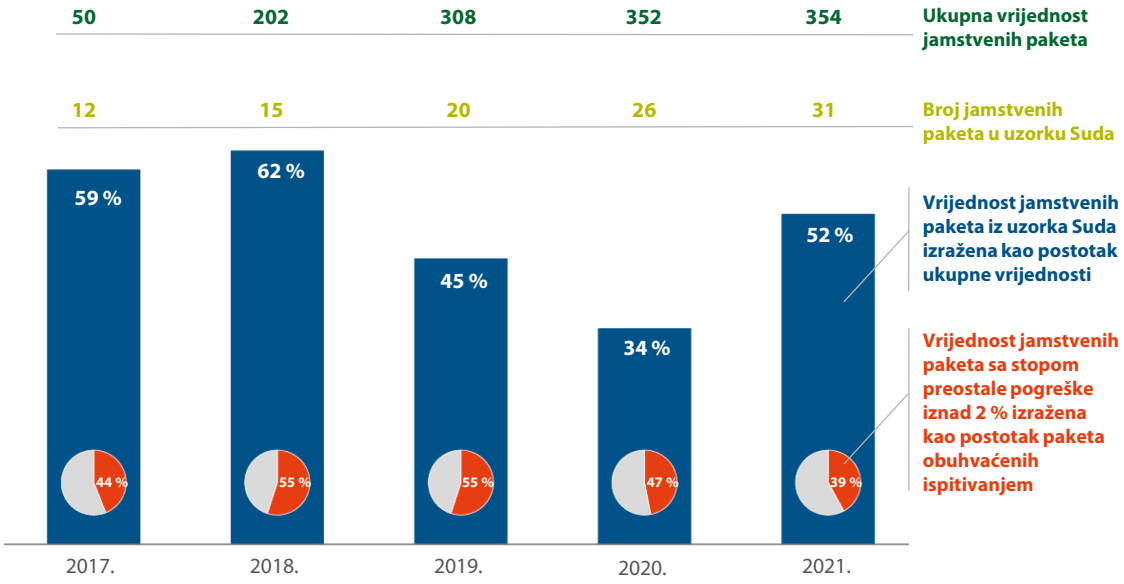
5.42. Međutim, aktivnostima koje je Sud proveo na ovogodišnjem uzorku pokazalo se da je stopa preostale pogreške bila viša od 2 % u 12 jamstvenih paketa od sveukupno 31 jamstvenog paketa (što odgovara udjelu od 39 % rashoda obuhvaćenih uzorkom), pri čemu su se u obzir uzele i dodatne pogreške utvrđene na temelju provjera koje je obavila Komisija.

5.43. Sud svake godine od 2017. nadalje ispituje godišnji uzorak jamstvenih paketa. Tijekom tog razdoblja Sud je uzorkom barem jednom obuhvatio 69 jamstvenih paketa u 24 države članice[20] i Ujedinjenoj Kraljevini, što svake godine čini između 34 % i 62 % rashoda potvrđenih u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji. Uzimajući u obzir

[20] Sve države članice osim Danske, Luksemburga i Malte.

Komisijina usklađivanja i revizijske nalaze Suda, 37 od tih paketa (54 %) imalo je stope preostale pogreške iznad 2 % u najmanje jednoj godini. 37 paketa redovito su činila najmanje 39 % rashoda iz uzorka koji je Sud sastavio (vidjeti ***sliku 5.4.***). To pokazuje mjeru u kojoj su revizijska tijela netočno prijavila da su stope preostale pogreške bile niže od 2 % praga značajnosti.

Slika 5.4. – Jamstveni paketi u kojima stopa preostale pogreške prelazi 2 % (2017. – 2021.)

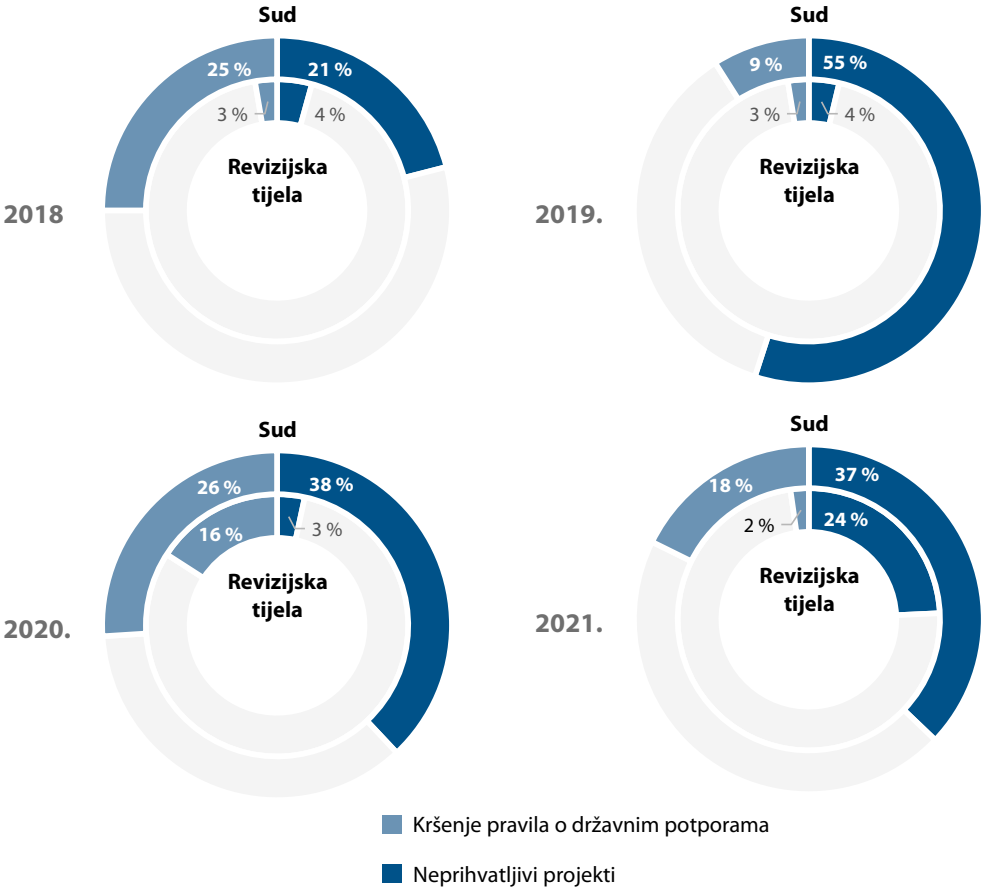


Izvor: Sud.

5.44. Iz rezultata revizija koje je Sud obavio u prethodnih pet godina vidljivo je da se trenutačno uspostavljenim kontrolama i dalje nedovoljno ublažava visok inherentni rizik od pogrešaka u tom području. To se posebno odnosi na upravljačka tijela, čije su provjere i dalje jednim dijelom nedjelotvorne u pogledu sprječavanja ili otkrivanja nepravilnosti u rashodima koje prijavljuju korisnici. Iako revizijska tijela imaju jednu od ključnih uloga u okviru za jamstvo za područje kohezije, djelotvorna kontrola upravljanja neophodna je kako bi se zajamčila uspješnost operacija i njihova usklađenost s pravnim okvirom.

5.45. Procijenjena stopa pogreške ponajprije se može pripisati lošem donošenju odluka upravljačkih tijela, primjerice u slučaju odobravanja neprihvatljivih projekata ili nezakonite državne potpore. Sud je također utvrdio da revizijska tijela prijavljuju relativno niske stope te vrste pogreške. Na ***slici 5.5.*** iznesen je pregled tog problema.

Slika 5.5. – Udio neprihvatljivih projekata i pogrešaka u vezi s državnom potporom



Izvor: Sud.

5.46. Jedan od važnih čimbenika djelotvornosti okvira za jamstvo i kontrolu dobra je suradnja i kvalitetne povratne informacije između upravljačkih i revizijskih tijela. Sud je utvrdio dobru praksu iz koje je vidljivo kako se suradnjom između upravljačkih i revizijskih tijela može poboljšati kvaliteta provjera, a time i smanjiti broj pogrešaka (vidjeti ***okvir 5.8.***).

Okvir 5.8.

Suradnja između upravljačkih i revizijskih tijela

Bugarsko revizijsko tijelo surađuje s upravljačkim tijelima na način da na svojim internetskim stranicama objavljuje[21]:

- svoje kontrolne popise za revizije sustava i revizije operacija (uključujući postupke javne nabave i državne potpore) koje upravljačka tijela trebaju prema potrebi upotrebljavati;
- godišnje analize pogrešaka otkrivenih njezinim revizijskim aktivnostima; i
- sažetak nepravilnosti u javnoj nabavi sa smjernicama o tome kako ih izbjeći.

Sud u svojem uzorku za 2021. nije utvrdio nepravilnosti ni u jednoj transakciji koju je to revizijsko tijelo ispitalo.

Neka revizijska tijela trebaju poboljšati revizijski trag za svoje uzorkovanje

5.47. Zbog velikog broja operacija koje se sufinanciraju u okviru svakog OP-a revizijska tijela moraju se za donošenje mišljenja o prihvatljivosti rashoda služiti uzorkovanjem. Kako bi se dobio pouzdan rezultat, uzorci moraju biti reprezentativni za statistički skup obuhvaćen revizijom te je opće pravilo da se trebaju temeljiti na statističkoj valjanoj metodi. Kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 Komisija je uvela izmjenu Uredbe o zajedničkim odredbama kojom se proširuje mogućnost primjene nestatističkog uzorkovanja kao izvanredne i privremene mjere za obračunsko razdoblje 2019./2020.[22] Međutim, Sud je utvrdio da su revizijska tijela primijenila *statističko uzorkovanje* za većinu od 31 jamstvenog paketa iz uzorka koji je sastavio (tj. 87 % paketa, čime je obuhvaćeno 190 od 213 transakcija).

5.48. Sud je, međutim, utvrdio nedostatke u revizijskom tragu za uzorkovanje šest jamstvenih paketa. Iako to nije utjecalo na reprezentativnost, Sud smatra da revizijska tijela moraju zajamčiti postojanje potpunog i primjerenog revizijskog traga za postupak uzorkovanja.

---

[21] Misija bugarske Izvršne agencije za reviziju fondova EU-a.

[22] Uredba (EU) 2020/558 u pogledu posebnih mjera radi pružanja iznimne fleksibilnosti za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19.

I dalje postoje nedostatci u načinu na koji revizijska tijela obavljaju i dokumentiraju svoje aktivnosti

5.49. Prema *međunarodnim revizijskim standardima* revizori su dužni dokumentirati svoje provjere, što uključuje jasno navođenje svih dokumenata koji su najrelevantniji za rashode obuhvaćene revizijom[23]. Na taj način mogu snositi odgovornost za svoje aktivnosti, a unutarnjim ili vanjskim ocjenjivačima omogućuje se donošenje zaključaka o opsegu i dostatnosti provjera. Nedostatnim ili neodgovarajućim pitanjima ili odgovorima u kontrolnim popisima povećava se rizik od neotkrivanja nepravilnosti.

5.50. Sud je za 104 transakcije iz uzorka (49 %) mogao donijeti zaključak na temelju preispitivanja aktivnosti revizijskih tijela. Sud je u 109 transakcija (51 %) utvrdio nedostatke u pogledu opsega, kvalitete i/ili dokumentiranja tih aktivnosti zbog kojih je morao ponovno obaviti relevantne revizijske postupke. Glavni je uzrok nedostataka bila činjenica da dokumentacija pohranjena u revizijskom spisu nije uvijek bila dostatna da omogući iskusnom revizoru koji prethodno nije bio uključen u reviziju da donese iste zaključke kao i prvobitni revizor. U slučaju 43 transakcije (20 % ukupnog broja) Sud se morao obratiti korisnicima kako bi dobio potrebnu revizijsku dokumentaciju.

5.51. Sud je u 25 od 109 transakcija (u 12 paketa, uključujući njih 11 za programsko razdoblje 2014. – 2020.) za koje je ponovno obavio reviziju utvrdio mjerljive pogreške koje relevantno revizijsko tijelo prethodno nije otkrilo.

5.52. Sud je na isti način kao i prethodne godine[24] tijekom preispitivanja aktivnosti revizijskih tijela procijenio je li se u kontrolnim popisima koji su se upotrebljavali za reviziju operacija na odgovarajući način vodilo računa o riziku od *prijevara*. Sud je utvrdio da je nad 38 % operacija iz razdoblja 2014. – 2020. (81 od 213) revizija obavljena s pomoću kontrolnog popisa na kojem se izričito spominjao rizik od prijevara, što je poboljšanje u odnosu na udio od 21 % koji je Sud utvrdio prošle godine.

---

[23] MRevS 230 „Revizijska dokumentacija”.

[24] Odlomci 5.45. i 5.46. godišnjeg izvješća za 2020.

Aktivnosti koje Komisija provodi radi dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu

5.53. Godišnja izvješća o radu glavni su alat s pomoću kojeg Komisijine glavne uprave izvješćuju o tome imaju li razumno jamstvo da se postupcima kontrole jamči pravilnost rashoda.

Ključni pokazatelj uspješnosti Komisije u pogledu pravilnosti u godišnjim izvješćima o radu niži je od praga značajnosti, dok je njezina procjena najveće moguće pogreške iznad tog praga

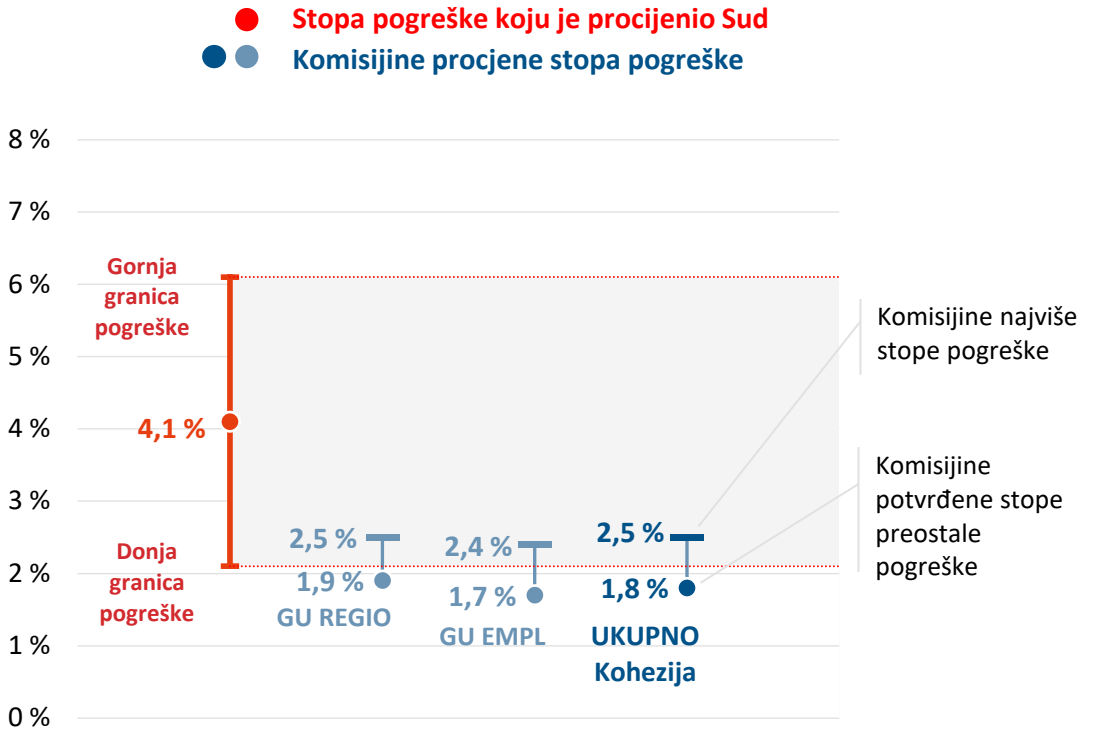
5.54. U području kohezije Komisija se za izračun ponderirane prosječne stope pogreške koristi pojedinačnim stopama preostale pogreške koje su prijavile države članice, rezultatima vlastitih aktivnosti u vezi s pravilnošću i drugim dostupnim informacijama. Ta se stopa navodi kao ključni pokazatelj *uspješnosti* u pogledu pravilnosti. Ključni pokazatelj uspješnosti za 2021. temelji se na pojedinačnim stopama prijavljenima za obračunsku godinu 2019./2020., pri čemu se ne uzima u obzir učinak predujmova uplaćenih u financijske instrumente. Komisija izračunava i najvišu stopu (odnosno „maksimalnu stopu”).

5.55. GU REGIO naveo je ključni pokazatelj uspješnosti od 1,9 % i „najvišu stopu” od 2,5 %. Stope koje je naveo GU EMPL iznosile su 1,7 % za ključni pokazatelj uspješnosti i 2,4 % za najviši rizik. U oba godišnja izvješća o radu objašnjeno je da se u najvišim stopama uzimaju u obzir rezultati revizija koje su još predmet rasprava s državama članicama te se u njima nastoji otkloniti rizik od pogrešaka izvan uzorka transakcija u OP-ovima nad kojima su (Komisija ili Sud) tijekom predmetne godine obavili reviziju. U usporedbi s prethodnim godinama najviše stope mogu uključivati i dopunsku ili paušalnu stopu za OP-ove koji nisu obuhvaćeni revizijom (vidjeti odlomak ***5.62***.)[25].

5.56. Na ***slici 5.6.*** nalazi se pregled ključnih pokazatelja uspješnosti o kojima je Komisija izvijestila u godišnjim izvješćima o radu za 2021.

[25] Bilješka 51. godišnjeg izvješća o radu GU-a REGIO za 2021. i bilješka 73. godišnjeg izvješća o radu GU-a EMPL.

Slika 5.6. – Usporedba Komisijinih ključnih pokazatelja uspješnosti za područje kohezije i stope pogreške koju je procijenio Sud



Izvor: Sud.

5.57. U AMPR-u za 2021. Komisija je izvijestila sljedeće:

— Za naslov 2. VFO-a u cjelini kombinirani rizik u trenutku plaćanja kretao se između 1,7 % i 2,3 % na temelju rizičnih iznosa koje su utvrdile različite glavne uprave. Sud procjenjuje da se stopa pogreške za naslov 2. VFO-a kreće između 1,8 % i 5,4 %, pri čemu je procijenjena stopa pogreške 3,6 %.

— Za podnaslov 2.a VFO-a u području kohezije kombinirani rizik u trenutku plaćanja iznosi između 1,8 % i 2,5 %[26] i također se temelji na procjenama rizičnih iznosa i ključnih pokazatelja uspješnosti koje su obavile glavne uprave. Sud procjenjuje da se stopa pogreške za podnaslov 2.a VFO-a kreće između 2,1 % i 6,1 %, pri čemu je procijenjena stopa pogreške 4,1 %.

5.58. Stoga Komisijine procjene najviše stope pogreške treću godinu zaredom ulaze u raspon stope pogreške koju je procijenio Sud. Tijekom istog razdoblja stope

[26] Stranica 21. III. sveska AMPR-a za 2021.

navedene u AMPR-u (i posebne stope navedene u obama godišnjim izvješćima o radu) redovito su niže od stope pogreške koju je procijenio Sud (vidjeti ***sliku 5.6.***).

Komisija je poboljšala svoju metodologiju za procjenu najvišeg rizika, ali u njezinu modelu jamstva i dalje postoje inherentni rizici

5.59. Sud je 2021. objavio tematsko izvješće u kojem je iznio pojedinosti o relevantnosti, pouzdanosti i dosljednosti godišnje stope pogreške koja se iznosi u pogledu rashoda u području kohezije u godišnjim izvješćima o radu i AMPR-u[27].

5.60. Glavnim zaključcima izvješća potvrđeni su nalazi Suda za posljednje četiri godine[28] izneseni u njegovim godišnjim izvješćima, a posebno sljedeće:

— Komisija navodi minimalnu procjenu stope pogreške koja nije konačna (na razini OP-a, u godišnjim izvješćima o radu i AMPR-u);

— budući da se pregledima dokumentacije možda neće otkriti i ispraviti nepravilni rashodi, njihova je vrijednost ograničena kad je riječ o potvrđivanju valjanosti stopa ukupne preostale pogreške koje su prijavila revizijska tijela;

— ocjena rizičnosti revizijskih tijela ne utječe uvijek na odabir tih tijela za revizije usklađenosti;

— zbog vremenskih ograničenja svojstvenih procesima kontrole većina OP-ova za koje se na temelju Komisijine revizije utvrdi značajna stopa pogreške nije bila obuhvaćena zadrškom u prethodnom godišnjem izvješću o radu.

5.61. Sud je u istom izvješću utvrdio i da u slučajevima u kojima su revizijska tijela utvrdila zajedničku stopu pogreške kojom su obuhvaćeni fondovi kojima upravljaju dvije glavne uprave te glavne uprave nisu sustavno koordinirale svoje daljnje izvješćivanje. U tom kontekstu Sud je u međuvremenu primio na znanje dosljednost postignutu u Komisijinim revizijama i procjenama osnivanjem zajedničke uprave za reviziju u području kohezije u srpnju 2021., pod čijim se okriljem provode sve revizijske aktivnosti u vezi s rashodima u području kohezije.

---

[27] Tematsko izvješće 26/2021 „Pravilnost rashoda u području kohezijske politike EU-a: Komisija na godišnjoj razini objavljuje minimalnu procijenjenu stopu pogreške koja nije konačna”.

[28] Odlomci 6.62. i 6.63. godišnjeg izvješća za 2018.

5.62. Komisija je kao odgovor na preporuke Suda izmijenila svoju metodologiju za izračun najviših rizika. Konkretno, ona sada primjenjuje „dopunsku stopu ”na OP-ove koji nisu obuhvaćeni revizijom na temelju stopa pogreške koje je isto revizijsko tijelo prijavilo za druge OP-ove ili na temelju paušalne stope u slučajevima u kojima nad predmetnim revizijskim tijelom još nije obavljena revizija (vidjeti odlomak ***5.55***.). Međutim, Komisija ta usklađivanja ne provodi u slučaju OP-ova koji su bili obuhvaćeni revizijom u prethodnim računovodstvenim godinama te se u njihovom slučaju ona i dalje oslanja na svoje preglede dokumentacije. Kako je objašnjeno u odlomku ***5.60***., pregledi dokumentacije imaju inherentna ograničenja u usporedbi s revizijama usklađenosti. Nadalje, razina dopunske stope možda nije dovoljno visoka da bi se njome obuhvatile pogreške koje Komisija nije uočila u svojim revizijama usklađenosti.

Komisija u svojim revizijama usklađenosti i dalje otkriva nepravilnosti

5.63. Pouzdanost informacija o pravilnosti navedenih u godišnjim izvješćima o radu uvelike ovisi o kvaliteti aktivnosti programskih tijela. Komisija obavlja revizije usklađenosti u okviru kojih preispituje i procjenjuje aktivnosti revizijskih tijela. Cilj je tih revizija dobiti razumno jamstvo da u sustavima upravljanja i kontrole nema ozbiljnih nedostataka koji su ostali neotkriveni i neprijavljeni – a time i neispravljeni – prije podnošenja računovodstvene dokumentacije Komisiji.

5.64. Komisija je 2021. obavila 24 revizije usklađenosti, često obuhvaćajući programe EFRR-a/KF-a i ESF-a/YEI-ja. U okviru 18 od tih revizija Komisija je iznijela zaključak da su stope preostale pogreške navedene u godišnjim izvješćima revizijskih tijela o kontroli za obračunsku godinu 2019./2020. procijenjene manjima od stvarnih te ih je stoga povećala. U 8 je slučajeva stopa preostale pogreške time povećana iznad praga značajnosti od 2 %.

U godišnjim izvješćima o radu ne upućuje se na postupak u vezi s vladavinom prava koji se trenutačno vodi protiv Mađarske

5.65. EU je 1. siječnja 2021. donio novu Uredbu kako bi zaštitio svoje financijske interese od kršenja načela vladavine prava koja počine države članice[29]. Komisija je 27. travnja 2022. Mađarskoj poslala pisanu obavijest u vezi s navodnim kršenjima vladavine prava. U skladu s Uredbom Komisija mora imati opravdane razloge smatrati da ta kršenja utječu ili da postoji ozbiljan rizik od toga da utječu na dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a ili na financijske interese EU-a. U svojim godišnjim izvješćima o radu za 2021. ni GU EMPL ni GU REGIO nisu upućivali na taj postupak koji

[29] Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.

se trenutačno vodi, kao ni na način na koji bio on mogao utjecati na jamstvo koje Komisija može dobiti od mađarskog sustava kontrole i jamstva.

Zaključak i preporuke

Zaključak

5.66. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Kohezija, otpornost i vrijednosti" bila značajna. Za naslov 2. VFO-a ispitivanjem transakcija koje je Sud proveo pokazalo se da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 3,6 %.

5.67. Sve pogreške koje je Sud kvantificirao u ovom poglavlju odnose se na rashode u okviru podnaslova 2.a, za koje ukupna procjena Suda iznosi 4,1 %.

5.68. Okvir za kontrolu i jamstvo za rashode u području kohezije za programsko razdoblje 2014. – 2020. osmišljen je s ciljem da se zajamči da godišnje stope preostale pogreške budu ispod praga značajnosti. Sud je na temelju revizije utvrdio da su potrebna dodatna poboljšanja u pogledu načina na koji taj okvir primjenjuju i programska tijela država članica i Komisija.

5.69. Broj pogrešaka koje su revizijska tijela prijavila, kao i rezultati revizija koje je Sud proveo, pokazuju da kontrole upravljanja koje države članice ne omogućavaju uvijek djelotvorno sprječavanje ili otkrivanje nepravilnosti u rashodima koje korisnici prijavljuju.

5.70. Usto, nedostatci koje je Sud utvrdio u aktivnostima nekoliko revizijskih tijela iz svojeg revizijskog uzorka (vidjeti odlomke ***5.40***. – ***5.52***.) pokazuju da se na te aktivnosti trenutačno može osloniti u ograničenoj mjeri. Od 31 jamstvenog paketa za razdoblje 2014. – 2020. ponovno izračunana stopa bila je iznad praga značajnosti od 2 % u njih 12. Komisija je za devet od tih 12 paketa uskladila stope preostale pogreške i one sad prelaze 2 %. Pritom je u obzir uzela i revizijske aktivnosti Suda.

5.71. Jamstveni paketi iz godišnjeg revizijskog uzorka Suda od 2017. nadalje redovito su činili više od trećine rashoda koje je prihvaćala Komisija. Udio rashoda obuhvaćenih jamstvenim paketima čije stope preostale pogreške prelaze 2 % smanjio se u razdoblju 2018. – 2021. s 55 % na 39 % (vidjeti ***sliku 5.4.***).

5.72. Informacije o pravilnosti iznesene u AMPR-u za obračunsku godinu 2019./2020. potvrda su značajne stope pogreške u rashodima u području kohezije (2,5 %). Zbog problema navedenih u odlomku ***5.60***. obje Komisijine stope o

kojima je riječ u odlomku ***5.55***. moraju se smatrati najnižim procjenama. U tom kontekstu Sud napominje da su Komisijine najviše stope u donjoj polovici raspona pogreške koju je procijenio, odnosno da su niže od njegove procijenjene stope pogreške (vidjeti ***sliku 5.6.***).

5.73. Komisija (GU EMPL i GU REGIO) u svojim godišnjim izvješćima o radu nije objavila nikakve informacije o postupku u vezi s vladavinom prava koji se trenutačno vodi protiv Mađarske, kao ni o načinu na koji bi taj postupak mogao utjecati na jamstvo koje ona može dobiti od mađarskog sustava kontrole i jamstva u pogledu pravilnosti rashoda.

5.74. Kad su u pitanju transakcije obuhvaćene revizijom u okviru podnaslova 2.b VFO-a, Komisija nije provjerila sve financijske uvjete svojih ugovora o predviđenoj kupoprodaji s proizvođačima doza cjepiva protiv bolesti COVID-19. Sud je utvrdio i nedostatke u javnoj nabavi u okviru Instrumenta za hitnu potporu. Nije kvantificirao te pogreške jer je u svim slučajevima koje je ispitao izvanredna priroda pandemije išla u prilog sklapanju izravnih ugovora.

Preporuke

5.75. U ***Prilogu 5.2.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2018. godinu. Komisija je od tih preporuka njih dvije provela u potpunosti, a jednu u većoj mjeri.

5.76. Sud smatra da su preporuke 6.2. i 6.3. provedene. Sud to smatra na temelju činjenice da za preporuku 6.2. o nepravilnom neisplaćivanju dijela sredstava Komisija dosljedno provjerava izvršavaju li se plaćanja korisnicima na vrijeme i prema potrebi iznosi korektivne preporuke državama članicama. Kad je riječ o preporuci 6.3. o mehanizmima za zaključenje za razdoblje 2014. – 2020., Komisija je utvrdila glavne rizike koji utječu na zaključenje programa te ih je uzela u obzir pri izradi smjernica za zaključenje.

5.77. Sud je pregledao i preporuke iz svojih godišnjih izvješća za 2019. i 2020. godinu koje su iziskivale hitno djelovanje ili čiji je ciljni rok provedbe bila 2021. te preporuke iz svojeg godišnjeg izvješća za 2017. godinu koje su i dalje relevantne i koje još nisu bile u cijelosti provedene.

5.78. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2021. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 5.1. – Metoda koja se upotrebljava za nadoknadu troškova korisnicima u slučajevima primjene pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova za utvrđivanje doprinosa EU-a određenom programu

Upravljačkim tijelima potrebno je ponovno istaknuti zahtjeve povezane sa slučajevima u kojima se korisnicima nadoknađuju troškovi primjenom metodologije drukčije od pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova za izračun plaćanja državama članicama iz proračuna EU-a, pri čemu je posebno potrebno uzeti u obzir stanje koje je ove godine utvrđeno u irskom operativnom programu ESF-a.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2022.

Preporuka 5.2. – Doprinos nacionalnih programa ostvarenju ciljeva ESF-a

U slučajevima u kojima se operativni programi temelje na postojećim nacionalnim programima trebalo bi zajamčiti da se provedenom operacijom djelotvorno doprinese ostvarenju ciljeva programa, uzimajući pritom posebno u obzir stanje koje je ove godine utvrđeno u španjolskim operativnim programima za ESF/YEI u vezi sa sudionicima koji su ujedno pripadnici skupine NEET.

Ciljni rok provedbe: studeni 2022.

Preporuka 5.3. – Provjera statusa pripadnika skupine NEET koju provode programska tijela

Programskim tijelima potrebno je ponovno istaknuti da prije podnošenja prijava rashoda za programe ESF-a/YEI-ja iz razdoblja 2014. – 2020. moraju potvrditi status sudionika kao pripadnika skupine NEET. Te provjere prihvatljivosti trebale bi se obavljati na temelju pouzdanih i provjerenih izvora, uzimajući posebno u obzir stanje koje je ove godine utvrđeno u francuskim i irskim operativnim programima ESF-a/YEI-ja.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2022.

Preporuka 5.4. – Proizvođači bi trebali ispunjavati uvjete ugovora o predviđenoj kupoprodaji za cjepiva protiv bolesti COVID-19

Potrebno je provjeriti ispunjavaju li proizvođači cjepiva protiv bolesti COVID-19 u potpunosti uvjete ugovora o predviđenoj kupoprodaji, posebno u pogledu procjene troškova proizvodnje, upotrebe početnog financiranja i, u relevantnim slučajevima, klauzula o zabrani ostvarivanja dobiti, te je prema potrebi potrebno poduzimati korektivne mjere.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.

Preporuka 5.5. – Revizijski trag za uzorkovanje koje provode revizijska tijela

Revizijskim tijelima potrebno je ponovno istaknuti da su pravnim okvirom obvezana voditi revizijski trag na temelju kojeg Komisija može potvrditi da su njihovi postupci uzorkovanja neovisni, objektivni i nepristrani.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2022.

Preporuka 5.6. – Vladavina prava

Komisija bi u svojim godišnjim izvješćima o radu trebala navesti informacije o postupcima u vezi s vladavinom prava koji se trenutačno vode protiv država članica te informacije o tome na koji način ti postupci mogu utjecati na jamstvo u pogledu pravilnosti rashoda koje Komisija može dobiti od sustava jamstva i kontrole predmetnih zemalja.

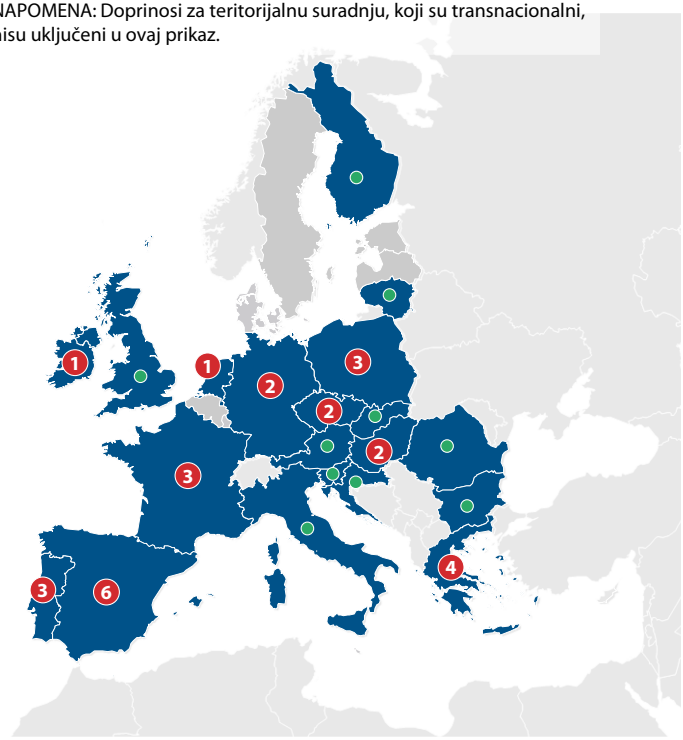
Ciljni rok provedbe: travanj 2023. (sljedeća godišnja izvješća o radu)

Prilozi

Prilog 5.1. – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i regijama

Države članice	Doprinos EU-a (u milijunima eura)	Transakcije obuhvaćene revizijom 2014. – 2020.	Kvantificirane pogreške
Poljska	11 800	42	3
Češka	3245	14	2
Italija	3002	15	--
Portugal	2722	13	3
Španjolska	2510	11	6
Rumunjska	2296	7	--
Njemačka	2163	13	2
Mađarska	1826	9	2
Grčka	1666	9	4
Francuska	1560	7	3
Litva	1490	8	--
Slovačka	1070	7	--
Teritorijalna suradnja	1356	9	1
Ujedinjena Kraljevina	1040	8	--
Hrvatska	897	7	--
Bugarska	838	7	--
Estonija	544		
Latvija	465		
Slovenija	384	7	--
Finska	256	5	--
Belgija	251		
Švedska	203		
Austrija	134	5	--
Irska	117	5	1
Nizozemska	75	4	1
Malta	73		
Danska	55		
Cipar	50		
Luksemburg	7		
UKUPNO	**40 738**	**212**	**28**

NAPOMENA: Doprinosi za teritorijalnu suradnju, koji su transnacionalni, nisu uključeni u ovaj prikaz.



Izvor: Sud

Prilog 5.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	Sud je preporučio Komisiji: **1. preporuka:** da zajamči da se na razini financijskih posrednika primjenjuju odgovarajući mehanizmi revizije financijskih instrumenata kojima upravlja EIF. U slučajevima u kojima se EIB/EIF služi dogovorenim postupcima s vanjskim revizorima Komisija bi trebala definirati minimalne uvjete relevantnih ugovora uzimajući u obzir potrebu za davanjem jamstva, a posebice		X[30]				

[30] *Skupnom uredbom* uveden je zahtjev u skladu s kojim su revizijska tijela dužna obavljati revizije sustava i revizije operacija za financijske instrumente na razini financijskih posrednika, uključujući financijske instrumente kojima upravlja Grupa EIB-a, ali ne i programe inicijative za MSP-ove koji su uvedeni prije 2. kolovoza 2018. Komisija je poduzela dodatne mjere tako što je u revizijsku metodologiju za financijske instrumente uključila preporuku da revizijska tijela obavljaju reviziju nad financijskim posrednicima za instrumente koje primjenjuje Grupa EIB-a, bez obzira na to kada su uspostavljeni. Međutim, metodologijom se ne može proširiti zakonski mandat revizijskih tijela. Komisija je predočila dokaze o tome da u nekim državama članicama revizijska tijela već provode provjere na razini financijskih posrednika. Međutim, revizijom koju je Sud proveo za 2020. utvrđeno je da se te provjere i dalje ne provode dosljedno (u državi članici nad kojom je Sud proveo reviziju ni vanjski revizor ni revizijska tijela nisu proveli nijednu reviziju na razini financijskih posrednika). Nisu dostavljeni nikakvi novi elementi kojima bi se pokazalo da je to ispravljeno 2021.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	obvezu dostatnih revizijskih aktivnosti na razini država članica; (Preporučeni rok provedbe: odmah)						
	3. preporuka: da poduzme mjere u pogledu nedostataka koje je Sud utvrdio u provjerama aktivnosti revizijskih tijela koje provodi u kontekstu svojih revizija pravilnosti; (Preporučeni rok provedbe: odmah)		X[31]				
	4. preporuka: da poduzme mjere u pogledu složenosti informacija iznesenih u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL u vezi s okvirom za kontrolu i jamstvo za razdoblje 2014. – 2020., i to: (…)		X[32]				

[31] Vidjeti odlomke 6.58. – 6.64. godišnjeg izvješća za 2018., odlomke 5.48. – 5.62. godišnjeg izvješća za 2019. te odlomke 5.43. i 5.44. godišnjeg izvješća za 2020. Iako je Komisija povećala broj revizija usklađenosti, Sud i dalje nailazi na nedostatke u radu revizijskih tijela.

[32] Točka (iii) provedena je u većoj mjeri jer je Komisija u AMPR-u za 2020. navela ukupnu stopu preostale pogreške za područje politike koje se ne poklapa u cijelosti s podnaslovom 1.b VFO-a. Kad su u pitanju novi naslovi VFO-a, ukupna stopa preostale pogreške trebala bi se navesti barem za podnaslov 2.a.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	(iii) objavljivanjem ukupne stope preostale pogreške za podnaslov 1.b VFO-a za svaku obračunsku godinu. (Preporučeni rok provedbe: lipanj 2019.)						
	5. preporuka: da zajamči da se mehanizmi revizije izmijene u skladu s prijedlogom koji je Komisija iznijela u vezi s financijskim instrumentima u regulatornom okviru za razdoblje nakon 2020. kako bi se stope preostale pogreške izračunavale isključivo na temelju stvarne uporabe financijskih sredstava na razini krajnjih primatelja. (Preporučeni rok provedbe: prije početka primjene zakonodavnog okvira za razdoblje nakon 2020.)			X[33]			

[33] Novom Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027.(Uredba (EU) 2021/1060) predviđeno je da se u prvi zahtjev za plaćanje uključi jedinstveni predujam za financijske instrumente. U svojim odgovorima na praćenje provedbe preporuka za godišnje izvješće za 2020. Komisija je navela da namjerava donijeti delegirani akt kojim bi se revizijska tijela obvezalo da taj predujam isključe iz revizijskog statističkog skupa. Komisija je sada ponovno preispitala to stajalište i navela da će početni predujam i dalje biti uključen u statistički skup obuhvaćen revizijom za predmetnu obračunsku godinu.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	6. preporuka: Komisija bi trebala provoditi dostatne provjere pravilnosti kako bi mogla donijeti zaključke o djelotvornosti revizija koje su provela revizijska tijela i dobiti razumno jamstvo o pravilnosti rashoda, i to najkasnije u okviru godišnjeg izvješća o radu koje objavljuje u godini nakon prihvaćanja računovodstvene dokumentacije; (Preporučeni rok provedbe: odmah)		X[34]				
2018.	Sud je preporučio Komisiji: **Preporuka 6.1. – Mehanizmi revizije za programe inicijative za MSP-ove** Potrebno je zajamčiti sljedeće: (a) revizijsko tijelo ili revizor kojeg odabere Grupa EIB-a trebali bi obavljati redovite provjere na razini financijskih posrednika koje bi se temeljile na reprezentativnom uzorku isplata krajnjim primateljima;		X[35]				

[34] Vidjeti odlomak ***5.64***. tog godišnjeg izvješća.

[35] Prethodnim revizijama koje je proveo Sud potvrđeno je da je EIF već uveo ili uvodi poboljšanja u svoje sustave praćenja i kontrole te da je dobrovoljno proširio uporabu izvješća o razumnom jamstvu i na programe instrumenta SME-I. Iako Sud uvažava činjenicu da su neka revizijska tijela već provela provjere na razini financijskih posrednika, puna djelotvornost tih mjera još nije dokazana.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	(b) u slučajevima u kojima su takve provjere nedostatne potrebno je osmisliti i provesti odgovarajuće mjere kontrole kako bi se spriječila mogućnost značajno nepravilnih rashoda pri zaključenju. (Ciljni rok provedbe: odmah)						
	Preporuka 6.2. – Nepravilno neisplaćivanje dijela sredstava Potrebno je poduzeti odgovarajuće korake kako bi se zajamčilo da kontrolni popisi kojima se služe upravljačka i revizijska tijela uključuju provjere usklađenosti s člankom 132. Uredbe o zajedničkim odredbama, u kojem je navedeno da korisnik mora primiti odgovarajući ukupni iznos prihvatljivih rashoda najkasnije 90 dana od dana podnošenja povezanog zahtjeva za plaćanje. U relevantnim slučajevima potrebno je iznijeti odgovarajuće preporuke programskim tijelima i poticati ih na primjenu pravilne prakse u budućnosti. (Ciljni rok provedbe: odmah)	X					
	Preporuka 6.3. – Mehanizmi za zaključenje za razdoblje 2014. – 2020. Potrebno je otkloniti nedostatke i zajamčiti da nije moguće zaključiti nijedan program u kojem	X					

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	postoji značajna stopa nepravilnih rashoda. Komisija bi trebala: (a) utvrditi glavne rizike koji bi mogli utjecati na pravilno zaključenje programa; (b) u relevantnim slučajevima izraditi ciljane smjernice o mehanizmima za zaključenje koje uključuju primjerene i pravodobne korektivne mjere. (Ciljni rok provedbe: (a) svibanj 2020. i (b) prosinac 2022.)						
2019.	Sud je preporučio Komisiji: **Preporuka 5.1. – Uvjeti prihvatljivosti projekta** Komisija bi trebala pojasniti što znači „fizički dovršene” i/ili „u cijelosti provedene” operacije. Time bi se državama članicama pomoglo provjeriti jesu li operacije u skladu s člankom 65. stavkom 6. Uredbe o zajedničkim odredbama i izbjeći neotkrivanje neprihvatljivih operacija. Trebalo bi jasno navesti da se taj uvjet odnosi samo na radove ili aktivnosti potrebne za		X[36]				

[36] Sud uvažava mjere koje je Komisija već uvela kako bi pojasnila koncepte „fizički dovršenih”/„u cijelosti provedenih” operacija. Međutim, Komisija nije dostavila ta pojašnjenja svim državama članicama.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	postizanje ostvarenja relevantne operacije, a ne na financijske i administrativne aspekte. (Preporučeni rok provedbe: odmah)						
	Preporuka 5.2. – Potrebno je poduzimati mjere za povećanje pouzdanosti stopa preostale pogreške koje prijavljuju revizijska tijela Komisija bi trebala analizirati glavne izvore neotkrivenih pogrešaka i izraditi potrebne mjere u suradnji s revizijskim tijelima kako bi se poboljšala pouzdanost prijavljenih stopa preostale pogreške. (Rok provedbe: lipanj 2021.)			X[37]			
2020.	Sud je preporučio Komisiji: **Preporuka 5.1. – Za nadoknadu plaćanja koja izvršavaju države članice potrebno je primjenjivati uravnotežene standardne ljestvice jediničnih troškova** Potrebno je pomno pratiti države članice koje se služe njezinim standardnim ljestvicama	X					

[37] Unatoč naporima Komisije, kako je predstavljeno u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO (2019.: str. 25. i 2020.: str. 41. – 43.) i GU-a EMPL (2019.: str. 4.), revizijskim aktivnostima Suda za 2020. nije utvrđeno znatno poboljšanje u tom pogledu (vidjeti primjerice odlomak 5.38. godišnjeg izvješća za 2020. te odlomke ***5.40***. i ***5.41***. ovogodišnjeg izvješća.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	jediničnih troškova kako bi se zajamčilo da taj sustav ne dovede do prekomjernih neravnoteža u korist država članica. Komisija bi trebala zatražiti od država članica da usklade prekomjerne stope i isprave neravnoteže kako bi se pri zaključenju programa izbjeglo ostvarivanje ikakve dobiti. (Preporučeni rok provedbe: odmah)						

Izvor: Sud

Poglavlje 6.

Prirodni resursi i okoliš

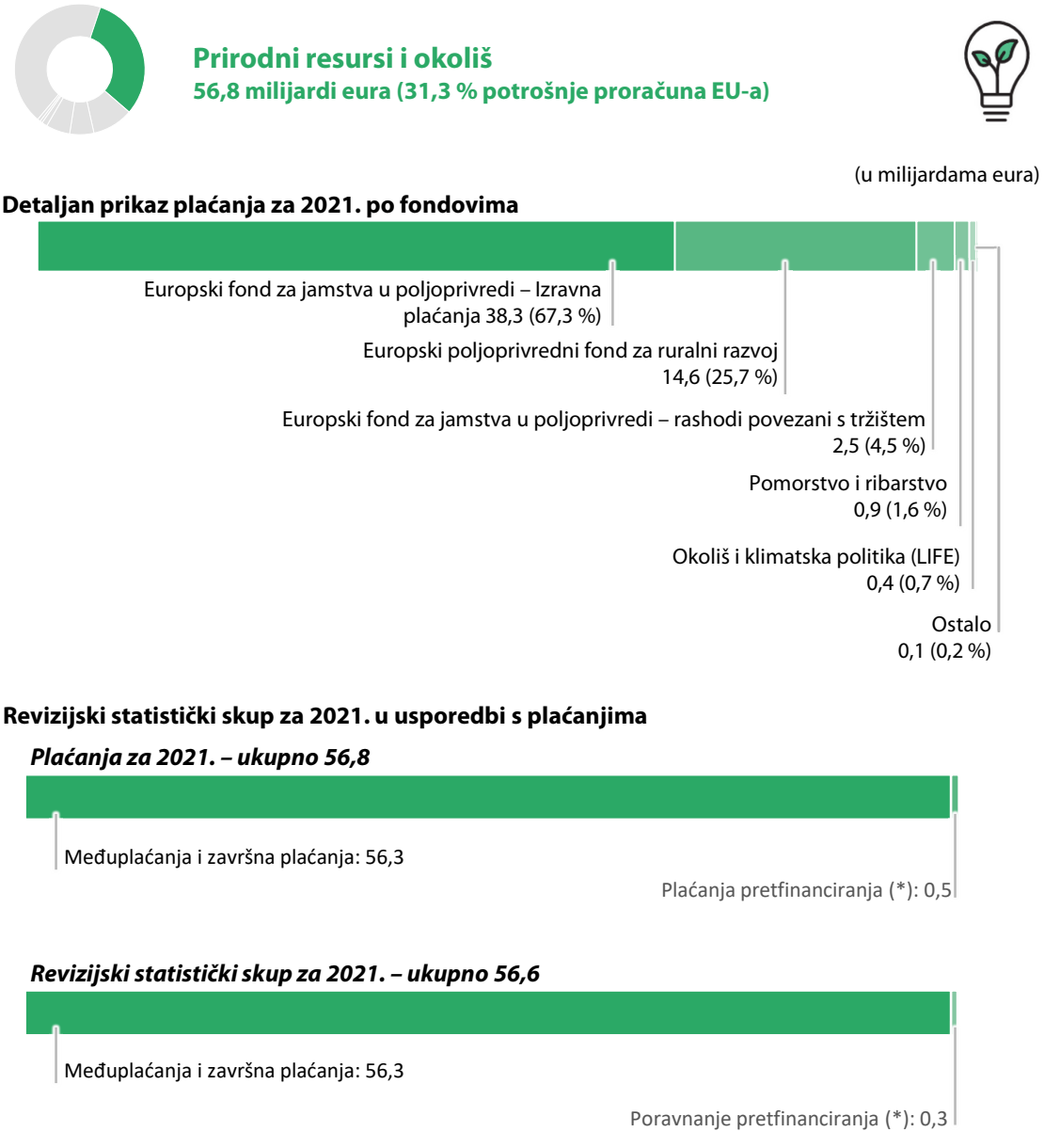
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**6.1. – 6.12.**
Kratak opis	6.2. – 6.11.
Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava	6.2. – 6.4.
Glavne kategorije potrošnje	6.5. – 6.11.
Opseg revizije i revizijski pristup	6.12.
Pravilnost transakcija	**6.13. – 6.40.**
Rezultati ispitivanja transakcija	6.14. – 6.27.
Izravna plaćanja: manji rizik od pogreške	6.18. – 6.20.
Ruralni razvoj, tržišne mjere i druga plaćanja: veći rizik od pogreške	6.21. – 6.27.
Provjere praćenjem – djelotvoran alat za provjere koje provode agencije za plaćanja	6.28. – 6.35.
Provjere usklađenosti kontrolnih statističkih podataka i podataka o plaćanjima država članica	6.36. – 6.37.
Mjera ruralnog razvoja M21: hitna potpora dodijeljena je korisnicima kojima je bila potrebna pomoć, ali uz neke iznimke	6.38. – 6.40.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	**6.41. – 6.46.**
Izvješća GU-a AGRI i GU-a CLIMA o pravilnosti rashoda	6.41. – 6.45.
Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovoj uspješnosti (AMPR)	6.46.
Zaključak i preporuke	**6.47. – 6.51.**
Zaključak	6.47. – 6.48.
Preporuke	6.49. – 6.51.
Prilozi	
Prilog 6.1. – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini	
Prilog 6.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Uvod

6.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 3. VFO-a „Prirodni resursi i okoliš”. Na ***slici 6.1.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2021.

Slika 6.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak ***12. Priloga 1.1.***).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2021.

Kratak opis

Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava

6.2. Na poljoprivredu i ruralni razvoj, koji se provode u sklopu *zajedničke poljoprivredne politike* (ZPP), otpada 97 % rashoda u okviru područja „Prirodni resursi i okoliš”. ZPP ima tri opća cilja[1]:

- održiva proizvodnja hrane, s naglaskom na dohodak od poljoprivrede, poljoprivrednu produktivnost i stabilnost cijena;
- održivo upravljanje prirodnim resursima i djelovanjem u području klime, s naglaskom na emisije stakleničkih plinova, biološku raznolikost, tlo i vodu;
- uravnotežen teritorijalni razvoj.

6.3. Europska komisija, a posebice njezina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) snosi krajnju odgovornost za ZPP, a upravljanje njime dijeli s *agencijama za plaćanja* u državama članicama. Neovisna *tijela za ovjeravanje* u državama članicama od 2015. dužna su svake godine davati mišljenja o *zakonitosti i pravilnosti* rashoda.

6.4. Rashodi u okviru ZPP-a dijele se na tri opće kategorije:

- *izravna plaćanja* poljoprivrednicima, koja se u cijelosti financiraju iz proračuna EU-a;
- nacionalni i regionalni *programi ruralnog razvoja* država članica, koji se sufinanciraju iz proračuna EU-a i država članica;
- poljoprivredne *tržišne mjere*, koje se također u cijelosti financiraju iz proračuna EU-a, uz iznimku određenih mjera koje sufinanciraju države članice, uključujući promidžbene mjere.

[1] Članak 110. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1306/2013 o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike.

Glavne kategorije potrošnje

6.5. Izravna plaćanja čine 67 % rashoda u okviru naslova 3. VFO-a. U ukupnom iznosu svih izravnih plaćanja 2021. udio od 89 % odnosi se na četiri glavna programa, i to:

- dva programa u okviru kojih se pruža potpora dohotku na temelju površine poljoprivrednog zemljišta koju prijavljuje poljoprivrednik: riječ je o *programu osnovnih plaćanja* (14,8 milijardi eura) i *programu jedinstvenih plaćanja po površini* (4,4 milijarde eura);
- plaćanja za potporu poljoprivrednim praksama koje su korisne za klimu i okoliš: plaćanja za *ozelenjivanje* (10,8 milijardi eura);
- plaćanja povezana s posebnom vrstom poljoprivrednih proizvoda (npr. govedinom i teletinom, mlijekom ili proteinskim usjevima): dobrovoljna *proizvodno vezana potpora* (4,0 milijardi eura).

6.6. Izravna plaćanja poljoprivrednicima utemeljena su na dodijeljenim pravima: korisnicima se isplaćuju sredstva ako ispune određene uvjete. Takva su plaćanja povezana s manjim rizikom od *pogreške* u usporedbi s plaćanjima utemeljenim na nadoknadi troškova pod pretpostavkom da postavljeni uvjeti nisu složeni (vidjeti odlomak ***1.18.***).

6.7. Na ruralni razvoj otpada 26 % rashoda u okviru ovog naslova VFO-a. Komisija je za razdoblje 2014. – 2020. odobrila 118 programa ruralnog razvoja u državama članicama, koji se sastoje od 20 mjera i 67 podmjera. Još jedna mjera dodana je 2020. (M21, „Izvanredna privremena potpora poljoprivrednicima i MSP-ovima koji su posebno pogođeni krizom uzrokovanom bolešću COVID-19”)[2]. Komisija je 2021. provela prvu isplatu koja se temeljila na prijavljenim rashodima država članica u okviru nove mjere M21. Četrnaest država članica prijavilo je rashode u okviru te mjere u

[2] Uredba (EU) 2020/872 o izmjeni Uredbe (EU) br. 1305/2013 s obzirom na posebne mjere za pružanje izvanredne privremene potpore u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19.

ukupnom iznosu od 616,3 milijuna eura[3]. Zbog kašnjenja u donošenju zakonodavstva za ZPP za razdoblje nakon 2020. programi su produljeni do kraja 2022.[4]

6.8. Rashodi u okviru ruralnog razvoja dijele se na dvije opće kategorije:

- plaćanja poljoprivrednicima na temelju kriterija povezanih s okolišem i klimom koji se primjenjuju na poljoprivredne površine ili na broj životinja na poljoprivrednom gospodarstvu („plaćanja povezana s površinom ili životinjama”);
- pomoć projektima ulaganja čija je svrha pružiti potporu društvenom i gospodarskom razvoju u ruralnim područjima („plaćanja koja nisu povezana s površinom”);

6.9. Poljoprivredne tržišne mjere, koje čine 4,4 % potrošnje u okviru naslova 3. VFO-a, provode se u okviru niza različitih programa (npr. promidžba poljoprivrednih proizvoda, voće i povrće u školama, organizacije proizvođača) na koje se primjenjuju različiti uvjeti prihvatljivosti.

6.10. U ovaj naslov VFO-a također su uključeni rashodi EU-a u području pomorskih i ribarstvenih politika te dio rashoda EU-a u vezi s okolišem i djelovanjem u području klime kojim su obuhvaćeni programi *EFPR-a* i program LIFE. Ta kategorija potrošnje (2,2 % rashoda naslova 3. VFO-a) uključuje i niz kriterija odabira, uvjeta prihvatljivosti i metoda isplate.

6.11. Uvjeti prihvatljivosti za većinu rashoda za ruralni razvoj, tržišne mjere i druga područja politike naslova 3. VFO-a izvan ZPP-a složeniji su nego za izravna plaćanja, a rizik od pogreške veći je (vidjeti odlomak ***1.18.***).

Opseg revizije i revizijski pristup

6.12. Cilj Suda bio je procijeniti stopu pogreške za ovaj naslov VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*; Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a za 2021. ispitao sljedeće:

---

[3] U uzorku Suda pronađeno je sedam transakcija iz mjere M21, za koje Sud nije prijavio nijednu pogrešku.

[4] U okviru Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a programi ruralnog razvoja te bivše države članice provodit će se do njihova zaključenja 2023.

(a) uzorak od 212 *transakcija* koji je statistički reprezentativan za sve rashode u okviru ovog naslova VFO-a:

(i) 84 izravna plaćanja, kojima su obuhvaćeni svi glavni programi;

(ii) 42 transakcije povezane s površinom ili životinjama u okviru programa ruralnog razvoja;

(iii) 62 transakcije u okviru ruralnog razvoja koje nisu povezane s površinom, 14 transakcija povezanih s tržišnim mjerama i 10 transakcija[5] u okviru rashodovnih područja izvan ZPP-a.

(b) informacije o pravilnosti navedene u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a AGRI i GU-a CLIMA i potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti* (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*).

(c) odabrane sustave u okviru kojih je Sud provjerio kako države članice provode *provjere praćenjem* i mjeru M21 te proveo provjere usklađenosti statističkih podataka o kontrolama i podataka o plaćanjima koje su države članice dostavile Komisiji.

[5] Sud je obavio reviziju sedam transakcija u okviru *Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo* i triju transakcija povezanih s programom LIFE za okoliš i djelovanje u području klime.

Pravilnost transakcija

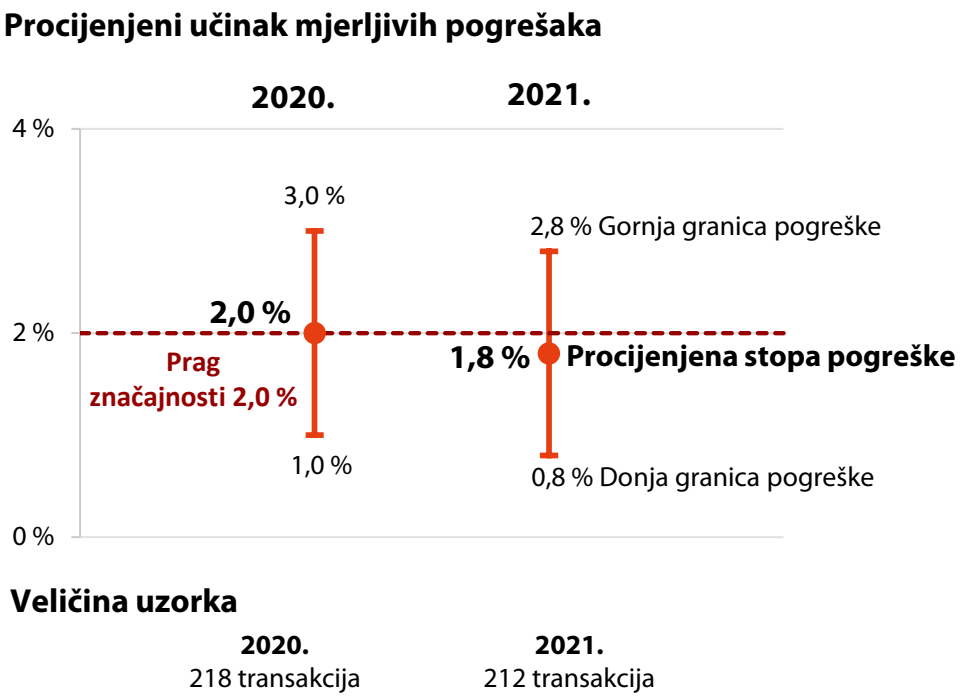
6.13. Ovaj dio poglavlja sastoji se od četiriju pododjeljaka. Prvi se odnosi na ispitivanje koje je Sud obavio na ovogodišnjem uzorku od 212 transakcija s ciljem pružanja uvida u glavne izvore pogrešaka. Drugi pododjeljak odnosi se na ispitivanje koje je Sud obavio u pogledu provjera praćenjem koje provode države članice. Treći se odnosi na provjere podataka o kontrolama i plaćanjima koje su dostavile agencije za plaćanja dok se u četvrtom pododjeljku opisuju revizijski nalazi Suda o provedbi mjere M21 u odabranim državama članicama.

Rezultati ispitivanja transakcija

6.14. S 212 transakcija koje je Sud obuhvatio revizijom pokriveno je 18 država članica[6]. Sud je proveo reviziju izravnih plaćanja u 14 država članica, a ispitivanjem transakcija u području ruralnog razvoja obuhvatio je 20 nacionalnih i regionalnih programa u 14 država članica. Od 212 ispitanih transakcija njih 185 (87 %) nije sadržavalo pogreške dok je njih 27 (13 %) sadržavalo pogreške. Na temelju 23 kvantificiranih pogrešaka (vidjeti ***sliku 6.2.***) i drugih dokaza dobivenih u okviru kontrolnog sustava (vidjeti odjeljak o „Godišnjim izvješćima o radu i drugim mehanizmima upravljanja”), Sud procjenjuje da je stopa pogreške za područje „Prirodni resursi” blizu *praga značajnosti*. Većina pogrešaka koje je Sud utvrdio odnosila se na transakcije u područjima ruralnog razvoja i tržišnih mjera. Sud je utvrdio nekoliko manjih kvantificiranih pogrešaka u izravnim plaćanjima. Sud je utvrdio i četiri problema u pogledu usklađenosti, koji nisu imali financijski učinak.

[6] Belgija, Bugarska, Danska, Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Finska.

Slika 6.2. – Rezultati ispitivanja transakcija

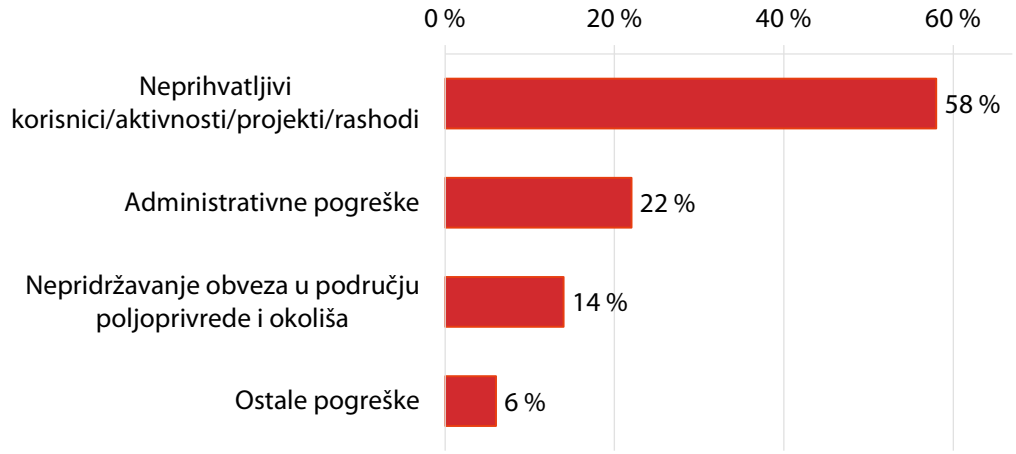


Izvor: Sud.

6.15. ***Prilog 6.1.*** sadržava pregled plaćanja u okviru naslova 3. VFO-a i rezultata ispitivanja transakcija koje je obavio Sud.

6.16. Na ***slici 6.3.*** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2021. po kategoriji pogreške.

Slika 6.3. – Najčešći izvor utvrđenih pogrešaka bili su neprihvatljivi korisnici ili rashodi



Izvor: Sud.

6.17. Tijela država članica i Komisija (u okviru *izravnog upravljanja*) primijenili su korektivne mjere koje su izravno utjecale na 53 transakcije iz uzorka Suda. Te su mjere imale utjecaja na izračune Suda jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 0,3 postotna boda. U 15 slučajeva *mjerljivih pogrešaka* tijela država članica i Komisija raspolagali su s dovoljno informacija da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da su tijela država članica i Komisija (u okviru izravnog upravljanja) pravilno upotrijebili sve informacije kojima su raspolagali, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 1,2 postotna boda. U ***okviru 6.1.*** prikazan je primjer administrativne pogreške zbog nekorištenja dostupnim informacijama.

Okvir 6.1.

Agencija za plaćanja nije upotrijebila sve dostupne informacije pri provjeri prijavljenih troškova korisnika

Mjera za promidžbu vina, Španjolska

- U skladu s nacionalnim pravilima korisnici koji organiziraju degustacije vina mogu zatražiti povrat troškova samo za jednu bocu svake od vrsta vina za svakih šest sudionika.
- Agencija za plaćanja zatražila je od *korisnika* sveobuhvatno izvješće u kojem su navedena organizirana događanja te broj sudionika i boca za svako događanje.
- Pri provjerama prihvatljivosti prijavljenih troškova agencija za plaćanja usmjerila se na druge provjere te nije primijetila da taj zahtjev nije ispunjen iako je korisnik agenciji za plaćanja dostavio relevantne informacije.

U okviru revizije transakcije Sud je dobio ponovno izračunan točni broj boca za koje se moglo podnijeti zahtjev. Iz toga je proizašlo smanjenje od gotovo 50 % u odnosu na prvotno prijavljen broj boca vina, što je dovelo do stope pogreške od 6,5 % za ukupne prijavljene troškove korisnika u sklopu mjere.

Izravna plaćanja: manji rizik od pogreške

6.18. Sud je u 84 ispitanim izravnim plaćanjima utvrdio samo tri neznatne mjerljive pogreške koje su posljedica toga da su poljoprivrednici prihvatljivu površinu poljoprivrednog zemljišta prijavili kao veću od stvarne.

6.19. Izravnim plaćanjima upravlja se *integriranim administrativnim i kontrolnim sustavom* (IAKS)[7], koji uključuje *sustav za identifikaciju zemljišnih parcela* (LPIS). Sustavom IAKS međusobno se povezuju baze podataka poljoprivrednih gospodarstava, zahtjeva za potporu, poljoprivrednih površina i registara životinja, čime se agencije za plaćanja koriste u svrhe administrativne unakrsne provjere[8] svih zahtjeva za potporu. LPIS je geografski informacijski sustav koji sadržava skupove prostornih podataka iz više različitih izvora, koji zajedno čine evidenciju poljoprivrednih površina u državama članicama. Primjenom preliminarnih provjera agencija za plaćanja od 2015. i uvođenjem „provjera praćenjem" u nekim državama članicama 2018. korisnicima se omogućuje da isprave određene pogreške u zahtjevima za potporu, čime se smanjuje rizik od pogreške.

6.20. Nalazima Suda potvrđuju se njegova prethodna opažanja[9] da IAKS i posebice LPIS djeluju kao djelotvoran upravljački i kontrolni sustav kojim se jamči da u izravnim plaćanjima u cjelini nije bilo značajnih pogrešaka.

Ruralni razvoj, tržišne mjere i druga plaćanja: veći rizik od pogreške

Potrošnja povezana s površinom ili životinjama u okviru programa ruralnog razvoja

6.21. Sud je ispitao 42 plaćanja za ruralni razvoj na temelju površine ili broja životinja koje su prijavili poljoprivrednici. Njima su obuhvaćene isplate nadoknada za ekološku poljoprivredu i nadoknada poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima te plaćanja za ispunjavanje konkretnih *obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime*.

6.22. Od 42 ispitanih transakcija povezanih s površinom ili životinjama u području ruralnog razvoja njih 35 nije sadržavalo pogreške. Sud je utvrdio šest mjerljivih pogrešaka, od kojih su tri iznosile više od 20 %, i jedan problem u pogledu usklađenosti, koji nije imao financijski učinak.

---

[7] https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en

[8] Članak 11. stavak 4. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014 o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti, kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2015/2333 od 14. prosinca 2015.

[9] Godišnje izvješće za 2020., odlomak 6.16.

6.23. Dvije kvantificirane pogreške nastale su jer je agencija za plaćanja izvršila plaćanja na temelju netočnih podataka o korisnicima, koji su bili pohranjeni u njezinoj bazi podataka o životinjama. U preostalim su četirima utvrđenim pogreškama izvori pogrešaka kršenja dobrobiti životinja i obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime (vidjeti primjer u ***okviru 6.2.***) te prikazivanje prihvatljive površine većom od stvarne.

Okvir 6.2.

Primjer neispunjavanja uvjeta prihvatljivosti u području poljoprivrede, okoliša i klime

Poljoprivrednik je u Poljskoj primio potporu u okviru mjere ruralnog razvoja M10 „poljoprivreda, okoliš i klima”. U okviru mjere prijavio je tri zemljišne parcele te morao poštovati sljedeće obveze:

- jednom obaviti kosidbu prijavljenog zemljišta u razdoblju od 15. lipnja do 30. rujna;
- na dvjema od parcela ostaviti 15 – 20 % zemljišta nepokošenim; i
- pokošenu biomasu sakupiti ili složiti u bale u roku od dva tjedna od kosidbe.

Sud je utvrdio da većina podataka zapisanih u korisnikovu registru poljoprivrednog gospodarstva nije odgovarala stvarnim poljoprivrednim aktivnostima. Služeći se dokazima sa satelitskih snimki sustava Sentinel, Sud je utvrdio sljedeće:

- jedna parcela uopće nije bila pokošena;
- jedna od parcela čiji je dio trebao biti ostavljen nepokošenim bila je potpuno pokošena; i
- na dvije se parcele datum kosidbe razlikovao od datuma koji je zapisao poljoprivrednik, zbog čega je Sud zaključio da je pokošena biomasa sakupljena ili složena u bale više od dva tjedna nakon kosidbe.

Uzimajući u obzir sankcije utvrđene u nacionalnim pravilima, ta neispunjavanja uvjeta dovela su do pogreške koja se odnosila na 57 % plaćanja obuhvaćenog revizijom.

Projekti ulaganja

6.24. Sud je ispitao 62 plaćanja u području ruralnog razvoja za projekte ulaganja, kao što su modernizacija poljoprivrednih gospodarstava, izgradnja poljoprivrednih objekata ili objekata za preradu poljoprivrednih proizvoda, potpora za osnovne usluge i obnova sela u ruralnim područjima ili pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika.

6.25. Sud je kvantificirao pogreške u sedam plaćanja za projekte ulaganja, uglavnom jer su korisnici prijavili rashode ili aktivnosti koji nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti njihovih projekata. U četirima slučajevima pogreške su bile manje dok su u ostalim trima slučajevima prekoračile 20 %.

Tržišne mjere

6.26. Sud je ispitao 14 transakcija u vezi s tržišnim mjerama i utvrdio četiri slučaja u kojima su agencije za plaćanja nadoknadile neprihvatljive troškove. Sve četiri pogreške iznosile su manje od 20 %.

Pomorstvo, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime

6.27. Kad je riječ o područjima pomorstva, ribarstva, okoliša i djelovanja u području klime, Sud je obavio reviziju četiriju transakcija u okviru izravnog upravljanja i nije utvrdio nijednu pogrešku. Za preostalih šest transakcija, koje su obavljene u okviru *podijeljenog upravljanja*, Sud je utvrdio tri kvantificirane pogreške, uključujući jednu veću od 20 %, koje su rezultat netočnog izračuna prihvatljivih troškova.

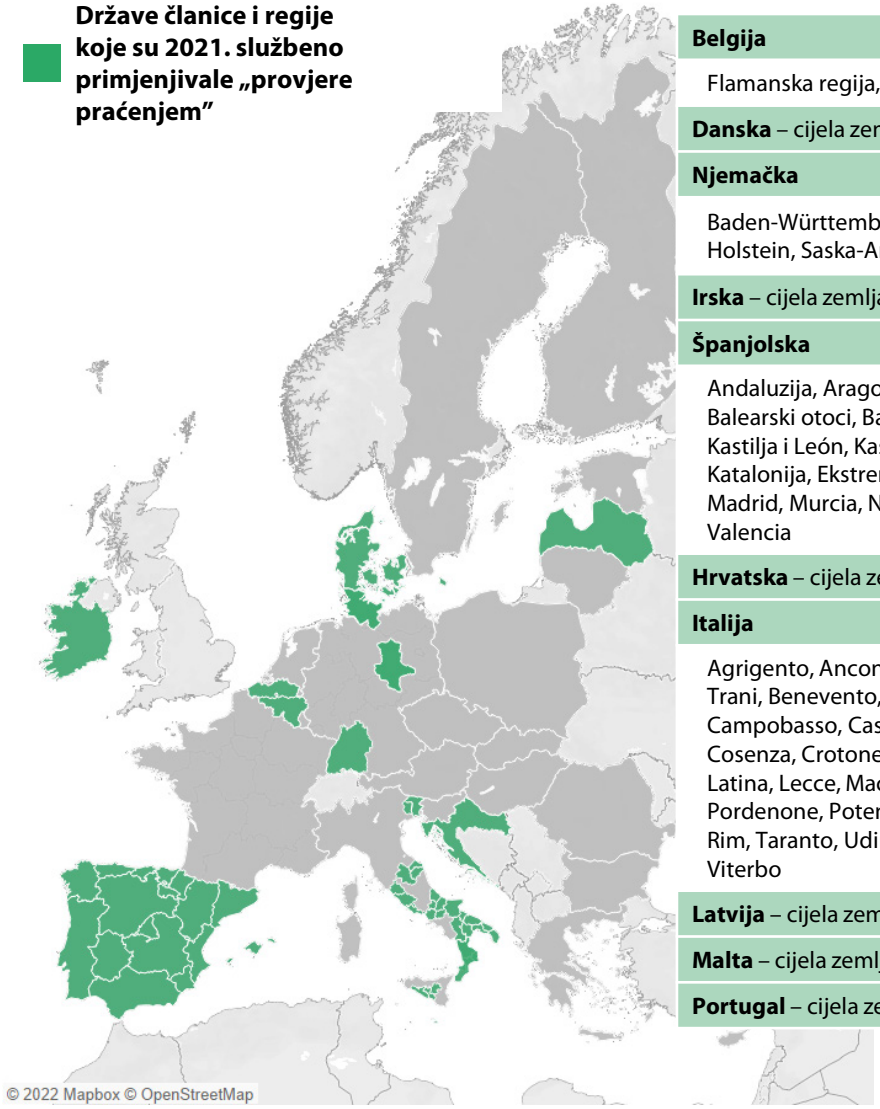
Provjere praćenjem – djelotvoran alat za provjere koje provode agencije za plaćanja

6.28. Agencije za plaćanja u državama članicama mogu od 2018. provoditi „provjere koje se provode nadzorom” (poznate i kao provjere praćenjem). U tom se pristupu za provjeru usklađenosti s određenim pravilima ZPP-a upotrebljavaju automatizirani procesi koji se temelje na satelitskim podatcima u okviru programa EU-a Copernicus Sentinel. Tijekom 2021. deset država članica služilo se provjerama praćenjem, uglavnom kako bi procijenile zahtjeve za potporu po površini u okviru programa izravnog plaćanja. Ako se evaluacija svih kriterija prihvatljivosti određenog programa plaćanja može provesti na temelju satelitskih podataka, agencije za plaćanja mogu pratiti sve *primatelje* potpore na daljinu.

6.29. Provjere praćenjem omogućuju redovita promatranja poljoprivrednih aktivnosti i njima se u bilo koje vrijeme tijekom sezone uzgoja poljoprivrednike može upozoriti na moguću neusklađenost s pravilima programa plaćanja. Poljoprivrednicima se time pruža veći broj prilika da isprave svoje zahtjeve prije njihova zaključenja.

6.30. Karta u nastavku prikazuje koje se države članice, odnosno regije koriste provjerama praćenjem.

Slika 6.4. – Države članice i regije koje primjenjuju „provjere praćenjem”



Izvor: Sud, na temelju Komisijinih podataka, izrađeno s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid ©Mapbox i ©OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

6.31. Sud je u nedavnom tematskom izvješću o primjeni novih tehnologija snimanja u svrhe praćenja u okviru ZPP-a preporučio Komisiji da promiče provjere praćenjem kao ključni sustav kontrole za ZPP u razdoblju nakon 2020. i državama članicama pomogne da bolje iskoriste nove tehnologije za praćenje zahtjeva u području okoliša i klime[10]. U tematskom izvješću o prijevarama u okviru ZPP-a Sud je

[10] Tematsko izvješće 04/2020 „Primjena novih tehnologija snimanja u praćenju zajedničke poljoprivredne politike: napredak je općenito postojan, iako sporiji kad je riječ o praćenju u područjima klime i okoliša”, odlomak 82.

Komisiji preporučio da promiče primjenu novih tehnologija u sprječavanju i otkrivanju prijevara u rashodima u okviru ZPP-a[11].

6.32. Tijekom rada na izjavi o jamstvu za 2021. Sud je ispitao provedbu provjera praćenjem u Španjolskoj i Italiji.

6.33. Španjolska od 2019. provodi provjere praćenjem u okviru nacionalnih i regionalnih projekata praćenja za izravna plaćanja. Provjere su se 2020. odnosile na 14, a 2021. na 15 od ukupno 17 regija. Neke regije taj su pristup proširile na sve više mjera ruralnog razvoja, obuhvaćajući tri mjere 2020. i 11 mjera 2021. U ***okviru 6.3.*** prikazan je primjer primjene provjera praćenjem na poljoprivredno-okolišnu mjeru ruralnog razvoja.

Okvir 6.3.

„Provjere praćenjem" primijenjene na poljoprivredno-okolišnu mjeru u Španjolskoj (Andaluziji) tijekom 2021.

Sud je analizirao primjenu provjera praćenjem u Andaluziji.

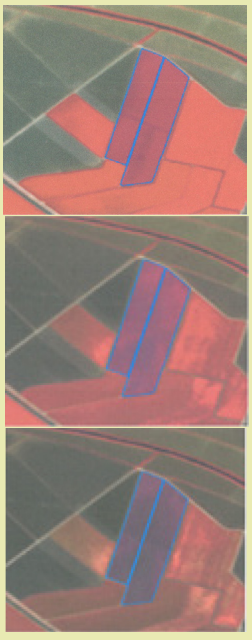
Agencija za plaćanja provela je vlastite kombinirane provjere praćenjem projekta proizvodno vezane potpore za rižu (izravno plaćanje) i mjere ruralnog razvoja „Poljoprivredni sustavi od posebnog značaja za ptice andaluzijskih rižinih polja". Provjere su uključivale osam tjedana praćenja s pomoću satelitskih snimaka kako bi se provjerilo jesu li zahtjevi za zimsko poplavljivanje rižinih polja ispunjeni. Nakon završetka ciklusa proizvodnje usjeva polja riže moraju ostati poplavljena do 15. siječnja sljedeće godine kako bi se pridonijelo očuvanju ornitološke bioraznolikosti.

Slike u nastavku prikazuju poplave rižinih polja nakon berbe, što je Sud potvrdio tijekom terenskog posjeta u studenome 2021.

[11] Tematsko izvješće 14/2022 „Odgovor Komisije na prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike: vrijeme je za dubinska rješenja", odlomak 112.

Slike Sentinela 2 snimljene su

3. i 28. rujna, 13. listopada (prije razdoblja poplavljivanja)	23. listopada te 7. i 17. studenoga (tijekom razdoblja poplavljivanja)



Izvor: Sud.

Izvor: podatci iz programa Copernicus Sentinel (2021.) koje su obradili Sentinel Hub i andaluzijska agencija za plaćanja.

6.34. U Italiji su se dvije od 11 agencija za plaćanja 2021. koristile provjerama praćenjem (AGEA i ARCEA). Opseg se u usporedbi s prethodnom godinom povećao sa 17 na 29 općina te je obuhvatio 2,9 milijuna ha. Provjerama su obuhvaćena samo izravna plaćanja, ali Italija namjerava proširiti provjere na pojedine mjere ruralnog razvoja (npr. održavanje pokrova tla na trajnim nasadima, izravnu sjetvu ili minimalnu obradu tla). Nacionalna tijela kao poboljšanja sustava navela su upotrebu satelitskih snimki s boljom razlučivošću te detaljnije i točnije podatke o usjevima i poljoprivrednim praksama u zahtjevima poljoprivrednika.

6.35. Komisija se obvezala da će državama članicama pružati potporu u razvoju provjera praćenjem[12]. Na kraju 2021. područje glavnog programa *izravne potpore* (osnovna plaćanja i jedinstvena plaćanja po površini) na koje se primjenjuju provjere praćenjem iznosilo je 13,1 %[13].

[12] odgovori Komisije na tematsko izvješće Suda 04/2020.

[13] Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI za 2021., Prilog 2., str. 25.

Provjere usklađenosti kontrolnih statističkih podataka i podataka o plaćanjima država članica

6.36. Svake godine države članice Komisiji dostavljaju podatke o svojim provjerama plaćanja potpora („statistički podatci o kontrolama”) kao i podatke o plaćanjima korisnicima. Sud je za financijsku godinu 2021. ispitao kvalitetu i usklađenost tih kontrolnih statističkih podataka i podataka o plaćanjima koje je prijavilo 13 agencija za plaćanja odabranih u uzorku za izravna plaćanja. Na temelju tih podataka Komisija državama članicama nadoknađuje sredstva EU-a.

6.37. Sud je utvrdio određene nedosljednosti između podataka o kontrolama i podataka o plaćanjima koje su uglavnom posljedica vremenske neusklađenosti između tih dvaju skupova podataka. Iako su kontrolni podatci statični i stoje pripremljeni od 15. srpnja 2021., agencije za plaćanja kontinuirano ažuriraju podatke o plaćanjima. Ažuriranja se temelje na promjenama kod korisnika (npr. prijenos udjela) ili kod agencija (kao rezultat njihovih provjera). Unatoč toj prepreci koja im je svojstvena Sud je postigao vrlo visoku razinu točnosti za ponovni izračun podataka o plaćanjima. Općenito gledajući, Sud je utvrdio da su sustavi odabranih agencija za plaćanja pouzdano izračunavali plaćanja potpore pravilno uzimajući u obzir usklađenja koja proizlaze iz kontrolnih podataka.

Mjera ruralnog razvoja M21: hitna potpora dodijeljena je korisnicima kojima je bila potrebna pomoć, ali uz neke iznimke

6.38. Glavna svrha mjere M21 bila je rješavanje problema likvidnosti poljoprivrednika i *malih i srednjih poduzeća* koji se bave preradom, stavljanjem na tržište ili razvojem poljoprivrednih proizvoda koji su posebno pogođeni krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 s ciljem osiguravanja kontinuiteta njihove poslovne aktivnosti. Sud je ispitao provedbu mjere u četirima državama članicama (Bugarskoj, Grčkoj, Poljskoj i Rumunjskoj). Provjerio je jesu li poštovana dva glavna uvjeta za potporu – je li nadležno tijelo odobrilo zahtjeve za potporu do 31. prosinca 2020. te je li maksimalni iznos potpore bio unutar gornje granice potpore od 7 000 eura po poljoprivredniku i 50 000 eura po MSP-u[14].

6.39. Sud je utvrdio da su, općenito gledajući, uvjeti za potporu utvrđeni u Uredbi ispunjeni. Također je utvrdio da su uvjeti za pristup toj potpori bili manje zahtjevni

[14] Članak 39.b stavci 4. i 5. Uredbe (EU) 1305/213.

nego za druge vrste izravnih potpora. S obzirom na hitnu prirodu mjere M21 većina država članica upravljala je tom mjerom izvan svojeg sustava IAKS.

6.40. Sud je utvrdio ograničen broj slučajeva u kojima su korisnici koji nisu ispunili kriterije za potporu primili sredstva. Agencije za plaćanja to su mogle spriječiti da su se koristile sustavom IAKS umjesto da su upravljale tim mjerama izvan okvira automatskih provjera koristeći se tablicama u programu Excel.

Okvir 6.4.

Primjeri korisnika koji ne ispunjavaju kriterije mjere M21

U Rumunjskoj i Bugarskoj plaćanja su izvršena subjektima koji ne ovise o poljoprivrednoj djelatnosti, primjerice samostanima, crkvama, zatvorima, javnim istraživačkim institutima ili nevladinim organizacijama. Ta kategorija korisnika nije pretrpjela probleme s likvidnošću i novčanim tokom u mjeri koja bi opravdala dodjelu izvanredne potpore.

U Poljskoj je Sud utvrdio nekoliko slučajeva peradarskih gospodarstava koja su podnijela više od jednog zahtjeva. U većini slučajeva bračni supružnici podnijeli su zasebne zahtjeve za potporu u maksimalnom iznosu (7 000 eura) navodeći da bi ih trebalo tretirati kao odvojene poljoprivrednike iako se njihove životinje nalaze u istim građevinama. Agencija za plaćanja odobravala je potpore već na temelju dokumentiranih dokaza, bez posjeta poljoprivrednim gospodarstvima kako bi provjerila stvarnu odvojenost poljoprivrednih aktivnosti među članovima obitelji.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Izvješća GU-a AGRI i GU-a CLIMA o pravilnosti rashoda

6.41. Ravnatelj svake od agencija za plaćanja dostavlja GU-u AGRI godišnju izjavu o upravljanju u vezi s *djelotvornošću* sustava upravljanja i sustava kontrole predmetne agencije te zakonitosti i pravilnosti njihovih rashoda. Nadalje, države članice svake godine izvješćuju o svojim administrativnim i terenskim provjerama („statističkim podatcima o kontrolama").

6.42. Kako bi se pružilo dodatno jamstvo, od 2015. tijela za ovjeravanje dužna su za svaku agenciju za plaćanja davati godišnje mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda za koje su države članice zatražile nadoknadu.

6.43. Kad je riječ o izračunu „rizičnog iznosa u trenutku plaćanja" za izravna plaćanja, ruralni razvoj i tržišne mjere, GU AGRI koristi se stopama pogrešaka navedenima u statističkim podatcima o kontrolama, pri čemu provodi usklađivanja na temelju revizijskih rezultata tijela za ovjeravanje, kao i rezultata vlastitih revizija sustava i rashoda agencija za plaćanja. Usklađenja koja proizlaze iz vlastite analize GU-a AGRI dovode do jednokratnih ili paušalnih ispravaka. Primjenom paušalne stope olakšava se standardno rješavanje problema utvrđenih u sustavima upravljanja i kontrole država članica. GU AGRI izvodi svoju procjenu budućih financijskih ispravaka i povrata iz „rizičnog iznosa u trenutku plaćanja" kako bi procijenio „konačni rizični iznos".

6.44. Statistički podatci o kontrolama koje dostavljaju agencije za plaćanja pokazali su da stopa pogreške odgovara iznosu od 0,9 % ukupnih rashoda u okviru ZPP-a. Uzimajući u obzir aktivnosti tijela za ovjeravanje i svoje vlastite revizije, GU AGRI izračunao je da je „procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja" 1 020,68 milijuna eura, tj. otprilike 1,8 % ukupnih rashoda u okviru ZPP-a 2021. Rizik u trenutku plaćanja (usklađena stopa pogreške) za izravna plaćanja procijenio je na oko 1,4 %, za ruralni razvoj na 2,9 % i za tržišne mjere na 2,1 %. Informacije o pravilnosti navedene u godišnjim izvješćima o radu GU-a AGRI u skladu su s nalazima i preporukama Suda te saznanjima koja je Sud stekao tijekom revizije.

6.45. Sud je u godišnjem izvješću o radu GU-a CLIMA proveo ograničen pregled informacija o pravilnosti. Na temelju svojeg ograničenog pregleda utvrdio je da je

metodologija za izračun konačnog rizika u trenutku plaćanja (ili *zaključenja*) bila u skladu sa smjernicama Komisije.

Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovoj uspješnosti (AMPR)

6.46. Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja za područje „Prirodni resursi” koje je prikazano u AMPR-u iznosi 1,8 %.

Zaključak i preporuke

Zaključak

6.47. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Prirodni resursi i okoliš” bila blizu praga značajnosti (vidjeti odlomak ***6.14***.). Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je Sud proveo pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 1,8 %.

6.48. Rezultati Suda upućuju na to da stopa pogreške nije bila značajna za izravna plaćanja, na koje otpada 67 % rashoda u okviru ovog naslova VFO-a, dok je, cjelokupno gledajući, ipak bila značajna za rashodovna područja koja je Sud utvrdio kao područja većeg rizika (ruralni razvoj, tržišne mjere, pomorstvo, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime), na koje otpada 33 % rashoda.

Preporuke

6.49. Od agencija za plaćanja zahtijeva se da imaju sustave za sprječavanje i otkrivanje prijevara te Komisija mora dobiti razumno jamstvo o funkcioniranju tih sustava. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2019. pronašao neke nedostatke u politikama i postupcima za borbu protiv prijevara u okviru ZPP-a te je iznio preporuke za rješavanje tih problema[15]. U ***Prilogu 6.2.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuke koju je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2019.

6.50. Sud smatra da je preporuka provedena u određenoj mjeri jer je Komisija poduzela pojedine aktivnosti da otkloni probleme koje je Sud utvrdio. U nedavnom tematskom izvješću o prijevarama u okviru ZPP-a Sud je ponovno istaknuo te preporuke. Sud je za analizu rizika od prijevara i mjera država članica protiv prijevare kao ciljni rok provedbe postavio 2023. dok je za promicanje primjene alata Arachne za rudarenje podataka i otkrivanje prijevara među većim brojem agencija za plaćanja postavio 2024.

6.51. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2021. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

---

[15] Godišnje izvješće za 2019., odlomci 6.34. – 6.41. i odlomak 6.44.

Preporuka 6.1. – Potrebno je podupirati primjenu novih tehnologija za sprječavanje pogrešaka u plaćanjima u okviru ZPP-a

Na temelju iskustva u primjeni „provjera praćenjem” potrebno je olakšati razmjenu najboljih praksi država članica u primjeni novih tehnologija za izvršavanje provjera plaćanja u okviru ZPP-a kako bi se državama članicama pomoglo provesti sustav za nadzor površina od 2023.

Ciljni rok provedbe: 2023.

Preporuka 6.2. – Provjere plaćanja iz mjere M21

Potrebno je obaviti revizije te zajamčiti praćenje i evaluaciju u svrhu dokazivanja da je financiranje mjere M21 bilo pravilno usmjereno na prihvatljive korisnike, koji su se suočili s problemima s likvidnošću zbog kojih je ugrožen kontinuitet njihovih poljoprivrednih ili poslovnih aktivnosti.

Ciljni rok provedbe: 2023. za revizije, 2025. za praćenje i evaluaciju

Prilozi

Prilog 6.1. – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini

Plaćanja i rezultati ispitivanja transakcija za 2021. za svaku državu članicu i Ujedinjenu Kraljevinu

(u milijunima eura)

Države članice	Ukupna plaćanja	Tržišne mjere	Izravna plaćanja	Ruralni razvoj	Ostalo	Transakcije obuhvaćene revizijom	Mjerljive pogreške
Francuska	**9 339**	544	6 808	1 915	73	**25**	**6**
Španjolska	**6 905**	611	5 057	1 149	88	**17**	**1**
Njemačka	**6 114**	125	4 615	1 354	20	**28**	**4**
Italija	**5 730**	683	3 557	1 471	20	**18**	**3**
Poljska	**4 821**	32	3 320	1 419	51	**18**	**3**
Rumunjska	**3 174**	62	1 885	1 215	11	**16**	**1**
Grčka	**2 725**	50	1 991	636	48	**9**	**1**
Mađarska	**1 892**	34	1 276	577	5	**14**	–
Irska	**1 545**	9	1 181	345	11	**4**	**1**
Portugal	**1 320**	102	756	401	62	**11**	–
Austrija	**1 290**	24	683	581	2	**12**	**3**
Bugarska	**1 233**	24	843	355	11	**13**	–
Češka	**1 231**	17	852	357	4	–	–
Švedska	**1 016**	13	673	320	10		–
Finska	**964**	9	517	428	10	**4**	–
Danska	**953**	10	798	117	28	**4**	–
Nizozemska	**875**	52	651	163	9	–	–
Hrvatska	**757**	13	348	382	14	**4**	–
Litva	**708**	4	510	189	4	**4**	–
Ujedinjena Kraljevina	**706**	0	41	634	31	–	–
Belgija	**645**	59	499	83	5	**3**	–
Slovačka	**536**	12	385	139	0	–	–
Latvija	**432**	2	295	124	11	**8**	–
Estonija	**285**	2	165	106	12	–	–
Slovenija	**261**	7	133	119	3	–	–
Cipar	**77**	5	47	22	2	–	–
Luksemburg	**52**	1	34	17	0	–	–
Malta	**22**	0	5	15	2	–	–

Države članice u kojima su izvršene transakcije obuhvaćene revizijom

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog 6.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2019.	Sud preporučuje sljedeće: **1. preporuka:** **Komisija bi trebala češće ažurirati svoju analizu rizika od prijevara u okviru ZPP-a, analizirati mjere država članica za sprječavanje prijevara i promicati najbolje prakse u upotrebi alata Arachne kako bi se agencije za plaćanja dodatno potaknulo da ga upotrebljavaju.**			X			

Izvor: Sud.

Poglavlje 7.

Migracije i upravljanje granicama
Sigurnost i obrana

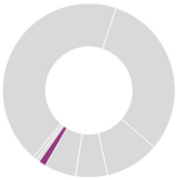
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	7.1. – 7.9.
Kratak opis	7.2. – 7.8.
Opseg revizije i revizijski pristup	7.9.
Pravilnost transakcija	7.10. – 7.11.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	7.12. – 7.14.
Pregled rada revizijskih tijela u vezi s njihovim godišnjim izvješćima o kontroli i revizijama rashoda	7.12. – 7.14.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	7.15. – 7.16.
Zaključak i preporuke	7.17. – 7.19.
Zaključak	7.17.
Preporuke	7.18. – 7.19.
Prilozi	
Prilog 7.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Uvod

7.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 4. *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* „Migracije i upravljanje granicama”, kao i za njegov naslov 5. „Sigurnost i obrana”. Sud o tim naslovima izvješćuje u zajedničkom poglavlju jer su u prethodnom razdoblju VFO-a uglavnom uneseni u proračun i evidentirani u okviru jednog naslova, odnosno naslova 3. VFO-a „Sigurnost i građanstvo”. Na ***slici 7.1.*** i ***slici 7.2.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i rashoda u okviru tih naslova za 2021.

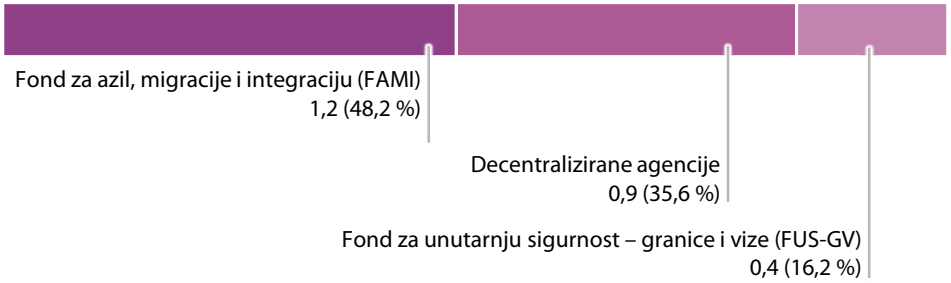
Slika 7.1. – Plaćanja i statistički skup obuhvaćen revizijom – Migracije i upravljanje granicama



Migracije i upravljanje granicama
2,5 milijardi eura (1,4 % potrošnje proračuna EU-a)

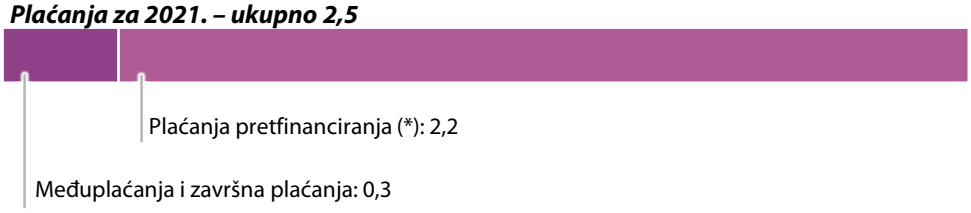
(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja po fondovima za 2021.

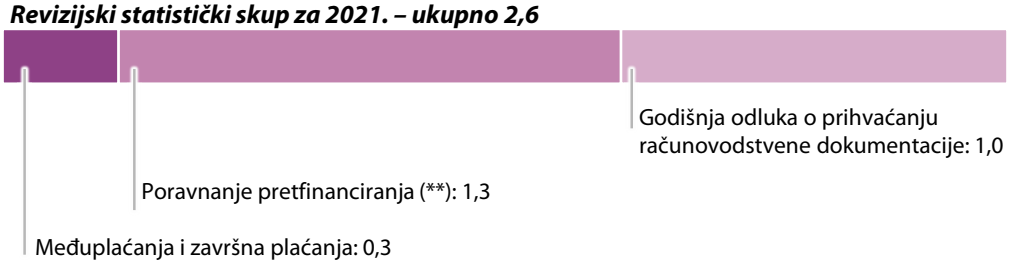


Revizijski statistički skup za 2021. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja za 2021. – ukupno 2,5



Revizijski statistički skup za 2021. – ukupno 2,6

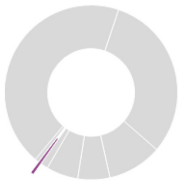


(*) *Pretfinanciranje* obuhvaća plaćanja u okviru *podijeljenog upravljanja* za *programsko razdoblje* 2014. – 2020. koja nisu uključena u računovodstvenu dokumentaciju povezanu s jamstvenim paketima koje je Komisija prihvatila 2021.

(**) Prema usklađenoj definiciji povezanih *transakcija* (za pojedinosti vidjeti odlomak ***12. Priloga 1.1.***).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2021.

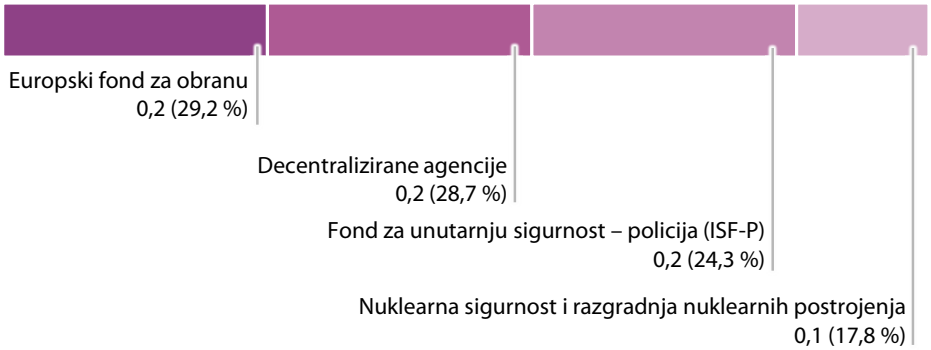
Slika 7.2. – Plaćanja i statistički skup obuhvaćen revizijom – Sigurnost i obrana



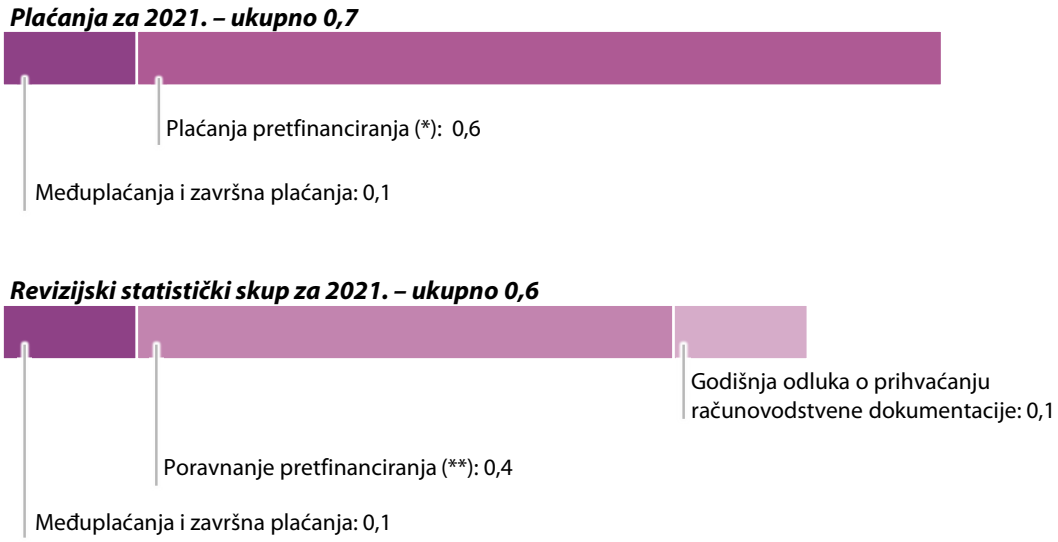
Sigurnost i obrana
0,7 milijardi eura (0,4 % potrošnje proračuna EU-a)

(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2021. po fondovima



Revizijski statistički skup za 2021. u usporedbi s plaćanjima



(*) Pretfinanciranje obuhvaća plaćanja u okviru podijeljenog upravljanja za programsko razdoblje 2014. – 2020. koja nisu uključena u računovodstvenu dokumentaciju povezanu s jamstvenim paketima koje je Komisija prihvatila 2021.

(**) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak ***12. Priloga 1.1.***).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2021.

Kratak opis

7.2. S obzirom na sve veću važnost područja migracija i upravljanja granicama posljednjih godina Europska unija uspostavila je naslov 4. VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. posebno za ta područja politike. Najznačajnije rashodovno područje

u 2021. odnosi se na dovršetak nezaključenih projekata i programa iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Stoga, kako je prikazano na ***slici 7.1.***, većina rashoda proizlazi iz likvidacije Fonda za azil, migracije i integraciju[1] (FAMI) za razdoblje 2014. – 2020. i dovršetka financiranja iz Instrumenta za upravljanje granicama i vize Fonda za unutarnju sigurnost[2] (FUS-GV). Cilj FAMI-ja za razdoblje 2014. – 2020. bio je doprinijeti djelotvornom upravljanju migracijskim tokovima te omogućiti primjenu zajedničkog pristupa EU-a pitanjima azila i useljavanja. Cilj FUS-GV-a bio je doprinijeti jamčenju visoke razine sigurnosti u EU-u uz istodobno olakšavanje zakonitog putovanja jedinstvenom i visokom razinom nadzora *vanjskih granica* i djelotvornom obradom šengenskih viza.

7.3. Ta financijska sredstva iz razdoblja 2014. – 2020. zamijenjena su za razdoblje 2021. – 2027. novim FAMI-jem[3] te Instrumentom za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike[4] (BMVI) Fonda za integrirano upravljanje granicama (IBMF). Cilj FAMI-ja za razdoblje 2014. – 2020. bio je doprinijeti učinkovitom upravljanju migracijskim tokovima te provedbi, jačanju i razvoju zajedničke politike o azilu i useljavanju. Cilj BMVI-ja poduprijeti je snažno i djelotvorno integrirano upravljanje vanjskim granicama Unije na način kojim će se zajamčiti visoka razina sigurnosti i zaštititi slobodno kretanje osoba na području EU-a.

7.4. Još jedno značajno područje potrošnje za naslov 4. financiranje je triju *decentraliziranih agencija*[5] (EUAA, Frontex, eu-LISA) koje su aktivne u provedbi ključnih prioriteta EU-a u područjima migracija i upravljanja granicama.

7.5. U VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. naslov 5. posvećen je sigurnosti i obrani. Kako je prikazano na ***slici 7.2.***, komponenta „sigurnost” uključuje završetak financiranja iz Instrumenta za policiju Fonda za unutarnju sigurnost za razdoblje 2014. – 2020., financiranje razgradnje nuklearnih postrojenja (financijska potpora EU-a za razgradnju postrojenja u Bugarskoj, Litvi i Slovačkoj) i financiranje triju decentraliziranih agencija EU-a u području sigurnosti (EMCDDA, Europol, CEPOL)[6]. Komponenta „obrana”

---

[1] Uredba (EU) br. 516/2014 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju.

[2] Uredba (EU) br. 515/2014 o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza.

[3] Uredba (EU) 2021/1147 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju.

[4] Uredba (EU) 2021/1148 o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

[5] O tim je agencijama Sud zasebno izvješćivao u svojim posebnim godišnjim izvješćima.

[6] O tim je agencijama Sud zasebno izvješćivao u svojim posebnim godišnjim izvješćima.

uključuje Europski fond za obranu, kojim se podupiru zajednički obrambeni projekti u svim fazama istraživanja i razvoja.

7.6. Područje primjene Fonda za unutarnju sigurnost[7] (FUS) za razdoblje 2021. – 2027. uže je nego u prethodnom razdoblju (jer su ciljevi za FUS-GV u razdoblju 2014. – 2020. prebačeni na drugi instrument) te je sada ograničeno na ciljeve financiranja Instrumenta za policiju FUS-a za razdoblje 2014. – 2020.[8] Njima se doprinosi jamčenju visoke razine sigurnosti u EU-u, posebice sprečavanjem i suzbijanjem terorizma, radikalizacije, teškog i organiziranog kriminala i kiberkriminaliteta, pomaganjem žrtvama kaznenih djela i njihovom zaštitom te pripremom, zaštitom i učinkovitim upravljanjem incidentima, rizicima i krizama povezanima sa sigurnošću. Međutim, najznačajnije rashodovno područje tijekom 2021. odnosi se na završetak projekata preostalih iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

7.7. Većina sredstava iz FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014. – 2020. pod podijeljenim je upravljanjem država članica (ili zemalja pridruženih Schengenu) i Komisijine Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove (GU HOME). U okviru takvog načina upravljanja države članice provode višegodišnje nacionalne programe u sklopu FAMI-ja i FUS-a koje je odobrila Komisija.

7.8. 2021. države članice ponovno su pojačale provedbu svojih nacionalnih programa. Unatoč tome, znatni iznosi i dalje nisu isplaćeni, a činjenica da se sredstva za razdoblje 2014. – 2020. moraju potrošiti do lipnja 2024.[9] mogla bi povećati pritisak na nacionalna tijela. Na ***slici 7.3.*** daje se sažeti prikaz rashoda koje su države članice od početka programskog razdoblja 2014. – 2020. prijavile Komisiji radi nadoknade.

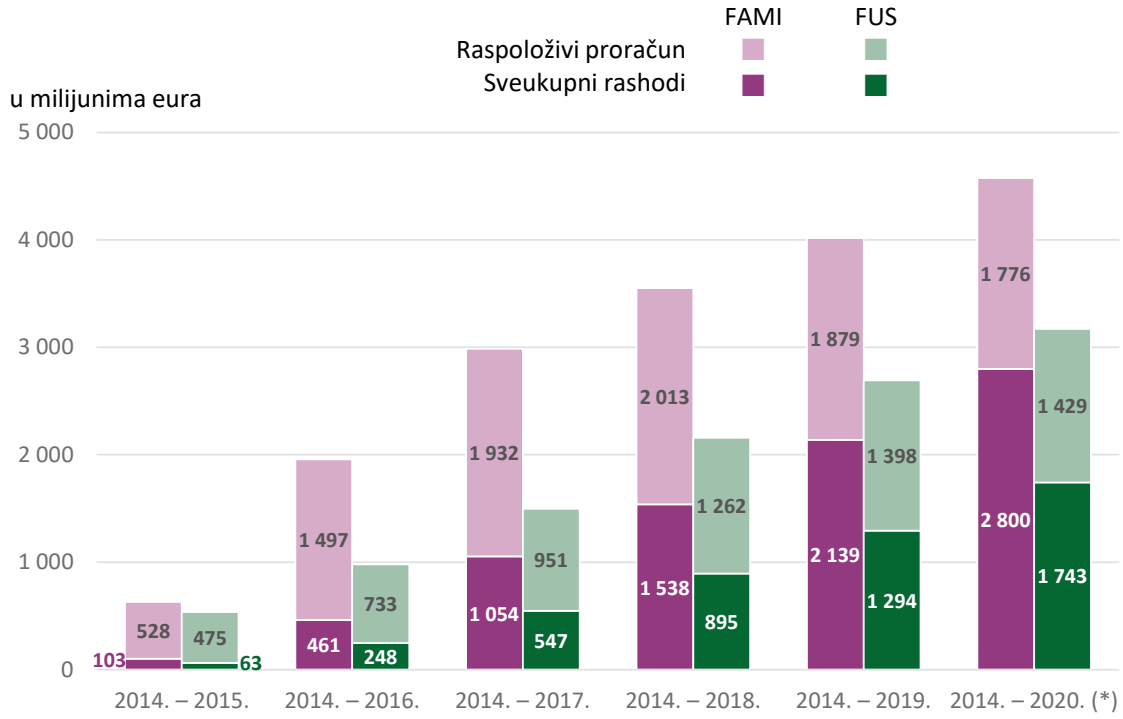
---

[7] Uredba (EU) 2021/1149 o uspostavi Fonda za unutarnju sigurnost.

[8] Uredba (EU) br. 513/2014 o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama.

[9] Uredba (EU) br. 2022/585 o utvrđivanju općih odredaba o Fondu za azil, migracije te integraciju i o Instrumentu za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama.

Slika 7.3. – Potrošnja sredstava za nacionalne programe u okviru FAMI-ja i FUS-a ponovno raste, ali velik dio proračuna i dalje je neiskorišten



(*) Rashodi iz FAMI-ja/FUS-a nastali na razini država članica prijavljuju se Komisiji naredne godine i ona ih tada odobrava. Stoga računovodstvena dokumentacija Komisije za 2021. pokazuje potrošnju sredstava u državama članicama tijekom 2020.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije (nacionalni programi i odluke o poravnanju do kraja 2021.)

Opseg revizije i revizijski pristup

7.9. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjima koja su obuhvaćena ovim naslovima VFO-a za 2021. ispitao sljedeće:

(a) uzorak od 28 transakcija, koji, iako je sastavljen tako da omogući Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja *opće izjave o jamstvu*, nije reprezentativan za rashode u okviru ovih naslova VFO-a. Sud stoga ne može pružiti *procjenu stope pogreške* za te naslove. Uzorak se sastojao od 14 transakcija u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama[10] (dvije transakcije po državi članici), šest u okviru *izravnog upravljanja* Komisije (za naslov 4.) i pet u

[10] Španjolskom, Francuskom, Italijom, Poljskom i Švedskom za naslov 4.; Bugarskom i Litvom za naslov 5.

okviru *neizravnog upravljanja* Komisije (dvije za naslov 4., tri za naslov 5.) kao i triju *poravnanja predujmova* agencijama (dva za naslov 4., jedan za naslov 5.);

(b) informacije o *pravilnosti* navedene u *godišnjem izvješću o radu* GU-a HOME i potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (*AMPR*, od engl. *Annual Management and Performance Report, poznato i kao godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti*);

(c) odabrane sustave, i to sljedeće aspekte:

(i) *godišnja izvješća o kontroli* koja su dostavila tri *revizijska tijela*[11] i koja su priložena godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji FAMI-ja i FUS-a za 2020.; Sud je procijenio jesu li ta izvješća bila usklađena s relevantnom uredbom[12];

(ii) rad navedenih revizijskih tijela; Sud je procijenio jesu li njihove revizije rashoda i postupci za davanje pouzdanih revizorskih mišljenja bili primjereni.

[11] Bugarska, Malta i Švedska.

[12] Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/1291 u pogledu imenovanja odgovornih tijela te njihovih odgovornosti u vezi upravljanja i kontrole te u pogledu statusa i obveza revizorskih tijela.

Pravilnost transakcija

7.10. Od 28 transakcija koje je Sud ispitao u njih devet (32 %) postojale su *pogreške*. Sud je kvantificirao šest pogrešaka koje su imale *učinak* na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Te su se pogreške odnosile na nepostojanje popratne dokumentacije, neprihvatljive rashode i *javnu nabavu*. U ***okviru 7.1.*** izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao.

Okvir 7.1.

Nabava neprihvatljivih tipova vozila

Sud je proveo reviziju projekta u sklopu Instrumenta za policiju FUS-a u okviru podijeljenog upravljanja s Bugarskom. Projekt je proveo odjel ministarstva, a sastojao se od kupnje 18 novih terenskih vozila.

Sud je u svrhu detaljnih provjera nasumično odabrao uzorak od deset vozila kupljenih za vrijeme projekta. Utvrdio je da je samo pet od tih vozila ispunjavalo definiciju terenskih vozila iz Direktive 2007/46/EZ. Stoga je 50 % troškova projekta smatrao neprihvatljivim rashodima. Nadalje, registar uporabe vozila nije bio dovoljno detaljan kako bi se dokazalo da se kupljena vozila koristilo isključivo u vezi s projektom.

Neprihvatljivost prijavljenih troškova smještaja

Jedan projekt financiran sredstvima FAMI-ja za hitnu pomoć nad kojim je Sud obavio reviziju provelo je jedno ministarstvo u Irskoj. Sastojao se od pružanja hitnog smještaja (uključujući obroke) tražiteljima azila. Budući da njihov portfelj smještaja nije imao dovoljno kapaciteta za zadovoljavanje potražnje, irska su tijela upotrijebila poziv na iskaz interesa kako bi unajmila sobe u hotelima i prenoćištima. Sud je provjerio uzorak od deset računa uključenih u zahtjev za povrat troškova.

Proveo je reviziju postupka javne nabave koji je doveo do potpisivanja ugovora s hotelima i prenoćištima. Budući da irska tijela nisu dostavila određene ključne dokumente i informacije o nabavi, Sud nije mogao provjeriti je li postupak nabave bio pravilno organiziran. Sud je također utvrdio da se prema ponuditeljima postupalo nejednako (npr. jedna je ponuda odbijena jer je hotel o kojem je riječ imao premalo dostupnih soba dok su prihvaćene ponude drugih hotela s istim ili čak manjim kapacitetom). Slijedom toga, Sud ne može dokazati da su ti ugovori dodijeljeni na temelju primjenjivog zakonodavstva o javnoj nabavi. Sud je stoga smatrao da 100 % prijavljenih rashoda nije prihvatljivo za financiranje sredstvima EU-a.

Nadalje, pojedini ugovori sklopljeni s hotelima nisu bili valjani jer ih nisu potpisale obje strane ili jer nisu obuhvaćali razdoblje računa koje je Sud provjerio. Osim toga, neki od fakturiranih iznosa nisu imali ugovornu osnovu. To utječe i na prihvatljivost rashoda.

Irska tijela nisu na odgovarajući način pratila i dokumentirala stvarnu uporabu hitnog smještaja. Također nisu pružila zadovoljavajuće dokaze da su osobe koje su smještene u hotelima zaista bile tražitelji azila.

Iako su irska tijela uz zahtjev za povrat troškova dostavila revizijsku potvrdu, vanjski revizori nisu prijavili nijednu od pogrešaka koje je opisao Sud. GU HOME također nije otkrio te pogreške pri provjerama prije plaćanja.

7.11. Sud je utvrdio i šest slučajeva neusklađenosti s pravnim i financijskim odredbama (no bez učinka na proračun EU-a). Oni su se, primjerice, odnosili na podnošenje nepotpune dokumentacije kojom se potkrepljuju zahtjevi za povrat troškova i na djelomično netransparentnu metodologiju za izračun standardnih jediničnih troškova u sklopu *pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova*.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

Pregled rada revizijskih tijela u vezi s njihovim godišnjim izvješćima o kontroli i revizijama rashoda

7.12. Sud je pregledao rad triju revizijskih tijela pri reviziji godišnje računovodstvene dokumentacije FAMI-ja/FUS-a država članica (Malte i Švedske za FAMI; Bugarske za FUS) i podnošenju godišnjeg izvješća o kontroli Komisiji. Cilj Suda bio je procijeniti jesu li ta tijela:

(a) obuhvatila sve vrste plaćanja koja su izvršila tijela odgovorna za primjenu fondova;

(b) primijenila odgovarajuću metodologiju uzorkovanja;

(c) uzorkovala dovoljno transakcija kako bi se mogli donijeti zaključci za cijeli statistički skup;

(d) pravilno izračunala stopu pogreške[13]; i

(e) uspostavila odgovarajuće postupke za donošenje pouzdanih revizorskih mišljenja i revizijskih izvješća[14].

7.13. Revizijska tijela osmislila su i provela detaljne postupke dostatne kvalitete za izvješćivanje o svojem radu u godišnjim izvješćima o kontroli. Međutim, Sud je utvrdio nedostatke u njihovu izvješćivanju. Komisija je sve te nedostatke već utvrdila u svojoj procjeni godišnjih izvješća o kontroli za financijsku godinu 2020. Sud iznosi svoje nalaze u ***okviru 7.2.***

[13] Kako je propisano Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2018/1291.

[14] U skladu s 14. ključnim zahtjevom za sustave upravljanja i kontrole u Prilogu Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2017/646 o provedbi godišnjeg *postupka poravnavanja računâ* i provedbi potvrđivanja usklađenosti.

Okvir 7.2.

Nedostatci u godišnjim izvješćima o kontroli

Nedostatci	Država članica	Mogući učinak
Za revizije rashoda nije primijenjeno nasumično uzorkovanje, što nije u skladu s Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2018/1291.	Malta	Radom revizijskog tijela dobiva se ograničeno jamstvo Dostavljeni podatci nisu bili pouzdani
Tijelo odgovorno za provedbu financiranja dostavilo je revizijskom tijelu nacrt računovodstvene dokumentacije prije nego što je dovršilo vlastite kontrole. Stoga revizijski statistički skup iz kojeg je revizijsko tijelo sastavilo revizijski uzorak nije bio točan.	Malta	
Nisu objašnjene razlike između nacrta i završne računovodstvene dokumentacije.	Švedska	
Netočan prikaz *stope preostale pogreške* i netočno revizorsko mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji.	Malta	
Nepotpuno izvješćivanje o revizijama rashoda povezanih s negativnim plaćanjima ili plaćanjima za poravnanje predujmova prijavljenih u računovodstvenoj dokumentaciji za prethodnu godinu.	Bugarska	

7.14. Sud je odabrao 15 revizijskih spisa istih triju revizijskih tijela. Navedene je spise upotrijebio kako bi provjerio jesu li revizijski postupci koje su uspostavila revizijska tijela bili primjereni i jesu li obuhvatili sve kriterije prihvatljivosti utvrđene uredbama o FAMI-ju/FUS-u[15]. Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da su revizijska tijela raspolagala detaljnim revizijskim programima i upotrebljavala kontrolne popise da potkrijepe svoje zaključke. Međutim, Sud je utvrdio i nedostatke navedene u ***okviru 7.3.***

[15] Vidjeti 12. ključni zahtjev u prilogu Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2017/646.

Okvir 7.3.

Nedostatci u radu revizijskih tijela

Nedostatci	Država članica	Mogući učinak
Postupak odabira projekata nije provjeren na odgovarajući način.	Švedska	Neotkrivanje neprihvatljivih rashoda Nepouzdanost revizijskih zaključaka Radom revizijskog tijela dobiva se ograničeno jamstvo
Postupci nabave nisu pravilno provjereni.	Bugarska	
Neodgovarajuće ispitivanje prihvatljivosti rashoda.	Bugarska Švedska	
Nedostatan *revizijski trag* ili nezadovoljavajuće dokumentiranje revizijskih aktivnosti i rezultata.	Bugarska Švedska	

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

7.15. Za financijsku godinu 2021. Sud je preispitao godišnje izvješće o radu GU-a HOME. Analiza koju je Sud proveo bila je usmjerena na to je li GU HOME u svojem godišnjem izvješću o radu iznio informacije o pravilnosti u skladu s uputama Komisije te jesu li te informacije bile u skladu sa saznanjima koja je Sud stekao tijekom revizija. Sud nije pronašao informacije koje bi mogle biti u suprotnosti s nalazima Suda.

7.16. Sud je pregledao procjene rizika GU-a HOME koji postoje u trenutku plaćanja i pri zaključenju programa GU-a HOME. Utvrdio je da su izračunani u skladu s unutarnjom metodologijom i da su točno navedeni u AMPR-u. Od ukupnih rashoda tijekom 2021. (2 511 milijuna eura) GU HOME procijenio je ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 48 milijuna eura (1,91 %) te je vrijednost ispravaka koji će proizići iz njegovih provjera u narednim godinama procijenio na 16 milijuna eura.

Glavna direktorica GU-a HOME izjavila je da ima razumno jamstvo da su sredstva dodijeljena aktivnostima opisanima u godišnjem izvješću o radu upotrijebljena u svrhu za koju su namijenjena i u skladu s načelima dobrog upravljanja, ali uz određene *zadrške*. Budući da se provjere 25 transakcija koje je Sud proveo odnose samo na mali dio transakcija za koje je odgovoran GU HOME, Sud tu izjavu ne može provjeriti na temelju rezultata revizijskih aktivnosti koje je obavio.

Zaključak i preporuke

Zaključak

7.17. Ispitivanjem transakcija i sustava koje je Sud proveo istaknuta su dva područja u kojima ima prostora za poboljšanje (vidjeti odlomke ***7.10***. i ***7.11***.). Broj transakcija koje je Sud obuhvatio revizijom nije dostatan za procjenu stope pogreške za ove naslove VFO-a (vidjeti odlomak ***7.9***.). Rezultati ispitivanja transakcija omogućavaju Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja opće izjave o jamstvu.

Preporuke

7.18. U ***Prilogu 7.1.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2019. i čiji je ciljni rok provedbe bio tijekom 2021. Sud je utvrdio da je Komisija te tri preporuke provela u potpunosti:

(a) Sud smatra da je 1. preporuka, kojom se Komisiji preporučuje da revizijskim tijelima odgovornima za FAMI i FUS izda smjernice o izračunu opsega revizije u slučajevima u kojima primjenjuju poduzorkovanje, provedena. Sud to temelji na činjenici da je GU HOME u srpnju 2021. izdao smjernice o poduzorkovanju.

(b) Sud smatra da je 2. preporuka, kojom se Komisiji preporučuje da revizijskim tijelima država članica odgovornima za FAMI i FUS ponovno naglasi da moraju slijediti njezine upute o uzorkovanju i izračunu stope pogreške, provedena. Sud to temelji na činjenici da je Komisija pružila odgovarajuće i prilagođene smjernice za uzorkovanje i povratne informacije dopisima koje je poslala revizijskim tijelima u okviru godišnjeg *poravnanja računa*.

(c) Sud smatra da je 3. preporuka, kojom se Komisiji preporučuje da revizijskim tijelima odgovornima za FAMI i FUS izda smjernice o dokumentiranju njihovih revizijskih postupaka, rezultata i prikupljenih revizijskih dokaza, provedena. Sud to temelji na činjenici da je Komisija u ožujku 2021. revizijskim tijelima poslala brošuru naslovljenu „Dokument za razmatranje o revizijskoj dokumentaciji – dobre prakse revizora i za njih”.

7.19. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2021. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 7.1. – Revizijski trag i javna nabava

Korisnicima mjera Unije i hitne pomoći te tijelima država članica odgovornima za provedbu financiranja za koje je nadležan GU HOME potrebno je pružiti dodatne smjernice o pridržavanju:

(a) pravila za prikupljanje odgovarajuće popratne dokumentacije koja se može dostaviti u slučaju provjera ili revizija;

(b) obveze poštovanja nacionalnih pravila o javnoj nabavi pri kupnji robe ili usluga.

Ciljni rok provedbe: kraj 2023.

Preporuka 7.2. – Prihvatljivost projektnih troškova za mjere kojima izravno upravlja GU HOME

Potrebno je provoditi bolje usmjerene *ex ante* provjere prihvatljivosti rashoda, posebice u slučaju hitne pomoći, s posebnim naglaskom na potencijalne rizike povezane s:

(a) vrstom rashoda (npr. javna nabava) i;

(b) vrstom korisnika (npr. korisnici s malim ili nikakvim iskustvom primanja financijskih sredstava EU-a).

Pritom bi Komisija u obzir trebala uzeti činjenicu da upotreba revizijskih potvrda u svrhu potkrepljivanja korisničkih zahtjeva za plaćanje ima ograničenja.

Ciljni rok provedbe: kraj 2023.

Prilozi

Prilog 7.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedena u potpunosti	Provedena		Nije provedena	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2019.	Sud je preporučio Komisiji da: **1. preporuka:** Revizijskim tijelima država članica odgovornima za FAMI i FUS potrebno je dati smjernice o načinu izračuna opsega revizije u slučajevima u kojima primjenjuju poduzorkovanje. Potrebno je dati savjete kako bi se zajamčilo da je uzorkovanje dostatno i primjereno kako bi se revizorima pružila razumna osnova za donošenje zaključaka o cjelokupnom revizijskom statističkom skupu. **Preporučeni rok provedbe: tijekom 2021.**	X					

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedena u potpunosti	Provedena		Nije provedena	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	2. preporuka: Revizijskim tijelima država članica odgovornima za FAMI i FUS potrebno je ponovno naglasiti da moraju slijediti Komisijine upute o uzorkovanju i izračunu stope pogreške. Konkretno, uzorkovanje bi trebalo biti nasumično, za svaku jedinicu uzorkovanja u statističkom skupu trebala bi postojati mogućnost da bude odabrana i, u odgovarajućim slučajevima, sve pogreške trebalo bi ekstrapolirati na relevantni statistički skup. **Preporučeni rok provedbe: tijekom 2021.**	X					
	3. preporuka: Revizijskim tijelima država članica odgovornima za FAMI i FUS potrebno je dati smjernice da na dostatan i primjeren način dokumentiraju prirodu, vrijeme i opseg svojih revizijskih postupaka, svoje rezultate i prikupljene revizijske dokaze. **Preporučeni rok provedbe: tijekom 2021.**	X					

Izvor: Sud.

Poglavlje 8.

Susjedstvo i svijet

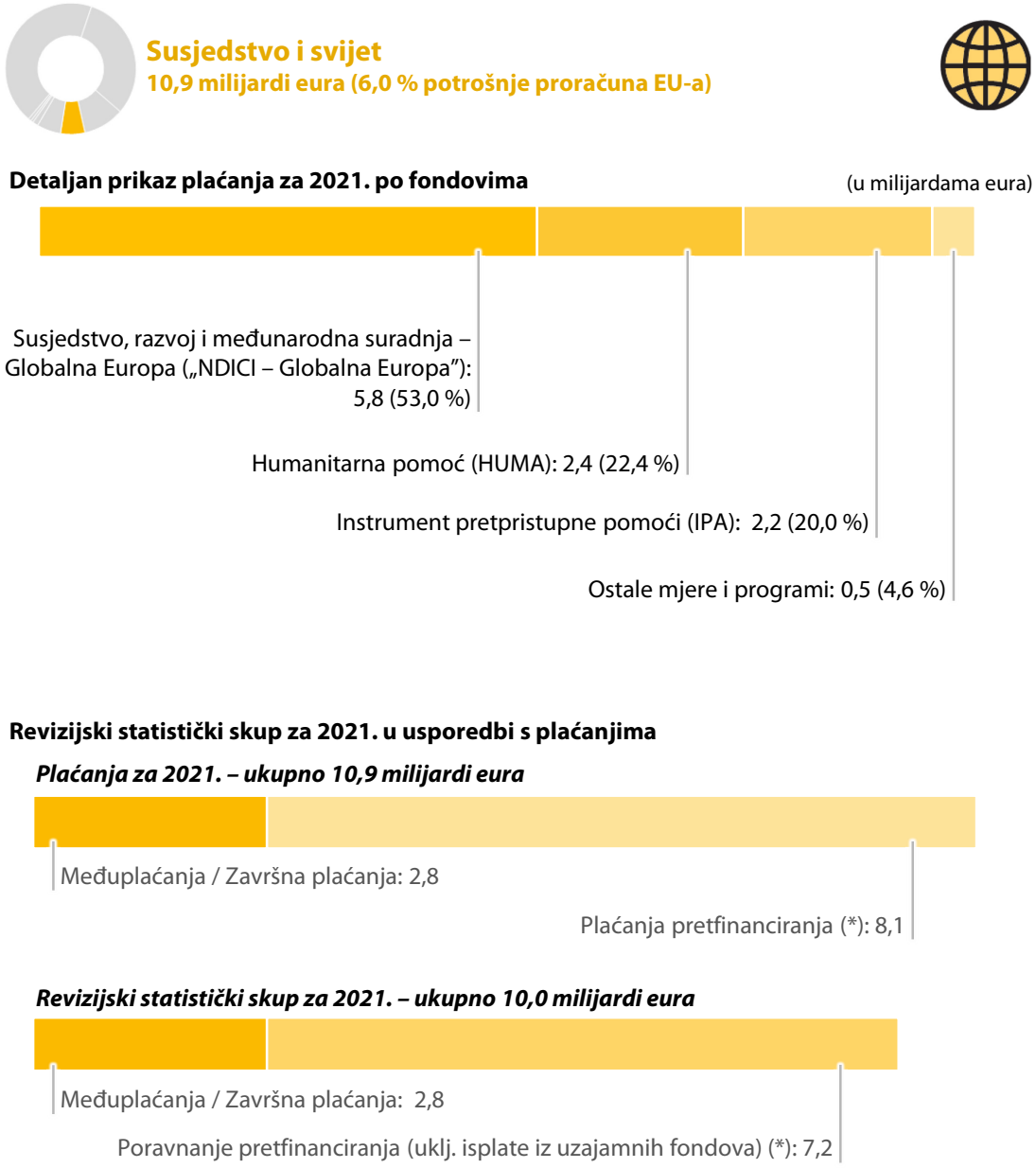
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	**8.1. – 8.7.**
Kratak opis	8.2. – 8.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.7.
Pravilnost transakcija	**8.8. – 8.14.**
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	**8.15. – 8.26.**
Godišnje izvješće o radu GU-a ECHO	8.15. – 8.19.
Studija GU-a NEAR o stopi preostale pogreške za 2021.	8.20. – 8.25.
Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA	8.26.
Zaključak i preporuke	**8.27. – 8.33.**
Zaključak	8.27.
Preporuke	8.28. – 8.33.
Prilozi	
Prilog 8.1.– Plaćanja po delegacijama za GU NEAR i GU INTPA	
Prilog 8.2.– Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Susjedstvo i svijet”	

Uvod

8.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 6. *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* „Susjedstvo i svijet”. Na ***slici 8.1.*** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2021.

Slika 8.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak ***12. Priloga 1.1.***).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2021.

Kratak opis

8.2. Predmetnim rashodovnim područjem obuhvaćeno je nekoliko instrumenata financiranja, osobito novi *Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa („NDICI – Globalna Europa”)*[1] i Instrument pretpristupne pomoći. Njime je obuhvaćen i proračun za humanitarnu pomoć.

8.3. Opći je cilj instrumenta NDICI – Globalna Europa očuvati je i promicati vrijednosti, načela i temeljnih interesa EU-a diljem svijeta te pomoći u promicanju multilateralizma i snažnijih partnerstava sa zemljama izvan EU-a. U usporedbi s VFO-om za razdoblje 2014. – 2020. u instrumentu NDICI – Globalna Europa odražavaju se dvije velike promjene u načinu na koji EU financira vanjsko djelovanje (vanjsku politiku):

(a) suradnja s afričkim, karipskim i pacifičkim partnerskim zemljama, koja se prethodno financirala iz europskih razvojnih fondova, sada je uključena u opći proračun EU-a;

(b) takva se suradnja sada financira u okviru istog instrumenta kao i politika susjedstva EU-a, pri čemu se zadržavaju posebne značajke obiju vrsta potpore.

8.4. Opći je cilj Instrumenta pretpristupne pomoći pružiti potporu zemljama *korisnicama* u donošenju i provedbi reformi potrebnih za usklađivanje s vrijednostima EU-a u cilju pridruživanja, čime se doprinosi njihovoj stabilnosti, sigurnosti i blagostanju.

8.5. Glavne uprave i službe uključene u provedbu vanjskog djelovanja EU-a Glavna su uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR), Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA), Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO) te Služba za instrumente vanjske politike (FPI).

8.6. Plaćanja za područje „Susjedstvo i svijet” iznosila su 2021. 10,9 milijardi eura (završna plaćanja, uključujući namjenske prihode) i isplaćena su s pomoću nekoliko instrumenata (vidjeti ***sliku 8.1.***) i primjenom različitih metoda provedbe kao što su ugovori o izvođenju radova / nabavi robe / pružanju usluga, bespovratna sredstva,

[1] Uredba (EU) 2021/947 o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa.

posebni zajmovi, jamstva za zajmove i financijska pomoć, *proračunska potpora* i drugi ciljani oblici proračunske pomoći u više od 150 zemalja (vidjeti ***Prilog 8.1.***).

Opseg revizije i revizijski pristup

8.7. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a za 2021. ispitao sljedeće:

(a) uzorak od 67 *transakcija*, koji, iako je sastavljen tako da Sudu omogući prikupljanje informacija za potrebe davanja njegove opće izjave o jamstvu, nije reprezentativan za rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Sud stoga ne može iznijeti procjenu stope pogreške za ovaj naslov. Sud je uzorkom obuhvatio 37 transakcija GU-a NEAR, 14 transakcija GU-a INTPA, 12 transakcija GU-a ECHO i 11 transakcija FPI-ja;

(b) informacije o pravilnosti iznesene u godišnjem izvješću o radu GU-a ECHO i potom uvrštene u *godišnje izvješće Europske komisije o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*, poznato i kao „godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti”).

Pravilnost transakcija

8.8. Od 67 transakcija koje je Sud ispitao u njih 32 (48 %) postojale su *pogreške*. Unatoč ograničenoj veličini uzorka, rezultati revizije koju je Sud proveo potvrđuju da je rizik od pogreške u području obuhvaćenom ovim naslovom VFO-a visok. Sud je kvantificirao 24 mjerljive pogreške koje su imale učinak na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Najčešće kategorije pogrešaka za područje „Susjedstvo i svijet" bile su rashodi koji nisu nastali, neprihvatljivi troškovi, nepostojanje popratne dokumentacije i pogreške u javnoj nabavi. U ***okviru 8.1.*** izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao.

Okvir 8.1.

Rashodi koji djelomično nisu nastali

GU NEAR

Sud je obavio reviziju rashoda koje je na temelju *sporazuma o doprinosu* prijavila jedna međunarodna organizacija posvećena rodnoj ravnopravnosti i osnaživanju žena za jednu mjeru usmjerenu na borbu protiv rodnih stereotipa u zemljama Istočnog partnerstva (Armeniji, Azerbajdžanu, Bjelarusu, Gruziji, Moldovi i Ukrajini). U skladu sa sporazumom o doprinosu ukupni trošak predmetne mjere procijenjen je 7,9 milijuna eura, pri čemu doprinos EU-a doseže iznos do 7 milijuna eura.

Za prvih 12 mjeseci trogodišnjeg razdoblja provedbe korisnik je prijavio 2,2 milijuna eura nastalih rashoda koje je Komisija prihvatila. Sud je ispitao popratnu dokumentaciju i utvrdio da su prihvatljivi rashodi iznosili samo 1,2 milijuna eura. Međunarodna organizacija pogrešno je prijavila 977 434 eura kao nastale rashode. Iako je za taj iznos preuzela obveze, u stvarnosti ga još nije bila potrošila. Komisija je stoga nepravilno poravnala 44 % iznosa obuhvaćenog revizijom.

Ozbiljno nepridržavanje pravila o javnoj nabavi

GU INTPA

Sud je obavio reviziju računa u iznosu od 823 066 eura koji je izdao jedan izvršitelj na temelju ugovora o pružanju usluga u vrijednosti od 3,8 milijuna eura sklopljenog 2017. za mehanizam potpore za oporavak i obnovu. Svrha tog ugovora bila je pružiti vladi tehničko stručno znanje za obnovu koje se temelji na potražnji nakon prirodne katastrofe u predmetnoj zemlji.

Komisija je ugovor dodijelila u okviru pojednostavnjenog postupka, nakon što je pozvala osam poduzeća da dostave ponude. Sedam od tih poduzeća uključila je na popis potencijalnih pružatelja usluga na temelju ranijeg okvirnog ugovora. Osmo poduzeće (uspješni ponuditelj) pozvano je da dostavi ponudu nakon što se obratilo delegaciji EU-a u toj zemlji kako bi izrazilo svoj interes za predmetni projekt nedugo prije početka postupka javne nabave. U okviru spomenutog postupka nije unaprijed procijenjen kapacitet poduzeća pozvanih da dostave ponude.

Odbor za evaluaciju pozvao je tri ponuditelja koji su ispunjavali tehničke preduvjete na razgovore iako je u natječajnoj dokumentaciji jasno navedeno da takvi razgovori nisu bili planirani. Nakon razgovora tehnička ocjena uspješnog ponuditelja povećana je s 82 boda na 86 bodova, dok su rezultati njegovih konkurenata ostali nepromijenjeni. Bez tog povećanja jedan od konkurenata ostvario bi veću ukupnu ocjenu i bio bi mu dodijeljen ugovor.

Ugovor je stoga dodijeljen poduzeću čiji kapacitet nije bio prethodno procijenjen i čija je tehnička ocjena promijenjena nakon razgovora koji nisu trebali biti sastavni dio postupka. Sud stoga smatra da je ishod postupka javne nabave bio nepravilan.

8.9. Sud je također utvrdio 12 slučajeva nepridržavanja pravnih i financijskih odredbi. Ti slučajevi nisu utjecali na proračun EU-a, ali nepridržavanjem pravila može se ugroziti dobro financijsko upravljanje te ono može dovesti do neprihvatljivih troškova. Slučajevi nepridržavanja odnosili su se na odabir projekata i primjenu pravila o javnoj nabavi, podnošenje dokumentacije kojom se potkrepljuju zahtjevi za povrat troškova te povezivanje nastalih troškova s odgovarajućim proračunskim linijama.

8.10. Sud je utvrdio dva rashodovna područja u kojima postoji manja vjerojatnost da će doći do pogrešaka u transakcijama zbog specifičnih uvjeta plaćanja. Riječ je o (i) proračunskoj potpori (vidjeti odlomak ***8.11***.) i (ii) projektima koje provode međunarodne organizacije i na koje se primjenjuje „teoretski pristup” (vidjeti odlomak ***8.12***.). Sud je 2021. revizijom obuhvatio tri transakcije proračunske potpore i 22 projekta kojima su upravljale međunarodne organizacije, uključujući pet transakcija u okviru „teoretskog pristupa”.

8.11. Proračunska potpora doprinos je općem proračunu određene države ili njezinu proračunu za određenu politiku ili cilj. Plaćanja proračunske potpore financirana iz općeg proračuna EU-a iznosila su 2021. 0,8 milijardi eura. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta koji se primjenjuju na plaćanja proračunske potpore partnerskim zemljama te je li provjerila ispunjavaju li te zemlje uvjete prihvatljivosti (kao što su zadovoljavajuća poboljšanja u području upravljanja financijama u javnom sektoru). Revizijom pravilnosti Sud ne može obuhvatiti ono što se događa nakon što Komisija isplati potporu državi primateljici jer se ta financijska sredstva zatim spajaju s

vlastitim proračunskim sredstvima predmetne zemlje[2]. U ***okviru 8.2.*** prikazan je primjer nalaza koji se odnosi na operaciju proračunske potpore u slučaju koje nije bilo moguće utvrditi točan neprihvatljivi iznos.

Okvir 8.2.

Nejasni uvjeti za bankovne prijenose obroka proračunske potpore

GU INTPA

Sud je proveo reviziju obroka proračunske potpore u iznosu od 2,9 milijuna eura povezanog s reformom nacionalne politike zemlje korisnice kako bi se određenim skupinama ljudi pomoglo da se ponovno uključe u društvo i pronađu posao.

Sporazumom EU-a o financiranju s vladom te zemlje korisnice predviđeno je da se konverzija financijskih sredstava iz eura u lokalnu valutu mora izvršiti na dan njihova knjiženja na relevantni račun središnje banke, pri čemu se ne navodi što „relevantni račun" znači.

Na zahtjev vlade Komisija je financijska sredstva prenijela u eurima na račun jedne komercijalne banke u Europi. U bankovnom izvatku prikazan je samo unutarnji prijenos u lokalnoj valuti s jednog računa središnje banke na drugi više od deset dana nakon toga. Devizni tečaj koji se koristio za preračunavanje eura u lokalnu valutu bio je tečaj koji se primjenjivao na dan knjiženja sredstava na račun u Europi. U tih deset dana lokalna valuta devalvirala je.

Komisija je prihvatila operaciju unatoč kašnjenju u knjiženju sredstava u korist središnje banke zemlje korisnice.

Zbog nejasnoća u pogledu toga koji je račun bio „relevantan" i zbog nedostatka dokaza o tome kada su sredstva na taj račun uistinu knjižena, Sud nije mogao utvrditi točan financijski učinak pogreške.

8.12. U okviru „teoretskog pristupa", u slučajevima u kojima se doprinosi Komisije projektima s više donatora objedinjuju s doprinosima drugih donatora i u kojima ih se ne namijeni za posebne, točno određene stavke rashoda, Komisija pretpostavlja da su rashodi u skladu s pravilima EU-a o prihvatljivosti dok god tako objedinjeni iznos sadržava dovoljno prihvatljivih rashoda da se njima obuhvati doprinos EU-a. Sud je pri

[2] Pitanje učinkovitosti i djelotvornosti proračunske potpore obrađuje se u nekoliko tematskih izvješća Suda, među kojima su najnovija tematsko izvješće 09/2019 „Potpora EU-a Maroku – dosad su ostvareni umjereni rezultati" i tematsko izvješće 25/2019 „Kvaliteta podataka u području proračunske potpore: nedostatci u nekim pokazateljima i u provjeri plaćanja promjenjivih tranši"

obavljanju dokaznog ispitivanja uzeo u obzir taj pristup. Plaćanja međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna EU-a iznosila su 2021. 3,6 milijardi eura. Sud ne može navesti na koliki se dio tog iznosa primijenio „teoretski pristup” jer ga Komisija ne prati zasebno. Sud je otkrio jednu nemjerljivu pogrešku u tom području.

8.13. Pri ispitivanju pravilnosti transakcija Sud je utvrdio i primjere djelotvornih kontrola. Jedan takav primjer opisan je u ***okviru 8.3.***

Okvir 8.3.

Neprihvatljivi rashodi utvrđeni u izvješću o provjeri

GU NEAR

Komisija je ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava financirala jednu mjeru s proračunom od 400 milijuna eura kako bi se djeci migrantima omogućio pristup nacionalnom obrazovnom sustavu u njihovoj zemlji domaćinu.

Revizijom koju je Sud obavio nad rashodima prijavljenima u okviru tog ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava utvrđeno je da je Komisija nakon provjere rashoda ispravno odbila iznos od 306 873 eura. Neprihvatljivi rashodi odnosili su se osobito na primjenu nepravilnog postupka javne nabave za kupnju vozila.

8.14. Kao i u prijašnjim godinama neke međunarodne organizacije omogućile su tek ograničen pristup dokumentima (npr. u formatu koji omogućuje samo čitanje), što znači da Sud nije mogao izraditi njihove kopije. Te su poteškoće Sudu otežale planiranje i provedbu revizije, zbog čega se revizorski tim suočio s kašnjenjima u zaprimanju tražene dokumentacije i obavljanju svojeg rada. Sud je u godišnjim izvješćima za 2018. i 2020. iznio povezane preporuke. Iako je Komisija pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama, Sud je i dalje suočen s poteškoćama u pogledu dobivanja tražene dokumentacije.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Godišnje izvješće o radu GU-a ECHO

8.15. Za financijsku godinu 2021. Sud je pregledao godišnje izvješće o radu Glavne uprave za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO). Analiza koju je Sud proveo bila je usmjerena na to je li GU ECHO u svojem godišnjem izvješću o radu iznio informacije o pravilnosti u skladu s uputama Komisije te je li dosljedno primjenjivao metodologiju za procjenu budućih ispravaka i povrata.

8.16. Ukupni rashodi prihvaćeni 2021. (3 092 milijuna eura) bili su najveći ikad za GU ECHO. Od toga iznosa GU ECHO procijenio je ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 15,8 milijuna eura (0,51 %) te je vrijednost ispravaka koji će proizići iz njegovih provjera u narednim godinama procijenio na 11,8 milijuna eura (74,7 % ukupnog rizičnog iznosa; taj se udio naziva „korektivni kapacitet”).

8.17. To je najveća vrijednost procijenjenih budućih ispravaka koje je GU ECHO ikad prijavio, i u apsolutnom smislu i u smislu korektivnog kapaciteta. Njegov se korektivni kapacitet povećavao svake godine od 2016., u kojoj je iznosio 33,5 %. Korektivni kapacitet GU-a ECHO za 2021. također je visok u usporedbi s drugim glavnim upravama koje djeluju u području vanjskih odnosa (na primjer, 14,4 % za GU NEAR, 17,1 % za GU INTPA i 37,3 % za FPI).

8.18. S obzirom na nisku procijenjenu *stopu preostale pogreške* glavni direktor GU-a ECHO izjavio je da je financijska izloženost te glavne uprave ispod praga značajnosti od 2 %. Budući da se tek mali dio provjera koje je Sud obavio odnosi na transakcije za koje je odgovoran GU ECHO, Sud ne može potvrditi tu izjavu na temelju rezultata aktivnosti koje je proveo.

8.19. Pandemija bolesti COVID-19 i političke krize ugrozile su isporuku humanitarne pomoći jer su ograničile ili spriječile pristup osobama pogođenima humanitarnom krizom. Taj se rizik ne odnosi samo na procjene humanitarnih potreba već i na samo pružanje pomoći kao i na povezane kontrole. GU ECHO smatra da postupci i politike pružanja humanitarne pomoći uključuju mjere za ublažavanje takvih rizika.

Studija GU-a NEAR o stopi preostale pogreške za 2021.

8.20. Tijekom 2021. vanjski pružatelj usluga proveo je za GU NEAR sedmu studiju o stopi preostale pogreške. Svrha studije bila je procijeniti stopu pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom svih upravljačkih provjera koje je GU NEAR proveo radi sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja takvih pogrešaka u svim područjima za koja je nadležan kako bi donio zaključak o djelotvornosti tih provjera. Riječ je o elementu koji je važan za *izjavu o jamstvu* glavnog direktora i koji se uzima u obzir pri iznošenju informacija o pravilnosti u području vanjskog djelovanja koje se objavljuju u AMPR-u.

8.21. GU NEAR prikazao je rezultate studije o stopi preostale pogreške za 2021. u svojem godišnjem izvješću o radu. Procijenjena ukupna stopa preostale pogreške za predmetnu glavnu upravu (koja se u godišnjem izvješću o radu naziva „ukupna stopa pogreške (izvedena od glavnih uprava)”) iznosila je 1,05 %, što je ispod *praga značajnosti* od 2 % koji je odredila Komisija. Ta se stopa sastoji od glavne stope i stope „neizravnog upravljanja zemalja korisnica”. Odgovarajući uzorak za stopu preostale pogreške sastojao se od 266 transakcija na temelju ugovora zaključenih tijekom referentnog razdoblja (od rujna 2020. do kolovoza 2021.). Stopa preostale pogreške za 2020. iznosila je 1,36 %. GU NEAR izračunao je i procijenjenu stopu preostale pogreške za bespovratna sredstva pod *izravnim upravljanjem* („stopa preostale pogreške za bespovratna sredstva”). Međutim, ta stopa nije uključena u izračun ukupne stope preostale pogreške za GU NEAR.

8.22. Studija o stopi preostale pogreške nije *postupak izražavanja jamstva* ni revizija. Temelji se na metodologiji za izračun stope preostale pogreške koju je pripremio GU NEAR. Sud je u prijašnjim godišnjim izvješćima[3] već opisao ograničenja u studijama koja mogu doprinijeti procjenjivanju stope preostale pogreške manjom od stvarne.

8.23. Pravilima o izračunu stope preostale pogreške isključuju se određene kategorije ugovora, uključujući „stare ugovore” i tematske ugovore GU-a NEAR o dodjeli bespovratnih sredstava. Stari ugovori obuhvaćaju ugovore na temelju kojih u posljednjih pet godina nije bilo operativnih ili kontrolnih aktivnosti ili koji su bili u stanju mirovanja duljem od osam godina. Iz statističkog skupa za procjenu stope preostale pogreške za 2021. isključeni su stari ugovori zaključeni tijekom referentnog razdoblja u ukupnoj vrijednosti od 389 milijuna eura. Takvi ugovori nisu mogli bili

[3] Godišnje izvješće za 2017., godišnje izvješće za 2018., godišnje izvješće za 2019. i godišnje izvješće za 2020.

obuhvaćeni uzorkom za preispitivanje u prethodnim procjenama stope preostale pogreške i neće biti predmet nikakvog preispitivanja u budućnosti.

8.24. U slučaju „ukupne stope pogreške (izvedene od glavnih uprava)” iz statističkog skupa za uzorkovanje koji je upotrijebljen za procjenu stope preostale pogreške također su isključeni tematski ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava GU-a NEAR u iznosu od 50 milijuna eura. U pravilima o izračunu stope preostale pogreške navodi se da su ti ugovori u nadležnosti GU-a INTPA iako nisu obuhvaćeni studijom o stopi preostale pogreške te glavne uprave.

8.25. Na obje prethodno navedene vrste isključenih ugovora zajedno, u vrijednosti od 439 milijuna eura, otpada oko 20 % portfelja zaključenih ugovora GU-a NEAR u vrijednosti od 2,27 milijardi eura. Taj je udio znatan i stoga ga se ne bi smjelo trajno isključiti iz bilo kojeg preispitivanja stope preostale pogreške, posebno s obzirom na to da vrijednost konačnog statističkog skupa za uzorkovanje upotrijebljen za procjenu stope preostale pogreške u slučaju „ukupne stope pogreške (izvedene od glavnih uprava)” iznosi oko 1,7 milijardi eura, te bi to moglo dovesti do neotkrivanja pogrešaka. Isključenje tih ugovora ograničenje je koje GU NEAR nije naveo u svojem godišnjem izvješću o radu za 2021.

Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA

8.26. Aktivnosti koje je Sud proveo u vezi s godišnjim izvješćem o radu GU-a INTPA za 2021. detaljno su opisane u godišnjem izvješću Suda o 8., 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu (ERF). Komisija je 2019. zaključila preostale neizvršene transakcije za projekte u okviru 8. ERF-a. Sva salda i opozvana sredstva prenesena su u 9. ERF. Komisija je 2021. najavila financijsko i operativno zaključenje 8. ERF-a. U okviru 8. ERF-a zaključene su sve aktivnosti i provedene sve provjere i kontrole te su svi ugovori i financijske odluke zaključeni u računovodstvenoj dokumentaciji europskih razvojnih fondova za 2021.

Zaključak i preporuke

Zaključak

8.27. Ispitivanjem transakcija i sustava koje je Sud proveo istaknuta su tri područja u kojima ima prostora za poboljšanje. Iako Sud nije proveo reviziju dovoljnog broja transakcija za procjenu stope pogreške za ovaj naslov VFO-a (vidjeti odlomak ***8.7***.), rezultati revizije koju je Sud proveo potvrđuju da je riječ o visokorizičnom području. Rezultati ispitivanja transakcija omogućavaju Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja opće izjave o jamstvu.

Preporuke

8.28. U ***Prilogu 8.2.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2018. godinu. Komisija je dvije preporuke provela u potpunosti, a jednu u određenoj mjeri.

8.29. Sud smatra da je Komisija provela 2. preporuku, tj. da je prilagodila metodologiju GU-a NEAR za izračun stope preostale pogreške kako bi ograničila odluke o potpunom oslanjanju na kontrole i da pomno prati njezinu provedbu. Sud to smatra na temelju činjenice da je Komisija ažurirala svoj priručnik s uputama za izračun stope preostale pogreške za 2020.

8.30. Sud također smatra da je provedena 3. preporuka, u skladu s kojom je Komisija trebala izmijeniti izračun korektivnog kapaciteta GU-a ECHO za 2019. na način da isključi povrate neiskorištenog pretfinanciranja. Sud to smatra na temelju činjenice da je Komisija u razdoblju 2018. – 2020. ažurirala važeće smjernice i izdala dodatne upute za kontrolu kvalitete.

8.31. Sud je obavio pregled i za preporuke iz svojih godišnjih izvješća za 2019. i 2020. godinu koje su iziskivale hitno djelovanje ili čiji je ciljni rok provedbe bila 2021.

8.32. Sud smatra da je 2. preporuka iz njegova godišnjeg izvješća za 2020. godinu, u skladu s kojom je GU ECHO trebao uspostaviti postupak kojim bi se zajamčilo da partnerske organizacije svoju raspodjelu zajedničkih troškova temelje na stvarno nastalim rashodima, provedena. Sud to smatra na temelju činjenice da je GU ECHO proveo *ex ante* procjenu u okviru koje su nevladine organizacije morale ispuniti relevantne uvjete prije nego što ih se potvrdilo kao humanitarne partnere Komisije za

razdoblje 2021. – 2027. Predmetna procjena uključuje provjere kojima se jamči da se u okviru sustava za raspodjelu troškova partnera za njihove projekte mogu naplatiti samo stvarno nastali prihvatljivi troškovi. Osim toga, GU ECHO objavio je smjernice o prihvatljivosti troškova i donio odluku kojom se dopušta upotreba jediničnih troškova za osoblje i područne urede.

8.33. Na temelju ovog preispitivanja te nalaza i zaključaka Suda za 2021. Sud Komisiji preporučuje sljedeće (vidjeti ***okvir 8.1.***, ***okvir 8.2.*** i odlomak ***8.25***.):

Preporuka 8.1. – Prije plaćanja ili poravnanja potrebno je odbiti troškove koji nisu nastali

Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se zajamčilo da se prije izvršenja plaćanja ili poravnanja odbiju sve obveze ili predujmovi koje korisnici u svojim financijskim izvještajima potražuju kao nastale troškove.

Ciljni rok provedbe: kraj 2023.

Preporuka 8.2. – Potrebno je ojačati kontrole pri sastavljanju sporazuma o financiranju za operacije proračunske potpore

Potrebno je ojačati kontrole koje se provode pri sastavljanju sporazuma o financiranju za operacije proračunske potpore kako bi se u sporazumima o financiranju utvrdili jasni uvjeti u pogledu prijenosa financijskih sredstava na račun riznice središnje banke zemlje korisnice i važećeg deviznog tečaja, pri čemu ti uvjeti trebaju biti u skladu sa smjernicama za proračunsku potporu.

Ciljni rok provedbe: kraj 2023.

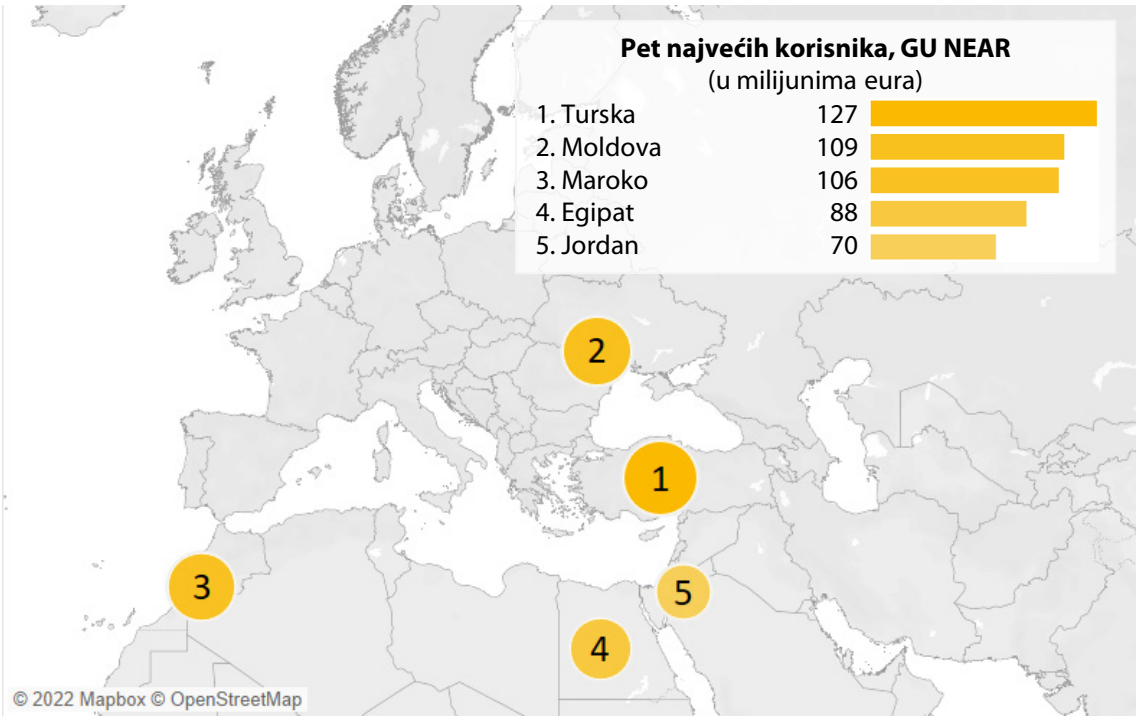
Preporuka 8.3. – Potrebno je objaviti informacije o ugovorima koji su isključeni iz statističkog skupa za stopu preostale pogreške

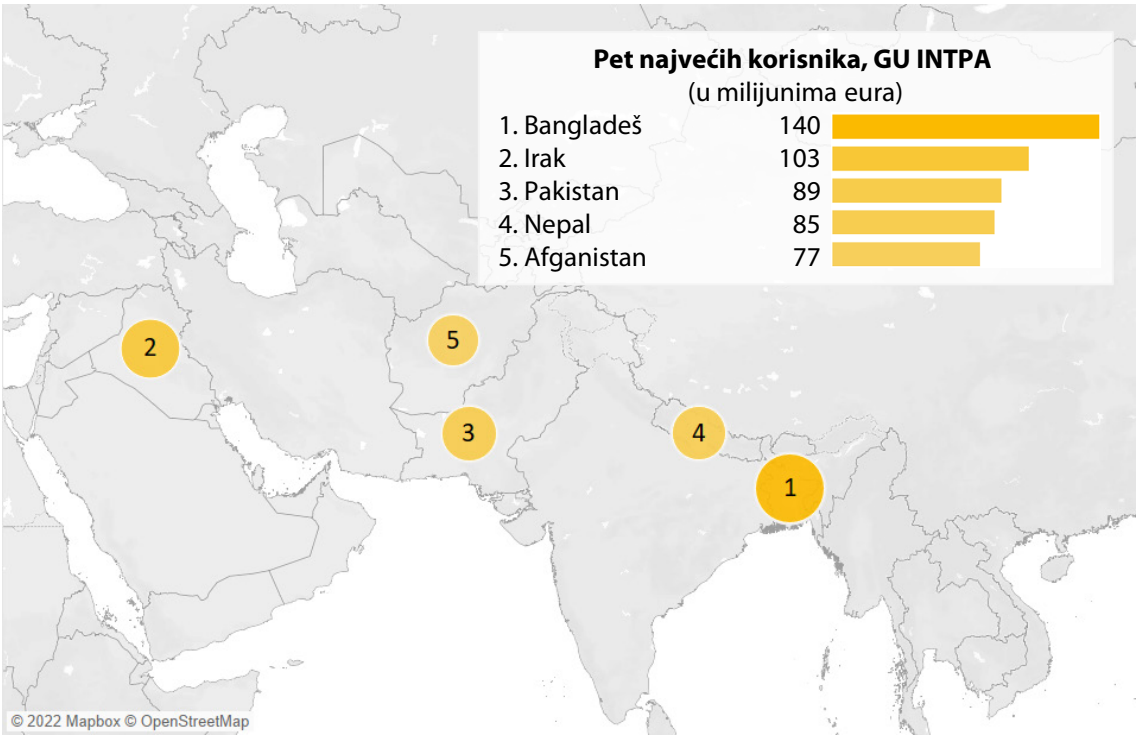
U godišnjem izvješću o radu za 2022. i budućim godišnjim izvješćima o radu potrebno je objaviti informacije o vrsti i vrijednosti ugovora isključenih iz statističkog skupa obuhvaćenog studijom o stopi preostale pogreške.

Ciljni rok provedbe: u godišnjem izvješću o radu za 2022.

Prilozi

Prilog 8.1.– Plaćanja po delegacijama za GU NEAR i GU INTPA





Izvor: Sud, izrađeno s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid ©Mapbox i ©OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 (CC BY-SA) i izmijenjeno na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2021. godinu.

Prilog 8.2.– Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Susjedstvo i svijet”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: 1. preporuka: da do 2020. poduzme korake kako bi dodatno potaknula međunarodne organizacije da ispunjavanju obvezu dostavljanja Sudu, na njegov zahtjev, svih dokumenata i informacija koje su mu potrebne kako bi mogao obaviti svoje zadaće kako je predviđeno UFEU-om.			X[4]			

[4] Komisija je pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama u pogledu pristupa Suda dokumentima. Neke organizacije, kao što je Grupa Svjetske banke (WBG), poboljšale su suradnju sa Sudom, dok druge nisu. Neke organizacije Ujedinjenih naroda (UN), kao što su Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF) i Fond Ujedinjenih naroda za stanovništvo (UNFPA), i dalje pružaju pristup popratnoj dokumentaciji samo u formatu za čitanje ili ne omogućuju pristup svoj traženoj popratnoj dokumentaciji.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: 2. preporuka: da do 2020. poduzme korake da se izmijeni metodologija za izračun stope preostale pogreške GU-a NEAR kako bi se ograničile odluke o potpunom oslanjanju na kontrole te da pozorno prati primjenu te metodologije.	X					
	Sud preporučuje GU-u ECHO sljedeće: 3. preporuka: da izmijeni način izračuna korektivnog kapaciteta GU-a ECHO za 2019. na način da njime ne obuhvati povrat nepotrošenih pretfinanciranja.	X					

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2019.	Sud preporučuje GU-u NEAR, GU-u DEVCO, GU-u ECHO, GU-u CLIMA i FPI-ju sljedeće: 3. preporuka: Potrebno je pojačati provjere utvrđivanjem i sprječavanjem pojave pogrešaka koje se ponavljaju (npr. nepostojanje sustava za evidentiranje radnog vremena i naplata neprihvatljivog PDV-a za projekte koje financira EU). Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.		X[5]				

[5] Sve glavne uprave provele su preporuku u cijelosti osim FPI-ja. FPI je pokrenuo reviziju u vezi s tim pitanjem i povezano izvješće bit će dostupno do kraja 2022.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2020.	Sud je preporučio Komisiji sljedeće: 1. preporuka: Potrebno je poduzeti korake kako bi međunarodne organizacije Sudu omogućile potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje zadaće Suda u skladu s UFEU-om, a ne jedino u formatu koji omogućuje samo čitanje. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.			X[6]			
	Sud preporučuje GU-u ECHO sljedeće: 2. preporuka: Potrebno je uspostaviti postupak kojim će se jamčiti da partnerske organizacije svoju raspodjelu zajedničkih troškova temelje na stvarno nastalim rashodima. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.	X					

Izvor: Sud.

[6] Vidjeti 1. preporuku iz 2018.

Poglavlje 9.

Europska javna uprava

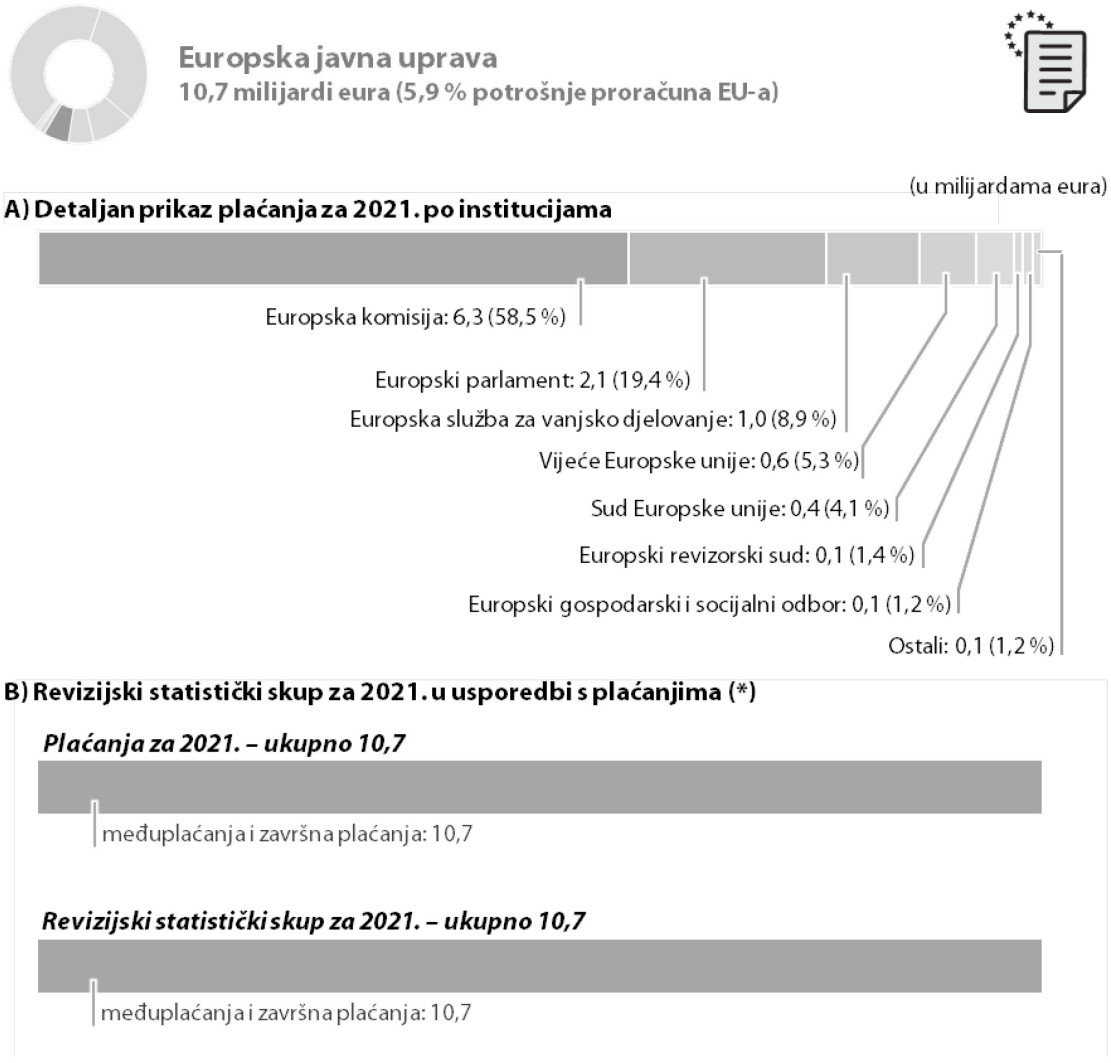
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	9.1. – 9.2.
Kratak opis	9.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	9.4. – 9.5.
Pravilnost transakcija	9.6. – 9.12.
Opažanja o uzorku transakcija	9.7. – 9.11.
Europski parlament	9.8. – 9.9.
Europska komisija	9.10.
Europska služba za vanjsko djelovanje	9.11.
Opažanja o nadzornim i kontrolnim sustavima	9.12.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	9.13.
Postupci javne nabave i zapošljavanja lokalnog osoblja u delegacijama EU-a	9.14. – 9.17.
Zaključak i preporuke	9.18. – 9.20.
Zaključak	9.18.
Preporuke	9.19. – 9.20.
Prilozi	
Prilog 9.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Europska javna uprava”	

Uvod

9.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 7. *VFO-a*, „Europska javna uprava”. Na ***slici 9.1.*** prikazan je pregled potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2021. po institucijama i tijelima EU-a.

Slika 9.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



(*) *Poravnavanja* i *pretfinanciranje* u ovom VFO-u 2021. iznosili su 0,01 milijardu eura. Sud se njima bavio prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak ***12. Priloga 1.1.***).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2021.

9.2. Sud podnosi posebno izvješće za agencije EU-a, druga tijela EU-a i europske škole[1]. Ovlastima Suda nije obuhvaćena financijska revizija nad Europskom središnjom bankom.

[1] Posebna godišnja izvješća Suda o agencijama, drugim tijelima i europskim školama objavljuju se na internetskim stranicama Suda.

Kratak opis

9.3. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse i mirovine, koji su 2021. činili otprilike 68 % ukupnog iznosa, kao i rashode za zgrade, opremu, energiju, komunikacije i informacijsku tehnologiju. Revizije koje Sud provodi već dugi niz godina upućuju na to da je ta potrošnja sveukupno niskorizična.

Opseg revizije i revizijski pristup

9.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u ***Prilogu 1.1.*** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitao sljedeće:

(a) uzorak od 60 *transakcija* koji je statistički reprezentativan za sve rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Obuhvaćene su transakcije iz svih institucija i tijela EU-a. Cilj Suda bio je procijeniti stopu *pogreške* za ovaj naslov VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*;

(b) *nadzorne i kontrolne sustave* Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD);

(c) informacije o *pravilnosti* navedene u *godišnjim izvješćima o radu* svih institucija i tijela, uključujući glavne uprave i urede Europske komisije koji u prvom redu snose odgovornost za administrativne rashode[2], koje su potom iznesene u Komisijinom *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*);

(d) postupke *javne nabave* i zapošljavanja lokalnog osoblja u delegacijama ESVD-a kao detaljnog praćenja nedostataka navedenih u godišnjem izvješću Suda za 2015.

9.5. Reviziju rashoda Suda provodi vanjsko društvo[3]. Rezultati te revizije, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji Suda za godinu koja je završila 31. prosinca 2021., izneseni su u odlomku ***9.7***.

[2] GU za ljudske resurse i sigurnost, Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu, uredi za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu i Luxembourgu te GU za informatiku.

[3] ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Pravilnost transakcija

9.6. *Slika 9.2.* sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 60 ispitanih transakcija njih 15 (25 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju pet kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da je stopa pogreške ispod *praga značajnosti*.

Slika 9.2. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Europska javna uprava”

Izvor: Sud.

Opažanja o uzorku transakcija

9.7. Pitanja o kojima se raspravlja u odlomcima *9.8*. – *9.11*. odnose se na Europski parlament, Europsku komisiju i Europsku službu za vanjsko djelovanje. Sud nije utvrdio nijedno sporno pitanje u vezi s Vijećem Europske unije, Sudom Europske unije, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Europskim odborom regija, Europskim ombudsmanom i Europskim nadzornikom za zaštitu podataka. Ni vanjski revizor Suda nije temeljem svojeg rada utvrdio nijedno sporno pitanje.

Europski parlament

9.8. Sud je otkrio dvije *mjerljive pogreške* u plaćanjima koja je izvršio Europski parlament. Prva se odnosila na manju preplatu za IT usluge do koje je došlo zbog netočne primjene ugovornih uvjeta. Druga je bila povezana s plaćanjem koje je Europski parlament izvršio europskom klubu zastupnika. Unutarnja pravila o javnoj

nabavi[4], koja je donijelo Predsjedništvo Europskog parlamenta, te smjernice Europskog parlamenta o njihovoj primjeni, koje klubovi zastupnika moraju poštovati, zahtijevaju primjenu pregovaračkih postupaka javne nabave za ugovore visoke vrijednosti. To nije u skladu s *Financijskom uredbom*, kojom se propisuje primjena otvorenih ili ograničenih postupaka javne nabave. Unutarnjim pravilima Europskog parlamenta ograničava se tržišno natjecanje jer se njima omogućuje predodabir mogućih ponuditelja za ugovore visoke vrijednosti i ne zahtijeva objava poziva na nadmetanje. Nadalje, Sud je utvrdio da klub zastupnika nije u potpunosti slijedio ta unutarnja pravila jer nije tražio dovoljno ponuda i nije na odgovarajući način evidentirao kriterije kojima se koristio za dodjelu ugovora. Sud je i prethodno izvješćivao o nedostatcima u transakcijama koje su se odnosile na javnu nabavu koju su proveli klubovi zastupnika[5].

9.9. Osim toga, Sud je ispitao plaćanje u iznosu od 74,9 milijuna eura povezano s kupnjom zgrade u ulici Wiertz u Bruxellesu. Kupnja je financirana sredstvima koja nisu potrošena tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 i koja su prenesena iz 2020. Parlament je relevantni postupak kupnje započeo u listopadu 2020. Pri traženju ponuda koristio se kriterijima za dodjelu kojima su s 50 % bodova bile obuhvaćene i cijena, i kvaliteta predloženih zgrada. U skladu sa strategijom Parlamenta za upravljanje zgradama blizina i jednostavan pristup njegovoj glavnoj lokaciji u Bruxellesu bili su važni elementi te su činili 48 % najvišeg faktora ponderiranja za kvalitetu. Parlament je primio dvije ponude i dodijelio ugovor ponuditelju koji je predložio zgradu u ulici Wiertz. Iako je ta zgrada bila znatno bliža glavnoj lokaciji Parlamenta, bila je 30 % skuplja po kvadratnom metru od zgrade koju je predložio drugi ponuditelj. Sud smatra da se kriterijima Europskog parlamenta za dodjelu ugovora znatno smanjila važnost cijene kao temelja za odluku o kupnji, čime je postalo malo vjerojatno da bi bilo koja druga ponuda mogla biti prihvaćena.

---

[4] Pravilnik o korištenju *odobrenim sredstvima* s proračunske stavke 400., posljednji put izmijenjen 6. srpnja 2020.

[5] Vidjeti odlomak 9.11. godišnjeg izvješća za 2015. i odlomak 10.15. godišnjeg izvješća za 2016.

Europska komisija

9.10. Sud je utvrdio jednu mjerljivu pogrešku u plaćanjima koje je izvršila Komisija, koja se odnosi na manji pogrešni odbitak od isplata mirovina. Osim toga, Sud je u dvije od pet isplata mirovina koje je obuhvatio revizijom utvrdio da dokumentacija o mirovini nije sadržavala nedavnu potvrdu o životu. Potvrde o životu potrebne su kako bi se dokazao nastavak prava na mirovinu i druge doplatke. Komisija je zbog pandemije bolesti COVID-19 privremeno obustavila provjere tih potvrda.

Europska služba za vanjsko djelovanje

9.11. Sud je utvrdio dvije mjerljive pogreške u plaćanjima koja je izvršio ESVD. Prva se odnosila na nepostojanje temeljnog ugovora za usluge koje je pribavila jedna delegacija EU-a. Druga se odnosila na naknade isplaćene članu osoblja koji nije prijavio nedavne promjene osobne situacije. Sud je i prethodnih godina utvrdio slične pogreške u pogledu obiteljskih naknada koje je isplatila Komisija[6].

Opažanja o nadzornim i kontrolnim sustavima

9.12. U nadzornim i kontrolnim sustavima koje je Sud ispitao na razini ESVD-a nisu utvrđena nikakva bitna sporna pitanja (vidjeti odlomak ***9.4(b)***). Konkretni nalazi Suda u pogledu postupaka javne nabave i zapošljavanja u delegacijama EU-a izneseni su u odlomcima ***9.16***. i ***9.17***.

[6] Vidjeti odlomak 9.9. godišnjeg izvješća za 2020. i odlomak 9.9. godišnjeg izvješća za 2019. Komisija je kasnije ispravila te pogreške.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

9.13. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud pregledao nisu utvrđene značajne stope pogreške, što je u skladu s revizijskim nalazima Suda (vidjeti odlomak ***9.6***.).

Postupci javne nabave i zapošljavanja lokalnog osoblja u delegacijama EU-a

9.14. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2015. izvijestio o znatnim nedostatcima u vezi s postupcima javne nabave i zapošljavanja koje provode delegacije EU-a. Sud je ove godine na temelju tih opažanja poduzeo daljnje mjere tako što je ispitao uzorak od deset postupaka javne nabave i osam postupaka zapošljavanja lokalnog osoblja koje su provele delegacije EU-a. Te provjere provedene su izvan reprezentativnog revizijskog uzorka i stoga ih Sud nije uzeo u obzir u *procijenjenoj stopi pogreške*.

9.15. ESVD je poboljšao postupak javne nabave pojednostavnjenjem i modernizacijom radnih postupaka u delegacijama EU-a, centralizacijom pojedinih postupaka u sjedištu i izradom novih predložaka za dokumentaciju o nabavi. Pravila i uvjete kojima se uređuje zapošljavanje lokalnog osoblja u delegacijama EU-a revidirao je 2019. te provodi *ex ante* kontrole prije njihova zapošljavanja. Međutim, Sud je i dalje otkrio nedostatke.

9.16. U pet od deset postupaka javne nabave koje je ispitao Sud je pronašao određene nedostatke u načinu na koji su delegacije EU-a primijenile pravila o javnoj nabavi. Pogreške su se odnosile na izostanak *ex ante* promidžbe za ugovore male vrijednosti, primjenu neodgovarajuće metode za bodovanje cijena i upotrebu neodgovarajuće vrste postupka javne nabave. Sud je također utvrdio da kriteriji za dodjelu i njihova naknadna procjena nisu uvijek bili dovoljno precizni.

9.17. Utvrdio je određene nedostatke u svih osam ispitanih postupaka zapošljavanja lokalnog osoblja. Nedostatci su uključivali nedokumentirane odluke povjerenstva za odabir o uvrštavanju ili neuvrštavanju na popis prikladnih kandidata, izostanak izjava o povjerljivosti i nepostojanju sukoba interesa te nedovoljno jasne oglase za slobodna radna mjesta. Sud je također uočio da ESVD nije pružio smjernice za procjenu kandidata i njihov odabir u užem izboru. Ti nedostatci mogu otežati transparentnost postupka zapošljavanja, utvrđivanje najboljih kandidata i jednako postupanje.

Zaključak i preporuke

Zaključak

9.18. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da stopa pogreške u rashodima u području „Europska javna uprava” nije bila značajna (vidjeti ***sliku 9.2.***).

Preporuke

9.19. U ***Prilogu 9.1.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuke koju je Sud iznio Komisiji u svojem godišnjem izvješću za 2018. Slična preporuka iznesena je u godišnjem izvješću za 2020.[7] Komisija je u međuvremenu djelovala i tu preporuku provela u određenoj mjeri.

9.20. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2021. Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 9.1. – Europski parlament

Uprava Europskog parlamenta trebala bi izmijeniti svoje smjernice za primjenu pravila o javnoj nabavi koje provode klubovi zastupnika te bi Uredu Parlamenta trebala predložiti izmjenu tih pravila kako bi se oni bolje uskladili s Financijskom uredbom. Trebala bi bolje pratiti primjenu tih pravila (vidjeti odlomak ***9.8***.).

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2023.

Preporuka 9.2. – ESVD

ESVD bi trebao poduzeti odgovarajuće mjere, npr. unaprijediti osposobljavanje te poboljšati smjernice i obrasce, kako bi zajamčio da delegacije EU-a primjenjuju pravila javne nabave (vidjeti odlomke ***9.11***. i ***9.16***.).

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2023.

---

[7] Vidjeti preporuku 9.2. u godišnjem izvješću za 2020.

Preporuka 9.3. – ESVD

ESVD bi trebao poboljšati osposobljavanje i smjernice o postupcima zapošljavanja lokalnog osoblja u delegacijama EU-a kako bi se zajamčila usklađenost s načelima transparentnosti i jednakog postupanja. Također bi trebao pojačano nadzirati dokumentiraju li delegacije EU-a relevantne korake u postupku zapošljavanja (vidjeti odlomak ***9.17***.).

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2023.

Prilozi

Prilog 9.1. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Europska javna uprava”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	Sud je preporučio Komisiji da: **1. preporuka:** u najkraćem mogućem roku unaprijedi svoje sustave za upravljanje obveznim obiteljskim naknadama povećanjem učestalosti provjera podataka o privatnom i obiteljskom stanju članova osoblja i provođenjem temeljitijih provjera dosljednosti izjava o naknadama koje članovi osoblja primaju iz drugih izvora, posebice u slučaju reformi sustava obiteljskih naknada u državama članicama.			x[8]			

Izvor: Sud.

[8] Praćenje naknada iz drugih izvora složen je zadatak, među ostalim zbog sve raznolikijih obiteljskih situacija i čestih promjena nacionalnih naknada u pojedinim državama članicama. Komisija je poduzela mjere za unaprjeđenje svojih relevantnih IT sustava i jačanje provjera dosljednosti te traži povrat sredstava za koje uoči da su preplaćena. Revizijskim aktivnostima Suda i dalje se otkrivaju pogreške.

Poglavlje 10.

Mehanizam za oporavak i otpornost

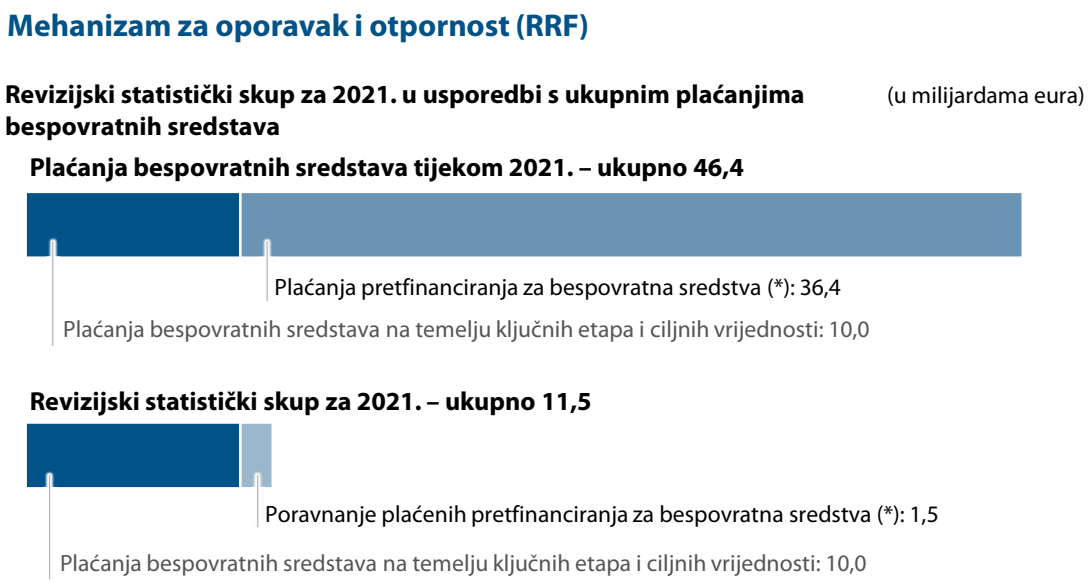
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	10.1. – 10.20.
Kratak opis	10.2. – 10.15.
Ciljevi politike	10.2. – 10.4.
Provedba RRF-a	10.5. – 10.7.
Okvir za upravljanje i kontrolu za RRF	10.8. – 10.15.
Opseg revizije i revizijski pristup	10.16. – 10.20.
Pravilnost transakcija	10.21. – 10.35.
Komisija nije ocijenila sve kriterije povezane s ključnom etapom	10.22. – 10.28.
Nedovoljno čvrsti kriteriji za ključnu etapu koja se odnosi na sustave kontrole država članica	10.29. – 10.33.
Nedovoljno dokumentiranje postupka ocjenjivanja	10.34. – 10.35.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	10.36. – 10.43.
Zaključci i preporuke	10.44. – 10.46.
Zaključci	10.44. – 10.45.
Preporuke	10.46.
Prilozi	
Prilog 10.1 – Plaćanja u okviru RRF-a tijekom 2021.	

Uvod

10.1. U ovom su poglavlju prvi put izneseni nalazi Suda o Mehanizmu za oporavak i otpornost (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*). U ***tablici 10.1.*** prikazan je pregled rashoda u okviru RRF-a za 2021.

Slika 10.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih *transakcija* (za pojedinosti vidjeti odlomak ***12. Priloga 1.1.***).

Izvor: Sud.

Kratak opis

Ciljevi politike

10.2. Europski instrument za oporavak *NextGenerationEU* („instrument NGEU”) privremeni je fond EU-a čiji je cilj poduprijeti države članice u ublažavanju društveno-gospodarskih *posljedica* pandemije bolesti COVID-19 i u povratku na put prema ostvarenju održivog rasta. U okviru instrumenta NGEU stavit će se na raspolaganje iznos u visini do 750 milijardi eura: 390 milijardi eura u obliku *bespovratnih sredstava* i 360 milijardi eura u obliku zajmova (oba iznosa u cijenama iz 2018.). RRF je glavni instrument politike u okviru kojeg će se raspodijeliti financijska sredstva iz instrumenta NGEU. RRF je uspostavljen Uredbom (EU) 2021/241 („Uredba”). RRF će se upotrijebiti za raspodjelu 312 milijardi eura (80 %) bespovratnih sredstava koja će se dodijeliti u okviru instrumenta NGEU. Preostalih 78 milijardi eura (20 %) iskoristit će se za dodjelu dodatnih sredstava, ili kao „dodatak”, postojećim područjima politike. U ***Prilogu 10.1.***

prikazan je pregled plaćanja bespovratnih sredstava u okviru RRF-a (uključujući pretfinanciranje) po državi članici tijekom 2021.

10.3. U okviru RRF-a pruža se opsežna financijska potpora javnim ulaganjima i reformama kako bi se ubrzao gospodarski oporavak država članica od posljedica pandemije bolesti COVID-19 i povećala njihova otpornost. Države članice mogu upotrijebiti RRF u sljedećih šest područja politika:

(i) zelena tranzicija;

(ii) digitalna transformacija;

(iii) pametan, održiv i uključiv rast;

(iv) socijalna i teritorijalna kohezija;

(v) zdravstvo te gospodarska, socijalna i institucijska otpornost; i

(vi) politike za sljedeću generaciju.

10.4. Komisija je u svibnju 2022. objavila prijedlog plana REPowerEU, odgovor EU-a na poremećaje na globalnom energetskom tržištu uzrokovane ruskom invazijom na Ukrajinu. Njegov je glavni cilj okončati ovisnost EU-a o ruskim fosilnim gorivima preobrazbom energetskog sustava EU-a. Prijedlog uključuje ciljane izmjene Uredbe kako bi se poglavlja posvećena planu REPowerEU uključila u postojeće planove država članica za oporavak i otpornost. Za ostvarenje ciljeva plana REPowerEU potrebna su dodatna ulaganja u iznosu od 210 milijardi eura do 2027. Taj će se iznos financirati već dostupnim zajmovima u iznosu od 225 milijardi eura koji se mogu zatražiti do 31. kolovoza 2023. Osim toga, financijska omotnica RRF-a povećat će se za 20 milijardi eura, a financirat će se dražbovnom prodajom emisijskih jedinica u sustavu trgovanja emisijama.

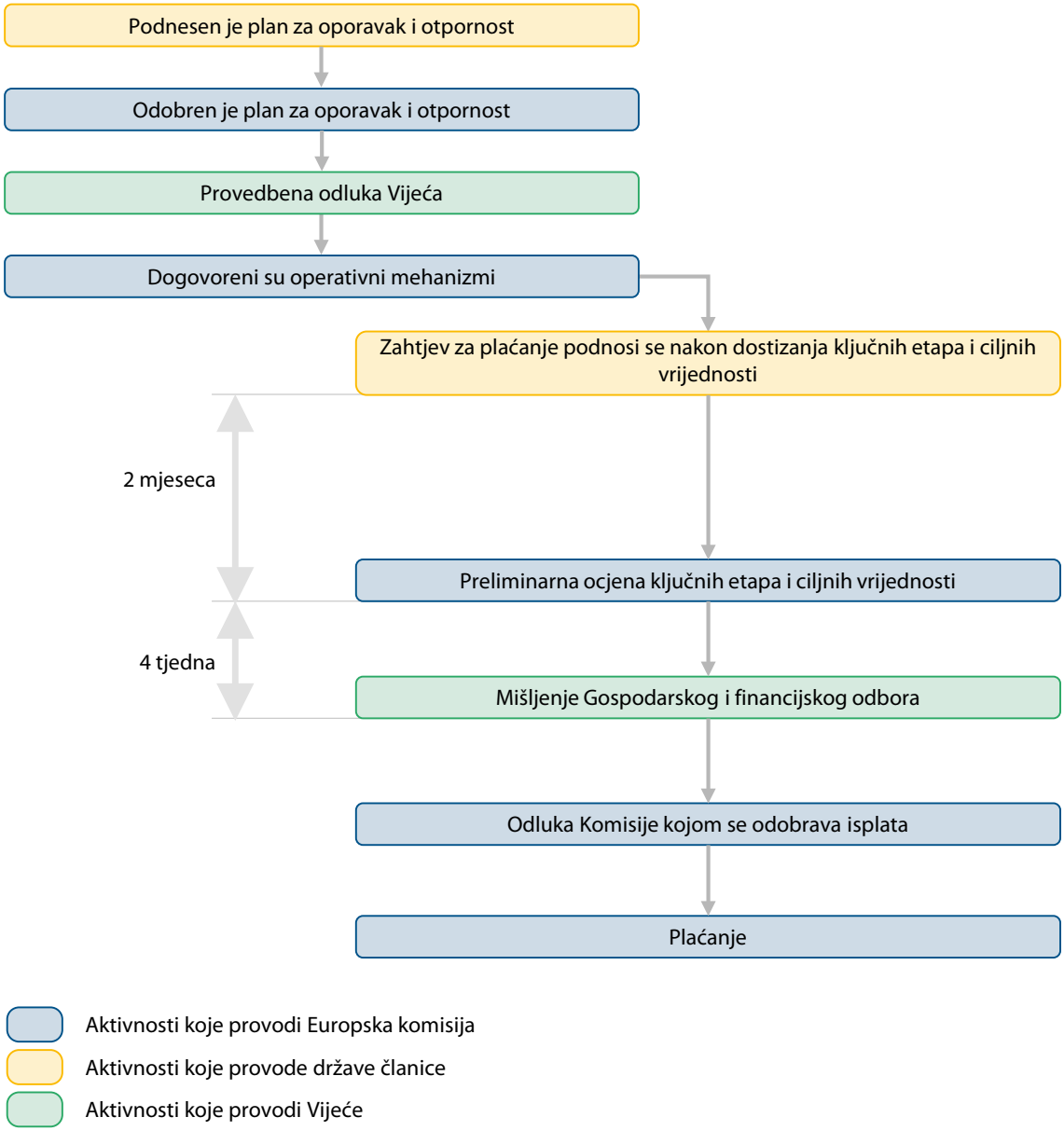
Provedba RRF-a

10.5. Kako bi primile financijska sredstva iz RRF-a, države članice moraju izraditi nacionalne planove za oporavak i otpornost koji ispunjavaju uvjete utvrđene u Uredbi[1]. Planovi za oporavak i otpornost trebali bi sadržavati usklađeni paket javnih ulaganja i reformi podijeljenih u sastavnice. Države članice moraju utvrditi ključne etape i ciljne

[1] U članku 18. stavak 4. Uredbe izneseni su svi uvjeti koje planovi za oporavak i otpornost moraju ispuniti.

vrijednosti za svako ulaganje i svaku reformu te dostaviti pojedinosti o povezanoj polaznoj vrijednosti. Države članice također moraju dostaviti procjenu troškova predloženih mjera, kao i popratnu dokumentaciju[2]. Na ***slici 10.2.*** opisan je postupak provedbe RRF-a.

Slika 10.2. – Postupak provedbe RRF-a



Izvor: Sud.

[2] Vidjeti tematsko izvješće 21/2022 „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe" za zaključke Suda o procesu ocjenjivanja planova za oporavak i otpornost.

10.6. Nakon što Vijeće odobri plan za oporavak i otpornost pojedine države članice, ta država članica može od Komisije zatražiti oslobađanje pretfinanciranja u iznosu do 13 % financijskog doprinosa u obliku bespovratne potpore ili iznosa potpore koja će se pružiti u obliku zajma[3]. Pretfinanciranje se poravnava razmjerno naknadnim plaćanjima.

10.7. Za daljnja plaćanja u okviru RRF-a države članice moraju dostići ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u relevantnoj Provedbenoj odluci Vijeća. Države članice mogu zatražiti isplate dvaput godišnje ako dostave dostatno obrazloženje za dostizanje povezanih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri. Dodatni je uvjet da se prethodna dostignuća ciljnih vrijednosti ili ključnih etapa ne smiju poništiti[4]. Komisijina ocjena zakonitosti i pravilnosti (pravilnost) plaćanja u okviru RRF-a stoga ovisi o tome jesu li ta dva uvjeta ispunjena. Usklađenost s nacionalnim zakonima i pravilima EU-a, kao što su pravila o javnoj nabavi ili *državnim potporama*, nije uključena u provjere pravilnosti koje provodi Komisija. Zbog toga se plaćanja u okviru RRF-a razlikuju od tradicionalnih rashoda VFO-a u slučaju kojih pravilnost plaćanja Komisije ili pojedine države članice uglavnom ovisi o prihvatljivosti predmetnog *korisnika*, projekta i prijavljenih troškova.

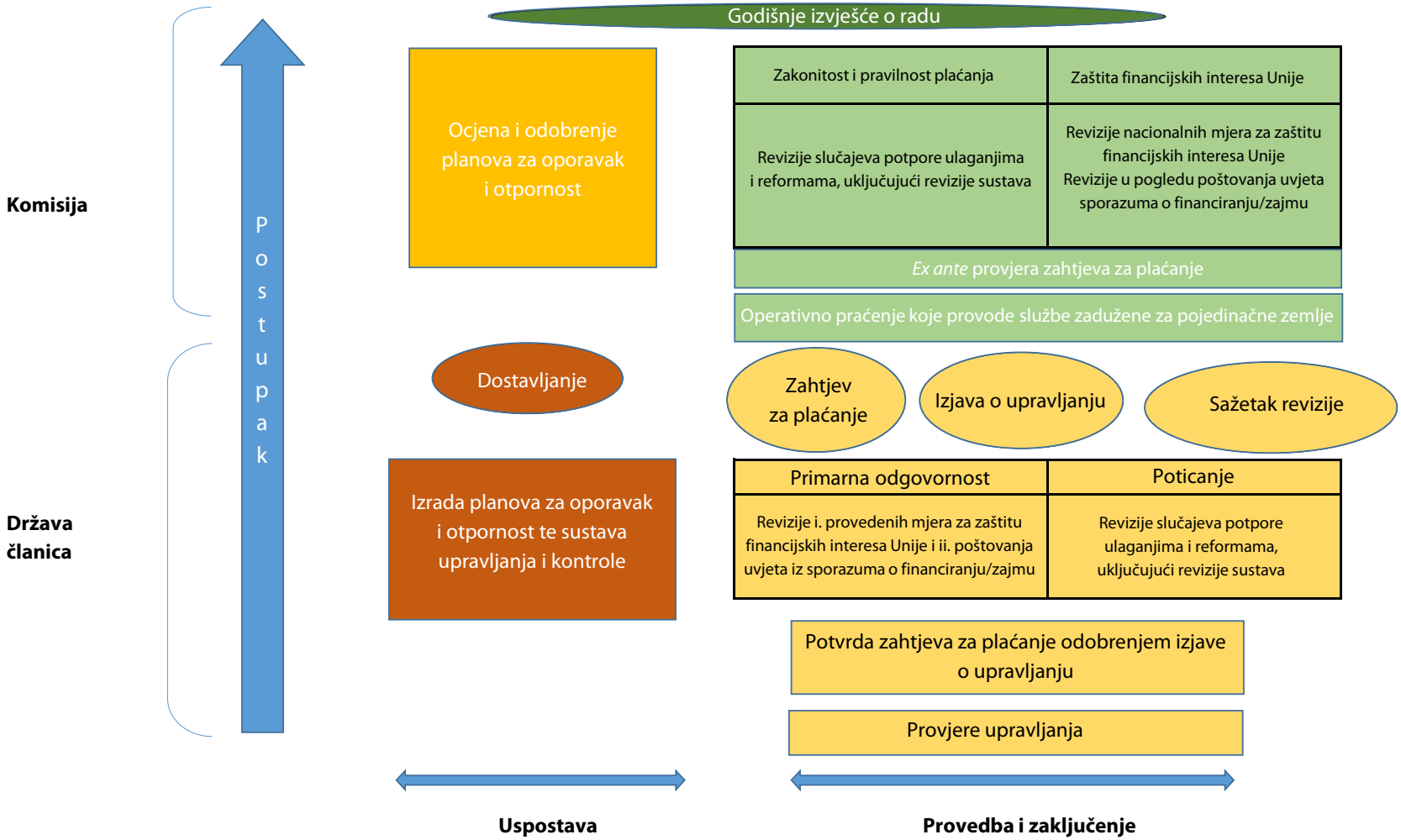
Okvir za upravljanje i kontrolu za RRF

10.8. Uredbom se utvrđuju uloge i odgovornosti država članica i Komisije u fazama uspostave i provedbe RRF-a (vidjeti ***sliku 10.3.***).

[3] Vidjeti članak 13. Uredbe.

[4] Vidjeti članak 24. Uredbe.

Slika 10.3. – Okvir za upravljanje i kontrolu za RRF



Izvor: Komisija.

Odgovornost država članica

10.9. Države članice morale su izraditi svoje planove za oporavak i otpornost te osmisliti odgovarajuće sustave upravljanja i kontrole. Također moraju prikupljati podatke o krajnjim primateljima financijskih sredstava i zajamčiti da su ti podatci lako dostupni[5]. U tu se svrhu mogu služiti Komisijinim alatom za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika[6]. Mogu se koristiti i postojećim nacionalnim sustavima upravljanja i kontrole ili drugim sustavima koji se upotrebljavaju u povezane svrhe, kao što su sustavi koji se upotrebljavaju za upravljanje drugim fondovima EU-a. U planovima za oporavak i otpornost država članica moraju se detaljno opisati različita uključena nacionalna tijela.

10.10. Tijekom faze provedbe države članice uz svaki zahtjev za plaćanje moraju dostaviti sljedeće:

- informacije i dokaze kojima se potvrđuje dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti utvrđenih u planu za oporavak i otpornost;
- sažetak revizija koje su obavila relevantna tijela država članica, uključujući pojedinosti u vezi sa svim utvrđenim nedostatcima i svim poduzetim korektivnim mjerama[7];
- izjavu o upravljanju[8] kojom se potvrđuje sljedeće:
  - financijska sredstva iskorištena su za predviđenu namjenu;
  - informacije podnesene uz zahtjev za plaćanje potpune su, točne i pouzdane;
  - uspostavljenim sustavima kontrole pruža se potrebno jamstvo da se financijskim sredstvima upravljalo u skladu sa svim primjenjivim pravilima, osobito s pravilima o izbjegavanju sukoba interesa, sprečavanju *prijevara*, korupcije i dvostrukog financiranja.

---

[5] Članak 22. stavak 2. točka (d) Uredbe.

[6] Članak 22. stavak 4. Uredbe.

[7] Članak 6. obrasca sporazuma o financiranju. Taj se posebni zahtjev ne primjenjuje na zahtjev za prvu isplatu podnesen nakon zahtjeva za pretfinanciranje.

[8] Članak 22. stavak 2. točka (c) Uredbe.

Odgovornost Komisije

10.11. Komisija je odgovorna za ocjenu relevantnosti, *djelotvornosti*, *učinkovitosti* i koherentnosti planova država članica za oporavak i otpornost. Tom je ocjenom obuhvaćena pouzdanost predloženih sustava kontrole država članica.

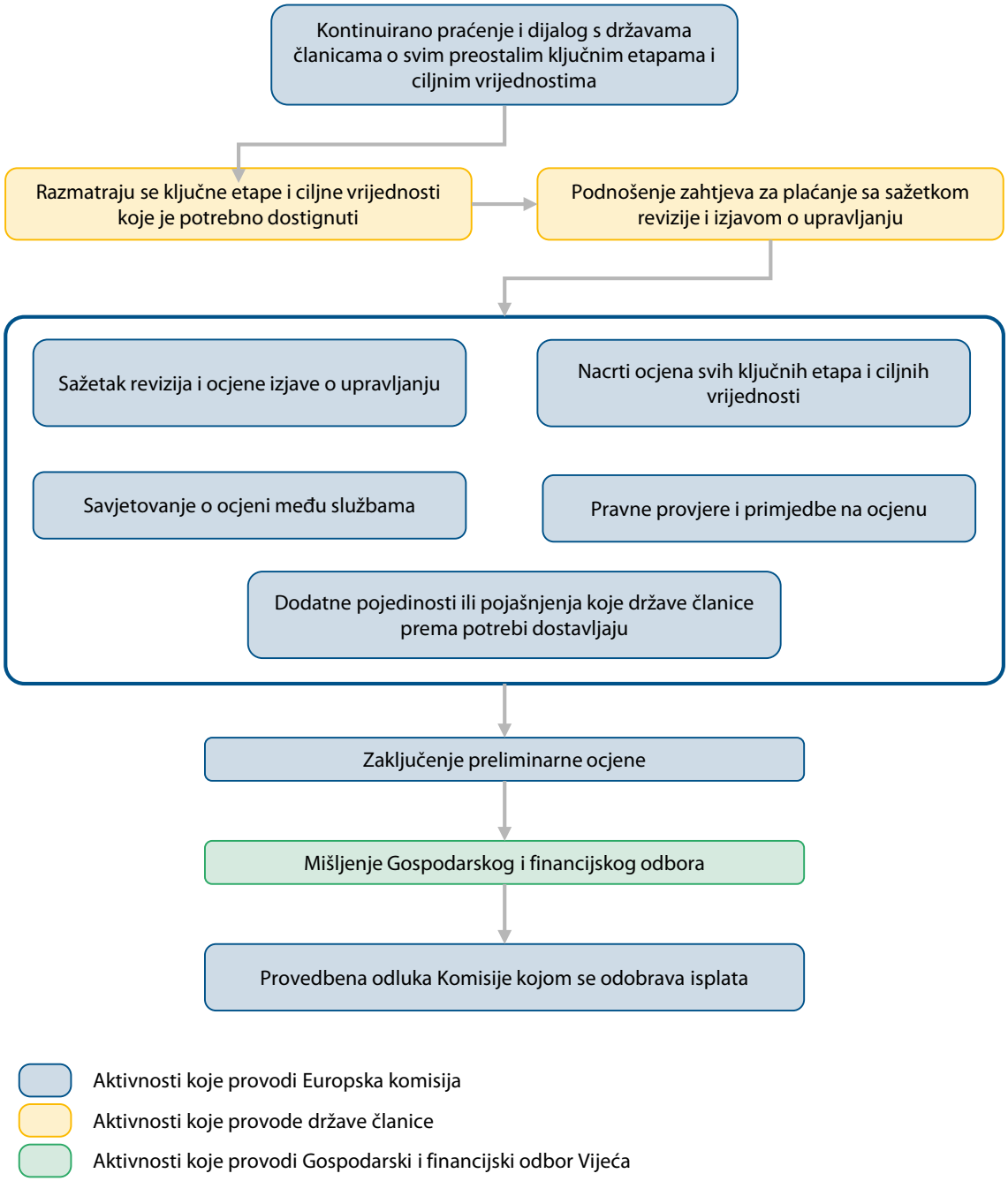
10.12. Komisijinim sustavom kontrole mora se zajamčiti da su plaćanja u okviru RRF-a zakonita i pravilna, što ovisi o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri[9]. U tu je svrhu uspostavila sustav kojim se predviđaju *ex ante* revizije zahtjeva za plaćanje država članica i *ex post* revizije u državama članicama koje se provode nakon izvršenja plaćanja.

10.13. Komisija ocjenjuje zahtjeve za plaćanje na temelju podataka i informacija koje dostavljaju države članice[10]. Svrha je te preliminarne ocjene zajamčiti da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri dostignute. Na temelju tih aktivnosti Komisija podnosi preliminarnu ocjenu Gospodarskom i financijskom odboru Vijeća na mišljenje. Nakon tog koraka Komisija donosi konačnu odluku o tome hoće li odobriti isplatu financijskih sredstava (vidjeti ***sliku 10.4.***).

[9] GU ECFIN, Godišnje izvješće o radu za 2021., str. 53.

[10] Članak 24. stavak 3. Uredbe o RRF-u.

Slika 10.4. – Opis postupka *ex ante* provjere



Izvor: Sud.

10.14. Komisija također mora zajamčiti zaštitu financijskih interesa EU-a, tj. da država članica o kojoj je riječ poštuje svoju obvezu uspostave postupaka za sprečavanje i otkrivanje ozbiljnih nepravilnosti (npr. prijevara, korupcije ili sukoba interesa) ili ozbiljnih kršenja obveza iz relevantnog sporazuma o financiranju (uključujući dvostruko financiranje)[11]. U tu svrhu Komisija u trenutku ocjene zahtjeva za plaćanje uzima u

[11] Članak 22. stavak 1. Uredbe.

obzir izjave država članica o upravljanju i sažetak provedenih revizija. Komisija će provoditi i revizije sustava i ciljane *ex post* revizije u pogledu zaštite financijskih interesa EU-a u državama članicama.

10.15. Komisija može primijeniti *financijske ispravke* (smanjenje razine potpore koja se pruža ili povrat već isplaćenih financijskih sredstava) ako utvrdi sljedeće:

- ozbiljne nepravilnosti koje utječu na financijske interese EU-a, koje relevantna država članica nije ispravila; ili
- ozbiljna kršenja uvjeta utvrđenih u sporazumima o bespovratnim sredstvima ili zajmu.

Opseg revizije i revizijski pristup

10.16. Cilj revizije koju je Sud proveo bio je doprinijeti izjavi o jamstvu i pružiti osnovu za mišljenje Suda o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a za 2021.

10.17. Revizijskim statističkim skupom Suda obuhvaćeni su samo isplata za 2021., plaćanje Španjolskoj i *poravnanje* povezanog pretfinanciranja (vidjeti ***sliku 10.1.***). Španjolski zahtjev za plaćanje (od 11. studenoga 2021.) uključivao je 52 ključne etape uglavnom povezane s reformama i nekim ulaganjima za koje je Španjolska izvijestila da su dostignute. U Provedbenoj odluci Vijeća utvrđeno je da Španjolskoj treba platiti 11,5 milijardi eura. Komisija je 3. prosinca 2021. donijela pozitivnu preliminarnu ocjenu te je, nakon pozitivnog mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora, provedbenom odlukom od 22. prosinca 2021. odobrila isplatu. Španjolskoj je 27. prosinca 2021. platila 10 milijardi eura, pri čemu je istodobno poravnala pretfinanciranje u iznosu od 1,5 milijardi eura.

10.18. Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćena je pravilnost plaćanja Španjolskoj u okviru RRF-a. Sud je svoju procjenu temeljio na uvjetu za plaćanje, tj. na tome da su ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća u zadovoljavajućoj mjeri dosegnute (vidjeti odlomak ***10.11***.). Sud je u tu svrhu ispitao je li Komisija prikupila dostatne i odgovarajuće dokaze kojima bi potkrijepila svoju ocjenu toga jesu li 52 ključne etape iz španjolskog zahtjeva za plaćanje dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima kao ni ocjena djelotvornosti reformi nije dio ocjene pravilnosti (vidjeti odlomak ***10.7***.). Sud će to obuhvatiti posebnim tematskim izvješćima.

10.19. Sud je u svojem godišnjem izvješću o radu pregledao i izvješća GU-a ECFIN o pravilnosti relevantnih rashoda u okviru RRF-a za 2021. te način na koji su te informacije prikazane u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*, poznato i kao godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti).

10.20. Izrada kontrola koje Komisija primjenjuje za zaštitu financijskih interesa EU-a dio je druge revizijske zadaće koja je trenutačno u tijeku. *Rezultate* te revizije Sud će predstaviti u zasebnom tematskom izvješću.

Pravilnost transakcija

10.21. Ovaj dio poglavlja odnosi se na ispitivanje koje je Sud proveo u pogledu ovogodišnje transakcije – jedinog plaćanja u okviru RRF-a izvršenog tijekom 2021., i to u korist Španjolske. Sud je ispitao *ex ante* aktivnosti koje je Komisija obavila za svaku od 52 ključne etape povezane s tim plaćanjem i utvrdio niz nedostataka u Komisijinoj ocjeni tog plaćanja. Jedan nedostatak, čiji se učinak nije mogao kvantificirati, utječe na Komisijinu ocjenu dostizanja ključne etape 395 u zadovoljavajućoj mjeri. Ostali nedostatci ne dovode u pitanje Komisijinu ocjenu ostalih ključnih etapa.

Komisija nije ocijenila sve kriterije povezane s ključnom etapom

10.22. Komisija je svoju ocjenu o dostizanju ključnih etapa u zadovoljavajućoj mjeri temeljila na relevantnim elementima sadržanima u njezinu opisu i povezanoj mjeri, koji su oboje utvrđeni u povezanoj Provedbenoj odluci Vijeća i mehanizmu provjere predviđenom u operativnim mehanizmima.

10.23. Taj je pristup naveden u unutarnjim smjernicama Komisije. U skladu s tim smjernicama Komisije trebali bi se u pravilu uzeti u obzir svi elementi sadržani u opisu ključne etape /ciljne vrijednosti kao i elementi uključeni u opis predmetne mjere u Provedbenoj odluci Vijeća.

10.24. Ključna etapa 395 „Izmjene poreza na dobit za godinu 2021.” jedina je ključna etapa navedena za 8. reformu 28. sastavnice u španjolskom planu za oporavak i otpornost. Sud je utvrdio da Komisija nije ocijenila sve elemente predviđene Provedbenom odlukom Vijeća za tu ključnu etapu (***okvir 10.1.***).

Okvir 10.1.

Ključna etapa 395 „Izmjene poreza na dobit za godinu 2021.”

Opis ključne etape 395 (reforma C28.R8) u Prilogu Provedbenoj odluci Vijeća (str. 244.):

„Stupanje na snagu izmjena uvedenih Zakonom o proračunu za 2021. godinu i propisima o razvoju povezanima s porezom na dobit radi povećanja prihoda od poreza na dobit.”

Opis 8. reforme (C28.R8) – Kratkoročno donošenje poreznih mjera u području poreza na dobit – u Prilogu Provedbenoj odluci Vijeća (str. 241.):

„Reformom će se izmijeniti Zakon o porezu na dobit kako bi se povećao doprinos tog poreza potpori za javnu potrošnju, uz istodobno uvođenje pojednostavnjenja izuzeća i odbitaka kako bi se poreznim obveznicima zajamčila minimalna stopa od 15 %. S druge strane, izuzeće dividendi i kapitalnih dobitaka ostvarenih njihovim udjelima u rezidentnim i nerezidentnim društvima kćerima na španjolskom državnom području smanjuje se za 5 %. Provedba mjere mora biti dovršena do 31. ožujka 2021.”

Komisija je primjereno ocijenila element smanjenja izuzeća za dividende i kapitalne dobitke. Međutim, nije ocijenila element reforme minimalne stope od 15 %, kako je predviđeno u opisu reforme u Provedbenoj odluci Vijeća.

10.25. Komisija i španjolska nadležna tijela obavijestili su Sud da je uvođenje izmjena kojima bi se zajamčila minimalna porezna stopa od 15 % srednjoročni cilj i da nikad nije bilo zamišljeno kao element ključne etape 395. Umjesto toga, to bi se postiglo nizom drugih izmjena poreza na dobit u budućnosti, što uključuje Zakon o proračunu koji je donesen 28. prosinca 2021. i koji je stupio na snagu 1. siječnja 2022.

10.26. Iako Sud napominje da se „jamčenjem minimalne porezne stope od 15 %” može smatrati srednjoročnim ciljem, dokumentacija koju su dostavile države članice i ocjena Komisije ipak nisu upućivale na taj element. U ocjeni nije objašnjeno zašto taj element nije relevantan za ključnu etapu 395 te kako i kada će se taj element reforme analizirati i ocijeniti. Unatoč tome, Komisija je ocijenila da je cijela ključna etapa u zadovoljavajućoj mjeri dostignuta.

10.27. U takvoj situaciji, u kojoj ključna etapa nije dostignuta, plaćanje cijelog ili dijela financijskog doprinosa (ili zajma, ako je primjenjivo) trebalo bi obustaviti na razdoblje od najviše šest mjeseci. Obustave se mogu ukinuti samo ako države članice Komisiji dostave dokaze o dostizanju ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti u

zadovoljavajućoj mjeri. Ako se to ne dogodi u roku od šest mjeseci, Komisija bi trebala (u relevantnim slučajevima) razmjerno smanjiti iznos financijskog doprinosa ili zajma.

10.28. Međutim, nije jasno kako su Komisija i države članice došle do iznosa različitih plaćanja državama članicama i koliko je svaka ključna etapa ili ciljna vrijednost tomu doprinijela. Stoga je naknada za dostizanje pojedinačne ključne etape ili ciljne vrijednosti u španjolskom plaćanju nepoznata. Komisija do danas nije riješila taj problem usvajanjem metode izračuna iznosa obustave ili smanjenja plaćanja. U nedostatku takve metode i kvantitativnih informacija o ključnim etapama ili ciljnim vrijednostima, nejasno je kako bi Komisija provela članak 24. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i kvantificirala učinak nedostizanja ključne etape 395.

Nedovoljno čvrsti kriteriji za ključnu etapu koja se odnosi na sustave kontrole država članica

10.29. Primjerenost predloženih sustava država članica za praćenje i kontrolu bila je preduvjet za odobrenje planova za oporavak i otpornost. U svojoj ocjeni tih planova Komisija je utvrdila nedostatke u sustavima država članica. Komisija je stoga 2021. zatražila da 16 država članica u njih uključi posebne dodatne reforme i ključne etape kako bi se ti nedostatci uklonili[12]. Dostizanje tih ključnih etapa preduvjet je za provedbu plana za oporavak i otpornost i za pravilnost budućih rashoda u okviru RRF-a. U slučajevima u kojima ključne etape i ciljne vrijednosti nisu u Provedbenoj odluci Vijeća jasno definirane, postoji rizik od toga da ih se teško može ocijeniti i da se njima možda ne ispuni cilj koji bi se njima trebao poduprijeti.

10.30. Za Španjolsku je ključna etapa 173 „Integrirani informacijski sustav Mehanizma za oporavak i otpornost” bila jedna od ključnih etapa uvedenih u vezi sa španjolskim sustavom kontrole. Španjolska tijela protumačila su zahtjeve povezane s tom ključnom etapom na način da bi sustav trebao biti pravilno osmišljen, ali ne nužno potpuno funkcionalan. Izvješće o reviziji koje se zahtijeva u skladu s Provedbenom odlukom Vijeća kako bi se dokazalo dostizanje te ključne etape u zadovoljavajućoj mjeri bilo je stoga usmjereno na osmišljavanje sustava, a ne na njegov stvarni rad. Komisija je zatražila dodatne informacije kako bi provjerila je li sustav doista mogao prikupljati i pohranjivati podatke o korisnicima, izvođačima, podizvođačima i stvarnim vlasnicima.

[12] PRILOG XIV. GU-ovu ECFIN Godišnjem izvješću o radu za 2021.

10.31. Komisija je vlastitim ispitivanjem potvrdila da je sustav mogao obavljati te funkcije te je ocijenila da je ključna etapa 173 uspješno dostignuta. Međutim, u sažetku ocjene utvrdila je preostala dva nedostatka u načinu na koji je sustav obrađivao informacije o stvarnom vlasništvu (u slučaju stranih poduzeća bez registriranog predstavnika u Španjolskoj). Spomenuti nedostatci utjecali su na način na koji su te informacije prikupljane i na koji im se moglo pristupiti u svrhu kontrole.

10.32. Komisija je o tim problemima raspravljala sa španjolskim tijelima koja su se usuglasila o rješenjima za njihovo prevladavanje. Španjolska tijela izjavila su da će za provedbu tih rješenja biti potrebno između šest i devet mjeseci. Međutim, iako su rješenja dogovorena 1. prosinca, Komisija je već 3. prosinca dala pozitivnu preliminarnu ocjenu zahtjeva za plaćanje. Komisija sa španjolskim tijelima nije dogovorila nikakav službeni akcijski plan. Bez takvog plana raspored korektivnih mjera za uklanjanje preostalih ograničenja sustava nije jasan i provedba tih mjera nije zajamčena.

10.33. Komisija je na temelju teksta Provedbene odluke Vijeća mogla zaključiti da je ključna etapa u zadovoljavajućoj mjeri dostignuta. Iako Sud tu ocjenu ne dovodi u pitanje, ona je značila da neki elementi integriranog informacijskog sustava nisu bili operativni u vrijeme ocjenjivanja. Komisija tu ključnu etapu namjerava dodatno ispitati u svojim *ex post* revizijama.

Nedovoljno dokumentiranje postupka ocjenjivanja

10.34. Sustav unutarnje kontrole trebao bi uključivati odgovarajući *revizijski trag*: potpuno i transparentno dokumentiranje načina na koji se ocjenjuje dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Komisija to naglašava u svojoj bilješci o uspostavi unutarnje kontrole za RRF navodeći da je „dio cjelokupne strategije kontrole utvrđivanje pravila za upravljanje dokumentima kako bi se zajamčila najveća moguća transparentnost metoda rada kao i potpuni revizijski tragovi”. Komisija u svojem revizijskom tragu dokumentira elemente povezane s dostizanjem ključne etape ili ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri (vidjeti odlomak ***10.7***.).

10.35. Sud je u slučaju dviju ključnih etapa[13] utvrdio da revizijski trag nije bio dovoljan za obuhvaćanje svih elemenata koji se smatraju relevantnima za postupak ocjenjivanja. U ***okviru 10.2.*** prikazan je primjer jednog takvog slučaja.

Okvir 10.2.

Primjer nedovoljnog revizijskog traga kojim se bilježi ocjenjivanje predmetne ključne etape

Opis ključne etape 215 (reforma C14.R1) u Prilogu Provedbenoj odluci Vijeća (str. 138.):

„Na spomenutim internetskim stranicama prikupljaju se podatci o turizmu u Španjolskoj iz različitih izvora statističkih podataka o turizmu, uključujući javna i privatna tijela kao što su INE, Turespaña, Bank of Spain, AENA ili RENFE, te su te stranice operativne.”

Komisija je smatrala da su ostvareni svi elementi ključne etape 215 te je zaključila da je ključna etapa dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri. U odjeljku o analizi u spisu sa sažetkom ocjene Komisija je navela da su internetske stranice povezane s ključnom etapom operativne te da se na njima kontinuirano prikupljaju i ažuriraju podatci o javnom turizmu od privatnih i javnih tijela.

Međutim, revizijski trag postupka ocjenjivanja za ključnu etapu 215 nije sadržavao nikakve dokaze o Komisijinoj provjeri da su se na tim internetskim stranicama prikupljali podatci iz glavnih izvora statističkih podataka o turizmu.

[13] Ključna etapa 215 „Pokretanje internetske stranice „DATAESTUR” na kojima se prikupljaju podatci o turizmu”, ključna etapa 303 „Stupanje na snagu Organskog zakona o obrazovanju”.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

10.36. Godišnja izvješća o radu glavni su alat s pomoću kojeg Komisijine glavne uprave izvješćuju o tome imaju li razumno jamstvo da se postupcima kontrole jamči pravilnost rashoda. *Izjava o jamstvu* glavnog direktora u godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN za 2021. prvi put uključuje rashode u okviru RRF-a.

10.37. Izjavom o jamstvu glavnog direktora iz 2021. potvrđuje se da se postupcima kontrole koje je GU ECFIN uspostavio pružaju potrebna jamstva u pogledu:

(i) zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija; i

(ii) provedbe članka 22. stavka 5. Uredbe.

10.38. GU ECFIN utvrdio je 2021. svoje strategije revizije i kontrole za RRF te je počeo provoditi novi kontrolni okvir za aktivnosti u okviru njega. Uz *ex ante* aktivnosti GU ECFIN odobrio je svoju revizijsku strategiju u prosincu 2021. Cilj je revizijske strategije potvrditi jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute i ocijeniti jesu li nacionalna tijela u svojoj provedbi plana za oporavak i otpornost uspostavila potrebne sustave upravljanja i kontrole u vezi s pravilnošću plaćanja i zaštitom financijskih interesa EU-a.

10.39. Revizijskom strategijom predviđene su tri vrste *ex post* revizije:

- revizije u vezi s dostizanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti (pravilnost);
- revizije sustava usmjerene na prikupljanje podataka i izvješćivanje o ključnim etapama i ciljnim vrijednostima u državama članicama (pravilnost);
- revizije sustava u pogledu zaštite financijskih interesa EU-a.

10.40. Razumno jamstvo o pravilnosti plaćanja izvršenih u korist Španjolske temeljilo se na sveobuhvatnim *ex ante* kontrolama. Španjolski mehanizmi praćenja i kontrole za RRF nedavno su uspostavljeni. U skladu s Komisijinom strategijom kontrole povezani rezultati *ex post* revizije ili kontrole u području ispunjenja dodatnih *obveza* u vezi s kontrolnom ključnom etapom (vidjeti odlomak ***10.33***.) postat će dostupni u kasnijoj fazi.

10.41. Za razliku od drugih *programa* EU-a Komisija u slučaju RRF-a provodi kvalitativnu ocjenu rezultata kontrole i razine rizika povezane s relevantnim aktivnostima, pri čemu se ne provodi nikakva povezana ocjena *pogreške*.

10.42. Rashodi u okviru RRF-a za 2021. nisu dio ukupnog rizika u trenutku plaćanja za rashode povezane s VFO-om koji je naveden u Komisijinom AMPR-u. Komisija u zasebnoj izjavi upućuje na izjavu dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja o tome kako ima razumno jamstvo u pogledu zakonitosti i pravilnosti za jedinstveno plaćanje koje je u okviru RRF-a izvršeno 2021. To se jamstvo temelji na pozitivnoj ocjeni dokaza o ispunjenju ključnih etapa relevantnog zahtjeva za plaćanje.

10.43. Sud napominje da je Služba Komisije za unutarnju reviziju izdala posebnu napomenu u vezi s RRF-om kao dio svojeg općeg mišljenja o reviziji u AMPR-u. U posebnoj se napomeni upućuje na određene elemente načina na koji je kontrolna strategija RRF-a osmišljena te je te elemente, kojima je obuhvaćena zakonitost i pravilnost, potrebno dodatno razraditi tijekom 2022.[14]

[14] Prilog VI. III. sveska AMPR-a za 2021.

Zaključci i preporuke

Zaključci

10.44. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud u okviru svojih aktivnosti prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da jedna od ključnih etapa povezanih s prvom isplatom Španjolskoj nije bila u zadovoljavajućoj mjeri dostignuta. Komisija još nije utvrdila metodu za kvantificiranje učinka nedostizanja ključne etape ili ciljne vrijednosti. Sud smatra da pogreška nije značajna.

10.45. Ostali nedostatci utvrđeni u aktivnostima Komisije pri ocjenjivanju ključnih etapa odnose se na nedovoljno čvrste kriterije za predmetnu ključnu etapu i nedovoljno dokumentiranje aktivnosti Komisije, iako to ne utječe na ocjenu dostignuća ključnih etapa.

Preporuke

10.46. Na temelju nalaza i zaključaka za 2021. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 10.1. – Potrebno je opravdati nerelevantne elemente za ocjenu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

Potrebno je na jasan i transparentan način opravdati elemente sadržane u operativnim mehanizmima i Provedbenoj odluci Vijeća koje Komisija ne smatra relevantnima za dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri.

Ciljni rok provedbe: odmah

Preporuka 10.2. – Potrebno je razviti metodologiju za (djelomičnu) obustavu plaćanja

Potrebno je razviti metodologiju za utvrđivanje iznosa čije je plaćanje potrebno obustaviti u skladu s člankom 24. stavkom 6. i člankom 24. stavkom 8. Uredbe.

Ciljni rok provedbe: odmah

Preporuka 10.3. – Potrebno je poboljšati dokumentiranje ocjenjivanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

Potrebno je poboljšati dokumentiranje ocjenjivanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti cjelovitijim dokumentiranjem svih elemenata ispitanih tijekom *ex ante* aktivnosti.

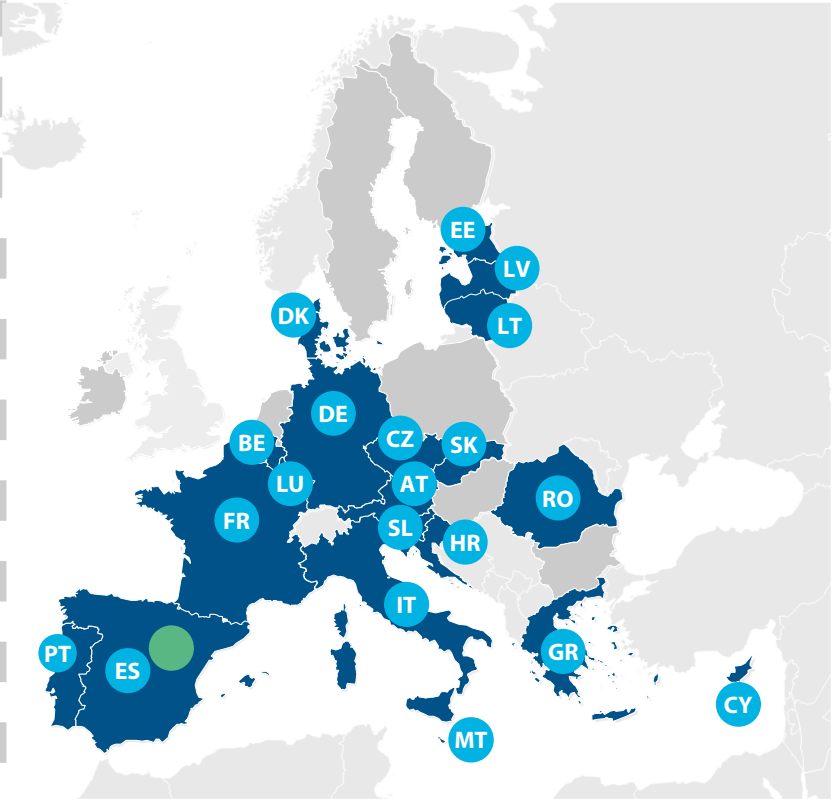
Ciljni rok provedbe: odmah

Prilozi

Prilog 10.1 – Plaćanja u okviru RRF-a tijekom 2021.

(u milijunima eura)

Države članice s odobrenim planom za oporavak i otpornost	Pretfinanciranje za bespovratna sredstva u okviru RRF-a	Isplate bespovratnih sredstava u okviru RRF-a u koje nije uključeno pretfinanciranje
Španjolska	9 037	10 000
Italija	8 954	–
Francuska	5 118	–
Grčka	2 310	–
Njemačka	2 250	–
Rumunjska	1 851	–
Portugal	1 808	–
Češka	915	–
Slovačka	823	–
Hrvatska	818	–
Belgija	770	–
Austrija	450	–
Litva	289	–
Latvija	237	–
Slovenija	231	–
Danska	202	–
Cipar	131	–
Estonija	126	–
Malta	41	–
Luksemburg	12	–



Izvor: Sud, na temelju podataka iz Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

Odgovori institucija na godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2021.

Sadržaj

		Stranica
Poglavlje 1.	Izjava o jamstvu i popratne informacije	
	Odgovori Europske komisije	290
Poglavlje 2.	Proračunsko i financijsko upravljanje	
	Odgovori Europske komisije	299
Poglavlje 3.	Prihodi	
	Odgovori Europske komisije	304
Poglavlje 4.	Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	
	Odgovori Europske komisije	310
Poglavlje 5.	Kohezija, otpornost i vrijednosti	
	Odgovori Europske komisije	318
Poglavlje 6.	Prirodni resursi i okoliš	
	Odgovori Europske komisije	333
Poglavlje 7.	Migracije i upravljanje granicama Sigurnost i obrana	
	Odgovori Europske komisije	338
Poglavlje 8.	Susjedstvo i svijet	
	Odgovori Europske komisije	343

Poglavlje 9. Europska javna uprava

Odgovori Europskog parlamenta **347**

Odgovori Europske komisije **349**

Poglavlje 10. Mehanizam za oporavak i otpornost

Odgovori Europske komisije **350**

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 1. – IZJAVA O JAMSTVU I POPRATNE INFORMACIJE”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

Tijekom 2021. postupno su ublažena ograničenja uvedena tijekom globalne pandemije, ali su postali jasni i stvarni razmjeri društvenih i gospodarskih troškova uzrokovanih bolešću COVID-19.

Proračun EU-a uvelike je pridonio ublažavanju gospodarskih posljedica pandemije te jačanju i otpornosti europskih gospodarstava. Instrument NextGenerationEU i Mehanizam za oporavak i otpornost samo su dva primjera ujedinjenog odgovora EU-a na pandemiju bolesti COVID-19.

Osim toga, u ovim iznimnim vremenima **Komisija i dalje pridaje veliku važnost osiguravanju odgovornog i pravilnog trošenja sredstava iz proračuna EU-a** te suradnji sa svim uključenim stranama, uključujući države članice, radi ostvarenja konkretnih rezultata na terenu.

Komisija pozorno prati izvršenje proračuna EU-a. Utvrdi li se da države članice, posrednici ili krajnji korisnici na nepravilan način troše novčana sredstva EU-a, Komisija bez odgode poduzima mjere za ispravljanje tih pogrešaka i, prema potrebi, za povrat sredstava.

Izvršenje proračuna EU-a uključuje obradu milijuna transakcija i stotina tisuća provjera u okviru svih programa i načina upravljanja. Komisija **nastoji postići pravu ravnotežu između niske razine pogrešaka, brzih plaćanja i razumnih troškova kontrola**.

Iako se financijsko upravljanje proračunom EU-a s vremenom poboljšalo, neke vrste rashoda i dalje su podložnije pogreškama. One su uglavnom regulirane složenijim pravilima i programima nadoknade troškova. Komisija nastavlja utvrđivati probleme, poduzimati preventivne i korektivne mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka te osiguravati da sprečavanje i otkrivanje pogrešaka za sve programe s vremenom postane učinkovitije.

NALAZI REVIZIJE ZA FINANCIJSKU GODINU 2021.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

1.8. Komisija pozdravlja činjenicu da se već 15. godinu zaredom smatra da u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a nema značajnih pogrešaka.

Pravilnost transakcija

1.18. a) Kad je riječ o **prihodovnoj strani proračuna EU-a**, Komisija pozdravlja mišljenje Europskog revizorskog suda da u prihodima i dalje ne postoje značajne pogreške.

Komisija pozdravlja i mišljenje Europskog revizorskog suda da su ispitani sustavi povezani s prihodima općenito bili učinkoviti. Kao što to čini s vlastitim nalazima, Komisija će provesti praćenje

u pogledu problema utvrđenih revizijom Europskog revizorskog suda u određenim državama članicama, koje će morati poduzeti odgovarajuće mjere za rješavanje i otklanjanje utvrđenih nedostataka.

Komisija će nastaviti pojačavati praćenje dugotrajnih otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i ukidanje zadrški u vezi s PDV-om kad je to moguće.

Kad je riječ o mjerama za smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina, Komisija primjećuje da, iako njegov opći cilj nije smanjenje tog manjka sredstava, u okviru Carinskog akcijskog plana postoji nekoliko mjera kojima se nastoji pridonijeti tom cilju (vidjeti i odgovor Komisije na točku 3.13.).

b) Kad je riječ o **pravilnosti rashoda** na temelju brojnih provedenih revizija i kontrola, Komisijina procjena **rizika u trenutku plaćanja**, tj. preostala razina pogreške u trenutku plaćanja, nakon preventivnih kontrola, ostala je stabilna te je iznosila **1,9 %** za relevantne rashode za 2020., tj. bila je na istoj razini kao i 2020. Ta je stabilnost u skladu s činjenicom da se većina rashoda u 2021. i dalje odnosila na programsko razdoblje 2014.–2020.

S obzirom na **višegodišnju prirodu svojih rashoda i strategija kontrole**, Komisija ulaže znatan trud u provedbu kontrola nakon plaćanja i daljnje ispravke. Taj se trud odražava u **procijenjenom riziku u trenutku zaključenja programa**[1], **koji ukupno iznosi 0,8 %** (0,9 % u 2020.). To je znatno ispod praga značajnosti od 2 %, što je u skladu s razinama ostvarenima u prethodnim godinama (od 2016. nadalje) i s ciljem Komisije.

Zahvaljujući velikom broju informacija koje prikuplja u okviru svojih kontrola i njihovoj detaljnoj analizi, Komisija može **podijeliti rashode za koje je rizik u trenutku plaćanja viši od 1,9 %** na:

- **rashode srednjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja između 1,9 % i 2,5 %, čine **23 %** ukupnih rashoda, i
- **rashode većeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja većim od 2,5 %, čine **22 %** ukupnih rashoda za 2021.

U skladu s tim Komisija zaključuje da je **više od polovine rashoda** (55 %) **niskorizično** jer je rizik u trenutku plaćanju ispod praga značajnosti (vidjeti pojedinosti u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti za 2021., svezak II., str. 50.).

Utjecaj složenosti pravila i načina isplate financijskih sredstava EU-a na rizik od pogreške

1.19. – prva alineja – Komisija se slaže sa zaključkom da je rizik od pogreške niži za rashode koji podliježu pojednostavnjenim pravilima (uglavnom pri plaćanjima koja se temelje na dodijeljenim pravima). Stoga je Komisija pri izradi programa za razdoblje 2021.–2027. nastojala u najvećoj mogućoj mjeri pojednostavniti postupke, posebno u područjima istraživanja i inovacija te u kohezijskoj politici, i to promicanjem primjene pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova kao i financiranjem koje nije povezano s programima obračuna troškova, te novim modelom ostvarivanja ZPP-a.

[1] Budući da se mjere Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi ne zaključuju, u području rashoda za poljoprivredu rizik u trenutku zaključenja zamjenjuje se konačnim rizičnim iznosom.

Druga alineja – Iako **složenost pravila može pridonijeti većem riziku od pogrešaka**, Komisija smatra da postojeći sustavi kontrole omogućuju ublažavanje rizika povezanih s nekim od složenijih programa.

Komisija osobito poduzima ciljane korektivne mjere za kategorije srednjeg i većeg rizika. Takve mjere uključuju informiranje korisnika i partnera u provedbi o primjenjivim pravilima EU-a i problemima koji se ponavljaju, prilagodbu strategija kontrole kad je to potrebno, primjenu stečenog iskustva na buduće programe i pojednostavnjenje pravila kad god je to moguće.

Istodobno, složeni uvjeti i pravila prihvatljivosti mogu biti potrebni u slučajevima u kojima je usmjeravanje potpora nužno kako bi se ostvarili ambiciozni ciljevi politika ili kako bi se poštovala osnovna načela jedinstvenog tržišta (pravila o javnoj nabavi ili državnim potporama).

Zakonitost i pravilnost stoga moraju biti **u razmjeru s ostvarivanjem ciljeva politike**, tako da se pritom imaju u vidu troškovi provedbe.

1.20. Komisija se slaže sa stajalištem Europskog revizorskog suda da **način isplate financijskih sredstava utječe na rizik od pogreške**.

Međutim, Komisija na temelju detaljnih informacija koje su joj na raspolaganju smatra da **rizici u trenutku plaćanja nisu jednako značajni** za plaćanja koja se temelje na nadoknadi troškova. Izloženost riziku može se razlikovati u istom području politike, pa čak i u okviru istog programa potrošnje.

Visokorizični rashodi

1.22.– **1.23.** Komisija na temelju svoje detaljne procjene svoje rashode dijeli na temelju procijenjenog rizika u trenutku plaćanja. Na temelju toga Komisija smatra da je za 45 % njezinih relevantnih rashoda rizik u trenutku plaćanja veći od 1,9 %, što je stabilna vrijednost u odnosu na 2020.

To se odnosi na neke operativne programe za naslov „Kohezija”, tj. samo na one programe u kojima su utvrđeni ozbiljni nedostaci i/ili koji imaju stope pogreške više od 1,9 %; bespovratna sredstva za istraživački program Obzor 2020. i ostala složena bespovratna sredstva u okviru istog naslova VFO-a; pojedinačne agencije za plaćanja u okviru ZPP-a za izravna plaćanja i ruralni razvoj te neke države članice za tržišne mjere čija je stopa pogreške viša od 1,9 %.

Vidjeti i odgovor Komisije na točke 1.19. i 1.20.

1.24. U području politike **„Kohezija, otpornost i vrijednost”**na temelju zajedničke kategorizacije, Komisija i revizijska tijela općenito su utvrdili nepravilnosti u istim kategorijama kao i Europski revizorski sud: neprihvatljivi rashodi, javna nabava, revizijski trag i državna potpora.

Komisija poduzima mjere zajedno s programskim tijelima, koja su u prvom stupnju odgovorna za sprečavanje i otkrivanje pogrešaka s pomoću mjera izgradnje kapaciteta i revizija za smanjenja pogrešaka. Komisija je sagledala ažurirane smjernice kojima se, u kombinaciji sa zahtijevanom primjenom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, nastoji dodatno poboljšati kvaliteta provjera upravljanja.

Komisija ujedno provodi svoje akcijske planove u vezi s javnom nabavom i državnim potporama. Tim mjerama nastoji se pomoći administratorima i korisnicima fondova EU-a da poboljšaju svoje prakse javne nabave i smanje rizike od nepravilnosti povezane s primjenom pravila o državnim

potporama s pomoću programa osposobljavanja i širenja relevantnih informacija među dionicima europskih strukturnih i investicijskih fondova. Naposljetku, prema planovima korektivnih mjera predmetna programska tijela bila su dužna nakon svakog utvrđenog nedostatka doprinijeti i poboljšanju sustava za predmetne programe.

1.25. Kad je riječ o području politike **„Prirodni resursi i okoliš”**, procjena Europskog revizorskog suda za tržišne mjere i ruralni razvoj u skladu je s procjenom Komisije, koja je isto tako utvrdila veći rizik od pogrešaka u tim područjima. U aktualnom zakonodavnom okviru ZPP-a primjenjuju se složeni uvjeti i pravila o prihvatljivosti ako je radi ostvarivanja ambicioznih ciljeva politike potrebno usmjeravanje potpore. To je stoga potrebno radi postizanja ravnoteže između zakonitosti i pravilnosti s jedne strane i ostvarivanja ciljeva politike s druge strane, tako da se imaju na umu troškovi provedbe. U razdoblju 2023.–2027. Komisija će se tom pitanju posvetiti promicanjem upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova i pojednostavnjivanjem ZPP-a.

1.26. U području **„Istraživanje i inovacije”** financiranje na temelju stvarnih troškova i dalje je relativno složeno i podložno pogreškama, posebno za određene vrste korisnika (vidjeti točku 1.19.), unatoč nastojanjima Komisije da svim sudionicima pruži smjernice.

Osim toga, Komisija kao alternativu financiranju na temelju stvarnih troškova promiče veću upotrebu jednokratnih iznosa i sustava jediničnih troškova za troškove osoblja dostupnih u svakoj bespovratnoj potpori, koja je glavni izvor pogrešaka.

1.27. Kad je riječ o naslovu **„Susjedstvo i svijet”**, Komisija smatra da rashodi nižeg rizika u okviru tog poglavlja nisu ograničeni samo na segment proračunske potpore i administrativne rashode, nego da uključuju i druge rashode u okviru segmenata izravnog i neizravnog upravljanja koji imaju nizak ili srednji rizik u trenutku plaćanja.

Kategorizacija pogrešaka: prihvatljivost i povreda pravila o državnim potporama i javnoj nabavi

1.28. Kategorizacija pogrešaka odražava složenost pravila. Stoga Komisija stalno radi na tome da što je više moguće pojednostavni pravila te da poveća primjenu jednostavnijih mehanizama provedbe kao što su pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova. Smanjenje birokracije za korisnike i smanjenje složenosti jedno je od vodećih načela za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. Vidjeti i odgovor Komisije na točku 1.19.

1.29. Kad je riječ o slučajevima pogrešaka u pogledu prihvatljivosti koje je Europski revizorski sud utvrdio u području **fondova kohezijske politike**, Komisija smatra da za dvije transakcije povezane s jednim programom ne postoji pravna osnova za određivanje financijskih ispravaka. Komisija primjećuje i da se trećina procijenjene razine pogreške koju je utvrdio Europski revizorski sud odnosi na samo jedan nacionalni program namijenjen za nezaposlenost mladih i da odražava vrlo specifičan problem. Komisija ujedno upućuje na odgovor na točke 5.15. i 5.22.

Kad je riječ o području **„Istraživanje i inovacije”**, Komisija napominje da „neprihvatljivi projekti” nisu čest izvor pogrešaka za to područje politike.

1.30. Komisija primjećuje da su pogreške povezane s pravilima o državnoj potpori koje su tijela država članica i Komisija utvrdili proteklih godina i dalje rjeđe u području fondova kohezijske politike, što ukazuje na učinak mjera osmišljenih u okviru Komisijina akcijskog plana za državne potpore.

Javna nabava i dalje je značajan izvor pogrešaka koje prijavljuju revizijska tijela, koja trenutačno učinkovitije otkrivaju takve probleme, što je znak da su i mjere u pogledu administrativnih kapaciteta koje se provode u okviru Komisijina akcijskog plana za javnu nabavu urodile plodom. Komisija upućuje na odgovore na točke 5.27. i 5.29.

Niskorizični rashodi

1.32. Na temelju svoje detaljne procjene Komisija smatra da programi financiranja (odnosno njihovi dijelovi) koji su niskorizični, što znači da je stopa povezanog rizika u trenutku plaćanja niža od 1,9 %, kao i 2020. čine približno 55 % relevantnih rashoda za 2021.

To uključuje rashode velike većine agencija za plaćanja u okviru ZPP-a i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, kao i nekih operativnih programa za područje „Kohezija", tj. onih s niskom stopom pogreške, rashode povezane s aktivnostima Marie Skłodowska-Curie, bespovratna sredstva Europskog istraživačkog vijeća, Europsku svemirsku agenciju i Europsku agenciju za globalni navigacijski satelitski sustav, Instrument za povezivanje Europe, program Erasmus+, Fond za azil, migracije i integraciju te proračunsku potporu, subvencije i administrativne rashode.

U području **„Prirodni resursi i okoliš"** Komisija je zadovoljna zaključkom Europskog revizorskog suda (kako je navedeno i u poglavlju 6.) da u izravnim plaćanjima EFJP-a, koja čine 68 % potrošnje u pogledu prirodnih resursa, i dalje nema značajnih pogrešaka. To je u skladu sa zaključcima Komisije u Godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI u vezi s rashodima ZPP-a.

Komisijine informacije o pravilnosti

Komisijina procjena pogreške

1.36.–1.38. Gradeći svoje jamstvo na načelu odozdo prema gore i na detaljnoj razini, tj. po programu ili drugom relevantnom segmentu rashoda, Komisija nastoji utvrditi gdje se javljaju problemi kako bi u skladu s tim poduzela odgovarajuće korektivne mjere s obzirom na to da provedba među programima i državama članicama nije homogena.

Komisija smatra da su informacije o **rizicima u trenutku plaćanju i rizicima u trenutku zaključenja iskazane u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti** pouzdane. One se temelje na stotinama tisuća provjera koje svake godine provode Komisija i države članice na temelju svojih pomno utvrđenih strategija kontrole prilagođenih posebnostima programa potrošnje.

Komisija pomno prati rizik u trenutku plaćanju i rizik u trenutku zaključenja s ciljem da se rizik u trenutku zaključenja održi ispod praga značajnosti od 2 %.

Komisija ujedno napominje se njezin pristup, kao upravitelja proračuna EU-a, razlikuje od pristupa Europskog revizorskog suda koji ima vanjskog revizora. To može dovesti do određenih razlika u procjeni razine pogreške između tih dviju institucija.

Osim toga, procjena Komisije u pogledu pojedinačnih pogrešaka nije uvijek u skladu s procjenom Europskog revizorskog suda.

Komisija na temelju obavljenog rada smatra da je rizik u trenutku plaćanju predstavljen u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za naslov VFO-a 1 „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalno gospodarstvo" reprezentativan za razinu pogreške (vidjeti točke 4.6. i 4.29. u poglavlju 4.).

Za područje **„Kohezija, otpornost i vrijednosti”**, Komisija primjećuje da je maksimalna vrijednost njezine procjene pogreške za naslov 2. VFO-a (2,3 %), koja se u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti uzima u obzir za izračun ukupnog rizika Komisije u trenutku plaćanju, već treću godinu zaredom unutar raspona pogreške koji je procijenio Europski revizorski sud.

Za naslov 3. **„Prirodni resursi i okoliš”**, Komisija pozdravlja procjenu razine pogreške od 1,8 % koju je utvrdio Europski revizorski sud, koja je ispod praga značajnosti i u skladu s njezinom procjenom rizika u trenutku plaćanja.

1.39. Komisija nastavlja poduzimati mjere za poboljšanje učinkovitosti *ex-post* provjera.

Na primjer, u području **„Istraživanje i inovacije”** Komisijina služba za zajedničke revizije radila je na aspektima koje je Europski revizorski sud istaknuo u prethodnim izvješćima. Većina mjera za rješavanje tih pitanja provedena je, a Komisija će nastaviti raditi na njima.

U području **kohezijske politike** Komisija smatra da se općenito može pouzdati u rad revizijskih tijela i njihovih kontrolnih tijela, uz iznimku ograničenog broja njih, kako je izneseno u godišnjim izvješćima o radu. U nekim su slučajevima otkrivene dodatne pogreške koje su povremene i ne ukazuju na sustavne nedostatke na razini revizijskog tijela.

Komisija je 2021. nastavila opsežnu suradnju s revizijskim tijelima država članica kako bi osigurala dosljedan i čvrst okvir za jamstva i kontrolu, među ostalim u uvjetima praktičnih ograničenja za revizije tijekom pandemije, te kako bi po potrebi poboljšala kvalitetu rada povezanu s jamstvom jačanjem potrebnih kapaciteta za otkrivanje pogrešaka i korektivne mjere.

Komisijina procjena rizika

1.40.–1.41. Kako je objašnjeno u odgovoru na točku 1.36., Komisija smatra da su informacije o rizicima u trenutku plaćanju i rizicima u trenutku zaključenja iskazane u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti pouzdane.

U području **„Istraživanje i inovacije”** Komisijina služba za zajedničke revizije provela je mjere kako bi na odgovarajući način primijenila preporuke Europskog revizorskog suda o *ex-post* revizijama te o metodologiji izračuna stope pogreške za program Obzor 2020. Komisija na temelju toga smatra da je rezultat stope pogreške izračunane za taj naslov VFO-a pouzdan.

U okviru naslova **„Kohezija, otpornost i vrijednosti”**, s obzirom na detaljniju segmentaciju rashoda prema profilima rizika i sustavima kontrole, Komisija može pri otkrivanju pogrešaka i uzimajući u obzir rad Europskog revizorskog suda utvrditi određeni dio programskog statističkog skupa koji će najvjerojatnije biti podložan riziku od pogrešaka. Stoga može pružiti diferencirani pregled razine pogreške u izvršenim plaćanjima i jasno utvrditi područja u kojima su potrebna poboljšanja.

Komisija je uvjerena da svojom detaljnom procjenom koja se temelji na kombinaciji dokumentacijskog revizijskog rada i revizijskog rada na terenu kojima su obuhvaćeni različiti pojedinačni programi i paketi jamstava, ovisno o rizicima koji su im pripisani, omogućuje utvrđivanje razumne i pravedne procjene stopa pogreške za svaki program i kumulativno za sve programe.

Kako bi se otklonio rizik od preostalih neotkrivenih pogrešaka, glavne uprave izračunavaju i maksimalnu vrijednost svojeg ključnog pokazatelja uspješnosti koji se odnosi na zakonitost i pravilnost rashoda, koji se upotrebljava za procjenu rizika u trenutku plaćanju za kohezijsku politiku i za naslov 2. u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

U području politike **„Susjedstvo i svijet”** Komisija smatra da je studija o stopi preostale pogreške prikladna i da ne podliježe ograničenjima koja mogu dovesti do podcjenjivanja pogrešaka.

Izvješća Komisije o financijskim ispravcima i povratima sredstava

1.43. Za Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2021. Komisija je uložila znatan trud kako bi pružila cjelovit i transparentan pregled svih mjera, i preventivnih i korektivnih, koje su Komisija i države članice provele tijekom te financijske godine. Komisija pozdravlja potvrdu Europskog revizorskog suda da je revizija dovela do pojednostavnjenja izvješćivanja o financijskim ispravcima i povratima te pojašnjenja iznosa nepravilnih rashoda koji su ispravljeni i vraćeni u proračun EU-a.

1.44. Komisija se slaže s time da se većina neto ispravaka i povrata odnosi na razdoblje 2014.–2020. Od 631 milijuna EUR neto ispravaka i povrata za područje **prirodnih resursa** najmanje gotovo 439 milijuna EUR (69 %) odnosi se na razdoblje 2014.–2020. Taj iznos čini 57 % ukupnog iznosa neto ispravaka određenih državama članicama od 765 milijuna EUR.

Ispravci Komisije za **koheziju** od VFO-a za razdoblje 2014.–2020. nadalje provode se na razini država članica, čime se osigurava pravodobna i učinkovita provedba. Model jamstva usmjeren je na osiguravanje razine pogreške od 2 % po programu. Neto financijski ispravci dosad nisu provedeni zbog vrlo restriktivnih kriterija koje treba ispuniti, kako ih je utvrdio suzakonodavac. Međutim, tom novom odredbom uvedenom u razdoblju 2014.–2020. države članice i dalje se potiče na to da prije podnošenja godišnjih izvješća provedu financijske ispravke u prvom stupnju.

1.45. Preventivne mjere država članica nisu izravno pripisane Komisiji. Međutim, zbog razloga objašnjenih u odgovoru na točku 1.44. Komisija smatra da bi kapaciteti za korektivne mjere trebali uključivati i ispravke koje provode države članice nakon zahtjeva Komisije.

Komisija je transparentno objasnila kako je dobiven postotak od 3,3 % i koje su različite komponente iznosa od 5 620 milijuna EUR u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti. (Vidjeti Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2021., svezak III., Prilog 5., str. 31. i svezak II., Prilog 2., str. 44.).

Komisija napominje da bi radi sveobuhvatnog pregleda svih primjenjivih razina kontrole u skladu s postojećim financijskim i pravnim okvirom u obzir trebalo uzeti i mjere koje poduzimaju države članice. O njima se već izvješćivalo u prošlosti, ali su bile prikazane odvojeno. Prikazani ispravci za područje kohezije odnosili su se na revizijska tijela.

Utjecaj procedure za zaštitu vladavine prava na pravilnost rashoda u 2021.

1.46. Komisija smatra nužnim Mađarskoj uputiti obavijest u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe o uvjetovanosti kako bi zaštitila financijske interese Unije od trenutačnih ili budućih rizika te otklonila raširene i povezane nepravilnosti i nedostatke utvrđene u toj državi članici.

Prije 2021. Komisija je za otklanjanje tih nepravilnosti i nedostataka mogla primjenjivati samo mjere predviđene sektorskim zakonodavstvom. Uvelike je primjenjivala te mjere, što dokazuje broj financijskih ispravaka nametnutih Mađarskoj tijekom vremena, zajedno s dugogodišnjim preporukama i zahtjevima. Međutim, te su se mjere općenito niz godina odnosile na rashode koji su već prijavljeni Komisiji i godinama su onemogućivale potpuno sprečavanje takvih ili sličnih nepravilnosti i nedostataka te promjenu sustava na strukturiran način.

Stupanjem na snagu Uredbe o uvjetovanosti 2021. sektorsko zakonodavstvo dopunjeno je sveobuhvatnijim instrumentom koji omogućuje otklanjanje takvih nedostataka na strukturiran način tijekom vremena. Međutim, obavijest u skladu s Uredbom o uvjetovanosti samo je prvi korak u postupku, a država članica može dostaviti informacije i/ili predložiti korektivne mjere kojima bi se mogli otkloniti razlozi za zabrinutost. U okviru postupka za donošenje mjera za zaštitu financijskih interesa Unije i za ukidanje tih mjera moraju se poštovati načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja prema državama članicama te se taj postupak mora provoditi u skladu s nepristranim pristupom koji se temelji na dokazima. Komisija može samo predložiti mjere Vijeću, koje je odgovorno za njihovo donošenje.

Zbog svih navedenih razloga Komisija ne može predvidjeti mjere koje će Vijeće na kraju donijeti. Stoga je jedina obveza Komisije izvijestiti o mjerama poduzetima na institucijskog razini u godišnjem izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

IZVJEŠĆIVANJE OLAF-a I EPPO-a O SUMNJI NA PRIJEVARU

1.53. Kad je riječ o ZPP-u i na temelju već obavljenog rada u okviru preporuke u vezi s prijevarama u Godišnjem izvješću Europskog revizorskog suda za 2019. Komisija će učiniti sve što je potrebno kako bi provela preporuke koje je Europski revizorski sud iznio u svojem tematskom izvješću 14/2022 naslovljenom „Odgovor Komisije na prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike – Vrijeme je za dubinska rješenja”.

Kad je riječ o radu revizijskih tijela u području kohezijske politike, Komisija pozdravlja poboljšanja navedena u točki 5.49. u pogledu upotrebe kontrolnih popisa koji se izričito odnose na rizik od prijevare. Komisija naglašava važnost provedbe Zajedničke strategije za borbu protiv prijevara, razvijene u suradnji s OLAF-om u skladu s Komisijinim načelom nulte tolerancije na prijevare, koja je u tijeku i u kojoj sudjeluju i programska tijela. To posebno uključuje promicanje i kontinuirano poboljšanje alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika Arachne, koji je državama članicama trenutačno stavljen na raspolaganje na dobrovoljnoj osnovi, ali koji je nedavno uključen u predloženu reviziju Financijske uredbe kako bi njegova upotreba postala obvezna.

ZAKLJUČCI

1.53.–1.58. Komisija naglašava da pridaje **veliku važnost dobrom financijskom upravljanju proračunom EU-a**. Kao upravitelj proračuna EU-a Komisija je uspostavila čvrste, **višegodišnje strategije kontrole** osmišljene za sprečavanje, otkrivanje i ispravak utvrđenih nedostataka. Kontinuirano ih prilagođava, razvija i poboljšava, a poduzima i mjere za daljnja pojednostavnjenja programa. Komisija ujedno napominje se njezin pristup kao upravitelja proračuna EU-a razlikuje od pristupa Europskog revizorskog suda, koji ima vanjskog revizora. To može dovesti do određenih razlika u procjeni razine pogreške između tih dviju institucija.

Komisija pozdravlja činjenicu da se već 15. godinu zaredom smatra da u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a nema značajnih pogrešaka. Kad je riječ o **prihodovnoj strani proračuna EU-a**, Komisija smatra da u tom području ne postoje značajne pogreške, što se slaže s nalazom Europskog revizorskog suda.

Kad je riječ o **rashodima**, Komisija pozdravlja procijenjenu razinu pogreške od 1,8 % za područje politike „Prirodni resursi i okoliš” koju je utvrdio Europski revizorski sud, a koja je ispod praga značajnosti i u skladu s Komisijinom procjenom rizika u trenutku plaćanja. Komisija se slaže i s

općim zaključkom Europskog revizorskog suda da razina pogreške u okviru potrošnje na „Europsku javnu upravu" nije bila značajna.

Komisija smatra da su informacije o razinama pogreške i rizicima u trenutku plaćanju i rizicima iskazane u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti pouzdane. Osim toga, Komisija smatra da je rizik pri zaključenju (vidjeti i odgovor u točki 1.34.), kojim se mjeri razina pogreške koja ostaje nakon provedbe svih *ex post* kontrola i ispravaka, stopa pogreške koja najbolje predstavlja sve napore koje su uložile i države članice i njezine službe. Za 2021., ukupni **rizik u trenutku zaključenja procijenjen je na 0,8 %**, što je znatno niže od praga značajnosti od 2 % i u skladu s razinom u prethodnim godinama (0,7 % u 2019. i 0.9 % u 2020.).

Osim toga, zahvaljujući vlastitoj detaljnoj analizi upravljanja po programu (vidjeti i odgovor na točku 1.18. podtočku (b)), Komisija može dobiti **detaljnu sliku razine rizika u područjima politika i u okviru programa potrošnje**. To pokazuje da rizici u trenutku plaćanja nisu homogeno niski, srednji ili visoki za dano područje politike (vidjeti Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2021., svezak II., str. 50.).

- Na temelju tog pristupa Komisija precizno može utvrditi rizična mjesta i njihove temeljne uzroke te poduzeti ciljane korektivne mjere: **rashodi manjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja manjim od 1,9 %, čine 55 % ukupnih rashoda,
- **rashodi srednjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja između 1,9 % i 2,5 %, čine 22 % ukupnih rashoda, i
- **rashodi većeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja većim od 2,5 % ili s utvrđenim ozbiljnim nedostacima, čine 23 % ukupnih rashoda.

To pridonosi zaključku Komisije da je **rizik u trenutku plaćanja ispod praga značajnosti** za više od polovine relevantnih rashoda.

Naposljetku, kad je riječ o izvješćivanju o financijskim ispravcima i povratima, Komisija je postigla poboljšanja, što je potvrdio i Europski revizorski sud.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 2. – PRORAČUNSKO I FINANCIJSKO UPRAVLJANJE”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

Komisija naglašava da su poduzete sve potrebne mjere kako bi se osiguralo **potpuno i učinkovito izvršenje proračuna EU-a** u skladu s postojećim financijskim i pravnim okvirom.

Proračun EU-a za 2021. bio je prvi proračun obuhvaćen novim sedmogodišnjim višegodišnjim financijskim okvirom (VFO za razdoblje 2021.–2027.). Zbog kasnog donošenja Uredbe o VFO-u (17. prosinca 2020.) tijekom godine doneseni su samo pravni akti kojima se uspostavlja nova generacija programa. To je utjecalo na izvršenje proračuna u 2021. te odgodilo početak aktivnosti mnogih programa i provedbenih koraka (pozivi, odabiri, ugovaranja), a time i plaćanja. Nadalje, trajne posebne okolnosti uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 znatno su utjecale i na završetak programa i instrumenata iz razdoblja prije 2021. u okviru cijelog proračuna EU-a. Znatan dio odobrenih sredstava za preuzimanje obveza prenesen je ili reprogramiran kako bi se izvršio u razdoblju 2022.–2025.

Razina nepodmirenih obveza („reste à liquider” – RAL) koja proizlazi iz trenutačnog VFO-a i njegovih prethodnika smanjila se na kraju 2021. u odnosu na prethodnu godinu. To je većinom posljedica reprogramiranja dodijeljenih sredstava za 2021. i ubrzanih plaćanja za tekuće programe u okviru kohezijske politike. Nominalno povećanje vrijednosti razine nepodmirenih obveza na kraju 2021. u odnosu na 2020. povezano je s provedbom instrumenta NextGenerationEU.

Kad je riječ o povećanim **rizicima i izazovima** za proračun EU-a, rizik od rasta nepredviđenih obveza povezanih s instrumentom SURE zanemariv je. Instrument SURE temelji se na jamstvima od 25 milijardi EUR koja su pružile države članice. Ta jamstva njegova su prva razina obrane i obuhvaćaju 2,5 godine izloženosti EU-a. Uz to, instrument SURE ima i druge zaštitne mehanizme. Konkretno, njegov portfelj zajmova sastavljen je tako da se ograniči koncentracijski rizik, godišnja izloženost i prekomjerna izloženost pojedinačnim državama članicama. Osim toga, Komisija prema potrebi može obnoviti i povezane zajmove.

Kad je riječ o **povećanim rizicima za proračun EU-a koji su nastali zbog ruske invazije na Ukrajinu**, Komisija je 18. svibnja 2022. predstavila paket povezan s problemima koji su proizašli iz tog rata, počevši od sigurnosti opskrbe energijom do nedostatnih ulaganja u obranu EU-a i potpore Ukrajini. Sve te teme mogu utjecati na buduće proračune EU-a, ali ne odnose se na provedbu financijske godine 2021.

PRORAČUNSKO I FINANCIJSKO UPRAVLJANJE ZA 2021.

Izvršenje proračuna

Učinak kasnog donošenja uredbi na izvršenje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza

2.5. Niska stopa izvršenja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u 2021. ne znači da se neizvršena odobrena sredstva više ne mogu koristiti, već da će se ta sredstva izvršavati u sljedećim godinama u skladu s Uredbom o VFO-u i relevantnim temeljnim aktima. Kad je riječ o fondovima pod podijeljenim upravljanjem, potrebe i mogućnost prijenosa tranše obveza iz 2021. u kasnije godine već su bile predviđene Uredbom o VFO-u.

Naime, zahvaljujući reprogramiranju programa u okviru podijeljenog upravljanja u skladu s člankom 7. Uredbe o VFO-u[1], prijenosima u skladu s Financijskom uredbom i drugim relevantnim temeljnim aktima te potpunom izvršenju preostalog raspoloživog proračuna, Komisija je mogla osigurati da se proračunska odobrena sredstva za 2021. u potpunosti izvrše.

2.8. Zbog kašnjenja u donošenju sektorskog zakonodavstva u 2021. nije odobren nijedan program te je tranša obveza iz 2021. u okviru programa Uredbe o zajedničkim odredbama reprogramirana za razdoblje 2022.–2025.

Potrebno je naglasiti da do kašnjenja u programiranju nije došlo isključivo zbog kašnjenja u donošenju zakonodavstva nego i zbog proturječnih prioriteta država članica, koje su se prvo trebale nositi s krizom uzrokovanom pandemijom bolesti COVID-19 i njezinim posljedicama te su stoga bile usmjerene na reprogramiranje programa za razdoblje 2014.–2020. na temelju mogućnosti iz inicijativa CRII(+) i REACT-EU i na pripremu nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

Iskorištavanje sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014.–2020.

2.14.–2.16. i slika 2.2. Komisija želi istaknuti da je stvarno iskorištavanje sredstava koja su dodijeljena na početku programskog razdoblja iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) za razdoblje 2014.–2020. vrlo uspješno i iznosi 79 %. Stanje koje je Europski revizorski sud prikazao na slici 2.2. uključuje dodatna sredstva dodijeljena iz VFO-a za razdoblje 2021.–2027. za 2021. i 2022. U suprotnom bi stvarno stanje za svaku državu članicu bilo drukčije od onog prikazanog na slici 2.3.

Prikazano ukupno stanje uključuje programe u okviru Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) za razdoblje 2014.–2020. kojima je preostalo dvije godine za provedbu (31. prosinca 2023.), osim EPFRR-a u okviru kojeg će postojeći programi trajati do kraja 2025. Komisija stoga ističe da se opisana kašnjenja u provedbi ne odnose na EPFRR.

Proračunski prijenosi

2.19. Do uočenog povećanja vrijednosti prijenosa došlo je većinom zbog posebne situacije u 2021. (odgođeni početak novih programa, trajne posljedice pandemije bolesti COVID-19 na provedbu projekata). Ti su se prijenosi uglavnom odnosili na prilagođavanje potreba kako bi se osigurala potpuna provedba. Prijenosi (prilagodbe) obveza izvršeni su prvenstveno kako bi se olakšalo maksimalno izvršenje proračuna i reagiralo na nepredviđene okolnosti te kako bi se uzelo u obzir konačno donošenje relevantnih temeljnih akata (da se iznosi u proračunu usklade s konačnim donesenim aktima) i kašnjenje pri njihovu donošenju.

Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i instrumenta NextGenerationEU

2.26. Komisija ističe da su ubrzana plaćanja za programe u okviru kohezijske politike za razdoblje 2014.–2020. još jedan važan pokretač smanjenja nepodmirenih obveza od 2020. do 2021. Zbog

[1] COM(2022) 81.

kašnjenja pri pokretanju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. razina novonastalih nepodmirenih obveza za financijsku godinu 2021. bila je niža.

2.31. Komisija među ostalim mjeri razinu nepodmirenih obveza u odnosu na veličinu gospodarstva EU-a. Predviđa se da će se od kraja 2021. do kraja 2027. omjer nepodmirenih obveza (isključujući instrument NextGenerationEU) i BND-a EU-a smanjiti s 1,7 % na 1,6 %. Osim toga, razina nepodmirenih obveza povezana je prvenstveno s dospijećem plaćanja EU-a korisnicima, a djelomično je prirodna posljedica proračunskog sustava EU-a s različitim odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza i odobrenim sredstvima za plaćanje.

2.32. Komisija prati izvršenje proračuna i razvoj ukupne razine nepodmirenih obveza te povezane temeljne čimbenike. Komisija redovito obavješćuje Europski parlament i Vijeće o predviđenim potrebama i potencijalnim rizicima za budućnost. Te su informacije uključene u godišnje izvješće o dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a za razdoblje 2021.–2027., koje je dio integriranog financijskog izvješćivanja i izvješćivanja o odgovornosti (IFAR) u skladu s člankom 247. Financijske uredbe.

Komisija svoje predviđanje priprema na temelju brojnih dostupnih podataka, kao što su izvršenje proračuna iz prethodnih godina, izvršenje i najnovije promjene aktualnog proračuna te buduće potrebe predstavljene u nacrtu proračuna za narednu godinu. Osim toga, Komisija uzima u obzir predviđanja država članica za provedbu fondova kohezijske politike, koja su glavna osnova za ukupne procjene plaćanja u okviru VFO-a. Komisija će nastaviti predlagati odgovarajuće razine odobrenih sredstava za plaćanje u okviru godišnjih proračunskih postupaka kako bi se zadovoljile potrebe za plaćanjima. Međutim, Komisija podsjeća da je donošenje odobrenih proračunskih sredstava u konačnici u nadležnosti proračunskog tijela.

Izvješćivanje o bolesti COVID-19

2.39. Kako je navedeno u odgovorima na godišnje izvješće Europskog revizorskog suda za financijsku godinu 2020., Komisija je usredotočena na oporavak od pandemije bolesti COVID-19 i ispunjavanje svojih obveza izvješćivanja, osobito u vezi s instrumentom NextGenerationEU. Komisija ne namjerava pripremiti dodatna izvješća o neposrednom odgovoru osim već postojećih izvještaja o raznim instrumentima.

RIZICI I IZAZOVI

Istodobna provedba različitih proračunskih instrumenata

2.40. Komisija će surađivati s državama članicama kako bi utvrdila rizike provedbe i svela ih na najmanju moguću mjeru svakodnevnom suradnjom s upravljačkim tijelima, odborima za praćenje, sastancima u okviru godišnjeg pregleda uspješnosti, *ad hoc* komunikacijom, mogućim akcijskim planovima itd.

Komisija ističe i da se problemi povezani s provedbom iz stavka 2.40. ne odnose na Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za jamstva u poljoprivredi, za koje je doneseno prijelazno razdoblje za 2021. i 2022.

2.41. Kako je navedeno u odgovoru na preporuku 2.3. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2020., Komisija ponavlja da već pruža znatnu savjetodavnu potporu državama članicama u okviru podijeljenog upravljanja te će to i dalje činiti. Kad je riječ o dodatnim rizicima koji bi mogli

nastati zbog krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 i dodatnih sredstava dodijeljenih državama članicama, Komisija naglašava da je pružila dodatnu ciljanu potporu programskim upravljačkim tijelima kako bi im pomogla da se suoče sa situacijom, a usto je surađivala s revizijskim tijelima kako bi se primjenjivao čvrst i usklađen revizijski pristup. Unatoč situaciji programskim tijelima poslana je jasna poruka da je usklađenost s pravilima i dalje preduvjet. Komisija će i dalje pažljivo ocjenjivati situaciju i mogući utjecaj produljene krize na postupak davanja jamstva te kontinuirano pružati potporu svim programskim tijelima radi poboljšanja njihovih administrativnih kapaciteta.

Kad je riječ o EPFRR-u, Komisija je donijela Provedbenu uredbu (EU) br. 2020/532 kojom se utvrđuju pravila s realističnim i ostvarivim zahtjevima u pogledu kontrole za države članice u području zajedničke poljoprivredne politike. Izmijenjena pravila bila su ograničena u pogledu roka i opsega te su državama članicama nudila alternativne metode za provedbu kontrola u okviru ograničenja zbog bolesti COVID-19 i stoga su, zajedno s radom tijela za ovjeravanje, i dalje dobra osnova za pružanje jamstva.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

2.55. Kad je riječ o provedbi obveza, glavni razlog kašnjenja u programiranju nije samo kašnjenje u donošenju zakonodavstva, već i pandemija bolesti COVID-19 i proturječni prioriteti s obzirom na to da su se države članice prvo morale nositi s krizom i njezinim posljedicama. Stoga su se države članice usredotočile na reprogramiranje programa za razdoblje 2014.–2020. na temelju mogućnosti iz inicijativa CRII(+) i REACT-EU te na pripremu planova za oporavak i otpornost.

Komisija podsjeća da kašnjenje pri pokretanju novih programa ne utječe na poljoprivredne fondove s obzirom na doneseno prijelazno razdoblje za 2021.–2022.

2.56. Plaćanja su se u 2020. i 2021. u velikoj mjeri ubrzala zbog znatnog reprogramiranja u okviru Investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus (CRII) i Investicijske inicijative plus kao odgovor na koronavirus (CRII+) u razdoblju 2020.–2021. Mogućnost privremenog stopostotnog sufinanciranja EU-a u okviru inicijative CRII+ iskoristilo je 17 država članica (i europska teritorijalna suradnja) za 179 programa, što je dovelo do povećanja plaćanja od 12,9 milijardi EUR iz Europskog fonda za ruralni razvoj, Kohezijskog fonda, Europskog socijalnog fonda i Inicijative za zapošljavanje mladih.

Provedba programa napreduje. U bliskom dijalogu s državama članicama Komisija pomno prati programe za koje postoji rizik od kašnjenja.

Komisija pruža znatnu tehničku potporu i savjetodavne usluge državama članicama, npr. u okviru transnacionalne mreže stručnjaka za pojednostavnjene mogućnosti financiranja, zajednice korisnika REGIO i razmjene dionika iste razine (*Peer 2 Peer*), inicijative JASPERS, mreže i instrumenta za potporu europskim središnjim uredima za širokopojasni pristup, programa FI-compass itd.

Nadalje, u zakonodavnom prijedlogu za djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi (CARE) predložene su dodatne izvanredne mjere, npr. mogućnost posebnog unakrsnog financiranja između EFRR-a i ESF-a, fakultativna privremena stopa sufinanciranja EU-a od 100 % za obračunsku godinu 2021.–2022., povećano pretfinanciranje povezano s tranšom u okviru inicijative REACT-EU za 2021. te standardne pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova.

Kako bi odgovorila na ukrajinsku izbjegličku krizu, Komisija je u ožujku 2022. pokrenula posebnu internetsku stranicu na kojoj programska tijela imaju pristup svim odgovorima kojima se tumači korištenje svih dostupnih resursa EU-a.

Naposljetku, Komisija ističe da prikazano stanje uključuje dodatna sredstva dodijeljena EPFRR-u iz VFO-a za razdoblje 2021.–2027. U suprotnom bi stvarno stanje za svaku državu članicu bilo drukčije.

2.62. Kad je riječ o izvješćivanju, Komisija je usredotočena na oporavak od pandemije bolesti COVID-19 i ispunjavanje svojih obveza izvješćivanja, osobito u vezi s instrumentom NextGenerationEU. Komisija ne namjerava pripremiti dodatna izvješća o neposrednom odgovoru osim već postojećih izvještaja o raznim instrumentima.

Preporuke

Preporuka 2.1 – Potrebno je smanjiti nepodmirene obveze

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija već prati izvršenje proračuna i razvoj ukupne razine nepodmirenih obveza te povezane temeljne čimbenike. Komisija redovito obavješćuje Vijeće i Europski parlament o predviđenim potrebama i potencijalnim rizicima za budućnost. Te su informacije posebno uključene u godišnje izvješće o dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a za razdoblje 2021.–2027., koje je dio integriranog financijskog izvješćivanja i izvješćivanja o odgovornosti (IFAR) u skladu s člankom 247. Financijske uredbe.

Komisija će nastaviti predlagati odgovarajuće razine odobrenih sredstava za plaćanje u okviru godišnjih proračunskih postupaka kako bi se zadovoljile potrebe za plaćanjima, među ostalim s obzirom na provedbena pravila za posebne programe i fondove kako su ih donijeli suzakonodavci. Komisija podsjeća da je donošenje proračuna u konačnici u nadležnosti proračunskog tijela.

Preporuka 2.2. – Potrebno je zajamčiti održivost izloženosti proračuna EU-a

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija kontinuirano prati rizike povezane s nepredviđenim obvezama i o njima prema potrebi redovito raspravlja (obično svaka dva mjeseca) u Upravljačkom odboru za nepredviđene obveze. Komisija svake godine izvješćuje o rizicima povezanima s nepredviđenim obvezama u okviru izvješćivanja u skladu s člankom 41. stavkom 5. Financijske uredbe.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 3. – PRIHODI”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

Komisija pozdravlja činjenicu da Europski revizorski sud smatra da u prihodima i dalje nema značajnih pogrešaka i da su ispitani sustavi povezani s prihodima općenito djelotvorni.

Komisija će poduzeti mjere za rješavanje problema koje je Sud utvrdio. Kad je riječ o **tradicionalnim vlastitim sredstvima** (TVS) i vlastitim sredstvima **koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost** (PDV), Komisija će dodatno ubrzati zatvaranje dugogodišnjih otvorenih pitanja povezanih s TVS-om i ukidati zadrške povezane s PDV-om kad je to moguće. Poduzet će mjere za uklanjanje nedostataka u računovodstvenim sustavima za TVS koje je Revizorski sud utvrdio revizijama u Irskoj, Švedskoj i Italiji. Odstupanja u obračunu TVS-a u Italiji mogu se razmotriti u okviru postupka zbog povrede ako se rješenje ne pronađe u zadanom roku. Nenaplaćeni iznosi na računu B i dalje će se pažljivo pratiti u svim državama članicama, među ostalim ciljanim pregledima računovodstvene dokumentacije za TVS uz uobičajeni program inspekcija.

Komisija će sredinom 2023. započeti reviziju svojih operativnih postupaka za PDV, u kojoj će primijeniti stručno znanje stečeno primjenom nedavno pojednostavnjenih vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u. Komisija će u međuvremenu nastaviti razmatrati zadrške u kontekstu inspekcijskih aktivnosti i prema potrebi primjenjivati raspoložive alate za postavljanje rokova nacionalnim tijelima.

Kad je riječ o **vlastitim sredstvima koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku (BND)**, Komisija će nastaviti surađivati s državama članicama kako bi se dodatno poboljšala pravovremenost postupka provjere takvih vlastitih sredstava, a trenutačni ciklus provjere zaključio do kraja 2024. Eurostat je uspostavio sustav za praćenje usklađenosti država članica s pravnim zahtjevima i transparentno obavješćuje dionike o statusu zadrški povezanih s BND-om.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

3.8. Komisija je primijenila metodologiju za unos ažuriranih korekcija za Ujedinjenu Kraljevinu u proračun za razdoblje 2017.–2019., u kojoj su uzeti u obzir pravne i proračunske posljedice povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a („Brexit”). Ažuriranja korekcija za Ujedinjenu Kraljevinu od 2021. nisu dio sustava vlastitih sredstava. Stoga se metodologija financiranja korekcije za Ujedinjenu Kraljevinu koja se primjenjivala do 2021. više ne primjenjuje.

Ažuriranja korekcija za Ujedinjenu Kraljevinu nakon Brexita dio su financijskog dogovora iz Sporazuma o povlačenju koji su sklopili EU i Ujedinjena Kraljevina. Odgovarajući iznosi doprinosa Ujedinjene Kraljevine unose se u proračun EU-a kao „ostali prihodi”, a ne kao vlastita sredstva. Takvim tretmanom doprinosa Ujedinjene Kraljevine proračunu EU-a nakon Brexita zapravo se održava ujednačen tretman „ostalih prihoda” i integritet sustava vlastitih sredstava.

ISPITIVANJE SASTAVNICA SUSTAVÂ UNUTARNJE KONTROLE

Računovodstveni i upravljački sustavi za TVS u državama članicama

3.10.–3.11. i okvir 3.1.

Kad je riječ o nedostacima utvrđenima u Italiji, u pripremi je IT projekt za otklanjanje nedosljednosti u računovodstvenom sustavu za TVS do kraja lipnja 2022. Dopisom od 29. travnja 2022. talijanska nadležna tijela obavijestila su službe Komisije da je u tijeku prva faza provedbe novog sustava. Komisija pomno prati provedbu talijanskog akcijskog plana. To će se pitanje razmotriti u okviru postupka zbog povrede kako je utvrđeno u članku 258. UFEU-a ako nakon roka krajem lipnja 2022. i dalje budu postojale nedosljednosti između izvješća o naplaćenim carinskim pristojbama i izvješća o utvrđenim carinskim pristojbama koje još nisu naplaćene (tzv. izvješća o računima A i B).

3.12. Komisija će poduzeti mjere za rješavanje problema u načinu na koji nacionalna carinska tijela upravljaju carinskim pristojbama koje još nisu naplaćene, utvrđenih revizijama koje je Revizorski sud proveo u Irskoj, Švedskoj i Italiji. To će činiti u okviru uobičajenog djelovanja na temelju preliminarnih nalaza Suda, a od tih država članica zatražit će se da poduzmu odgovarajuće mjere kako bi razmotrile i otklonile utvrđene nedostatke.

Komisija općenito podsjeća da u toj vrsti izvješća (naplata nepodmirenog carinskog duga ili račun B) uvijek postoji velik rizik od nedostataka i složenosti. Komisija će nastaviti ispitivati račun B u svojim inspekcijama TVS-a. Osim toga, uz uobičajene inspekcije Komisije na terenu u 2022. je pokrenut pilot-projekt pregleda dokumentacije o otvorenim slučajevima povezanima s računom B. Pregledom dokumentacije obuhvaćeno je svih 27 država članica.

Upravljanje rizicima u vezi s TVS-om i smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina

3.13. Zbog pandemije bolesti COVID-19 carinska tijela bila su primorana promijeniti prioritete i odgoditi određene aktivnosti kako bi reagirala na pandemiju i provela potrebne mjere za olakšavanje trgovine, osobito osobnom zaštitnom opremom.

U skladu s preporukama iz ključnog izvješća Skupine mudraca od 31. ožujka 2022. Komisija priprema paket carinskih reformi, uključujući zakonodavni prijedlog za reviziju Carinskog zakonika Unije do kraja godine. Stoga je niz mjera iz carinskog akcijskog plana odgođen jer se čekaju moguće nove smjernice iz paketa. Iz istog se razloga očekuje da će procjena učinka u okviru mjere br. 17 biti dovršena godinu dana prije roka (krajem 2022. umjesto 2023.).

Kad je riječ o reviziji strategije za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima, rad Komisije na novoj strategiji i popratnom akcijskom planu uključivao je utvrđivanje mogućih mjera koje treba obuhvatiti.

Međutim, u novoj strategiji upravljanja rizikom u carinskim pitanjima morat će se uzeti u obzir moguće nove smjernice i mjere iz novog carinskog zakonodavnog paketa koji će biti predložen do kraja 2022.

3.14. Tim predstavnika Unije u Sjevernoj Irskoj osigurava pomni nadzor i praćenje pravilne primjene, poštovanja i provedbe pravila EU-a od strane tijela Ujedinjene Kraljevine u odnosu na Sjevernu Irsku. Međutim, Ujedinjena Kraljevina ne omogućuje pristup u stvarnom vremenu informatičkim sustavima koji sadržavaju relevantne carinske podatke u skladu s Odlukom

Zajedničkog odbora br. 6/2020. Predstavnicima Unije *a posteriori* se pružaju samo ograničene informacije na tjednoj i mjesečnoj osnovi, čime se ograničavaju njihova prava.

Zadrške povezane s PDV-om i otvorena pitanja povezana s TVS-om

3.15. Kao što je Revizorski sud ispravno istaknuo, broj otvorenih pitanja povezanih s TVS-om do 31. prosinca 2021. smanjio se, a broj dugotrajno otvorenih pitanja nije se mijenjao. Komisija želi istaknuti da se u trogodišnjem razdoblju 2019.–2021. broj dugotrajno otvorenih pitanja koja su otvorena prije 2014. osjetno smanjio (s 34 % na 19 %). Broj dugotrajno otvorenih pitanja smanjio se za 47 % (sa 122 otvorena pitanja krajem 2019. na 58 krajem 2021.), što potvrđuje napredak Komisije u njihovu zatvaranju.

Kad je riječ o PDV-u, Komisija prima na znanje nalaz Revizorskog suda da se ukidanje zadrški povezanih s PDV-om poboljšalo i želi naglasiti da je jedna petina svih zadrški ukinuta u jednoj godini, što se smatra vrlo dobrim rezultatom, među ostalim zato što ukidanje ovisi o suradnji država članica.

3.16. Uredbom se inspektorima Komisije ne dodjeljuju pravne ovlasti za određivanje službenih rokova tijekom inspekcije. Komisija raspolaganju ima samo dva sredstva na koja se aludira u članku 9. stavku 1. drugom podstavku Uredbe Vijeća br. 1553/89, a to su određivanje roka sa zateznim kamatama po isteku tog roka ili pokretanje postupka zbog povrede. Međutim, ta se sredstva mogu iskoristiti samo ako se ne može postići dogovor s državom članicom.

Komisija će u međuvremenu nastaviti razmatrati zadrške u kontekstu inspekcijskih aktivnosti i prema potrebi primjenjivati raspoložive alate za postavljanje rokova nacionalnim tijelima.

3.17. Komisija uspješno ubrzava zatvaranje otvorenih pitanja povezanih s TVS-om, pri čemu prioritet imaju otvorena pitanja s potencijalnim financijskim učinkom. Međutim, treba naglasiti da ubrzavanje zatvaranja otvorenih pitanja ovisi i o suradnji država članica. Osim ažuriranja internih postupaka, Komisija je 2022. formalizirala svoje interne rokove za poduzimanje daljnjih mjera nakon odgovora država članica.

Osim toga, zahvaljujući pravnim odredbama sadržanima u novoj Uredbi o stavljanju na raspolaganje[1] koje se odnose na postupak revizije koji treba provoditi u strogim propisanim rokovima i na godišnji sastanak službi Komisije i država članica na visokoj razini na kojem će se raspravljati o stalnim neslaganjima, u konačnici će se skratiti vrijeme potrebno za korespondenciju između država članica i Komisije te ubrzati i prioritizirati zatvaranje dugotrajno otvorenih pitanja s velikim financijskim učinkom.

Vidjeti i odgovor Komisije na točku 3.27.

Rad Komisije u području BND-a

3.18. Nakon mjera koje je Komisija (Eurostat) poduzela kako bi države članice podsjetila na njihovu odgovornost da dostave ažurirane popise izvora i metoda za izračun BND-a i procesne tablice, sve preostale države članice osim jedne dostavile su te dokumente do kraja travnja 2022. Komisija je u postupku ukidanja odgovarajućih općih zadrški povezanih s BND-om. Eurostat je i dalje u kontaktu s Maltom u vezi s dostavom popisa izvora i methoda za izračun BND-a i procesnih tablica.

[1] UREDBA VIJEĆA (EU, Euratom) 2022/615 od 5. travnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014

3.19. Komisija pridaje veliku važnost pomnom praćenju pravodobnog podnošenja dokumentacije država članica o zadrškama povezanima s BND-om. Eurostat je uspostavio sustav za praćenje usklađenosti država članica s pravnim zahtjevima (uključujući slanje podsjetnika prema potrebi) i transparentno obavješćuje dionike o statusu zadrški.

Na dostupnost potrebnih smjernica za dvije transverzalne zadrške povezane s BND-om utjecala je složenost pitanja i opsežna koordinacija različitih statističkih područja.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU

3.22. U konkretnom slučaju strategije za kontrolu carinske vrijednosti većina je država članica znatno poboljšala svoje sustave i postupke otkako je provedena prva ciljana inspekcija TVS-a. To je vidljivo i iz korespondencije između Komisije i država članica u okviru službenog postupanja na temelju izvješća i znatnog smanjenja ukupnih procijenjenih gubitaka TVS-a zbog prikazivanja vrijednosti manjom od stvarne.

Otvorena pitanja uglavnom se odnose na financijsko praćenje gubitaka TVS-a u prošlosti, a ne na trajne nedostatke u strategiji za kontrolu određivanja carinske vrijednosti.

Konačno, mora se istaknuti da zahtjevi koje Komisija upućuje državama članicama nisu uvijek odmah primjenjivi (zbog IT ograničenja, promjena propisa i/ili postupaka), stoga je za provedbu izmjena na temelju izvješća o inspekciji potrebno izdvojiti razumnu količinu vremena.

3.23. Kad je riječ o presudi o prikazivanju vrijednosti manjom od stvarne u Ujedinjenoj Kraljevini, Sud Europske unije potvrdio je sustavne nedostatke u toj zemlji za cijelo razdoblje povrede obveza i njezinu odgovornost za nastale gubitke TVS-a. Sud EU-a nadalje je podržao dosljednu primjenu statističke metode za cijelo razdoblje povrede obveza (kao što je učinila Komisija), ali je zatražio da se određeni elementi dodatno razmotre.

S obzirom na dosad nezabilježenu prirodu kvantifikacije gubitaka TVS-a i činjenicu da u presudi Suda nije jasno naveden stvarni iznos izgubljenog TVS-a, Ujedinjena Kraljevina i/ili države članice mogle bi osporiti ponovni izračun Komisije, potencijalno pred Sudom EU-a. Stoga će konačna kvantifikacija vjerojatno dulje potrajati.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključci

3.24. U okviru uobičajenog djelovanja na temelju nalaza Revizorskog suda Komisija će poduzeti daljnje mjere za rješavanje problema utvrđenih tijekom revizija koje je taj sud proveo u Irskoj, Švedskoj i Italiji, a od tih država članica zatražit će se da poduzmu odgovarajuće mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka. Posebna pozornost posvetit će se provedbi talijanskog akcijskog plana za otklanjanje nedosljednosti u obračunu TVS-a.

Komisija će dodatno ubrzati rješavanje otvorenih pitanja povezanih s TVS-om, a prioritet će imati dugotrajno otvorena pitanja s potencijalnim financijskim učinkom.

Komisija će u pogledu PDV-a preispitati operativne postupke na temelju nove pojednostavnjene i izmijenjene Uredbe Vijeća br. 1553/89. Revizija bi započela u drugoj polovini 2023., nakon što se

stekne dovoljno iskustva u primjeni novih pojednostavnjenih vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i novog pravnog okvira. Komisija će u međuvremenu nastaviti razmatrati zadrške u kontekstu inspekcijskih aktivnosti i prema potrebi primjenjivati raspoložive alate za postavljanje rokova nacionalnim tijelima.

3.25. Iako opći cilj carinskog akcijskog plana nije smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina, nekim mjerama iz tog plana, uglavnom povezanima s upravljanjem rizicima (mjera br. 1 o zajedničkim analitičkim kapacitetima i br. 2 o novoj strategiji upravljanja rizicima u carinskim pitanjima) i e-trgovinom (mjere br. 3 i 4), nastoji se znatno pridonijeti postizanju tog cilja. Vidjeti i odgovor Komisije na točku 3.13. u vezi s napretkom u provedbi mjere br. 2.

Praćenje provedbe preporuka iz godišnjih izvješća za 2018. i 2019.

3.26. Komisija pozdravlja ocjenu Revizorskog suda o pozitivnom pomaku i poboljšanju praćenja izvješća o TVS-u, kao i to da se preporuka 4.2. iz godišnjeg izvješća za 2018. smatra u cijelosti provedenom.

Preporuka 4.1. iz godišnjeg izvješća Revizorskog suda za 2018. provodi se pristupom koji se temelji na riziku i u skladu s kojim se teme inspekcije i zemlje odabiru na temelju analize stvarnih podataka.

Kako bi u cijelosti provela preporuku Revizorskog suda, Komisija je inspekcijske aktivnosti 2020. i 2021. (27 država članica i Ujedinjena Kraljevina) usmjerila na pouzdanost obračuna TVS-a i povezanih izvješća. Osim toga, uz uobičajeni program inspekcija u 2022. se na inicijativu Komisije provode i ciljani pregledi računovodstvene dokumentacije za TVS svih država članica. Naposljetku, sva izvješća povezana s TVS-om provjeravaju se na mjesečnoj ili tromjesečnoj osnovi kako bi se utvrdili mogući neuobičajeni obrasci, a od država članica odmah se traže potrebna obrazloženja.

3.27. Kad je riječ o 1. preporuci iz godišnjeg izvješća za 2019., koja se odnosi na definiciju rizičnih subjekata, „zajedničke analitičke sposobnosti" temeljile su se na informacijama dostupnima u bazi podataka „Surveillance III". Osim definiranja algoritama i pregleda dostupnosti podataka, uz rad na IT infrastrukturi provodi se čišćenje podataka.

U vezi s 2. preporukom iz godišnjeg izvješća za 2019. vidjeti odgovor Komisije na točku 3.17.

Preporuka 1. – Potrebno je poduzeti mjere kako bi se zajamčila pouzdanost talijanskih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima

Komisija prihvaća preporuku, a odstupanja u obračunu TVS-a u Italiji razmotrit će u okviru postupka zbog povrede ako se problem ne riješi u roku koji su odredili Italija i Revizorski sud.

Preporuka 2. – Potrebno je poboljšati upravljanje zadrškama u vezi s PDV-om

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija planira pravovremeno revidirati svoje operativne postupke. Međutim, radikalno pojednostavnjenje Uredbe Vijeća br. 1553/89 počelo se primjenjivati tek od financijske godine 2021. Rok za dostavu prvih izvješća o PDV-u na temelju izmijenjene Uredbe je 31. srpnja 2022. Taj se pregled planira pokrenuti kad se stekne dovoljno iskustva u primjeni novih i pojednostavnjenih izvješća i novog pravnog okvira.

Komisija će u međuvremenu nastaviti razmatrati zadrške u kontekstu inspekcijskih aktivnosti i prema potrebi primjenjivati raspoložive alate za postavljanje rokova nacionalnim tijelima.

Preporuka 3. – Potrebno je poboljšati procjenu financijskih rizika u području carina

Komisija prihvaća preporuku.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 4. – JEDINSTVENO TRŽIŠTE, INOVACIJE I DIGITALIZACIJA”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

U okviru programa Obzor Europa, najvećeg programa za istraživanja i inovacije s proračunom od 95,5 milijardi EUR, Komisija se koristi iskustvom stečenim na programu Obzor 2020. i nastavlja primjenjivati svoju politiku pojednostavnjivanja. U programu Obzor Europa za sve EU-ove programe financiranja upotrebljava se standardni predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, uvelike se primjenjuju pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova (jedinični troškovi, paušalne stope i jednokratni iznosi), upotrebljavaju se jednostavniji programi nadoknade troškova u odgovarajućim područjima te se primjenjuje pojednostavnjeni sustav revizije.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

4.6. Komisija prima na znanje stopu pogreške koju je izračunao Revizorski sud i poduzet će mjere za rješavanje utvrđenih problema.

Nadalje, Komisija upućuje na svoju procjenu stope pogreške za naslov VFO-a, kako je objavljeno u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti (vidjeti i odgovor na točku 4.29.).

Stopa pogreške za rashode za istraživanja i inovacije izračunava se na temelju revizija provedenih u višegodišnjem financijskom razdoblju, tj. revizije 418 statistički reprezentativnih zahtjeva za povrat troškova koji obuhvaćaju troškovnike od početka okvirnog programa Obzor 2020. i 170 revizija provedenih u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF). Drugim riječima, Komisija je odlučila provesti višegodišnju strategiju kontrole utvrđivanjem kumulativne stope pogreške za ukupno trajanje programa. Kad je riječ o Obzoru 2020., Komisija je prilagodila prvotnu procjenu stope preostale pogreške na temelju revizija 1 304 sudionika zaključenih 2020. i 2021.

Kad je riječ o podacima sa slike 4.3., na kojoj je stopa pogreške raščlanjena po vrstama pogrešaka, Komisija smatra da nepoštovanje pravila javne nabave ne utječe na poravnanje iznosa pretfinanciranja za Agenciju Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER).

Vidjeti i odgovor Komisije na točku 4.9. podtočku (a).

4.7. Okvirni programi za istraživanja i inovacije u proteklih su deset godina pojednostavnjeni. Međutim, financiranje koje se temelji na stvarnim troškovima i dalje je relativno složeno i sklono pogreškama jer se mora prilagoditi brojnim zahtjevima i računovodstvenim praksama.

Stoga su za daljnje pojednostavnjenje postupaka u okviru programa Obzor Europa važne dvije mjere: povećana upotreba jednokratnih iznosa (nakon uspješnog pilot-projekta u okviru programa Obzor 2020.) i sustav jediničnih troškova za troškove osoblja, koji je dostupan za sva bespovratna sredstva.

Financiranje jednokratnim iznosima uvodi se postupno, a prvi veći val očekuje se u okviru programa rada za razdoblje 2023.–2024. Sustav jediničnih troškova za troškove osoblja (trenutačno u fazi razvoja) ima ogroman potencijal jer troškovi osoblja čine više od 60 % proračuna prosječnog ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i neusporedivo su najveći izvor pogrešaka.

Istodobno, Komisija pruža potporu podnositeljima zahtjeva za program Obzor Europa komunikacijskim kampanjama i radionicama usmjerenima na korisnike u slučaju kojih postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške, kao što su mala i srednja poduzeća te novi korisnici.

4.8. Komisija kontinuirano radi na pojednostavnjenju. Međutim, unatoč djelovanju Komisije koje je bilo usredotočeno na sustavne, raširene i ciljane komunikacijske kampanje, i dalje postoje određene vrste korisnika, kao što su mala i srednja poduzeća te novi korisnici, koji su sklonije pogreškama. Ipak, sudjelovanje tih korisnika važno je za uspjeh okvirnog programa.

Komisija prima na znanje da je udio programa Obzor 2020. i FP7 u ukupnoj stopi pogreške niži nego prošle godine.

4.9. (a) Kad je riječ o dvama slučajevima nepravilnosti u postupcima javne nabave koja je naveo Revizorski sud, Komisija naglašava sljedeće:

Slučaj u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) povezan je sa situacijom u kojoj je nacionalni sud proglasio postupak javne nabave nezakonitim, a nije poništio ugovor. Budući da je ugovor ostao na snazi, a radovi su stvarno izvršeni, Komisija je morala troškove smatrati prihvatljivima i izvršiti odgovarajuća plaćanja.

Kad je riječ o drugom slučaju, Komisija prima na znanje pogrešku u javnoj nabavi utvrđenu 2020. u Agenciji Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER), ali ne smatra da ta pogreška utječe na plaćanje Komisije iz 2021. za poravnanje iznosa pretfinanciranja doprinosa EU-a ACER-u, koje je predmet revizije. Pogreška koju navodi Revizorski sud dogodila se na razini Agencije u vezi s postupkom javne nabave za koji je zadužen dužnosnik za ovjeravanje Agencije. Komisija podsjeća da Agenciji plaća doprinos za uravnoteženje na temelju njezina izvještaja o realizaciji. Komisiji nije preostala druga mogućnost nego da poravna iznos pretfinanciranja povezan s doprinosom EU-a jer su svi pravni uvjeti za poravnanje ispunjeni.

4.10.–4.11. Komisija prima na znanje slučajeve mjerljivih pogrešaka korisnika, kojih službe Komisije nisu bile svjesne jer ih revizori koje su angažirali korisnici (revizori CFS-a) nisu otkrili u okviru svojih ovlasti.

Potvrdama o financijskim izvještajima (CFS), koje izdaju revizori CFS-a, pokriva se ukupni iznos bespovratnih sredstava koje je zatražio sudionik i *ex ante* potvrđuje prihvatljivost zahtjeva za povrat troškova koje Komisija poslije nadoknađuje.

Uz uvažavanje nedostataka i radi daljnjeg poboljšanja kvalitete i pouzdanosti CFS-a Komisija organizira ciljane internetske seminare namijenjene revizorima CFS-a, kako bi ukazala na najčešće pogreške tijekom revizija (npr. troškovi osoblja, podugovaranja i drugi izravni troškovi itd.).

Osim samorazumljivog predloška za potvrde o reviziji u okviru programa Obzor 2020. Komisija revizorima CFS-a daje povratne informacije kad se pogreške u potvrdama o financijskim izvješćima utvrde *ex post* financijskim revizijama.

Naposljetku, Služba za upite o istraživanju daje smjernice revizorima CFS-a putem internetskih zahtjeva.

Neprihvatljivi troškovi osoblja

4.12. Program Obzor 2020. bio je korak naprijed u pojednostavnjivanju i usklađivanju pravila za nadoknadu nastalih troškova. Ipak, troškovi osoblja i dalje su glavni izvor pogrešaka. Čini se da je to makar djelomično logična posljedica činjenice da troškovi osoblja čine najveći udio u ukupnim troškovima koje su prijavili korisnici programa Obzor 2020.

Uzimajući u obzir taj nedostatak, za aktualni VFO (2021.–2027.), koji uključuje program Obzor Europa, Komisija je izradila poslovni predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava kojim je predviđena primjena jednostavne metode naplate troškova osoblja utemeljene na izračunu dnevne stope, kojom je zamijenjena metoda s čestim pogreškama korištena u programu Obzor 2020.

Nadalje, u skladu s nalazima izvješća Revizorskog suda za 2020. Komisija češće provodi osposobljavanje i aktivnosti informiranja (vidjeti i odgovore na točke 4.11. i 4.20. te preporuku 4.1.).

U 2021. Komisija je organizirala sedam internetskih seminara o tome kako „izbjeći pogreške u prijavljivanju troškova osoblja u bespovratnim sredstvima za Obzor 2020.”. Poziv je posebno bio upućen MSP-ovima i novim korisnicima bespovratnih sredstava kojima se bliži razdoblje izvješćivanja. Na tim događanjima (koja se i dalje održavaju svaka dva mjeseca u 2022.) Komisija potiče upotrebu asistenta za izračun troškova za osoblje.

Osim toga, Komisija je organizirala internetski seminar namijenjen projektnim i financijskim službenicima, na kojem su službe Komisije i Revizorski sud održali prezentacije i informirali o važnosti smanjenja stope pogreške u programu Obzor 2020. Tada je održana i opsežna prezentacija dostupnih alata (informatički alati, smjernice, osposobljavanja, internetski seminari) za provođenje *ex ante* kontrola.

Izračun satnica

4.13. Izračun satnica i dalje je u središtu aktivnosti informiranja koje Komisija redovito organizira (vidjeti odgovor na točku 4.12.)

Opsežna upotreba asistenta za izračun troškova osoblja pomogla bi korisnicima da ispravno prijavljuju troškove osoblja. Nadalje, korisnici se potiču da od Službe za upite o istraživanju izravno traže pojašnjenja praktičnih pitanja povezanih s upravljanjem bespovratnim sredstvima.

4.15. Metoda izračuna godišnjih satnica u okviru programa Obzor 2020. temelji se na posljednjoj zaključenoj financijskoj godini u koju su uračunati zakonski godišnji odmor i trinaesta plaća. Komisija je to smatrala pouzdanim brojnikom. Naime, za razdoblja koja ne obuhvaćaju cijelu financijsku godinu mogu se pojaviti razlike u satnici kod iste osobe, ali korisnici mogu izabrati pojednostavnjeni zajednički broj produktivnih sati, čime se sprečava opasnost od odstupanja.

Ta metoda izračuna izmijenjena je i pojednostavnjena za program Obzor Europa, u kojem će se obračunavati jedinstvena stopa po izvještajnom razdoblju.

4.16. U predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima prikazani su praktični primjeri bonusa i izračuna produktivnih sati. Korisnici imaju mogućnost primijeniti standardni broj produktivnih sati, čime se smanjuje opasnost od pogrešaka. Komisija potiče tu mogućnost za vrijeme provedbe programa.

Vremensko izvješćivanje

4.17. Komisija je pojednostavnila i formalne zahtjeve programa Obzor Europa koji se odnose na evidentiranje radnog vremena za troškove osoblja povezane s projektom. U okviru bespovratnih

sredstava i dalje se, međutim, mogu pojaviti nedostaci u evidenciji radnog vremena osoblja projekta, kao što je vidljivo iz primjera o kojima je izvijestio Revizorski sud.

Kako bi pokušala riješiti problem netočne evidencije radnog vremena, Komisija je sudionicima stavila na raspolaganje razne smjernice, posebno vodeći računa o tome da je bilježenje sati utrošenih na izvršenje mjere obvezno. Uvođenjem izjave za osobe koje rade isključivo za mjeru nastojali su se pojednostavniti postupci. I revizorima koje angažiraju korisnici naloženo je da pri podnošenju potvrde o financijskim izvještajima provjere postojanje odgovarajućih sustava vođenja evidencije.

Usklađivanja prethodnih izvještajnih razdoblja i druge pogreške u troškovima osoblja

4.18. Komisija priznaje teškoće koje može predstavljati metoda izračuna satnice, posebno za nove korisnike programa. Međutim, usklađivanja financijskih izvještaja ne bi se trebala provoditi bez odgovarajućeg razloga i opravdanja.

4.19. Komisija je u svoje smjernice o *ex ante* kontrolama međuplaćanja i završnih plaćanja u okviru programa Obzor 2020. uvrstila posebne sažetke rizika namijenjene rizicima koje spominje Revizorski sud (upotreba proračunskih umjesto stvarnih troškova, pogrešno izračunana satnica, nepostojanje ispravne evidencije radnog vremena, neplanirani troškovi podugovaranja).

Glavni akteri uključeni u provedbu *ex ante* kontrola već se osposobljavaju.

Komisija napominje da je slučaj iskusnog istraživača kojem su dodijeljena bespovratna sredstva u okviru aktivnosti „Marie Skłodowska-Curie” izoliran i specifičan i da se ne bi trebao smatrati primjerom najčešće pogreške.

Okvir 4.2. – Primjer iskusnog istraživača koji nije ispunjavao uvjete prihvatljivosti, a ostvario je koristi od stipendije u okviru aktivnosti „Marie Skłodowska-Curie”

U kontekstu postupanja Komisije nakon nalaza Revizorskog suda iz okvira 4.2. korisnik tvrdi da je istraživačica stekla dodatno neplaćeno istraživačko iskustvo u punom radnom vremenu prije početka njezina doktorskog studija.

Jednakovrijedno istraživačko iskustvo u punom radnom vremenu mjeri se od dana dobivanja akademskog stupnja koji mu daje formalno pravo da pristupi doktoratu.

Stoga je ukupno istraživačko iskustvo prije roka za podnošenje prijedloga dulje od četiri godine i može biti u skladu s drugim uvjetom prihvatljivosti utvrđenim u programu rada.

Iako ti dodatni detalji nisu bili dostavljeni u vrijeme podnošenja prijedloga, Komisija ih mora ispitati jer mogu bitno utjecati na prihvatljivost i povrat bespovratnih sredstava.

Komisija analizira dodatne dokaze koje je korisnik podnio u prilog svojem zahtjevu.

Problemi kod privatnih subjekata, osobito MSP-ova i novih sudionika

4.20.–4.21. Komisija dijeli stajalište Revizorskog suda (potkrijepljeno statističkim dokazima) da je u slučaju MSP-ova (i novih korisnika) veća vjerojatnost da će doći do pogreške. Međutim, Komisija na svim razinama potiče njihovo sudjelovanje, ključno za uspjeh programa.

Kako bi ublažila problem, Komisija je usmjerena uglavnom na nove korisnike i MSP-ove te ih pojedinačno poziva da sudjeluju u njezinim internetskim informativnim kampanjama o izbjegavanju pogrešaka u prijavljivanju troškova u okviru programa Obzor 2020. (vidjeti i odgovor na točku 4.12.).

Pogreške u području drugih izravnih troškova

4.22. Komisija priznaje nastanak pogrešaka povezanih s amortizacijom i već je u svoje smjernice za *ex ante* provjere uvrstila pojačanu provjeru specifičnu za vrstu rizika „troškovi opreme koji nisu prijavljeni kao troškovi amortizacije”.

Okvir 4.3. – Troškovi za radove za koje je povrat zatražen i koji su nadoknađeni dvaput

Komisija priznaje jedan slučaj dvostruke nadoknade i potvrđuje da su korektivne mjere već poduzete: Komisija je 25. svibnja 2022. predmetnom korisniku izdala prethodni informativni dopis radi povrata neopravdano traženog iznosa, koji će se vratiti u narednim tjednima.

PREGLED IT SUSTAVA ZA BESPOVRATNA SREDSTVA ZA ISTRAŽIVANJE

4.23. Paket eGrants ključan je informatički alat za upravljanje bespovratnim sredstvima iz okvirnih programa za istraživanje i inovacije. Obuhvaća cijeli ciklus bespovratnih sredstava i uvelike utječe na operativno i financijsko praćenje programa Obzor 2020. i njegova nasljednika Obzor Europa.

4.24. Usto, paket eGrants ključan je alat za praćenje projekata, povezan s Komisijinim informatičkim sustavom za računovodstvo ABAC, kojim se omogućuje dosljednost financijskih informacija.

4.25. Upotreba asistenta za izračun troškova osoblja doista se sustavno promiče u svim aktivnostima povezanima s programom Obzor 2020. Ipak, sudionici u tekućim postupcima dodjele bespovratnih sredstava, a posebno stalni korisnici, ne upotrebljavaju ga često. U ovoj fazi programa nije vjerojatno da će Komisija moći znatno povećati postotak korisnikâ.

4.26. Komisija je automatizirala upravljanje bespovratnim sredstvima u okviru programa Obzor 2020., a ta će se digitalizacija nastaviti u okviru programa Obzor Europa.

Kad je riječ o *ex post* revizijama, informatički sustavi Komisije vode evidenciju svih dokumenata prikupljenih tijekom revizija. Ti sustavi obuhvaćaju i potrebne financijske podatke iz računovodstvenih sustava subjekata revizije, koji se odnose na projekte obuhvaćene revizijom. Stoga su računovodstveni podaci i podaci na razini računa stavljeni na raspolaganje u *ex post* financijskim revizijama.

Povezivanje računovodstvenih sustava korisnikâ programa Obzor 2020. sa sustavom za izvješćivanje Sygma ne bi bilo tehnički izvedivo. Osim toga, s obzirom na to da su korisnici autonomni subjekti neovisni o Komisiji, taj automatski dohvat dokumenata potaknuo bi pravna pitanja. Kako bi se zajamčila odgovarajuća pokrivenost uzoraka planiraju se *ex post* revizije.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

4.28. Komisija izražava zadovoljstvo opažanjem Revizorskog suda da pregledana godišnja izvješća o radu pružaju vjernu procjenu financijskog upravljanja relevantnih glavnih uprava/izvršne agencije u pogledu pravilnosti povezanih transakcija.

4.29. U godišnjem izvješću o radu GU-a RTD navodi se da rizik pri plaćanju za cijelo područje istraživanja i inovacija iznosi 2,29 %, a stopa preostale pogreške za GU RTD 1,67 %.

Te stope pogreške izračunane su na temelju rezultata 1 304 sudjelovanja u reviziji Komisije u okviru programa Obzor 2020., raspoloživa pri izradi godišnjeg izvješća o radu. Na temelju toga Komisija je uvjerena u pouzdanost rezultata stope pogreške koju je izračunala primjenom svoje metodologije.

Komisija je razmotrila opažanja o izračunu stope pogreške o kojima je izvijestio Revizorski sud i izražava zadovoljstvo potvrdom Revizorskog suda.

4.30. Komisijin rizik pri plaćanju za Obzor 2020. u granicama je utvrđenima u popratnom financijskom izvještaju uz Uredbu o Obzoru 2020. (stopa pogreške od 2 do 5 % sa stopom preostale pogreške što bliže 2 %). Stoga, zadrška u tom kontekstu za razdoblje programa Obzor 2020. nije potrebna.

4.31. U narednim godinama primijenit će se strategija *ex post* revizije koja se odnosi na Obzor Europa, a kojom se nastoji postići da stopa preostale pogreške bude niža od 2 %.

4.32. Komisija je predana potpunoj i pravodobnoj provedbi preporuka Službe za unutarnju reviziju. Unatoč tome, kao što navodi Revizorski sud, za jednu „vrlo važnu" preporuku Službe za unutarnju reviziju istekao je rok zbog kašnjenja u potpisivanju novog okvirnog ugovora s vanjskim revizorskim društvima (potpisan početkom 2022.).

Treba napomenuti da su novim, potpisanim okvirnim ugovorom uvedeni stroži zahtjevi kvalitete za vanjska revizorska društva koja angažira Zajednička služba za reviziju, kao što je obvezno osposobljavanje, koje prije nije bilo obvezno.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključci

4.37.–4.38. Procijenjena stopa pogreške o kojoj je izvijestio Revizorski sud i koja se izračunava na godišnjoj osnovi jedan je od pokazatelja učinkovitosti provedbe rashoda EU-a.

U isto vrijeme Komisija provodi višegodišnju strategiju kontrole na temelju *ex post* revizije za rashode za istraživanja. Na temelju toga njezine službe izračunavaju stopu preostale pogreške, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravci i učinci svih njihovih kontrola i revizija u razdoblju provedbe programa.

Na temelju obavljenog rada Komisija smatra da je rizik pri plaćanju predstavljen u AMPR-u za naslov 1. VFO-a reprezentativan za razinu pogreške (vidjeti točke 4.6. i 4.29.). Ta se procjena temelji

na metodologiji koja Komisiji, kao upravitelju proračuna EU-a, omogućuje da utvrdi i razlikuje područja visokog, srednjeg i niskog rizika te da usmjeri svoj rad na ublažavanje rizika.

Rizik pri plaćanju u okviru programa Obzor 2020. (2,29 %) i dalje je unutar granica navedenih u zakonodavnom financijskom izvještaju koji prati prijedlog Komisije za Obzor 2020.

Sve veća upotreba jednokratnih iznosa i tekući razvoj fakultativnog jediničnog troška (jedinstvena dnevna stopa po korisniku), koji zamjenjuju sve izračune za troškove osoblja, pridonijet će smanjenju rizika od pogrešaka u programu Obzor Europa.

Praćenje provedbe preporuka u godišnjim izvješćima za razdoblje 2019.–2020.

4.39. Komisija smatra da su sve preporuke iz prethodnih godišnjih izvješća Revizorskog suda u potpunosti provedene iako će poduzetim mjerama trebati neko vrijeme da se realiziraju.

Preporuke

Preporuka 4.1. – Potrebno je upotrebljavati asistent za izračun troškova osoblja

Komisija prihvaća ovu preporuku, koja se trenutačno provodi.

Komisija raznim aktivnostima kontinuirano potiče upotrebu asistenta za izračun troškova osoblja. Detaljan priručnik za korisnike na portalu je za financiranje i ponude u odjeljku Obzor 2020. Internetski vodič/Bespovratna sredstva/Upravljanje bespovratnim sredstvima/Periodična izvješća.

Asistent je korisnicima dostupan u trenutku šifriranja troškova u njihovim financijskim izvještajima. Upotreba asistenta promiče se na svim internetskim seminarima održanima 2021. na temu sprečavanja pogrešaka u prijavljivanju troškova osoblja u okviru programa Obzor 2020. (dosegnuto su ukupno 98 783 pregleda), kao i na osposobljavanjima i sastancima s nacionalnim kontaktnim točkama.

Komisija radi na prilagodbi asistenta za izračun troškova osoblja programu Obzor Europa.

Preporuka 4.2. – Korisnicima treba pružiti smjernice

Komisija prihvaća ovu preporuku. Iznimno je važno omogućiti jasno razumijevanje pravila programa Obzor Europa, posebno pravila o prihvatljivosti troškova.

Tu je preporuku Komisija već počela provoditi na sljedeće načine:

– informativna i komunikacijska događanja održavaju se od početka programa Obzor Europa, pri čemu se posebna pozornost posvećuje bitnim razlikama između programa Obzor 2020. i Obzor Europa, posebno s obzirom na prihvatljivost troškova. Treba napomenuti da su već u dva navrata organizirani dani koordinatora, koji su dosegli više od 170 000 pregleda;

– Služba za upite o istraživanju, posebna služba za pomoć korisnicima koja pruža pojašnjenja i objašnjenja programa EU-a za istraživanja (uključujući Obzor 2020. i Obzor Europa), već je osnovana.

Preporuka 4.3. – Potrebno je poboljšati *ex ante* kontrole

Komisija prihvaća ovu preporuku, koja se trenutačno provodi.

Postojeće smjernice o *ex ante* kontrolama međuplaćanja i završnih plaćanja u okviru programa Obzor 2020. dostupne na platformi GoFund već obuhvaćaju posebne tematske „obrasce” u kojima se obrađuju specifične vrste rizika.

Jedan od tih obrazaca pokriva rizik „pogrešno izračunane satnice (upotreba procjena, pogrešan izračun produktivnih sati, bonusi pogrešno dodani satnici itd.)”.

Ova će se preporuka podijeliti s članovima Mreže za istraživanje i inovacije za *ex ante* praktičare (grupa RINEC, osnovana 2021. radi dijeljenja najboljih primjera iz prakse i pojednostavnjenja *ex ante* kontrola), pri čemu će se još jednom pozornost posvetiti važnosti tog problema.

Komisija će procijeniti i izvedivost dodavanja izjave o odricanju od odgovornosti u trenutku ispunjavanja financijskih izvještaja korisnika, uz podsjetnik da preračunavanje satnica nije dopušteno.

Preporuka 4.4. – Potrebno je pružiti smjernice neovisnim revizorima

Komisija prihvaća preporuku, koja se trenutačno provodi.

Komisija je dodatno poboljšala smjernice za revizore CFS-a tako što je na portalu za financiranje i ponude na YouTubeu stavila na raspolaganje niz internetskih seminara o najčešćim pogreškama otkrivenima u revizijama i kategorijama troškova koje su najsklonije pogreškama.

Komisija će i dalje informirati revizore CFS-a.

Preporuka 4.5. – Potrebno je proširiti funkcionalnosti u sustavu eGrants

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će i dalje težiti dodatnoj digitalizaciji kao sredstvu pojednostavnjenja. Stoga se mogu razumno očekivati buduća poboljšanja njezinih digitalnih alata. Komisija će za sljedeći okvirni program za istraživanje i inovacije procijeniti izvedivost proširenja funkcionalnosti u sustavu eGrants na procjenu rizika i automatske provjere, u skladu sa svojom politikom pojednostavnjenja.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 5. – KOHEZIJA, OTPORNOST I VRIJEDNOSTI”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

Države članice kohezijsku politiku provode u okviru podijeljenog upravljanja putem raznih programa (415) i uz pomoć raznih aktera na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, zbog čega je okvir jamstva višeslojan. Upravljačka tijela odabiru operacije i provode provjere upravljanja prijavljenim rashodima, što je prva linija obrane za sprečavanje i otkrivanje nepravilnosti. Revizijska tijela druga su razina kontrole te na temelju sustavnih revizija i revizija reprezentativnih uzoraka operacija potvrđuju jesu li provjere upravljanja bile učinkovite u sprečavanju nepravilnosti. Komisija svoj postupak jamstva temelji na rezultatima svih revizija sažetima u paketima jamstava koji sadržavaju revizorska mišljenja i prijavljene stope pogreške za svaki program te na daljnjem revizijskom radu u okviru kojeg ocjenjuje učinkovitost rada programskih tijela i pouzdanost prijavljenih revizorskih mišljenja i stopa pogreške.

S obzirom na tu diversificiranost Komisija u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL na potpuno transparentan način navodi:

— detaljnu procjenu stanja svih programa, npr. u pogledu učinkovitosti funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole te stopa pogreške, na temelju svih dostupnih rezultata revizije (vidjeti grafikone na stranicama 39. i 59. godišnjih izvješća o radu za 2021. GU-a REGIO i GU-a EMPL),

— za svaki program potvrđene stope pogreške za prethodnu računovodstvenu godinu i najnovije prijavljene stope pogreške, prije i nakon dodatnih ispravaka programskih tijela kao rezultat revizija, te revizorsko mišljenje Komisije (vidjeti tablice u Prilogu 7.B svakom godišnjem izvješću o radu).

Komisija je općenito zaključila da se od početka višegodišnjeg razdoblja povećava broj programa koji funkcioniraju dobro ili dovoljno dobro. To se može pripisati stalnom radu na izgradnji administrativnih kapaciteta, osposobljavanju, korektivnim mjerama koje su poduzete kao rezultat revizija te razmjeni dobrih praksi i alata. Stope pogreške za određeni program objedinjene su u ključnom pokazatelju uspješnosti koji se odnosi na zakonitost i pravilnost (KPU 4 za GU EMPL i KPU 5 za GU REGIO), a koji se prikazuje kao raspon ponderirane prosječne potvrđene stope pogreške za sve programe dopunjene maksimalnom vrijednošću kako bi se uzeli u obzir mogući dodatni rizici (1,9 %–2,5 % za GU REGIO, 1,7 %–2,4 % za GU EMPL).

Komisija u godišnjim izvješćima o radu izvješćuje i o značajnim ispravcima koje su provele države članice (ukupno više od 1,6 milijardi EUR konačnih ispravaka za računovodstvenu dokumentaciju zaprimljenu za razdoblje 2020.–2021.), uključujući dodatne financijske ispravke koje je Komisija zatražila u okviru praćenja vlastitih revizija, revizija Europskog revizorskog suda ili izvješća OLAF-a kako bi se preostali rizik po potrebi smanjio na razinu nižu od 2 % za prethodne programe (ukupno najmanje 193 milijuna EUR u 2021.) – vidjeti Prilog 7.H godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL.

Komisija je 2021. od revizijskih tijela zatražila da posebnu pozornost obrate na nove uvjete prihvatljivosti i fleksibilnosti uvedene izmjenama inicijative CRII/CRII+ radi ublažavanja krize uzrokovane bolešću COVID-19 te na potencijalnu neopravdanu upotrebu hitnih postupaka u javnoj nabavi. Nastavila je i aktivno promicati primjenu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova i financiranja koje nije povezano s troškovima (FNLTC) za razdoblje 2021.–2027. jer se očekuje da će ti programi biti manje podložni pogreškama.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA, GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

Rezultati ispitivanja transakcija i pregleda/ponovne provedbe revizijskog rada

5.15. Razina pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud ostala je stabilna u usporedbi s razinama pogreške u prethodnim godinama. Komisija će pratiti sve pogreške koje je utvrdio Europski revizorski sud i zatražit će dodatne financijske ispravke kad je to primjereno i zakonito. Komisija primjećuje i da se više od trećine stope pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud odnosi na samo jedan nacionalni program i odražava vrlo specifičan problem.

Procjene razine pogreške objavljene u godišnjim izvješćima o radu za 2021. GU-a REGIO i GU-a EMPL temelje se na detaljnoj analizi stanja svakog programa.

Komisija primjećuje da je maksimalna vrijednost njezine procijenjene pogreške za kohezijsku politiku (2,5 %) koja se u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti uzima u obzir za izračun ukupnog rizika Komisije u trenutku plaćanju već treću godinu zaredom unutar raspona pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud.

Komisija smatra da u slučaju dviju transakcija koje je Europski revizorski sud utvrdio u vezi s jednim programom iz razdoblja 2007.–2013. ne postoji pravna osnova za određivanje financijskih ispravaka.

5.16. Revizijska tijela imaju važnu ulogu u otkrivanju pogrešaka koje su dovele do znatnih financijskih ispravaka i povlačenja prije nego što je računovodstvena dokumentacija programa podnesena Komisiji. Kako je prijavljeno u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za 2021., od početka razdoblja 2014.– 2020. države članice kumulativno su odbile 12,2 milijarde EUR za rashode za EFRR/KF u okviru konačnih ispravaka i privremenih povlačenja u računovodstvenoj dokumentaciji i 3,7 milijardi EUR za rashode za ESF/Inicijativu za zapošljavanje mladih u okviru konačnih ispravaka i privremenih povlačenja u računovodstvenoj dokumentaciji, od čega 15 % do 20 % kao rezultat rada revizijskih tijela.

Revizijska tijela prijavila su ukupnu stopu pogreške višu od 2 % za približno trećinu programâ, čime su dokazala svoju sposobnost otkrivanja pogrešaka.

Komisija se slaže da su u pojedinim slučajevima neke pogreške ostale neotkrivene ili nisu na odgovarajući način uzete u obzir u izračunu prijavljene stope pogreške.

5.17. Na temelju zajedničke kategorizacije Komisija i revizijska tijela općenito su utvrdili nepravilnosti u istim kategorijama kao i Europski revizorski sud: neprihvatljivi rashodi, javna nabava, revizijski trag i državna potpora. Komisija će pratiti sve pogreške o kojima je izvijestio Europski revizorski sud i primijenit će financijske ispravke kad je to primjereno i pravno moguće.

Komisija smatra da u slučaju dviju transakcija koje je Europski revizorski sud utvrdio u vezi s jednim programom iz razdoblja 2007.–2013. ne postoji pravna osnova za određivanje financijskih ispravaka.

Neprihvatljivi troškovi

5.18.–5.19. Provjere upravljanja prva su linija obrane u sprečavanju i otkrivanju pogrešaka, posebno kad je riječ o prihvatljivim troškovima i pravilima.

Komisija je državama članicama uputila ažurirane smjernice za programsko razdoblje 2014.–2020. kojima se, zajedno s poboljšanom primjenom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, nastoji dodatno poboljšati učinkovitost provjera upravljanja u otkrivanju neprihvatljivih troškova i operacija. Međutim, učinkovitost provjera ovisi o broju osoblja koje je u predmetnim upravama raspoloživo za takve provjere, razini osposobljavanja koju je prošlo to osoblje te njihovu iskustvu u tom području.

Komisija poduzima preventivne i korektivne mjere i zahtijeva korektivne mjere čim se otkriju nedostaci. To podrazumijeva poboljšanje metodoloških alata, zapošljavanje dodatnog osoblja, uključujući stručnjake, aktivnosti osposobljavanja za nove alate ili za ispravno tumačenje najčešćih pogrešaka te poboljšanje postupaka odabira.

Radi veće učinkovitosti i usmjerenosti u programskom razdoblju 2021.–2027. provjere upravljanja temelje se na riziku kako bi se raspoloživi administrativni resursi bolje usmjerili na ciljane izvore pogrešaka. Stoga upravljačka tijela moraju kontinuirano prilagođavati pristup upravljanju rizikom na temelju učinkovitih mehanizama za povratne informacije među programskim tijelima o svim dostupnim rezultatima kontrole i revizije. Konkretno, kategorizacija rezultata revizije o kojima se iz godine u godinu izvješćuju upravljačka tijela trebala bi im omogućiti da u svoje procjene rizika uvrste češće izvore pogrešaka i da tome na odgovarajući način prilagode svoje pristupe i metode provjera upravljanja.

Okvir 5.1.– Troškovi prijavljeni za aktivnosti izvan prihvatljivog područja

Nizozemska je objasnila da se Odbor za praćenje na sjednici 2016. složio da je riječ o vrsti operacije koja podliježe reviziji Europskog revizorskog suda (korisnik se ne nalazi na prihvatljivom području, ali aktivnost ima izravnu korist od prihvatljivog područja). Međutim, taj se sporazum, unesen u zapisnik Odbora za praćenje, ne održava u naknadno predloženoj tablici za službenu odluku s popisom prihvaćenih aktivnosti. Odbor za praćenje razjasnio je to pitanje 2022.

5.22. Od korisnika koji provode operacije u korist sudionika koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih očekuje se da provedu razmjerne provjere osobnih izjava sudionika, posebno u pogledu njihova radnog statusa, na temelju svih mogućih neovisnih izvora. Međutim, ni korisnici ni programska tijela nemaju uvijek pristup bazama podataka o socijalnom osiguranju ili zapošljavanju, što ograničava mogućnost provedbe takvih provjera u praksi.

Okvir 5.2. – Neprovjeravanje statusa sudionika

Status sudionika koji pripadaju skupini mladih u pogledu toga rade li, jesu li u sustavu redovitog obrazovanja te jesu li u sustavu obrazovanja odraslih trebalo bi provjeravati na temelju pouzdanih i provjerenih izvora, koliko je to moguće i izvedivo, uzimajući u obzir činjenicu da u članku 16. Uredbe o ESF-u nije utvrđena definicija osobe koja ne radi, nije u sustavu redovitog obrazovanja te nije u sustavu obrazovanja odraslih. Stoga države članice odlučuju o tome hoće li provjeriti prihvatljivost sudionika te jesu li ispunjeni kriteriji.

U slučaju francuskog projekta (dvije transakcije) navedenog na kraju okvira 5.2. korisnik je provjerio status sudionika u bazi podataka zavoda za zapošljavanje. Provjerena je prihvatljivost sudionika, ali revizijski trag tih provjera nije u potpunosti dokumentiran.

Komisija je isto tako svjesna poteškoća s kojima se susreću mnoga druga provedbena tijela ili korisnici u okviru provedbe ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih u pogledu pristupa povjerljivim podacima povezanima, na primjer, s nezaposlenošću sudionika.

Zbog toga se u Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. izraz „mladi koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih” više ne odnosi na kriterij prihvatljivosti, nego na ciljnu skupinu, te se stoga odnosi samo na „mlade”, bez utvrđivanja pravila o definiciji ciljne skupine, o kojoj će odlučivati države članice.

5.23. Komisija je od uvođenja pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova aktivno radila na postupnom proširenju njihove primjene i smatra da je taj trud već doveo do pozitivnih rezultata te znatnog pojednostavnjenja i smanjenja administrativnog opterećenja.

Kako je preporučio Europski revizorski sud u prethodnim revizijama, Komisija će nastaviti aktivno promicati primjenu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova utvrđenih u Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. kako bi se smanjilo administrativno opterećenje za korisnike, promicala usmjerenost na rezultate i dodatno smanjio rizik od pogreške.

Okvir 5.3. – Metode koje se primjenjuju za nadoknadu iznosa korisnicima i prijavu rashoda u proračun EU-a za pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova koje nisu u skladu s regulatornim zahtjevima.

U četiri slučaja o kojima je izvijestio Europski revizorski sud u irskom programu programska tijela utvrdila su u različitim dokumentima za korisnike da će se prihvatljivi troškovi u okviru provedbe ESF-a temeljiti na pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova (fiksne stope definirane u članku 68. točki (b) i članku 68.b stavku 1. Uredbe o zajedničkim odredbama), pri čemu će se primjenjivati i nacionalna pravila o nadoknadi na temelju stvarnih troškova. Komisija ne preporučuje taj dvostruki sustav zbog potrebe da se postupak pojednostavni za korisnike. Međutim, to nije protivno Uredbi o zajedničkim odredbama i nije ugrozilo proračun EU-a jer su stvarni troškovi premašili iznose prijavljene primjenom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova.

Neprihvatljivi projekti

5.24.–5.27. Za dva projekta u okviru zaključenja programa za razdoblje 2007.–2013. Komisija smatra da nema pravne povrede zbog razloga objašnjenih u okviru 5.4.

Zbog razloga objašnjenih u okviru 5.5. Komisija smatra da su projekti u okviru jednog španjolskog programa u sklopu Inicijative za zapošljavanje mladih bili prihvatljivi, ali da nisu trebali biti nadoknađeni svi troškovi.

Komisija će s državom članicom razmotriti alternativne načine provedbe revidiranog programa Inicijativa za zapošljavanje mladih u okviru ESF-a za predstojeće programsko razdoblje.

Okvir 5.4. – Projekti koji su prethodno bili podupirani iz nacionalnih fondova, a koji su preraspodijeljeni za primanje potpore EU-a izvan razdoblja prihvatljivosti.

Dva slučaja koja je revidirao Europski revizorski sud odnose se na programsko razdoblje 2007.–2013., za koje ne postoji odredba o tome kad se operacije mogu odabrati. Jedini pravni zahtjev bila

je odredba iz članka 56. Uredbe br. 1083/2006, prema kojoj relevantni rashodi stvarno moraju biti plaćeni tijekom razdoblja prihvatljivosti, odnosno između 1. siječnja 2007. i 31. prosinca 2015., te da operacija provedena prije 1. siječnja 2007. ne može biti odabrana za potporu. Oba ta zahtjeva bila su ispunjena u tim dvama slučajevima. Čak i ako je operacija doista odabrana kasnije, to ne utječe na prihvatljivost povezanih rashoda koji su nastali u razdoblju prihvatljivosti.

Upravljačko tijelo odabralo je projekte i stoga su oni postali dio programa. Komisija stoga smatra da nije došlo do povrede primjenjivih pravnih odredbi.

Člankom 65. stavkom 6.Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014.–2020. uvedene su daljnje odredbe kojima se zabranjuje odabir fizički dovršenih operacija. Međutim, takve odredbe nisu bile na snazi za programsko razdoblje 2017.–2013. U skladu s preporukom Europskog revizorskog suda o retroaktivnosti operacija u okviru programskog razdoblja 2014.–2020. u godišnjem izvješću za 2019. Komisija je podsjetila Italiju na nemogućnost odabira fizički dovršenih operacija za to razdoblje.

Okvir 5.5. – Retroaktivna prijava mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih u program Garancija za mlade

Većina sudionika ispunjavala je uvjete jer je bila nezaposlena dan prije početka provedbe mjere u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih. Zavod za zapošljavanje mlade koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih, a koji su već ostvarivali korist od nacionalne mjere zapošljavanja retroaktivno je prijavio u program Inicijativa za zapošljavanje mladih. Nacionalni pravni okvir dopušta takvu retroaktivnu prijavu u ograničenom vremenskom razdoblju, podložno drugim uvjetima. Nakon toga španjolska tijela sudionike su obavijestila o toj prijavi.

Komisija je na temelju vlastitih provjera i revizija već primijenila paušalni financijski ispravak od 25 %. Smatra da je taj paušalni ispravak dovoljno visok da pokrije i dodatne nalaze Europskog revizorskog suda.

5.27. U odnosu na minimalno trajanje pojedinačnih privremenih ugovora nacionalna tijela odlučila su se za minimalno trajanje od 28 dana na temelju zaključka Odbora za zapošljavanje (EMCO) iz prosinca 2018., neovisno o preporuci Komisije.

Međutim, u praksi su takvi ugovori u velikom broju revidiranih slučajeva ukupno trajali više od šest mjeseci. To se ponekad postiglo s nekoliko uzastopnih ugovora, po mogućnosti s različitim poslodavcima. Komisija smatra da je program u cjelini učinkovito proveden jer se sudionike približilo tržištu rada, čime se povećala njihova šansa za dugoročno zaposlenje, kako pokazuju statistički podaci koje je dostavila država članica.

Povrede pravila unutarnjeg tržišta

5.30.–5.31. Pogreške povezane s državnim potporama proteklih godina čine manji udio pogrešaka koje su utvrdili tijela država članica i Komisija.

Za posljednju računovodstvenu godinu 2020.–2021., prema zajedničkoj kategorizaciji pogrešaka dogovorenoj s revizijskim tijelima, na državne potpore odnosilo se samo 1,7 % nalaza koje su utvrdile države članice i 9 % nalaza koje je utvrdila Komisija.

Komisija nastavlja provoditi mjere osmišljene u okviru akcijskog plana za državne potpore utvrđivanjem i širenjem dobre prakse te pružanjem osposobljavanja svim dionicima europskih strukturnih i investicijskih fondova.

5.33.–5.34. Javna nabava, koju obilježavaju složena nacionalna pravila i pravila EU-a, i dalje je značajan izvor pogrešaka koje otkrivaju i prijavljuju revizijska tijela. Komisija smatra da revizijska tijela trenutačno učinkovitije otkrivaju takve probleme u javnoj nabavi, što je znak da su mjere u pogledu administrativnih kapaciteta koje se provode u okviru Komisijina akcijskog plana za javnu nabavu urodile plodom. To se odražava i u relativno ograničenom broju pogrešaka u javnoj nabavi o kojem je izvijestio Europski revizorski sud.

Tom učinkovitijem otkrivanju pogrešaka pridonosi i odluka Komisije o financijskim ispravcima za pogreške u javnoj nabavi ažurirane u svibnju 2019. pružanjem usklađenog pristupa za programska tijela Komisije i država članica kad se bave nepravilnostima u javnoj nabavi (Odluka C(2019) 3452).

Međutim, Komisija u okviru akcijskog plana za javnu nabavu provodi mjere kako bi osigurala da korisnici (javni naručitelji) i programska tijela nastave poboljšavati svoje prakse nabave i povećaju svoje povezane administrativne kapacitete.

Okvir 5.7. – Nedostaci u provjeri i provedbi ugovornih uvjeta

Kad je riječ o ugovorima o predviđenoj kupoprodaji (vidjeti okvir 5.7.), proizvođači su zajedničkom pregovaračkom timu, koji se sastoji od predstavnika iz sedam država članica, odabranih među članovima Upravnog odbora i dužnosnika Komisije, iznijeli detaljne raščlambe troškova proizvodnje. Te su se informacije smatrale dostatnima s obzirom na to da u vrijeme pregovora još nije postojalo cjepivo protiv bolesti COVID-19. Međutim, zbog poslovne tajnosti pregovora te raščlambe nisu zabilježene u pisanom obliku.

Svi ugovori o predviđenoj kupoprodaji uključuju odredbu da Komisija ima pravo provoditi provjere i inspekcije na terenu u razdoblju od pet godina nakon konačnog plaćanja. Sva četiri ugovora o predviđenoj kupoprodaji koje je ispitao Europski revizorski sud dovela su do razvoja cjepiva koje je dobilo uvjetno odobrenje za stavljanje u promet, a u svim slučajevima osim jednog proizvođači su isporučili količine dogovorene u ugovoru o predviđenoj kupoprodaji. Stoga je samo u tom jednom slučaju neusklađenosti trebalo provesti dubinske provjere: dokazi koji su prikupljeni 2021. mogli su se upotrijebiti u korist Komisije i država članica u postupcima za sudske privremene mjere protiv proizvođača, koji su rezultirali pozitivnim ishodom.

U jednom ugovoru o predviđenoj kupoprodaji predviđeno je da se proizvođaču unaprijed plati radi osiguravanja naručene količine doza cjepiva i potpunog jamstva za ulaganje, tj. povrata unaprijed plaćenih sredstava od 100 %, među ostalim u slučaju nemogućnosti pribavljanja odobrenja za stavljanje u promet i za neisporučene ugovorene doze.

Rad revizijskih tijela

5.40.–5.41. U okviru podijeljenog upravljanja tijela koja upravljaju programom u prvom stupnju kontroliraju rashode koje su prijavili korisnici. To je prva linija obrane u osiguravanju zakonitosti i pravilnosti rashoda. Revizijska tijela provode revizije druge razine kako bi ispitala kvalitetu provjera upravljanja.

Komisija je 2021. nastavila opsežnu suradnju s tijelima za reviziju programa kako bi osigurala dosljedan i čvrst okvir za jamstva i kontrolu, među ostalim u uvjetima praktičnih ograničenja za

revizije tijekom pandemije, te po potrebi poboljšala kvalitetu rada u vezi s jamstvom jačanjem potrebnih kapaciteta za otkrivanje pogrešaka i korektivne mjere.

Kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL, Komisija je prvenstveno utvrdila nedostatke te je zatražila poboljšanja za 15 od 116 revizijskih tijela za kohezijsku politiku zaduženih za revizije u okviru provedbe EFRR-a i/ili ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih. Ta su revizijska tijela zadužena za reviziju 6,5 % rashoda u okviru provedbe EFRR-a/KF-a i 8,5 % rashoda u okviru provedbe ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih/FEAD-a.

5.41. Na razini programa, za računovodstvenu dokumentaciju prihvaćenu 2021., Komisija je potvrdila ukupnu stopu preostale pogreške nižu od praga značajnosti za 243 programa u okviru EFRR-a/KF-a (83 %; među ostalim u nekim slučajevima, prilagodbe bez značajnog utjecaja) i za 167 programa u okviru ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih/FEAD-a (78 %; među ostalim u nekim slučajevima, nakon prilagodbi bez značajnog utjecaja) te ukupnu preostalu stopu pogreške višu od praga značajnosti za 50 programa u okviru EFRR-a/KF-a (17 %) i za 48 programa u okviru ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih/FEAD-a (22 %). Ti programi čija je razina pogreške viša od praga značajnosti čine u 2021. samo jednu petinu (20 %) kohezijskih programa.

Nadalje, u skladu s pravnim zahtjevima, a u svrhu KPU-a koji se odnosi na zakonitost i pravilnost, u godišnjim izvješćima o radu izvijestilo se o dvama slučajevima u kojima su revizijska tijela uključila predujmove u financijske instrumente, ali koji ne mogu dovesti do dodatnih financijskih ispravaka.

5.42. Za drugi paket jamstva s ukupnom stopom preostale pogreške višom od 2 % koju je Europski revizorski sud ponovno izračunao nema pravne osnove za dodatne ispravke. Komisija stoga smatra da je ukupna stopa preostale pogreške u tom slučaju i dalje niža od 2 %.

5.43. Proteklih godina razina programa za koje je Komisija ponovno izračunala ukupnu stopu preostale pogreške višu od praga značajnosti ostala je stabilna za operativne programe u okviru EFRR-a/KF-a (oko 13 %) te se smanjila za operativne programe u okviru ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih/FEAD-a s 40 % u 2017. na 11 % u 2021.

Komisija primjećuje da su se paketi jamstava za koje Europski revizorski sud ponovno izračunava ukupnu stopu preostale pogreške višu od 2 % u nekim slučajevima odnosili na ograničeno povećanje ukupne stope preostale pogreške.

5.44.–5.45. Komisija se slaže da bi pogreške i nepravilnosti trebala otkrivati i ispravljati upravljačka tijela u prvom stupnju. Zbog toga nastavlja podupirati ta tijela radi poboljšanja njihovih administrativnih kapaciteta, i to osiguravanjem smjernica, ciljane potpore, kontinuiranog osposobljavanja i stručnog usavršavanja te potpore za pojednostavnjenje postupaka i izbjegavanje prekomjerne regulacije. Kad se utvrdi da su upravljačkim tijelima promakle pogreške, Komisija zahtijeva ciljane korektivne mjere kako bi se poboljšala kvaliteta i kvantiteta provjera koje provode predmetna tijela prije prijavljivanja rashoda. Osim toga, Komisija ujedno potiče revizijska tijela da izvješćuju i razgovaraju s upravljačkim tijelima o pogreškama koje su im promakle kako bi poboljšala svoje kapacitete za sprečavanje i otkrivanje pogrešaka, i to dodatnim smjernicama ili ciljanim osposobljavanjem za predmetne službenike.

Komisija smatra da ima razumno jamstvo o radu za većinu revizijskih tijela, osim za njih nekoliko koja moraju znatno poboljšati svoje kapacitete za reviziju kako bi otklonila utvrđene nedostatke (vidjeti zajednički odgovor Komisije na točke 5.40. i 5.41.).

Posljednjih godina postignuta su konkretna poboljšanja na temelju ciljanih korektivnih radnji preporučenih u nekoliko slučajeva u kojima su utvrđeni nedostaci, kako je prikazano u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu.

Komisija ne ocjenjuje pouzdanost revizijskih tijela samo na temelju ponovno izračunanih stopa pogreške (na koje mogu utjecati pojedinačne pogreške koje imaju značajan statistički učinak), nego i na temelju niza kriterija koji, ako nisu zadovoljavajuće procijenjeni, odražavaju sustavne nedostatke u radu revizijskih tijela.

Komisija je uspostavila čvrstu kontinuiranu suradnju sa svim revizijskim tijelima. To uključuje dijeljenje zajedničkih alata za reviziju, kao što su detaljni kontrolni popisi, razmjenu dobrih praksi među kolegama te kontinuirani profesionalni razvoj osoblja revizijskih tijela.

5.46. Komisija kontinuirano i proaktivno promiče dobru komunikaciju između revizijskih tijela i tijela za upravljanje programima kako je prikazano, na primjer, u „Povelji o dobrim praksama" koju promiče Revizorska zajednica (revizijska tijela Komisije i država članica) pri provedbi revizija u okviru kohezijske politike. Komisija smatra da su takva dobra komunikacija i povratne informacije ključni za osiguravanje poboljšanja u sustavima kontrole i bolje usmjerenih provjera upravljanja.

5.47. Komisija je u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL izvijestila o ograničenoj primjeni fleksibilnih mogućnosti koje revizijska tijela pružaju u uzorkovanju kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Unatoč zdravstvenoj krizi, ograničenjima i povećanom radnom opterećenju javnih uprava revizijska tijela nastavila su primjenjivati statističke metode za više od 91 % (REGIO 91 %, EMPL 92 %) rashoda upisanih u računovodstvenu dokumentaciju za godinu 2019./2020. Te su se brojke povećale za posljednju računovodstvenu dokumentaciju dostavljenu do 1. ožujka 2022., za koje su revizijska tijela upotrijebila statističke uzorke za u prosjeku više od 94 % (REGIO 94 %, EMPL 96 %) potvrđenih rashoda. Ta je fleksibilnost bila privremena i prestala se primjenjivati nakon računovodstvene godine 2019./2020.

5.48. i 5.50. Kako je navedeno u odgovoru na točku 5.44., Komisija kontinuirano surađuje s revizijskim tijelima kako bi se poboljšao revizijski trag njihova revizijskog rada, uključujući uzorkovanje kad je to potrebno.

Komisija će nastaviti promicati dobre prakse navedene u „Dokumentu za razmatranje o revizijskoj dokumentaciji", koji je izradila radna skupina sastavljena od revizijskih tijela i predstavnika Komisije, kako je navedeno u godišnjem izvješću Europskog revizorskog suda za 2019. u okviru 5.8. Podsjetit će predmetna revizijska tijela da vode odgovarajući revizijski trag svojih uzoraka.

5.52. Komisija je nedavno podsjetila revizijska tijela na to da bi kontrolni popisi koji se upotrebljavaju za reviziju operacija trebali sadržavati naznake o tome je li u okviru postupanja u skladu s preporukom Europskog revizorskog suda br. 5.2. u godišnjem izvješću za 2020. utvrđena sumnja na prijevaru. Pozdravlja činjenicu da se stanje poboljšava i nastavit će podsjećati revizijska tijela na to da u kontrolnom popisu u potpunosti dokumentiraju rad koji se obavlja na terenu u području otkrivanja prijevara.

Rad Komisije na osiguravanju jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu

5.54.–5.56. Komisija je osmislila sustav jamstva kako bi glavnim direktorima omogućila da osiguraju jamstvo za svaki od 418 pojedinačnih operativnih programa, u skladu s njihovom obvezom kao dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja. Komisija smatra da ima razumno jamstvo o zakonitosti i pravilnosti temeljnih rashoda, osim za programe za koje je u godišnjim izvješćima o radu, na temelju temeljite i pouzdane metodologije primijenjene za svaki operativni program, utvrdila da zahtijevaju dodatne financijske ispravke.

Nadalje, u godišnjim izvješćima o radu ukupni KPU prijavljen je kao ponderirani prosjek svih potvrđenih stopa pogreške. Komisija je izvijestila i o maksimalnoj razini tog KPU-a (najgori mogući scenarij) uzimajući u obzir sve prijavljene informacije koje su još u postupku provjere. Od ove je

godine uključila i „dodatni” rizik za određene operativne programe koje sama Komisija nikad nije revidirala ili na temelju prethodnih revizijskih nalaza revizijskog tijela.

Nadalje, prema primjenjivim odredbama predviđena je mogućnost da nacionalna tijela i Komisija provode revizije i sve potrebne dodatne financijske ispravke u višegodišnjem razdoblju (među ostalim u okviru revizija koje se provode do tri godine nakon godine u kojoj je računovodstvena dokumentacija prihvaćena). Ta mogućnost koju pruža suzakonodavac važna je za Komisiju kako bi mogla ispuniti svoje odgovornosti koje se odnose na izvršenje proračuna EU-a u okviru višegodišnjih programa.

Naposljetku, Komisija u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu, nakon zaključenja kontradiktornih postupaka s programskim tijelima i, kad je to potrebno, nakon što nacionalna tijela provedu relevantne dodatne financijske ispravke, izvješćuje o tome da GU REGIO i GU EMPL za prethodne računovodstvene godine mogu zaključiti kako je procijenjeno da je rizik u trenutku zaključenja znatno niži od 2 %, kako je predviđeno.

5.57. Komisija primjećuje da su maksimalne vrijednosti njezine procijenjene pogreške za naslov 2./podnaslov 2.a VFO-a (2,3 %/2,5 %), koje se u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti uzimaju u obzir za izračun ukupnog rizika Komisije u trenutku plaćanju, unutar raspona pogreške koji je procijenio Europski revizorski sud.

5.59. Komisija upućuje na odgovore u tematskom izvješću koje navodi Europski revizorski sud.

5.60. – prva alineja: Komisija smatra da detaljnom procjenom koja se temelji na kombinaciji dokumentacijskog revizijskog rada i revizijskog rada na terenu kojima su obuhvaćeni različiti pojedinačni programi i paketi jamstava, ovisno o rizicima koji su im pripisani, omogućuje utvrđivanje razumne i pravedne procjene stopa pogreške za svaki program i kumulativno za sve programe.

Komisija nadalje napominje da je njezina procjena razine pogreške (KPU) objavljena u godišnjim izvješćima o radu za 2019. i 2020. izražena kao raspon koji uključuje maksimalne rizike. Iako je ispod razine pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud, taj je raspon unutar intervala koji je on izračunao za izjave o jamstvu za 2019. i 2020.

Glavni direktor potvrdio je objavljene KPU-e za relevantne rashode nastale u izvještajnoj godini. Oni su procjena ukupnog rizika u trenutku plaćanju za sve kohezijske programe u trenutku njihove objave, uzimajući u obzir sve raspoložive informacije u tom trenutku.

Druga alineja: Komisija smatra da su dokumentacijski pregledi koje svake godine provodi za svaki program učinkovit i razmjeran pristup za programe za koje se pouzdano utvrdi da iz godine u godinu imaju niske stope pogreške. Za druge programe za koje se utvrdi da su rizičniji, dokumentacijski pregledi dopunjuju se revizijama usklađenosti na terenu.

Komisijin dokumentacijski pregled svih zaprimljenih godišnjih izvješća o kontroli i revizorskih mišljenja temelji se na informacijama iznesenima u paketu jamstva, uzimajući u obzir kumulativno znanje i prethodne revizije revizijskog tijela i predmetnog operativnog programa (uključujući Komisijine revizije, revizije koje provodi Europski revizorski sud i nacionalna sustavna revizijska izvješća) te se dopunjuje komunikacijom s revizijskim tijelima kad se to smatra potrebnim radi dobivanja pojašnjenja ili provedbe ciljanih provjera.

Za pakete jamstava primljene 2021. samo na temelju dokumentacijskog pregleda GU EMPL ponovno je izračunao prijavljenu stopu preostale pogreške za 38 programa, a GU REGIO za 49 programa.

Kako je objašnjeno, Komisija je dovršila izračun maksimalnog rizika za programe koji podliježu samo dokumentacijskom pregledu.

Treća alineja: Kako je navedeno u revizijskoj strategiji Komisije, revizijski rad usmjeren je na revizijska tijela u koja se Komisija još nije mogla dovoljno pouzdati, u pogledu kojih je dosad obavljen ograničen pregled ili u pogledu kojih su se pojavili novi rizici. Osim toga, s vremenom je potrebna i revizija određenog broja drugih revizijskih tijela za koja je utvrđeno da su manje rizična. Nova Uprava za zajedničku reviziju u području kohezije (DAC) osigurat će dostatno dokumentiranje postupka uspostave svojih budućih planova revizije kako bi se zajamčilo da su poveznice s rezultatima procjene rizika te drugi razmatrani kriteriji jasno objavljeni i objašnjeni.

Četvrta alineja: U skladu s regulatornim okvirom za razdoblje 2014.–2020. države članice potvrđuju rashode te u paketima jamstava koji se podnose do 15. veljače svake godine izvješćuju o rezultatima svojih kontrola i revizija.

Zadrške u godišnjim izvješćima o radu temelje se na svim informacijama koje su raspoložive u trenutku potpisivanja godišnjeg izvješća o radu, uključujući procjene utjecaja prethodnih nedostataka na najnovije prijavljene stope pogreške i revizorska mišljenja.

Na primjer, u godišnjem izvješću o radu za 2020. GU EMPL naveo je da su se četiri zadrške temeljile na nedostacima ili sumnjama u pogledu pouzdanosti stopa pogreške koje su prijavljene prethodnih godina, a koje još nisu riješene. Komisija stoga u slučaju sumnji ili utvrđenih rizika primjenjuje oprezan pristup za potrebe vlastitog izvješćivanja u godišnjem izvješću o radu, a razinu rizika za predmetne programe procjenjuje po paušalnoj stopi i prema potrebi izražava dodatne zadrške.

Provjera zakonitosti i pravilnosti rashoda kontinuirano se provodi tijekom razdoblja koje je u uredbi utvrđeno za obavljanje revizija, a u godišnjem izvješću o radu daje se sažeti pregled stanja u određenom trenutku (travanj) za relevantne rashode u izvještajnoj godini (zahtjev u financijskoj uredbi). U trenutku potpisivanja godišnjeg izvješća o radu Komisija ne može predvidjeti rezultate revizija koje će se provesti nakon tog datuma. Stoga će nastaviti sa svojim procjenama i revizijskim radom kako bi potvrdila ili ponovno izračunala prijavljene stope pogreške (koje se još ne smatraju konačnima) te će prema potrebi zatražiti dodatne financijske ispravke. O tome će na potpuno transparentan način izvijestiti u sljedećim godišnjim izvješćima o radu.

5.62. Komisija upućuje na godišnja izvješća o radu za 2021. u kojima je detaljnije objasnila metodologiju izračuna maksimalnih rizika, koja se temelji na sustavnom dokumentacijskom pregledu za svaki program i revizijama usklađenosti koje se temelje na riziku radi potvrđivanja i/ili prilagodbe stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela te na primjeni opreznog konzervativnog pristupa upotrebom dodatnog rizika ili paušalnih stopa radi obuhvaćanja potencijalnih dodatnih rizika (vidjeti bilješku 51. u godišnjem izvješću o radu GU-a REGIO i bilješku 73. u godišnjem izvješću o radu GU-a EMPL). Kad je riječ o programima koji su revidirani u prethodnim računovodstvenim godinama, Komisija naglašava da programska tijela propisno postupaju u skladu sa svim njezinim revizijama i povezanim preporukama te da se ti programi ne mogu zaključiti dok se učinkovito ne poduzmu sve tražene korektivne mjere kako bi se rizici odgovarajuće ublažili te kako se problemi utvrđeni u tim revizijama ne bi ponavljali. Komisija smatra da taj pristup pruža učinkovito i razumno jamstvo te da isto tako omogućuje održavanje troškovne učinkovitosti kontrola u okviru njezine odgovornosti.

5.63.–5.64. Osim revizija usklađenosti Komisija provodi i misije za utvrđivanje činjenica te dokumentacijski rad koji mogu rezultirati prilagodbom stopa preostale pogreške, koje u određenim slučajevima mogu biti veće od 2 %. Komisija provodi i druge vrste revizija (npr. tematske revizije ili sustavne revizije na razini upravljačkih tijela ili posredničkih tijela).

Revizije usklađenosti Komisije 2021. uglavnom su se temeljile na riziku. Stoga Komisija smatra da njezini rezultati revizije, kako je o njima izvijestio Europski revizorski sud u toj točki, pokazuju da je njezina procjena rizika bila relevantna. Nadalje, nakon uspostave Uprave za zajedničku reviziju u području koheziju obavlja se samo jedna revizija za programe koji se provode u okviru više fondova ili za regije u kojima se provode dva programa u okviru jednog fonda. Te bi se revizije u prošlosti brojile dvaput (jedna za svaku glavnu upravu). Stoga se broj revizija ne može u potpunosti usporediti s prethodnim godinama.

Komisija potvrđuje svoje nalaze revizije s revizijskim tijelima u kontradiktornom postupku kako je navedeno u pravnoj osnovi i prati svoje konačne zaključke kako bi utvrdila temeljne uzroke dodatnih pogrešaka koje je utvrdila i poboljšala kapacitete predmetnih revizijskih tijela za otkrivanje pogrešaka.

Komisija je u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL izvijestila o ozbiljnim nedostacima u radu 15 revizijskih tijela ili njihovih kontrolnih tijela. Komisija razmatra mnoge aspekte kako bi ocijenila učinkovitost i pouzdanost rada revizijskog tijela, a stopa pogreške samo je jedan od tih aspekata. U određenom broju slučajeva dodatne pogreške koje otkrije u većoj su mjeri povremene i unatoč mogućem važnom ekstrapoliranom utjecaju na stopu pogreške ne ukazuju na sustavni nedostatak na razini revizijskog tijela.

5.64. Revizije koje je 2021. proveo GU REGIO obuhvaćale su 18 revizija usklađenosti, 15 misija za utvrđivanje činjenica i 13 tematskih revizija, od kojih su se njih četiri odnosile na sukob interesa.

Revizije koje je proveo GU EMPL obuhvaćale su 17 revizija usklađenosti i četiri misije za utvrđivanje činjenica, tri tematske revizije te dvije revizije u Ujedinjenoj Kraljevini i šest revizija pouzdanosti pokazatelja uspješnosti.

Godišnja izvješća o radu ne sadržavaju upućivanje na proceduru za zaštitu vladavine prava protiv Mađarske koji je u tijeku

5.65. Godišnje izvješće o radu GU-a BUDG za 2021. u velikoj se mjeri odnosi na opći režim uvjetovanosti, posebno u odjeljku „Posebni cilj 5.2. – Jačanje zaštite proračuna EU-a od financijskih rizika, među ostalim s pomoću sustava ranog otkrivanja i isključenja, općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama većom transparentnošću, razmjenom znanja i odgovornošću na temelju redovitog dijaloga između svih zainteresiranih dionika". To je dopunjeno rezultatima za kraj 2021./početak 2022. navedenima u Prilogu 2. Godišnjem izvješću o radu GU-a BUDG za 2021. pod naslovom „Vođenje provedbe nove Uredbe o uvjetovanju radi zaštite proračuna EU-a". Uredba o uvjetovanosti horizontalni je instrument kojim se osigurava poduzimanje odgovarajućih mjera ako se utvrdi da povrede načelâ vladavine prava utječu ili bi zbog ozbiljnog rizika mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije na dovoljno izravan način. Uredba o uvjetovanosti primjenjuje se ako nijedan drugi postupak u skladu s pravom Unije ne bi omogućio učinkovitiju zaštitu proračuna Unije.

Donošenje mjera (koje bi mogle uključivati obustavu obveza, obustavu plaćanja itd. u skladu s člankom 5. Uredbe o uvjetovanosti) odgovornost je Vijeća (kvalificiranom većinom), na prijedlog Komisije. Stoga poduzete mjere nisu u nadležnost nijednog pojedinog dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja, već se o njima izvješćuje na institucijskoj razini u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

Budući da je Komisija obvezna u potpunosti poštovati kontradiktornu prirodu postupka prema Uredbi o uvjetovanosti, ne može predvidjeti odluku koju će Vijeće na kraju donijeti ako Komisija predloži mjere.

Međutim, dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja u procjeni rizika morat će uzeti u obzir relevantne elemente koji se mogu pojaviti u kontekstu postupka prema Uredbi o uvjetovanosti i prema kojima može postupati prema sektorskoj pravnoj osnovi.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

5.66. Razina pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud ostala je stabilna u usporedbi s prethodnim godinama. Komisija će pratiti sve pogreške koje je utvrdio Europski revizorski sud i zatražit će dodatne financijske ispravke kad je to primjereno i zakonito.

Procjene razine pogreške objavljene u godišnjim izvješćima o radu za 2021. GU-a REGIO i GU-a EMPL temelje se na detaljnoj analizi stanja svakog programa.

Komisija primjećuje da su maksimalne vrijednosti njezine procijenjene pogreške za naslov 2./podnaslov 2.a VFO-a (2,3 %/2,5 %), koje se u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti uzimaju u obzir za izračun ukupnog rizika Komisije u trenutku plaćanju, unutar raspona pogreške koji je procijenio Europski revizorski sud.

Komisija smatra da u slučajevima koje je Europski revizorski sud utvrdio za dvije transakcije u vezi s jednim programom za razdoblje 2007.–2013. ne postoji pravna osnova za određivanje financijskih ispravaka.

Komisija primjećuje i da se više od trećine stope pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud odnosi na samo jedan program na nacionalnoj razini i da odražava vrlo specifičan problem. Smatra da su povezani projekti bili prihvatljivi, ali da nisu trebali biti nadoknađeni svi troškovi.

5.68. Cilj je trenutačnog modela jamstva u okviru kohezijske politike da se svake godine za svaki pojedinačni program postigne stopa preostale pogreške koja je niža od 2 %. Ako se ne postigne taj cilj, Komisija raspolaže alatima za utvrđivanje predmetnih pojedinačnih programa i za primjenu potrebnih dodatnih financijskih ispravaka kad se potvrdi da je razina pojedinačnih preostalih pogrešaka viša od 2 %.

5.69. Provjere upravljanja prva su linija obrane od pogrešaka i trebale bi biti učinkovitije u sprečavanju i otkrivanju pogrešaka u prvom stupnju za brojne programe. Komisija izvješćuje o učinkovitosti funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL (stranice 39. i 59.) te je zaključila da su se sustavi upravljanja i kontrole s vremenom poboljšali i da sada funkcioniraju dobro ili dovoljno dobro za 90 % programa.

5.70. Komisija smatra da se općenito može pouzdati u rad revizijskih tijela i njihovih kontrolnih tijela, uz iznimku nekoliko slučajeva o kojima se izvijestilo u godišnjim izvješćima o radu.

U nekim su slučajevima otkrivene dodatne pogreške koje su povremene i ne ukazuju na sustavne nedostatke na razini revizijskog tijela.

Nadalje, u skladu sa zakonskim zahtjevima u dva su slučaja revizijska tijela izračunala stope preostale pogreške, uključujući predujmove financijskim instrumentima. Komisija za takve slučajeve u godišnjim izvješćima o radu objavljuje stopu pogreške višu od 2 % bez takvih predujmova za potrebe KPU-a koji se odnosi na zakonitost i pravilnost, ali ne može odrediti dodatne financijske ispravke.

Za drugi paket jamstva s ukupnom stopom preostale pogreške višom od 2 % koju je Europski revizorski sud ponovno izračunao nema pravne osnove za dodatne ispravke. Komisija stoga smatra da je ukupna stopa preostale pogreške u tom slučaju i dalje niža od 2 %.

Komisija će nastaviti blisko surađivati s tijelima za upravljanje predmetnim programima i tijelima za njihovu reviziju kako bi pratila dogovorene zaključke i s vremenom postigla razinu preostale pogreške nižu od 2 % za sve programe s pomoću regulatornih instrumenata za primjenu dodatnih financijskih ispravaka kad se to smatra potrebnim.

5.71. Komisija uspostavlja postupke revizije kako bi dobila razumno jamstvo za svaki program u pogledu toga jesu li stope pogreške koje svake godine prijavljuju različita revizijska tijela prihvatljive ili postoje li naznake ili dokazi da i dalje postoje značajne razine pogreške.

Činjenica da je stopa preostale pogreške u određenoj godini viša od 2 %, unatoč tome što je revizijsko tijelo prijavilo stopu nižu od 2 %, ne mora nužno ukazivati na ozbiljne ili sustavne nedostatke u radu revizijskog tijela. Pojedinačne pogreške koje su ostale neotkrivene, ponekad one složene, ne moraju u svakom slučaju ukazivati na kvalitetu rada revizijskog tijela i mogu biti posljedica različitih tumačenja primjenjivog zakonodavstva (vidjeti i odgovor Komisije na točku 5.70.).

Nadalje, osim ponovno izračunanih stopa pogreške Komisija ocjenjuje rad revizijskih tijela uzimajući u obzir različite parametre, uključujući rezultate sustavnih revizija.

5.72. Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti upotrebljava rizike u trenutku plaćanja koje su GU-ovi objavili u svojim godišnjim izvješćima o radu koji su podvrgnuti pomnom i strukturiranom pregledu kvalitete.

S obzirom na detaljniju segmentaciju rashoda prema profilima rizika i sustavima kontrole, Komisija pri otkrivanju pogrešaka i uzimajući u obzir rad Europskog revizorskog suda može utvrditi određeni dio programskog statističkog skupa koji će najvjerojatnije biti podložan riziku. Stoga može pružiti diferencirani pregled razine pogreške u izvršenim plaćanjima i jasno utvrditi područja u kojima su potrebna poboljšanja.

Komisija napominje da su njezine procjene unutar intervala koje je procijenio Europski revizorski sud. Smatra da njezine detaljne procjene omogućuju procjene stopa pogreške koje odražavaju stvarno stanje na terenu za svaki program i kumulativno za sve programe.

5.73. Godišnje izvješće o radu GU-a BUDG za 2021. u velikoj se mjeri odnosi na opći režim uvjetovanosti, posebno u odjeljku „Posebni cilj 5.2. – Jačanje zaštite proračuna EU-a od financijskih rizika, među ostalim s pomoću sustava ranog otkrivanja i isključenja, općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama većom transparentnošću, razmjenom znanja i odgovornošću na temelju redovitog dijaloga između svih zainteresiranih dionika". To je dopunjeno rezultatima za kraj 2021./početak 2022. navedenima u Prilogu 2. Godišnjem izvješću o radu GU-a BUDG za 2021. pod naslovom „Vođenje provedbe nove Uredbe o uvjetovanju radi zaštite proračuna EU-a". Uredba o uvjetovanosti horizontalni je instrument kojim se osigurava poduzimanje odgovarajućih mjera ako se utvrdi da povrede načelâ vladavine prava utječu ili bi zbog ozbiljnog rizika mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije na dovoljno izravan način. Uredba o uvjetovanosti primjenjuje se ako nijedan drugi postupak u skladu s pravom Unije ne bi omogućio učinkovitiju zaštitu proračuna Unije.

Donošenje mjera (koje bi mogle uključivati obustavu obveza, obustavu plaćanja itd. u skladu s člankom 5. Uredbe o uvjetovanosti) odgovornost je Vijeća (kvalificiranom većinom), na prijedlog Komisije. Stoga poduzete mjere nisu u nadležnost nijednog pojedinog dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja, već se o njima izvješćuje na institucijskoj razini u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

Budući da je Komisija obvezna u potpunosti poštovati kontradiktornu prirodu postupka prema Uredbi o uvjetovanosti, ne može predvidjeti odluku koju će Vijeće na kraju donijeti ako Komisija predloži mjere.

Međutim, dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja u procjeni rizika morat će uzeti u obzir relevantne elemente koji se mogu pojaviti u kontekstu postupka prema Uredbi o uvjetovanosti i prema kojima može postupati prema sektorskoj pravnoj osnovi.

5.74. Komisija u svim ugovorima o predviđenoj kupoprodaji ima pravo provoditi provjere i inspekcije na terenu u razdoblju od pet godina nakon konačnog plaćanja. Provjere će se stoga provesti u dogledno vrijeme s obzirom na pandemiju koja je u tijeku. Vidjeti i odgovor Komisije na okvir 5.7.

Preporuke

5.75.–5.77. Komisija strogo postupa prema preporukama Europskog revizorskog suda koje je prihvatila kako bi ih provela u dogovorenom roku. Kad je riječ o preporuci 6.1. iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2018., Komisija smatra da je postupila u skladu s preporukom, uzimajući u obzir i revidirani članak 40. Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014.–2020. kojim se uspostavlja novi model jamstva za programe inicijative za MSP-ove.

Preporuka 5.1. – Metoda koja se upotrebljava za nadoknadu iznosa korisnicima kad se za određivanje doprinosa EU-a programu primjenjuju pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova

Komisija prihvaća preporuku, posebno u vezi s irskim programom koji je revidirao Europski revizorski sud.

Preporuka 5.2. – Doprinos nacionalnih programa ciljevima ESF-a

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija smatra da su operacije koje je revidirao Europski revizorski sud doprinijele ciljevima programa, bez obzira na to što su utvrđeni neki neprihvatljivi sudionici. Komisija će s državom članicom razmotriti alternativne načine provedbe revidiranog programa Inicijativa za zapošljavanje mladih u okviru ESF-a za predstojeće programsko razdoblje.

Preporuka 5.3. – Provjera statusa sudionika u pogledu toga jesu li mladi koji ne rade, jesu li u sustavu redovitog obrazovanja te jesu li u sustavu obrazovanja odraslih od strane programskih tijela

Komisija prihvaća preporuku.

Status sudionika koji pripadaju skupini mladih u pogledu toga rade li, jesu li u sustavu redovitog obrazovanja te jesu li u sustavu obrazovanja odraslih trebalo bi provjeravati na temelju pouzdanih i provjerenih izvora, koliko je to moguće i izvedivo, uzimajući u obzir činjenicu da u članku 16. Uredbe o ESF-u nije utvrđena definicija osobe koja ne radi, nije u sustavu redovitog obrazovanja te nije u sustavu obrazovanja odraslih. Stoga države članice odlučuju o tome hoće li provjeriti prihvatljivost sudionika te jesu li ispunjeni kriteriji.

Komisija je isto tako svjesna poteškoća s kojima se susreću mnoga provedbena tijela ili korisnici u okviru provedbe ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih u pogledu pristupa povjerljivim podacima povezanima, na primjer, s nezaposlenošću sudionika.

Zbog toga se u Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. izraz „mladi koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih” više ne odnosi na kriterij prihvatljivosti, nego na ciljnu skupinu, te se stoga odnosi samo na „mlade”, bez utvrđivanja pravila o definiciji ciljne skupine, o kojoj će odlučivati države članice.

Preporuka 5.4. – Usklađenost proizvođača s ugovorima o predviđenoj kupoprodaji za cjepiva protiv bolesti COVID-19

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija u svim ugovorima o predviđenoj kupoprodaji ima pravo provoditi provjere i inspekcije na terenu u razdoblju od pet godina nakon konačnog plaćanja.

Iako je predana osiguravanju usklađenosti proizvođača cjepiva protiv bolesti COVID-19 s uvjetima ugovora o predviđenoj kupoprodaji, Komisija namjerava provesti provjere na temelju procjene rizika.

U procjeni rizika uzet će se u obzir je li proizvođač ishodio uvjetno odobrenje za stavljanje u promet svojeg cjepiva protiv bolesti COVID-19 i je li ga mogao isporučiti državama članicama te je li proračun Unije korišten za financiranje predujmom.

Provjere će se provesti u dogledno vrijeme s obzirom na pandemiju koja je u tijeku. Prvi se rezultati mogu očekivati krajem 2024., a stvarni dovršetak do prosinca 2025.

Preporuka 5.5. – Revizijski trag za uzorkovanje koje provode revizijska tijela

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će podsjetiti revizijska tijela da bi trebala na odgovarajući način objasniti svoje postupke uzorkovanja te osigurati odgovarajući revizijski trag.

Preporuka 5.6. – Vladavina prava

Komisija ne prihvaća preporuku.

Komisija će se i dalje pozivati na opće postupke uvjetovanosti samo u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti i godišnjem izvješću o radu GU-a BUDG. Opći režim uvjetovanosti ili zaštite proračuna Unije odnosi se na cijeli proračun EU-a, a ne na posebne programe ili područja politike, kako se odražava u institucijskim izvješćima. Nadalje, Komisija i njezin dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja ne mogu prejudicirati buduće odluke Vijeća o tome koja je institucija odgovorna za donošenje relevantnih mjera.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 6. – PRIRODNI RESURSI I OKOLIŠ”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

6.1. **Komisija pozdravlja procijenjenu razinu pogreške od 1,8 % za područje politike „Prirodni resursi i okoliš” koju je utvrdio Europski revizorski sud, a koja je ispod praga značajnosti** i u skladu s Komisijinom procjenom rizika u trenutku plaćanja. Komisija izražava zadovoljstvo i zbog toga što u **izravnim plaćanjima** u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) **i dalje nema značajnih pogrešaka**, što potvrđuje važnu ulogu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS), uključujući sustav za identifikaciju zemljišnih čestica (LPIS), u sprečavanju i smanjenju razine pogreške.

ZPP je europska politika u pravom smislu riječi jer države članice udružuju resurse za provođenje jedinstvene zajedničke politike s jedinstvenim europskim proračunom. Rashodi ZPP-a, koji obuhvaća 6,6 milijuna korisnika, izvršavaju se u okviru podijeljenog upravljanja s pomoću sveobuhvatnog sustava upravljanja i kontrole, koji je osmišljen kako bi se osigurale zakonitost i pravilnost temeljnih transakcija na razini krajnjih korisnika.

Pouzdan model jamstva u okviru ZPP-a uključuje kontrole prve razine koje provode agencije za plaćanja, reviziju koju provode neovisna tijela za ovjeravanje i rad Komisije u okviru poravnanja računa.

Komisija pozdravlja ocjenu Europskog revizorskog suda da su sustavi **agencija za plaćanja** općenito pouzdani i osiguravaju točan izračun iznosa potpore, što je u skladu s analizom Komisije.

Mjera ruralnog razvoja 21. osmišljena je na način da bude što jednostavnija za korisnike i administraciju kako bi oni koji su najpogođeniji krizom imali jednostavan pristup potpori u kriznoj situaciji. Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda kojom je utvrđeno da su se uvjeti za potporu općenito poštovali.

Provjere koje se provode nadzorom su kontrolni pristup utvrđen u trenutačnom pravnom okviru EU-a. Od 2023. nadalje obvezni sustav za nadzor površina obuhvaćat će intervencije po površini u svim državama članicama radi mjerenja uspješnosti politika, a bit će usmjeren na poljoprivredne djelatnosti. Budući da prije svega mjere ruralnog razvoja obično sadržavaju uvjete prihvatljivosti koji se ne mogu pratiti s pomoću podataka satelita Sentinel, u Komisijinu prijedlogu za budući sustav za nadzor površina u državama članicama predviđena je i upotreba podataka koji nisu dobiveni s pomoću satelita Sentinel.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

6.14. Komisija pozdravlja procjenu pogreške koju je utvrdio Europski revizorski sud u poglavlju o prirodnim resursima i sa zadovoljstvom primjećuje da je ta stopa pogreške ispod praga značajnosti od 2 % te da je u potpunosti u skladu s vlastitom procjenom (1,8 %) za rashode ZPP-a, kako je prikazano u Komisijinu godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti i u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI.

Okvir 1. – Agencija za plaćanja nije upotrijebila sve dostupne podatke pri provjeri prijavljenih troškova korisnika

Radi sigurne provedbe mjere promidžbe vina GU AGRI 2016. izdao je smjernice[1] o nacionalnim programima potpore u sektoru vina, osobito o mjeri promidžbe. Osim toga, 2021. izdao je priopćenje izaslanicima država članica o „tehničkim problemima otkrivenima u području promidžbe vina u trećim zemljama". To bi trebalo doprinijeti ublažavanju rizika u pogledu provedbe mjere promidžbe u sektoru vina.

U vezi s tom konkretnom transakcijom Komisija će poduzeti daljnje mjere kako bi se ispravila sva neopravdana plaćanja.

Izravna plaćanja

6.18. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da je Europski revizorski sud u samo 3 od 84 ispitane transakcije utvrdio da su iznosi prikazani neznatno većima od stvarnog, a svi su bili ispod 5 %.

6.20. Komisija pozdravlja pozitivnu ocjenu uloge integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS), uključujući sustav identifikacije zemljišnih parcela (LPIS), koju je iznio Europski revizorski sud. Komisija smatra da je IAKS, uključujući LPIS, učinkovit u sprečavanju i smanjenju razine pogreške.

Potrošnja u području ruralnog razvoja koje se odnosi na površinu/životinje

6.23. Komisija želi istaknuti da dvije navedene pogreške u vezi s netočnim podacima o korisnicima evidentiranima u njezinoj bazi podataka o životinjama, koje su zabilježene u istoj agenciji za plaćanja, nisu nastale zbog pogrešnih izjava korisnika, nego zbog tehničkog problema u bazi podataka o životinjama, što je utjecalo na izjave ograničenog broja korisnika. Predmetna agencija za plaćanja pokrenula je postupke za utvrđivanje svih pogođenih korisnika i povrat neopravdanih iznosa. Tehnički je problem riješen za godinu zahtjeva 2022.

Projekti ulaganja

6.25. Komisija se ne slaže s procjenom Europskog revizorskog suda u pogledu dviju transakcija.

Provjere koje se provode nadzorom

6.28. Provjere koje se provode nadzorom su kontrolni pristup utvrđen u pravnom okviru EU-a koji se oslanja na terenske posjete (za kriterije prihvatljivosti, dužnosti i obveze koje se ne mogu pratiti) i upotrebu novih tehnologija (za kriterije prihvatljivosti, dužnosti i obveze koje se mogu pratiti) kao alternativu tradicionalnim pristupima kontroli za programe i mjere potpore po površini.

Sve u svemu, Komisija smatra da su provjere koje se provode nadzorom vrlo dobar primjer kako se tehnologija može primijeniti u svrhu postizanja veće učinkovitosti sustava upravljanja i kontrole.

Tijekom 2021. 10 država članica i gotovo 30 agencija za plaćanja odlučilo se za provjere koje se provode nadzorom.

[1] Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_hr.pdf.

6.29. Kad se smatra da se uvjeti prihvatljivosti potpore po površini mogu pratiti s pomoću podataka satelita Sentinel (ili drugih podataka barem jednake kvalitete), za provjeru praćenjem koriste se automatizirani postupci za provjeru usklađenosti. Ako su ishodi tih postupaka nejasni, provode se poluautomatizirani postupci. Kad se uvjeti prihvatljivosti potpore povezane s površinom *a priori* ne mogu pratiti s pomoću podataka satelita Sentinel, treba provesti terenske posjete na uzorku korisnikâ. Prednosti provjera koje se provode nadzorom u odnosu na tradicionalne metode kontrole stoga su najveće kad se mogu pratiti svi uvjeti prihvatljivosti. Međutim, mjere ruralnog razvoja često obuhvaćaju uvjete prihvatljivosti koji se ne mogu pratiti s pomoću podataka satelita Sentinel. Kako bi se riješio taj problem, u Komisijinu prijedlogu budućeg sustava za nadzor površina u državama članicama predviđa se upotreba podataka koji nisu dobiveni s pomoću satelita Sentinel, kao što su fotografije s lokacijskim označivanjem.

6.30. Uvođenje provjera koje se provode nadzorom u državama članicama 2021. udvostručilo se u odnosu na 2020. i time premašilo Komisijinu privremenu ključnu etapu od 10 % iskorištene poljoprivredne površine do 2022.

6.31. Komisija želi skrenuti pozornost na činjenicu da države članice svoje sustave upravljanja, kontrole i sankcija od 2023. mogu oblikovati u skladu s osnovnim zahtjevima Unije utvrđenima u Uredbi (EU) br. 2116/2022. Od 2023. nadalje obvezni sustav za nadzor površina obuhvaćat će intervencije povezane s površinom u svim državama članicama radi mjerenja uspješnosti politika. Obvezna upotreba podataka satelita Sentinel u okviru programa Copernicus u sljedećem ZPP-u uvedena je kako bi se osigurala pouzdanost godišnjih izvješća o uspješnosti država članica. Temeljne podatke koje će pružiti sustav za nadzor površina države članice mogu upotrijebiti za sprečavanje pogrešaka i utvrđivanje nepravilnosti, čime će smanjiti rizike za financijska sredstva.

6.35. Komisija još od 2018. potiče uvođenje provjera koje se provode nadzorom. Osim što je omogućila slobodan pristup uslugama pristupa podacima i informacijama programa Copernicus (DIAS) za potrebe praćenja ZPP-a, Komisija je izradila smjernice te olakšava uzajamno učenje i razmjenu najboljih praksi među državama članicama, primjerice organizacijom posebnih sastanaka na kojima države članice koje već primjenjuju provjere praćenjem iznose zapažanja i dijele iskustva koja su stekla stvarnom provedbom. Osim toga, Komisija države članice podupire pružanjem osposobljavanja, dokumentacije i IT-rješenja za informiranje o provjerama koje se provode nadzorom kako bi se riješile uočene ili stvarne tehničke prepreke u upotrebi podataka satelita Sentinel za praćenje ZPP-a.

Tako se uvođenje provjera koje se provode nadzorom u državama članicama 2021. udvostručilo u odnosu na 2020. te je time premašilo Komisijinu privremenu ključnu etapu od 10 % iskorištene poljoprivredne površine do 2022.

Provjere usklađenosti kontrolnih statistika i podataka o plaćanjima država članica

6.37. Komisija pozdravlja ocjenu Europskog revizorskog suda da su sustavi agencija za plaćanja općenito pouzdani i da osiguravaju točan izračun iznosa potpore. Komisija provodi vlastitu analizu u obliku godišnjih pregleda kvalitete podataka o plaćanju i kontroli koje dostavlja agencija za plaćanja te revizije cjelovitosti podataka o informacijskim sustavima agencija za plaćanja, koji potvrđuju procjenu Europskog revizorskog suda.

Mjera ruralnog razvoja M21

6.39. Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda kojom je utvrđeno da su se uvjeti za potporu općenito poštovali. Ideja je bila da se osmisle što jednostavniji programi za korisnike i za administraciju, u skladu sa svrhom i idejom mjere da se onima koji su najviše pogođeni krizom osigura jednostavan pristup potpori u kriznoj situaciji.

M21 je mjera izvan IAKS-a u okviru koje se pružaju jednokratna plaćanja koja obično nisu povezana s brojem hektara ili životinja. Stoga ona prema propisima nije obuhvaćena pravilima IAKS-a te se u okviru nje nije trebao upotrebljavati sustav IAKS.

Komisija želi istaknuti i da Europski revizorski sud nije utvrdio neopravdana plaćanja ni u jednoj od sedam transakcija u okviru mjere M21 revidirane za potrebe izjave o jamstvu.

6.40. M21 je mjera izvan IAKS-a koja prema propisima nije obuhvaćena pravilima IAKS-a. Stoga nije bilo potrebno upotrebljavati sustav IAKS, ali su države članice morale odlučiti o administrativnim sustavima koji će se upotrebljavati za provedbu mjere.

Okvir 4. – Primjeri korisnika koji ne ispunjavaju kriterije za mjeru M21

Kad je riječ o rumunjskom programu ruralnog razvoja, pravo na potporu imali su korisnici koji pripadaju kategoriji „aktivni poljoprivrednici”. U okviru te mjere nisu određeni kriteriji odabira.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

6.42. U ovoj sedmoj godini iznošenja mišljenja o zakonitosti i pravilnosti rashoda izvješća tijela za ovjeravanje sadržavaju značajne i vrijedne informacije o zakonitosti i pravilnosti rashoda koje su revizori GU-a AGRI detaljno ispitali i uzeli u obzir za procjenu prilagodbi stopa pogreške koje su prijavile agencije za plaćanja. Tijela za ovjeravanje dosegla su razinu koja im omogućuje pružanje pouzdanih i značajnih rezultata o zakonitosti i pravilnosti rashoda za sve statističke skupove. S obzirom na intenzivan rad tijela za ovjeravanje i povećani broj nalaza GU AGRI pouzdao se u rezultate rada tih tijela za ovjeravanje u pogledu zakonitosti i pravilnosti. Osim toga, na temelju revidiranih smjernica prema kojima se stopa neusklađenosti tijela za ovjeravanje može izravno usporediti s kontrolnim statistikama agencija za plaćanja, rezultati tijela za ovjeravanje bili su osnova za izračun prilagođene stope pogreške GU-a AGRI za financijsku godinu 2021.

6.44. Komisija nadalje primjećuje da je kao rezultat svih korektivnih mjera za ZPP (procijenjenih na 1,5 %) konačni rizični iznos (rizik u trenutku zaključenja) za ZPP u 2021. procijenjen na 0,3 %. (vidjeti Godišnje izvješće o radu za 2021., str. 90.).

6.46. Komisija primjećuje da je rizik u trenutku plaćanju za naslov „Prirodni resursi i okoliš” iskazan u njezinu godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti na istoj razini kao i procijenjena razina pogreške koju je utvrdio Europski revizorski sud od 1,8 %, što je ispod praga značajnosti od 2 %.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak

6.47. Komisija pozdravlja činjenicu da je procijenjena razina pogreške za ovo poglavlje od 1,8 % koju je utvrdio Europski revizorski sud ispod praga značajnosti (2,0 %) i jednaka procijenjenom riziku Komisije u trenutku plaćanju za ovaj naslov u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

Praćenje preporuka iz Godišnjeg izvješća za 2019.

6.49. Komisija upućuje na zaključke i svoje odgovore u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda 14/2022 naslovljenom „Odgovor Komisije na prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike – Vrijeme je za dubinska rješenja”. Komisija je poduzela mjere za rješavanje utvrđenih problema i ažurirat će analizu rizika od prijevare u kontekstu novog ZPP-a.

6.50. Vidjeti odgovor Komisije na točku 6.49.

Komisija će učiniti sve što je potrebno kako bi provela preporuke izdane u tematskom izvješću 14/2022.

Preporuke

Preporuka 6.1. – Potrebno je poduprijeti upotrebu novih tehnologija za sprečavanje pogrešaka u plaćanjima u okviru ZPP-a

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će uspostaviti forum za lakšu razmjenu najboljih primjera iz prakse u pogledu upotrebe novih tehnologija.

Od 2023. nadalje obvezni sustav za nadzor površina obuhvaćat će intervencije povezane s površinom u svim državama članicama radi mjerenja uspješnosti politika, uz usmjerenost na poljoprivredne djelatnosti. Sustav za nadzor površina namijenjen je za utvrđivanje slučajeva u kojima uvjeti prihvatljivosti nisu ispunjeni. U tim slučajevima države članice moraju korisniku pružiti priliku da popravi situaciju.

Preporuka 6.2. – Provjere plaćanja u okviru mjere M21

Komisija prihvaća preporuku.

Zbog hitnosti uprave su u rekordnom roku donijele i provele mjeru M21. Europski revizorski sud općenito zaključuje da su se uvjeti za potporu propisani uredbom poštovali i da je utvrđen samo ograničen broj slučajeva u kojima su financijska sredstva primili korisnici koji nisu ispunjavali kriterije za potporu. Ta mjera podliježe Komisijinim revizijama te sustavu za praćenje i evaluaciju za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), a Komisija će poticati države članice da je obuhvate u okviru svojih *ex-post* evaluacija ZPP-a.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 7. – MIGRACIJE I UPRAVLJANJE GRANICAMA, SIGURNOST I OBRANA”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

Komisija pozdravlja opažanja Suda i obvezuje se da će se angažirati u područjima u kojima su utvrđene potrebe za poboljšanjima kako bi se smanjio broj pogrešaka u budućnosti.

Strategija kontrole koju je Komisija uvela za pružanje hitne pomoći funkcionira na zadovoljavajući način unatoč prijavljenim slučajevima. Komisija će uzeti u obzir preporuke, ukazujući na posebno težak kontekst u kojem korisnici provode mjere hitne pomoći.

Većina sredstava iz FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014.–2020. pod podijeljenim je upravljanjem država članica (i zemalja pridruženih Schengenu). Komisija pozdravlja priznanje da su revizijska tijela, unatoč određenim nedostacima, od kojih je neke Komisija već utvrdila, razvila i provela detaljne postupke dostatne kvalitete za izvješćivanje o svojem radu i upotrebljavala kontrolne popise da potkrijepe svoje zaključke.

7.8. Nakon priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u Uniju zbog invazije na Ukrajinu 24. veljače 2022., Uredbom 2022/585 od 6. travnja 2022. produljeno je razdoblje izvršenja financijskih sredstava iz razdoblja 2014.–2020. do 30. lipnja 2024., što je državama članicama osiguralo dodatnu fleksibilnost pri iskorištavanju preostalih sredstava.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

7.10. Komisija smatra da u jednom slučaju nema pogreške na razini Komisije.

Komisija prima na znanje pogrešku koja je utvrđena u jednoj agenciji 2020., ali ne smatra da je ta pogreška utjecala na plaćanje Komisije koje je bilo predmet revizije 2021., radi poravnanja pretfinanciranja doprinosa EU-a toj agenciji. Ta je pogreška nastala na razini agencije i za nju je odgovoran njezin dužnosnik za ovjeravanje. Komisija podsjeća da agenciji plaća doprinos za uravnoteženje na temelju njezina izvještaja o realizaciji proračuna. Komisija nije imala drugu mogućnost osim poravnati pretfinanciranje doprinosa EU-a jer su bili ispunjeni svi pravni uvjeti za poravnanje.

Okvir 7.1. Primjeri pogrešaka

Nabava neprihvatljivih tipova vozila

Kad je riječ o godišnjem poravnanju računa za financijsku godinu 2021., Komisija je, nakon što je Sud proveo reviziju, poduzela mjere predostrožnosti tako što je djelomičnim poravnanjem zadržala 10 % iznosa iz godišnje računovodstvene dokumentacije kako je navedeno u godišnjem izvješću o radu za 2021. Komisija će pokrenuti postupak utvrđivanja sukladnosti kako bi utvrdila financijski rizik za prethodnu računovodstvenu dokumentaciju i iznos neto financijskog ispravka koji treba primijeniti.

Neprihvatljivost prijavljenih troškova smještaja

Mjera je provedena u hitnoj situaciji u smislu osnovnog akta o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI). Projekt je proveden u izvanrednim okolnostima, koje je obilježio stalni porast broja tražitelja azila. Ta hitna situacija nastala je zbog nedostatka kapaciteta za zadovoljenje potražnje i rizika od neispunjenja nacionalnih pravnih obveza osiguravanja materijalnih uvjeta prihvata za tražitelje azila.

Komisija priznaje da zbog nedostatka dokumentacije Sud nije mogao provjeriti je li postupak javne nabave ispravno proveden. Međutim, s obzirom na informacije koje su pružila irska tijela i s obzirom na revizijsku potvrdu, koja bi se trebala temeljiti na cjelovitim dokumentiranim dokazima, Komisija pretpostavlja da je postupak ispravno proveden.

Komisija smatra da postupak koji su uspostavila irska tijela pruža dostatno jamstvo u pogledu prihvatljivosti ciljne populacije.

Goste kojima je pružen smještaj u hotele rasporedio je irski Ured za međunarodnu zaštitu. Unutarnji postupci postoje kako bi se analizirali zahtjevi za međunarodnu zaštitu i kako bi se podnositelji zahtjeva rasporedili u različite smještajne jedinice.

Budući da pružanje usluga, smještaja i obroka nije dovedeno u pitanje, Komisija je zadovoljna operativnim rezultatima projekta pružanja hitne pomoći.

S obzirom na nalaze organizirat će se misija u Irsku kako bi se osiguralo uspostavljanje odgovarajućih postupaka za uklanjanje utvrđenih nedostataka, a Komisija će utvrditi iznos čiji povrat treba osigurati od korisnika.

ISPITIVANJE ELEMENATA SUSTAVÂ UNUTARNJE KONTROLE

Rad revizijskih tijela

7.13. Komisija prima na znanje potvrdu Suda o kvaliteti temeljnih revizijskih aktivnosti nacionalnih revizijskih tijela, kako je navedeno u godišnjem izvješću o kontroli za poravnanje računa za financijsku godinu 2020.

Kako je potvrdio Sud, Komisija je već utvrdila sve nedostatke koje je Sud utvrdio za vrijeme svojih revizijskih aktivnosti za DAS za 2021. te je poduzela odgovarajuće mjere za ublažavanje posljedica kao dio odluke za poravnanje računa za financijsku godinu 2020.

Okvir 7.2. Nedostaci u godišnjim izvješćima o kontroli

Kad je riječ o slučaju nedostatka nasumičnog uzorkovanja za reviziju rashoda u Malti, Komisija je taj nedostatak već utvrdila za vrijeme analize godišnjeg izvješća o kontroli za financijsku godinu 2020. Prema mišljenju Komisije, primjena metode uzorkovanja koja se temelji na riziku može dovesti do precjenjivanja ukupne stope pogreške te tako smanjiti rizike za proračun EU-a. Bez obzira na to, Komisija je u dopisu s povratnim informacijama revizijskom tijelu od 23. lipnja 2021. podsjetila državu članicu da nasumično sastavi revizijski uzorak u skladu s Delegiranom uredbom te da sastavi dodatni uzorak koji se temelji na riziku ako revizijsko tijelo to smatra potrebnim kako bi se obuhvatili određeni rizici.

Kad je riječ o podnošenju nacrta računovodstvene dokumentacije revizijskom tijelu prije nego što je odgovorno tijelo dovršilo vlastite kontrole (Malta), Komisija je već utvrdila taj nedostatak za vrijeme analize godišnjeg izvješća o kontroli za financijsku godinu 2020. te je državi članici izdala preporuku u dopisu o djelomičnom poravnanju od 14. lipnja 2021. upućenom odgovornim i revizijskim tijelima te u dopisu s povratnim informacijama revizijskom tijelu od 23. lipnja 2021.

S obzirom na to da ne postoji objašnjenje o tome koje su razlike između nacrta i završne računovodstvene dokumentacije (Švedska), Komisija je već utvrdila taj nedostatak za vrijeme analize godišnjeg izvješća o kontroli za financijsku godinu 2020., a u dopisu s povratnim informacijama upućenom revizijskom tijelu od 3. lipnja 2021. izdana je preporuka da se u godišnje izvješće o kontroli uključe sve odgovarajuće informacije koje bi službama Komisije mogle pomoći da usklade iznose uključene u završnu računovodstvenu dokumentaciju i skupinu podataka obuhvaćenu revizijom (nacrt računovodstvene dokumentacije) navedenu u tablici 10.2. stupcu B.

Kad je riječ o netočnom prikazu stope preostale pogreške i netočnom revizorskom mišljenju (Malta), Komisija je već utvrdila taj nedostatak za vrijeme analize godišnjeg izvješća o kontroli za financijsku godinu 2020. te je provela mjere za ublažavanje posljedica. Komisija je nastavila s djelomičnim poravnanjem i naknadnim poništenjem iznosa od 16 398,70 EUR iz odluke o poravnanju, kako je priopćeno državi članici u dopisu od 22. prosinca 2021., čime je osigurala da stopa preostale pogreške bude ispod praga značajnosti.

Kad je riječ o nepotpunom izvješćivanju o revizijama rashoda povezanima s negativnim plaćanjima ili plaćanjima za poravnanje predujmova prijavljenih u računovodstvenoj dokumentaciji za prethodnu godinu (Bugarska), Komisija je već utvrdila taj nedostatak za vrijeme analize godišnjeg izvješća o kontroli za financijsku godinu 2020. Bugarsko revizijsko tijelo dostavilo je podatke u godišnjem izvješću o kontroli, ali netočno ih je prikazalo. Nakon što su Komisija i revizijska tijela razjasnili ta pitanja tijekom poravnanja računa za financijsku godinu 2020. Komisija je mogla donijeti ispravne zaključke. U dopisu s povratnim informacijama od 3. lipnja 2021. od revizijskog tijela tražilo se da za sljedeće godišnje izvješće o kontroli poboljša navođenje u odgovarajućim tablicama.

7.14. Komisija općenito smatra da su nedostaci imali ograničen utjecaj na jamstvo jer nisu bili značajni ili je Komisija (u slučaju nedostataka povezanih s FUS-om u Bugarskoj) poduzela hitne mjere za uklanjanje rizika za proračun EU-a koji proizlaze iz nedostataka koje je utvrdio Sud i uzela ih u obzir za poravnanje računa za financijsku godinu 2021.

Okvir 7.3. Nedostaci u radu revizijskih tijela

Kad je riječ o postupku odabira projekata (Švedska), Komisija smatra rizik ograničenim s obzirom na to da je švedsko revizijsko tijelo potvrdilo da je revizija sustava za KR 2 – „postupak odabira" provedena za financijsku godinu 2019. i da nisu utvrđeni znatni nedostaci. Osim toga, standardni kontrolni popis odmah je ažuriran kako bi se uklonili utvrđeni nedostaci.

Komisija prima na znanje nalaze Suda u pogledu provjere postupka javne nabave (Bugarska). Kad je riječ o poravnanju računa za financijsku godinu 2021., Komisija je poduzela mjere predostrožnosti zadržavanjem 10 % iznosa iz godišnje računovodstvene dokumentacije putem djelomičnog poravnanja kako je navedeno u godišnjem izvješću o radu za 2021. Komisija će pokrenuti postupak utvrđivanja sukladnosti kako bi utvrdila financijski rizik za prethodnu računovodstvenu dokumentaciju i iznos neto financijskog ispravka koji treba primijeniti.

Kad je riječ o ispitivanju prihvatljivosti rashoda u Švedskoj i Bugarskoj, u slučaju Švedske Komisija smatra da je rizik od neprihvatljivih rashoda ograničen jer je revizijsko tijelo nastavilo s odgovarajućim provjerama, iako je bilo manjih nedostataka u njihovoj dokumentaciji. Pri provjeri promjenjivih elemenata revizijsko tijelo odlučilo se osloniti na jednu od službenih baza podataka, a čini se da, iako bi taj pristup mogao imati određene nedostatke, postoje samo manje razlike u odnosu na druge baze podataka.

U slučaju Bugarske, kako je prethodno navedeno, Komisija će pokrenuti postupak utvrđivanja sukladnosti kako bi utvrdila financijski rizik za prethodnu računovodstvenu dokumentaciju i iznos neto financijskog ispravka koji treba primijeniti.

Kad je riječ o revizijskom tragu i dokumentiranju revizijskih aktivnosti i rezultata u Švedskoj i Bugarskoj:

u slučaju Švedske Komisija smatra da to upućuje na manje nedostatke u dokumentiranju specifičnih provjera i/ili revizija. Nadalje, ti slučajevi ni na koji način ne dovode u pitanje revizijske aktivnosti koje su provela revizijska tijela ni pouzdanost njihovih zaključaka.

U slučaju Bugarske Komisija smatra da to upućuje na nedostatke u dokumentiranju specifičnih provjera i/ili revizija.

Radi uklanjanja ove vrste nedostataka u budućnosti te kao odgovor na prethodne nalaze i preporuke Suda, Glavna uprava HOME podijelila je s revizijskim tijelima za sredstva Glavne uprave HOME „Dokument za razmatranje o dokumentiranju revizije – Primjeri dobre prakse od revizora i za revizore". Taj je dokument rezultat rada radne skupine u kojoj su sudjelovale službe Komisije za reviziju za podijeljeno upravljanje i nacionalna revizijska tijela država članica kako bi utvrdili i razvili najbolje postupke za poboljšanje dokumentiranja njihova revizorskog rada.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

7.16. Komisija podsjeća na to da se izjava o jamstvu glavnog direktora temelji na ispitivanju brojnih informacija iz različitih izvora (samoprocjena, *ex post* kontrole, izvješća Službe za unutarnju reviziju i Suda), čime se osigurava njezina pouzdanost.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Preporuke

Preporuka 1. – Revizijski trag i javna nabava

Komisija prihvaća preporuku, smatra da se ona već provodi i nastavit će poduzimati mjere.

Kad je riječ o korisnicima sredstava iz fonda za unutarnje poslove i tijelima država članica koja su odgovorna za njihovu provedbu, Komisija stalno pruža smjernice i podršku koji se odnose na pravila javne nabave i revizijski trag.

To dokazuju i mjere koje je Komisija poduzela pri provedbi preporuka koje je Sud izdao 2018. (tj. u odnosu na javnu nabavu za izravno i podijeljeno upravljanje).

Preporuka 2. – Prihvatljivost projektnih troškova za mjere kojima izravno upravlja GU HOME

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Komisija prihvaća preporuku u onoj mjeri u kojoj se ona odnosi na hitnu pomoć. Komisija ne prihvaća dio preporuke koji se odnosi na mjere Unije, koje su već pojačane nakon provedbe preporuka iz 2018.

Metodologija za analizu konačnih zahtjeva za plaćanje u okviru mjera Unije i hitne pomoći te namjenski kontrolni popisi koji već postoje. Prije izvršenja konačnih plaćanja prema potrebi se provode *ex ante* kontrole.

Na temelju nalaza Suda, postojeća strategija kontrole za pružanje hitne pomoći iz prosinca 2017. dodatno će se razviti, a *ex ante* provjere prihvatljivosti rashoda pojačat će se prema potrebi, uzimajući u obzir i potrebna ažuriranja u skladu s novim VFO-om.

Predlošcima sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava utvrđuju se zahtjevi za potvrdu o financijskim izvještajima i metodologija revizije koju revizori trebaju primijeniti.

Revizijska potvrda samo je jedan element *ex ante* jamstva Komisije pri provedbi mjera i hitne pomoći Unije. Prije izvršenja konačnih plaćanja prema potrebi provode se druge *ex ante* kontrole.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 8. – SUSJEDSTVO I SVIJET”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

Komisija pozdravlja nalaze Europskog revizorskog suda za ovo poglavlje i te se obvezuje da će prema potrebi provesti odgovarajuće korektivne mjere. U odgovoru na neka opažanja povezana sa studijom GU-a NEAR o stopi preostale pogreške Komisija pojašnjava značajke studije i njezin doprinos izradi godišnje izjave o jamstvu, uz ostale elemente okvira za unutarnju kontrolu.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

Okvir 1 – Rashodi koji djelomično još nisu nastali

GU NEAR

Konačni iznos koji će se naplatiti iz proračuna EU-a utvrdit će se tek nakon primitka završnog izvješća korisnika pa Komisija pogrešku smatra privremenom. Pogreška neće biti prisutna nakon završnog poravnanja.

GU INTPA

Zbog tadašnjeg konteksta u zemlji delegacija EU-a mogla se odlučiti za izravnu dodjelu ako je to željela, s obzirom na to da je u zemlji proglašena kriza te je stoga bila moguća primjena fleksibilnih postupaka. Međutim, delegacija EU-a nastojala je pregovaračkim postupkom što brže otvoriti natječaj.

Sedam poduzeća bilo je uvršteno u okvirni ugovor u područjima koja su zatražena ugovorom. Osmo poduzeće imalo je slično iskustvo iz prethodnih ugovora u tom području i odabrano je nakon što je iskazalo interes. Na temelju toga Komisija je smatrala da svih osam subjekata može sudjelovati u natjecateljskom pregovaračkom postupku. Komisija potvrđuje da se to moglo bolje dokumentirati.

8.9. Komisija je pomno pratila slučajeve koje je utvrdio Europski revizorski sud te se obvezuje da će prema potrebi provesti odgovarajuće korektivne mjere.

Međutim, kad je riječ o slučajevima neusklađenosti povezanima s odabirom projekata i primjenom pravila o javnoj nabavi, Komisija smatra da su korisnici ispravno primjenjivali relevantna pravila u skladu sa svojim pravilima i postupcima, kako je predviđeno ugovornim odredbama sporazuma.

Okvir 2.– Uvjeti za obroke proračunske potpore

Komisija smatra da su njezine smjernice za proračunsku potporu vrlo jasne u pogledu zahtjeva za bankovne račune i deviznog tečaja.

Kontrole povezane s izradom sporazuma o financiranju ojačat će se preispitivanjem povezanog kontrolnog popisa kako bi se osigurala potpuna usklađenost s postojećim smjernicama o proračunskoj potpori.

8.12. U okviru teoretskog pristupa zahtjevi EU-a za prihvatljivost troškova ispunjeni su ako djelovanje uključuje iznos troškova prihvatljivih u skladu s pravilima EU-a koji je jednak doprinosu EU-a, a iznos doprinosa drugih donatora dovoljan je za pokrivanje troškova koji su neprihvatljivi u skladu s pravilima EU-a (članak 155. stavak 5. Financijske uredbe). Na taj način EU može doprinijeti djelovanjima s više donatora bez osiguravanja namjenskih sredstava (tj. zajednički sufinancirana djelovanja). Komisija nije pravno obvezna odvojeno izvijestiti o udjelu sredstava povjerenih provedbenim partnerima na koje se primjenjuje teoretski pristup.

8.14. Komisija je svjesna slučajeva dokumenata kojima se moglo pristupiti samo u formatu za čitanje, koje je utvrdio Europski revizorski sud, te nastavlja upozoravati predmetne međunarodne organizacije Ujedinjenih naroda na potrebu da se revizorima pruže potrebne informacije.

Komisija blisko surađuje s predmetnim međunarodnim organizacijama i Europskim revizorskim sudom kako bi se pronašla prihvatljiva rješenja za pitanje pristupa dokumentima.

Komisija je utvrdila da se ograničen pristup dokumentima odnosi na tri projekta koja su provele organizacije UN-a. Kad je Komisija obaviještena o tim slučajevima, osoblje Komisije u sjedištu i na terenu brzo je reagiralo i unaprijedilo dijalog s predmetnim organizacijama UN-a i njihovim sjedištima kako bi se olakšao tekući rad i ubrzalo dostavljanje odgovora/dokumenata.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

Studija o stopi preostale pogreške

8.20. Studija o stopi preostale pogreške važan je element na kojem se temelji izjava glavnog direktora, ali nije jedini izvor jamstva. GU NEAR ima sveobuhvatan okvir za unutarnju kontrolu i strategiju kontrole koja obuhvaća cijeli ciklus provedbe. Svi elementi okvira za kontrolu temelj su njegova jamstva.

8.21. Komisija napominje da se dodatna stopa bespovratnih sredstava temelji na dodatnom uzorku od 64 transakcije. Stopa pogreške koja proizlazi iz dodatnog uzorka bespovratnih sredstava pruža potkrijepljene i poboljšane informacije o upravljanju bespovratnim sredstvima kojima se dopunjuju informacije povezane s bespovratnim sredstvima koja su uključena u glavni uzorak. Ispituju se sve tri stope (glavna, „neizravno upravljanje zemalja korisnica" i bespovratna sredstva), a GU NEAR pri procjeni svoje unutarnje kontrole uzima u obzir rezultate svih *ex post* kontrola, izjavu o jamstvu koju je potpisao glavni direktor te izvješćivanje iz godišnjeg izvješća o radu.

8.22. Komisija studiju o stopi preostale pogreške ne smatra postupkom izražavanja jamstva ili revizijom. Ta studija ima posebnu svrhu i temelji se na posebnoj metodologiji.

To se objavljuje u studiji o stopi preostale pogreške i u godišnjem izvješću o radu GU-a NEAR, u kojem se točno i vjerno iznose potpune informacije o upravljanju. Komisija smatra da studija ne podliježe ograničenjima koja mogu doprinijeti podcjenjivanju pogrešaka.

8.23. *Ex post* kontrole stope preostale pogreške provode se na uzorku zaključenih ugovora koji je reprezentativan za statistički skup, a ne na cijelom statističkom skupu. Neki „stari ugovori" neće podlijegati preispitivanju stope preostale pogreške, što je inherentna značajka studije. Komisija isključuje stare ugovore iz studije o stopi preostale pogreške, u skladu sa svojom metodologijom, prvenstveno zato jer smatra da informacije koje proizlaze iz *ex post* kontrola tih ugovora ne bi puno doprinijele poboljšanju okvira za unutarnju kontrolu. To je zato što su ugovori za koje nije bilo operativnih aktivnosti u posljednjih osam godina i/ili kontrola u posljednjih pet godina provedeni u skladu s pravilima i propisima koji više nisu primjenjivi. Osim toga, nakon završetka razdoblja provedbe korisnici su obvezni čuvati popratnu dokumentaciju pet do osam godina. To vremensko ograničenje onemogućilo bi provedbu kontrola i dovelo do toga da određeni broj transakcija ne doprinosi izračunu stopa pogreške.

8.24. Komisija napominje da su u studiji o stopi preostale pogreške ta bespovratna sredstva uključena u dodatan statistički skup te su stoga podlijegala *ex post* kontrolama. Međutim, ta sredstva nisu bila uključena u glavni uzorak, u skladu sa sporazumom o razini usluga koji su sklopili GU INTPA i GU NEAR. Nakon stupanja na snagu novog sporazuma o razini usluga između tih dviju glavnih uprava u srpnju 2021. ta će sredstva biti uključena u statistički skup iz kojeg se dobiva glavni uzorak, počevši od studije o stopi preostale pogreške za 2022.

8.25. Komisija napominje da su u 2021. tematska bespovratna sredstva činila oko 3 % portfelja zaključenih ugovora. Tematska bespovratna sredstva podlijegala su *ex post* kontrolama stope preostale pogreške jer su bila uključena u dodatni uzorak bespovratnih sredstava. „Stari ugovori" (preostalih 17 %), u skladu s primjenjivom metodologijom za izračun stope preostale pogreške kojom se utvrđuju relevantni kriteriji i temelji, nisu dio statističkog skupa stope preostale pogreške.

Zbog tih razloga Komisija smatra da neuključivanje starih ugovora u statistički skup nije ograničenje, već značajka studije u skladu s kojom se iz statističkog skupa uklanjaju podaci koji nisu relevantni za tu studiju.

Format godišnjeg izvješća o radu nije prikladan za lako otkrivanje svih tehničkih značajki studije o stopi preostale pogreške. One su detaljnije opisane u metodologiji i priručniku za izračun stope preostale pogreške. Međutim, kako bi u potpunosti postupio u skladu s preporukom Europskog revizorskog suda, GU NEAR objavit će informacije o „starim ugovorima" počevši od sljedećeg godišnjeg izvješća o radu.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Mjere na temelju preporuka iz godišnjih izvješća za razdoblje 2018.–2020.

8.28. Kad je riječ o preporuci br. 1 iz 2018. i 2020., Komisija je pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama o pristupu Europskog revizorskog suda dokumentima.

U radnoj skupini za financijski i administrativni okvirni sporazum s UN-om u listopadu 2021. Komisija je naglasila potrebu da UN Revizorskom sudu dostavi sve dokumente ili informacije koji su mu potrebni za reviziju te je istaknula pitanje dokumenata kojima se može pristupiti samo u formatu za čitanje.

Komisija je u listopadu 2021. organizirala tehnički sastanak o pristupu dokumentima s predstavnicima nekih tijela UN-a. UN se obvezao da će razviti standardni alat i pristup kako bi se olakšao rad Europskog revizorskog suda.

Međutim, neke međunarodne organizacije nastavile su pružati samo ograničen pristup dokumentima, primjerice u formatu samo za čitanje.

Komisija blisko surađuje s predmetnim međunarodnim organizacijama i Europskim revizorskim sudom kako bi se pronašla prihvatljiva rješenja za to pitanje.

Preporuke

Preporuka 1 – Prije plaćanja ili poravnanja potrebno je odbiti troškove koji nisu nastali

Komisija prihvaća preporuku.

Objavit će se podsjetnik na postojeće upute za poravnanje kako bi se dužnosnicima za ovjeravanjeo skrenula pozornost na to pitanje i kako bi ih se podsjetilo da bi tijekom poravnanja trebali imati razumno jamstvo da su korisniku nastali prijavljeni troškovi i da je te troškove prihvatila međunarodna organizacija.

Preporuka 2. – Potrebno je ojačati kontrole pri izradi sporazuma o financiranju za operacije proračunske potpore

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija smatra da su predlošci za sporazume o financiranju primjereni svrsi i da se njima, zajedno sa smjernicama za proračunsku potporu, pružaju jasne upute za prijenos sredstava na račun riznice zemlje korisnice i primjenjivi devizni tečaj. Komisija smatra da se odredbe primjenjuju na odgovarajući način, ali kako bi se osiguralo da su te odredbe uvijek jasno navedene u sporazumu o financiranju u skladu s kontekstom svake zemlje, Komisija će pojačati kontrole preispitivanjem povezanog kontrolnog popisa za sporazume o financiranju. Međutim, Komisija ističe da u rijetkim slučajevima zemlje nemaju središnju banku te će se u tim slučajevima preporuka primjenjivati *mutatis mutandis* s obzirom na kontekst zemlje.

Preporuka 3. – Potrebno je objaviti ugovore koji su isključeni iz statističkog skupa za stopu preostale pogreške

Komisija prihvaća preporuku.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ODGOVORI EUROPSKOG PARLAMENTA NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021. POGLAVLJE 9.: EUROPSKA JAVNA UPRAVA

KOJE JE DONIJELO PREDSJEDNIŠTVO PARLAMENTA 4. SRPNJA 2022.

ODGOVORI NA OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA U VEZI S PARLAMENTOM

9.8.

U skladu s člankom 1. Pravilnika o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 400. („Pravilnik”), klubovi zastupnika upravljaju sredstvima koja su im dodijeljena u skladu s načelima neizravnog upravljanja sredstvima uz analognu primjenu članka 62. stavka 1. točke (c) Financijske uredbe. Taj Pravilnik zamjenjuje „sporazume o doprinosu” (iz članka 155. stavka 6. Financijske uredbe) koje klubovi zastupnika ne mogu potpisati s pravno obvezujućim učinkom.

Stajalište uprave Europskog parlamenta jest da se članak 175. stavak 1. i članak 163. stavak 1. Financijske uredbe kojima se definira primjena pregovaračkih postupaka nabave za ugovore velike vrijednosti ne primjenjuju na klubove zastupnika jer se te odredbe primjenjuju samo na izravno upravljanje.

Kao odgovor na prethodno prijavljene nedostatke u vezi s nabavom klubova zastupnika 2015. i 2016., administracija Parlamenta pružila je smjernice o nabavi i organizirala osposobljavanja za klubove zastupnika.

Europski parlament prima na znanje opažanja Suda. Prema članku 1.4. Pravilnika klubovi zastupnika odgovaraju instituciji za korištenje odobrenih sredstava u okviru ovlasti za primjenu ovog Pravilnika koje im je dodijelilo Predsjedništvo. Administracija Parlamenta i dalje će podržavati klubove zastupnika s ciljem da se odobrena sredstva koriste u skladu s ovim Pravilnikom i da poduzimaju odgovarajuće radnje kako bi spriječili rashode koji nisu u skladu s ovim Pravilnikom.

9.9.

Nakon odluke Predsjedništva Parlamenta od 5. listopada 2020. Parlament je proveo postupak nabave za kupnju zgrade u ulici Wiertz u Bruxellesu u skladu s Financijskom uredbom i svim primjenjivim internim pravilima i postupcima te uz strogo poštovanje načela nediskriminacije prema svim potencijalnim ponuditeljima. Cilj postupka bio je „kupnja zgrada u području središnjih međusobno povezanih zgrada ili vrlo blizu njima”, kako je navedeno u odgovarajućoj obavijesti Predsjedništva.

U informativnoj obavijesti o postupku, kako je objavljena u Službenom listu Europske unije od 28. listopada 2020. (2020/S210 – 511911), izričito je naveden cilj traženja uredskog prostora za zastupnike, parlamentarne asistente i osoblje Europskog parlamenta. Kako bi se osiguralo jednako postupanje prema zastupnicima u pogledu blizine njihovih ureda vijećnici, kriterij udaljenosti imao je važnu ulogu u okviru kriterija kvalitete. Faktor ponderiranja kriterija udaljenosti utvrđen je na 20 od 50 bodova kvalitete. Osim toga, mogućnost međusobnog povezivanja sa središnjim zgradama dobila je dodatni faktor ponderiranja od 4 od 50 bodova kako bi se postigla što veća usklađenost s ciljem koji je postavilo Predsjedništvo Parlamenta. Slične pondere za blizinu primijenile su druge institucije Unije za kupnju zgrada. Na temelju sudske prakse europskih sudova javni naručitelj ima široko diskrecijsko pravo u pogledu izbora, sadržaja i provedbe relevantnih kriterija za dodjelu povezanih s predmetnim ugovorom, uključujući kriterije čija je svrha odrediti ekonomski najpovoljniju ponudu[1]. Parlament smatra da zgrada u ulici Wiertz predstavlja ekonomski najpovoljniju ponudu uzimajući u obzir cijenu te ciljane potrebe i ciljeve javnog naručitelja kako su definirani u Strategiji Parlamenta za upravljanje nekretninama koju je donijelo Predsjedništvo.

Nadalje, treba uzeti u obzir što bi se dogodilo da Parlament nije kupio zgradu. Ugovor o plodouživanju za zgradu u ulici Wiertz koji je Parlament potpisao 2009. nije obuhvaćao izlaznu klauzulu. Da Parlament nije kupio zgradu, bio bi obvezan platiti godišnje naknade za plodouživanje za preostalo ugovorno razdoblje do 31. svibnja 2027. Osim toga, Parlament bi izgubio već ostvarena ulaganja u modernizaciju, sigurnost i međusobnu povezanost te zgrade.

ODGOVOR NA OPAŽANJE REVIZORSKOG SUDA U VEZI S PARLAMENTOM

Preporuka 9.1.

Europski parlament prihvaća preporuku Revizorskog suda.

Parlament će nastaviti pomagati klubovima zastupnika u cilju poboljšanja njihova unutarnjeg financijskog upravljanja. Konkretno, dodatno će pojasniti smjernice o nabavi klubova zastupnika i predložiti bolje usklađivanje Pravilnika o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 400. s Financijskom uredbom.

[1] Presuda Općeg suda u predmetu T-556/11, točka 215.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 9. – EUROPSKA JAVNA UPRAVA”

Komisija pozdravlja opći zaključak Europskog revizorskog suda da stopa pogreške u rashodima u području „Europska javna uprava” nije bila značajna.

Kad je riječ o opažanjima koja se odnose na isplate mirovina (točka 9.10.), Komisija želi istaknuti da se odluka o suspenziji obvezne dostave potvrde o životu primjenjivala u razdoblju od lipnja 2020. do studenoga 2021. Svi zaposlenici jesu ili će biti obaviješteni o tome da kao i prije pošalju sve potvrde koje još nisu dostavili.

Kad je riječ o opažanjima povezanima s preispitivanjem preporuke o obiteljskim naknadama iz 2018. (odlomak 9.19.), kako je potvrdio Europski revizorski sud, praćenje naknada primljenih iz drugih izvora složen je postupak. Budući da se usklađivanje naknada primljenih iz drugih izvora može izvršiti samo na temelju izjava zaposlenika, ažuriranje relevantnih spisa može se provesti samo naknadno, a ne u stvarnom vremenu. Komisija je pojačala provjere dosljednosti i gotovo bez kašnjenja osigurala povrat preplaćenih iznosa.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„POGLAVLJE 10. – MEHANIZAM ZA OPORAVAK I OTPORNOST”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

Komisija je 2021. ocijenila i odobrila 22 plana za oporavak i otpornost, koje je zatim odobrilo Vijeće. Nakon potpisivanja sporazumâ o financiranju i zajmu Komisija je u obliku pretfinanciranja isplatila iznos do 13 % financijskog doprinosa 21 državi članici koja je to zatražila (od čega za njih 20 u 2021.). Krajem godine Komisija je ocijenila prvi zahtjev za plaćanje koji je podnijela Španjolska te je provela predmetno plaćanje u prosincu 2021.

Komisija je 2021. uspostavila i počela primjenjivati strategije revizije i kontrole za mehanizam za oporavak i otpornost (RRF); provode se sustavne *ex ante* kontrole svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti uključenih u svaki zahtjev za plaćanje i uvodi se revizijska strategija za RRF.

Revizijska strategija uključuje revizijske aktivnosti u pogledu zahtjeva za plaćanje koje se temelje na riziku te revizije sustava koje se odnose na: i. sustave provedbe ključnih etapa i ostvarivanja ciljnih vrijednosti i ii. sustave na kojima se temelji zaštita financijskih interesa Europske unije. Kad je riječ o revizijama zahtjevâ za plaćanje, Komisija namjerava provesti reviziju svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje se smatraju visokorizičnima. Kad je riječ o revizijama sustava, do kraja 2023. planira se najmanje jedna revizija po državi članici.

Ako je samo dio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iz zahtjeva za plaćanje ostvaren u zadovoljavajućoj mjeri, pravni okvir Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost Komisiji omogućuje fleksibilnost pri donošenju odluke o iznosu obroka čije plaćanje treba obustaviti. Komisija razvija metodologiju kako bi osigurala jednako postupanje. Međutim, 2021. Komisiji nije bila potrebna ta metodologija jer je ocijenila da su sve ključne etape uključene u prvi zahtjev za plaćanje koji je podnijela Španjolska ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

Ocjena kriterija povezanih s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima

10.22. Komisija je svoju ocjenu ostvarenja ključnih etapa u zadovoljavajućoj mjeri temeljila na njihovu opisu i na elementima sadržanima u opisu povezanih mjera, a oboje su definirani u povezanoj Provedbenoj odluci Vijeća i mehanizmu provjere predviđenom u okviru operativnih mehanizama.

10.23. U početnoj verziji unutarnjih smjernica, koja se primjenjivala u vrijeme podnošenja španjolskog zahtjeva za plaćanje, osim zahtjeva da se „u pravilu” u potpunosti poštuju svi elementi sadržani u opisu etape/ciljne vrijednosti iz Provedbene odluke Vijeća te elementi uključeni u opis mjere iz Provedbene odluke Vijeća, predviđaju se i iznimke ako to možda nije slučaj. To je u skladu s konceptom koji su suzakonodavci dogovorili u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost, da Komisija ocjenjuje ostvarenje „u zadovoljavajućoj mjeri”, što joj omogućuje određenu razinu diskrecije pri analizi različitih elemenata.

10.24., 10.25. i okvir 1. (ključna etapa 395 „Izmjene poreza na dobit za 2021.”)

Kad je riječ o ključnoj etapi 395, Komisija u skladu s člankom 24. stavkom 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost ocjenjuje „jesu li relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u provedbenoj odluci Vijeća (...) ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri”. Element za koji je Sud utvrdio da nije ocijenjen (i za koji smatra da nije ostvaren) ne nalazi se u ključnoj etapi, već u opisu mjere. U skladu s člankom 20. stavkom 5. točkom (c) Uredbe o mehanizmu za oporavak i otpornost, opis mjere poseban je dio Provedbene odluke Vijeća, za razliku od ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iz članka 20. stavka 5. točaka (e) i (f). Komisija zato smatra da nisu svi elementi tog opisa uvijek relevantni za njezinu ocjenu ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri.

Komisija priznaje da njezine unutarnje smjernice za ocjenu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nisu bile dovoljno jasne i poduzima korake kako bi riješila taj problem. Komisija smatra da se element opisa mjere na koji Sud upućuje ne spominje ni izravno ni neizravno i da nije ni izravno ni neizravno relevantan za ostvarivanje te ključne etape. Komisija stoga smatra da taj element ne treba ocjenjivati i osporava tvrdnju da bi to mogao biti temelj za ocjenu da ključna etapa nije ostvarena u zadovoljavajućoj mjeri.

Konkretno, Španjolska i Komisija uvijek su smatrale da je element koji je utvrdio Sud srednjoročni cilj. To se potvrđuje i u samom španjolskom planu za oporavak i otpornost (u kojem se na to izričito upućuje kao na srednjoročni cilj) i nazivom reforme u Provedbenoj uredbi Vijeća, koji upućuje na „kratkoročnost” te činjenicom da se reforma poreznog sustava s ciljem minimalnog oporezivanja dobiti spominje u drugim dijelovima plana za oporavak i otpornost i Provedbene odluke Vijeća (C28.R3 i ključna etapa 388) s drukčijim rokovima.

To potvrđuje i činjenica da okvirni datum dovršetka te reforme (31. ožujka 2021.) u skladu s Provedbenom odlukom Vijeća prethodi datumu na koji je OECD postigao dogovor o provedbi mjera kako bi se postigla ta minimalna porezna stopa od 15 % (8. listopada 2021.). Na temelju sporazuma OECD-a Komisija je 22. prosinca 2021. objavila prijedlog direktive Vijeća o osiguravanju globalne minimalne razine oporezivanja multinacionalnih grupa u Uniji, o čemu u Vijeću nije postignut dogovor.

Komisija isto tako smatra da se u opisu te ključne etape nedvosmisleno navodi da je cilj koji treba postići stupanjem na snagu izmjena uvedenih Zakonom o proračunu za 2021. i propisima o razvoju povezanima s porezom na dobit povećanje prihoda od poreza na dobit. To je kratkoročni cilj te reforme, na koji se upućuje u španjolskom planu za oporavak i otpornost i koji je ostvaren reformom, kako je navedeno u preliminarnoj ocjeni Komisije. S obzirom na navedeno Komisija smatra da ostvarivanje te minimalne porezne stope od 15 % nije bilo važno za ocjenu te ključne etape. Stoga to nije spomenuto u Komisijinoj preliminarnoj ocjeni te ključne etape.

10.26. Komisija upućuje na svoje argumente povezane s odlomkom 10.24. i potvrđuje da se minimalna porezna stopa može tumačiti samo kao srednjoročni cilj. S obzirom na zakon koji je donesen prije donošenja Provedbene odluke Vijeća, smatra da je očito da ni Komisija, ni Španjolska, ni Vijeće ne bi odobrili ključnu etapu koja je po definiciji neostvariva. Prema tome, očekuje se da se to pitanje ne navodi u dokumentaciji države članice ni u ocjeni Komisije.

10.28. Iznos koji se državi članici uplaćuje za ostvarenje određenog skupa ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri utvrđuje Vijeće u odgovarajućoj Provedbenoj odluci Vijeća. Plaćanja se izvršavaju za ostvarenje relevantnih dogovorenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri. Kao instrument koji se temelji isključivo na rezultatima RRF povezuje plaćanja s rezultatima, a ne s konkretnim nastalim troškovima. Financijski doprinos u okviru RRF-a utvrđuje se na temelju maksimalnog financijskog doprinosa koji se izračunava za svaku državu

članicu i uzimajući u obzir procijenjene ukupne troškove RRF-a. U skladu s tim konceptom *sui generis* isključuje se utvrđivanje „naknade za ostvarenje pojedinačne ključne etape ili ciljne vrijednosti”.

Pravnim okvirom Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost od Komisije se zahtijeva da donese odluku o iznosu obroka čije plaćanje treba obustaviti ako je samo dio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iz zahtjeva za plaćanje ostvaren u zadovoljavajućoj mjeri, a Komisiji se omogućuje fleksibilnost pri donošenju odluke o iznosu. Komisija je počela razvijati metodologiju kako bi osigurala jednako postupanje u primjeni te fleksibilnosti. S obzirom na pravni okvira RRF-a takva metodologija ne može biti osmišljena za utvrđivanje „naknade za ostvarenje pojedinačne ključne etape ili ciljne vrijednosti”. Komisija još uvijek razvija tu metodologiju, s obzirom na to da joj 2021. nije bila potrebna jer je ocijenila da su sve ključne etape uključene u prvi zahtjev za plaćanje koji je dostavila Španjolska ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri.

Ključne etape koje se odnose na sustav kontrole država članica

10.29. Komisija je jasno iznijela svoju ocjenu svakog plana za oporavak i otpornost, uključujući s obzirom na kriterij sustava kontrole. Ako je Komisija ocijenila da predloženi sustav kontrole nije primjeren, taj plan ne bi dobio pozitivnu ocjenu, zbog čega svi odobreni planovi za oporavak i otpornost uključuju odgovarajuće sustave kontrole.

Ako se Provedbenom uredbom Vijeća ostavlja prostor za tumačenje, Komisija napominje da to ne stvara rizike za njezinu ocjenu ostvarenja ključnih etapa u zadovoljavajućoj mjeri, već osigurava prostor za kvalitativnu ocjenu.

10.31. i 10.32. Kad je riječ o ključnoj etapi 173, Komisija je svojim radom potvrdila da je španjolski sustav kontrole ispunio zahtjeve članka 22. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost jer se odnosi na elemente obuhvaćene ključnom etapom. Konkretno, Komisija je ocijenila potpunost sustava za prikupljanje podataka i potvrdila da su svi ugovori ispravno evidentirani.

Komisija smatra da postojanje područja koja se mogu poboljšati ili postati učinkovitija nije dovoljan razlog da se njihova ocjena dovodi u pitanje, te stoga nije mogla opravdati odbijanje zahtjeva za plaćanje i neizvršavanje plaćanja. Komisija mora te će nastaviti utvrđivati područja gdje su moguća poboljšanja pri ocjenjivanju ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti u pogledu kontrole i revizije te razmjenjivati informacije o tome s državama članicama.

Komisija će i dalje surađivati s državama članicama na poboljšanju sustava kontrole koji se upotrebljavaju za planove za oporavak i otpornost, istodobno osiguravajući u svojoj ocjeni održavanje minimalnih pravnih standarda.

Dokumentiranje postupka ocjene

10.35. Kad je riječ o dvjema ključnim etapama koje se spominju u odlomku 10.35., Komisija smatra da dokazi koji se dijele s revizorima u potpunosti dokazuju da je imala potrebnu dokumentaciju kojom se podupiru njezini nalazi, ali priznaje da bi se u jednom slučaju moglo poboljšati vođenje evidencije.

Kad je riječ o ključnoj etapi 215, Komisija je svoju ocjenu temeljila na podrobnoj analizi sadržaja internetske stranice DATAESTUR. Komisija je prikupila snimke zaslona internetske stranice DATAESTUR iz listopada i studenoga 2021., čime se dokazuju zaključci iz Komisijine ocjene. Međutim, Komisija priznaje da registracija tih snimaka zaslona nije obavljena u skladu s unutarnjim smjernicama.

Komisija smatra da je očuvala revizijski trag komunikacije sa Španjolskom te trag unutarnjih savjetovanja među službama Komisije, kojima se podupire zaključak o ostvarenju ključne etape 303 u zadovoljavajućoj mjeri.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

10.41. Komisija smatra da ako se u kontekstu u kojem se plaćanja temelje na kvalitativnoj ocjeni ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti njima ne pripisuje pojedinačna vrijednost, a ako su te ključne etape i ciljne vrijednosti vrlo raznolike, ne može se utvrditi značajna stopa pogreške.

10.42. Komisija napominje da RRF nije dio VFO-a i da se, kako je objašnjeno u njezinu odgovoru na odlomak 10.41. za RRF, ne može utvrditi značajna stopa pogreške za razliku od ostalih programa financiranja u okviru VFO-a, zbog čega je potrebna posebna izjava u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti. Komisija napominje da Sud primjenjuje sličan pristup u svojem godišnjem izvješću s posebnim poglavljem o RRF-u.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključci

10.44. Kako je objašnjeno u njezinu odgovoru na odlomak 10.27., Komisija se s obzirom na dostupne dokaze i svoje temeljite *ex ante* kontrole ne slaže sa zaključkom Suda i smatra da je ključna etapa ostvarena u zadovoljavajućoj mjeri. Komisija napominje da je Sud na temelju stručne prosudbe utvrdio da pogreška nije značajna. Osim toga, kako je navedeno u odlomku 10.41., Komisija smatra da nije moguće utvrditi značajnu stopu pogreške.

10.45. Kako je objašnjeno u njezinu odgovoru na odlomak 10.35., Komisija je u jednom slučaju mogla priložiti dostatnu dokumentaciju, ali nije mogla dokazati njezinu registraciju. U drugom slučaju Komisija smatra da dokumentacija koju je tražio Sud nije povezana s ostvarenjem ključne etape ili ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri.

Preporuka 1. – Potrebno je obrazložiti elemente koji nisu relevantni za ocjenu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Iako Komisija prihvaća preporuku jer se odnosi na Provedbenu odluku Vijeća, kad je riječ o operativnim mehanizmima Komisija će obrazložiti elemente koji su utvrđeni daljnjom specifikacijom ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Drugi elementi, kao što su mjere praćenja, po svojoj se prirodi ne mogu smatrati relevantnima i neće se obrazlagati u pojedinim slučajevima. Komisija dodatno napominje da konačna odluka o tome koji elementi nisu relevantni ovisi o mišljenju Gospodarskog i financijskog odbora i odobrenju država članica u okviru postupka komitologije.

Preporuka 2. – Potrebno je razviti metodologiju za (djelomičnu) obustavu plaćanja

Komisija prihvaća preporuku.

Preporuka 3. – Potrebno je poboljšati dokumentiranje ocjene ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

Komisija prihvaća preporuku.

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2021.

Sadržaj

	Stranica
Uvod	358
Poglavlje I. – Financijsko izvršenje 8., 9., 10. i 11. ERF-a	361
Poglavlje II. – Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova	364
Odgovori Europske komisije	390

Sadržaj

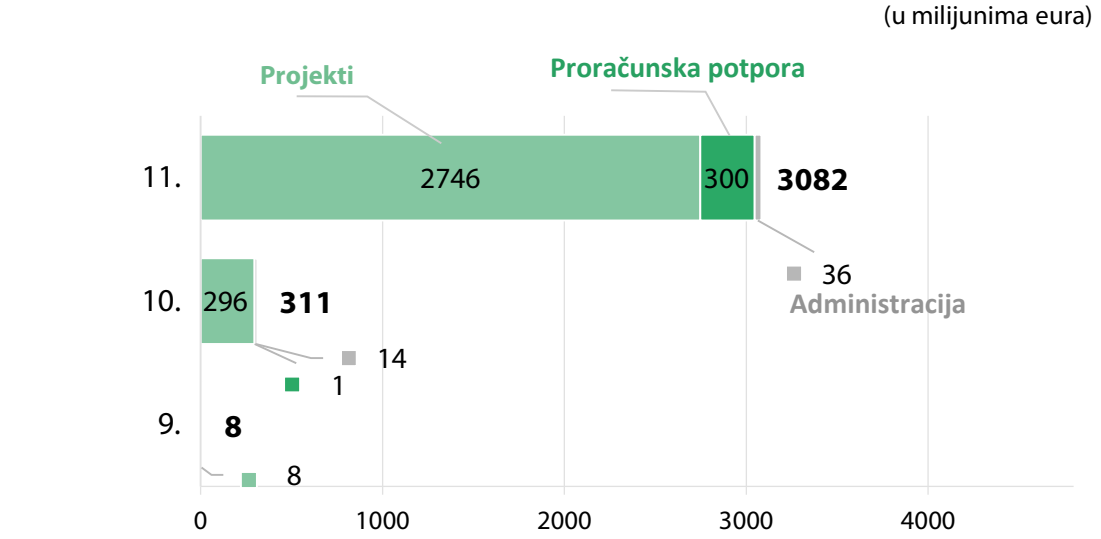
	Odlomak
Uvod	01. – 06.
Kratak opis europskih razvojnih fondova	02. – 06.
Poglavlje I. – Financijsko izvršenje 8., 9., 10. i 11. ERF-a	07. – 10.
Poglavlje II. – Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova	I. – 38.
Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I. – XXI.
Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu	11. – 38.
Opseg revizije i revizijski pristup	11. – 16.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	17.
Pravilnost transakcija	18. – 27.
Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja	28. – 38.
Zaključak i preporuke	39. – 43.
Zaključak	39. – 40.
Preporuke	41. – 43.
Prilozi	
Prilog I. – Plaćanja iz ERF-ova 2021. po glavnim regijama	
Prilog II. – Stanje provedbe akcijskih planova	
Prilog III. – Praćenje provedbe preporuka	

Uvod

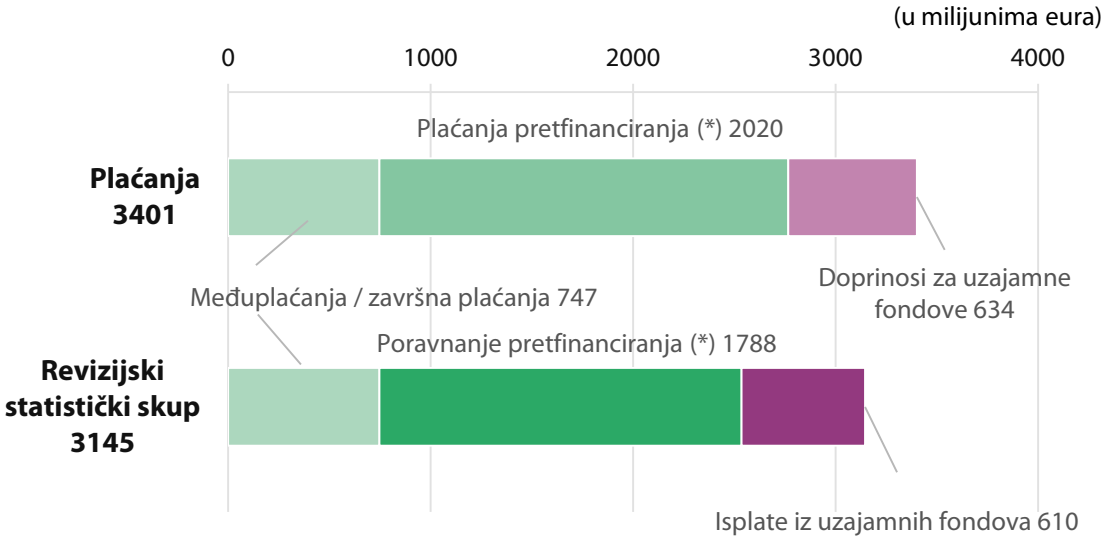
01. U ovom godišnjem izvješću iznose se nalazi Suda za 8., 9., 10. i 11. europski razvojni fond (ERF). Na ***slici 1.*** prikazan je pregled aktivnosti i potrošnje sredstava u tom području za 2021.

Slika 1. – Europski razvojni fondovi: financijski pregled za 2021.

Plaćanja iz ERF-ova po proračunskim linijama i vrstama



Plaćanja iz ERF-ova i statistički skup obuhvaćen revizijom



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak ***12. Priloga 1.1.***).

Izvor: Sud, na temelju računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2021.

Kratak opis europskih razvojnih fondova

02. Europski razvojni fondovi, koji su uvedeni 1959., bili su do kraja 2020. glavni instrumenti kojima je Europska unija (EU) pružala pomoć namijenjenu razvojnoj suradnji s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), kao i prekomorskim zemljama i područjima (PZP), pri čemu je 11. ERF-om (koji je ujedno posljednji) obuhvaćen višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. Okvir kojim su bili uređeni odnosi EU-a sa zemljama AKP-a i PZP-ovima bio je *sporazum o partnerstvu* potpisan 23. lipnja 2000. u Cotonouu („Sporazum iz Cotonoua”) na razdoblje od 20 godina. Primjena odredbi tog ugovora produžena je, trenutačno do 30. lipnja 2022. Glavni mu je cilj bio smanjiti i, u konačnici, iskorijeniti siromaštvo, u skladu s glavnim ciljem razvojne suradnje utvrđenim u članku 208. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U slučaju višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. pomoć namijenjena razvojnoj suradnji sa zemljama AKP-a sastavni je dio Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI – Globalna Europa), a pomoć namijenjena razvojnoj suradnji s PZP-ovima obuhvaćena je Odlukom o prekomorskom pridruživanju, uključujući Grenland. Međutim, 8., 9., 10. i 11. ERF sami po sebi nisu uključeni u opći proračun EU-a te se i dalje upotrebljavaju i o njima se izvješćuje zasebno do njihova zaključenja.

03. Komisija je 2019. zaključila preostale neizvršene transakcije za projekte u okviru 8. europskog razvojnog fonda. Sva salda i opozvana sredstva prenesena su u 9. europski razvojni fond. Komisija je 2021. najavila financijsko i operativno zaključenje 8. europskog razvojnog fonda. Zaključene su sve povezane aktivnosti i provedene sve provjere i kontrole te su svi ugovori i financijske odluke zaključeni u računovodstvenoj dokumentaciji europskih razvojnih fondova.

04. ERF-ovi imaju nekoliko posebnih obilježja:

(a) financirali su se izravno doprinosima država članica na temelju kvota, odnosno „ključeva raspodjele”, koje su vlade država članica i Vijeće Europske unije utvrdili u naknadnim internim sporazumima sklopljenima između predstavnika država članica EU-a koji su se sastali u okviru Vijeća;

(b) pod upravljanjem su Komisije, izvan okvira općeg proračuna EU-a, i Europske investicijske banke (EIB);

(c) zbog međuvladine naravi ERF-ova uloga Europskog parlamenta u njihovu funkcioniranju ograničenija je od one u instrumentima razvojne suradnje koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a. Drugim riječima, Europski parlament nije sudjelovao u utvrđivanju i raspodjeli sredstava ERF-ova. Međutim, Europski

parlament tijelo je nadležno za davanje *razrješnice*, osim za investicijski instrument kojim upravlja EIB i koji stoga nije obuhvaćen opsegom revizije koju Sud provodi[1] [2];

(d) na ERF-ove se ne primjenjuje načelo *jedne godine*: sporazumi o ERF-ovima obično su se sklapali na obvezujuće razdoblje od pet do sedam godina, a plaćanja se mogu obavljati i tijekom znatno duljeg razdoblja.

05. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja Glavna uprava Komisije za međunarodna partnerstva (GU INTPA)[3]. Malim dijelom (0,25 %) rashoda ERF-ova za 2021. upravljala je Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO).

06. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem nastaju u 79 zemalja primjenom niza različitih metoda, kao što su ugovori o izvođenju radova, dobavljanju robe i pružanju usluga, dodjela bespovratnih sredstava, procjene programa te sporazumi o doprinosu i sporazumi o delegiranju sklopljeni sa subjektima (npr. međunarodnim organizacijama) koji su bili predmet procjene temeljnih aspekata (tzv. procjena na temelju stupova) (vidjeti ***Prilog I.***).

---

[1] Vidjeti članak 43., članke od 48. do 50. i članak 58. Uredbe (EU) 2015/323 o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond.

[2] Godine 2012. sklopljen je trostrani sporazum između EIB-a, Komisije i Suda (članak 134. Uredbe (EZ) br. 215/2008 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond) kojim su utvrđena pravila prema kojima Sud provodi reviziju tih operacija.

[3] GU DEVCO postao je u siječnju 2021. GU INTPA.

Poglavlje I. – Financijsko izvršenje 8., 9., 10. i 11. ERF-a

07. Proračun 8. ERF-a (1995. – 2000.) iznosio je 12,8 milijardi eura, proračun 9. ERF-a (2000. – 2007.) 13,8 milijardi eura, a proračun 10. ERF-a (2008. – 2013.) 22,7 milijardi eura.

08. Unutarnji sporazum o uspostavi 11. ERF-a (2015. – 2020.) stupio je na snagu 1. ožujka 2015. U razdoblju između 2013. i 2015. financijska sredstva rezervirala su se s pomoću prijelaznog instrumenta za *premošćivanje* kako bi se zajamčio kontinuitet do ratifikacije 11. ERF-a. Ukupna vrijednost 11. ERF-a iznosi 30,5 milijardi eura, od čega je 29,1 milijarda eura namijenjena zemljama AKP-a, 0,4 milijarde eura namijenjene su PZP-ovima, a 1,1 milijarda eura namijenjena za administrativne troškove.

09. Na ***slici 2.*** prikazana je uporaba sredstava iz ERF-ova, tijekom 2021. i kumulativno za 8., 9., 10. i 11. ERF.

Slika 2. – Uporaba sredstava iz ERF-ova na dan 31. prosinca 2021.*

(u milijunima eura)

	Stanje na kraju 2020.		*Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2021. (neto)*[6]					*Stanje na kraju 2021.*					
	Ukupni iznos	Stopa izvršenja[2]	***8. ERF***[3]	***9. ERF***[3]	***10. ERF***	***11. ERF***[3]	***Ukupni iznos***	***8. ERF***	***9. ERF***	***10. ERF***	***11. ERF***	***Ukupni iznos***	*Stopa izvršenja*[2]
A – SREDSTVA[1]	**75 959**		***0***	***-14***	***-113***	***213***	***86***	***10 376***	***15 266***	***20 947***	***29 456***	***76 045***	
B – UPORABA													
1. Ukupne obveze[4]	***75 929***	**100,0 %**	***0***	***-18***	***-172***	***-16***	***-206***	***10 375***	***15 250***	***20 805***	***29 293***	***75 723***	**99,6 %**
2. Pojedinačne obveze[5]	***71 304***	**93,9 %**	***0***	***-8***	***33***	***2 085***	***2 110***	***10 374***	***15 245***	***20 600***	***27 195***	***73 414***	**96,5 %**
3. Plaćanja	***62 018***	**81,6 %**	***0***	***8***	***311***	***3 082***	***3 401***	***10 374***	***15 216***	***19 956***	***19 874***	***65 420***	**86,0 %**
C – Nepodmirene obveze (B1 – B3)	**13 911**	**18,3 %**						***0***	***34***	***850***	***9 419***	***10 303***	**13,5 %**
D – Raspoloživi saldo (A – B1)[7]	**30**	**0,0 %**						***1***	***16***	***142***	***163***	***322***	**0,4 %**

* Zaokruženo.

1 Uključuju početna sredstva dodijeljena za 8., 9., 10. i 11. ERF, sufinanciranje, kamate, razna sredstva i prijenose iz prethodnih ERF-ova.

2 Kao postotak sredstava.

3 Negativni iznosi odnose se na opozvana sredstva.

4 Ukupne obveze odnose se na odluke o financiranju.

5 Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

6 Neto obveze nakon opoziva sredstava. Neto plaćanja nakon povrata sredstava.

7 Raspoloživi saldo uključuje „pričuvu koja se ne može mobilizirati” (za čiju je upotrebu potrebna jednoglasna odluka Vijeća).

Izvor: Sud, na temelju računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2021. Navedenim vrijednostima nije obuhvaćen dio ERF-ova kojim upravlja EIB.

10. Svake godine GU INTPA utvrđuje ključne pokazatelje uspješnosti za mjerenje vlastitog dobrog financijskog upravljanja i učinkovite uporabe resursa. Na temelju tih pokazatelja vidljivo je da je GU INTPA 2021. unatoč poteškoćama povezanima s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 dostigao svoje ciljne vrijednosti za smanjenje starih pretfinanciranja i nepotrošenih sredstava za preuzete obveze za 35 % u usporedbi s 2020., kao i za održavanje udjela isteklih ugovora (tj. ugovora koji nisu zaključeni nakon dovršetka operativnih aktivnosti koje su njima obuhvaćene) u svojem portfelju ispod 15 %. To je rezultat poboljšanja koja su posljednjih godina uvedena u relevantne postupke (vidjeti ***okvir 1.***). Obje ciljne vrijednosti obuhvaćale su opću ciljnu vrijednost za cijelo područje nadležnosti GU-a INTPA i posebnu ciljnu vrijednost za ERF-ove.

Okvir 1.

Ključni pokazatelji uspješnosti u vezi sa smanjenjem starih pretfinanciranja, nepotrošenih sredstava za preuzete obveze i postotka otvorenih isteklih ugovora

GU INTPA zadržao je 2021. svoju ciljnu vrijednost iz prethodne godine od 35 % za ključne pokazatelje uspješnosti koji se odnose na smanjenje starih pretfinanciranja (ključni pokazatelj uspješnosti br. 5) i nepotrošenih sredstava za obveze (ključni pokazatelj uspješnosti br. 12). Premašio je ciljne vrijednosti za oba pokazatelja, znatno smanjivši stara pretfinanciranja i za ERF (46 %) i za cijelo područje za koje je nadležan (50 %). Smanjio je nepotrošena sredstva za obveze za 39 %, i za ERF i za cijelo područje za koje je nadležan.

GU INTPA dostigao je i svoju ciljnu vrijednost prema kojoj u sustavu ne bi trebalo biti otvoreno više od 15 % ugovora koji su istekli (ključni pokazatelj br. 11), i za ERF (13 %) i za cijelo područje za koje je nadležan (10 %). Ključni pokazatelj uspješnosti za ERF postojano bilježi poboljšanje u odnosu na 2017. (2017.: 19 %, 2018.: 17 %, 2019.: 15 % i 2020.: 14 %) zahvaljujući novim postupcima uvedenima 2017.

Poglavlje II. – Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova

Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora

Mišljenje

I. Sud je obavio reviziju:

(a) odobrene godišnje računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a, koja se sastoji od bilance, izvještaja o financijskom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini i izvješća o financijskom izvršenju za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2021.;

(b) zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija, za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija[4].

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda godišnja računovodstvena dokumentacija 8., 9., 10. i 11. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2021. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova na dan 31. prosinca 2021. te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

[4] U skladu s člankom 43., člancima od 48. do 50. i člankom 58. Financijske uredbe koja se primjenjuje na 11. ERF ovom izjavom o jamstvu nisu obuhvaćena sredstva ERF-ova kojima upravlja EIB.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2021. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

IV. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanog u odlomku pod naslovom „Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda", u rashodima prihvaćenima u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2021. postoje značajne pogreške.

Osnova za mišljenje

V. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima i kodeksom podrobnije su opisane u odjeljku ovog izvješća o odgovornostima revizora. Sud je također ispunio zahtjeve u pogledu neovisnosti i postupio u skladu sa svojim etičkim odgovornostima predviđenima Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu osnova za njegovo mišljenje.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

VI. U rashodima evidentiranima za 2021. godinu u okviru 8., 9., 10. i 11. ERF-a postoje značajne pogreške. *Procijenjena stopa pogreške* koju je Sud izračunao za rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji iznosi 4,6 %.

Ključna revizijska pitanja

VII. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih

izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje.

Obračunani troškovi

VIII. Sud je obavio procjenu obračunanih troškova prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji, koji se sami po sebi u velikoj mjeri temelje na procjenama. Prema procjeni koju je iznijela Komisija prihvatljivi rashodi koji su nastali, ali ih korisnici još nisu prijavili, iznosili su na kraju 2021. godine 5 381 milijun eura (kraj 2020.: 5 452 milijuna eura).

IX. Sud je ispitao način na koji su izračunane predmetne procjene obračunanih troškova i pregledao uzorak sastavljen od 30 pojedinačnih plaćanja pretfinanciranja i 27 računa u prvoj fazi obrade kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja tog obračuna. Sud je na temelju obavljene revizije zaključio da su obračunani troškovi priznati u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji primjereni.

Mogući učinak povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije na računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova za 2021.

X. Od 1. veljače 2020. Ujedinjena Kraljevina više nije država članica EU-a. Nakon sklapanja Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju („sporazum o povlačenju”) između predmetnih dviju strana Ujedinjena Kraljevina obvezala se da će ostati stranka u ERF-ovima do zaključenja 11. ERF-a i svih prethodnih ERF-ova koji nisu zaključeni. Ujedinjena Kraljevina preuzet će iste obveze kao i države članice u okviru unutarnjeg sporazuma kojim je uspostavljen 11. ERF, kao i obveze koje proizlaze iz prethodnih ERF-ova do njihova zaključenja.

XI. U sporazumu o povlačenju također stoji da se doprinos Ujedinjene Kraljevine u sredstvima iz projekata u okviru 10. ERF-a ili prethodnih ERF-ova za koja nisu preuzete obveze ili koja su opozvana do dana stupanja na snagu tog sporazuma neće ponovno upotrijebiti. Isto vrijedi i za doprinos Ujedinjene Kraljevine u sredstvima za koja nisu preuzete obveze ili koja su opozvana u okviru 11. ERF-a nakon 31. prosinca 2021.

XII. Na temelju toga nema financijskog učinka na računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova za 2021. o kojem bi bilo potrebno izvijestiti. Sud zaključuje da računovodstvena dokumentacija ERF-ova od 31. prosinca 2021. točno prikazuje stanje procesa povlačenja na taj dan.

Odgovornosti uprave

XIII. U skladu s člancima od 310. do 325. UFEU-a i Financijskom uredbom 11. ERF-a uprava je odgovorna za pripremu i prikazivanje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova.

XIV. U pripremi računovodstvene dokumentacije ERF-ova odgovornost je Komisije procijeniti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XV. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa ERF-ova za financijsko izvještavanje.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije računovodstvene dokumentacije ERF-ova i povezanih transakcija

XVI. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da su revizijom otkriveni svi slučajevi u kojima postoji značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost. Njihov uzrok mogu biti prijevara ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi bilo razumno očekivati da bi, pojedinačno ili skupno, mogli utjecati na ekonomske odluke donesene na temelju računovodstvene dokumentacije ERF-ova.

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

- utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira ERF-ova do kojih je došlo

zbog prijevare ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;

- stječe uvid u unutarnje kontrole koje su relevantne za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnjih kontrola;

- obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija;

- donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost koja proizlazi iz događaja ili uvjeta kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem. U slučajevima u kojima Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova ili, ako te informacije nisu objavljene na odgovarajući način, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem;

- obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja godišnje računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji vjerno prikazani u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

XVIII. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim nalazima revizije, uključujući nalaze u vezi sa svim znatnim nedostatcima u unutarnjoj kontroli.

XIX. Kad je riječ o prihodima, Sud ispituje sve doprinose država članica, kao i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija.

XX. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja u trenutku njihova izvršenja (osim predujmova). Isplate predujmova

ispituju se nakon što *primatelj* sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i obračuna predujam, što se u nekim slučajevima može dogoditi tek neke naredne godine.

XXI. Sud među pitanjima koja su bila predmet rasprave s Komisijom utvrđuje ona koja su bila najvažnija za reviziju računovodstvene dokumentacije ERF-ova i koja time čine ključna revizijska pitanja za tekuće razdoblje. Sud ta pitanja opisuje u svojem izvješću, osim ako zakoni ili propisi ne dopuštaju njihovo javno objavljivanje ili ako, što je iznimno rijedak slučaj, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će povezane nepovoljne posljedice biti veće od koristi za javni interes.

7. srpnja 2022.

Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu

Opseg revizije i revizijski pristup

11. Revizijski pristup i metodologija Suda opisani su u ***Prilogu 1.1.*** godišnjem izvješću Suda o izvršenju proračuna EU-a za 2021. godinu te se primjenjuju i na reviziju ERF-ova.

12. Opažanja Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije ERF-ova temelje se na financijskim izvještajima[5] 8., 9., 10. i 11. ERF-a koje je odobrila Komisija[6], i na izjavi računovodstvenog službenika koju je Sud zaprimio 28. lipnja 2022. Sud je ispitao iznose i objavljene informacije te obavio procjenu primjenjivanih računovodstvenih načela, kao i svih bitnih procjena koje je Komisija obavila i sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

13. Kako bi obavio reviziju pravilnosti transakcija, Sud je ispitao uzorak od 140 transakcija koje su reprezentativne za sve rashode u okviru ERF-ova. Time je obuhvaćeno sljedeće: 26 transakcija povezanih s Kriznim uzajamnim fondom za Afriku, 92 transakcije koje je odobrilo 17 delegacija EU-a[7] i 22 plaćanja koja je odobrio središnji ured Komisije[8]. Ako su u transakcijama otkrivene pogreške, Sud je analizirao povezane uzroke kako bi se utvrdili mogući nedostatci.

14. Sud je za 2021. također ispitao sljedeće:

(a) sve doprinose država članica i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija, kao što su doprinosi drugih zemalja namijenjeni sufinanciranju;

(b) određene sustave kojima se služe GU INTPA i delegacije EU-a, čime je obuhvaćeno sljedeće: (1) *ex ante* provjere koje su obavili osoblje Komisije i vanjski revizori (koje su angažirali Komisija ili korisnici) prije nego što su plaćanja izvršena i (2) praćenje i nadzor, s naglaskom na mjere poduzete na temelju vanjskih revizija i na studiju o stopi preostale pogreške;

(c) pouzdanost informacija o pravilnosti koje su iznesene u godišnjem izvješću o radu GU-a INTPA, usklađenost metodologije za procjenu rizičnih iznosa, budućih ispravaka i povrata sredstava te prikazivanje tih stavki u Komisijinom godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i uspješnosti (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*);

---

[5] Vidjeti članak 39. Uredbe (EU) 2018/1877 o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond.

[6] U skladu s Financijskom uredbom ERF-a; vidjeti članak 38. Uredbe (EU) 2018/1877.

[7] Bocvana, Burkina Faso, Džibuti, Timor-Leste, Etiopija, Gana, Gvineja Bisau, Haiti, Jamajka, Liberija, Malavi, Mali, Niger, Nigerija, Tanzanija, Uganda i Zambija.

[8] Svih 140 plaćanja izvršeno je preko GU-a INTPA.

(d) mjere poduzete u pogledu prijašnjih preporuka Suda.

15. Kako je navedeno u odlomku ***05***., većinu instrumenata vanjske pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a i ERF-ova primjenjuje GU INTPA. Opažanja Suda o sustavima i prikazu informacija u godišnjem izvješću o radu odnose se na cjelokupno područje nadležnosti GU-a INTPA, ne samo na ERF-ove.

16. Zbog pandemije bolesti COVID-19 nije bilo moguće obaviti terenske posjete delegacijama EU-a[9] te je Sud umjesto toga obavio pregled dokumentacije. Zbog toga Sud nije mogao obaviti određene revizijske postupke, posebice provjeriti provedbu ugovora za odabrane transakcije, te je stoga revizija bila ograničena. Sud je morao prilagoditi svoj pristup, što je uključivalo obavljanje pregleda dokumentacije u vezi s transakcijama i projektima te komunikaciju sa subjektima revizije na daljinu. Iako neprovođenje terenskih provjera može dovesti do većeg rizika od neotkrivanja pogrešaka[10], dokazi koje je Sud prikupio omogućili su mu da dovrši svoj rad i donese zaključke na temelju njega.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

17. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

Pravilnost transakcija

Prihodi

18. U prihodovnim transakcijama ne postoji značajna stopa pogreške.

Rashodi

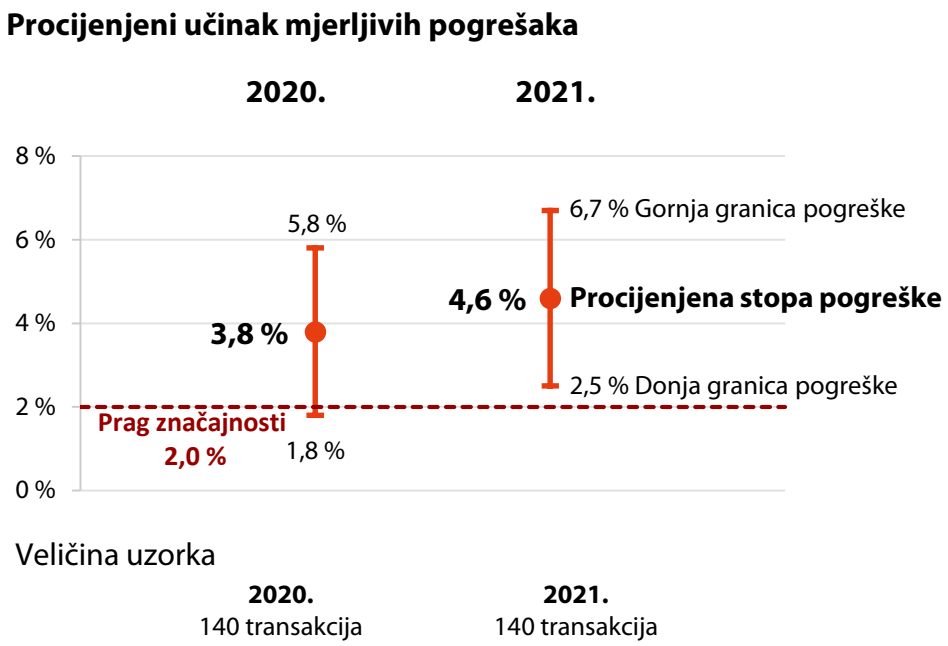
19. Od 140 ispitanih transakcija njih 54 (38,8 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 43 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,6 % (vidjeti ***sliku 3.***).

---

[9] Bocvana, Burkina Faso, Etiopija, Gvineja Bisau, Haiti, Liberija, Malavi, Niger, Nigerija, Tanzanija, Uganda i Zambija.

[10] Rizik neotkrivanja rizik je da revizor neće otkriti odstupanje koje nije ispravljeno unutarnjim kontrolama predmetnog subjekta.

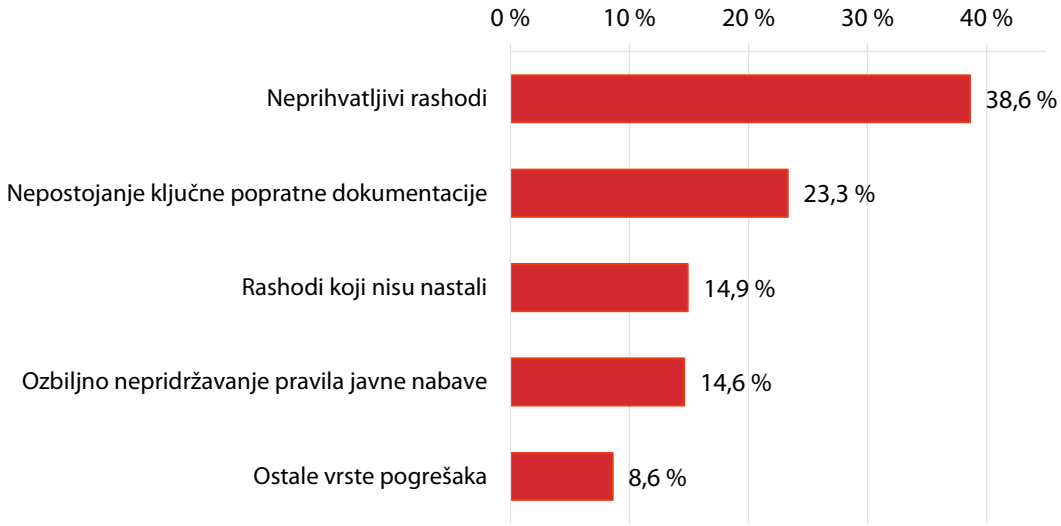
Slika 3. – Rezultati ispitivanja transakcija



Izvor: Sud.

20. Na ***slici 4.*** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2021. po vrstama pogrešaka.

Slika 4. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogrešaka



Izvor: Sud.

21. U ***okviru 2.*** izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao, također po vrstama pogrešaka.

Okvir 2.

Neprihvatljivi rashodi uzrokovani nepostojanjem pravne osnove

Komisija je sklopila ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava s jednom međunarodnom organizacijom radi poboljšanja upravljanja gotovinom u Nigeru i uvođenja jedinstvenog računa riznice u toj zemlji. Ukupni troškovi te aktivnosti procijenjeni su na 1,4 milijuna eura, uz 100 %-tni doprinos EU-a.

Sud je pregledao povezani sporazum o financiranju u vrijednosti od 82 milijuna eura koji su sklopili Komisija i Niger. U njemu je stajalo da je sredstva potrebno potrošiti na proračunsku potporu i druge projekte, ali nije se spominjao rad na uvođenju jedinstvenog računa riznice. Sporazumom o financiranju nije predviđeno ni da će se predmetnoj organizaciji ili bilo kojem drugom tijelu dodijeliti ikakav povezani ugovor iako je navedeno da on čini pravnu osnovu za dodjelu ugovora. Pogreška obuhvaća cjelokupni iznos ugovora (1,4 milijuna eura).

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije

Komisija je s jednom međunarodnom organizacijom sklopila sporazum o delegiranju u vrijednosti od 16 milijuna eura (od čega su 99,75 % činila sredstava EU-a) radi poticanja ulaganja privatnog sektora u komercijalne plantaže drvne sirovine u Ugandi pružanjem bespovratnih sredstava i tehničke potpore.

Jedna od transakcija odabranih za reviziju odnosila se na troškove za plaće zaposlenika u iznosu od 9 000 eura za rad na jednom projektu. U skladu s ugovorom o radu taj je zaposlenik trebao raditi na drugim projektima, a ne na onom koji je obuhvaćen revizijom.

Predmetna međunarodna organizacija nije mogla pružiti dokaz da je zaposlenik radio na projektu obuhvaćenom revizijom. Sud stoga smatra predmetne rashode neprihvatljivima.

Zaračunavanje neprihvatljivih troškova za projekt jer dio rashoda nije nastao

Komisija je sklopila sporazum o delegiranju s jednom međunarodnom organizacijom čija je svrha bila pružiti potporu za obrazovanje ugrožene djece i olakšati im pristup obrazovanju. Ukupni troškovi te aktivnosti procijenjeni su na 24,5 milijuna eura, od čega je EU financirao 19,5 milijuna eura (79,6 %).

Pri ispitivanju detaljnog prikaza rashoda Sud je primijetio da je predmetna međunarodna organizacija prijavila rashode u iznosu od 7,4 milijuna eura, koje je Komisija poravnala. Provjere koje je Sud obavio pokazale su da su stvarni rashodi u tom razdoblju iznosili 6,9 milijuna eura. Razlika od 0,5 milijuna eura odnosila se na iznos za koji je predmetna organizacija preuzela obveze, ali koji još nije bio potrošen. Komisija je stoga nepravilno poravnala 6,2 % iznosa obuhvaćenog revizijom.

Ozbiljno nepridržavanje pravila javne nabave: neutemeljene odluke nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje

Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje za ERF u Maliju dodijelio je jednom konzultantskom društvu ugovor za pružanje tehničke pomoći u svrhu poboljšanja održavanja cesta u toj zemlji. Ta se pomoć financirala iz 11. ERF-a i njezina je vrijednost iznosila 1,2 milijuna eura.

Nacionalni dužnosnik primijenio je ograničeni poziv na podnošenje ponuda za nabavu tih usluga. Do završne faze evaluacije došla su dva ponuditelja. Prvi ponuditelj dobio je najvišu ocjenu prema kriteriju „najbolje vrijednosti za novac”, ali ga je nacionalni dužnosnik za ovjeravanje odbio na temelju preporuke odbora za evaluaciju, koji je njegovu ponudu smatrao neuobičajeno niskom (1 milijun eura, pri čemu je gornja granica za ugovor iznosila 1,2 milijuna eura). Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje dodijelio je ugovor drugom ponuditelju.

Prvi ponuditelj podnio je dvije žalbe malijskom odboru za rješavanje sporova, koji je utvrdio da su njegovi argumenti valjani i naložio nacionalnom dužnosniku za ovjeravanje da poništi prvotnu odluku. Međutim, nacionalni dužnosnik za odobravanje odbio je to učiniti.

Dodjela tog ugovora stoga je bila neopravdana te pogreška obuhvaća njegovu cjelokupnu vrijednost.

22. Kao i 2020. Komisija i njezini provedbeni partneri napravili su više pogrešaka u transakcijama povezanima s dodjelom *bespovratnih sredstava* te *sporazumima o doprinosu i sporazumima o delegiranju* sa zemljama korisnicima, međunarodnim organizacijama i agencijama država članica nego u drugim oblicima potpore (primjerice za ugovore o izvođenju radova, dobavljanju robe i pružanju usluga). Od 92 transakcija te vrste koje je Sud ispitao njih 39 sadržavalo je mjerljive pogreške koje su činile 81 % procijenjene stope pogreške.

23. U 15 slučajeva mjerljivih pogrešaka i osam slučajeva nemjerljivih pogrešaka Komisija je raspolagala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 2,4 postotna boda.

24. Osim toga, 25 transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške, koje čine 1,9 postotnih bodova procijenjene stope pogreške, već su bile obuhvaćene revizijom ili provjerom rashoda. Okosnicu sustava kontrole koji primjenjuje GU INTPA čine *ex ante* provjere[11]. Na temelju informacija iznesenih u izvješćima o reviziji/provjeri u vezi sa stvarno provedenim aktivnostima Sud nije mogao procijeniti jesu li se tim *ex ante* provjerama pogreške mogle otkriti i ispraviti[12].

25. Kao i prijašnjih godina, učestalost pronađenih pogrešaka, uključujući određene pogreške u konačnim zahtjevima za naknadu nad kojima su provedene *ex ante* vanjske revizije i provjere rashoda, upućuje na nedostatke u tim provjerama.

26. Sud je utvrdio dva rashodovna područja u kojima su transakcije manje podložne pogreškama zbog specifičnih uvjeta plaćanja. Riječ je o (i) proračunskoj potpori i (ii) projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije i na koje se primjenjuje „teoretski pristup”. Sud je 2021. proveo reviziju četiriju transakcija proračunske potpore i osam projekata na koje se primjenjuje „teoretski pristup” i kojima su upravljale međunarodne organizacije[13].

27. Kao i u prijašnjim godinama neke međunarodne organizacije omogućile su tek ograničen pristup dokumentima (npr. u formatu koji omogućuje samo čitanje), što znači da ih Sud nije mogao kopirati. Te su poteškoće Sudu otežale planiranje i provedbu revizije te su dovele do kašnjenja u pogledu dostavljanja tražene dokumentacije revizorskom timu i obavljanja njegova rada. Sud je u godišnjim izvješćima za 2018. i 2020. iznio povezane preporuke. Iako je Komisija pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama, Sud i dalje ima poteškoća s dobivanjem tražene dokumentacije od nekih od tih organizacija.

---

[11] Cjelokupni sustav kontrole sastoji se od *ex ante* i *ex post* provjera. *Ex ante* provjerama procjenjuje se prihvatljivost rashoda prije sklapanja ugovora i prije prihvaćanja rashoda, dok se *ex post* provjere provode nakon prihvaćanja rashoda. Na primjer, vanjska revizija može se provesti ili *ex ante* (prije prihvaćanja određenog plaćanja) ili *ex post* (nakon završetka projekta). Oba načina mogu dovesti do povrata sredstava isplaćenih korisniku: u slučaju *ex ante* provjera, povrat sredstava odnosi se na prethodno isplaćeno pretfinanciranje.

[12] Izvješća se ne odnose na 100 % prijavljenih rashoda i ne sadržavaju dovoljno pojedinosti na temelju kojih bi se moglo znati jesu li stavke za koje je Sud utvrdio pogreške bile dio uzorka na osnovi kojeg su izvješća sastavljena.

[13] U odlomcima ***8.10. – 8.12. poglavlja 8.*** godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna za 2021. navedeno je više pojedinosti o proračunskoj potpori i teoretskom pristupu.

Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja

28. U svakom godišnjem izvješću o radu u razdoblju 2012. – 2018. GU INTPA izrazio je zadrške u pogledu pravilnosti povezanih transakcija. Nije izrazio zadrške 2019., 2020. ni 2021. Unatoč tome, kao i prethodnih godina, donio je akcijske planove za pronalaženje rješenja za nedostatke u primjeni svojeg sustava kontrole.

29. Sud je 2019. i 2020. izvijestio o zadovoljavajućem napretku u provedbi akcijskih planova za 2018. i 2019.; do travnja 2021. dovršeno je sedam od devet mjera, a dvije su bile u tijeku. Kao i prethodnih godina, GU INTPA prilagodio je broj mjera u akcijskom planu za 2020., ovaj put na sedam. Pet mjera preneseno je iz prethodnih godina te su dodane dvije nove mjere:
(i) smanjenje poravnanja prekomjernih iznosa pretfinanciranja i (ii) provedba evaluacije uporabe novog opisa poslova za provjere rashoda. Do travnja 2022. dovršene su četiri mjere, a tri su bile u tijeku.

30. U slučaju akcijskog plana za 2021. dodana je jedna nova mjera: poduzimanje mjera u pogledu opažanja o visokom riziku koja je Služba Komisije za unutarnju reviziju iznijela na temelju revizije u vezi s *procjenom na temelju stupova* u službama koje djeluju u području vanjskog djelovanja (GU BUDG, GU ECHO, GU INTPA, GU NEAR i FPI kao GU-ovi i službe odgovorni za vanjsko djelovanje). U slučaju dviju od sedam drugih mjera riječ je o kontinuiranim mjerama, a preostalih je pet preneseno (vidjeti ***Prilog II.***).

Studija o stopi preostale pogreške za 2021.

31. Tijekom 2021. vanjski izvođač proveo je za GU INTPA desetu studiju o stopi preostale pogreške. Svrha je te studije procijeniti stopu pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom svih upravljačkih provjera koje je GU INTPA proveo radi sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja takvih pogrešaka u svim područjima za koja je nadležan kako bi se donio zaključak o djelotvornosti tih provjera. Riječ je o važnom elementu za izjavu o jamstvu glavnog direktora koji se uzima u obzir pri iznošenju informacija o pravilnosti u području „vanjskog djelovanja” koje se objavljuju u AMPR-u.

32. Za potrebe studije o stopi preostale pogreške za 2021. GU INTPA upotrijebio je uzorak od 480 transakcija[14] (jednak broj kao i za 2020. i 2019.). To mu je ponovno omogućilo da prikaže zasebne stope pogreške za rashode koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a i za rashode koje se financiraju iz ERF-a, povrh ukupne stope pogreške za ta dva elementa zajedno. Ukupna stopa preostale pogreške koja je procijenjena u sklopu studije šestu je godinu zaredom bila niža od *praga značajnosti* od 2 % koji je odredila Komisija 2021.: 1,14 %.

33. Studija o stopi preostale pogreške nije *postupak izražavanja jamstva* ni revizija, već se njezina izrada temelji na metodologiji i priručniku koje je pripremio GU INTPA. Sud je u prijašnjim godišnjim izvješćima[15] o ERF-ovima već opisao ograničenja u studijama koja mogu doprinijeti procjenjivanju stope preostale pogreške manjom od stvarne.

34. Jedan je od aspekata obuhvaćenih studijom o stopi preostale pogreške stupanj pouzdanosti rada drugih revizora. Moguća su tri scenarija: (i) neoslanjanje na rad drugih revizora i dokazno ispitivanje u punom opsegu; (ii) djelomično oslanjanje na rad drugih revizora i dokazno ispitivanje u smanjenom opsegu; (iii) potpuno oslanjanje na rad drugih revizora bez daljnjeg ispitivanja. Udio transakcija u slučaju kojih se potpuno oslanjalo na rad drugih revizora povećao se od 2020. do 2021. s 15 % na 34 %. Sud je i dalje pri stajalištu da je takvo opsežno oslanjanje na rad drugih revizora u suprotnosti sa svrhom studije o stopi preostale pogreške, a to je procijeniti stopu pogrešaka koje su nisu otkrivene tijekom svih upravljačkih provjera koje je GU INTPA proveo radi sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja takvih pogrešaka.

Pregled godišnjeg izvješća o radu za 2021.

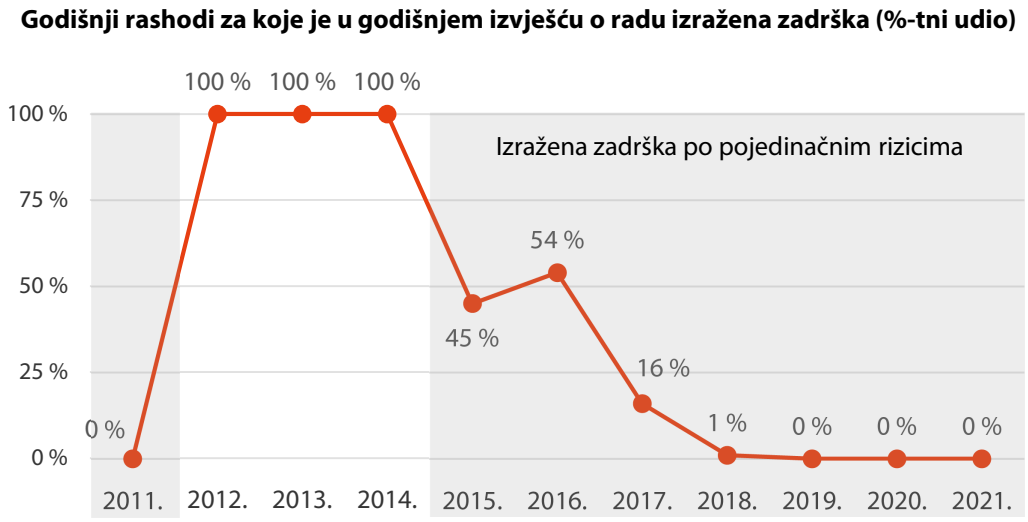
35. Izjava o jamstvu glavnog direktora u godišnjem izvješću o radu za 2021. ne sadržava nijednu zadršku. Od 2018. GU INTPA znatno je smanjio opseg zadrški (tj. udio rashoda koji su njima obuhvaćeni). Na ***slici 5.*** prikazan je opseg zadrški koje su izražene u godišnjim izvješćima o radu tijekom razdoblja 2011. – 2021.

---

[14] Neke od transakcija iz uzorka imaju vrijednost veću od *intervala uzorkovanja*, pa je konačna veličina uzorka bila 412.

[15] Vidjeti godišnja izvješća Suda o ERF-ovima za 2017., 2018., 2019. i 2020.

Slika 5. – Zadrške GU-a INTPA u godišnjim izvješćima o radu u razdoblju 2011. – 2021.



Izvor: Sud.

36. Sud smatra da je nepostojanje zadrški u godišnjem izvješću o radu za 2021. neopravdano i da je ono djelomično posljedica ograničenja studije o stopi preostale pogreške, uzimajući u obzir da se nalazi Suda o toj studiji odnose i na procjene rizičnih iznosa koje se na njoj temelje. GU INTPA procjenjuje ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 79,65 milijuna eura[16] (1,41 % rashoda za 2021.), a ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja na 66,03 milijuna eura[17]. GU INTPA procjenjuje da će se od rizičnog iznosa u trenutku plaćanja 13,62 milijuna eura (24 %) ispraviti provjerama koje će se provesti narednih godina (taj je iznos poznat kao „korektivni kapacitet”).

[16] Riječ je o Komisijinoj najboljoj konzervativnoj procjeni iznosa relevantnih rashoda nastalih tijekom predmetne godine koji nije ispunjavao ugovorne i regulatorne odredbe koje su se primjenjivale u trenutku izvršenja plaćanja.

[17] Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a INTPA za 2021., str. 34.

37. GU INTPA radi na poboljšanju kvalitete podataka kojima se služi za izračun korektivnog kapaciteta. Tijekom 2021. nastavio je s osposobljavanjem i podizanjem svijesti o povratima sredstava i kvaliteti računovodstvenih podataka[18]. Kao i prijašnjih godina, GU INTPA proveo je ciljane provjere naloga za povrat sredstava radi ispravka utvrđenih odstupanja. Sud je pregledao izračun korektivnog kapaciteta za 2021. Ispitao je 35 % ukupnog statističkog skupa povrata sredstava (po vrijednosti) i nije utvrdio nijednu pogrešku u uzorku.

38. Kako bi se dodatno povećala usklađenost u financijskom izvješćivanju na razini svih glavnih uprava Komisije, 2020. izrađena je „financijska bodovna ljestvica" koja se sastoji od šest pokazatelja[19]. Tijekom 2021. dodana su četiri nova pokazatelja[20]. Od tih deset pokazatelja 2021. na ERF i uzajamne fondove primjenjivalo se njih šest. Kad je riječ o „*iskorištenosti ukupnih sredstava za preuzete obveze*", GU INTPA postigao je 2021. rezultat od 99 % za proračun EU-a i 97 % za ERF u usporedbi s 95 % za proračun EU-a i 94 % za ERF 2020. Kad je riječ o „pravodobnosti plaćanja", GU INTPA postigao je 2021. rezultat od 97 % za proračun EU-a i 95 % za ERF u usporedbi s 98 % za proračun EU-a i 97 % za ERF 2020.

---

[18] Posebno osposobljavanje lokalnog osoblja delegacija EU-a u vezi sa smjernicama za unošenje naloga za povrat sredstava.

[19] Financijska bodovna ljestvica skup je od šest standardnih financijskih pokazatelja za cijelu Europsku komisiju. Njezina je svrha usporediti rezultate svih glavnih uprava i službi Komisije. Obuhvaća sljedeće pokazatelje: 1) izvršenje *odobrenih sredstva za preuzete obveze*, 2) izvršenje *odobrenih sredstava za preuzete obveze* u skladu s prognozama, 3) izvršenje *odobrenih sredstava za plaćanje*, 4) izvršenje *odobrenih sredstava za plaćanje* u skladu s prognozama, 5) *iskorištenost ukupnih sredstava za preuzete obveze*, 6) pravodobnost plaćanja.

[20] Dodana su sljedeća četiri pokazatelja: 7) pravodobnost opoziva sredstava, 8) vrijeme potrebno za evidentiranje računa, 9) kvaliteta računovodstvenih podataka, 10) kvaliteta podataka o upravljanju.

Zaključak i preporuke

Zaključak

39. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2021. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe i računovodstvenim pravilima koja je usvojio računovodstveni službenik.

40. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2021. ukupni revizijski dokazi upućuju na sljedeće:

(a) u prihodima ERF-ova ne postoji značajna stopa pogreške;

(b) u platnim transakcijama ERF-ova postoji značajna stopa pogreške (vidjeti odlomke ***19***. – ***25***.). Na temelju provedenog ispitivanja transakcija Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,6 %.

Preporuke

41. U ***Prilogu III.*** prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću o ERF-ovima za 2018. godinu, od kojih je GU INTPA u proveo[21] jednu preporuku u većoj mjeri, a jednu u određenoj mjeri.

42. Sud je pregledao i preporuke iz svojih godišnjih izvješća o ERF-ovima za 2019. i 2020. koje su iziskivale hitno djelovanje ili čiji je ciljni rok provedbe bila 2021. godina (vidjeti ***Prilog III.***). I za 2019. i za 2020. Sud smatra da su dvije preporuke provedene u određenoj mjeri, a jedna još nije provedena.

43. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2021. Sud preporučuje Komisiji sljedeće (vidjeti ***okvir 2.***):

[21] Cilj je praćenja provedbe preporuka provjeriti jesu li poduzete korektivne mjere kao odgovor na preporuke Suda, a ne procijeniti djelotvornost njihove provedbe.

1. preporuka – Potrebno je provoditi pojačane kontrole u pogledu pravnih osnova prije sklapanja ugovora

Potrebno je provoditi pojačane unutarnje kontrole kako bi se zajamčilo da se nijedan ugovor ne sklopi bez postojanja valjane pravne osnove.

Ciljni rok provedbe: kraj 2023.

2. preporuka – Prije plaćanja ili poravnanja potrebno je odbiti troškove koji nisu nastali

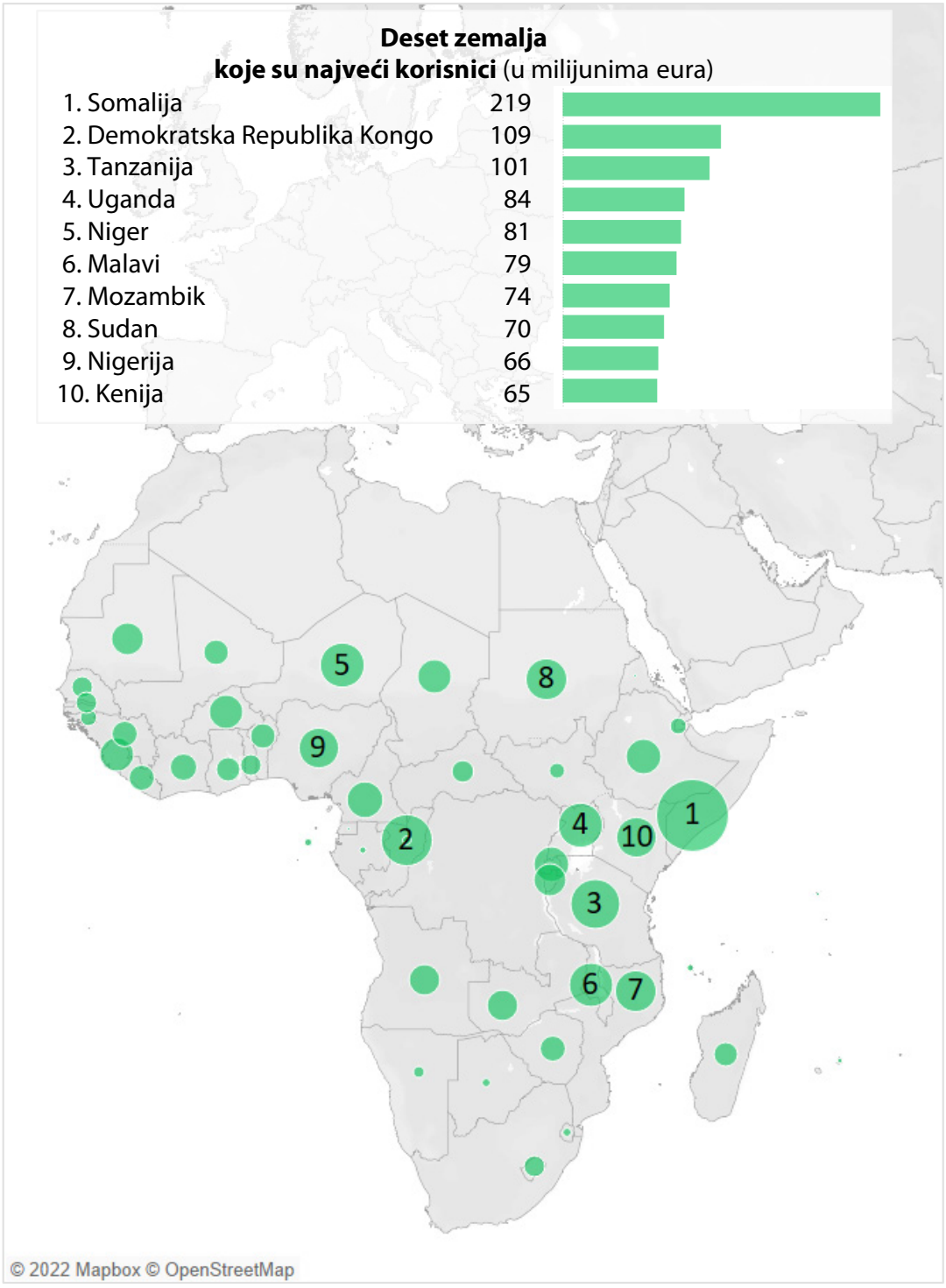
Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi zajamčilo da se prije izvršenja plaćanja ili poravnanja odbiju sve obveze ili predujmovi koje korisnici u svojim financijskim izvještajima potražuju kao nastale troškove.

Ciljni rok provedbe: kraj 2023.

Prilozi

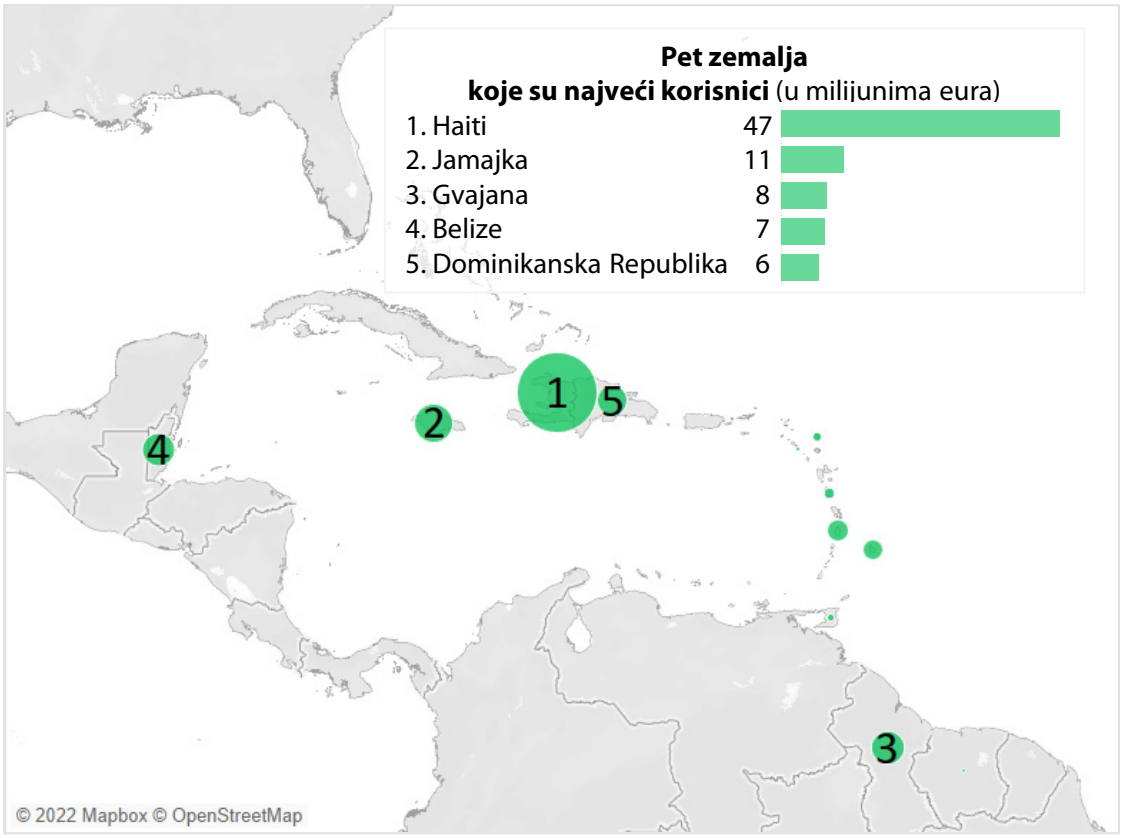
Prilog I. – Plaćanja iz ERF-ova 2021. po glavnim regijama

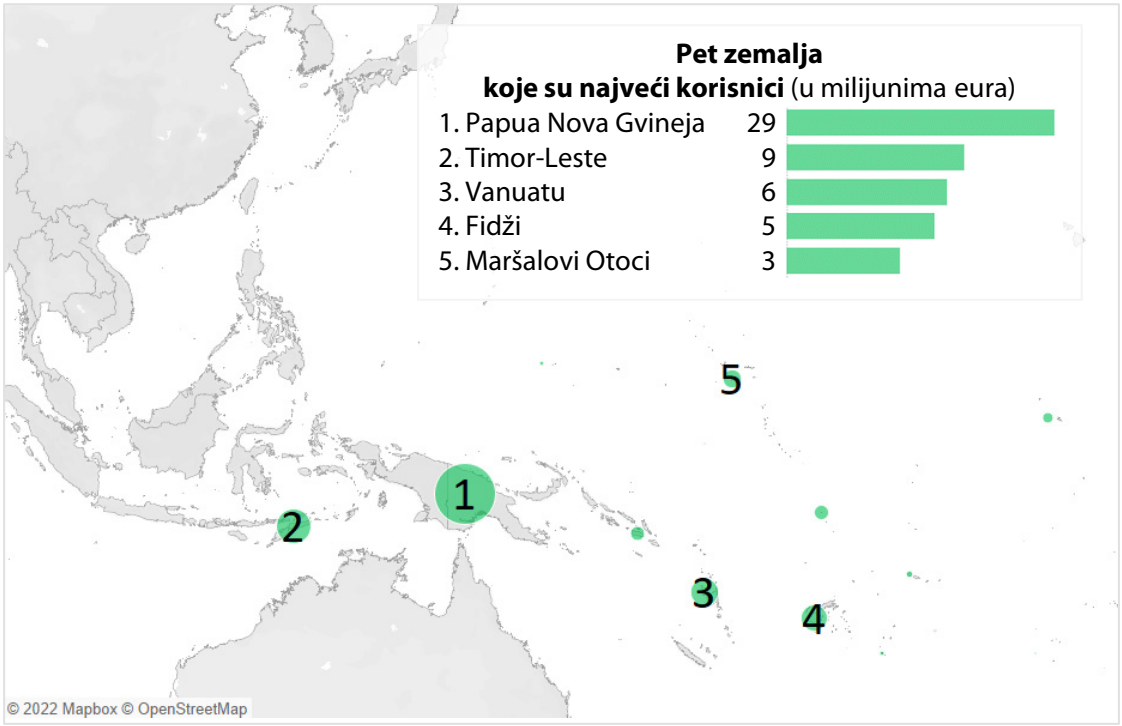
Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – afričke zemlje



Izvor: Sud, izrađeno s pomoću alata „Tableau" pozadinski zemljovid © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – karipske i pacifičke zemlje





Izvor: Sud, izrađeno s pomoću alata „Tableau" pozadinski zemljovid © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Prilog II. – Stanje provedbe akcijskih planova

Akcijski plan za 2019.			
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima	●	U tijeku
A.2	Zajamčiti informiranost o učestalim pogreškama u upravljanju financijama i dokumentima pri provedbi ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava	●	Provedeno
B.1	Izraditi strategiju za smanjenje uporabe procjena programa i promicanje alternativnih rješenja s ciljem pojednostavnjenja i postizanja isplativosti	●	Provedeno
C.1	Raditi na upotrebi opisa poslova za provjere rashoda donesenog 2017. (Ares (2018) 1722717) za provjeru rashoda međunarodnih organizacija nastalih pod neizravnim upravljanjem	●	Provedeno
C.2	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka	●	Provedeno
D.1	Povećati dosljednost i usklađenost načina na koji funkcioniraju zadatci revizije i provjere	●	Provedeno
D.2	Pojasniti i promicati upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova	●	Provedeno
D.3	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata	●	U tijeku
D.4	Poboljšati metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške (nova mjera za 2019.)	●	Provedeno

Akcijski plan za 2020.			
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima		U tijeku
A.2	Osigurati informiranost o učestalim pogreškama u upravljanju financijama i dokumentima pri provedbi ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava		Provedeno
B.1	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka		Provedeno
C.1	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata		U tijeku
C.2	Poboljšati metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške (nova mjera koja se temelji na mjeri D.4 iz akcijskog plana za 2019.)		Provedeno
C.3	Smanjiti poravnanja prekomjernih iznosa pretfinanciranja (nova mjera)		U tijeku
C.4	Provesti evaluaciju uporabe opisa poslova za provjeru rashoda (nova mjera)		Provedeno

Akcijski plan za 2021.			
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima.	●	U tijeku
B.1	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka	●	Provedeno
B.2	Poduzeti mjere u pogledu opažanja o visokom riziku koja je Služba Komisije za unutarnju reviziju iznijela na temelju revizije u vezi s procjenom na temelju stupova u području vanjskog djelovanja (nova mjera)	●	Provedeno
C.1	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata	●	U tijeku
C.2	Poboljšati metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške (nova mjera koja se temelji na mjeri D.4 iz akcijskog plana za 2019.)	●	Provedeno
C.3	Poduzeti mjere u pogledu nedostataka povezanih s poravnanjem prekomjernih iznosa pretfinanciranja	●	U tijeku
C.4	Provesti evaluaciju uporabe opisa poslova za provjeru rashoda	●	Provedeno
C.5	Razmjenjivati informacije o čestim pogreškama s relevantnim dionicima u području kontrole (nova mjera).	●	U tijeku

Izvor: akcijski planovi Europske komisije za 2019., 2020. i 2021.

Prilog III. – Praćenje provedbe preporuka

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	**1. preporuka:** Potrebno je poduzeti korake kako bi se međunarodne organizacije dodatno potaknule da ispunjavanju obvezu dostavljanja Sudu, na njegov zahtjev, svih dokumenata i informacija koje su mu potrebne kako bi mogao obaviti svoje zadaće kako je predviđeno UFEU-om.			X[22]			
	2. preporuka: Potrebno je poboljšati metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške kako bi oni sadržavali sveobuhvatnije smjernice o pitanjima koja je Sud istaknuo u svojem izvješću i time pružali primjerenu osnovu za procjenu rizika koju GU DEVCO obavlja za zadrške.		X				

[22] Komisija je pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama u pogledu pristupa Suda dokumentima. Neke organizacije, kao što je Grupa Svjetske banke (WBG), poboljšale su suradnju sa Sudom, ali druge nisu. Neke organizacije Ujedinjenih naroda (UN), kao što su Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF), Međunarodni ured za migracije (IOM) i Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), i dalje ne omogućavaju pristup popratnoj dokumentaciji ni u jednom drugom formatu nego samo za čitanje.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2019.	**1. preporuka:** Potrebno je dodatno poboljšati metodologiju i priručnik koji se upotrebljavaju za studiju o stopi preostale pogreške kako bi se otklonili problemi na koje je Sud upozorio u relevantnom izvješću, i to kako bi stopa pogreške koja se iznosi u studiji postala pouzdanija. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.			X			
2020.	**1. preporuka:** Potrebno je poduzeti korake kako bi međunarodne organizacije Sudu omogućile potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje zadaće Suda u skladu s UFEU-om, a ne samo u formatu koji omogućuje samo čitanje. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.			X[23]			

[23] Vidjeti 1. preporuku iz 2018.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	Provedeno		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	2. preporuka: Potrebno je izražavati zadrške za sva područja za koja je utvrđena visoka razina rizika, bez obzira na njihov udio u ukupnim rashodima i njihov financijski učinak. Preporučeni rok provedbe: do objave godišnjeg izvješća o radu za 2021.				X		

Izvor: Sud.

Odgovori Europske komisije na godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2021.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2021.

„GODIŠNJE IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA KOJE SE FINANCIRAJU U OKVIRU 8., 9., 10. i 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA”

UVOD U ODGOVORE KOMISIJE

Komisija naglašava da se provedba europskih razvojnih fondova (ERF-ova) odvija u rizičnim i složenim okolnostima koje se brzo mijenjaju. Karakterizira je raznolikost:

- u smislu geografske rasprostranjenosti, jer obuhvaća mnoge delegacije u cijelom svijetu,

- u smislu provedbenih subjekata i partnerskih zemljama s različitim kapacitetima za upravljanje i kontrolu, od malih lokalnih NVO-a do međunarodnih organizacija,

- u smislu metoda pružanja pomoći, uključujući tradicionalne projekte, proračunsku potporu, programe potpore sektorskoj politici, doprinose globalnim instrumentima, mješovito financiranje, proračunska jamstva i drugo.

Osim toga, aktivnosti financirane iz ERF-a u 2021. provodile su se u ozračju krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 i naglih političkih promjena u nekima od naših partnerskih zemalja.

Komisija smatra da u tim teškim okolnostima scenarij nulte stope pogreške nije vjerojatan. Međutim, Komisija poduzima sve potrebne mjere kako bi osigurala potpunu i učinkovitu provedbu ERF-a u skladu s postojećim pravnim i financijskim okvirom. Ona i dalje prilagođava i usavršava svoje postupke kako bi se rizik od pogreške dodatno smanjio te u obzir uzima rezultate izjave o jamstvu Revizorskog suda. Akcijski plan koji svake godine donosi GU INTPA obuhvaća, među ostalim, mjere za smanjenje pogrešaka, kao što su pojednostavnjenje postupaka, davanje smjernica, osposobljavanje i kampanje za informiranje javnosti. Kako bi provela preporuke Revizorskog suda o ERF-u iz 2021., Komisija će prema potrebi poduzeti daljnje mjere za jačanje svojeg sustava unutarnje kontrole, a pritom će u obzir uzeti i troškovnu učinkovitost.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

Okvir 2. – Primjeri pogrešaka

Neprihvatljivi rashodi uzrokovani nepostojanjem pravne osnove

Kad je riječ o vrsti pogreške koja je nastala pri dodjeli ugovora o bespovratnim sredstvima jednoj međunarodnoj organizaciji u Nigeru, Komisija će poduzeti odgovarajuće mjere za ublažavanje posljedica. Međutim, Komisija ističe da je taj projekt znatno pridonio poboljšanju kvalitete upravljanja javnim financijama. Javnim tijelima omogućio je povratak sredstava, a poboljšao je i funkcioniranje javnih službi.

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije

Kad je riječ o troškovima plaće zaposlenika pripisanih drugom projektu, Komisija ističe da te neprihvatljive troškove nije bilo moguće otkriti iz dokumenata koje je međunarodna organizacija bila dužna dostaviti radi isplate sredstava u skladu s potpisanim ugovorom. Treba naglasiti da je riječ o vrlo uspješno provedenom, pionirskom projektu za promicanje i razvoj lanca vrijednosti komercijalnog šumarstva u Ugandi, kojim se pokazao i izravan angažman za poticanje ulaganja privatnog sektora.

Zaračunavanje neprihvatljivih troškova za projekt jer dio rashoda nije nastao

Kad je riječ o iznosima za koje su preuzete obveze, ali prijavljeni su kao nastali rashodi, Komisija ističe da pogrešku smatra privremenom jer će konačni prihvatljivi iznos biti utvrđen tek po primitku završnog izvješća koje izda korisnik. Iznosi za koje je preuzeta obveza i dalje se moraju potrošiti do kraja provedbe projekta.

Komisija povećava informiranje i kontrole kako bi spriječila problem poravnanja prekomjernih iznosa i od predmetnih subjekata zahtijeva jasnije izvješćivanje.

Ozbiljno nepridržavanje pravila javne nabave: neutemeljene odluke nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje

Kad je riječ o nalazu nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje o odluci o javnoj nabavi, Komisija ističe da je unatoč poteškoćama u fazi nabave tražena usluga uspješno isporučena. Organiziran je sastanak o povratu uz sudjelovanje ministarstava prometa i vanjskih poslova, a dane preporuke prihvaćene su kao vrlo korisne za poboljšanje upravljanja održavanjem cesta u Maliju.

22. Komisija djeluje u trećim zemljama u složenom političkom i tehničkom kontekstu te surađuje s mnogim partnerima kao što su partnerske zemlje, međunarodne organizacije ili agencije država članica. Iako se akcijski planovi redovito provode kako bi se stope pogrešaka održale što nižima, Komisija smatra da u tom kontekstu scenarij nulte stope pogreške nije vjerojatan.

23. Komisija napominje da je većina mjerljivih pogrešaka koje su se mogle izbjeći nastala zbog poravnanja prekomjernih iznosa (deset slučajeva) i da je u tijeku više mjera koje će omogućiti izbjegavanje tih vrsta pogrešaka. Komisija se nije složila s dvama od osam slučajeva nemjerljivih pogrešaka, dok su četiri slučaja upućivala na isti ugovor koji je četiri puta korišten u uzorku za različite transakcije, ali s istom pogreškom na jamstvu za ispunjenje obveza. Komisija napominje da pogreška u transakciji ne mora nužno biti jednaka neopravdano plaćenom iznosu koji se mora povratiti.

24. Komisija je 2022. dovršila evaluaciju opisa poslova za provjere rashoda, koji su na snazi od 2018. Zaključeno je da su oni djelotvorni za praćenje neprihvatljivih rashoda (predložak izvješća o provjeri rashoda uključuje prilog s popisom transakcija i pogrešaka).

25. Komisija je u rujnu 2021. i svibnju 2022. revidirala opise poslova za provjeru rashoda. Ona predviđa daljnje produbljivanje analiza i rješavanje drugih aspekata, primjerice uzorkovanja te integriranje stečenih iskustava i odgovora iz ankete provedene u veljači 2022. među korisnicima okvirnog ugovora o reviziji.

27. Komisija je svjesna slučajeva koje je utvrdio Revizorski sud, u kojima se dokumentima moglo pristupiti samo u formatu koji omogućuje samo čitanje, i nastavlja skretati pozornost predmetnih međunarodnih organizacija Ujedinjenih naroda na potrebu da se revizorima pruže potrebne informacije.

Komisija blisko surađuje s predmetnim međunarodnim organizacijama i Revizorskim sudom kako bi pronašla prihvatljiva rješenja za pitanje pristupa dokumentima.

Konkretnije, kad je Komisija obaviještena o tim slučajevima koji se odnose na tri organizacije UN-a, brzo je reagirala i pojačala dijalog s predmetnim organizacijama UN-a kako bi olakšala tekući rad Suda.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU

28. Važećim uputama Komisije propisano je da se zadrška mora izraziti kad je stopa preostale pogreške iznad praga značajnosti od 2 %.

Nadalje, pravilom *de minimis*, koje je uvedeno s godišnjim izvješćima o radu za 2019., predviđeno je da se potencijalne zadrške ne smatraju bitnima za aktivnosti koje čine manje od 5 % ukupnih plaćanja GU-a i imaju financijski učinak manji od 5 milijuna EUR. Zbog toga Komisija može izvješćivati samo o znatnim problemima koji utječu na upravljanje fondovima EU-a. Potpuna transparentnost izvješćivanja o upravljanju i dalje je zajamčena: svi slučajevi na koje se pravilo primjenjuje propisno su navedeni u godišnjem izvješću o radu i pomno se prate.

Za 2019. i 2020. pravilo *de minimis* uzrokovalo je nepostojanje zadrški, dok su za 2021. sve indikativne stope preostale pogreške bile ispod praga značajnosti od 2 %.

Studija o stopi preostale pogreške za 2021.

31. Komisija se slaže da je studija o stopi preostale pogreške važan element na kojem se temelji izjava glavnog direktora, ali ona nije jedini izvor jamstva. GU INTPA ima sveobuhvatan okvir za unutarnju kontrolu i strategiju kontrole, koji obuhvaćaju cijeli ciklus provedbe. Svi elementi kontrolnog okvira služe kao glavni elementi za njegovo jamstvo, koje je navedeno u njegovu godišnjem izvješću o radu. Potonje izvješće osnova je za informacije o pravilnosti uvrštene u AMPR.

32. Osim ukupne stope preostale pogreške, studijom o stopi preostale pogreške procjenjuje se i stopa pogreške za dva izvora financiranja, ERF i proračun EU-a, a rizik je prikazan na diferenciranoj slici (vidjeti tablicu na stranici 34. i Prilog 9. godišnjem izvješću o radu GU-a INTPA za 2021., koji prikazuje rizik pri plaćanju putem relevantnog kontrolnog sustava).

33. Komisija studiju o stopi preostale pogreške ne smatra angažmanom s izražavanjem jamstva ili revizijom. Ta studija ima posebnu svrhu i temelji se na posebnoj metodologiji.

To je objavljeno u godišnjem izvješću o radu GU-a INTPA, u kojem se iznose potpune informacije o upravljanju na istinit i pravičan način. Komisija smatra da studija ne podliježe ograničenjima koja mogu dovesti do podcjenjivanja pogrešaka.

34. Primjena pouzdanosti u provođenju studije o stopi preostale pogreške uvijek je bila predviđena metodologijom za stopu preostale pogreške. Potpuno ponovno provođenje provjere revizora kao što je Europski revizorski sud ili izvršitelj iz okvirnog ugovora bilo bi veliko i nepotrebno administrativno

opterećenje za korisnike, protivno načelu jedinstvene revizije. Stupanj pouzdanosti ne može se unaprijed odrediti jer ovisi o brojnim slučajevima u kojima je pouzdanost moguća i primjerena. Međutim, Komisija se slaže da stupanj pouzdanosti u načelu ne bi trebao znatno prekoračiti povijesne prosječne vrijednosti, osim ako za to postoji poseban razlog.

Pregled godišnjeg izvješća o radu za 2021.

35. Vidjeti odgovore Komisije na točke 28. i 31.

36. Komisija smatra da je nepostojanje zadrške opravdano i u skladu s važećim uputama Komisije za izražavanje zadrške. To je rezultat sveobuhvatne procjene raznih važnih elemenata koji prate izjavu o jamstvu glavnog direktora danu u godišnjem izvješću o radu.

Komisija smatra da studija o stopi preostale pogreške ne podliježe ograničenjima koja mogu doprinijeti podcjenjivanju pogrešaka.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključci

40. (b) Komisija priznaje da postoje pogreške u transakcijama i kontinuirano radi na preventivnim i korektivnim mjerama kako bi ih otklonila.

Komisija napominje da pogreška u transakciji ne mora nužno značiti da se neopravdano plaćeni iznos mora vratiti.

Preporuke

Preporuka 1. – Pojačati kontrole s obzirom na pravne osnove prije potpisivanja ugovorâ

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Preporuka 2. – Prije plaćanja ili poravnanja potrebno je odbiti troškove koji nisu nastali

Komisija prihvaća preporuku i smatra da je dijelom provedena. Nakon prethodne preporuke Revizorskog suda Komisija je poduzela mjere kao što su izdavanje smjernica, uvođenje dodatnih kontrolnih popisa i informiranje te nastavlja sprečavati poravnanja prekomjernih iznosa.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2022.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u Odluci Suda br. 6. – 201.9 o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

Poglavlje 6.:

- Slika 6.4.: izrađeno s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid ©Mapbox i ©OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).
- Okvir 6.3.: slike lijevo – podatci iz programa Copernicus Sentinel (2021.) koje su obradili Sentinel Hub i andaluzijska agencija za plaćanja.

Poglavlje 8. – Prilog 8.1., ERF-ovi – Prilog I.:

izrađeno s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid ©Mapbox i ©OpenStreetMapkoji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

QJ-AL-22-001-HR-N

Sud u godišnjem izvješću iznosi rezultate svojeg ispitivanja prihoda i rashoda EU-a, kao i mišljenje o tome je li godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a pouzdana i jesu li povezane transakcije u skladu s važećim pravilima i propisima.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije Europske unije

ISBN 978-92-847-8341-0