

IV.

(Obavijesti)

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

REVIZORSKI SUD



U skladu s odredbama članka 287. stavaka 1. i 4. UFEU-a te članka 148. stavka 1. i članka 162. stavka 1. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima primjenjivima na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002, kao i članaka 139. i 156. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi primjenjivoj na 10. europski razvojni fond,

Revizorski sud Europske unije je na sastanku održanom 5. rujna 2013. usvojio

GODIŠNJA IZVJEŠĆA

za financijsku godinu 2012.

Ova izvješća, zajedno s odgovorima institucija na opažanja koja je iznio Sud, dostavljena su tijelima koja su nadležna za ocjenjivanje izvješća o izvršenju proračuna (tzv. „davanje razrješnice“) i ostalim institucijama.

Članovi Revizorskog suda su:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (predsjednik), David BOSTOCK, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES.

**GODIŠNJE IZVJEŠĆE
O IZVRŠENJU PRORAČUNA**

SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
Uvod	7
Poglavlje 1. — Jamstvena izjava i popratne informacije	9
Poglavlje 2. — Prihodi	61
Poglavlje 3. — Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	85
Poglavlje 4. — Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	107
Poglavlje 5. — Regionalna politika: energija i promet	133
Poglavlje 6. — Zapošljavanje i socijalna pitanja	165
Poglavlje 7. — Vanjski odnosi, pomoć i proširenje	185
Poglavlje 8. — Istraživanje i druge unutarnje politike	201
Poglavlje 9. — Administrativni i ostali rashodi	221
Poglavlje 10. — Ostvarivanje rezultata pomoću proračuna EU-a	233

UVOD

0.1. Europski revizorski sud institucija je Europske unije osnovana Ugovorom radi provođenja revizije financija Europske unije (EU). Kao vanjski revizor, Sud djeluje kao nezavisni čuvar financijskih interesa građana Unije i doprinosi poboljšanju financijskog upravljanja EU-om. Dodatne informacije o Sudu mogu se pronaći u godišnjem izvješću o radu koje je, zajedno s tematskim izvješćima o programima potrošnje i prihodima EU-a i mišljenjima o novim ili izmijenjenim zakonskim aktima, dostupno na internetskoj stranici Suda:

www.eca.europa.eu.

0.2. Ovo je 36. godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna EU-a te je njime obuhvaćena financijska godina 2012. Europski razvojni fondovi predmet su zasebnog godišnjeg izvješća.

0.3. Vijeće i Europski parlament odlučuju o općem proračunu EU-a na godišnjoj razini. Godišnje izvješće Suda, zajedno s tematskim izvješćima, pruža temelj za postupak prihvaćanja izvješća o izvršenju proračuna (tzv. „davanje razrješenice“) tijekom kojeg Europski parlament odlučuje o tome je li Komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje obveze vezane uz izvršenje proračuna. Sud dostavlja svoje godišnje izvješće parlamentima država članica istovremeno kada i Europskom parlamentu i Vijeću.

0.4. Središnji je dio godišnjeg izvješća jamstvena izjava Suda (tzv. „DAS“) o pouzdanosti konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a i zakonitosti i pravilnosti transakcija (u izvješću se to naziva „pravilnošću transakcija“). Izvješće započinje upravo jamstvenom izjavom, dok se tekst koji slijedi odnosi uglavnom na revizijski rad vezan uz jamstvenu izjavu.

0.5. Izvješće se sastoji od sljedećih dijelova:

— poglavlje 1. sadržava jamstvenu izjavu i sažeti prikaz rezultata revizije pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija koju je obavio Sud, odjeljak o povratima i financijskim korekcijama, kao i sažeto izvješće o upravljanju proračunom u 2012. godini. U Prilogu 1.3. poglavlju 1. prikazani su izvadci iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2012. godinu. Opširnije informacije o financijama za 2012. godinu nalaze se u objav-

ljenoj konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i u financijskom izvješću koji je sastavila Komisija. Oba su dokumenta dostupna na:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_en.cfm,

— od 2. do 9. poglavlja detaljno se iznose nalazi revizije, i to u obliku „posebnih procjena“ prihoda i rashoda EU-a. Poglavlje 2. odnosi se na prihodovnu stranu proračuna EU-a, a od 3. do 9. poglavlja riječ je o sedam skupina područja politika unutar kojih se odobrava i evidentira potrošnja sredstava iz proračuna EU-a. Te skupine područja politika okvirno odgovaraju naslovima financijskog okvira za razdoblje od 2007. do 2013. godine kojim su određeni općenitiji višegodišnji planovi potrošnje sredstava EU-a

— u poglavlju 10. analizira se mjerenje učinkovitosti poslovanja u upravljačkim planovima i godišnjim izvješćima o radu triju glavnih uprava Komisije, navode se zajedničke teme tematskih izvješća koja je Sud usvojio u 2012. godini te se kratko opisuje drugo i treće Komisijino izvješće o procjeni.

0.6. Posebna se procjena uglavnom temelji na rezultatima ispitivanja pravilnosti transakcija koje je obavio Sud, kao i na procjeni djelotvornosti glavnih nadzornih i kontrolnih sustava uz pomoću kojih se upravlja prihodima i rashodima.

0.7. Definicija glavnih transakcija usklađuje se u okviru svake posebne procjene. Takvo usklađivanje odnosi se prvenstveno na 7. i 8. poglavlje godišnjeg izvješća (vidjeti dio od 7.13. do 7.15. odlomka i odlomak 8.13.). Opis promjena i njihov učinak detaljno je opisan u poglavlju 1. (vidjeti odlomke 1.6., 1.7., 1.15. i graf 1.1.).

0.8. Odgovori Komisije (ili po potrebi odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na zapažanja Suda sastavni su dio ovog dokumenta. U opisu nalaza i zaključaka Suda vodilo se računa i o relevantnim odgovorima revizijskih subjekata. Međutim, Sud je kao vanjski revizor dužan iznijeti svoje revizijske nalaze, izvući zaključke iz tih nalaza te tako pružiti neovisnu i nepristranu procjenu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija.

POGLAVLJE 1.

Jamstvena izjava i popratne informacije

SADRŽAJ

Odlomak

Jamstvena izjava Suda za Europski parlament i Vijeće – nezavisno revizijsko izvješće	I.–XII.
Uvod	1.1.–1.5.
Promjena pristupa Suda uzorkovanju	1.6.– 1.7.
Nabava	1.8.
Revizijski nalazi za financijsku godinu 2012.	1.9.–1.45.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	1.9.–1.10.
Sažeti prikaz posebnih procjena i revizijskih rezultata kao potpore jamstvenoj izjavi	1.11.–1.18.
Vođenje računa o povratu i financijskim korekcijama	1.19.–1.35.
Objedinjeno izvješće i godišnja izvješća o radu	1.36.–1.45.
Upravljanje proračunom	1.46.–1.59.
Odobrena proračunska sredstva za obveze i plaćanja	1.47.–1.50.
Pritisak na proračun za plaćanja	1.51.–1.57.
Buduće potrebe za isplatom	1.58.–1.59.
Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija	
Prilog 1.2. – Praćenje opažanja iz proteklih godina vezanih uz pouzdanost financijskih izvješćaja	
Prilog 1.3. – Izvadci iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2012. godinu	

JAMSTVENA IZJAVA SUDA ZA EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE – NEZAVISNO REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

I. U skladu s odredbama članka 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), Sud je proveo reviziju:

- (a) konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije, koja se sastoji od konsolidiranih financijskih izvještaja ⁽¹⁾ i skupnih izvještaja o izvršenju proračuna ⁽²⁾ za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2012. godine i koju je Komisija odobrila 26. srpnja 2013. godine; te
- (b) zakonitosti i pravilnosti transakcija vezanih za tu računovodstvenu dokumentaciju.

Odgovornost uprave

II. U skladu s dijelom Ugovora o funkcioniranju Europske unije od 310. do 325. članka i Financijskom uredbom, uprava je odgovorna za pripremu i prikaz konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor, kao i za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje izradu, provedbu i održavanje unutarnjih kontrola vezanih uz pripremu i prikaz financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Uprava je također odgovorna za osiguravanje da su sve aktivnosti, financijske transakcije i informacije prikazane u financijskim izvještajima u skladu s tijelima koja njima upravljaju. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija vezanih za računovodstvenu dokumentaciju Europske unije (članak 317. UFEU-a).

Odgovornost revizora

III. Sud je odgovoran da na temelju svojih revizija Europskom parlamentu i Vijeću osigura jamstvenu izjavu o pouzdanosti godišnje računovodstvene dokumentacije te o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Sud je proveo reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i Etičkim kodeksom IFAC-a te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI-ja. Ovi standardi nalažu da Sud planira i provodi reviziju s ciljem dobivanja razumnog jamstva da konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije ne sadrži značajna pogrešna prikazivanja te da su s njima povezane transakcije zakonite i pravilne.

IV. Revizija se sastoji od postupaka kojima se nastoje prikupiti revizijski dokazi o iznosima i prikazima u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji, kao i o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Odabrani postupci ovise o prosudbi revizora, uključujući i procjenu rizika značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima koji proizlaze iz pravnog okvira Europske unije do koje je došlo zbog prijevare ili pogreške. Prilikom procjene tih rizika, uzima se u obzir unutarnja kontrola koja je važna za pripremu i pošteno prikazivanje konsolidirane računovodstvene dokumentacije i za zakonitost i pravilnost glavnih transakcija, radi izrade revizijskih postupaka koji su prikladni u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnje kontrole. Revizija uključuje i vrednovanje primjerenosti korištenih računovodstvenih politika i opravdanosti obavljenih računovodstvenih procjena, kao i vrednovanje ukupnog prikaza konsolidirane računovodstvene dokumentacije.

V. U pogledu prihoda, ispitivanje koje je Sud proveo nad vlastitim sredstvima temeljenima na porezu na dodanu vrijednost i bruto nacionalnom dohotku polazi od relevantnih makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te procjenjuje Komisijine sustave za njihovu obradu do primitka doprinosa država članica i njihovog knjiženja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. U pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i analizira tok dužnosti do Komisijinog primitka predmetnih iznosa i knjiženja u računovodstvenoj dokumentaciji.

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

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

VI. U pogledu rashoda, Sud ispituje transakcije plaćanja u kojima su rashodi nastali, uknjiženi i prihvaćeni („rashodovna plaćanja”). Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine) osim predujmova u trenutku njihovoga izvršenja. Plaćanja predujmova ispituju se kada primatelj sredstava dostavi opravdanje za njihovo pravilno korištenje te kad institucija ili tijelo prihvati to opravdanje i obračuna isplatu predujma, bilo iste godine ili kasnije.

VII. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu temelj njegovih mišljenja.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

VIII. Prema mišljenju Suda, konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za godinu koja je završila na dan 31. prosinca 2012. godine u svim značajnim aspektima pošteno prikazuje financijsko stanje Unije na dan 31. prosinca 2012. godine, kao i rezultate poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za tu dovršenu godinu, u skladu s Financijskom uredbom i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

Zakonitost i pravilnost transakcija vezanih za računovodstvenu dokumentaciju

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda vezanih za računovodstvenu dokumentaciju

IX. Prema mišljenju Suda, prihodi vezani za računovodstvenu dokumentaciju za godinu koja je završila 31. prosinca 2012. godine zakonite su i pravilne u svim značajnim aspektima.

Obveze

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti obveza vezanih za računovodstvenu dokumentaciju

X. Prema mišljenju Suda, obveze vezane za računovodstvenu dokumentaciju za godinu koja je završila 31. prosinca 2012. godine zakonite su i pravilne u svim značajnim aspektima.

Plaćanja

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja vezanih za računovodstvenu dokumentaciju

XI. Sud zaključuje da su ispitani nadzorni i kontrolni sustavi država članica djelomično djelotvorni u osiguravanju zakonitosti i pravilnosti plaćanja vezanih za računovodstvenu dokumentaciju (odlomak VI.). U svim skupinama politika koje obuhvaćaju operativne rashode postoje značajne pogreške. Sud je procijenio da je najizglednija stopa pogreške za rashodovna plaćanja vezana za računovodstvenu dokumentaciju iznosila 4,8 % ⁽³⁾.

⁽³⁾ Na temelju pristupa uzorkovanju koji se koristio prethodnih godina, procjena najizglednije pogreške iznosila bi 4,5 %.

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja vezanih za računovodstvenu dokumentaciju

XII. Prema mišljenju Suda, zbog značaja činjenica pojašnjanih u osnovi za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja vezanih za računovodstvenu dokumentaciju, u plaćanjima vezanima za računovodstvenu dokumentaciju za godinu koja je završila dana 31. prosinca 2012. godine postoje značajne pogreške.

5. rujna 2013.

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luksemburg, LUXEMBOURG

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

1.1. U ovom poglavlju godišnjeg izvješća:

- opisuju se okolnosti vezane uz jamstvenu izjavu Suda i donosi sažeti prikaz i analizu revizijskih nalaza i zaključaka vezanih uz ovu izjavu,
- pojašnjava se kako Sud obavlja reviziju pravilnosti i pouzdanosti računovodstvene dokumentacije (vidjeti **Prilog 1.1.**); te
- prikazuju se radnje koje je poduzela Komisija kao odgovor na opažanja i preporuke Suda iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije (vidjeti **Prilog 1.2.**).

1.2. Revizorski sud dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću jamstvenu izjavu o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti glavnih transakcija. Sud nadopunjava jamstvenu izjavu posebnim procjenama svakog većeg područja aktivnosti EU-a (*). Uloga posebnih procjena nije istovjetna revizijskom mišljenju: njihova je glavna uloga predstaviti značajna pitanja vezana uz skupine politika tijelima koja ocjenjuju izvješće o izvršenju proračuna i drugim zainteresiranim stranama. Zaključak svake posebne procjene temelji se na ukupnim revizijskim dokazima prikupljenima na razini skupine politika.

1.3. Cilj rada vezanog uz pouzdanost računovodstvene dokumentacije Europske unije jest prikupiti dostatne i prikladne dokaze kako bi se došlo do zaključka u kojoj su mjeri prihodi, rashodi, imovina i obveze pravilno uknjiženi, prikazuje li konsolidirana računovodstvena dokumentacija (vidjeti izvadak u **Prilogu 1.3.**) stvarno financijsko stanje na dan 31. prosinca 2012. godine te jesu li ispravno prikazani prihodi, rashodi i novčani tokovi za tu dovršenu godinu (vidjeti odlomke 1.9. i 1.10.).

1.4. Cilj rada vezanog uz pravilnost transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom za 2012. godinu jest prikupiti dostatne i prikladne dokaze kako bi se došlo do zaključka jesu li te transakcije u skladu s važećim propisima ili ugovornim odredbama te jesu li ispravno izračunate (vidjeti odlomke od 1.11. do 1.35. za pregled rezultata i poglavlja od 2. do 9. za više detalja).

(*) Vidjeti članak 287. UFEU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.5. Cilj pregleda godišnjih izvješća o radu Komisijinih službi i povezanih objedinjenih izvješća jest procijeniti u kolikoj mjeri ona pružaju pravednu procjenu kvalitete financijskog upravljanja (uključujući stope preostale pogreške), te tako pomoći da se stekne mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a i pravilnosti prihoda i rashoda (vidjeti odlomke od 1.36. do 1.45., kao i povezana opažanja u odjeljku „Djelotvornost sustava” u poglavljima od 2. do 9.).

PROMJENA PRISTUPA SUDA UZORKOVANJU

1.6. U pristupu ispitivanju pravilnosti transakcija izvršeno je ažuriranje i usklađivanje. Uzorak transakcija koji Sud ispituje sada uključuje samo međuplaćanja, završna plaćanja i kliring predujmova („rashodovna plaćanja”). Transakcije koje se odnose na skupine politika „vanjski odnosi, pomoć i proširenje” (poglavlje 7.) te „istraživanje i druge unutarnje politike” (poglavlje 8.) sada se, kako je to već i bio slučaj u svim drugim skupinama politika, ispituju u trenutku kada krajnji primatelji sredstava EU-a poduzmu određene radnje ili im nastanu određeni troškovi te kad Komisija prihvati da poduzete radnje ili nastali troškovi opravdavaju plaćanje iz proračuna EU-a. To je u skladu s ugovornom obvezom Suda da se rashodi provjeravaju kada nastanu. Bez obzira na ovu promjenu, sve plaćanja osim predujmova revidiraju se u godini kada se izvrše. Time su obuhvaćena i plaćanja za kupnju imovine (te stoga predstavljaju proračunske rashode, ali ne i rashode za obračunate obveze). Učinak ove promjene opisan je u odlomcima 1.14. i 1.15. te u **grafu 1.1.**

1.7. Ovaj pristup uzorkovanju u skladu je s načelima vezanim uz obračunsko računovodstvo⁽⁵⁾. Dodatna prednost ove promjene je i u tome što se sada sva područja zajedničkog upravljanja i drugih oblika upravljanja ispituju na usporedivoj osnovi. Nadalje, revidirane će skupine podataka biti stabilnije iz godine u godinu jer će biti uklonjen učinak promjenjivih razina predujmova. Predujmovi su i dalje obuhvaćeni ispitivanjem pravilnosti kliringa predujmova, kao i radom vezanim uz pouzdanost računovodstvene dokumentacije.

ODGOVORI KOMISIJE

1.6. Komisija napominje da se novim pristupom Suda mijenja definicija obveznika revizije. Iako Komisija prepoznaje prednosti novog pristupa Suda, napominje da obveznici revizije više nisu ograničeni na tipove transakcija u osnovi proračunskog računovodstva. Umjesto toga, iz općeg su računovodstva preuzete nove transakcije na temelju koncepata koji zahtijevaju određena stručna znanja u području računovodstva.

Komisija smatra da ovo novo tumačenje Suda ima značajne posljedice (vidjeti odgovore na odlomke 1.7., 1.12., 1.14. i 1.19. do 1.35.). Stoga je vrlo važno koristiti se jasnim objašnjenjima, metodama i izrazima kojima se dionicima omogućava razumijevanje nastalih promjena i procjena posljedičnih učinaka.

1.7. Komisija cijeni uključivanje kliringa predujmova plaćenih u prethodnim godinama u područje primjene revizije. Komisija smatra da se time otvara put većem uvažavanju učinka višegodišnjih korektivnih mehanizama. Člankom 32. Financijske uredbe unutarnji nadzor definira se kao „postupak koji se primjenjuje na svim razinama upravljanja te čija je namjena razumno osiguravanje postizanja sljedećih ciljeva: (...) (d) sprečavanja, otkrivanja, ispravljanja i praćenja prijevара i nepravilnosti”.

Komisija pažljivo prati kretanja metodologije Suda u pogledu mogućih učinaka na procijenjenu stopu pogreške (vidjeti odgovor na odlomke 3.9. i 4.8.).

⁽⁵⁾ Komisija od 2005. godine priprema računovodstvenu dokumentaciju na obračunskoj osnovi, a Sud je od 2007. godine ocjenjuje pouzdanom.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

NABAVA

1.8. Nakon temeljitog savjetovanja s proračunskim tijelima, Sud je uskladio i svoj pristup postupanju s pogreškama u nabavi. Ranije su se ozbiljne pogreške bilježile kao mjerljive pogreške samo ako su za njih bila odgovorna nadležna tijela država članica ili neka međunarodna organizacija. Sud bi sve pogreške za koje su odgovorne institucije ili tijela EU-a evidentirao kao „nemjerljive” i time ih isključio iz stope procijenjene stope pogreške. Od 2012. godine ozbiljne pogreške u nabavi svih tijela bilježe se kao mjerljive. Međutim, Sud nije retrogradno primijenio svoj pristup kako bi obuhvatio aktivnosti nabave institucija i tijela EU-a prije 2011. godine ⁽⁶⁾.

REVIZIJSKI NALAZI ZA FINACIJSKU GODINU 2012.**Pouzdanost računovodstvene dokumentacije**

1.9. Opažanja Suda odnose se na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju Europske unije za financijsku godinu 2012. koju je pripremio Komisijin računovođa i odobrila Komisija u skladu s Financijskom uredbom ⁽⁷⁾ i koju je Sud zaprimio zajedno s izjavom računovođe odgovornog za sastavljanje računovodstvene dokumentacije na dan 29. srpnja 2013. godine. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:

- (a) konsolidiranih financijskih izvješća koja obuhvaćaju bilancu (u kojoj je prikazana aktiva i pasiva na kraju godine), izvještaj o financijskom rezultatu (u kojem su navedeni dohodak i izdaci iz te godine), izvještaj o novčanom toku (u kojem je prikazano kako promjene u računovodstvenoj dokumentaciji utječu na novac i novčani ekvivalent) te izvještaj o promjenama u neto imovini, kao i povezane bilješke;
- (b) skupnih izvješća o provedbi proračuna koja obuhvaćaju prihode i rashode za tu godinu, kao i povezane bilješke.

1.10. Revizijom konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2012. godinu koju je proveo Sud utvrđeno je da u njoj nema značajnog pogrešnog prikazivanja (vidjeti **Prilog 1.2.**).

⁽⁶⁾ Utvrđen je manji broj pogrešaka vezanih uz nabavu za aktivnosti operativnih rashoda iz 2010. godine i ranije zbog kojih su izvršena određena plaćanja u 2012. godini. Te pogreške nisu ekstrapolirane niti uključene u ukupnu procijenjenu stopu pogreške.

⁽⁷⁾ Uredbom (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.) propisano je da se završna računovodstvena dokumentacija mora poslati do 31. srpnja sljedeće financijske godine (vidjeti članak 148.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Sažeti prikaz posebnih procjena i revizijskih rezultata kao potpore jamstvenoj izvaji

1.11. Sud donosi posebnu procjenu prihoda u poglavlju 2. te rashoda u dijelu od 3. do 9. poglavlja (vidjeti **tablicu 1.1.**).

Tablica 1.1. – Transakcije nad kojima je provedena revizija za potrebe od 3. do 9. poglavlja godišnjeg izvješća

(milijuna eura)

Poglavlje godišnjeg izvješća		Izvršena plaćanja u 2012. g. ⁽²⁾	Transakcije nad kojima je provedena revizija u 2012. g.
		(A)	(B)
poglavlje 3.	Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	44 545	44 546
poglavlje 4.	Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	14 778	14 994
poglavlje 5.	Regionalna politika, energija i promet	39 853	40 735
poglavlje 6.	Zapošljavanje i socijalna pitanja	11 606	13 404
poglavlje 7.	Vanjski odnosi, pomoć i proširenje	6 109	6 616
poglavlje 8.	Istraživanje i druge unutarnje politike	11 740	10 667
poglavlje 9.	Administrativni i drugi rashodi ⁽¹⁾ ⁽²⁾	10 052	9 985
Sveukupno		138 683	140 947

„Transakcije nad kojima je provedena revizija u 2012. g.” (B) obuhvaćaju „Izvršena plaćanja u 2012. g.” (A) bez isplaćenih predujmova u 2012. g. (14 519 milijuna eura) i s kliringom predujmova u 2012. g. (16 783 milijuna eura).

⁽¹⁾ Ovo poglavlje obuhvaća i rashode koji se u općem proračunu smatraju operativnim rashodima, premda su oni u većini slučajeva namijenjeni funkcioniranju Komisijine administracije, a ne oblikovanju politika.

⁽²⁾ Administrativni rashodi po raznim skupinama politika iznose (u milijunima eura):

- poglavlje 3.: 133
- poglavlje 4.: 253
- poglavlje 5.: 229
- poglavlje 6.: 93
- poglavlje 7.: 624
- poglavlje 8.: 1 627.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.12. Rezultati revizije iz 2012. godine ukazuju na to da prihodi (139 541 milijuna eura) i transakcije za skupinu politika administrativnih i drugih rashoda (9 985 milijuna eura) ne sadržavaju značajne pogreške kao i da su ispitani nadzorni i kontrolni sustavi bili djelotvorni (vidjeti **tablicu 1.2.** i odlomke od 2.40 do 2.42 i 9.17). U svim skupinama politika koje obuhvaćaju operativne rashode postojala je značajna pogreška (vidjeti odlomke 3.35., 4.42., 5.62. i 5.63., 6.39. i 6.40., 7.25. i 7.26. te 8.39. i 8.40.). U obvezama nema značajnih pogreški.

ODGOVORI KOMISIJE

1.12. Komisiju obvezuje financijska Uredba kojom se u članku 32. stavku 2. točki (e) propisuje da bi se njezinim sustavom unutarnje kontrole trebalo osigurati, između ostalog, „odgovarajuće upravljanje rizicima vezanim uz zakonitosti i pravilnosti osnovnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav plaćanja”.

Komisija će nastaviti izvršavati svoju nadzornu ulogu, osobito provedbom financijskih korekcija i povrata na razini koja odgovara razini utvrđenih nepravilnosti i nedostataka. Zbog zakonodavnog okvira za zaštitu financijskih interesa Unije i složenosti povezanih postupaka neizbježno je da se u mnogim područjima pogreške ispravljaju tek nekoliko godina nakon njihova nastanka. Stoga Komisija smatra da se godišnja reprezentativna stopa pogreške Suda treba razmatrati u tom kontekstu. Zato se Komisija općenito koristi preostalom stopom pogreške, kojom se uzimaju u obzir financijske korekcije i povrati tijekom višegodišnjeg razdoblja provedbe, uključujući financijske korekcije i povrate za godine koje slijede. Nadalje, pri ocjeni razine procijenjene pogreške u 2012. Komisija uzima u obzir učinak paušalnih korekcija u godini koje nisu obuhvaćene procjenom stope pogreške Suda.

Komisija smatra da je preostala stopa pogreške jasan pokazatelj mjere u kojoj na proračun EU-a i dalje utječu rashodi nastali kršenjem prava nakon djelovanja nadzornih i kontrolnih sustava.

Tablica 1.2. – Sažetak nalaza o pravilnosti transakcija

Poglavlje godišnjeg izvješća	Transakcije nad kojima je provedena revizija (u milijunima eura)	Procjena odabranih nadzornih i kontrolnih sustava ⁽¹⁾	Najizglednija pogreška (NIP) za 2012. g. (%)	Interval pouzdanosti (%)		Učestalost pogrešaka ⁽²⁾ (%)	Revizijski zaključci	Najizglednija pogreška (NIP) za 2011. g. (%) za usporedbu ⁽³⁾
				Donja granica pogreške (DGP)	Gornja granica pogreške (GGP)			
Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	44 546	Djelomično djelotvoran	3,8	1,7	5,9	41	Sadrži značajnu pogrešku	2,9
Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	14 994	Djelomično djelotvoran	7,9	4,5	11,3	63	Sadrži značajnu pogrešku	7,7
Regionalna politika, energija i promet	40 735	Djelomično djelotvoran	6,8	3,7	9,9	49	Sadrži značajnu pogrešku	6,0
Zapošljavanje i socijalna pitanja	13 404	Djelomično djelotvoran	3,2	1,3	5,1	35	Sadrži značajnu pogrešku	2,2
Vanjski odnosi, pomoć i proširenje	6 616	Djelomično djelotvoran	3,3 ⁽³⁾	1,4	5,2	23	Sadrži značajnu pogrešku	1,1 ⁽³⁾
Istraživanje i druge unutarnje politike	10 667	Djelomično djelotvoran	3,9 ⁽⁴⁾	1,8	6,0	49	Sadrži značajnu pogrešku	3,0 ⁽⁴⁾
Administrativni i ostali rashodi	9 985	Djelotvoran	0	—	—	1	Nema značajnih pogreški	0,1
Ukupna rashodovna plaćanja	140 947	Djelomično djelotvoran	4,8 ⁽⁵⁾	3,6	6,0	38	Sadrži značajnu pogrešku	3,9 ⁽⁵⁾
Prihodi	139 541 ⁽⁶⁾	Djelotvoran	0	—	—	0	Nema značajnih pogreški	0,8

⁽¹⁾ Klasifikacija sustava objašnjena je u **Prilogu 1.1.** Za specifičnu procjenu ispitanih sustava vidi odlomke od 2.40. do 2.42., 3.9. i 3.35., 7.25. i 8.39. Sažete procjene Suda za 2012. g. u skladu su s onima za 2011. g.

⁽²⁾ Učestalost pogrešaka predstavlja udio uzorka u kojem postoje mjerljive ili nemjerljive pogreške. Postotci su zaokruženi.

⁽³⁾ Procijenjena stopa pogreške za „Vanjske odnose, pomoć i proširenje” viša je od stope pogreške procijenjene za 2011. godinu (1,1 %). Tu bi se razliku trebalo tumačiti imajući na umu to da je Sud izmijenio pristup uzorkovanju (vidjeti odlomke 1.6. i 1.7.). Ova promjena pristupa glavni je prepoznatljivi razlog za povećanje procijenjene stope pogreške (vidjeti odlomke 1.15., 7.13. do 7.15.).

⁽⁴⁾ Procijenjena stopa pogreške za „Istraživanje i druge unutarnje politike” viša je od stope pogreške procijenjene za 2011. godinu (3,0 %). Tu bi se razliku trebalo tumačiti imajući na umu to da je Sud izmijenio pristup uzorkovanju (vidjeti odlomke 1.6. i 1.7.). Ova promjena pristupa glavni je prepoznatljivi razlog za povećanje procijenjene stope pogreške (vidjeti odlomke 1.15. i 8.13. do 8.15.).

⁽⁵⁾ Izmjene koje je Sud uveo u pristupu uzorkovanju objašnjene u odlomcima 1.6. i 1.7. predstavljaju najviše 0,3 postotnih bodova najizglednije pogreške za 2012. g. (vidjeti odlomak 1.13. i **graf 1.1.**)

⁽⁶⁾ Revizija je obuhvatila ispitivanje na razini Komisije uzorka naloga za povrat sredstava koji su pokrivali sve vrste rashoda (vidjeti odlomak 2.9.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.13. Sud je zaključio da je, cjelokupno gledajući, u rashodovnim plaćanjima bilo značajne pogreške te da su ispitani nadzorni i kontrolni sustavi za rashodovna plaćanja općenito bili djelomično djelotvorni (vidjeti **tablicu 1.2.**).

ODGOVORI KOMISIJE

1.13. Komisija prihvaća da su sustavi djelomično učinkoviti, što se i odražava u procijenjenoj stopi pogreške Suda na razini krajnjih primatelja. Komisija je u 2012., kao rezultat djelovanja svojih nadzornih i kontrolnih sustava, provela financijske korekcije i povrate u iznosu od 4 419 milijuna EUR, što je 3,2 % izvršenih plaćanja (vidjeti tablicu 1.1.). Za raščlambu iznosa prema području politike vidjeti u nastavku:

- poglavlje 3. – Poljoprivreda – tržišne i izravne potpore: 771 milijun EUR financijskih korekcija i povrata (1,7 % izvršenih plaćanja),
- poglavlje 4. – Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo: 258 milijuna EUR financijskih korekcija i povrata (1,7 % izvršenih plaćanja),
- poglavlje 5. – Regionalna politika, energetika i promet: 2 719 milijuna EUR financijskih korekcija i povrata (6,8 % izvršenih plaćanja),
- poglavlje 6. – Zapošljavanje i socijalna pitanja: 442 milijuna EUR financijskih korekcija i povrata (3,8 % izvršenih plaćanja),
- poglavlje 7. – Vanjski odnosi, pomoć i proširenje: 99 milijuna EUR financijskih korekcija i povrata (1,6 % izvršenih plaćanja),
- poglavlje 8. – Istraživanje i druge unutarnje politike: 120 milijuna EUR financijskih korekcija i povrata (1 % izvršenih plaćanja), i
- poglavlje 9. – Administrativni rashodi 9 milijuna EUR financijskih korekcija i povrata (nije poznato koliko izvršenih plaćanja).

Ovo ne znači da se svi povrati i financijske korekcije provedeni u godini T mogu odbiti od pogrešaka u godini T. Međutim, time se podrazumijeva da pri ocjeni je li cjelokupan sustav unutarnje kontrole učinkovit u zaštiti proračuna EU-a na višegodišnjoj osnovi, treba uzeti u obzir stope pogreške i povrate/financijske korekcije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Analiza revizijskih rezultata

1.14. Ovogodišnji rezultati opet ukazuju na povećanje ukupnih procijenjenih stopa pogreške. Najizglednija pogreška za plaćanja gledana u cijelosti povećala se s razine od 3,9 % na 4,8 %. Sva područja operativnih rashoda doprinijela su navedenom povećanju, a „Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravlje” (poglavlje 4.) i dalje ostaje skupina politika najsklonija pogreškama.

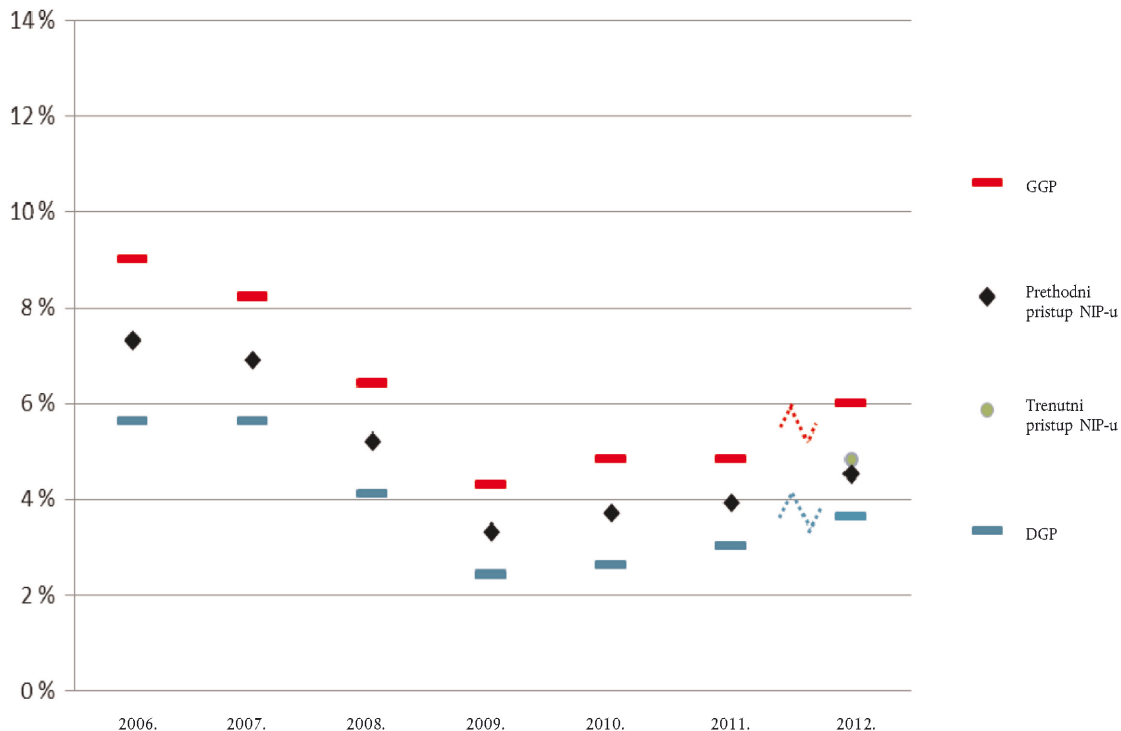
1.15. Promjena u najizglednijoj stopi pogreške koja se može pripisati promjeni pristupa Suda uzorkovanju (vidjeti odlomke 1.6. i 1.7.) ne premašuje 0,3 postotna boda. Ova promjena u pristupu glavni je vidljivi razlog za povećanje procijenjene stope pogreške za poglavlja 7. („Vanjski odnosi, pomoć i proširenje”) i 8. („Istraživanje i druge unutarnje politike”).

1.14. Praktički za sve transakcije iz različitih revizijskih uzoraka ocjena Komisije bliska je zaključku Suda. Međutim, Komisija napominje da Sud nije uzeo u obzir paušalne financijske korekcije provedene na razini programa u financijskoj godini pri izračunu svoje stope pogreške (vidjeti okvir 1.2. i odlomak 6.39. točku (a)) – vidjeti i odlomke 5.26., 5.33. i 5.62.).

Komisija zato procjenjuje da je ukupna razina pogreške u transakcijama u osnovi konsolidiranih financijskih izvještaja EU-a u velikoj mjeri u skladu sa stopama pogreške koje je predstavio Sud za posljednje tri godine. To proizlazi iz odredbi o pojačanoj kontroli programskog razdoblja od 2007. do 2013. i njezine stroge politike prekida/obustava/financijskih korekcija/povrata ako su utvrđeni nedostaci.

1.15. Vidjeti odgovor na odlomke 1.6. i 1.7.

Graf 1.1. – Najizglednija pogreška koju je procijenio Sud (2006.–2012.) ⁽¹⁾



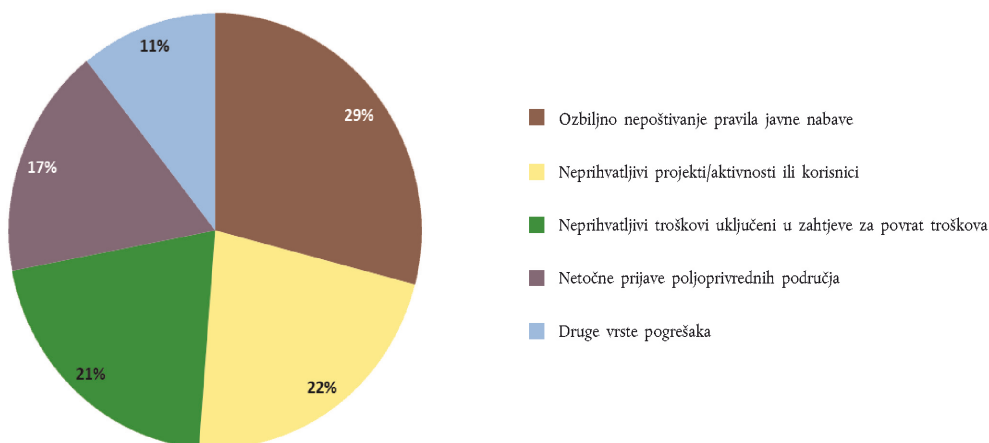
⁽¹⁾ Dvije stavke za 2012. godinu predstavljaju stopu pogreške (najizgledniju pogrešku) koju je Sud procijenio u 2012. godini (4,8%, vidjeti tablicu 1.2.) i procjenu najizglednije pogreške koliko bi iznosila za iste takve nalaze u uzorku koji bi bio sastavljen onako kako se to radilo prethodnih godina (4,5%, vidjeti odlomke 1.14. i 1.15.). Gornja i donja granica pogreške za 2012. godinu temelje se na pristupu uzorkovanju za 2012. godinu (na trenutnom pristupu).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.16. Sud je izračunao da je procijenjena stopa pogreške gledana u cijelosti za rashode pod dijeljenim upravljanjem iznosila 5,3 %, dok je za sve druge oblike operativnih rashoda ⁽⁸⁾ iznosila 4,3 %.

1.17. Analiza vrsta pogrešaka kroz različite skupine politika pokazuje da na pogreške prihvatljivosti otpada više od dvije trećine ukupne procijenjene stope pogrešaka: ozbiljno nepoštivanje pravila javne nabave (1,4 postotna boda), potpuno neprihvatljivi projekti/aktivnosti ili korisnici (1,1 postotni bod), neprihvatljivi troškovi prijavljeni u zahtjevu za povratom troškova (1,0 postotni bod) i pogrešne prijave poljoprivrednog zemljišta (0,8 postotnih bodova) (vidjeti **graf 1.2.**).

Graf 1.2. – Doprinos sveukupnoj procijenjenoj pogrešci po vrsti



1.18. Raščlamba ukupne procijenjene stope pogreške po poglavljima ukazuje na to da je udio područja „Regionalna politika, energija i promet” (poglavljje 5.) veći od dvije petine ukupne procijenjene stope pogreške, na područje „Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore” (poglavljje 3.) otpada četvrtina, a na područje „Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo” (poglavljje 4.) više od petine (vidjeti **graf 1.3.**).

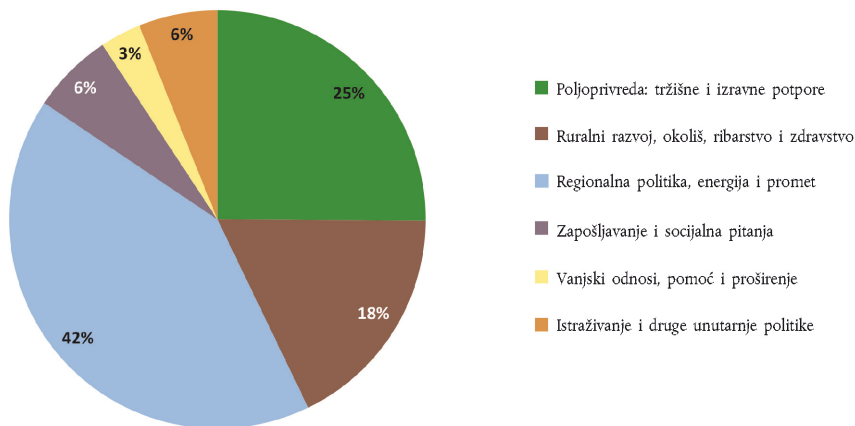
1.16. Komisija napominje da je procijenjena stopa pogreške administrativnih rashoda Suda kojima izravno upravljaju europske institucije (10 milijardi EUR u 2012.) 0 % (vidjeti poglavljje 9. odlomak 9.8.).

1.17. Komisija je, u kontekstu dijeljenog upravljanja, uložila znatne napore kako bi osigurala strogo ispunjavanje zahtjeva u pogledu prihvatljivosti i pravilnu primjenu pravila javne nabave. To uključuje preventivno djelovanje, poput stroge politike u pogledu prekida i obustave plaćanja, te korektivno djelovanje, poput financijskih korekcija (za kohezijsku politiku vidjeti odlomak 5.33. drugu i treću alineju).

1.18. Vidjeti odgovore na odlomak 1.14.

⁽⁸⁾ Uglavnom su prikazani u poglavljima 7. i 8., ali pokrivaju i dijelove rashoda obuhvaćenih poglavljima 4. i 5. Ekstrapolirana pogreška za rashode pod dijeljenim upravljanjem temelji se na ispitivanju 685 transakcija (izvučenih iz skupine vrijednosti 110,8 milijardi eura), a ekstrapolacija za ostale oblike operativnih rashoda temelji se na ispitivanju 356 transakcija (izvučenih iz skupine vrijednosti 20,1 milijardi eura).

Graf 1.3. – Doprinos sveukupnoj procijenjenoj pogrešci po poglavlju



OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Vođenje računa o povratu i financijskim korekcijama

1.19. Financijske korekcije koje su prijavljene kao provedene⁽⁹⁾ u 2012. godini iznosile su 3,7 milijardi eura, što je više od tri puta više od iznosa iz 2011. godine (1,1 milijarda eura). Povrati su u suštini ostali nepromijenjeni i iznosili su 678 milijuna eura (u 2011. godini iznosili su 733 milijuna eura)⁽¹⁰⁾. Većina se korekcija iz 2012. godine odnosi na programsko razdoblje od 2000. do 2006. godine. Ovaj se odjeljak godišnjeg izvješća bavi mehanizmima za izvršavanje financijskih korekcija i povrata te razmatranjem Suda o učinku povrata i financijskih korekcija. Sud kontinuirano provjerava učinak financijskih korekcija⁽¹¹⁾. Pristup koje se primjenjivao 2012. godine u skladu je s pristupom koji je utvrđen 2009. godine.

ODGOVORI KOMISIJE

1.19. do 1.35. Komisija cijeni uključivanje kliringa predujmova plaćenih u prethodnim godinama u novi pristup uzorkovanju. Komisija smatra da se time otvara put većem uvažavanju učinka višegodišnjih korektivnih mehanizama iz članaka 59. i 80. Financijske uredbe (vidjeti odlomke 1.22. i 1.24.).

Komisija će nastaviti izvršavati svoju nadzornu ulogu, osobito provedbom financijskih korekcija i povrata na razini koja odgovara razini utvrđenih nepravilnosti i nedostataka. Zbog zakonodavnog okvira za zaštitu financijskih interesa Unije i složenosti povezanih postupaka neizbježno je da se u mnogim područjima pogreške ispravljaju tek nekoliko godina nakon njihova nastanka. Stoga Komisija smatra da godišnju reprezentativnu stopu pogreške Suda treba razmatrati u tom kontekstu.

⁽⁹⁾ Provedba je završna faza u procesu financijskih korekcija. Vidjeti i godišnje izvješće Suda za 2009. godinu, odlomak 1.42.

⁽¹⁰⁾ Kako je prikazano redom u bilješci 6.4.2.2. konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2012. godinu i bilješci 6.2. konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2011. godinu.

⁽¹¹⁾ Pogledajte godišnje izvješće Suda za 2009. godinu, odlomci od 1.32. do 1.50.

Složeni mehanizmi za izvršenje financijskih korekcija i povrata

1.20. Komisija i države članice mogu koristiti nekoliko mehanizama za smanjenje rizika od pogreške prije nego Komisija prihvati rashode koje su prijavili korisnici. Ti mehanizmi uključuju odobrenje kontrolnih sustava; administrativne provjere zahtjeva za povratom troškova; terenske posjete (kao što su inspekcije na poljoprivrednim gospodarstvima); potvrđivanje prihvatljivih troškova koje provodi nezavisno tijelo; prekid ili privremena obustava plaćanja državama članicama.

1.21. Jednom kad se plaćanja izvrše i prihvati namjena sredstava, i Komisija i države članice mogu provesti *ex post* provjere djelovanja kontrolnih sustava i prijavljenih rashoda. Takve provjere mogu imati dvojake financijske posljedice: korisnik je dužan vratiti sredstva, ili se na tijela država članica primjenjuju financijske korekcije.

Što su povrati sredstava?

1.22. Povrat sredstava mogu zatražiti nadležna tijela država članica (za rashode u okviru dijeljenog upravljanja) i Komisija (poglavito u područjima u kojima je ona jedina odgovorna za upravljanje rashodima kao što je istraživanje i veliki dio vanjske potrošnje). Povrat sredstava znači da korisnik u cijelosti ili djelomično vraća sredstva tijelu koje je mu ih je izvorno isplatilo. U većini proračunskih područja ta sredstva postaju raspoloživa za plaćanja drugim korisnicima ⁽¹²⁾.

1.21. *Financijskim korekcijama ne ukida se obveza država članica u pogledu povrata neopravdanih plaćanja od korisnika u slučajevima kada je to izvedivo i isplativo.*

Osim financijskih posljedica koje navodi Sud, države članice u nekim područjima politike isto tako mogu provesti korekciju povlačenjem neprihvatljivih rashoda iz naknadnog zahtjeva za plaćanje i ponovnom upotrebom na taj način oslobođenih sredstava za druge prihvatljive projekte. U takvim slučajevima povrat korigiranih iznosa od korisnika postaje nacionalno pitanje s obzirom na to da je proračun EU-a zaštićen i više nije u opasnosti od nepravilnih iznosa.

1.22. *U skladu s Financijskom uredbom, osobito u pogledu dije-
ljenog upravljanja, povrati su odgovornost država članica:*

- Članak 59. stavak 2.: „(...) Radi zaštite financijskih interesa Unije države članice, poštujući načelo proporcionalnosti i sukladno ovom članku i relevantnim propisima pojedinih sektora, provode *ex ante* i *ex post* kontrole, uključujući, prema potrebi, provjere na licu mjesta reprezentativnih uzoraka transakcija i/ili uzoraka transakcija temeljenih na riziku. One isto tako izvršavaju povrat svih neopravdano isplaćenih sredstava i, prema potrebi, pokreću sudske postupke u tom pogledu.”
- Članak 80. stavak 3.: „Države članice u prvom su redu odgovorne za provođenje kontrola i revizija te za povrat neopravdano utrošenih sredstava, kako je predviđeno propisima pojedinih sektora. Države članice izuzimaju se od financijskih korekcija Komisije u pogledu nepravilnosti u mjeri u kojoj ih same utvrde i korigiraju.”

⁽¹²⁾ Iznimka su sredstva iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Što su financijske korekcije i kako djeluju?

1.23. Za rashode pod dijeljenim upravljanjem Komisija može uvesti financijske korekcije u slučajevima ozbiljnih nedostataka ili kada država članica nije ispravno obnašala svoju dužnost otkrivanja i ispravljanja nepravilnih rashoda.

1.24. Problemi koje je potrebno riješiti često su vezani uz nedostatke u kontrolnim sustavima ili uz neusklađenost s pravilima EU-a za upravljanje programom za koji se uspostavilo da ima financijske posljedice (tj. zbog kojeg nastaju neprihvatljivi rashodi). Vrijednost financijske korekcije može se izračunati na temelju pojedinačnih ispitanih slučajeva, na temelju ekstrapolacije rezultata ispitivanja ili, u slučaju da nije moguće primijeniti prve dvije metode, primjenom paušalnih korekcija.

Koji je učinak financijskih korekcija na države članice?

1.25. Učinak financijskih korekcija na države članice ovisi ⁽¹³⁾ o primjenjivim regulatornim rješenjima:

1.25. Komisija naglašava da Sud ne postavlja pitanje o učinku financijskih korekcija na proračun EU-a.

U članku 80. stavku 4. Financijske uredbe navodi se:

„Komisija vrši financijske korekcije nad državama članicama kako bi iz financiranja Unije isključila rashode nastale kršenjem primjenjivog prava. Komisija temelji svoje financijske korekcije na utvrđivanju neopravdano utrošenih iznosa i financijskim posljedicama za proračun. Kada se takvi iznosi ne mogu precizno utvrditi, Komisija može primijeniti ekstrapolirane paušalne korekcije u skladu s propisima pojedinih sektora.

Pri odlučivanju o iznosu financijske korekcije, Komisija uzima u obzir prirodu i težinu kršenja primjenjivog prava i financijske posljedice za proračun, uključujući nedostatke u upravljačkim i kontrolnim sustavima [(...)”

Cilj financijskih korekcija nije kazniti države članice nego osigurati zaštitu proračuna, odnosno da su svi rashodi na teret proračuna EU-a redovni, isključivanjem rashoda nastalih kršenjem prava.

⁽¹³⁾ Vidjeti odlomak 1.34 godišnjeg izvješća Suda za 2009. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (a) U području poljoprivrede, odluke o sukladnosti dovode do financijskih korekcija (odlomak 4.26. (b)), koje se izvršavaju smanjenjem financiranja za predmetne države članice ⁽¹⁴⁾.
- (b) U području kohezijske politike, učinak financijskih korekcija ovisi o tome hoće li države članice prihvatiti korekcije koje je predložila Komisija ili neće ⁽¹⁵⁾:
- i. kada država članica prihvati korekciju, povlači ili prijavljene rashode vezane uz skupinu projekata u kojima je postojala pogreška, posebnu sastavnicu prijavljenih rashoda, iznos izračunat na temelju ekstrapolacije rezultata ispitivanja ili iznos koji odgovara paušalnoj korekciji. U tom se slučaju ta sredstva mogu ponovno koristiti za financiranje drugih prihvatljivih operacija;
 - ii. kada država članica ne prihvati predloženu financijsku korekciju, Komisija može sama donijeti službenu odluku o primjeni financijske korekcije. Financijska korekcija koja se primjenjuje odlukom Komisije sastoji se od neto smanjenja sredstava EU-a za program i predmetnu državu članicu. Otprilike 1 %, tj. 32 milijuna eura financijskih korekcija provedenih u 2012. godini odnose se na takve odluke Komisije.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) *Komisija napominje da je na razini države članice učinak financijskih korekcija uvijek negativan.*
- i. *Kada sama prihvati financijsku korekciju, država članica mora zamijeniti neprihvatljive rashode prihvatljivim djelovanjem kako ne bi izgubila sredstva EU-a.*
 - ii. *Kada Komisija nameće financijsku korekciju, korekcija je neto i dolazi do financijskog gubitka doprinosa EU-a.*

U oba slučaja (odlomak 1.25. točka (b) podtočke i. i ii., država članica u vlastitom nacionalnom proračunu snosi posljedice gubitka sufinanciranja EU-a rashoda koji se smatraju neprihvatljivima, osim ako nema mogućnost povrata iznosa od pojedinačnih korisnika.

⁽¹⁴⁾ Financijske korekcije u poljoprivredi knjiže se kao namjenski prihodi te se stoga još nalaze u proračunskoj glavi za poljoprivredu i ruralni razvoj.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti odjeljak 2. „Tromjesečnih izvješća o privremenim bročanim iznosima za financijske korekcije u 2012. godini u okviru kohezijske politike za 2012. godinu” od 31. ožujka, 30. lipnja i 30. rujna 2012. godine koja je sastavio glavni računovođa i koja su uključena u dokumente vezane uz prihvaćanje proračuna za 2011. godinu (tzv. „davanje razrješnice”) Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor pod naslovom „Financijske korekcije – kohezijska politika” (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00004#menuzone>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Koji je učinak financijskih korekcija na korisnika?

1.26. U području poljoprivrede, države članice moraju zatražiti povrat nepravilnih rashoda⁽¹⁶⁾; ali financijske korekcije koje određuje Komisija rijetko nalažu da poljoprivrednici i drugi korisnici vrate sredstva⁽¹⁷⁾.

1.27. U kohezijskoj politici, tijela država članica moraju izvršiti financijske korekcije vezane uz nepravilnosti otkrivene u projektima⁽¹⁸⁾. Kao što je pojašnjeno u nastavku, postoje velike razlike u mjeri u kojoj su korisnici vraćali sredstva (vidjeti okvir 1.2. i 1.3.).

1.28. Uzimaju se u obzir svi povrati koje su države članice zahtijevale tijekom revizije Suda te se ti iznosi više ne uključuju u izračun pogreške.

1.26. Komisija napominje da, čak i ako države članice ne izvrše povrat rashoda od krajnjih korisnika, financijska korekcija na razini države članice znači da je proračun EU-a zaštićen. Rashodi se više ne financiraju iz proračuna EU-a, već iz nacionalnog proračuna.

1.27. Regulatornim okvirom državama članicama ostavlja se izbor hoće li odmah odbiti iznose koji se smatraju nepravilnima od sljedećeg zahtjeva za plaćanje i prije povrata na nacionalnoj razini (oko 83 % ukupnog broja) ili će čekati učinkovit povrat od korisnika kako bi odbile ovaj iznos od naknadnog zahtjeva za plaćanje (oko 17 % od ukupnog broja).

⁽¹⁶⁾ Članak 9. stavak 1. točka (a) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 (SL L 209, 11.8.2005., str. 1.). „Države članice: ... (a) ... poduzimaju sve druge potrebne mjere za osiguravanje učinkovite zaštite financijskih interesa Zajednice, a osobito u svrhu: ... iii. povrata sredstava izgubljenih zbog nepravilnosti ili nepažnje”.

⁽¹⁷⁾ Iznos povrata u EFJP-u (2012. g.: 162 milijuna eura, bilješka 6.4.2.1. iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2012. godinu) uključuje iznose koje su poljoprivrednici i drugi korisnici sredstava vratili nakon intervencije agencija za plaćanja i koji odražavaju povrate nastale i zbog Komisijinih odluka o sukladnosti i zbog samostalnog rada agencija za plaćanje. Nadalje, zabilježeni povrati uključuju i primjenu pravila podjele na dva jednaka dijela pri čemu trošak sredstava koja nisu vraćena snosi i proračun EU-a i predmetna država članica. Ukupni zabilježeni povrat iznosi tek oko trećine zabilježenih financijskih korekcija.

⁽¹⁸⁾ U kohezijskoj su politici države članice dužne zahtijevati povrat pogrešno isplaćenih iznosa od korisnika gdje je to primjenjivo te izvijestiti Komisiju o povratu sredstava od korisnika i iznosima povučenima iz prijave rashoda. (Članak 70. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i o stavljanju Uredbe (EZ) br. 1260/1999 izvan snage (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.)). U bilješci 6.7. uz konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju u obliku povučenih i vraćenih sredstava (na temelju podataka koje su dostavile države članice) navedeno je ukupno 1 652 milijuna eura dodatnih korekcija za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine i ne pravi se razlika između korekcija povezanih s nacionalnim provjerama i s provjerama koje je provela Komisija.

Financijske korekcije u 2012. godini

1.29. Brojne financijske korekcije izvršavaju se i po nekoliko godina nakon početnih isplata sredstava (vidjeti tematsko izvješće Suda br. 7/2010 za poljoprivredu⁽¹⁹⁾ i br. 3/2012 za strukturne fondove⁽²⁰⁾). Međutim, u 2012. godini postoje određeni primjeri u kojima je Komisija uspjela znatno brže primijeniti financijske korekcije. Postoje i drugi primjeri koji pružaju uvid u neka od povezanih problema (vidjeti okvire 1.1. do 1.3.).

1.29. Komisija je poduzela sve potrebne mjere na temelju Ugovora i predviđene propisima kako bi zaštitila proračun EU-a. Komisija to čini kad god je to izvedivo u financijskoj godini u kojoj nastaju nepravilnosti ili u kojoj ih utvrdi Sud, država članica ili Komisija. Međutim, zbog zakonodavnog okvira za zaštitu financijskih interesa Unije i složenosti povezanih postupaka većina nepravilnosti i/ili pogrešaka rješava se tek nekoliko godina od njihova nastanka.

Naime, u okviru pripreme za provedbu reforme ZPP-a, Komisija će i dalje ulagati napore u poboljšanje i ubrzanje postupka, imajući na umu potrebu za održavanjem standarda kvalitete i pravo na odgovor države članice.

Kod strukturnih fondova o dvije trećine kumulativnih financijskih korekcija tijekom razdoblja od 2000. do 2012. odlučivalo se nakon donošenja akcijskog plana Komisije za 2008. To ukazuje na ubrzanje postupaka, što je i obveza Komisije.

⁽¹⁹⁾ Tematsko izvješće br. 7/2010, „Revizija postupka poravnanja računa”, odlomci 68. do 73. i graf 3., vidjeti internetsku stranicu Europskog revizorskog suda: <http://eca.europa.eu>.

⁽²⁰⁾ Vidjeti poglavlje 4. (odlomek 4.31.) i tematsko izvješće br. 3/2012, „Strukturni fondovi: je li Komisija uspješno otklonila otkrivene nedostatke u nadzornim i upravljačkim sustavima država članica”, internetska stranica Suda: <http://eca.europa.eu>.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 1.1. – Primjer produženog postupka financijske korekcije

Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) – Španjolska

U računovodstvenoj dokumentaciji za 2012. godinu zabilježena je financijska korekcija u iznosu od 1,8 milijardi eura za uporabu sredstava kohezijske politike u razdoblju od 2000. do 2006. godine u Španjolskoj. To je najveća zasebna korekcija zabilježena u 2012. godini (49 % ukupnog iznosa). Komisija je korekciju predložila 2008. godine pokušavajući otkloniti nedostatke u upravljanju i povredu pravila javne nabave.

Nadležna tijela u državi članici pristala su na korekciju pri zaključenju programa u 2011. i 2012. godini. Kako bi ta korekcija bila djelotvorna, španjolske regije odgovorne za upravljanje programima prijavile su dodatne rashode.

Zbog te su korekcije nadležna tijela u Španjolskoj ostvarila su pravo na dodatna sredstva u iznosu od 1 390 milijuna eura. Od tog je iznosa Komisija u 2012. godini isplatila samo 211 milijuna eura zbog neraspoloživosti odobrenih sredstava za plaćanja (vidjeti odlomke 1.46. do 1.59.). Ovo je plaćanje dovelo do priznavanja financijske korekcije u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Komisija će preostalih 1 179 milijuna eura isplatiti Španjolskoj u 2013. godini. Španjolska će stoga primiti 27 864 milijuna eura od 28 019 milijuna eura koji su joj dostupni za programsko razdoblje od 2000. do 2006. godine (dostupan je cijeli iznos osim 155 milijuna eura).

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1.1. – Primjer dugog postupka financijske korekcije

Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) – Španjolska

Komisija smatra ovaj složeni postupak korekcije čija je posljedica zamjena više od 2 milijarde eura novim prihvatljivim rashodima, uspješnim u zaštiti proračuna EU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 1.2. – Primjeri paušalnih financijskih korekcija – učinak na razini države članice

Europski socijalni fond (ESF) – Rumunjska

Komisija je uočila ozbiljne probleme u rumunjskim operativnim programima (OP) ESF-a u travnju/svibnju 2012. godine. Glavni su problemi vezani uz manjkave postupke odabira, manjkave provjere upravljanja, nedostatne provjere javne nabave i neprihvatljive rashode u pojedinim slučajevima.

Nakon pregovora, Komisija i rumunjske vlasti dogovorili su paušalnu korekciju u iznosu od 25 %. Kao rezultat toga, Rumunjska je podnijela dodatnu prijavu rashoda ESF-a (koji su prekoračili 25 % svih prethodno prijavljenih rashoda), na temelju koje je Komisija u prosincu 2012. godine isplatila mali iznos (7 602 eura) Rumunjskoj. Korekcije (koje su do 31. prosinca 2012. godine iznosile 81 milijun eura doprinosa EU-a) nisu izvršene na razini projekata te je učinak financijskih korekcija istovjetan sniženju stope sufinanciranja za ovaj operativni program.

EFRR – Češka Republika

Komisija, Sud i nadležna tijela ove države članice su u 2011. godini uočili ozbiljne nedostatke u funkcioniranju sustava za upravljanje i kontrolnih sustava u dvama operativnim programima (OP Okoliš (65 milijuna eura doprinosa EU-a) i OP Promet (194 milijuna eura doprinosa EU-a)). Na temelju provjera i procijenjenog rizika za fond, Komisija i češke vlasti dogovorile su paušalnu korekciju (5 % za OP Okoliš i 10 % za OP Promet) za sve rashode koje je upravljačko tijelo isplatilo korisnicima prije 1. rujna 2012. godine. Češke su vlasti stoga pristale odbiti dogovorenu korekciju u narednim prijavama rashoda Komisiji, što je dovelo do toga da je Komisija tim korisnicima refundirala smanjenu količinu sredstava.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1.2. – Primjeri paušalnih financijskih korekcija – utjecaj na razini države članice

Europski socijalni fond (ESF) – Rumunjska

Komisija napominje, potvrđujući da je učinio sve u svojoj moći i djelovao u potpunosti u skladu s postojećim propisima, da Sud ne smanjuje procijenjenu stopu pogreške za 2012. na temelju paušalne korekcije na koju Sud upućuje za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja. U vlastitoj ocjeni razine procijenjene pogreške u 2012. Komisija isto tako uzima u obzir učinak paušalnih korekcija u godini koje nisu obuhvaćene procjenom stope pogreške Suda. Na toj osnovi Komisija smatra da je stopa pogreške u velikoj mjeri u skladu s ranije izračunatom stopom pogreške za ovo područje politike (vidjeti odlomke 6.14. i 6.39.).

Učinak financijskih korekcija ne odnosi se samo na snižavanje stope sufinanciranja za povezani OP; važnije je to što se, posljedično, rashodi nastali kršenjem predmetnog prava isključuju iz rashoda Unije.

EFRR – Češka Republika

Komisija je 2012. izvršila paušalne financijske korekcije na kumulativnoj osnovi svih rashoda u predmetnim češkim programima. Komisija napominje, potvrđujući da je učinila sve u svojoj moći i djelovala u potpunosti u skladu s postojećim propisima kako bi zaštitila proračun EU-a u istoj financijskoj godini koju revidira Sud, da gore navedena paušalna korekcija nije utjecala na izračun procijenjene stope pogreške Suda za 2012. (vidjeti odlomke 5.26., 5.33. i 5.62.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 1.3. – Primjeri financijskih korekcija – učinak na razini korisnika

EFRR – Rumunjska

Za jedan rumunjski operativni program EFRR-a, Komisija je od 2010. do 2012. godine uočila ozbiljne nedostatke u sustavima za upravljanje i kontrolnim sustavima u cjelini, kao i nedostatke u javnoj nabavi.

Nakon prekida plaćanja, Komisija je s rumunjskim vlastima dogovorila da će se pojedine korekcije izvršavati na razini projekata. To se odrazilo na iznos koji je Komisija refundirala Rumunjskoj u prosincu 2012. godine.

EFRR – Slovačka

Komisija i slovačko revizijsko tijelo uočili su ozbiljne nedostatke u postupcima javne nabave. Nacionalne su vlasti provjerile reprezentativni uzorak ugovora. Na temelju obavljenog rada, Slovačka je prihvatila korekciju u vrijednosti od 7,3 % (odnosno 32 milijuna eura doprinosa EU-a do kraja 2012. godine) na temelju ekstrapolacije rezultata ispitivanja koji se primjenjuju na svaki od 1 919 pojedinačnih ugovora potpisanih prije 30. listopada 2012. godine.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1.3. – Primjeri paušalnih financijskih korekcija – utjecaj na korisničkoj razini

EFRR – Rumunjska

Komisija skreće pažnju na proaktivno korektivno djelovanje koje je poduzela u obliku prekida plaćanja i znatnih financijskih korekcija u pogledu 4 glavna programa EFRR-a od njih 5 u Rumunjskoj, gdje je revizijom utvrdila ozbiljne nedostatke. Programi su korigirani po paušalnoj stopi u rasponu od 10 % do 25 %, ovisno o posebnom stanju svake prioritetne osi.

EFRR – Slovačka

Komisija je 2012. izvršila paušalne financijske korekcije na kumulativnoj osnovi svih rashoda u predmetnom slovačkom programu. Komisija napominje, potvrđujući da je učinila sve u svojoj moći i djelovala u potpunosti u skladu s postojećim propisima kako bi zaštitila proračun EU-a u istoj financijskoj godini koju revidira Sud, da gore navedena paušalna korekcija nije utjecala na izračun procijenjene stope pogreške Suda za 2012. (vidjeti odlomke 5.26., 5.33. i 5.62.).

Komisija naglašava da je Sud smatrao da je u slovačkom primjeru paušalna korekcija utjecala na pojedinačne projekte samo ako su oni podliježali pojedinačnim revizijama u okviru reprezentativnog uzorka od 77 ugovora koji su tvorili temelj za ekstrapolaciju te su stoga podvrgnuti detaljnom, pojedinačnom korektivnom djelovanju. U drugom projektu koji je podlijegao paušalnoj korekciji, ali koji nije bio dio reprezentativnog uzorka koji revidira država članica, Sud je smatrao da pogreška koju je utvrdio nije korigirana unatoč paušalnoj korekciji te ga je zato uključio u svoju stopu pogreške. Dugotrajne provjere upravljanja i revizije pojedinačnih projekata imale bi značajne financijske posljedice za Komisiju i države članice i zato se paušalne korekcije primjenjuju u skladu sa zakonodavnim okvirom.

Učinak na jamstvenu izjavu

1.30. Sud pozdravlja bržu reakciju Komisije u izvršenju financijskih korekcija za Rumunjsku, Češku Republiku i Slovačku. Sud je primijetio napredak u dugotrajnoj financijskoj korekciji za Španjolsku. Vrijeme izvršenja i priroda financijskih korekcija djeluje na njihov učinak na proračun, države članice, korisnike i rad Suda.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.31. Sud je razmotrio učinak ovih korekcija na revizijske zaključke:

- (a) Financijska korekcija za Španjolsku (vidjeti okvir 1.1.) bavi se problemima otkrivenima do 2008. godine. Međutim, plaćanja će se nastaviti izvršavati i u 2013. godini (a moguće i u narednim proračunskim godinama) te ih Sud može provjeriti u okviru uobičajenog ciklusa svog revizijskog rada.
- (b) Korekcije vezane uz ESF u Rumunjskoj i EFRR u Češkoj Republici bile su paušalne korekcije. Izvršene korekcije ne uključuju povrat sredstava (vidjeti okvir 1.2.) od korisnika ni detaljne korekcije na razini projekata. Stoga pogreške koje je uočio Sud ostaju dijelom rashoda⁽²¹⁾ koje su države članice prijavile kako bi opravdale refundiranje.
- (c) Korekcija vezana uz EFRR u Rumunjskoj i dio korekcije vezane uz EFRR u Slovačkoj (vidjeti okvir 1.3.) izvršene su tijekom 2012. godine te su sadržavale detaljne korekcije na razini projekata. Sud je to uzeo u obzir pri ispitivanju projekata u kojima je bilo korekcija: Sud više nije mjerio pogreške u tim projektima te ih stoga nije uključio u procjenu stope pogreške⁽²²⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

1.31.

- (a) *Financijska korekcija za Španjolsku izvršena je u 2012. na temelju (djelomično) konačnih plaćanja. Stoga se ovom korekcijom osigurava da plaćanja koja Komisija izvrši u 2012. nisu potaknuta rashodima nastalima kršenjem prava.*

Osim toga, Komisija naglašava da se plaćanja, pogreške i korekcije na temelju kohezijske politike trebaju ocjenjivati u višegodišnjem kontekstu programa. Komisija je nedavno u izvješću koje je zatražilo tijelo koje daje razrješnicu pokazala da njezine financijske korekcije za programe od 2000. do 2006., uzimajući u obzir i dodatne korekcije koje su izvršile države članice i uključujući ovu financijsku korekciju Španjolske, dosežu najmanje 5,6 % dodijeljenih sredstava EFRR-a između 2000. i 2006. (te 6,2 % na dan 31. ožujka 2013.).

- (b) *Iako su plaćanja koje je izvršila obuhvaćala projekte koji možda imaju nepravilnosti, Komisija smatra da zbog paušalnih korekcija neispravno prijavljeni rashodi krajnjih korisnika ne podliježu refundiranju iz proračuna EU-a (vidjeti poglavlje 5. odlomke 5.26., 5.33. i 5.62. te poglavlje 6. odlomke 6.14., 6.37. i 6.40.).*
- (c) *Vidjeti odgovor Komisije u okviru 1.3. To je bio slučaj s nekim slovačkim projektima uključenima u uzorak Suda koji je tvorio temelj za paušalnu korekciju od 7,3 % gotovo 2 000 projekata. Drugi slovački projekt, koji država članica nije pojedinačno revidirala prije revizije Suda, pridonio je stopi pogreške Suda. Ovakvo nejednako tretiranje projekata koji podliježu istoj paušalnoj korekciji proturječno je načelu isplativosti kontrola i razlozima u osnovi korištenja paušalnih korekcija predviđenima Financijskom uredbom.*

⁽²¹⁾ Vidjeti odlomak 1.40. godišnjeg izvješća Suda za 2009. godinu.

⁽²²⁾ Vidjeti odlomak 1.39. godišnjeg izvješća Suda za 2009. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.32. Za poljoprivredne rashode Komisijine odluke o sukladnosti odnose se na države članice te u većini slučajeva ne dovode do toga da korisnici moraju vratiti sredstva (vidjeti odlomak 1.26.) i odražavaju rashode u prošlosti (vidjeti odlomak 4.28. poglavlja 4.). Učinci tih financijskih kriterija pojavljuju se prekasno da bi utjecali na procjenu stope pogreške koju je proveo Sud za tekuću izvještajnu godinu.

1.33. Financijske korekcije koje je uvela Komisija i koje su dovele do detaljnih korekcija projektnih rashoda ili refundiranja tijekom godine smanjile su procijenjenu stopu pogreške za 2012. godinu. Paušalne financijske korekcije, kojima se nepravilni rashodi ne brišu iz prijava i kojima se nepravilni rashodi ne ispravljaju na razini projekata, nemaju utjecaja na procijenjenu stopu pogreške Suda.

1.34. Komisija ulaže značajne napore kako bi prepoznala i unaprijedila neučinkovite nadzorne i kontrolne sustave, kako je propisano zakonskim aktima EU-a. Komisija može djelovati samo putem ovih mjera, tj. ne može naložiti državama članicama da zatraže povrat od korisnika.

ODGOVORI KOMISIJE

1.32. Komisija smatra da je financijskim korekcijama odgovarajuće obuhvaćen rizik za proračun EU-a za rashode dijeljenog upravljanja. Njima se ne ukida obveza država članica u pogledu povrata neopravdanih plaćanja od korisnika u slučajevima kada je to izvedivo i isplativo. Kada je riječ o vremenu financijskih korekcija, Komisija će i dalje ulagati napore u poboljšanje i ubrzanje postupka, osobito u okviru pripreme za provedbu reforme ZPP-a, imajući na umu potrebu za održavanjem standarda kvalitete i pravo na odgovor države članice. Zato Komisija smatra da bi trebalo uzeti u obzir financijske korekcije i povrate izvršene ex-post pri primjeni pravila EU-a kako bi se utvrdila mjera u kojoj su tijekom vremena rashodi i dalje pod utjecajem transakcija izvršenih kršenjem prava nakon djelovanja nadzornog i kontrolnog sustava.

1.33. Komisija naglašava da se paušalnim korekcijama štiti proračun EU-a isključivanjem rashoda nastalih pri kršenju prava iz financiranja EU-a.

Vidjeti odgovore na odlomke 1.29. do 1.31.

1.34. Usporedno s provedbom financijskih korekcija, sva utvrđena sustavna pitanja rješavaju se provedbom akcijskih planova koji uključuju promjene u sustavima upravljanja i kontrolnim sustavima, koje provodi predmetna država članica.

Odlukom Europskog parlamenta o integriranom okviru unutarnje kontrole donesenom u srpnju 2013. zatražena je stroga primjena članka 32. stavka 5. Financijske uredbe koji glasi: „Ako je tijekom provedbe razina pogreške stalno visoka, Komisija utvrđuje nedostatke u kontrolnim sustavima, analizira troškove i koristi mogućih korektivnih mjera i poduzima ili predlaže odgovarajuće radnje, poput pojednostavnjenja primjenjivih odredbi, unapređenja kontrolnih sustava i redizajniranja programa (...)”

Osobito zbog očekivanog smanjenja ljudskih resursa, poteškoća u zakonodavnom postupku za razdoblje od 2014. do 2020. u pogledu osiguranja predloženog pojednostavnjenja i cilja isplativih kontrola, Komisija smatra da se, posebno u području dijeljenog upravljanja, provedba ovog novog zahtjeva ne može ograničiti na djelovanja koja se usredotočuju isključivo na učinak godišnje stope pogreške na razini krajnjih primatelja. Financijske korekcije i povrati na razini država članica koji se provode tijekom trajanja višegodišnjih programa, uvijek će biti važan čimbenik koji treba uzeti u obzir, kao i daljnje napore za pojednostavnjenje pravila, redizajn i jačanje sustava.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.35. Komisija je za programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine predložila da nepravilnosti uočene nakon dostavljanja godišnje računovodstvene dokumentacije nacionalnih nadležnih tijela moraju automatski uzrokovati neto smanjenje dodijeljenih sredstava EU-a, što bi bio značajan poticaj državama članicama da provode djelotvorne provjere⁽²³⁾. Ako se takav prijedlog i usvoji, Sud će razmotriti postoje li ikakve posljedice po njegovu metodologiju.

Objedinjeno izvješće i godišnja izvješća o radu**Godišnja izvješća o radu**

1.36. Komisija delegira svakodnevno upravljanje proračunom glavnim ravnateljima glavnih uprava Komisije i glavnom voditelju poslovanja Europske službe za vanjsko djelovanje (glavnim ravnateljima⁽²⁴⁾). Komisija zahtijeva od ovih glavnih ravnatelja da dostave jamstvene izjave o zakonitosti i pravilnosti glavnih transakcija unutar godišnjeg izvješća o radu⁽²⁵⁾. U Komisijinim uputama za sastavljanje tih izjava stoji da bi glavni ravnatelji trebali donijeti uvjetno mišljenje o njima u slučajevima (a) kada se odvio događaj s ozbiljnim posljedicama po ugled Komisije; ili (b) kada učinak procijenjene stope pogreške, bez iznosa financijskih korekcija i već izvršenog povrata sredstava, ostane značajan.

ODGOVORI KOMISIJE

1.35. Komisija naglašava da, u skladu s trenutnim pristupom Suda, neto smanjenja sredstava EU-a ne utječu na stopu pogreške ako države članice ne izvrše povrat iznosa od krajnjih primatelja ili ako se oni odnose na prethodne godine.

⁽²³⁾ Vidjeti godišnje izvješće Suda za 2011. godinu, odlomak 5.73. 1. preporuka: „Sud preporučuje da Komisija poveća djelotvornost sustava sankcioniranja i to povećanjem učinka financijskih korekcija i smanjenjem mogućnosti zamjene neprihvatljivih rashoda s drugim rashodima u skladu s preporukama Komisije za područje kohezije za sljedeće programsko razdoblje.”

⁽²⁴⁾ Pojam „glavnog ravnatelja” u ovom se kontekstu koristi za sve osobe odgovorne za potpisivanje izjava. Izjave potpisuje glavni tajnik Komisije, 36 glavnih ravnatelja, sedam ravnatelja i četiri voditelja službe te glavni voditelj poslovanja Europske službe za vanjsko djelovanje.

⁽²⁵⁾ Godišnja izvješća o radu Komisijinih službi dostupna su na internetskoj stranici Komisije: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.37. U 2012. godini svi su glavni ravnatelji izjavili da imaju „razumno jamstvo da su resursi izdvojeni za aktivnosti službe upotrijebljeni za predviđenu namjenu i u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja te da uspostavljeni kontrolni postupci daju potrebna jamstva vezana uz zakonitost i pravilnost glavnih transakcija”. Međutim, 14 glavnih ravnatelja izrazilo je ukupno 23 mjerljive zadržke vezane uz rashode (vidjeti **tablicu 1.3.**). Nadalje, kao i prethodnih godina, glavni ravnatelj GU-a za proračun izrazio je uvjetno mišljenje za prijavu prihoda.

1.38. Služba za unutarnju reviziju je u trima glavnim upravama ⁽²⁶⁾ provela „ograničenu provjeru”. Stoga je GU za poljoprivredu i ruralni razvoj zabilježio veće zadržke nego u prošlosti. GU za razvoj i suradnju – EuropeAid i GU za istraživanje i inovacije također su zabilježili veće zadržke, iako one nisu vezane uz zaključke ograničenih provjera Službe za unutarnju reviziju. Sve preporuke o godišnjim izvješćima o radu nisu provedene u godišnjim izvješćima o radu za 2012. godinu te Služba za unutarnju reviziju nastavlja s ispitivanjem većeg broja glavnih uprava za godišnja izvješća o radu za 2013. godinu.

ODGOVORI KOMISIJE

1.38. Službe Komisije obvezale su se provoditi sve preporuke MRS-a u godišnjem izvješću o radu za 2013.

⁽²⁶⁾ GU za poljoprivredu i ruralni razvoj (vidjeti poglavlje 3., odlomke 3.31. do 3.36. i poglavlje 4., odlomke 4.38. do 4.40.), GU za razvoj i suradnju – EuropeAid (vidjeti poglavlje 7., odlomke 7.24. i okvir 7.2.) i GU za istraživanje i inovacije (vidjeti poglavlje 8., odlomak 8.24.).

Tablica 1.3. – Mjerljive zadržke u Komisijinim godišnjim izvješćima o radu

(milijuna eura)

Poglavlje	GU/služba (1)	Razlog zadržke (2)	Ukupna plaćanja na kojima postoji zadržka za relevantno planiranje proračuna po aktivnostima (3)	Određivanje brojčanih vrijednosti zadržki (2)	Rizični iznos (4)
3	AGRI	Ozbiljni nedostaci kontrolnih sustava država članica za plaćanja izravnih potpora u Bugarskoj, Francuskoj i Portugalu	40 880,0	407,3	932,1
4	AGRI	Pogreške koje su države članice otkrile u rashodima za ruralni razvoj	13 257,8	202,7	202,7
	MARE	Upravljački i kontrolni sustavi za operativne programe financijskog instrumenta za smjernice u ribarstvu u Njemačkoj (cilj 1.)	2,4	0,0	0,0
		Upravljački i kontrolni sustavi Europskog fonda za ribarstvo u Belgiji, Češkoj Republici, Estoniji, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji, Rumunjskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini	477,6	21,1	21,1
	SANCO	Pogreške u zahtjevima za povrat troškova država članica za programe iskorjenjivanja i praćenja životinjskih bolesti u području politike koje se odnosi na prehrambene proizvode i hranu za životinje	256,0	8,8	8,8
5	REGIO	Upravljački i kontrolni sustavi EFRR-a/kohezijskog fonda/instrumenta IPA za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine u 16 država članica u 12 programa europske teritorijalne suradnje	35 474,5	309,5	min. 769,5 maks. 1 716,9
		Upravljački i kontrolni sustavi EFRR-a/kohezijskog fonda za programsko razdoblje od 2000. do 2006. godine u 5 država članica	2 612,7	10,9	10,9
6	EMPL	Nedostaci u upravljačkim i kontrolnim sustavima Europskog fonda za ribarstvo u Belgiji, Češkoj Republici, Njemačkoj, Irskoj, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji, Rumunjskoj, Slovačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine	10 719,0	68,0	250,2
		Nedostaci u upravljačkim i kontrolnim sustavima za instrument IPA u dvjema državama kandidatkinjama	58,5	0,9	0,9
7	DEVCO	Zakonitost i pravilnost transakcija smatraju se ugroženima (ukupna brojka za glavnu upravu)	3 853,3	138,7	259,5
	FPI	Mogući problemi i rizici za zakonitost i pravilnost koji nastaju zbog misija promatranja izbora	25,9	2,2	2,2
8	RTD	Pogreške u zahtjevima za povrat troškova za bespovratna sredstva iz šestog okvirnog programa (FP6)	323,4	8,2	8,2
	ENER		17,0	1,1	1,1
	MOVE		7,0	0,7	0,7
	ENTR		2,8	0,1	0,1
	RTD	Pogreške u zahtjevima za povrat troškova za bespovratna sredstva iz sedmog okvirnog programa (FP7)	3 456,4	103,1	103,1
	CNECT		1 160,8	15,9	15,9
	ENTR		329,3	2,4	2,4
	ENER		135,1	3,1	3,1
	MOVE		56,0	0,5	0,5
	REACT		239,4	4,2	4,2
REA	Pogreške u zahtjevima za povrat troškova za bespovratna sredstva iz programa FP7 za svemir i sigurnost	239,4	4,2	4,2	
	Pogreške u zahtjevima za povrat troškova za bespovratna sredstva iz programa FP7 za malo i srednje poduzetništvo	194,6	7,7	7,7	
EACEA	Pogreške u plaćanjima bespovratnih sredstva iz proračuna za 2011. i 2012. godinu za Program za cjeloživotno učenje (od 2007. do 2013. g.)	120,0	4,2	4,2	
Ukupno			113 659,5	1 321,3	min. 2 609,1 maks. 3 556,5

(¹) Za cjelovit popis Komisijinih GU-ova/službi, molimo vidjeti <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.

(²) Izvor: godišnja izvješća o radu glavnih uprava, službi i izvršnih agencija; „razlog zadržke” prilagođen iz dijela 3.2. (glave) ili dijela 4., „mjerjenje zadržki” kao iz dijela 3.1. i dijela 3.2.

Za DG MARE vidjeti i 67. stranicu godišnjeg izvješća o radu, unatoč mjerjenju od 0,0 eura jer nije bilo plaćanja u 2012. g.; za DG REGIO uključujući i 1,5 milijuna eura za instrument IPA od 2007. do 2013. g.; za DG DEVCO izračunato bez ERF-a kao $3\,853,2 \times 3,6\%$; za izvršnu agenciju EACEA, mjerjenje u godišnjem izvješću o radu je za dvije godine, ova tablica prikazuje 50 % od 8,4 milijuna eura.

(³) Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija za 2012. godinu, izvršena plaćanja u 2012. g. u stvkama proračuna planiranog po aktivnostima.

(⁴) Ovaj stupac prikazuje Komisijino mjerjenje „rizičnih iznosa” u objedinjenom izvješću. Ono se temelji na mjerjenju zadržki u godišnjim izvješćima o radu i, u slučaju dijeljenog upravljanja, na mjerjenju sveukupnog rizika za plaćanja za operativne programe za koje ne postoji zadržkai. Za DG DEVCO brojka uključuje mjerjenje rashoda ERF-a (izvor: godišnja izvješća o radu, dio 3.1. i 3.2.). Metodologija mjerenja „rizičnih iznosa” u objedinjenom izvješću promijenila se u odnosu na prethodne godine. Iznosi se temelje na informacijama iz godišnjih izvješća o radu: DG AGRI stranica 54, tablica 3.2. (16,7 + 915,4 milijuna eura), DG REGIO stranice 67. i 68. (vidjeti poglavlje 5., odlomak 5.54.), DG EMPL, tablica na stranici 71.

Objedinjeno izvješće

1.39. Komisija je usvojila objedinjeni pregled postignuća uprave Komisije za 2012. godinu (tzv. „objedinjeno izvješće“) (27) 5. lipnja 2013. godine. Objedinjeno izvješće je:

- (a) alat za unutarnju odgovornost unutar Komisije u pogledu načina na koji glavne uprave koriste proračun;
- (b) alat za vanjsku odgovornost (tzv. „političku odgovornost“, kako je naziva Komisija).

1.40. Objedinjeno izvješće ne mora sadržavati izričitu izjavu da se sredstvima raspolagalo u skladu s pravilima koja nacionalna tijela odgovorna za upravljanje sredstvima EU-a sada moraju poštivati i koja su sukladna zakonima EU-a (28).

1.41. U objedinjenom izvješću na jednom su mjestu (29) prikazani svi „rizični iznosi“ navedeni u zasebnim godišnjim izvješćima o radu (vidjeti **tablicu 1.3.**). Izraz „rizični iznosi“ nije definiran u objedinjenom izvješću te različiti glavni ravnatelji takve iznose ne računaju na dosljednoj osnovi (30). Komisija je sveukupno odredila brojčanu vrijednost „rizičnog iznosa“ između 1,9 % (2,6 milijardi eura) i 2,6 % (3,5 milijardi eura) ukupnih plaćanja u navedenoj godini. Komisija stoga priznaje da je izgledno da je razina pogreške u rashodima značajna. Nije moguće izravno usporediti brojčane vrijednosti „rizičnih iznosa“ koje je odredila Komisija s procjenom pogreške koju je proveo Sud. Međutim, u samom se objedinjenom izvješću navodi da je „izgledno da će rizični iznosi u nizu područja, a osobito u području ruralnog razvoja, biti podcijenjeni zbog problema s pouzdanosti koje je utvrdila Služba za unutarnju reviziju“. Stoga je Komisija u svoje objedinjeno izvješće uključila i uputu svojim središnjim službama da pregledaju različite korištene pristupe kako bi se vrednovali iznosi za koje je procijenjeno da su rizični (vidjeti fusnotu 30.).

1.39. Objedinjeno izvješće dokument je koji je donio Kolegij na temelju godišnjih izvješća o radu i ukupnog mišljenja unutarnjeg revizora, uzimajući u obzir godišnje izvješće Suda i odluku o razrješnju Europskog parlamenta kojom Komisija preuzima ukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a u skladu s člankom 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

1.40. Izričita izjava da su sredstva potrošena u skladu s propisima uključena je u godišnja izvješća o radu glavnih direktora. Prema upravljačkoj strukturi Europske komisije ta je odgovornost na razini glavnih direktora, dok je politička odgovornost na Kolegiju. To se potvrđuje Financijskom uredbom (članak 66. stavak 9.).

1.41. Za Komisijin pristup u smislu količinskog određivanja preostale pogreške u višegodišnjem kontrolnom okruženju, a time i povezanosti (rizični iznos) vidjeti odgovor Komisije na odlomak 1.12.

Kako se navodi u objedinjenom izvješću, Komisija je svjesna pitanja koje postavlja Sud te poduzima mjere radi usklađivanja metodologija za izračun rizičnog iznosa.

Važno je uzeti u obzir da su postojeći problemi prije svega posljedica nepouzdanosti stopa pogreške koje prijavljuju države članice. Komisija ulaže mnogo napora kako bi poboljšala njihovu pouzdanost, osobito njihovom korekcijom na više ako to smatra potrebnim (vidjeti odgovore na odlomke 3.31. do 3.36., 4.38. do 4.39. i 6.35. do 6.39.).

(27) Objedinjeni pregled objavljuje se na internetskoj stranici Komisije: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_en.pdf, zajedno s prilogom dostupnim na: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_annex_en.pdf.

(28) Vidjeti članak 59. stavak 5. točka (a) Financijske uredbe (EZ, Euroatom) br. 966/2012.

(29) Objedinjeni pregled postignuća uprave Komisije za 2012. godinu, odjeljak 4., stranica 8.

(30) Objedinjeno izvješće, str. 8, okvir 1: „Kako bi se osigurala dosljednost i usporedivost, Komisija upućuje središnje službe da pregledaju različite korištene pristupe kako bi se vrednovali iznosi za koje je procijenjeno da su rizični.“

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.42. U objedinjenom izvješću uspoređuju se ukupni „rizični iznosi” s prosječnom razinom financijskih korekcija tijekom prethodne četiri godine te se napominje da je prosječna razina financijskih korekcija i povrata sredstava tijekom prethodne četiri godine bila blizu razine rizičnih iznosa za 2012. godinu. Ovo je potrebno staviti u kontekst:

- Sud je u odlomcima 1.19. do 1.35. pojasnio kada se izvršavaju financijske korekcije i njihov učinak na države članice i korisnike,
- u objedinjenom izvješću navodi se da je izgledno da brojčane vrijednosti za „rizične iznose” budu izražene nižima zbog metoda koje su koristile, primjerice, u kohezijskoj politici (vidjeti poglavlje 5., odlomci 5.57. i 5.58.) i za ruralni razvoj (vidjeti poglavlje 4., odlomak 4.38.) i nedostataka koji se odnose na informacije koje su Komisiji dostavila druga tijela koja upravljaju sredstvima EU-a,
- rezultat financijske korekcije obično je prijava novih rashoda predmetne države članice, uz mogućnost da će i u novoj prijavi postojati pogreške.

1.43. Objedinjeno izvješće ne bavi se samo pitanjima vezanima uz zakonitost i pravilnost. Druga značajna pitanja obuhvaćena objedinjenim izvješćem uključuju upute za Komisijine službe o poboljšanju okvira učinkovitosti poslovanja kako bi se „u cijeloj organizaciji stvorila kultura usmjerena k učinkovitom poslovanju”⁽³¹⁾. Nadalje, Komisija je izrazila svoju zabrinutost da nije usvojeno nekoliko prijedloga za sektorske zakonske akte koje je iznijela za novo programsko razdoblje i čiji je cilj bio osigurati jednostavniji pravni okvir.

ODGOVORI KOMISIJE

1.42. Prema pojašnjenju iz objedinjenog izvješća i na temelju iskustva iz prethodne četiri godine (od 2009. do 2012.), financijske korekcije i povrati povoljni su u usporedbi s iznosima za koje je procijenjeno da su rizični. Ovaj pristup koji koristi prosječne financijske korekcije i povrate čak se može smatrati konzervativnim, s obzirom na to da viša razina pogreške u jednoj godini vjerojatno pokreće višu razinu financijskih korekcija i povrata u budućnosti. Pristupom navedenim u odgovoru Komisije na odlomak 1.12. podupire se ovo stajalište. Stoga, uzimajući u obzir prag značajnosti od 2 %, Komisija smatra da je proračun kao cjelina zaštićen unatoč vjerojatnim manjim procjenama nekih rizičnih iznosa. Vidjeti odgovore na 1.19. do 1.35.

- Dizajnom višegodišnjih korektivnih mehanizama u Financijskoj uredbi i sektorskim propisima u velikoj su mjeri određeni njihovo vrijeme i njihov učinak na države članice i korisnike. Taj višegodišnji zakonodavni okvir nije nužno usklađen s godišnjim pristupom. Objedinjenim izvješćem Komisije jasno je uzet u obzir postojeći zakonodavni okvir u pogledu korektivnog kapaciteta višegodišnjih nadzornih i kontrolnih sustava.
- Komisija je uložila mnogo napora u poboljšanje pouzdanosti pogrešne statistike država članica. I dok Komisija prihvaća da još uvijek postoje problemi, njezinim je djelovanjem osigurano da se rizicima otkrivenima u godišnjim izvješćima o radu i objedinjenom izvješću osigurava, općenito, jasan pregled preostale stope pogreške.
- Zamjena neprihvatljivih rashoda novim prihvatljivim rashodima u potpunosti je u skladu sa zakonodavnim okvirom. Namjera je zakonodavca bila osigurati učinkovito trošenje sredstava na prihvatljive projekte u državama članicama.

Komisijinim prijedlogom uredbi o zajedničkim odredbama kojima su obuhvaćeni strukturni fondovi za razdoblje od 2014. do 2020. osiguravaju se financijske korekcije kojima se smanjuje dodjela sredstava iz proračuna određenoj državi članici, što ima neto učinak smanjenja u slučaju da država članica nije utvrdila nedostatak. To će državama članicama biti bolji poticaj da primijene učinkovit nadzorni i kontrolni sustav.

⁽³¹⁾ Sud je procijenio izvještavanje o učinkovitosti poslovanja u tri odabrane glavne uprave te su rezultati prikazani u poglavlju 10.

Sveukupna procjena

1.44. Objedinjeno izvješće istu važnost pridaje razini sredstava potrošenih na način koji predstavlja povredu pravila i učinak financijskih korekcija. Sud smatra da je te iznose potrebno staviti u kontekst. U samom objedinjenom izvješću navodi se da je izgledno da navedeni iznosi podcjenjuju ukupnu razinu rizika. Sud je utvrdio inherentna ograničenja financijskih korekcija kao sredstva za ispravljanje pogrešaka (vidjeti odlomke 1.19. do 1.35.). Financijske korekcije mogu imati značajnu ulogu u smislu poticanja poboljšanja kvalitete upravljanja potrošnjom, no važno je ne precijeniti njihov učinak na pružanje jamstva da je potrošnja pravilna.

1.44. Komisija ne ocjenjuje učinak financijskih korekcija i povrata pri korekciji pogrešaka na razini krajnjeg korisnika; ona umjesto toga analizira na temelju zakonodavnog okvira prema definiciji iz članaka 59. i 80. Financijske uredbe, štiti li na odgovarajući način proračun EU-a u cjelini isključivanjem rashoda nastalih kršenjem primjenjivog prava iz financiranja Unije.

Komisija je primijenila razborit pristup kako bi količinski odredila povezane iznose. Komisija je u svoju analizu uključila samo one financijske korekcije (u 2012. godini oko 3,7 milijarde eura) i povrate (u 2012. godini oko 0,7 milijardi eura) koji su provedeni sami po sebi te se bavila izravno pogreškama ili rizikom od pogrešaka uzrokovanim nedostacima u nadzornim i kontrolnim sustavima država članica (u 2012. godini ukupno 4,4 milijarde eura).

U skladu s tim pristupom Komisija nije uključila:

- povrate predujmova koji nisu iskorišteni zbog nedostatka nastalih rashoda (u 2012. godini oko 0,6 milijardi eura). Međutim, izračun iznosa koje treba refundirati u proračun Unije mora se temeljiti na analizi i potvrdi prihvatljivosti rashoda, što je osnova na kliring povezanog predujma i isključivanje rashoda nastalih kršenjem prava, te
- povrate i povlačenja koje su provele države članice od 2007. do 2012. za programsko razdoblje od 2007. do 2013. zbog vlastitih napora (oko 1,6 milijardi eura) kojima se korigiraju nepravilni iznosi koje su primili krajnji primatelji.

Komisija smatra da treba uzeti u obzir gore navedene iznose pri analizi dugoročnog učinka na zakonitost i pravilnost rashoda koje prijavljuju krajnji korisnici. U cilju pružanja potpunijih informacija, Komisija će ih stoga uključiti u svoje buduće komunikacije o zaštiti proračuna EU-a.

Komisija, na temelju zakonodavnog okvira prema definiciji iz članaka 59. i 80. Financijske uredbe i dostupnih podataka, navodi da na odgovarajući način štiti proračun EU-a u cjelini isključujući rashode nastale kršenjem primjenjivog prava iz financiranja Unije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.45. Valja razmotriti je li objedinjeno izvješće i dalje prikladno za ostvarenje unutarnjih i vanjskih ciljeva vezanih uz odgovornost. Objedinjeno se izvješće dovršava unutar rokova propisanih Financijskom uredbom, ali prekasno da bi bilo značajan materijal za rad Revizorskog suda. Ne objavljuje se zajedno s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom. Objedinjeno izvješće ne mora sadržavati i ne sadrži izričitu izjavu kakva se daje za ostala područja ⁽³²⁾.

UPRAVLJANJE PRORAČUNOM

1.46. Komisija u 2012. godini nije mogla udovoljiti svim zahtjevima za plaćanjem iz raspoloživog proračuna. Jedan od čimbenika koji su utjecali na ovu situaciju bilo je i povećanje nesrazmjera između odobrenih sredstava za obveze i plaćanja naspram nakupljenih nepodmirenih obveza iz prethodnih godina ⁽³³⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

1.45. Komisija smatra da Objedinjeno izvješće znatno nadilazi zahtjeve Financijske uredbe čiji članak 66. glasi: „Komisija najkasnije do 15. lipnja svake godine dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću sažetak godišnjih izvješća o radu za prethodnu godinu.” Objedinjeno je izvješće dokument kojim Kolegij preuzima političku odgovornost na temelju članka 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Njime je obuhvaćena analiza rezervi i njihovih razloga te se u njemu navode upute službama o tome kako rješavati preostale nedostatke.

Komisija smatra da se kombinacijom godišnjih izvješća o radu i Objedinjenog izvješća ispunjavaju ciljevi unutarnje i vanjske odgovornosti koje je definirao Sud. Godišnja izvješća o radu završavaju se na vrijeme da ih Sud uzme u obzir te sadržavaju vrstu izričite izjave usporedivu s ostalim područjima. Objedinjeno je izvješće sažetak godišnjih izvješća o radu i dokument kojim Kolegij preuzima političku odgovornost na temelju članka 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Godišnja izvješća o radu i objedinjena izvješća javni su dokumenti dostupni svim dionicima. Komisija će slijediti prijedlog Suda da se napravi poveznica s konsolidiranih financijskih izvještaja na stranice na kojima su objavljeni objedinjeno izvješće i godišnja izvješća o radu.

1.46. O proračunu glasuje proračunsko tijelo. Budući da je proračunsko tijelo smanjilo prijedlog proračuna Komisije iz 2012. godine, Komisija mora uvesti zahtjev za izmjenu proračuna kako bi ispunila zahtjeve za plaćanje država članica za regionalnu politiku i ruralni razvoj. Međutim, proračunsko tijelo smanjilo je i njega što je dovelo do velikog zaostatka od 12,1 milijardi EUR neplaćenih zahtjeva za regionalnu politiku na kraju godine. Za ruralni razvoj došlo je do razmjerno malog nedostatka odobrenih sredstava za plaćanje u iznosu od 101,4 milijuna EUR na temelju proračuna za 2012.

⁽³²⁾ Primjerice, izjava o upravljanju koju daju nadležna tijela država članica (članak 59. stavak 5. točka (a) Financijske uredbe) i izvješća o korporativnom upravljanju koja su obvezna u skladu s člankom 46. točkom (a) Četvrte direktive Vijeća 78/660/EEZ od 25. srpnja 1978. godine, na temelju članka 54. stavka 3. točke (g) Ugovora o godišnjim financijskim izvješćima za određene vrste trgovačkih društava (SL L 222, 14.8.1978., str. 11.).

⁽³³⁾ Vidjeti odlomke 1.36. do 1.38. godišnjeg izvješća Suda za 2011. godinu.

Komisija se koristila svim alatima koje je imala na raspolaganju kako bi maksimizirala provedbu proračuna, između ostalih i „transfer na kraju godine”, novouvedeni alat u Financijskoj uredbi. Njime je omogućeno objedinjavanje neiskorištenih kredita iz svih naslova i plaćanje 211 milijuna EUR na temelju regionalne politike na kraju prosinca.

Odobrena proračunska sredstva za obveze i plaćanja

1.47. Završnim je proračunom EU-a odobreno da institucije preuzmu obveze u iznosu od 148,7 ⁽³⁴⁾ milijardi eura i izvrše plaćanja u iznosu od 136,8 ⁽³⁵⁾ milijardi eura.

1.48. Ova su odobrena sredstva iskorištena u cijelosti; preuzete obveze iznosile su 99,6 % odobrenog ukupnog iznosa (99,3 % u 2011. godini), dok su plaćanja ukupno iznosila 99,1 % proračunskog ograničenja (98,6 % u 2011. godini).

⁽³⁴⁾ Raspoloživa sredstva za obveze u 2012. i narednim godinama. Ukupne obveze uključuju iznos od 0,3 milijarde eura prenesen iz 2011. godine i iznos iz šest rebalansa proračuna u ukupnoj vrijednosti od 1,2 milijarde eura. Nadalje, za obveze su bili raspoloživi i namjenski prihodi od 6,3 milijarde eura koji nisu bili uključeni u 148,7 milijardi eura. Namjenski prihodi koriste se za financiranje posebnih rashodovnih stavki (vidjeti članak 18. Financijske uredbe – Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 248, 16.9.2002., str. 1.)). Oni između ostalog pokrivaju refundirane iznose koji su proizašli iz povrata pogrešno isplaćenih iznosa koji su ponovno dodijeljeni izvornoj proračunskoj liniji, doprinose od članica EFTA-e zbog kojih se povećavaju proračunske linije, te prihode trećih strana u slučaju sklopljenih sporazuma o financijskom doprinosu aktivnostima EU-a.

⁽³⁵⁾ Iznosi raspoloživi za plaćanja tijekom godine. Ukupna plaćanja uključuju iznos od 1,1 milijarde eura prenesen iz 2011. godine i iznos iz istih šest rebalansa proračuna u ukupnoj vrijednosti od 6,7 milijardi eura. Nadalje, za plaćanja su bili raspoloživi i namjenski prihodi od 6,8 milijardi eura koji nisu bili uključeni u 136,8 milijardi eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.49. Odobrena sredstva za obveze na koja se primjenjuje gornja granica za obveze iz financijskog okvira bila su za 0,8 milijardi eura niža od te granice. Druge obveze koje se sastoje od sredstava na koja se gornja granica financijskog okvira ne primjenjuje iznosile su 1,2 milijarde eura⁽³⁶⁾. Za odobrena sredstva za plaćanja, potrošnja je bila ispod gornje granice za 5,6 milijardi eura, što se odnosi na sva sredstva.

Proračunski rezultat

1.50. Prihodi su u 2012. godini premašili plaćanja⁽³⁷⁾ za 1,0 milijardi eura⁽³⁸⁾ (1,5 milijardi eura u 2011. godini). Ovaj će se višak⁽³⁹⁾ iskoristiti za prebijanje vlastitih sredstava koja se trebaju prikupiti od država članica u 2013. godini.

⁽³⁶⁾ U skladu s međuinstitucijskim sporazumom između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini i dobrom financijskom upravljanju (SL C 139, 14.6.2006., str. 1.), određena odobrena sredstva za obveze unesena u proračun, kao što su Pričuva za pomoć u nuždi, Fond za solidarnost Europske unije, Instrument fleksibilnosti i Europski fond za prilagodbu globalizaciji, mogla bi prekoračiti gornju granicu. U 2012. godini rezervirana su bila sljedeća sredstva: Pričuva za pomoć u nuždi – 224 milijuna eura, Fond za solidarnost Europske unije – 668 milijuna eura, Instrument fleksibilnosti – 200 milijuna eura i Europski fond za prilagodbu globalizaciji – 74 milijuna eura, što je ukupno iznosilo 1 186 milijuna eura.

⁽³⁷⁾ Osim novčanih transakcija, uključena su i određena prenesena odobrena sredstva za plaćanja. Kako je naznačeno u članku 15. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (SL L 130, 31.5.2000., str. 1.), u izračunu ovog viška uzeta su u obzir odobrena sredstva za plaćanja prenesena iz prošle godine, stornirana neiskorištena odobrena sredstva za plaćanja iz prošle godine i tečajne razlike.

⁽³⁸⁾ Vidjeti bilješku 1.1. – Proračunski rezultat EU-a konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2012. godinu.

⁽³⁹⁾ Proračunski rezultat nije pričuva te se ne može akumulirati i koristiti u narednim godinama za financiranje rashoda.

Pritisak na proračun za plaćanja

1.51. U skladu s primjedbama Suda u godišnjem izvješću za 2011. godinu ⁽⁴⁰⁾, Komisiji je sve teže udovoljiti svim zahtjevima za plaćanjima tijekom godine iz odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja. U četvrtom tromjesečju 2012. godine Komisija je tražila dodatna odobrena sredstva za plaćanja. Kroz rebalans proračuna br. 6 koji je podnesen 23. listopada 2012. godine zatražila je 9 milijardi eura odobrenih sredstava za plaćanja, od čega je proračunsko tijelo 12. prosinca 2012. godine odobrilo 6 milijardi eura. Pritisak na plaćanja odražava se i u povećanju količine nepodmirenih obveza (vidjeti odlomke 1.54. i 1.55.).

1.52. Jedan od čimbenika je i to što su odobrena sredstva za obveze tijekom cijelog razdoblja od 2007. do 2013. godine bila blizu gornje granice određene financijskim okvirom, dok su odobrena sredstva za plaćanja tijekom svakog razdoblja bila ispod gornje granice (vidjeti **tablicu 1.4.**). Kao rezultat toga, ukupan iznos odobrenih sredstava za obveze tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine prekoračio je ukupan iznos odobrenih sredstava za plaćanja tijekom istog razdoblja za 114 milijardi eura. To je 64 milijardi eura više od razlike od 50 milijardi eura između dvaju ukupnih iznosa predviđenih financijskim okvirom.

1.53. Dodatni čimbenici koji stvaraju pritisak na proračun za plaćanja u 2012. godini uključuju povećanje u priljevu zahtjeva za isplatom od država članica u predzadnjoj godini programskog razdoblja ⁽⁴¹⁾ te odgovor na spori početak potrošnje vezane uz kohezijsku politiku u trenutnom programskom razdoblju. To je dovelo do rebalansa proračuna kojima su odobrena sredstva za plaćanja (ali ne i obveze) prebačena u druge proračunske naslove, kao i do storniranja nekih odobrenih sredstava za plaćanje.

1.51. Vidjeti odgovor na odlomak 1.46.

1.53. Komisija potvrđuje da je ubrzavanje podnošenja zahtjeva za plaćanje prema kraju programskog razdoblja uobičajeno obilježje višegodišnjih programa. S obzirom na to da je Komisija upoznata s tim kretanjem, predložen je izmijenjeni proračun za 2012. godinu kako bi se predvidio nedostatak odobrenih sredstava (vidjeti i odgovor na odlomak 1.46.).

Izmijenjenim proračunom obuhvaćena su isključivo odobrena sredstva za plaćanje; nisu bila potrebna dodatna odobrena sredstva za preuzete obveze jer su ona određena u višegodišnjem financijskom okviru.

⁽⁴⁰⁾ Vidjeti odlomke 1.34. i 1.38. godišnjeg izvješća Suda za 2011. godinu.

⁽⁴¹⁾ Vidjeti „Izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju – financijska godina 2012.”

Tablica 1.4. – Usporedba financijskog okvira za razdoblje od 2007. do 2013. g. i odobrenih godišnjih proračunskih sredstava

(milijuna eura)

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013. (1)	Ukupno
<i>Utvrđeno okvirom</i>								
(A) Odobrena sredstva za preuzete obveze	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
(B) Odobrena sredstva za plaćanja	122 190	129 681	120 445	134 289	133 700	141 360	143 911	925 576
(C) Manjak utvrđen okvirom (A) – (B)	2 267	3 116	14 277	6 689	8 572	6 689	8 591	50 201
<i>Izglasani proračuni (2)</i>								
(D) Izglasana odobrena sredstva za plaćanja u godišnjim proračunima	113 844	115 772	113 410	122 956	126 727	135 758	132 837	861 304
(E) Dodatni stvoreni manjak (B) – (D)	8 346	13 909	7 035	11 333	6 973	5 602	11 074	64 272
(F) Ukupni manjak (C) + (E)	10 613	17 025	21 312	18 022	15 545	12 291	19 665	114 473

(1) Brojka za 2013. g. pod (D) prikazuje izglasani iznos prije bilo kakvih rebalansa proračuna.

(2) Izglasana odobrena sredstva za preuzete obveze bila su približna iznosu koji je utvrđen okvirom te ovdje nisu prikazana.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Nepodmirene proračunske obveze

1.54. Nepodmirene proračunske obveze Komisije (42) za koje plaćanja i/ili opoziv još nisu izvršeni, povećale su se za 10 milijardi eura (5,0 %) na 217 milijardi eura i predstavljaju ekvivalent diferenciranih obveza za 2 godine i 3 mjeseca (43) ili diferenciranih plaćanja za 2 godine i 7 mjeseci prema stopi potrošnje za 2012. godinu.

(42) Za druge institucije nepodmirene proračunske obveze iznose dodatnih 0,6 milijardi eura. Zajedno s ovim iznosom ukupne nepodmirene proračunske obveze EU-a iznose 218 milijardi eura.

(43) U proračunu postoje dvije različite vrste odobrenih sredstava: nediferencirana odobrena sredstva i diferencirana odobrena sredstva (sastavljena od diferenciranih obveza i diferenciranih plaćanja). Nediferencirana odobrena sredstva koriste se za financiranje operacija godišnje prirode, npr. administrativnih rashoda. Diferencirana odobrena sredstva uvedena su za upravljanje višegodišnjim operacijama; povezana plaćanja mogu se izvršiti u godini nastanka obveze ili tijekom sljedećih godina. Diferencirana odobrena sredstva koriste se uglavnom za strukturne fondove i Kohezijski fond.

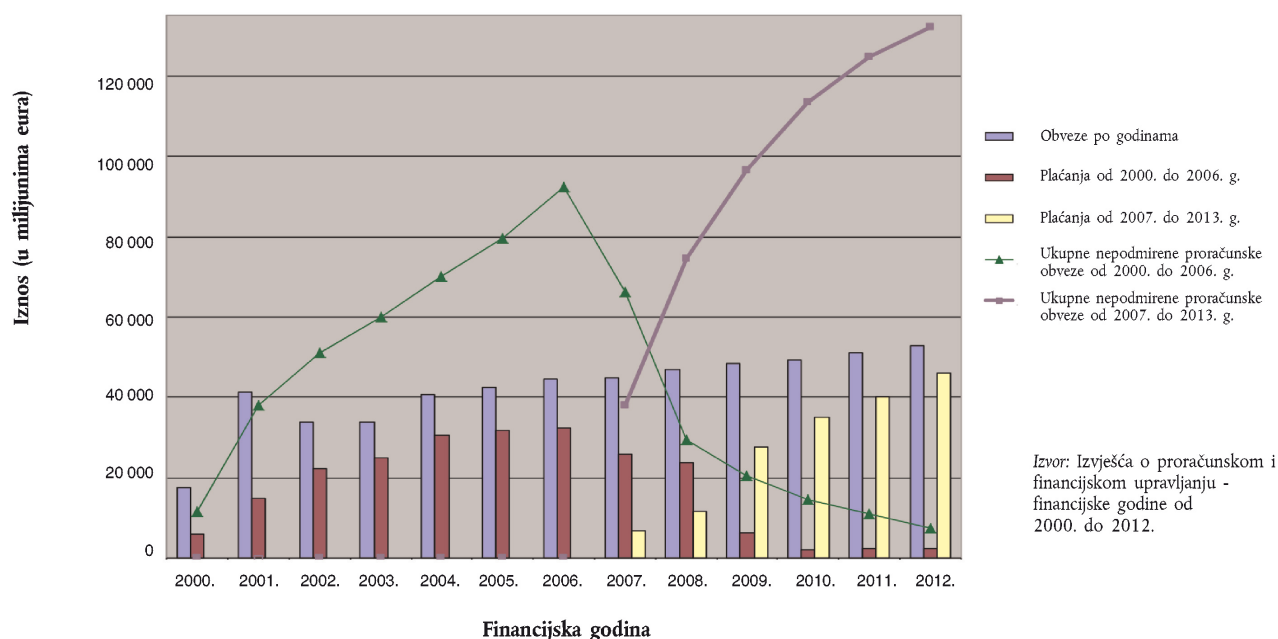
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.55. Većina nepodmirenih obveza odnosi se na naslov 1b (kohezija za rast i zapošljavanje) (vidjeti **graf 1.4.**). U ovom su području nepodmirene obveze iznosile 140 milijardi eura ⁽⁴⁴⁾ (64,1 % ukupnih nepodmirenih proračunskih obveza), što predstavlja ekvivalent obveza za 2 godine i 8 mjeseci ili plaćanja za 2 godine i 11 mjeseci (2011. g.: 3 godine i 2 mjeseca) u tom području prema stopi potrošnje za 2012. godinu. Međutim, omjer nepodmirenih obveza i godišnjeg proračuna sličan je drugim područjima podložnima diferenciranim odobrenim sredstvima. Do smanjenja vrijednosti odobrenih sredstava za plaćanja u godinama u usporedbi s 2011. godinom došlo je uglavnom zbog 4,4 milijarde odobrenih sredstava za plaćanja izdvojenih za koheziju rebalansom proračuna br. 6. Unatoč povećanju odobrenih sredstava za plaćanja, nepodmireni zahtjevi za plaćanja na kraju 2012. godine imali su vrijednost od 16,2 milijarde eura ⁽⁴⁵⁾ (10,7 milijardi eura na kraju 2011. godine i 6,4 milijarde eura na kraju 2010. godine). Stoga se iznos koji treba podmiriti iz budućih proračuna za plaćanje u protekle tri godine značajno povećao.

1.55. Osim zahtjeva koji nisu mogli biti plaćeni na kraju godine zbog nedostatka odobrenih sredstava (vidjeti odgovor na odlomak 1.46.), uvijek će biti zakašnjelih zahtjeva za plaćanje koji na kraju godine ostaju neplaćeni zbog roka od 31. prosinca u pravilima N + 2/3.

Graf 1.4. – Kretanje ukupnih nepodmirenih obveza strukturnih fondova i Kohezijskog fonda od 2000. do 2006. g. te kohezijskog područja od 2007. do 2012. g.



⁽⁴⁴⁾ Dvije linije prikazane u **grafu 1.4.** čine 140 milijardi eura. Linija akumuliranih nepodmirenih proračunskih obveza za razdoblje od 2000. do 2006. godine (8 milijardi eura) i linija akumuliranih nepodmirenih proračunskih obveza za razdoblje od 2007. do 2013. godine (132 milijarde eura). Za detalje vezane uz koheziju vidjeti „Izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju – financijska godina 2012.“, str. 25., 39.–42.).

⁽⁴⁵⁾ Ovaj je iznos uključivao i zahtjeve koji su odobreni za plaćanja i zahtjeve koji su pristigli, ali koji još nisu provjereni ili odobreni. Vidjeti „Izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju – financijska godina 2012.“, str. 39.

Nepodmireno prefinanciranje

1.56. Postupak knjiženja rashoda ne završava uvijek samim izvršenjem obveze (odnosno isplatom). Komisija knjiži konačne rashode tek kada su određene aktivnosti završene, kada se o njima podnese izvješće i kada su prihvaćene. **Tablica 1.5.** sadrži prikaz razine isplata prefinanciranja za koje Komisija još nije prihvatila i potvrdila način na koji krajnji korisnici koriste ta sredstva. Bruto prefinanciranje na kraju 2012. godine iznosilo je 80,1 milijardi eura ⁽⁴⁶⁾.

1.57. Najduže prosječno razdoblje od nastanka obveze do nastanka rashoda odnosi se na naslov 4. (EU kao globalni čimbenik), u kojem za tipičnu operaciju između preuzimanja obveze i Komisijinog knjiženja završnih predmetnih rashoda protekne 3 godine i 11 mjeseci ⁽⁴⁷⁾. Nepotrebno produžena razdoblja prefinanciranja mogu dovesti do većeg rizika od pogreške ili gubitka (vidjeti poglavlje 7., okvir 7.1.).

1.56. U skladu s člankom 90. stavkom 4. Financijske uredbe, kliring prefinanciranja vrši se redovno (odnosno rashodi se knjiže) i u skladu s gospodarskom prirodom i vremenom osnovnog projekta. Postupkom odvajanja svake se godine odgovarajući rashodi raspodjeljuju u odgovarajuće razdoblje, čak i ako (konačni) zahtjev za trošak još nije podnesen ili prihvaćen.

1.57. Komisija naglašava da je, s obzirom na osobitosti vanjskih djelovanja, u skladu s člankom 184. stavkom 4. ažurirane Financijske uredbe (koja se primjenjuje od 1. siječnja 2013.), predviđena iznimka za vanjska djelovanja tako da do dva iznosa prefinanciranja mogu ostati otvorena tijekom osnovnog djelovanja.

⁽⁴⁶⁾ Neto iznos od 57,7 milijardi eura prikazan u bilanci predstavlja ostatak nakon Komisijine procjene razine u kojoj su korisnici ispunili uvjete za pomoć. Neki GU-ovi nisu uknjižili konačne rashode čak ni kada su raspolagali informacijama koje su ukazivale na ostvarenje stvarnog napretka (odlomak 1.29. godišnjeg izvješća Suda za 2010. godinu i odlomak 1.12. godišnjeg izvješća Suda za 2009. godinu).

⁽⁴⁷⁾ Ovo razdoblje odgovara ukupnom vremenu od 3 godine i 11 mjeseci u **tablici 1.5.** te obuhvaća u prosjeku 2 godine i 5 mjeseci za nepodmirene proračunske obveze i u prosjeku 18 mjeseci za prefinanciranje.

Tablica 1.5. – Komisijine nepodmirene proračunske obveze i pretfinanciranje po naslovima financijskog okvira i po godinama obveza (plaćanja)

(milijuna eura)

Nepodmirene proračunske obveze										
Naslov		< 2007.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	Ukupno	Godine obveza ⁽¹⁾
1	Održivi rast ⁽⁴⁾	7 986	499	2 978	11 444	30 896	50 154	62 314	166 271	2,5
2	Prirodni resursi	806	66	144	286	1 893	8 987	14 703	26 886	1,7
3	Građanstvo, sloboda, sigurnost i pravda	19	28	86	241	314	562	1 065	2 316	0,8
4	EU kao globalni čimbenik	1 322	710	1 291	2 199	3 464	4 884	7 558	21 429	2,4
5	Administracija	—	—	0	0	0	3	317	320	0,0
	Ukupno	10 133	1 304	4 498	14 171	36 568	64 591	85 958	217 222	2,3
Pretfinanciranje										
Naslov		< 2007. ⁽²⁾	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	Ukupno	Godine plaćanja ⁽³⁾
1	Održivi rast ⁽⁴⁾	4 532	7 149	12 758	13 633	5 367	6 083	8 322	57 844	1,0
2	Prirodni resursi	1 454	3 934	2 728	172	116	164	290	8 857	0,2
3	Građanstvo, sloboda, sigurnost i pravda	4	10	110	357	400	872	1 955	3 708	1,7
4	EU kao globalni čimbenik	311	210	433	990	1 536	2 632	3 866	9 979	1,5
5	Administracija	1	0	—	0	0	0	6	8	0,0
	Ukupno (bruto pretfinanciranje)	6 302	11 303	16 030	15 152	7 419	9 751	14 438	80 395	0,6

⁽¹⁾ Izvor: Izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju – financijska godina 2012. – odjeljak A.6.3.

⁽²⁾ Dio pretfinanciranja plaćen prije 2007. godine dodijeljen je odgovarajućem naslovu financijskog okvira na temelju odgovornog GU-a, budući da informacije o proračunskoj liniji nisu bile dostupne u Komisijinom informacijskom sustavu.

⁽³⁾ Pretfinanciranje plaćeno prema stanju na dan 31.12.2012 odvojeno plaćanjem izvršenim iz godišnjih odobrenih sredstava.

⁽⁴⁾ Naslov 1. – „Održivi rast” obuhvaća naslov 1a – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” i 1b – „Kohezija za rast i zapošljavanje”.

Buduće potrebe za isplatama

1.58. Ključni čimbenici koji doprinose pritisku na proračun za plaćanja u 2012. godini uključuju značajne razlike u neura-vnoteženostima o kojima se govori u odlomku 1.52., kao i potrebu za rješavanjem nepodmirenog salda neiskorištenih obveza. Zbog pritiska na proračun za plaćanja izuzetno je bitno da Komisija izradi srednjoročni i dugoročni plan za obveze vezane uz plaćanja. Osim ispunjavanja obveza koje se odnose na novčani tok i koje nastaju zbog nepodmirenih proračunskih obveza, iz budućih će se proračuna morati financirati i plaćanja za ispunjenje obveza uknjiženih u bilanci Unije⁽⁴⁸⁾. Oni zajedno predstavljaju buduću potrebu za isplatama u iznosu od oko 313 milijardi eura na dan 31. prosinca 2012. godine.

1.59. Sud je mišljenja da Komisija treba izraditi i objaviti dalekosežnu projekciju novčanog toka u kojoj se predviđaju buduće obveze vezane uz plaćanje kako bi se lakše utvrdile buduće potrebe, odredili proračunski prioriteta i osiguralo da se potrebna plaćanja mogu izvršiti iz odobrenih godišnjih proračuna. Tom se analizom treba razmotriti mjera u kojoj će EU morati izvršavati plaćanja pretfinanciranja, kao i odgovoriti na buduće potrebe za isplatama koje nastaju iz obveza koje su već uknjižene u bilanci Unije.

1.58. Komisija pomno analizira nepodmirene obveze. Cilj je novih zakonodavnih prijedloga Komisije za razdoblje od 2014. do 2020. jačanje financijske discipline uz pravilo o automatskom opozivu nakon 2 godine godišnje obveze. Štoviše, Komisija je predložila ispuštanje izuzetaka za velike projekte. Međutim, čini se da su se suzakonodavci u međuinstitucionalnom postupku usuglasili o produljenju pravila o automatskom opozivu na 3 godine. Unutar višegodišnjeg financijskog okvira Komisija isto tako predlaže veću fleksibilnost proračunskog upravljanja radi prijenosa neiskorištenih marži unutar svakog naslova u sljedeću godinu.

1.59. Komisija se već bavi vrlo pomnim planiranjem budućnosti. Međutim, jedini je način rješavanja nepodmirenih obveza (RAL) opoziv ili plaćanje. Opozivi su strogo određeni financijskim pravilima i u većini slučajeva ne bi bili primjenjivi. Stoga je Komisija obvezna platiti nepodmirene iznose.

Komisija će analizirati kako se najbolje može pripremiti i objaviti dugoročna prognoza novčanog toka, što isto tako uključuje obveze koje su već knjižene u bilanci stanja Unije.

⁽⁴⁸⁾ Uz iznimku odobrenih zajmova, većina će se obveza iz bilance u dogledno vrijeme pretvoriti u zahtjeve za plaćanjem iz proračuna. Od 137 milijardi eura obveza koje ne odražavaju zajmove, samo 42 milijarde eura već su pokrivena obvezama.

PRILOG 1.1.

REVIZIJSKI PRISTUP I METODOLOGIJA

1. Revizijski pristup suda utvrđen je Priručnikom za financijsku reviziju i reviziju usklađenosti (priručnik FCAM). Navedeni je priručnik dostupan na internetskoj stranici Suda. Pri planiranju svog revizijskog rada i određivanju opsega sadržajnog ispitivanja, Sud koristi **model revizijskog jamstva**. To uključuje i razmatranje rizika od pojave pogrešaka u transakcijama (inherentni rizik), kao i rizika od toga da nadzorni i kontrolni sustavi ne uspiju spriječiti ili otkriti te ispraviti takve pogreške (kontrolni rizik).

1. DIO – Revizijski pristup i metodologija za pouzdanost računovodstvene dokumentacije (financijska revizija)

2. Kako bi se procijenilo prikazuje li konsolidirana računovodstvena dokumentacija (konsolidirani financijski izvještaji i skupna izvješća o provedbi proračuna), u svim značajnim aspektima, stvarno financijsko stanje Europske unije te prihode, rashode i novčane tokove na kraju godine, revizija obuhvaća sljedeće ključne sastavne dijelove:

- (a) vrednovanje okruženja za računovodstveni nadzor;
- (b) provjeru funkcioniranja ključnih računovodstvenih postupaka i postupak godišnjeg zaključivanja;
- (c) analitičke provjere (dosljednost i razumnost) glavnih računovodstvenih podataka;
- (d) analize i usklađenja računovodstvene dokumentacija i/ili salda; i
- (e) sadržajna ispitivanja obveza, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka.

2. DIO – Revizijski pristup i metodologija za pravilnost transakcija (revizija usklađenosti)

3. Pristup koji Sud koristi za provedbu revizija pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom sastoji se od:

- izravnog ispitivanja transakcija u svakom prihodovnom i rashodovnom području (vidjeti **tablicu 1.1.** i **1.2.**) kako bi se utvrdila razina njihove pravilnosti, i
- procjene djelotvornosti odabranih nadzornih i kontrolnih sustava u osiguravanju pravilnosti transakcija. Tome se (po potrebi) pridodaju i dokazi prikupljeni radom ostalih revizora i analizom informacija i jamstava Komisije.

Kako Sud ispituje transakcije

4. Izravno ispitivanje transakcija u okviru svake posebne procjene (poglavlja od 2. do 9.) temelji se na **reprezentativnom uzorku** primitaka (u slučaju prihoda) i transakcija u okviru predmetne skupine politika ⁽¹⁾. Ovim se ispitivanjem procjenjuje razina nepravilnosti transakcija u određenoj skupini podataka.

5. Pregled transakcija podrazumijeva **ispitivanje** svake odabrane transakcije kako bi se utvrdilo je li određeno potraživanje ili plaćanje izvršeno u svrhe odobrene proračunom i u skladu s pravnim okvirom, je li točno izračunato te poštuje li važeća pravila i propise. To podrazumijeva praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do razine krajnjih primatelja (npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili predlagatelja projekta razvojne pomoći) te ispitivanje usklađenosti na svakoj razini. Ako se utvrdi da je određena transakcija (na bilo kojoj razini) pogrešno izračunata ili ne ispunjava zakonske uvjete ili ugovorne odredbe, smatra se da ona sadrži **pogrešku**.

⁽¹⁾ Povrh toga, izdvaja se određeni horizontalni reprezentativni uzorak obveza te se ispituje njegova usklađenost s važećim pravilima i propisima.

6. U pogledu rashoda, Sud ispituje međuplaćanja i završna plaćanja te kliringe predumova („rashodovna plaćanja”). Drugim riječima, transakcije se ispituju u trenutku kada krajnji primatelji sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili usluge na temelju javne nabave) poduzmu određene radnje ili proizvede određene troškove, a Komisija prihvati da poduzete radnje ili nastali troškovi opravdavaju plaćanje iz proračuna EU-a. Sud stoga ispituje ekonomsku realnost povezanih transakcija u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a.

7. Sud određuje revizijski uzorak na način da je moguće procijeniti razinu pogreške u revidiranoj skupini podataka kao cjelini. Sud ne ispituje svake godine transakcije u svakoj državi članici odnosno državi i/ili regiji korisnici sredstava. Primjeri koji se navode u godišnjem izvješću služe samo kao ogledni primjeri te prikazuju tipične otkrivene pogreške. Navođenje konkretnih država članica odnosno država i/ili regija korisnica sredstava ne znači da se navedeni primjeri ne mogu pojaviti i drugdje. Ogledni primjeri navedeni u ovom izvješću ne mogu biti temelj za izvođenje zaključaka o predmetnim državama članicama odnosno državama i/ili regijama korisnicama sredstava u cjelini ⁽²⁾.

Kako Sud vrednuje i prikazuje rezultate ispitivanja transakcija

8. **Pogreške** u transakcijama nastaju iz niza razloga i pojavljuju se u različitim oblicima, ovisno o prirodi nepoštivanja određenog pravila ili ugovorne obveze. U pojedinačnim transakcijama pogreška može se odnositi ili na cijelu ili na dio transakcije. Pogreške koje se otkriju i isprave prije i neovisno o provjerama koje izvrši Sud isključuju se iz izračuna i učestalosti pogreške, budući da one pokazuju djelotvornost nadzornih i kontrolnih sustava. Sud razmatra jesu li pojedinačne pogreške mjerljive ili nemjerljive, **ovisno o tome** je li moguće izmjeriti u kolikom je dijelu iznosa postojala pogreška. Osim toga, Sud analizira prirodu otkrivenih pogrešaka, praveći posebnu razliku između prihvatljivosti (plaćanje ne ispunjava uvjete prihvatljivosti), pojave (povrat troškova za koje nije dokazano da su nastali) i točnosti (netočno izračunato plaćanje).

9. Brojne pogreške javljaju se u primjeni zakona o javnoj nabavi. Kako bi se poštovalo osnovno načelo tržišnog natjecanja propisano Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, potrebno je raspisivati natječaje, vrednovati ponude po određenim kriterijima, ne namjerno cijepati ugovore kako bi se umanjila vrijednost pojedinačnih ugovora na razinu ispod praga, i sl.

10. Pri obavljanju revizije Sud posebnu pažnju posvećuje i nepoštivanju proceduralnih obveza iz zakona o nabavi. Sud:

- (a) smatra „ozbiljnima” one pogreške koje ometaju ostvarenje ciljeva koji se odnose na pravila javne nabave: pošteno natjecanje i dodjeljivanje ugovora najkvalificiranijem ponuditelju ⁽³⁾;
- (b) mjeri učinak „ozbiljne” povrede pravila javne nabave koja utječe na cijeli iznos plaćanja vezanog za ugovor — 100 %-tno mjerljiva pogreška ⁽⁴⁾;
- (c) ne mjeri niti ekstrapolira manje ozbiljne pogreške koje ne utječu na ishod natječajnog postupka (nemjerljive pogreške ⁽⁵⁾).

11. Mjerenje koje je obavio Sud može se razlikovati od mjerenja koje je obavila Komisija ili država članica pri donošenju odluke o načinu reakcije na pogrešnu primjenu pravila javne nabave.

⁽²⁾ Cilj je revizije doći do valjanog zaključka o rashodima i prihodima EU-a u cjelini. Kako bi se izvršila valjana i statistički značajna usporedba među državama članicama odnosno državama i/ili regijama korisnicama sredstava, trebalo bi uzorkovati mnogo veći broj transakcija u svakoj od njih nego što je to stvarno izvedivo.

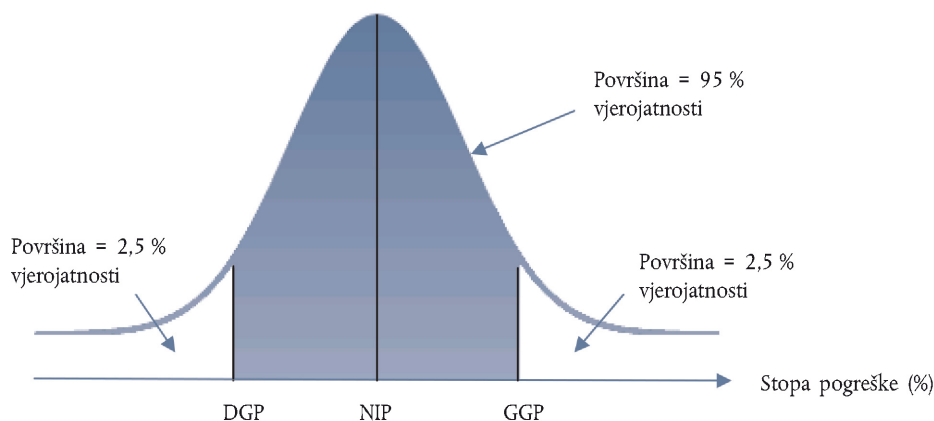
⁽³⁾ U osnovi postoje dva sustava za dodjelu ugovora: dodjela ponudi s najmanjom cijenom ili najpovoljnijoj ponudi.

⁽⁴⁾ Primjeri mjerljive pogreške: nepostojanje ili ograničenje tržišnog natjecanja (osim ako je to zakonskim okvirom izričito dopušteno) za dodjelu glavnog ili dopunskog ugovora; neodgovarajuća procjena ponuda koja utječe na ishod natječaja; sadržajna promjena područja primjene ugovora; umjetno cijepanje ugovora kako bi projekti bili ispod praga na kojeg se primjenjuju pravila javne nabave.

⁽⁵⁾ Primjeri nemjerljive pogreške: neodgovarajuća procjena ponuda koja ne utječe na ishod natječaja, formalni nedostatak u natječajnom postupku ili specifikaciji, nepoštivanje formalnih aspekata obveza transparentnosti.

Procijenjena stopa pogreške (najizglednija pogreška)

12. Na temelju pogrešaka koje je izmjerio, Sud određuje **najizgledniju stopu pogreške** (NIP) ⁽⁶⁾ u svakoj posebnoj procjeni i za cjelokupnu potrošnju proračunskih sredstava. Najizglednija stopa pogreške predstavlja statističku procjenu vjerojatnog postotka pogreške (npr. mjerljivih povreda važećih propisa, pravila te ugovornih odredbi i uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava) u određenoj skupini podataka. Sud procjenjuje i donju granicu pogreške (DGP), kao i gornju granicu pogreške (GGP) (vidjeti grafički prikaz u nastavku).



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

14. Pri planiranju revizijskog rada, Sud nastoji poduzeti mjere koje mu omogućavaju da usporedi procijenjenu stopu pogreške u skupini podataka s razinom **značajnosti** za planiranje u vrijednosti od 2 %. Pri procjeni revizijskih rezultata, Sud se vodi ovom razinom značajnosti i vodi računa o prirodi, iznosu i kontekstu pogrešaka, na temelju čega donosi revizijsko mišljenje.

Učestalost pogrešaka

15. Sud izražava učestalost pojavljivanja pogrešaka prikazivanjem udjela uzorka u kojem su otkrivene mjerljive ili nemjerljive pogreške.

Kako Sud procjenjuje sustave i izvještava o rezultatima

16. Komisija i države članice, države i/ili regije primateljice uspostavile su **nadzorne i kontrolne sustave** kako bi upravljale proračunskim rizicima, uključujući i pravilnost transakcija. Procjena djelotvornosti sustava za osiguravanje pravilnost stoga je ključni revizijski postupak i osobito je koristan za utvrđivanje preporuka za unaprjeđenje.

17. Svaka skupina politika prolazi kroz brojne pojedinačne sustave, baš kao i prihodi. Sud stoga svake godine obično procjenjuje samo uzorak sustava. Rezultati **procjena sustava** prikazuju se u obliku tablice pod naslovom „Rezultati ispitivanja sustava” koja se nalazi u prilogima X.2 poglavlja od 2. do 9. Sustavi se kategoriziraju kao djelotvorni u smanjenju rizika od pogreške u transakcijama, djelomično djelotvorni (ako postoje određeni nedostaci u operativnoj djelotvornosti) ili nedjelotvorni (ako su ti nedostaci sveprisutni i stoga potpuno onemogućuju operativnu djelotvornost).

Kako Sud oblikuje svoja mišljenja u jamstvenoj izvaji

18. Sud oblikuje svoje mišljenje o pravilnosti transakcija vezanih za konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju Europske unije i koje se iznosi u jamstvenoj izvaji na temelju svog ukupnog revizijskog rada, kako je prikazano u poglavljima od 2. do 9. ovog izvješća te uključuje procjenu raširenosti pogreške. Obavljeni rad omogućuje Sudu da procijeni jamstvo o tome premašuju li pogreške u određenoj skupini podataka granice značajnosti ili su unutar tih okvira. Najbolja procjena Suda koja se odnosi na stopu pogreške za sveukupne rashode u 2012. godini iznosi 4,8 %. Sud s više od 95 % sigurnosti smatra da je stopa pogreške u toj revidiranoj skupini podataka značajna. Procijenjena stopa pogreške različita je u različitim skupinama politika, kao što je opisano u poglavljima od 3. do 9. Sud je procijenio da je pogreška jako raširena, odnosno da se pojavljuje u većini rashodovnih područja. Sud daje sveobuhvatno mišljenje o pravilnosti obveza na temelju dodatnog horizontalnog uzorka.

⁽⁶⁾
$$NIP = \frac{1}{\sum PRU} * \sum_i \left(PRU_i * \frac{\text{iznos pogreške}_i}{\text{revidirani iznos}_i} \right)$$
, pri čemu PRU predstavlja prosječno razdoblje uzorkovanja, a i predstavlja brojjanje transakcija u uzorku.

Nepravilnost ili prijevara

19. Većina pogrešaka nastaje zbog pogrešne primjene ili nerazumijevanja često složenih pravila o rashodovnim programima EU-a. Ako Sud ima razloga posumnjati da je bilo određenih neovlaštenih radnji, dužan je to prijaviti OLAF-u, uredu Unije za borbu protiv prijevara, koji je zadužen za provođenje potrebnih istražnih mjera. Sud svake godine OLAF-u prijavi nekoliko slučajeva.

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

20. U skladu s odredbama članka 287. UFEU-a, Sud je donio:

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

21. Ta su revizijska mišljenja donesena i potrebne revizije provedene u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i Etičkim kodeksom IFAC-a te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI-ja.

22. Navedenim je standardima predviđena i situacija u kojoj revizori donesu revizijska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom, uz napomenu da mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno samo po sebi ne dovodi do mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno. U financijskim izvještajima o kojima Sud donosi mišljenje, a osobito u bilješki 6., navodi se da postoji značajni problem vezan za nepoštivanje pravila koja se primjenjuju na rashode iz proračuna EU-a. Stoga je Sud odlučio da postojanje značajne razine pogreške koja utječe na pravilnost nije samo po sebi dovoljan razlog za donošenje posebnog mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije.

PRAĆENJE PRIJAŠNJIH OPAŽANJA VEZANIH UZ POUZDANOST RAČUNOVODSTVENE DOKUMENTACIJE

Opažanja iz prethodnih godina	Analiza Suda o postignutom napretku	Odgovor Komisije
1. Pretfinanciranje, dospjele obveze i postupci zaključivanja	1. Pretfinanciranje, dospjele obveze i postupci zaključivanja	1. Pretfinanciranje, dospjele obveze i postupci zaključivanja
<p>U pogledu pretfinanciranja, dospelih obveza i povezanog zaključivanja, Sud od financijske godine 2007. otkriva računovodstvene pogreške koje sveukupno nemaju značajan financijski učinak, ali su česte. Ovo ukazuje na potrebu za dodatnim poboljšanjem na razini pojedinih glavnih uprava.</p> <p>S obzirom na knjiženje pretfinanciranih iznosa, Sud je također utvrdio:</p> <ul style="list-style-type: none"> — da kliring nepodmirenih pretfinanciranja nije u svim slučajevima pravilno izvršen. Niz kliringa ili uopće nije izvršen ili je izvršen za netočne iznose; — da pojedine glavne uprave ne obrađuju dostupne podatke o postignutom napretku i povezanim nastalim troškovima te ne obračunavaju pripadajuće pretfinanciranje u skladu s tim napretkom, nego da pri zaključivanju koriste približne vrijednosti; — prvi put već u godišnjem izvješću za 2010. godinu da Komisija u sve većem broju slučajeva nije primjereno uknjižila plaćanja koja rezultiraju nastankom imovine, osobito za sredstva financijskog inženjeringa i predujmove za ostale programe pomoći. 	<p>Sud je za nekoliko glavnih uprava utvrdio da u računovodstvenu dokumentaciju nastavljaju knjižiti procjene čak i kada imaju odgovarajuću osnovu za kliring pripadajućih pretfinanciranja. U pojedinim su slučajevima odgode knjiženja nastalih rashoda povezane s gubitkom revizijskog traga. Sud smatra da je u pojedinim glavnim upravama potrebno značajno unaprijediti postupke.</p> <p>Komisija je računovodstvenom dokumentacijom za 2010. g. obuhvatila i sredstva financijskog inženjeringa, dok su računovodstvenom dokumentacijom za 2011. godinu obuhvaćeni i predujmovi za ostale programe pomoći. Nepodmirena salda u oba su slučaja procijenjena uz pretpostavku da se sredstva tijekom operativnog razdoblja koriste ravnomjerno. Komisija treba redovito preispitivati tu pretpostavku.</p>	<p>Komisija je svjesna važnosti ovog pitanja i stalno radi na poboljšanju svojih postupaka. U revidiranu Financijsku uredbu uvršten je poseban članak kako bi se potaknuo redovitiji kliring pretfinanciranja. Te su odredbe nadopunjene interpretativnom smjernicom koja je dostavljena glavnim upravama Komisije.</p> <p>Primjenjuje se metoda koju opisuje Sud jer su utvrđene navedene posebne stavke rashoda. Komisija smatra da nije vjerojatno da se u nekoliko mjeseci koji su preostali do kraja trenutnog programskog razdoblja može razviti drukčija, pouzdanija i istovremeno isplativija metodologija.</p>

Opažanja iz prethodnih godina	Analiza Suda o postignutom napretku	Odgovor Komisije
2. Iskazivanje povrata i financijskih korekcija	2. Iskazivanje povrata i financijskih korekcija	2. Iskazivanje povrata i financijskih korekcija
<p>Potrebno je preispitati smjernice za financijsko izvještavanje koje određuju koje informacije treba obuhvatiti i kako ih treba obraditi. Potrebni su i dodatni napor kako bi se poboljšala kvaliteta prikazanih podataka.</p> <p>Na kraju 2010. i 2011. godine u području kohezije ukupan iznos od 2,5 milijarde eura još se nije bio proveo (tj. „unovčio” po primitku povrata iz Komisije ili plaćanja iz Komisije na temelju potraživanja iz kojeg je određena država članica odbila neprihvatljive rashode). Niska stopa izvršenja od 71 % u 2010. g. i 72 % u 2011. g. objašnjena je time da je postupak zaključenja za programsko razdoblje od 2000. do 2006. godine još bio u tijeku. Zahtjevi za plaćanjem zaprimljeni krajem 2010. godine još nisu bili odobreni, što je značilo da se povezane financijske korekcije nisu mogle uračunati u brojčane podatke o izvršenju za 2010. godinu.</p>	<p>Računovođa je detaljnije razradio način prikazivanja informacija o povratu sredstava i financijskim korekcijama. Iskazivanje je sad usredotočenije i manje opsežno. Bilješka 6. sadrži i nefinancijske informacije koje se mogu bolje prikazati u izvješću o zaštiti proračuna EU-a u skladu s člankom 150., stavkom 4. Financijske uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, koje se svake godine u rujnu podnosi proračunskim tijelima.</p> <p>Na kraju 2012. godine još se trebao izvršiti iznos od 1,1 milijarde eura (stopa izvršenja od 90 %). Ukupnim iznosom za 2012. godinu pokriveni su i iznosi financijskih korekcija koji su obuhvaćeni zaključenja programa iz razdoblja od 2000. do 2006. godine (vidi okvir 1.1).</p>	<p><i>Komisija će i dalje ulagati napore u poboljšanje prezentacije ovih informacija, naglašavajući da će detaljne informacije biti predstavljene u Komunikaciji Komisije o zaštiti proračuna EU-a.</i></p> <p><i>Tijekom 2013. godine očekuje se povećanje ovog iznosa zbog zatvaranja programa EFRR-a za razdoblje od 2000. do 2006. Međutim, regulatorne su odredbe za Kohezijski fond različite i projekti Kohezijskog fonda od 2000. do 2006. zatvorit će se pretežno u sljedećoj godini.</i></p>
3. Prijenos imovine sustava Galileo	3. Prijenos imovine sustava Galileo	3. Prijenos imovine sustava Galileo
<p>Komisija treba osigurati dostupnost svih potrebnih računovodstvenih i tehničkih informacija u trenutku prijenosa navedene imovine kako bi se ona djelotvorno zaštitila.</p> <p>U godišnjem izvješću za 2010. godinu i sljedećim izvješćima Sud je upozorio na zadržku odgovornog glavnog ravnatelja iznesenu u njegovom godišnjem izvješću o radu koja se odnosi na pouzdanost financijskog izvještavanja Europske svemirske agencije.</p>	<p>Komisija surađuje s Europskom svemirskom agencijom kako bi osigurala dostupnost svih potrebnih računovodstvenih i tehničkih informacija u trenutku prijenosa.</p> <p>Odgovorni je glavni ravnatelj izrazio zadržku koja se odnosi na pouzdanost financijskog izvještavanja Europske svemirske agencije i u svom godišnjem izvješću o radu za 2012. godinu.</p>	<p><i>Komisija je izvršila dubinske provjere i opravdano vjeruje da su iznosi priznati u bilanci stanja programa Galileo pouzdani. Pripreme za prijenos sredstava stalno napreduju.</i></p> <p><i>Komisija će nastaviti reviziju financijskih izvještaja ESA-e i korigirati pogreške ako postoje. Komisija će poticati i podržavati ESA-u u daljnjem poboljšanju kvalitete financijskog izvještavanja.</i></p>

PRILOG 1.3

IZVADCI IZ KONSOLIDIRANE RAČUNOVODSTVENE DOKUMENTACIJE ZA 2012. g. (1)

Tablica 1 - Bilanca (*)

	(milijuna eura)	
	31.12.2012.	31.12.2011.
Dugotrajna imovina		
Nematerijalna imovina	188	149
Nekretnine, postrojenja i oprema	5 978	5 071
Ulaganja obračunata metodom udjela	392	374
Financijska imovina	62 311	43 672
Potraživanja i naplativi iznosi	564	289
Pretfinanciranje	44 505	44 723
	113 938	94 278
Kratkotrajna imovina		
Popis imovine	138	94
Financijska imovina	1 981	3 721
Potraživanja i naplativi iznosi	14 039	9 477
Pretfinanciranje	13 238	11 007
Novac i novčani ekvivalenti	10 674	18 935
	40 070	43 234
Ukupna imovina	154 008	137 512
Dugotrajne obveze		
Mirovine i ostala davanja za zaposlenike	(42 503)	(34 835)
Rezervacije	(1 258)	(1 495)
Financijske obveze	(57 232)	(41 179)
Ostale obveze	(2 527)	(2 059)
	(103 520)	(79 568)
Kratkotrajne obveze		
Rezervacije	(806)	(270)
Financijske obveze	(15)	(51)
Plative obveze	(90 083)	(91 473)
	(90 904)	(91 794)
Ukupne obveze	(194 424)	(171 362)
Neto imovina	(40 416)	(33 850)
Pričuve	4 061	3 608
Iznosi koje treba zatražiti od država članica (**)	(44 477)	(37 458)
Neto imovina	(40 416)	(33 850)

(*) Bilanca je prikazana u istom formatu kao i konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije.

(**) Europski parlament je 13. prosinca 2012. g. usvojio proračun kojim se osiguravaju plaćanja kratkoročnih obveza Unije iz vlastitih sredstava koja trebaju prikupiti države članice ili se trebaju zatražiti od država članica u 2013. godini. Osim toga, u skladu s člankom 83. Pravilnika o osoblju (izmijenjena Uredba Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68, od 29. veljače 1968. g.), države članice zajednički jamče za obveze za mirovine.

(1) Savjetujemo vam da pročitate cijeli tekst konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za financijsku godinu 2012., uključujući i financijske izvještaje i pripadajuća pojašnjenja, kao i skupna izvješća o izvršenju proračuna s pripadajućim pojašnjenjima.

Tablica 2 - Izvještaj o financijskom rezultatu (*)

	(milijuna eura)	
	2012.	2011.
Operativni prihodi		
Prihod od vlastitih sredstava i doprinosa	130 919	124 677
Ostali operativni prihodi	6 826	5 376
	137 745	130 053
Operativni rashodi		
Administrativni rashodi	(9 320)	(8 976)
Operativni rashodi	(124 633)	(123 778)
	(133 953)	(132 754)
Višak / (Manjak) od operativnog poslovanja	3 792	(2 701)
Financijski prihodi	2 157	1 491
Financijski rashodi	(1 942)	(1 355)
Kretanja obveza za mirovine i ostala davanja za zaposlenike	(8 846)	1 212
Udio neto manjka zajedničkih pothvata i suradnika	(490)	(436)
Poslovni rezultat za navedenu godinu	(5 329)	(1 789)

(*) Izvještaj o financijskom rezultatu prikazan je u istom formatu kao i konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije.

Tablica 3 - Izvješće o novčanom toku (*)

	(milijuna eura)	
	2012.	2011.
Poslovni rezultat za navedenu godinu	(5 329)	(1 789)
Operativno poslovanje		
Amortizacija	39	33
Deprecijacija	405	361
(Povećanje)/smanjenje zajmova	(16 062)	(27 692)
(Povećanje)/smanjenje potraživanja i naplativih iznosa	(4 837)	1 605
(Povećanje)/smanjenje pretfinanciranja	(2 013)	(1 534)
(Povećanje)/smanjenje popisa imovine	(44)	(3)
Povećanje/(smanjenje) rezervacija	299	234
Povećanje/(smanjenje) financijskih obveza	16 017	27 781
Povećanje/(smanjenje) ostalih obveza	468	(45)
Povećanje/(smanjenje) plativih obveza	(1 390)	6 944
Proračunski višak iz prethodne godine uzet kao nenovčani prihod	(1 497)	(4 539)
Ostala nenovčana kretanja	260	(75)
Povećanje/(smanjenje) obveza za mirovine i ostala davanja za zaposlenike	7 668	(2 337)
Ulagačke aktivnosti		
(Povećanje)/smanjenje nematerijalne imovine te nekretnina, postrojenja i opreme	(1 390)	(693)
(Povećanje)/smanjenje ulaganja pomoću metode kapitala	(18)	118
(Povećanje)/smanjenje financijske imovine raspoložive za prodaju	(837)	(1 497)
Neto novčani tok	(8 261)	(3 128)
Neto povećanje/(smanjenje) novca i novčanih ekvivalenata	(8 261)	(3 128)
Novac i novčani ekvivalenti na početku godine	18 935	22 063
Novac i novčani ekvivalenti na kraju godine	10 674	18 935

(*) Izvješće o novčanom toku prikazano je u istom formatu kao i konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije.

Tablica 4 - Izvješće o promjenama u neto imovini (*)

(milijuna eura)

	Pričuve (A)		Iznosi koje treba zatražiti od država članica (B)		Neto imovina = (A) + (B)
	Pričuva poštene vrijednosti	Ostale pričuve	Ukupni višak/ (manjak)	Poslovni rezultat za navedenu godinu	
Saldo na dan 31. prosinca 2010.	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Kretanja u pričuvi fonda za jamstva		165	(165)		0
Kretanja poštenih vrijednosti	(47)				(47)
Ostalo		2	(30)		(28)
Raspodjela poslovnog rezultata za 2010. g.		4	17 228	(17 232)	0
Proračunski rezultat za 2010. g. koji je pripisan državama članicama			(4 539)		(4 539)
Poslovni rezultat za navedenu godinu				(1 789)	(1 789)
Saldo na dan 31. prosinca 2011.	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Kretanja u pričuvi fonda za jamstva		168	(168)		0
Kretanja poštenih vrijednosti	258				258
Ostalo		21	(19)		2
Raspodjela poslovnog rezultata za 2011. g.		6	(1 795)	1 789	0
Proračunski rezultat za 2011. g. koji je pripisan državama članicama			(1 497)		(1 497)
Poslovni rezultat za navedenu godinu				(5 329)	(5 329)
Saldo na dan 31. prosinca 2012.	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)

(*) Izvješće o promjenama neto imovine prikazano je u istom formatu kao i konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije.

Tablica 5 - Proračunski rezultat EU-a (*)

	<i>(milijuna eura)</i>	
Europska unija	2012.	2011.
Prihodi za financijsku godinu	139 541	130 000
Plaćanja u odnosu na odobrena sredstva za tekuću godinu	(137 738)	(128 043)
Odobrena sredstva za plaćanja prenesena u godinu N+1	(936)	(1 019)
Stornirana neiskorištena odobrena sredstva za plaćanja prenesena iz godine N-1	92	457
Tečajne razlike za navedenu godinu	60	97
Proračunski rezultat (**)	1 019	1 492

(*) Proračunski rezultat EU-a prikazan je u istom formatu kao i [privremena] konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije.

(**) Od čega je rezultat EFTA-e (4) milijuna eura u 2012. g. i (5) milijuna eura u 2011. g.

POGLAVLJE 2.

Prihodi

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	2.1.–2.17.
Posebne značajke prihoda	2.2.–2.8.
Revizijski opseg i pristup	2.9.–2.17.
Vlastita sredstva na temelju BND-ova	2.10.–2.12.
Tradicionalna vlastita sredstva	2.13.–2.15.
Vlastita sredstva od PDV-a	2.16.–2.17.
Pravilnost transakcija	2.18.–2.22.
Vlastita sredstva na temelju BND-ova	2.19.
Tradicionalna vlastita sredstva	2.20.
Vlastita sredstva od PDV-a	2.21.
Ostali prihodi	2.22.
Djelotvornost sustava	2.23.–2.39.
Vlastita sredstva na temelju BND-ova	2.24.–2.30.
Upravljanje zadržkama	2.24.–2.27.
Procjena Komisijine provjere podataka o BND-ovima	2.28.–2.30.
Tradicionalna vlastita sredstva	2.31.–2.33.
Vlastita sredstva od PDV-a	2.34.–2.37.
Godišnja izvješća o radu	2.38.–2.39.
Zaključci i preporuke	2.40.–2.44.
Zaključci o prihodima u 2012. godini	2.40.–2.42.
Preporuke	2.43.–2.44.
Prilog 2.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za prihode	
Prilog 2.2. – Rezultati pregleda sustava za prihode	
Prilog 2.3. – Praćenje prijašnjih preporuka za prihode	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

2.1. Ovo poglavlje donosi posebnu procjenu prihoda koji se sastoje od vlastitih sredstava i drugih prihoda. U **tablici 2.1.** nalaze se ključne informacije o prihodima u 2012. godini

Tablica 2.1. – Prihodi – Ključne informacije za 2012. g.

Vrsta prihoda	Opis	Prihodi za 2012. g.	
		(milijuna eura)	%
Vlastita sredstva na temelju BND-ova	Vlastita sredstva na temelju BND-ova (bruto nacionalnih dohodaka) iz tekuće financijske godine	97 856	70,1
Tradicionalna vlastita sredstva (TVS)	Carine i pristojbe na šećer	16 454	11,8
Vlastita sredstva od PDV-a	Vlastita sredstva od PDV-a (poreza na dodanu vrijednost) iz tekuće financijske godine	14 648	10,5
Ispravka proračunskih neuravnoteženosti	Ispravka za UK	- 74	- 0,1
Smanjenje doprinosa iz BND-ova	Odobreno Nizozemskoj i Švedskoj	2	0,0
	UKUPNA VLASTITA SREDSTVA	128 886	92,4
Zatezne kamate i novčane kazne		3 807	2,7
Doprinosi i povrati povezani s ugovorima i programima Unije/Zajednice		2 928	2,1
Viškovi, salda i usklađivanja		2 041	1,5
Prihodi od osoba koje rade u institucijama i ostalim tijelima Unije		1 236	0,9
Prihodi koji proizlaze iz administrativnog poslovanja institucije		612	0,4
Razni prihodi		31	0,0
Zaduživanje i kreditiranje		0	0,0
	UKUPNI OSTALI PRIHODI	10 655	7,6
UKUPNI PRIHODI ZA NAVEDENU GODINU		139 541	100,0

Izvor: Konsolidirani financijski izvještaji Europske unije za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke prihoda

2.2. Vlastita sredstva predstavljaju daleko najveći izvor financiranja proračunskih rashoda (92,4 %) Postoje tri kategorije vlastitih sredstava ⁽¹⁾: vlastita sredstva koja proizlaze iz bruto nacionalnih dohodaka (BND-ova) država članica, tradicionalna vlastita sredstva (TVS-ovi) (carinske pristojbe na uvoz te proizvodna naknada za šećer) te vlastita sredstva izračunata na temelju poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) koji prikupljaju države članice.

2.3. Vlastita sredstva na temelju BND-ova ostvaruju se primjenom jedinstvene stope na BND-ove država članica. Izračun doprinosa država članica za tekuću financijsku godinu (97 856 milijuna eura, 70,1 % prihoda) temelji se na predviđanjima podataka o BND-ovima ⁽²⁾. Ti su podatci podložni izmjenama u razdoblju od najmanje četiri godine, a zatim zastarijevaju ⁽³⁾. Izmjene se uzimaju u obzir pri izračunu salda BND-ova država članica te usklađivanja ⁽⁴⁾ iz prethodnih godina koja također pridonose godišnjim proračunskim prihodima. Glavni rizik za pravilnost leži u mogućnosti da relevantni statistički podatci nisu sastavljeni u skladu s pravilima Unije ili pak da nisu obrađeni u skladu s tim pravilima.

2.4. Kada se u obzir uzmu ukupni TVS-ovi, vlastita sredstva od PDV-a i ostali prihodi, vlastita sredstva na temelju BND-ova koriste se za uravnoteženje proračuna EU-a. Svako umanjeno (ili uvećano) prikazivanje BND-a pojedine države članice, premda nema učinka na ukupna vlastita sredstva na temelju BND-ova, utječe na povećanje (ili smanjenje) doprinosa ostalih država članica dok se ne isprave podatci o BND-ovima.

⁽¹⁾ Odluka Vijeća (2007/436/EZ, Euratom) od 7. lipnja 2007. godine o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL L 163, 23.6.2007., str. 17.) te Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. godine kojom se provodi Odluka 2007/436/EZ, Euroatom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (SL L 130, 31.5.2000., str. 1.), posljednji put izmijenjena Uredbom (EZ, Euratom) br. 105/2009 (SL L 36, 5.2.2009., str. 1.).

⁽²⁾ Komisija i države članice usuglašavaju ove podatke na sastanku Savjetodavnog odbora za vlastita sredstva.

⁽³⁾ Osim ako postoje zadržke (vidi odlomak 2.24.).

⁽⁴⁾ U svakoj državi članici ona mogu biti pozitivna ili negativna. U 2012. godini, neto salda i usklađivanja BND-ova iznosili su 284 milijuna eura, odnosno 0,2 % prihoda (pozitivna su usklađenja iznosila 952 milijuna eura ili 0,7 % prihoda, a negativna 668 milijuna eura ili 0,5 % prihoda).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.5. TVS-ove utvrđuju i prikupljaju države članice. Tri četvrtine tog iznosa uplaćuju se u proračun EU-a (16 454 milijuna eura, 11,8 % prihoda), a preostala se četvrtina zadržava za pokrivanje troškova naplate. Svaka država članica podnosi Komisiji mjesečno izvješće o utvrđenim pristojbama („računi A”) i tromjesečno izvješće o utvrđenim pristojbama koje se ne nalaze u mjesečnim izvješćima („računi B”) ⁽⁵⁾. Glavni rizici koji se odnose na TVS-ove uključuju cjelovitost, točnost i pravovremenost pristojbi koje se stavljaju Uniji na raspolaganje.

2.6. Vlastita sredstva od PDV-a predstavljaju doprinose koji se ostvaruju primjenom jedinstvene stope na teoretski usklađene osnovice PDV-a država članica (14 648 milijuna eura, 10,5 % prihoda). Glavni rizici leže u cjelovitosti i točnosti usklađene osnovice PDV-a koju prikazu države članice te točnosti i pravovremenosti doprinosa država članica.

2.7. Ujedinjenoj Kraljevini odobrena je ispravka vezana za proračunske neuravnoteženosti („ispravka za UK”) koja je dovela do smanjenja njihovih obveza za vlastita sredstva na temelju BND-ova ⁽⁶⁾. Osim toga, na Njemačku, Austriju i Švedsku primjenjuje se niža stopa preuzetih obveza za PDV, a Nizozemska i Švedska imaju i manji bruto godišnji doprinos na temelju BND-a za razdoblje od 2007. do 2013. godine ⁽⁷⁾. Glavni rizik leži u mogućnosti da Komisija pogriješi u izračunima, osobito s obzirom na složene izračune ispravke za UK.

2.8. Ostali revidirani prihodi poglavito se sastoje od viška iz prošlogodišnjeg proračuna, doprinosa koji proizlaze iz sporazuma Unije/Zajednice (uključujući EFTA-u), kamata na zakašnjele uplate te novčanih kazni. Glavni rizici vezani za ostale prihode odnose se na Komisijin sustav upravljanja novčanim kaznama i pogreškama u izračunu doprinosa koji proizlaze iz ugovora Unije/Zajednice.

⁽⁵⁾ Ako pristojbe i nameti ostanu neplaćeni te se ne osigura nikakva vrijednosnica, ili ako su pristojbe i nameti pokriveni vrijednosnicama, ali su dovedeni u pitanje, države članice mogu obustaviti stavljanje tih sredstava na raspolaganje tako što će ih umijeti u odvojenu računovodstvenu dokumentaciju.

⁽⁶⁾ Članak 4. Odluke 2007/436/EZ, Euroatom. Radi se o smanjenju od oko 4 milijarde eura u 2012. godini. Iznos od 74 milijuna eura iz **tablice 2.1.** predstavlja učinak tečajnih razlika.

⁽⁷⁾ Članak 2. stavak 4. i stavak 5. Odluke 2007/436/EZ, Euroatom. Iznos od 2 milijuna eura koji se odnosi na doprinose na temelju BND-ova u **tablici 2.1.** predstavlja učinak tečajnih razlika.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Revizijski opseg i pristup

2.9. U **prilogu 1.1., dijelu 2.** poglavlja 1. opisuje se opći revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju prihoda potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- (a) Revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 55 naloga za povrat sredstava na razini Komisije ⁽⁸⁾. Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz naloga za povrat sredstava u okviru prihoda.
- (b) Procjenom sustava ispitani su:
 - i. sustavi za vlastita sredstva na temelju BND-ova ⁽⁹⁾ i vlastita sredstva od PDV-a na razini Komisije te TVS-ovi na razini Komisije i država članica;
 - ii. Komisijini sustavi na kojima se temelji izračun ispravke za UK (uključujući ispitivanje izračuna konačnog iznosa koji se odnosi na 2008. godinu);
 - iii. Komisijin sustav upravljanja novčanim kaznama i sankcijama;
 - iv. Komisijini postupci unutarnjeg nadzora koji obuhvaćaju određivanje godišnjih doprinosa zemalja EFTA-e koje su članice EGP-a („doprinosi EFTA-e”);
 - v. Komisijina jamstva uprave, osobito godišnja izvješća o radu za 2012. g. Glavne uprave za proračun (GU Budget) i Eurostata.

Vlastita sredstva na temelju BND-ova

2.10. U procjeni su kao polazište uzeti dogovoreni projicirani podatci o BND-ovima za 2012. godinu te su zatim procijenjeni Komisijini sustavi za obradu tih podataka kako bi se odredili iznosi koje treba unijeti u završnu proračunsku računovodstvenu dokumentaciju. Sud je tako ispitao sastavljanje proračuna EU-a te ispravnost doprinosa država članica na temelju tih projekcija.

⁽⁸⁾ Nalog za povrat sredstava postupak je kojim nalogodavac uknjižuje materijalno pravo Komisije kako bi naplatio dospjeli iznos.

⁽⁹⁾ Procjena provjere podataka o BND-ovima uključivala je odlazak u pet država članica s najvećim doprinosom za vlastita sredstva na temelju BND-ova, a to su: Njemačka, Španjolska, Francuska, Italija i Ujedinjena Kraljevina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.11. Sud je procijenio Komisijine nadzorne i kontrolne sustave čiji je zadatak osigurati razumno jamstvo da se vlastita sredstva na temelju BND-ova točno obračunavaju i naplaćuju. Revizija je obuhvatila i Komisijin sustav upravljanja zadržkama vezanim uz BND-ove u 2012. godini. Sud ne može dati mišljenje o kvaliteti podataka o kojima su se usuglasili Komisija i države članice.

2.12. Međutim, Sud je procijenio i djelotvornost Komisijine provjere podataka o BND-ovima⁽¹⁰⁾ za razdoblje od 2002. do 2010. godine, koja je dovršena u siječnju 2012. godine. Pregled se usredotočio na razdoblje od 2002. do 2007. godine, za koje su podatci o BND-ovima zajedno s onima za 2008. godinu zaključeni 2012. godine, bez daljnje mogućnosti izračunavanja za usklađivanja vlastitih sredstava iz BND-ova, osim zasebnih sastavnih dijelova obuhvaćenih posebnim zadržkama (vidjeti odlomak 2.25.). Navedeno se uzelo u obzir i u procjeni Komisijinih nadzornih i kontrolnih sustava.

Tradicionalna vlastita sredstva

2.13. Sud je izvršio procjenu nadzornih i kontrolnih sustava u odabranim državama članicama (Belgiji, Poljskoj i Finskoj), koje zajedno doprinose oko 13 % ukupnih TVS-ova. Pregledani su njihovi računovodstveni sustavi (računi A i B) te su ispitani tokovi TVS-ova od njihova utvrđivanja do prijavljivanja Komisiji kako bi se dobilo razumno jamstvo da su uknjižene vrijednosti točne i cjelovite. Revizija je obuhvatila ispitivanje ključnih kontrola koje se odnose na pouzdanost podataka na uvoznim deklaracijama (povlašteni kodovi i zemlja porijekla), revizije i analizu rizika poslije carinjenja te odobravanje izuzeća od obveze obavještanja u fazi uvoza u posjećenoj državi članici.

2.14. Osim toga, Sud je izvršio procjenu nadzornih i kontrolnih sustava u Komisiji, uključujući njezine inspekcije u državama članicama, postupak upisa nenaplativih iznosa te postupak praćenja prijašnjih nalaza Komisije i Suda.

2.15. Revizija transakcija povezanih s financijskim izvještajima koju je proveo Sud ne može obuhvatiti neprijavljenu uvezenu robu ili robu koja je izmakla carinskom nadzoru.

⁽¹⁰⁾ Ispitane su sljedeće države članice, navedene redom prema veličini doprinosa za vlastita sredstva iz BND-ova, od najvećeg prema najmanjem: Njemačka, Francuska, Ujedinjena Kraljevina, Italija, Španjolska, Nizozemska, Belgija, Švedska, Poljska i Austrija.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Vlastita sredstva od PDV-a

2.16. Vlastita sredstva od PDV-a proizlaze iz PDV-a koji države članice stvarno zaprime i koji se potom usklađuje na temelju makroekonomskih statistika i procjena („usklađena osnovica PDV-a”). Revizija je za polazište uzela usklađenu osnovicu PDV-a koju su pripremile države članice te izvršila procjenu Komisijinih sustava za obradu tih podataka kako bi se odredili iznosi koje treba unijeti u završnu proračunsku računovodstvenu dokumentaciju. Sud je tako ispitao sastavljanje proračuna EU-a te ispravnost doprinosa država članica.

2.17. Sud je procijenio Komisijine nadzorne i kontrolne sustave čiji je zadatak osigurati razumno jamstvo da se vlastita sredstva na temelju BND-ova točno obračunavaju i naplaćuju. Sud je izvršio vrednovanje rada koji je Komisija obavila u državama članicama na provjeri usklađene osnovice PDV-a te njezinog upravljanja zadržkama. Revizija nije izravno ispitala statistiku i podatke koje su dostavile države članice.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

2.18. U **Prilogu 2.1.** prikazan je sažetak rezultata ispitivanja transakcija. Od 55 transakcija koje je revidirao Sud, ni u jednoj nije postojala pogreška.

Vlastita sredstva iz BND-ova

2.19. Revizijom koju je proveo Sud nije utvrđena nijedna pogreška u Komisijinom izračunu doprinosa država članica i njihovom plaćanju, od kojih se većina temelji na projiciranim podacima o BND-ovima za 2012. godinu. Međutim, procjena koju je izvršio Sud ukazala je na nedostatke u Komisijinom pristupu i procesu provjere (vidjeti odlomke od 2.28. do 2.30.). Ti nedostaci nisu imali nikakvog značajnog utjecaja na uknjižena vlastita sredstva na temelju BND-ova (vidjeti odlomak 2.30.).

Tradicionalna vlastita sredstva

2.20. Sud je utvrdio da, sve u svemu, nalozi za povratom koje je izdala Komisija odražavaju izvješća o računima A koje su podnijele države članice.

Vlastita sredstva od PDV-a

2.21. Revizijom koju je proveo Sud nije utvrđena nijedna pogreška u izračunu doprinosa država članica i njihovom plaćanju.

Ostali prihodi

2.22. Revizijom koju je proveo Sud nije utvrđena nijedna pogreška u izračunima ili plaćanjima transakcija koje se odnose na ostale prihode. Međutim, revizijom koju je proveo Sud utvrđeni su administrativni nedostaci u Komisijinih postupcima izračuna udjela doprinosa jedne od država EFTA-e ⁽¹¹⁾.

DJELOTVORNOST SUSTAVA

2.23. **Prilog 2.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja nadzornih i kontrolnih sustava koje je proveo Sud.

Vlastita sredstva na temelju BND-ova

Upravljanje zadržkama

2.24. Zadržka ⁽¹²⁾ predstavlja sredstvo koje omogućuje da se neki sumnjivi sastavni dio iz podataka o BND-ovima koje je podnijela određena država članica može korigirati i nakon zakonskog roka od četiri godine. Korištenje zadržki stoga je dio procesa unutarnje kontrole. Komisija i države članice trebaju nastojati ukloniti sumnjive sastavne dijelove što je prije moguće ⁽¹³⁾.

2.25. Komisija je zamijenila sve postojeće opće zadržke za prvih 25 država članica sa 103 posebne zadržke ⁽¹⁴⁾. Posebne zadržke obuhvaćaju razdoblje od 2002. do 2010. godine za prvih 15 država članica, te razdoblje od 2004. do 2010. godine za sljedećih 10 država članica. Povrh toga, premda u Komisijinih postupcima ne postoje odredbe koje se na njih odnose, za prvih 25 zemalja članica uneseno je i šest transverzalnih posebnih zadržki ⁽¹⁵⁾. Sud je utvrdio postojanje nedostataka u Komisijinoj provjeri podataka o BND-ovima koji utječu i na upravljanje zadržkama (vidjeti drugu i treću alineju odlomka 2.28. (b), te odlomak 2.29.).

2.22. Službe Komisije preispitat će administrativne postupke kako bi otklonile nedostatak koji je utvrdio Sud s posebnim naglaskom na izračun retroaktivnog sudjelovanja država EGP-a/EFTA-e za koje će biti pripremljene detaljnije upute, prema potrebi.

2.23. Komisija se ne slaže sa Sudom u odnosu na djelomičnu učinkovitost njegovih provjera BND-a u državama članicama jer one nisu pokazale da su doprinosima država članica vlastitim sredstvima na temelju BND-a potrebne promjene.

2.24. Ukidanje rezervacija jedan je od prioriteta za Komisiju i države članice. Situacija s rezervacijama revidira se na svakom sastanku Odbora za BND-a u cilju ukidanja svih rezervacija čim prije moguće.

2.25. Transverzalne rezervacije koriste se kada postoji problem povezan s izračunom BND-a i rješenje tog problema zahtijeva iscrpnu usporednu analizu rješenja koja su prihvatile države članice te može zahtijevati dogovor o konceptualnim pitanjima u Odboru za BND. Rezultati te usporedne analize mogli bi pokazati da postoji potreba za promjenama u izračunu BND-a kako bi se osiguralo točno utvrđivanje doprinosa vlastitim sredstvima na temelju BND-a.

⁽¹¹⁾ Sud nije mogao potvrditi ispravnost za iznos od 8 milijuna eura od 240 milijuna eura.

⁽¹²⁾ Zadržke mogu biti opće ili posebne. Opće zadržke obuhvaćaju sve sastavne dijelove ukupnoga BND-a. Posebne zadržke obuhvaćaju zasebne sastavne dijelove BND-a (do 2011. g. BNP, a nakon toga BND).

⁽¹³⁾ Isto vrijedi i za vlastita sredstva od PDV-a.

⁽¹⁴⁾ Za Bugarsku i Rumunjsku su u 2012. godini postojale opće zadržke koje se odnose na 2007. i 2008. godinu. U siječnju 2013. godine one su uklonjene i zamijenjene s osam posebnih zadržki za Bugarsku i 11 posebnih zadržki za Rumunjsku za razdoblje od 2007. do 2010. godine.

⁽¹⁵⁾ Ove je zadržke Komisija definirala kao obavijesti svim državama članicama kako bi se Eurostatu omogućilo da usporedi prikupljanje podataka na koje se one odnose.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.26. U 2012. godini nije uklonjena nijedna posebna zadržka vezana za BND-ove. Osim toga, krajem 2012. godine još su uvijek postojale dvije posebne zadržke⁽¹⁶⁾ vezane za BNP-ove koje se odnose na razdoblje od 1995. do 2001. godine. Stanje po državama članicama prikazano je u **tablici 2.2**. Komisija ne procjenjuje mogući učinak zadržke.

2.27. Komisija je izrazila opću zadržku za grčke podatke o BND-ovima za 2008. godinu budući da ta država članica nije mogla ispoštovati rok od 22. rujna 2012. godine za slanje podataka Eurostatu. U protivnom bi se podatci za 2008. godinu bili zaključili te se više ne bi mogli mijenjati.

ODGOVORI KOMISIJE

2.26. Komisija nastavlja suradnju, uključujući terenske posjete, s dvije zemlje koje još uvijek imaju rezervacije BND-a za razdoblje 1995.–2001. u cilju ukidanja tih rezervacija.

Budući da su Nacionalna izvješća složeni sustav međusobnih provjera, učinak pojedinačnih komponenata ne može se izdvojiti, pa nije moguće točno odrediti mogući učinak rezervacija (često nije moguće odrediti hoće li on biti pozitivan ili negativan).

⁽¹⁶⁾ Jedna se zadržka odnosi na Grčku, a druga na Ujedinjenu Kraljevinu.

Tablica 2.2. – Posebne zadržke vezane za BND-ove/BNP-ove država članica na dan 31. prosinca 2012. g. ⁽¹⁾

Država članica	Broj postojećih zadržki na dan 31. 12. 2012. g.	Najranija godina na koju se zadržke primjenjuju
Belgija	3	2002.
Bugarska	0	Nepoznato
Češka Republika	2	2004.
Danska	1	2002.
Njemačka	2	2002.
Estonija	2	2004.
Irska	1	2002.
Grčka	9	1995.
Španjolska	3	2002.
Francuska	2	2002.
Italija	3	2002.
Čipar	5	2004.
Latvija	10	2004.
Litva	2	2004.
Luksemburg	2	2002.
Mađarska	10	2004.
Malta	8	2004.
Nizozemska	4	2002.
Austrija	1	2002.
Poljska	11	2002.
Portugal	3	2002.
Rumunjska	0	Nepoznato
Slovenija	3	2004.
Slovačka	2	2004.
Finska	1	2002.
Švedska	4	2002.
Ujedinjena Kraljevina	11	1995.
UKUPNO	105	

(¹) Transverzalne posebne zadržke nisu uključene u tablicu.

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Procjena Komisijine provjere podataka o BND-ovima

2.28. Ispitivanjem djelotvornosti Komisijine provjere podataka o BND-ovima za zaključeno razdoblje od 2002. do 2007. godine, koje je Sud završio u 2012. godini, utvrđeno je da:

- (a) Eurostat nije planirao i odredio važnost svog rada na odgovarajući način, budući da se rizici vezani za prikupljanje podataka o BND-ovima koje provode države članice nisu procjenjivali na prikladan način te se načelo troškova i koristi⁽¹⁷⁾ nije primjenjivalo na ispravan način pri odabiru područja koja se trebaju provjeriti;
- (b) utvrđeno je da Eurostat nije koristio dosljedan pristup provjeri iz sljedećih razloga:
- otkriveni su nedostaci u provedbi izravne provjere, Eurostat je odabrao područja koja treba analizirati po različitim kriterijima koji nisu uvijek dokumentirani, te nema dokaza da je Eurostat u svim slučajevima provjerio preglede koje su izvršili nacionalni statistički zavodi vezano za ulazne podatke koji su upotrijebljeni za procjenu odabranih sastavnica,
 - nisu pruženi dokazi o kriterijima za izražavanje zadržki samo za određenu zemlju, u skladu s načelom troškova i koristi,
 - pojedine transverzalne posebne zadržke naznačene su na neprikladan način. Primjerice, u slučaju zadržke koja se odnosi na knjiženje stambenih zgrada u suvlasništvu, za koje se 14 država članica očitovalo da nemaju takvih transakcija, i zadržku koja se odnosi na knjiženje subjekata s malom fizičkom prisutnošću ili bez nje od kojih se očekuje tek ograničeni utjecaj na BND.

2.28.

- (a) Komisija smatra da je imala dobar postupak utemeljen na rizicima za planiranje i određivanje prioriteta u radu. U odnosu na nedavno dovršen ciklus provjera, planovi su predstavljani Odboru za BND i postignut je s njim dogovor. Uredbom o BND-u uglavnom se predviđaju podaci kojima se omogućuje kvalitativno donošenje odluke (u pogledu odnosa između troškova i koristi) o mogućoj veličini i značaju određenih aktivnosti ili transakcija. To odgovara pristupu koji je Komisija odabrala u svojim aktivnostima provjere.
- (b)
- Eurostat je odabrao komponente/područja koja je potrebno provjeriti izravnom provjerom u skladu s općim kriterijima dogovorenima u Odboru za BND (jasno je navedeno *ex-ante* da se odabrane komponente mogu razlikovati među zemljama). Početak izravne provjere predviđen je kada podaci stignu u odjel za nacionalne račune. Osim toga, države članice trebale su dostaviti dokumentaciju o svim provjerama dostavljenih podataka koje je izvršio odjel za nacionalne račune. Komisija će razmotriti načine unaprjeđenja dokumentacije.
 - Kao i u prethodnim ciklusima provjera, rezervacije su se određivale na temelju kvantitativne i kvalitativne procjene svake od otvorenih točaka i uzimajući u obzir proračunsku razboritost. Kada Odbor za BND prihvati nacрте izvješća o ocjeni zemlje, Komisija ima pravo, kako je predviđeno u Uredbi o vlastitim sredstvima, odrediti rezervacije bez odobrenja predmetne zemlje ili Odbora za BND. Za načelo troškova i koristi, vidjeti gore odgovor na 2.28. (a). Komisija smatra da je taj pristup učinkovit u zaštiti financijskih interesa EU-a u odnosu na vlastita sredstva na temelju BND-a.
 - Transverzalnim pitanjima zahtijevala se usporedna analiza rješenja donesenih u državama članicama. Do kraja 2012., izjave država članica još nisu bile provjerene. Sada kada je u tijeku taj postupak, Komisija će prema potrebi ukinuti rezervacije u državama članicama.

⁽¹⁷⁾ Vidjeti članak 5. stavak 2.(b) Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1287/2003 od 15. srpnja 2003. o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama (Uredba o BND-u) (SL L 181, 19.7.2003., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.29. Sud je utvrdio i probleme s prikupljanjem procjena o nacionalnim računima koje Eurostat nije otkrio. Zbog nekih od tih problema ⁽¹⁸⁾ Komisija je trebala iznijeti dodatne zadržke samo za određene zemlje, dok su drugi problemi ⁽¹⁹⁾ ukazali na nedosljedno izražavanje zadržki za različite države članice.

2.30. Iako to ne bi imalo utjecaja na izračun vlastitih sredstava temeljenih na BND-ovima za financijsku godinu 2012., pojedini bi doprinosi država članica u razdoblju od 2002. do 2007. godine iz tog razloga bili drukčiji ⁽²⁰⁾.

Tradicionalna vlastita sredstva

2.31. U svim posjećenim državama članicama, revizijom koju je proveo Sud (vidjeti odlomak 2.13.) utvrđeni su nedostaci u nacionalnom carinskom nadzoru koji se odnose na revizije i analizu rizika poslije carinjenja. Ako je nacionalni carinski nadzor samo djelomično djelotvoran, postoji povećani rizik da su prikupljeni iznosi TVS-ova netočni.

2.32. Nedostatke u sustavu otkrivene u Belgiji i naznačene u godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu rješava Komisija zajedno s tom državom članicom. U godišnjem izvješću o radu za 2012. godinu GU-a Proračun, postoji zadržka koja se odnosi na pouzdanost računovodstvenih podataka ove države članice.

2.33. Osim toga, u dvjema posjećenim državama članicama (Poljskoj i Finskoj) Sud je utvrdio još neke manje nedostatke u sustavu koji se odnose na račune A i B.

ODGOVORI KOMISIJE

2.29. *Komisija preispituje nalaze Suda i na temelju toga će donijeti odgovarajuće zaključke.*

2.30. *Vidjeti odgovor na odlomak 2.29.*

2.31. *Uzimajući u obzir odgovore i argumente tri države članice koje je Sud posjetio, Komisija će pratiti napredak u odnosu na nedostatke koji su utvrđeni s tim državama članicama i, ako je potrebno, zatražiti od njih da poduzmu nužne mjere da ih isprave. U postupku inspekcija nastavit će preispitivati nadzor nacionalnih carinskih sustava i, u slučaju utvrđenih nedostataka, zatražit će od država članica da poduzmu mjere za uklanjanje nedostataka.*

2.32. *Vanjska financijska revizija za razdoblje 2008.–2010. provedena je 2013. i Komisija je, nakon detaljnog preispitivanja zaključaka revizije i izvršenih testiranja, prihvatila revizorsko mišljenje da u izvješćima nema materijalnih pogrešaka.*

2.33. *Ako se u odnosu na upravljanje računima država članica utvde nedostaci, od njih će se tražiti da poduzmu mjere da ih uklone.*

⁽¹⁸⁾ Primjerice, pri klasifikaciji i procjeni vrijednosti neprofitnih ustanova koje pružaju usluge kućanstvima u Njemačkoj, Španjolskoj i Francuskoj, pri procjeni sive ekonomije u Njemačkoj, Španjolskoj, Francuskoj i Italiji, kao i distribucijskih marži u Njemačkoj, te usluga najma u Francuskoj i Italiji.

⁽¹⁹⁾ Primjerice, pri knjiženju bespovratnih sredstava EU-a i najmova zemljišta.

⁽²⁰⁾ Razmjer mogućeg utjecaja na mjerljiva opažanja o godišnjim doprinosima iz BND-ova posjećenih država članica kretao se između + 0,4 % i – 1,1 %, no time se pretpostavlja da u pet predmetnih država članica ne bi bile potrebne nikakve druge promjene vezane za sastavnice BND-ova, odnosno za procjene BND-ova za preostale 22 države članice. I nedostaci koji dovode do nemjerljivih opažanja mogu utjecati na izračun doprinosa država članica. Sve u svemu, utvrđene razlike nisu materijalne ni za BND-ove u razdoblju od 2002. do 2007. godine niti za 2012. godinu.

Vlastita sredstva od PDV-a

2.34. U 2012. godini Komisija je naznačila 54 i uklonila 57 zadržki. Prema podacima Komisije, neto učinak kontrolnih aktivnosti u državama članicama u kojima su zadržke uklonjene trebao je umanjiti vlastita sredstva od PDV-a za otprilike 4 milijuna eura ⁽²¹⁾. Na kraju godine postojale su ukupno 153 zadržke (vidjeti **tablicu 2.3**). Od ukupnog broja zadržki koje je Komisija naznačila, 44 se odnose na kršenje zakonskih propisa o PDV-u. One se mogu ukloniti tek nakon zaključivanja postupka za rješavanje kršenja prava i određivanja učinka na osnovicu PDV-a za predmetne godine. Same države članice naznačile su 17 zadržki.

2.35. Sve zadržke koje postoje barem 10 godina, odnosno koje su naznačene do kraja 2012. godine i odnose se na 2003. godinu ili na ranije razdoblje, Sud definira kao dugotrajne zadržke vezane za PDV. Cjelokupno je stanje slično prijašnjim godinama. Na kraju godine postojalo je 16 dugotrajnih zadržki od kojih neke postoje od 1995. godine; krajem 2011. godine bilo ih je 15. Od ukupnog broja dugotrajnih zadržki, pet ih se odnosi na kršenja zakonskih propisa, a tri su izrazile države članice.

2.35. Ukupni iznosi mogu biti slični, ali u bilo kojem razdoblju će se neke dugoročne rezervacije ukloniti, a novije rezervacije će se moći opisati kao dugoročne. Oba su se slučaja dogodila tijekom 2012. Pet povreda koje je naveo Sud postalo je dugoročno u 2012. One su dio velike naplate rezervacija koje proizlaze iz iste povrede. Komisija neće moći ukinuti te rezervacije prije presude Suda Europske unije. Osim toga, Komisija nije u poziciji rješavati tri rezervacije koje su odredile države članice. Od preostalih rezervacija na kraju 2012., pet ih je ukinuto, uključujući jednu od dvije koje je odredila Komisija i koje su se odnosile na 1995.

⁽²¹⁾ Razlika između povećanja od 31 milijun eura i smanjenja od 35 milijuna eura.

Tablica 2.3. – Zadržke vezane za PDV na dan 31. prosinca 2012. g.

Država članica	Postojeće zadržke na dan 31. 12. 2011. g.	Zadržke naznačene u 2012. g.	Zadržke uklonjene u 2012. g.	Postojeće zadržke na dan 31. 12. 2012. g.	Najranija godina na koju se zadržke primjenjuju
Belgija	1	5	0	6	2007.
Bugarska	6	2	1	7	2007.
Češka Republika	13	2	7	8	2004.
Danska	8	1	3	6	2005.
Njemačka	6	2	1	7	2003.
Estonija	10	0	0	10	2004.
Irska	5	0	1	4	2006.
Grčka	7	0	2	5	1999.
Španjolska	3	0	0	3	2003.
Francuska	7	11	6	12	2005.
Italija	7	5	0	12	1995.
Cipar	4	0	4	0	Nepoznato
Latvija	5	0	0	5	2004.
Litva	2	5	5	2	2008.
Luksemburg	0	2	0	2	2008.
Mađarska	4	3	3	4	2004.
Malta	10	2	8	4	2005.
Nizozemska	9	2	0	11	2004.
Austrija	6	4	5	5	2004.
Poljska	5	7	2	10	2004.
Portugal	5	0	0	5	2003.
Rumunjska	4	0	0	4	2007.
Slovenija	0	0	0	0	Nepoznato
Slovačka	0	1	1	0	Nepoznato
Finska	10	0	2	8	1995.
Švedska	11	0	6	5	1995.
Ujedinjena Kraljevina	8	0	0	8	1998.
UKUPNO	156	54	57	153	

Izvor: Europski revizorski sud.

Novčane kazne i sankcije

2.36. Na kraju 2012. godine, oko 98 % nezaključenih novčanih kazni⁽²²⁾ pokriveno je ili privremenim plaćanjem ili jamstvom. Provedbena pravila Financijske uredbe⁽²³⁾ propisuju da u slučaju da do datuma dospijeca nije izvršeno privremeno plaćanje ili da dužnici nisu osigurali jamstva za pokriće cijelog iznosa, Komisija mora provesti naplatu iznosa potraživanja svim dostupnim sredstvima.

2.37. Sud je ispitao uzorak od 30 novčanih kazni koje nisu pokriveno ni privremenim plaćanjem ni jamstvom te utvrdio da u 12 slučajeva Komisija nije iskoristila sva dostupna sredstva kako bi provela naplatu. Sud je isti problem istaknuo u svojem godišnjem izvješću za 2011. godinu⁽²⁴⁾.

Godišnja izvješća o radu

2.38. GU Proračun u svom godišnjem izvješću o radu za 2012. godinu iznosi da ima razumno jamstvo za točnost i cjelovitost podataka o BND-ovima koji se koriste u svrhe vlastitih sredstava zahvaljujući mišljenju Odbora za BND i rezultatima kontrolnih aktivnosti koje je proveo Eurostat. Sud smatra da postoji ograničenje područja primjene mišljenja Odbora za BND⁽²⁵⁾ te da godišnje izvješće o radu Eurostata prikazuje samo djelomičnu procjenu provjera koje su provedene nad podacima o BND-ovima u svrhu vlastitih sredstava. U godišnjem izvješću o radu GU-a Proračun trebalo je biti riječi o tim ograničenjima.

2.36. Cilj Komisije nije pod bilo koju cijenu ostvariti povrat jer bi to imalo nepopravljive posljedice na poduzeća kojima su kazne naplaćene. Većina kazni je privremena i protiv njih je podnesena žalba te bi mogle biti ukinute ili smanjene. Komisija se stoga nastoji pokriti na temelju dogovorenog plana plaćanja obuhvaćenog financijskim jamstvom ili u iznimnim okolnostima u okviru novih pravila primjene bez financijskog jamstva.

2.37. Te se kazne odnose ili na slučajeve neobrađenih privremenih mjera ili zahtjeva za nemogućnosti plaćanja i/ili slučajeve kada bi se izvršenjem uzrokovao neposredni stečaj kažnjenog poduzeća, zbog čega bi Komisija izgubila novac od kazne jer prema postojećim pravilima nije povlašten vjerovnik.

2.38. Nedostatkom mišljenja u odnosu na podatke o BND-u za Rumunjsku i Bugarsku nije se spriječila uporaba podataka u svrhe vlastitih sredstava budući da su na snazi korektivni mehanizmi kojima se omogućuju nužne izmjene u budućnosti.

⁽²²⁾ Oko 10,8 milijardi od ukupno 11 milijardi eura.

⁽²³⁾ Članak 84., 85. i 85.a Uredbe Komisije (EZ, Euratom) br. 2342/2002 od 23. prosinca 2002. koja utvrđuje detaljna pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL L 357, 31.12.2002., str. 1.), kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EZ, Euratom) br. 478/2007 (SL L 111, 28.4.2007., str. 13.).

⁽²⁴⁾ Vidjeti odlomke od 2.29. do 2.31. u godišnjem izvješću za 2011. godinu.

⁽²⁵⁾ Odbor za BND je za 2012. godinu utvrdio da još uvijek ne može dati mišljenje o podacima za BND-ove za Bugarsku i Rumunjsku budući da je provjera još u tijeku.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.39. Nakon presude Suda Europske unije ⁽²⁶⁾, kojom je Uredba Komisije (EZ) br. 1193/2009 ⁽²⁷⁾ proglašena nevažećom, Komisija je izračunala da se proizvođačima šećera treba vratiti iznos od 285,5 milijuna eura ⁽²⁸⁾, od kojih bi Komisija državama članicama isplatila 214 milijuna eura. Sud smatra da se takav važan događaj trebao navesti u godišnjem izvješću o radu GU-a Proračun.

ODGOVORI KOMISIJE

2.39. Komisija smatra da u ovom godišnjem izvješću o radu nije potrebno to navoditi jer je proračunski rizik dovoljno označen. Uredba Komisije (EZ) br. 1193/2009 o utvrđivanju pristojbi na proizvodnju u sektoru šećera za tržišne godine 2002./2003., 2003./2004., 2004./2005., 2005./2006. upravljačka je mjera za poljoprivredna tržišta. Međutim, budući da su pristojbe na proizvodnju šećera tradicionalna vlastita sredstva, stavljanjem Uredbe izvan snage prouzrokovao je rizik za izvršenje proračuna u odnosu na vlastita sredstva koji je pokriven predviđanjem u privremenom godišnjem financijskom izvješću za 2012. Izdvojenim sredstvima od 214 milijuna EUR pokriva se iznos pristojbi na proizvodnju šećera koji će države članice vjerojatno dobiti nazad na temelju revidiranog nacrtu uredbe kojom se utvrđuju niže pristojbe.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci o prihodima u 2012. godini

2.40. Na temelju svog revizijskog rada, za godinu koja je završila 31. prosinca 2012. godine Sud zaključuje sljedeće:

- ispitivanje transakcija ukazuje na to da je najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka jednaka nuli,
- ispitani nadzorni i kontrolni sustavi sveukupno su djelotvorni za vlastita sredstva iz BND-ova i TVS-ove (vidjeti **Prilog 2.2.**),
- ispitani nadzorni i kontrolni sustavi djelotvorni su za vlastita sredstva od PDV-a, izračun ispravke za UK i ostale prihode (vidjeti **Prilog 2.2.**).

Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u prihodima ne postoji značajna razina pogreške.

2.41. Procijenjeno je da su nadzorni i kontrolni sustavi za vlastita sredstva iz BND-ova sveukupno djelotvorni u smislu osiguravanja da su transakcije vezane za prihode zakonite i pravilne, osim u slučaju Komisijine provjere podataka o BND-ovima, gdje se ti sustavi smatraju djelomično djelotvornima jer:

2.41.

⁽²⁶⁾ Presuda od 27. rujna 2012. u spojenim predmetima C-113/10, C-147/10 i C-234/10.

⁽²⁷⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 1193/2009 od 3. studenoga 2009. o ispravci Uredbi (EZ) br. 1762/2003, (EZ), br. 1775/2004, (EZ) br. 1686/2005, (EZ) br. 164/2007 i ispravljanju nameta na proizvodnju u šećernoj industriji za tržišne godine 2002./2003., 2003./2004., 2004./2005., 2005./2006. (SL L 321, 8.12.2009., str. 1.).

⁽²⁸⁾ Tržišne godine 2002./2003. – 2005./2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Eurostat ne planira i ne određuje važnost svog rada na odgovarajući način te ne primjenjuje dosljedan pristup na različite države članice (odlomak 2.28.).
- utvrđeni su i problemi s prikupljanjem procjena o nacionalnim računima koje Eurostat nije otkrio (odlomci 2.29. i 2.30.).

2.42. Sud također upozorava na sljedeća pitanja:

- (a) utvrđeni su nedostaci u Komisijinom upravljanju zadržkama za vlastita sredstva na temelju BND-ova. Komisija je trebala naznačiti dodatne zadržke samo za određene zemlje, dok su neke zadržke naznačene nedosljedno za različite države članice (odlomak 2.25.). Osim toga, Komisija još uvijek nije uklonila dvije preostale posebne zadržke vezane za BNP-ove koje se odnose na razdoblje od 1995. do 2001. godine (odlomak 2.26.).
- (b) utvrđene su dugotrajne zadržke vezane za vlastita sredstva od PDV-a (odlomak 2.35.);
- (c) revizijom koju je proveo Sud utvrđeni su nedostaci u nacionalnom carinskom nadzoru (odlomci od 2.31. do 2.33.). Sud zaključuje da su revidirani nadzorni i kontrolni sustavi država članica tek djelomično djelotvorni u smislu osiguravanja da su uknjiženi TVS-ovi cjeloviti i točni.

ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija ima utvrđeni postupak za planiranje i određivanje prioriteta, u skladu s Uredbom o BND-u koji je dogovoren s Odborom za BND. Vidjeti odgovor povezan s odlomkom 2.28.
- Komisijino je mišljenje da su njezini postupci najučinkovitija metoda s obzirom na prirodu vlastitih sredstava na temelju BND-a. Međutim, Komisija će kod pri određivanju normi za sljedeći postupak provjera koji će početi u 2015. uzeti u obzir nalaze Suda.

Vidjeti odgovor povezan s odlomcima 2.29. i 2.30.

2.42.

- (a) Od država članica na koje se primjenjuju rezervacije BND-a traži se da dostave Komisiji do 22. rujna 2014. promjene (uz objasnjenja promjena) potrebne za procjene BND-a kao rezultat prijavljenih točaka ili sve dodatne metodološke podatke koji jasno pokazuju da sve utvrđene stavke više nisu relevantne.
- (b) Za dosljednost u određivanju rezervacija vidjeti odgovore povezane s odlomkom 2.29.

Vidjeti odgovor povezan s odlomcima 2.25. i 2.26.

Uz posljedično ukidanje pet dugoročnih rezervacija navedenih u odgovoru na odlomak 2.35., s državama članicama dalje se poduzimaju aktivnosti za ukidanje više rezervacija. Za dodatne dvije rezervacije utvrđene su strategije za rješavanje i rješavanje je u tijeku.

Preporuke

2.43. U **Prilogu 2.3.** prikazani su rezultati procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvaćanju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu Sud je iznio šest preporuka. Od tih preporuka, Komisija je u potpunosti provela dvije preporuke, jedna je provedena većim dijelom, dvije su provedene djelomično, dok jedna nije provedena uopće.

2.44. Nakon ove procjene te nalaza i te zaključaka za 2012. godinu, Sud preporuča Komisiji da:

- **1. preporuka:** revidira svoj nadzorni okvir za provjeru podataka o BND-ovima, što uključuje provedbu strukturirane i formalizirane analize troškova i koristi, provedbu dubinske provjere značajnih i rizičnih sastavnica BND-ova, ograničavanje uporabe općih zadržki i uspostavu kriterija za određivanje značajnosti pri izražavanju zadržki,

2.43. Sustavi nadzora i kontrole (SCS) organizacijske su prirode i ne daju posebne naznake o pouzdanosti izvješća, što u prvom redu ovisi o korištenim statističkim resursima i metodama, iako se sustavima SCS može pomoći smanjivanju rizika od pogrešaka u nacionalnim izvješćima. Komisija će nastaviti s naporima u cilju razvoja smjernica SCS-a za sastavljanje nacionalnih računa država članica, uzimajući u obzir primjedbe Suda. (re. 2010./2009., alineja 2. Priloga 2.3.)

Tijekom redovnih inspekcija Komisije potvrđeno je da je račun B kompjutoriziran u većini država članica te da se broj neispravno prijavljenih iznosa na računu B smanjuje. Većina nalaza Komisije u inspekcijama računa B odnosi se na financijsku odgovornost država članica koja proizlazi iz nezadovoljavajućih postupaka povrata ili administrativnih pogrešaka i ne odnose se izravno na upravljanje samim računom. (re. 2010./2009., alineja 3. Priloga 2.3.)

Komisija je Savjetodavnom odboru za vlastita sredstva i Skupini za carinsku politiku 2012. predstavila tematsko izvješće o lokalnim klirinškim postupcima konsolidirajući rezultate inspekcija provedenih u gotovo svim državama članicama te ističući ključna područja u kojima je potrebno poduzeti daljnje radnje. Nastavit će preispitivati aktivnosti popravka situacije koje su poduzele države članice do uklanjanja nedostataka. (re. 2010./2009., alineja 4. Priloga 2.3.)

I Komisija i države članice poduzele su aktivnosti za provedbu preporuke. Od 20 dugoročnih rezervacija koje su dovele do preporuke suda iz 2009., 17 ih je riješeno i ukinuto. Za preostale tri je potrebno djelovanje Suda prije nego što jedna od njih bude ukinuta i uspostavljene su strategije za rješavanje preostalih dviju rezervacija. (re. 2009., Prilog 2.3.)

2.44.

Kao dio priprema za sljedeći ciklus provjera, koji počinje u 2015., Komisija će preispitati kontrolni okvir. U tome će postupku uzeti u obzir elemente koje je istaknuo Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

-
- **2. preporuka:** potakne države članice da pojačaju carinski nadzor kako bi povećale iznos prikupljenih TVS-ova,
- **3. preporuka:** potakne države članice da pravilno koriste račune A i B te osiguraju da su dokazivo cjeloviti i točni.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija će tijekom redovitih inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava nastaviti provjeravati jesu li države članice uspostavile odgovarajuće okvire za kontrolu u cilju zaštite financijskih interesa EU-a u području tradicionalnih vlastitih sredstava.

Komisija će nastaviti preispitivati korištenje računa A i B tijekom inspekcija i zatražit će od država članica da osiguraju da su one potpune i ispravne.

PRILOG 2.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PRIHODE

2012.				2011.	2010.	2009.
TVS	Ispravke PDV/BND-a u glavi 1. proračuna	Ostali prihodi	Ukupno			

VELIČINA I SASTAV UZORKA

Ukupne transakcije:	5	47	3	55	55	55	62
Nalozi za povrat sredstava	5	47	3	55	55	55	62

REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:

Bez pogreške	100 %	(5)	100 %	(47)	100 %	(3)	100 %	(55)	98 %	100 %	95 %
S jednom ili više pogreški	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %	5 %

PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI

Najizglednija stopa pogreške	0 %
------------------------------	-----

⁽¹⁾ Kako bi se bolje razumjela područja različitih profila rizika unutar iste skupine politika, uzorak je podijeljen u različite dijelove. Rezultati ispitivanja odražavaju razmjerni udio svakog od tih dijelova unutar skupine politika.

⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama predstavljaju stvaran broj transakcija.

PRILOG 2.2.

REZULTATI PREGLEDAVANJA SUSTAVA ZA PRIHODE

Procjena ispitanih sustava

Predmetni sustav	Komisijine provjere u državama članicama	Komisijin izračun/uredske provjere i upravljanje prihodima	Komisijino upravljanje bilješkama o zadržci	Ključni unutarnji nadzori u posjećenim državama članicama	Sveukupna procjena
BND	Djelomično djelotvorno (*)	Djelotvorno	Djelotvorno	Nepoznato	Djelotvorno
PDV	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno	Nepoznato	Djelotvorno
TVS	Djelotvorno	Djelotvorno	Nepoznato	Djelomično djelotvorno (**)	Djelotvorno
Ispravka za UK	Nepoznato	Djelotvorno	Nepoznato	Nepoznato	Djelotvorno
Novčane kazne i sankcije	Nepoznato	Djelotvorno	Nepoznato	Nepoznato	Djelotvorno

(*) Vidjeti odlomke od 2.28. do 2.30.

(**) Vidjeti odlomke od 2.31. do 2.33.

PRILOG 2.3.

PRAĆENJE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PRIHODE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2010.	Sud je u svojim godišnjim izvješćima za 2010. i 2009. godinu preporučio Komisiji da:							
	dostavi Odboru za BND izvješća o procjeni podataka država članica o BND-ovima kako bi mogla u 2012. godini zamijeniti sve postojeće opće zadržke posebnim zadržkama za razdoblje od 2002. godine nadalje,	Komisija je Odboru za BND već dostavila nacrt izvješća o procjeni i zamijenila opće zadržke posebnim zadržkama (nacrt izvješća o procjeni dostavljen je 2011. godine za prvih 25 država članica EU-a te 2012. godine za Bugarsku i Rumunjsku, a opće bilješke zadržke zamijenjene su posebnima redom u siječnju 2012. godine, odnosno u siječnju 2013. godine).						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2010. i 2009.	pojasni područje primjene mišljenja koje usvoji tijekom procjene izvješća o podacima država članica o BND-ovima,	U dvama izvješćima koje je Komisija dostavila Odboru za BND u 2012. godini (Bugarska i Rumunjska), Komisija je izvršila procjenu kvalitete podataka o BND-ovima i njihove usklađenosti s ESA95, pojašnjavajući ciljeve i navodeći izvršene provjere koje idu u prilog općem zaključku.						
	uzme u obzir vrednovanje nadzornih i kontrolnih sustava u nacionalnim statističkim zavodima za sastavljanje nacionalnih računa,				U 2012. godini Eurostat nije usvojio smjernice koje navode najbolje primjere iz prakse vezane za funkcioniranje nadzornih i kontrolnih sustava za sastavljanje nacionalnih računa.			Vidjeti odgovor na odlomak 2.43.
	ustraje u svojim nastojanjima kako bi osigurala da države članice ispravno koriste račune B,		Iako Komisija svake godine nadgleda korištenje računa B, ovaj je problem i dalje prisutan.					Vidjeti odgovor na odlomak 2.43.
	ustraje u svojim nastojanjima kako bi osigurala da se nacionalni carinski nadzor (npr. odobravanje „potpunog pojednostavljenja” za korisnike postupaka kućnog carinjenja) dodatno pojača,			U prosincu 2012. godine Komisija je objavila izvješće o praćenju postupka kućnog carinjenja u državama članicama. U zaključcima tog izvješća navodi se da je potrebno dodatno unaprijediti nacionalni carinski nadzor.				Vidjeti odgovor na odlomak 2.43.

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2009.	ustraje u pritisku na države članice da žurno dostavljaju prikladne informacije koje bi omogućile što ranije uklanjanje dugotrajnih zadržki.			Na kraju 2012. godine postojalo je 16 dugotrajnih zadržki, u usporedbi s 20 zadržki u 2009. godini.				Vidjeti odgovor na odlomak 2.43.

POGLAVLJE 3.

Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	3.1.–3.9.
Posebne značajke skupine politika	3.2.–3.8.
Revizijski opseg i pristup	3.9.
Pravilnost transakcija	3.10.–3.16.
Djelotvornost sustava	3.17.–3.34.
Sustavi država članica vezani za pravilnost transakcija	3.17.–3.29.
Integrirani administracijsko-kontrolni sustav (IAKS)	3.18.–3.27.
Kontrolni sustavi koji se primjenjuju na program EU-a za pomoć u hrani za najugroženije osobe	3.28.–3.29.
Komisijine procjene stope preostale pogreške	3.30.–3.34.
Zaključak i preporuke	3.35.–3.37.
Zaključak za 2012. godinu	3.35.
Preporuke	3.36.–3.37.
Prilog 3.1. — Rezultati ispitivanja transakcija vezanih za poljoprivredu: tržišne i izravne potpore	
Prilog 3.2. — Rezultati ispitivanja sustava za poljoprivredu: tržišne i izravne potpore	
Prilog 3.3. — Praćenje prijašnjih preporuka za poljoprivredu: tržišne i izravne potpore	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

3.1. Ovo poglavlje donosi posebnu procjenu tržišnih i izravnih potpora u poljoprivredi, koje su obuhvaćene područjem politike „Poljoprivreda i ruralni razvoj“. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2012. godini navedene su u **tablici 3.1.**

Tablica 3.1. — Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore — ključne informacije za 2012.

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Poljoprivredni rashodi financirani iz EFJP-a	Izravne potpore	40 880	Dijeljeno
	Intervencije na poljoprivrednim tržištima	3 516	Dijeljeno ⁽¹⁾
	Administrativni troškovi ⁽²⁾	133	Centralizirano izravno
	Ostalo	149	Centralizirano izravno/ dijeljeno
		44 678	

	Ukupna plaćanja za navedenu godinu	44 678
	– ukupni administrativni troškovi ⁽³⁾	133
	Ukupni operativni troškovi	44 545
	– predujmovi ⁽⁴⁾	17
	+ klirinzi predujmova ⁽⁴⁾	18
	Revidirana dokumentacija, ukupno	44 546

	Ukupne obveze za navedenu godinu	44 685
--	---	---------------

⁽¹⁾ Ova brojka obuhvaća i 0,7 milijuna eura pokrivenih centraliziranim upravljanjem.

⁽²⁾ Ovaj iznos predstavlja ukupne administrativne troškove za područja politike poljoprivrede i ruralnog razvoja.

⁽³⁾ Revizija administrativnih troškova prikazana je u poglavlju 9.

⁽⁴⁾ U skladu s usklađenom definicijom glavnih transakcija (za dodatne informacije pogledati poglavlje 1. odlomke 1.6. i 1.7.).

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke skupine politika

3.2. Ciljevi ⁽¹⁾ zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) utvrđeni Ugovorom o funkcioniranju Europske unije uključuju povećanje poljoprivredne proizvodnje radi osiguravanja primjerenog životnog standarda poljoprivredne zajednice, stabiliziranje tržišta, osiguravanje dostupnosti zaliha te osiguravanje da zalihe dođu do potrošača po razumnim cijenama.

3.3. Rashodi ZPP-a financiraju se iz proračuna EU-a i to poglavito kroz dva fonda ⁽²⁾: Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP), kojim se u potpunosti financiraju izravne potpore i tržišne mjere EU-a ⁽³⁾, te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), kojim se sufinanciraju programi ruralnog razvoja u suradnji s državama članicama. Ovo se poglavlje bavi EFJP-om, dok je EPFRR prikazan u poglavlju 4.

3.4. Glavne mjere koje se financiraju iz EFJP-a su:

- *izravna potpora za „program jedinstvenih plaćanja“* kojim se osiguravaju plaćanja na temelju „materijalnih prava“ ⁽⁴⁾ od kojih se svako pojedino aktivira s jednim hektarom prihvatljivog zemljišta. Rashodi za program jedinstvenih plaćanja u 2012. godini iznosili su 31 081 milijuna eura,
- *izravna potpora za „program jedinstvenih plaćanja po površini“*, pojednostavljeni program potpore dohotku namijenjen poljoprivrednicima u 10 zemalja članica ⁽⁵⁾ koje su pristupile EU-u 2004. i 2007. godine kojim se osiguravaju plaćanja jedinstvenih iznosa po svakom prihvatljivom hektaru poljoprivrednog zemljišta. Rashodi za program jedinstvenih plaćanja po površini u 2012. godini iznosili su 5 916 milijuna eura,
- ostali programi *izravne potpore* kojima se uglavnom osiguravaju proizvodno vezana plaćanja ⁽⁶⁾. U 2012. godini su rashodi za te programe iznosili 3 883 milijuna eura,
- *intervencije na poljoprivrednim tržištima* koje primjerice pokrivaju interventno skladištenje, izvozne subvencije, programe za pomoć u hrani te posebne potpore za sektor voća/povrća i vina (u ukupnom iznosu od 3 516 milijuna eura u 2012. godini).

⁽¹⁾ Članak 39. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. godine o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 209, 11.8.2005., str. 1.).

⁽³⁾ Uz iznimku određenih mjera poput promidžbenih mjera i programa za voće u školama koje se sufinanciraju.

⁽⁴⁾ Broj i iznos materijalnih prava svakog poljoprivrednika izračunavaju nacionalna nadležna tijela prema jednom od modela koje propisuju zakonski akti EU-a.

⁽⁵⁾ Bugarska, Češka, Estonija, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka.

⁽⁶⁾ Proizvodno vezana plaćanja su plaćanja koja se izračunavaju na temelju broja životinja i/ili broja hektara na kojima je zasađena određena kultura (npr. krave dojilje, pamuk, riža, itd.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.5. U okviru programa izravnih potpora iz EFJP-a, korisnici potpora EU-a imaju pravnu obvezu⁽⁷⁾ da ispunjavaju uvjete višestruke sukladnosti. Ti se uvjeti odnose na zaštitu okoliša, javno zdravlje, zdravlje životinja i biljaka, dobrobit životinja (propisani uvjeti za upravljanje (uvjeti SMR)) te na održavanje poljoprivrednog zemljišta u dobrom poljoprivrednom i ekološkom stanju (standardi GAEC)⁽⁸⁾. Ako poljoprivrednici ne poštuju ove obveze, potpora im se smanjuje⁽⁹⁾.

3.6. Rashodima ZPP-a upravlja se dijeljeno. Iako odgovornost za zakonitost i pravilnost potrošnje započinje u državama članicama⁽¹⁰⁾, Komisija snosi konačnu odgovornost za točno izvršenje proračuna. Rashodi se usmjeravaju kroz 81 agenciju za plaćanja koje su zadužene za vršenje isplata korisnicima. Prije vršenja isplata, agencije moraju izravno ili putem ovlaštenih tijela provjeriti prihvatljivost zahtjeva za potporom. Integrirani administracijsko-kontrolni sustav (IAKS) glavni je upravljački i kontrolni sustav kojim se osigurava pravilnost isplata izravnih potpora iz EFJP-a. Financijske izvještaje i platnu evidenciju agencija za plaćanja ispituju neovisna revizijska tijela (certifikacijska tijela) koja Komisiji dostavljaju godišnje potvrde i izvješća.

3.7. Komisija mora dobiti jamstvo da su upravljački i kontrolni sustavi koje su uspostavile države članice u skladu s uvjetima EU-a te da ti sustavi djelotvorno funkcioniraju.

3.8. Glavni rizici za pravilnost izravnih plaćanja leže u isplati potpora po površini onim zemljištima ili korisnicima koji ne ispunjavaju uvjete ili većem broju korisnika za istu zemljišnu parcelu, zatim u pogrešnom izračunu materijalnih prava i konačno u isplati premija za životinje za one životinje koje ne ispunjavaju potrebne uvjete. Glavni rizici za pravilnost intervencija na poljoprivrednim tržištima leže u odobravanju potpore za neprihvatljive ili prevelike troškove.

ODGOVORI KOMISIJE

3.5. Poštovanje obveze višestruke sukladnosti ne smatra se kriterijem prihvatljivosti za plaćanja u skladu sa ZPP-om i stoga se kontrole ovih zahtjeva ne odnose na zakonitost i pravilnost predmetnih transakcija. Višestruka sukladnost mehanizam je za kažnjavanje poljoprivrednika kada ne poštuju niz pravila koja u načelu proizlaze iz ostalih politika koje nisu ZPP i primjenjuje se na državljanke EU-a neovisno o ZPP-u. Stoga Komisija smatra da se kazne uvedene za povrede zahtjeva višestruke sukladnosti ne bi trebale uzeti u obzir za izračun stopa pogreške za ZPP.

Zajednički odgovor na 3.6. i 3.7. U skladu s člankom 5. Uredbe Komisije (EZ) br. 885/2006, tijela za ovjeravanje na godišnjoj osnovi provjeravaju ne samo godišnja financijska izvješća agencija za plaćanje, nego i njihove postupke unutarnje kontrole.

3.8. Komisija se slaže sa Sudom o glavnim rizicima za prvi stup ZPP-a.

Za izravna plaćanja cijeli je IAKS oblikovan na takav način da ublažava te rizike. Komisija je usmjerena na te rizike tijekom vlastitih revizija.

⁽⁷⁾ Članci od 4. do 6. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL L 30, 31.1.2009., str. 16.).

⁽⁸⁾ Iako se standardi GAEC navedeni u Prilogu III. Uredbi (EZ) br. 73/2009 primjenjuju na sve države članice, uvjeti SMR navedeni u Prilogu II. toj Uredbi obvezni su samo za skupinu EU-15. U skupini EU-10, uvjeti SRM postupno se uvode kroz razdoblje od 2009. do 2013. godine, a za skupinu EU-2 kroz razdoblje od 2012. do 2016. godine.

⁽⁹⁾ U skladu s člancima 70. i 71. Uredbe Komisije (EZ) br. 1122/2009 (SL L 316, 2.12.2009., str. 65.), razina umanjenja zbog nepoštivanja uvjeta SMR ili standarda GAEC kreće se između 1 % i 5 % u slučaju nemarnosti, te može dovesti do potpunog ukidanja potpore u slučaju namjernog neispunjavanja obveza.

⁽¹⁰⁾ Članci 3. i 9. Uredbe (EZ) br. 1290/2005.

Revizijski opseg i pristup

3.9. U **2. dijelu Priloga 1.1** poglavlju 1. prikazuje se cjelokupan revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju tržišnih i izravnih potpora u poljoprivredi, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 180 transakcija⁽¹¹⁾ kako je određeno u odlomku 6 **Priloga 1.1**. Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. Uzorak za 2012. godinu sastojao se od transakcija iz 16 država članica⁽¹²⁾,
- revizija je obuhvatila uvjete višestruke sukladnosti (odabrane obveze GAEC⁽¹³⁾ i SMR⁽¹⁴⁾). Slučajevi u kojima nisu poštovane obveze višestruke sukladnosti smatraju se pogreškama⁽¹⁵⁾ pod uvjetom da je bilo moguće utvrditi da je tijekom godine u kojoj se poljoprivrednik prijavio za potporu već postojala povreda obveza⁽¹⁶⁾. Osim toga, Sud je ispitao kako su države članice provele standarde i kontrole višestruke sukladnosti u kontekstu revizija sustava EPFRR-a. Rezultati tog rada izneseni su u poglavlju 4. (odlomak 4.24.), ali se mogu primijeniti i na ovo poglavlje,

3.9. Vidjeti odgovore na odlomke 1.11. i 1.12. o učinku povrata i financijskih ispravaka na zaštitu financijskih interesa EU-a.

- Komisija pomno prati razvijanje metodologije DAS-a (Izjava o jamstvu) Suda u pogledu mogućeg utjecaja na stopu pogreške.
- Vidjeti odgovor na odlomak 3.5.

⁽¹¹⁾ Kako bi se pružio bolji uvid u sastavne dijelove skupine koji nisu vezani za IAKS, uzorak je raslojen te je obuhvatio 140 transakcija vezanih za IAKS i 40 transakcija nevezanih za IAKS.

⁽¹²⁾ Češka, Danska, Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska i Ujedinjena Kraljevina.

⁽¹³⁾ Izbjegavanje širenja neželjene vegetacije, očuvanje terasa i maslinika te poštivanje obveza vezanih za najmanji broj grla stoke i košenje trave.

⁽¹⁴⁾ SMR 4 vezan za Direktivu Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. godine o zaštiti voda od zagađenja koje uzrokuju nitrati poljoprivrednog podrijetla (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.).

⁽¹⁵⁾ Obveze višestruke sukladnosti predstavljaju temeljne pravne uvjete koje moraju poštivati svi primatelji izravnih potpora EU-a. One su osnovni, a u mnogo slučajeva i jedini uvjeti koje treba ispuniti kako bi se opravdalo plaćanje punog iznosa izravne potpore, što objašnjava odluku Suda da slučajeve nepoštivanja višestruke sukladnosti smatra pogreškama.

⁽¹⁶⁾ Za svaki slučaj nepoštivanja, za mjerenje pogrešaka koristio se nacionalni sustav umanjena plaćanja. vidjeti i fusnotu 9.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- umanjena i izuzeća (koje države članice primjenjuju u slučajevima u kojima korisnici potpora EU-a prijave veću površinu ili broj životinja od stvarnog stanja⁽¹⁷⁾) nisu obuhvaćene izračunom stope pogreške koji je izradio Sud⁽¹⁸⁾,
- procjenom sustava IAKS je ispitan u trima agencijama za plaćanja⁽¹⁹⁾, u dvjema državama članicama koje koriste program jedinstvenih plaćanja - Luksemburgu i Ujedinjenoj Kraljevini (Sjevernoj Irskoj i Engleskoj), kao i nadzorne i kontrolne sustave koji se primjenjuju na program EU-a za pomoć u hrani za najugroženije osobe⁽²⁰⁾ u Španjolskoj i Italiji,
- revizija je obuhvatila pregled godišnjeg izvješća o radu Komisijine Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI) vezano za pitanja povezana s EFP-om,
- Sud je pregledao revizijski posao poravnanja računa koje je proveo DG AGRI te posjetio certifikacijska tijela u Luksemburgu i Ujedinjenoj Kraljevini (Sjeverna Irska). Rezultati tog rada, koji se mogu primijeniti i na ovo poglavlje, izneseni su u poglavlju 4. (vidjeti odlomke od 4.26. do 4.36.).

⁽¹⁷⁾ Uredba (EZ) br. 1122/2009 propisuje da se u slučajevima u kojima se prijavi površina koja je za 3 % ili dva hektara veća od stvarnog stanja, potpora izračunava na temelju utvrđene površine umanjene za dvostruku površinu koja je nepravilno prijavljena. Ako je razlika veća od 20 %, ne dodjeljuje se nikakva potpora za dotičnu skupinu usjeva. Slične se odredbe primjenjuju i na premije za životinje.

⁽¹⁸⁾ Osim u slučajevima u kojima su države članice već utvrdile nepravilnost bez primjene odgovarajućih umanjena/iznimki.

⁽¹⁹⁾ Agencije za plaćanja i ključne kontrole odabrane su na temelju analize rizika.

⁽²⁰⁾ Članak 43. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. kolovoza 2007. godine o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL L 299, 16.11.2007., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

3.10. **Prilog 3.1.** sadržava sažetak rezultata ispitivanja transakcija. Od 180 transakcije koje je revidirao Sud, u njih 74 (41 %) postojala je pogreška. Na temelju izmjerenih pogrešaka, Sud je procijenio da je najizglednija pogreška iznosila 3,8 % ⁽²¹⁾.

3.11. Sud smatra da su u znatnom broju transakcija u kojima je utvrđena pogreška nacionalna nadležna tijela imala dovoljno informacija da otkriju i isprave predmetne pogreške.

3.12. Od 74 transakcije u kojima su utvrđene pogreške, u njih 60 utvrđene su mjerljive pogreške vezane za točnost ili prihvatljivost isplata potpora. Najčešće pogreške vezane za točnost odnose se na uvećano prikazivanje zemljišta i na administrativne pogreške, od kojih većina pojedinačno predstavlja manje od 5 %. Slučajevi uvećanog prikazivanja površine utvrđeni su u 11 od posjećenih 16 država članica. Većina administrativnih pogrešaka odnosila se na netočne iznose materijalnih prava (vidjeti okvir 3.1.).

3.13. Veće pogreške vezane za točnost uglavnom se odnose na prevelike isplate za trajne pašnjake za koje usporednim provjerama prijavljenih parcela i podataka u sustavu identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) nisu otkrivene uvećana prijavljivanja jer su zemljišta koja ne ispunjavaju uvjete u bazi podataka navedenog sustava registrirana kao trajni pašnjaci koji ispunjavaju uvjete (vidjeti okvir 3.1.).

3.10. Iako je ovo stopa pogreške koju je procijenio ERS, ona ne mora nužno predstavljati stvarni rizik za proračun EU-a. Primjerice, primijećeno je da nepoštovanje pravila o nabavi ne mora nužno podrazumijevati zlorabu svih rashoda.

Komisija primjećuje da je niža granica pogreške koju je procijenio Sud ispod praga materijalnosti.

3.11. Komisija smatra i da se pravnim i tehničkim alatima (točnije integriranim administrativno-kontrolnim sustavima) koji su im na raspolaganju u zakonodavstvu ZPP-a za upravljanje i kontrolu rashoda državama članicama omogućuje otkrivanje i ispravak većine pogrešaka.

Međutim, kako je jasno navedeno u godišnjem izvješću o radu za 2012., revizije Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj pokazuju da u velikom broju država članica postoje značajne slabosti u upravljačkim i kontrolnim sustavima. Ti su nalazi osnova za postupke izdavanja potvrde o sukladnosti u pogledu odgovarajuće zaštite proračuna EU-a od rizika neredovitog plaćanja i u prosjeku oko 600 milijuna EUR svake se godine vraća natrag u proračun za EFJP.

3.12. Komisija napominje da je većina mjerljivih pogrešaka relativno mala u financijskom smislu i da se one uglavnom odnose na male razlike u ponovnom mjerenju parcela koje provodi Sud. Doista, 36 pogrešaka koje je otkrio Sud iznosi manje od 5 %, od kojih je 23 ispod 2 %.

Ako pogreške s obzirom na netočne vrijednosti materijalnih prava predstavljaju rizik za Fond, one se prate u postupku izdavanja potvrde o sukladnosti. Za netočno izračunavanje materijalnih prava za Francusku iz okvira 3.1., u tijeku su postupci izdavanja potvrde o sukladnosti koji obuhvaćaju financijske godine 2011. i 2012.

3.13. Komisija je svjesna problema i prati taj problem kroz postupak poravnavanja računa i prema potrebi kroz akcijski plan.

⁽²¹⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena brojka predstavlja najbolju procjenu. Sud je 95 % siguran da stopa pogreške u dokumentaciji iznosi između 1,7 % i 5,9 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 3.1. – Primjeri pogrešaka vezanih za točnost**Uvećane prijave - traženje potpore za zemljišta koja ne ispunjavaju uvjete**

U Španjolskoj, Austriji i Portugalu neke referentne parcele koje su prijavljene i dobivaju potporu kao trajni pašnjaci u stvarnosti su potpuno ili djelomično prekrivene kamenjem, gustom šumom ili grmljem, zbog čega ne bi smjele primati potpore EU-a ⁽²²⁾. Zahtjevi za potporom za ove parcele prihvaćeni su jer njihovo stvarno stanje nije bilo na odgovarajući način evidentirano u LPIS-u. U nekim su slučajevima parcele u prošlosti i bile korištene za poljoprivrednu djelatnost, no otkriveno je da su godinama napuštene.

Pogrešan izračun isplate materijalnih prava evidentiran u bazi podataka materijalnih prava

Revidirane isplate potpora putem programa jedinstvenih plaćanja u Francuskoj bile su nepravilne zbog neusklađenosti s nacionalnom vršnom vrijednošću za odobrena materijalna prava koja je određena zakonskim aktima EU-a ⁽²³⁾.

Pogrešan izračun materijalnih prava utvrđen je i u Luksemburgu (vidjeti odlomak 3.23.).

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.1. – Primjeri pogrešaka u pogledu točnosti**Uvećana prijavljivanja – traženje potpore za zemljišta koja ne ispunjavaju uvjete**

Postupci izdavanja potvrde za sukladnost koji su u tijeku pokrit će rizike koji se odnose na sve tri države članice koje navodi Sud.

Kada je riječ o prihvatljivosti pašnjaka u Španjolskoj, od nacionalnih tijela zahtijevalo se da djeluju po tom pitanju te im je u studenome 2010. predstavljen plan unaprjeđenja sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS). Taj plan unaprjeđenja sadržava upravo one mjere koje se odnose na provedbu primjene koeficijenta prihvatljivosti na pašnjačke parcele i na osiguravanje sustavnog ažuriranja LPIS-a pomoću rezultata provjera na licu mjesta. Komisija prati provedbu tog plana u okviru izdavanja potvrde o sukladnosti, čime će se obuhvatiti odgovarajući rizik za Fond.

Kada je riječ o Portugalu, nedostatak je podvrgnut akcijskom planu koji je završen 2013. Za predmetne godine, rizik Fonda podliježe postupku izdavanja potvrde o sukladnosti.

Pogrešan izračun isplate materijalnih prava evidentiran u bazi podataka materijalnih prava

U vezi s pogrešnim izračunom isplate materijalnih prava u Francuskoj, u tijeku su postupci izdavanja potvrde o sukladnosti koji obuhvaćaju financijsku godinu 2011. i financijsku godinu 2012. Od Francuske je zatraženo da ispravi vrijednost materijalnih prava bez nepotrebnog odgađanja. Komisija primjećuje da je njezin postupak utvrđivanja sukladnosti za netočnost isplate materijalnih prava u Francuskoj pokrenut kao praćenje u okviru vježbe DAS iz 2011. te da je ta pogreška jasno ograničena na Francusku. Točan iznos neopravdano isplaćenih sredstava za ukupnu populaciju bit će utvrđen i u potpunosti vraćen putem postupka utvrđivanja sukladnosti. Komisija procjenjuje da prekoračenje ove gornje granice predstavlja 0,2 postotna boda ukupne stope pogreške koju je ustanovio Sud.

Primjedba koja se odnosi na Luksemburg pratit će se putem postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

⁽²²⁾ Zakonski akti EU-a definiraju trajni pašnjak kao zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog travnatog bilja koje se tradicionalno nalazi na prirodnim pašnjacima.

⁽²³⁾ Sud je već ukazao na ovaj problem u okviru 3.2. svojeg godišnjeg izvješća za 2011. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.14. O otkrivenim sustavnim nedostacima vezanima za točnu procjenu prihvatljivosti trajnih pašnjaka već je bilo govora u prethodnim godišnjim izvješćima⁽²⁴⁾, a takvi su nedostaci otkriveni i u okviru revizija sustava provedenih u Ujedinjenoj Kraljevini (u Engleskoj i Sjevernoj Irskoj).

3.15. Što se tiče pogrešaka vezanih za prihvatljivost, Sud je utvrdio slučajeve u kojima prijavljeni troškovi nisu bili prihvatljivi (vidjeti okvir 3.2.).

Okvir 3.2. – Primjeri pogrešaka vezanih uz prihvatljivost - Neprihvatljivi troškovi za osoblje

Regionalna tijela u Portugalu nadležna za provedbu terenskih inspekcija potraživala su sredstva za plaće osoblja u tim tijelima kao za tehničku pomoć, što je protivno zakonskim aktima EU-a⁽²⁵⁾.

3.16. Na temelju ispitivanja odabranih obveza višestruke sukladnosti (vidjeti odlomak 3.9. druga alineja), Sud je utvrdio povredu obveza u 24⁽²⁶⁾ od 146 plaćanja na koja se te obveze odnose⁽²⁷⁾. Najčešći primjer utvrđenog nepoštivanja višestruke sukladnosti odnosi se na zemljišta koja se ne održavaju u skladu sa standardima GAEC, kao i na neprikladna i nedostatna skladišta za nitratre životinjskog podrijetla.

ODGOVORI KOMISIJE

3.14. Komisija je svjesna problema koji se odnose na prihvatljivost pašnjaka u toj državi članici i ta se stvar prati putem postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

Okvir 3.2. – Primjeri pogrešaka u pogledu prihvatljivosti – neprihvatljivi troškovi za osoblje

To će pitanje se pratiti u okviru postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

3.16. U pogledu najčešćih nepoštovanja koja je utvrdio Sud, Komisija tijekom svojih revizija višestruke sukladnosti posebnu pozornost obraća na definiranje i provedbu standarda GAEC i SMR4 (skladišni objekti za nitratre životinjskog podrijetla). Sve primijećene slabosti prate se putem postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

⁽²⁴⁾ Godišnje izvješće za 2007., tablica u Prilogu 5.1.2. za Portugal; godišnje izvješće za 2008., odlomak 5.36. za Španjolsku; godišnje izvješće za 2009., odlomak 3.38. za Španjolsku i Italiju; godišnje izvješće za 2010., tablica 3.2.1. za Španjolsku, godišnje izvješće za 2011., odlomak 3.20. i tablica 3.2. za Španjolsku, Italiju i Austriju.

⁽²⁵⁾ Članak 13. Uredbe (EZ) br. 1290/2005.

⁽²⁶⁾ 13 od 24 slučaja utjecala su na revidirana plaćanja, dok će preostalih 11 slučajeva utjecati samo na buduća plaćanja.

⁽²⁷⁾ Uočene povrede čine 0,2 postotnih bodova stope pogreške koju je Sud prikazao u odlomku 3.10.

DJELOTVORNOST SUSTAVA

Sustavi država članica vezani za pravilnost transakcija

3.17. **Prilog 3.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja nadzornih i kontrolnih sustava koje je proveo Sud ⁽²⁸⁾.

Integrirani administracijsko-kontrolni sustav (IAKS)

3.18. IAKS obuhvaća glavne programe koji se financiraju iz EFJP-a, odnosno program jedinstvenih plaćanja i program jedinstvenih plaćanja po površini, kao i sve programe za proizvodno vezana plaćanja po površini i programe premija za životinje. Sustav se sastoji od baza podataka o poljoprivrednim gospodarstvima i zahtjevima za potporom, sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS), baza podataka o životinjama i baza podataka o materijalnim pravima u državi članici koja provodi program jedinstvenih plaćanja. Sustav omogućuje nekoliko provjera prihvatljivosti, uključujući i usporedne provjere baza podataka i terenskih inspekcija.

3.19. Procjena IAKS-a obuhvatila je usklađenost s odredbama relevantnih propisa i procjenu djelotvornosti sustava u smislu osiguravanja zakonitosti i pravilnosti plaćanja, osobito sljedećih sastavnih dijelova:

- (a) administrativni i kontrolni postupci i kvaliteta baza podataka;
- (b) kontrolni sustavi temeljeni na fizičkim terenskim provjerama;
- (c) postupci koji osiguravaju povrat nepripadajućih isplata.

3.17. Na temelju zajedničkog upravljačkog sustava, unutarnja kontrola agencija za plaćanje ima odgovornost otkriti nedostatke. To znači da bi stalni sustav praćenja i unutarnje revizije agencije za plaćanje trebao prvi otkriti nedjelotvornost administrativnih i kontrolnih postupaka. Godišnje ovjeravanje poravnavanja računa koje provode tijela za ovjeravanje uključuje reviziju sukladnosti s akreditacijskim kriterijima. Agencija za plaćanje vrlo je često svjesna nedostataka i poduzima mjere za ispravljanje slabosti, a za takvo što treba vremena. Postupak izdavanja potvrde o sukladnosti uveden je kako bi se osigurala primjena financijskih ispravaka u državama članicama za financijske pogreške zbog slabih kontrola ili nesukladnosti s ključnim kontrolama.

⁽²⁸⁾ Nalazi koji se odnose na IAKS, osim onih koji su vezani za materijalna prava, odnose se i na mjere ruralnog razvoja povezane s površinom i životinjskim vrstama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.20. Revizije Suda ukazuju na postojanje negativnog utjecaja na djelotvornost IAKS-a, osobito utjecaja baza podataka koje se koriste za usporedne provjere.

Administrativni i kontrolni postupci i kvaliteta baza podataka

3.21. Administrativni i kontrolni postupci ⁽²⁹⁾ koje primjenjuju agencije za plaćanja po potrebi i mogućnosti moraju uključivati usporedne provjere, među ostalim i sa svim bazama podataka IAKS-a. Sud je provjerio sadržavaju li baze podataka potpune i pouzdane informacije, jesu li usporednim provjerama utvrđene odstupanja i jesu li po potrebi poduzete korektivne mjere.

3.22. LPIS je baza podataka koja sadrži evidenciju ukupne poljoprivredne površine (referentnih parcela) određene države članice i pripadajuće prihvatljive površine svake referentne parcele. LPIS se temelji na geografskom informacijskom sustavu (GIS) koji sadrži digitalizirane i georeferencirane granice parcela koje se trebaju temeljiti na prostornoj ortosnimci ⁽³⁰⁾. Površine prihvatljivih referentnih parcela trebaju se procijeniti na temelju najnovijih ortosnimki. Sud je utvrdio znatne nedostatke u revidiranom LPIS-u (vidjeti okvir 3.3.).

ODGOVORI KOMISIJE

3.20. Službe Komisije paze na točnost podataka u bazama podataka jer je to ključan element za ispravno upravljanje i kontrolu. Kada se otkriju nedostaci, od država članica zahtijeva se da ih isprave. Nadalje, rizik za Fond pokriven je u skladu s postupkom izdavanja potvrde o sukladnosti.

Iako se priznaje da će neizbježno uvijek biti određenih slabosti i nesavršenosti, službe Komisije međutim smatraju da je IAKS u cjelini solidan sustav za upravljanje rashodima ZPP-a.

⁽²⁹⁾ Članci 28. i 29. Uredbe (EZ) br. 1122/2009.

⁽³⁰⁾ Ortosnimke su zračne snimke koje se koriste za procjenu prihvatljivosti zemljišta u sustavu identifikacije zemljišnih parcela.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 3.3. – Primjeri netočnih podataka u sustavu identifikacije zemljišnih parcela/GIS-u

U Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj), agencija za plaćanja ne procjenjuje prihvatljivost zemljišta koja se smatraju javnim dobrom (329 000 ha) i tek djelomično koristi ortosnimke za procjenu prihvatljivosti drugih prijavljenih parcela. Sud je preispitao rizični uzorak pošumljenih parcela i utvrdio da su nekima od njih dodijeljene potpore EU-a, što je protivno zakonskim aktima EU-a.

U Ujedinjenoj Kraljevini (Sjevernoj Irskoj), neprihvatljive značajke u GIS-u nisu prikazane kao neprihvatljivo zemljište. U 2011. godini izvršena je nadogradnja LPIS-a kako bi se uklonili nedostaci otkriveni tijekom procjene kvalitete propisane zakonskim aktima EU-a ⁽³¹⁾. Sud je preispitao ograničeni uzorak referentnih parcela temeljen na riziku koje su prema ortosnimkama šume i utvrdio da su neke od tih parcela evidentirane kao trajni pašnjaci. Za nekoliko drugih parcela površine koja ispunjava uvjete i koje su evidentirane u LPIS-u utvrđeno je da su veće od ukupne površine parcele.

3.23. S obzirom na točnost plaćanja, Sud je utvrdio nedostatke u svim trima agencijama za plaćanja. U Luksemburgu su dostupna sredstva u državnoj pričuvi iskorištena za povećanje vrijednosti odobrenih materijalnih prava, što je protivno odredbama ⁽³²⁾ zakonskih akata EU-a. U Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj i Sjevernoj Irskoj), Sud je utvrdio nekoliko slučajeva u kojima se iznos potpore izračunao na temelju površina koje su veće nego što je utvrđeno terenskim provjerama koje su izvršili državni inspektori.

Kontrolni sustavi temeljeni na fizičkim terenskim provjerama

3.24. Kvaliteta terenskih mjerenja od ključne je važnosti za točno određivanje iznosa potpora. Sud je ponovno proveo niz mjerenja koja su ranije izvršile tri revidirane agencije za plaćanje. Mjerenja Suda u sva su tri slučaja odstupala više od važeće prihvatljive granice ⁽³³⁾ od rezultata koje su prijavili inspektori agencija za plaćanja (u Luksemburgu za 5 od 61, u Ujedinjenoj Kraljevini (Sjevernoj Irskoj) za 6 od 42, a u Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj) za 8 od 21 mjerenja).

⁽³¹⁾ Člankom 6. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1122/2009 propisana je obveza država članica da provode godišnju procjenu kvalitete svojeg LPIS-a.

⁽³²⁾ Članak 41. Uredbe (EZ) br. 73/2009.

⁽³³⁾ Članak 34. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1122/2009.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.3. – Primjeri netočnih podataka u sustavu identifikacije zemljišnih parcela/GIS-u

Trenutačno ne postoji zakonska obveza za uporabu ortosnimaka. Međutim, Komisija je u horizontalnoj uredbi koja se odnosi na kontrolu, financiranje i praćenje ZPP-a predložila da se od država članica zahtijeva da koriste takve snimke.

Ako revizije pokažu da su podaci u sustavu netočni i da to predstavlja rizik, to se prati u skladu s postupkom izdavanja potvrde o sukladnosti.

Kada je riječ o situaciji u Sjevernoj Irskoj, postupci ažuriranja koje su provele vlasti 2011. proizašli su iz revizija koje su provele službe Komisije u godinama od 2006. do 2009. Oni su doveli do financijskih ispravaka za godine do 2009. Za godine koje slijede još uvijek su u tijeku postupci izdavanja potvrde o sukladnosti.

3.23. Situacija u Luksemburgu pratit će se putem postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

Situacija u Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj i Sjevernoj Irskoj) prati se i pratit će se putem mnogih postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti.

3.24. Službe Komisije dijele stajalište Suda da je kakvoća provjera na licu mjesta važna. Revizije koje su provele službe Komisije otkrile su slične nedostatke u kakvoći provjera na licu mjesta i pronađene slabosti prate se putem postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti koji osiguravaju odgovarajuću pokrivenost rizika za proračun EU-a.

Revizije Komisije otkrile su i nedostatke IAKS-a u Engleskoj i Sjevernoj Irskoj. Te agencije za plaćanje već su podvrgnute financijskim ispravcima u tom pogledu te su u tijeku daljnji postupci izdavanja potvrde o sukladnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.25. Zakonski akti EU-a definiraju travnjak kao zemljište pokriveno travnatom vegetacijom. U Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj i Sjevernoj Irskoj) dodijeljene su potpore za program jedinstvenih plaćanja za šumska područja s pašnjacima. No kada je Sud ponovno obavio terenske inspekcije u Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj), za nekoliko je takvih parcela utvrđeno da ne sadržavaju travu i da stoga ne odgovaraju definiciji šumskih područja s pašnjacima. Državni su inspektori izvijestili da te površine ispunjavaju sve uvjete za potpore EU-a.

Postupci koji osiguravaju povrat nepripadajućih isplata

3.26. U trima agencijama za plaćanja odabranim za reviziju sustava IAKS-a Sud je ispitao računovodstvenu evidenciju kako bi utvrdio jesu li iznosi koji se trebaju vratiti točno knjiženi i jesu li točno prijavljeni Komisiji. Utvrđeno je da ti postupci u Luksemburgu i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj) funkcioniraju na zadovoljavajući način.

3.27. U Ujedinjenoj Kraljevini (Sjevernoj Irskoj) Sud je utvrdio da usklađivanje iznosa evidentiranih u dužnikovoj glavnoj knjizi s glavnim pojedinačnim evidencijama nije moguće u svim slučajevima te da obračunate kamate nisu evidentirane u tablici nepripadajućih plaćanja.

Kontrolni sustav koji se primjenjuje na program EU-a za pomoć u hrani za najugroženije osobe

3.28. Sud je ispitao kontrolne sustave koji se primjenjuju na program EU-a za pomoć u hrani za najugroženije osobe u Španjolskoj i Italiji. U okviru tog programa, dobavljač izabran putem natječaja obvezuje se osigurati određenu količinu hrane za dobrotvorne ustanove, koje je zatim dijele najugroženijim osobama⁽³⁴⁾ u EU-u. U mnogim se slučajevima dobavljaču plaća u obliku robe koja dolazi iz interventnih zaliha. Ta roba vrlo često dolazi iz interventnih skladišta određene države članice, ali ne iz one u kojoj se dijeli hrana. U tim slučajevima program za pomoć u hrani zahtijeva administrativnu suradnju među uključenim državama članicama.

3.29. U objema ispitanim agencijama za plaćanja Sud je procijenio da su sustavi vezani za raspodjelu hrane djelotvorni. Međutim, Sud je utvrdio da u administrativnoj suradnji među predmetnim državama članicama postoje određeni nedostaci (vidjeti **prilog 3.2.**).

ODGOVORI KOMISIJE

3.25. Službe Komisije svjesne su problema koje je prepoznao Sud i prate ih – vidjeti okvir 3.3.

Službe Komisije mišljenja su da, primjerice, za omogućavanje održavanja poljoprivrede u određenim područjima, države članice mogu provesti postupak kojim se osigurava da se prihvatljivo područje u okviru tih parcela uzme u obzir za plaćanje u onoj mjeri u kojoj se ta parcela u cijelosti još uvijek može smatrati „poljoprivrednom”. S državama članicama raspravljalo se o smjernicama koje sadržavaju primjere za ocjenjivanje takvog područja koje valja uzeti u obzir, koje su im podijeljene tijekom proteklih godina.

3.27. Komisija je svjesna situacije i prati je u kontekstu postupka poravnavanja računa.

3.29. Komisija je primijetila opću pozitivnu ocjenu Suda.

⁽³⁴⁾ Pojam „najugroženijih osoba“ definiran je u članku 1. stavku 3. Uredbe Komisije (EU) br. 807/2010 od 14. rujna 2010. o utvrđivanju detaljnih pravila za opskrbu hranom iz interventnih zaliha u korist najugroženijih osoba u Uniji (SL L 242, 15.9.2010., str. 9.).

Komisijine procjene stope preostale pogreške

3.30. DG AGRI procjenjuje stopu preostale pogreške (RER), tj. stupanj u kojem transakcije i dalje sadržavaju pogrešku nakon djelovanja nadzornih i kontrolnih sustava. Prije godišnjeg izvješća o radu za 2012. godinu, osnovni su elementi za ovu procjenu bili statistički podatci s terenskih inspekcija koje su prikupile države članice. DG AGRI temelji svoj izračun stope preostale pogreške na rezultatima nasumično odabranih statističkih prikazanih inspekcija. Kako bi se kompenzirali mogući nedostaci ili nepotpunosti u statističkim podatcima, DG AGRI je na stopu pogreške navedenu u statističkim podatcima primijenio 25 %-tno povećanje.

3.31. Poslije procjene pouzdanosti korištenih postupaka, DG AGRI je u svom godišnjem izvješću o radu za 2012. godinu uvelike izmijenio pristup izračunu stope preostale pogreške. Tim se pristupom sada vodi računa da statistički podatci o inspekcijama sadržavaju nedostatke koji utječu na njihovu pouzdanost i da oni ne obuhvaćaju sve sastavnice stope preostale pogreške. Stoga je DG AGRI izvršio pojedinačnu provjeru za svaku agenciju za plaćanja i po potrebi povećao prijavljenu stopu pogreške. Povećanje je iznosilo između 2 i 5 postotnih bodova, ovisno o ozbiljnosti nedostataka, i izvršeno je za 37 od ukupno 81 agencije za plaćanja.

3.32. Komisija je stoga izračunala da stopa preostale pogreške za proizvodno nevezane potpore po površini za 2012. godinu iznosi 2,4 %, što je 4,5 puta više u odnosu na stopu pogreške od 0,54 %⁽³⁵⁾ koja je izračunata na temelju statističkih podataka koje su pružile države članice.

3.33. Ovakvom promjenom pristupa odražavaju se nedostaci na koje je Sud ukazivao u prethodnim godišnjim izvješćima⁽³⁶⁾ i koje je potvrdila Komisijina Služba za unutarnju reviziju⁽³⁷⁾. Međutim, Sud smatra da Komisija također treba poduzeti korektivne mjere za preostala područja EFJP-a.

3.30. Način na koji je Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj uspostavila stopu preostale pogreške navedenu u njezinu godišnjem izvješću o radu za 2012. opisuje se u odlomku 3.31. Opis u odlomku 3.30. o tome kako se to činilo prethodnih godina izlazi iz područja primjene ovog izvješća.

3.31. Prethodnih godina Sud je kritizirao Glavnu upravu za poljoprivredu i ruralni razvoj zato što je stopu preostale pogreške temeljila samo na osnovi podataka iz izvješća država članica o kontrolama koje se one provele sa sigurnosnom maržom od 25 %. Za godinu 2012. za nevezana izravna plaćanja (SAPS i SPS) Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj razvila je i koristila novi integrirani pristup koji se primjenjuje na razini agencija za plaćanje koji se još uvijek temelji na kontrolnoj statistici država članica, ali u kojem se u obzir uzimaju i ostali dostupni revizijski dokazi kao što su mišljenje tijela za ovjeravanje, rezultat revizija Komisije i ocjene Suda o djelotvornosti kontrolnog sustava. Dostupni podaci iz revizija ERS-a, nalazi tijela za ovjeravanje i vlastite revizije Komisije integrirani su u opću ocjenu stanja na razini agencija za plaćanje i uzimaju se u obzir pri zbrajanju podataka na razini država članica i EU-27.

3.32. Kako je navedeno u godišnjem izvješću o radu za 2012. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj, postupci izdavanja potvrde o sukladnosti u tijeku su za 17 država članica na koje je utjecala stopa pogreške viša od 2 %. Rizični iznosi bit će sustavno vraćeni.

3.33. Novi integrirani pristup koji se koristio za 2012. za nevezane izravne potpore dalje će se razvijati i proširivati koliko to bude moguće na ostale mjere ZPP-a za 2013.

⁽³⁵⁾ Ponderirani prosjek stopa pogrešaka za skupinu EU 27 koji su države članice prijavile u statistici o inspekcijama nad proizvodno nevezanim potporama po površini.

⁽³⁶⁾ Posljednji put u godišnjem izvješću za 2011. godinu, odlomak 3.41.

⁽³⁷⁾ Odlomak 3.1.5 godišnjeg izvješća o radu za 2012. godinu uprave DG AGRI.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.34. Rezultati novog pristupa potvrđuju da se iz statistike država članica o provedenim inspekcijama, iz izjava ravnatelja agencija za plaćanje i iz revizija certifikacijskih tijela može dobiti samo ograničeno jamstvo. Naime, ravnatelji agencija za plaćanje dali su bezuvjetno mišljenje za svih 37 agencija za plaćanja za koje je Komisija odlučila povećati stopu pogreške za proizvodno nevezane potpore po površini koja je ranije prijavljena u statistici, a za 32 agencije isto su učinila i certifikacijska tijela.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključci za 2012. godinu**

3.35. Za ovu skupinu politika:

- ispitivanje transakcija ukazuje na to da najizglednija pogreška prisutna u revidiranim dokumentima iznosi 3,8 %,
- od tri ispitana nadzorna i kontrolna sustava IAKS-a⁽³⁸⁾, dva su procijenjena kao nedjelotvorna (u Ujedinjenoj Kraljevini (u Engleskoj i Sjevernoj Irskoj), a treći je procijenjen kao djelomično djelotvoran (u Luksemburgu),
- dva ispitana nadzorna i kontrolna sustava vezana za raspodjelu hrane najugroženijim osobama procijenjena su kao djelotvorna.

Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u priznatim rashodima postoji značajna razina pogreške.

ODGOVORI KOMISIJE

3.34. Vidjeti odgovor na odlomak 3.32.

Rad tijela za ovjeravanje uvelike će se proširiti u okviru provedbe reforme ZPP-a: oni će na reprezentativnom uzorku morati ponovno provesti administrativne kontrole i kontrole na licu mjesta koje provode agencija za plaćanje kako bi dala mišljenje o zakonitosti i pravilnosti predmetnih transakcija za rashode i na taj način provjeriti kontrolnu statistiku.

3.35. Vidjeti odgovor na odlomke 1.12. i 1.13. o učinku povrata i financijskih ispravaka na zaštitu financijskih interesa EU-a.

- Službe Komisije u svojim vlastitim revizijama otkrile su nalaze slične nalazima Suda. Njih se prati pomoću postupka izdavanja potvrde o sukladnosti. Ako nalazi Suda otkriju daljnji rizik koji treba pokriti, razmotrit će se pokretanje odgovarajućih postupaka.

Komisija naglašava da ona štiti financijske interese proračuna EU-a putem financijskih ispravaka u okviru postupka izdavanja potvrde o sukladnosti. Osim toga, nedostaci u upravljačkim i kontrolnim sustavima država članica rješavaju se putem ciljanih i sveobuhvatnih akcijskih planova, gdje je to potrebno. Komisija isto tako primjećuje da je niža granica pogreške koju je procijenio Sud ispod praga materijalnosti.

⁽³⁸⁾ Svi ispitani sustavi IAKS-a odabrani su na temelju analize rizika.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

3.36. U **Prilogu 3.3.** prikazani su rezultati procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvaćanju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu Sud je predstavio sedam preporuka. Od tih preporuka, dvije su provedene većim dijelom, četiri manjim dijelom, a jedna nije provedena.

3.37. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud preporuča Komisiji i državama članicama da povećaju i ubrzaju svoja nastojanja kako bi osigurali da:

- **1. preporuka:** je prihvatljivost zemljišta, a osobito trajnih pašnjaka primjereno evidentirana u LPIS-u, posebice u slučajevima u kojima su površine potpuno ili djelomično prekrivene kamenjem, šibljem, gustom šumom ili grmljem, odnosno u kojima su zemljišta već godinama zapuštena (vidjeti odlomke 3.13. i 3.25. te okvir 3.3.);

3.36. Komisija ima drukčije stajalište o stanju provedbe preporuka navedenih u prethodnim godišnjim izvješćima:

- „provedba u većini aspekata”: Komisija smatra da je provedba tih točaka stalna i da se nikada ne može smatrati završenom (uporaba ortosnimaka postaje obveza, LPIS se ažurira temeljem novih ortosnimaka te se ispravljaju pogreške u kontrolnim sustavima i bazama podataka IAKS-a),
- „provedba u nekim aspektima”: osiguranje da provjere na licu mjesta budu dovoljne kakvoće i da to provjeravaju tijela za ovjeravanje neprekidni je proces,
- pojašnjavanje pravila o prihvatljivosti: Komisija je dala prijedloge u kontekstu reforme ZPP-a, a smjernice za rad koji vrše tijela za ovjeravanje temeljito su pregledane i predstavljene državama članicama i tijelima za ovjeravanje,
- minimalni zahtjevi za godišnje održavanje pašnjaka postavljeni na razini EU-a: prijedlozima za reformu ZPP-a predviđa se da to učine države članice.

3.37.

Kako bi osigurale održavanje poljoprivrede u određenim područjima, države članice mogu provesti postupak kojim se osigurava da se prihvatljiva područja u okviru tih parcela uzmu u obzir za plaćanje u onoj mjeri u kojoj se ta parcela u cijelosti još uvijek može smatrati „poljoprivrednom”. S državama članicama raspravljalo se o smjernicama koje sadržavaju primjere za ocjenjivanje takvog područja koje valja uzeti u obzir, koje su im podijeljene tijekom proteklih godina.

Ako se otkrije da država članica ne provodi točnu evidenciju prihvatljivog područja, taj predmet podliježe postupku izdavanja potvrde o sukladnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** se odmah poduzmu korektivne mjere u slučajevima gdje su utvrđeni nedostaci ili zastarjelost administrativnih i kontrolnih sustava i/ili baza podataka IAKS-a (vidjeti odlomke 3.13. te od 3.22. do 3.23.);
- **3. preporuka:** se plaćanja temelje na rezultatima inspekcije (vidjeti odlomak 3.23.) te da su terenske inspekcije dostatne kvalitete kako bi se na pouzdan način mogla utvrditi prihvatljivost zemljišta (vidjeti odlomke 3.24. i 3.25.);
- **4. preporuka:** se rad ravnatelja agencija za plaćanja i certifikacijskih tijela vezan uz njihove izjave i uvjerenja osmisli na takav način i da bude takve kvalitete da može pružiti pouzdanu osnovu za procjenu zakonitosti i pravilnosti glavnih transakcija (vidjeti odlomke od 3.30. do 3.34.).

ODGOVORI KOMISIJE

Kada službe Komisije otkriju takve probleme za vrijeme svojih revizija, one od države članice zahtijevaju da poduzme popravne postupke. Ako je problem posebno hitan, od države članice zahtijeva se da provede popravni akcijski plan koji službe pomno prate. Do sada je utvrđeno da su takvi planovi vrlo djelotvorni. Komisija također osigurava da se financijski rizik za proračun EU-a koji proizlazi iz takvih nedostataka pokrije financijskim ispravcima uvedenima kroz postupak izdavanja potvrde o sukladnosti.

Komisija dijeli stajalište Suda u ovom smislu i nastavit će usmjeravati svoje revizije na rizik zemljišta koje ne ispunjava uvjete, a koje nije otkriveno prije plaćanja. Po potrebi će se primijeniti financijski ispravci kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a.

Komisija nastavlja pratiti rad tijela za ovjeravanje pomoću analize dokumenata koji se odnose na financijsko poravnavanje računa kao i na revizijske misije u tijelima za ovjeravanje. Osim toga, 2012. provedene su posebne revizijske misije u 14 tijela za ovjeravanje kako bi se pregledao njihov rad na kontrolama na licu mjesta i kontrolnoj statistici jer je Komisija utvrdila da su ta područja posebno rizična. U rujnu 2012. organiziran je sastanak stručne skupine tijela za ovjeravanje. Nadalje, u pripremama za novo programsko razdoblje i u skladu s većom odgovornošću tijela za ovjeravanje za pokrivanje zakonitosti i pravilnosti rashoda 2013. organizirani su bilateralni sastanci s tijelima za ovjeravanje.

PRILOG 3.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA VEZANIH ZA POLJOPRIVREDU: TRŽIŠNE I IZRAVNE POTPORE

	2012.			2011.	2010.	2009.
	Vezano za IAKS	Nevezano za IAKS	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA						
Ukupne transakcije:	140	40	180	180	146	148
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:						
Bez pogreške	60 % (84)	55 % (22)	59 % (106)	61 %	73 %	76 %
S jednom ili više pogreški	40 % (56)	45 % (18)	41 % (74)	39 %	27 %	24 %
Analiza transakcija s pogreškom						
Analiza prema vrsti pogreške						
Nemjerljive pogreške:	14 % (8)	33 % (6)	19 % (14)	14 %	26 %	31 %
Mjerljive pogreške:	86 % (48)	67 % (12)	81 % (60)	86 %	74 %	69 %
Prihvatljivost	12 % (6)	67 % (8)	23 % (14)	23 %	3 %	13 %
Učestalost	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	0 %
Točnost	88 % (42)	33 % (4)	77 % (46)	75 %	97 %	87 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI						
Najizglednija stopa pogreške				3,8 %		
Gornja granica pogreške				5,9 %		
Donja granica pogreške				1,7 %		

⁽¹⁾ Kako bi se bolje razumjela područja različitih profila rizika unutar iste skupine politika, uzorak je podijeljen u različite dijelove.

⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama predstavljaju stvaran broj transakcija.

PRILOG 3.2.

REZULTATI ISPITIVANJA SUSTAVA ZA POLJOPRIVREDU: TRŽIŠNE I IZRAVNE POTPORE

Procjena odabranih nadzornih i kontrolnih sustava – EFJP

Država članica (Agencija za plaćanja)	Program	rashodi vezani uz IAKS (nacionalna vršna vrijednost, Prilog VIII. Uredbe (EZ) br. 73/2009) (1 000 eura)	Administrativni i kontrolni postupci za osiguravanje ispravnog plaćanja, uključujući kvalitetu baza podataka	Metodologija, odabir, izvršenje i kontrola kvalitete terenskih inspekcija te izvještavanje o zasebnim rezultatima	Postupci za povrat nepripadajućih isplata	Sveukupna procjena (*)
UK (Engleska)	Program jedinstvenih plaćanja	3 988 042	Nije djelotvorno 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9	Djelomično djelotvorno a	Djelomično djelotvorno A	Nedjelotvorno
UK (Sjeverna Irska)	Program jedinstvenih plaćanja	3 988 042	Nedjelotvorno 1, 3, 5, 6, 9, 10	Djelomično djelotvorno a	Djelomično djelotvorno A, B	Nedjelotvorno
Luksemburg	Program jedinstvenih plaćanja	37 679	Djelomično djelotvorno 2, 4	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno

(*) Ukupna procjena ne može biti bolja od procjene administrativnih i kontrolnih postupaka.

- 1 Nepotpune ili netočne informacije o veličini i prihvatljivosti zemljišta u bazi podataka LPIS.
- 2 Postupak uknjižbe potraživanja nema dovoljno ugrađenih kontrola za sprječavanje retrogradnog upisa datuma zaprimanja.
- 3 Pogreške u potraživanjima ispravljene su kao očite pogreške bez primjene sankcija kada su se te sankcije trebale primijeniti.
- 4 Vrijednosti materijalnih prava povećavale su se protivno zakonskim aktima EU-a.
- 5 Neispravna primjena definicije poljoprivrednika koju je odredio EU.
- 6 Potpore isplaćene za neprihvatljiva područja.
- 7 Nedosljednosti u bazi podataka materijalnih prava.
- 8 Nprimjenjivanje sankcija za područja koja su neispravno prijavljena jer se nalaze na javnom dobru.
- 9 Inspekcijski rezultati nisu ispravno obrađeni u bazi podataka IAKS-a.
- 10 Nedostaci u administrativnim usporednim provjerama i potpore isplaćene prije poravnanja nepravilnosti.

a Nedovoljna kvaliteta mjerenja zemljišta tijekom terenskih provjera.

A Netočni podatci u dužnikovoj računovodstvenoj dokumentaciji.

B Kašnjenja u knjiženju dugova i obavještavanju poljoprivrednika o obvezama vraćanja duga.

Država članica (Agencija za plaćanja)	Program	Rashodi (*) (1 000 eura)	Postupci nabave	Suradnja s drugim državama članicama	Provedba plana	Nadzor i kontrola	Sveukupna procjena
Španjolska (FEGA)	Pomoć u hrani, 2011.	74 731	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno 1	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno
Italija (AGEA)	Pomoć u hrani, 2012.	22 103	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno 2	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno

(*) Ne uključuje vrijednost interventnih zaliha.

- 1 Španjolskoj su dodijeljene žitarice koje se čuvaju u interventnim skladištima u Francuskoj i obrano mlijeko u prahu koje se čuva u interventnim skladištima u Irskoj. Za oba proizvoda, uspješni ponuđači dobili su povrat troškova prijevoza u Španjolsku. Zakonskim je aktima EU-a propisano da se u tim slučajevima prijevoz u određenu zemlju mora provjeriti posebnim postupkom (obrazac T5) kojeg su francuske i irske vlasti odbile pokrenuti. Stoga su španjolske vlasti koristile alternativni postupak koji Sud smatra manje djelotvornim.
- 2 Italija je organizirala zajednički natječajni postupak za dostavu tjestenine u Italiju i Maltu, djelomično u zamjenu za žitarice koje se čuvaju u interventnim skladištima. Kao rezultat ovog postupka, Malta je trebala zaprimiti 224 tona tjestenine, u zamjenu za odgovarajuću količinu žitarica. No zbog administrativne pogreške Italija je Malti ispostavila samo 180 tona tjestenine.

PRAĆENJE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA POLJOPRIVREDU: TRŽIŠNE I IZRAVNE POTPORE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2010.	3.58. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2010. godinu, Sud preporuča da Komisija poduzme odgovarajuće korake kako bi osigurala da: (a) upotreba ortosnimki postane obvezna te da se LPIS redovito ažurira na temelju novih ortosnimki (vidjeti odlomak 3.31.) ⁽¹⁾ ;		X					
	(b) agencije za plaćanja uklone uočene nedostatke vezane za utvrđene manjkavosti kontrolnih sustava i baza podataka IAKS-a (vidjeti odlomke 3.23. do 3.25.) ⁽¹⁾ ;		X					
	(c) terenske inspekcije budu dostatne kvalitete kako bi se na pouzdan način mogla utvrditi prihvatljivost zemljišta (vidjeti odlomke 3.38. i 3.39.);			X				
	(d) certifikacijska tijela na primjeren način provjeravaju kvalitetu inspekcija i o njima izvještavaju (vidjeti odlomke 3.46. i 3.47.).			X				
2009.	3.73. Sud preporuča da se uklone otkriveni nedostaci sustava. U tom pogledu, nedostaci koje treba najhitnije ukloniti iz programa jedinstvenih plaćanja i programa jedinstvenih plaćanja po površini su: (c) pojasniti i dodatno ojačati pravila kako se izravne potpore EU-a ne bi isplaćivale tražiteljima koji ne koriste zemljište za poljoprivrednu djelatnost, niti ga održavaju prema standardima GAEC;			X				
	(d) odrediti na razini EU-a minimalne godišnje uvjete održavanja koji su uvjet za izravnu potporu EU-a.				X			

⁽¹⁾ Slične su preporuke iznesene u odlomku 3.73. (a) i (b) godišnjeg izvješća za 2009. godinu

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2009.	3.75. Osim toga, Sud smatra da je potrebno preispitati Komisijine smjernice koje se odnose na rad certifikacijskih tijela u smislu vrste i opsega tog rada te obveza izvještavanja, osobito u pogledu rada vezanog za provjeru statistike država članica o provedenim kontrolama i inspekcijama.			X				

POGLAVLJE 4.

Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	4.1.–4.8.
Posebne značajke skupine politika	4.2.–4.7.
Revizijski opseg i pristup	4.8.
Pravilnost transakcija	4.9.–4.19.
Ruralni razvoj	4.10.–4.18.
Okoliš, ribarstvo i zdravstvo	4.19.
Djelotvornost sustava	4.20.–4.41.
Ruralni razvoj	4.20.–4.39.
Sustavi država članica vezani za pravilnost transakcija	4.20.–4.25.
Sustavi Komisije vezani za pravilnost transakcija	4.26.–4.39.
Okoliš, ribarstvo i zdravstvo	4.40.–4.41.
Zaključak i preporuke	4.42.–4.45.
Zaključak za 2012. godinu	4.42.
Preporuke	4.43.–4.45.
Prilog 4.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	
Prilog 4.2. – Rezultati ispitivanja sustava za ruralni razvoj	
Prilog 4.3. – Praćenje prethodnih preporuka za ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

4.1. U ovom je poglavlju opisana posebna procjena ruralnog razvoja, okoliša, ribarstva i zdravstva koja obuhvaća dio područja politika „Poljoprivreda i ruralni razvoj” koji se odnosi na ruralni razvoj, zajedno s područjem politika „Pomorska pitanja i ribarstvo”, „Zdravlje i zaštita potrošača” te „Mjere zaštite okoliša i klime”. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava nalaze se u **tablici 4.1.**

Tablica 4.1. – Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo – ključni podaci za 2012. godinu

(milijuna eura)

Područje politike	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Ruralni razvoj	Ruralni razvoj	13 258	Dijeljeno
	Pretpristupne mjere	7	Decentralizirano
	Međunarodni aspekti područja politike „Poljoprivreda i ruralni razvoj”	4	Izravno centralizirano
		13 269	
Pomorska pitanja i ribarstvo	Operativni rashodi	705	Centralizirano / dijeljeno
	Administrativni rashodi	40	Izravno centralizirano
		745	
Zdravstvo i zaštita potrošača	Operativni rashodi	518	Izravno centralizirano / Neizravno centralizirano
	Administrativni rashodi	117	Izravno centralizirano
		635	
Mjere zaštite okoliša i klime	Operativni rashodi	286	Izravno centralizirano / Neizravno centralizirano
	Administrativni rashodi	96	Izravno centralizirano
		382	
Ukupna plaćanja u godini		15 031	
– ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾		253	
Ukupni operativni rashodi		14 778	
– predujmovi ⁽²⁾		500	
+ klirinzi predujmova ⁽²⁾		716	
Revidirana skupina podataka, ukupno		14 994	
Ukupne obveze u godini		16 972	

⁽¹⁾ Revizija administrativnih rashoda prikazana je u poglavlju 9.

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (za detalje vidi Prilog 1.1., odlomak 6.).

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2012.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke skupine politika

4.2. Ruralni razvoj dio je zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) čiji su opći ciljevi i izvori financiranja predstavljeni u poglavlju 3. (odlomci 3.2. i 3.3.). Također, upravljanje i kontrola rashoda ZPP-a opisani su u poglavlju 3. (odlomci 3.6. i 3.7.).

4.3. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) sufinancira rashode za ruralni razvoj po različitim stopama kroz programe ruralnog razvoja država članica (13 269 milijuna eura u 2012. godini) ⁽¹⁾. Rashodi obuhvaćaju 45 mjera koje uključuju i mjere vezane za određena područja (kao što su plaćanja u okviru agrarno-okolišnih mjera i naknade poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima), kao i one mjere one koje nisu vezane za određena područja (kao što je modernizacija poljoprivrednih gospodarstava i uspostava osnovnih usluga za gospodarstvo i stanovništvo ruralnih područja).

4.4. Politika zaštite okoliša Europske unije osmišljena je tako da pridonosi zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša, života svojih građana te racionalnom korištenju prirodnih resursa, i to na međunarodnoj razini. Financijski instrument za okoliš (LIFE) ⁽²⁾ najvažniji je program u smislu sredstava (212 milijuna eura rashoda u 2012. godini) za sufinanciranje projekata u državama članicama, a odnosi se na prirodu i biološku raznolikost; politike okoliša i upravljanje okolišem te informacijske i komunikacijske sustave.

4.5. Zajednička ribarstvena politika iz područja politika „Pomorska pitanja i ribarstvo” ima slične opće ciljeve kao i zajednička poljoprivredna politika (vidi poglavlje 3., odlomak 3.2.). Europski fond za ribarstvo ⁽³⁾ (eng. *EFF*) glavni je instrument (478 milijuna eura rashoda u 2012. godini).

⁽¹⁾ U ovaj su iznos uključena plaćanja vezana uz završetak ranijih programa (od 2000. do 2006.) (135 milijuna eura), kao i za druge mjere (genetski resursi) (1,2 milijuna eura).

⁽²⁾ Uredba (EZ) br. 614/2007 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 149, 9.6.2007., str. 1.).

⁽³⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1198/2006 (SL L 223, 15.8.2006., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.6. Na području zdravstva i zaštite potrošača, EU pridonosi zaštiti zdravlja ljudi, životinja i biljaka te dobrobiti potrošača. Većina plaćanja vrši se za programe iskorjenjivanja bolesti životinja te agencije EU-a ⁽⁴⁾ (redom 215 milijuna eura i 167 milijuna eura u 2012. godini).

4.7. Glavni rizik za pravilnost cjelokupne skupine politika jest neprihvatljivost rashoda zbog neusklađenosti s često složenim pravilima i uvjetima prihvatljivosti. Kod ruralnog razvoja ovaj se rizik dodatno povećava za neke programe s niskim stopama provedbe u okviru kojih mogu biti prijavljeni neprihvatljivi rashodi kako države članice ne bi izgubile sredstva EU-a.

Revizijski opseg i pristup

4.8. **Prilog 1.1.** poglavlju 1. opisuje opći revizijski pristup i metodologiju Suda. Za reviziju ruralnog razvoja, zaštite okoliša, ribarstva i zdravstva potrebno je obratiti pažnju na sljedeće pojedinosti:

- revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 177 transakcija kako je definirano u **Prilogu 1.1.**, odlomak 6. Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. U 2012. godini uzorak se sastojao od 160 transakcija vezanih za ruralni razvoj ⁽⁵⁾ i 17 vezanih za zaštitu okoliša, ribarstvo i zdravstvo ⁽⁶⁾,

ODGOVORI KOMISIJE

4.7. U odnosu na složena pravila i uvjete prihvatljivosti koje navodi Sud, Komisija ističe da su oni, u određenoj mjeri, posljedica ambicioznih ciljeva politike ruralnog razvoja.

Nadalje, Komisija bi željela istaknuti da je u okviru svojih revizija na kojima se temelje opažanja Suda u ovom poglavlju Sud pronašao samo nekoliko slučajeva kojima se podupire njegova tvrdnja o daljnjem povećanju opasnosti za pravilnost ruralnog razvoja jer države članice prijavljuju neprihvatljive rashode kako ne bi izgubile sredstva EU-a.

Sama Komisija primijetila je da neke države članice u velikoj mjeri koriste pretplaćanja i instrumente financijskog inženjeringa kojima se može utjecati na smanjenje ili izbjegavanje gubitka sredstava u skladu s pravilima N+2. Kako bi ublažile rizik, službe Komisije o tim su pitanjima razgovarale s državama članicama.

4.8. Vidjeti iscrpne komentare u poglavlju 1.

- Komisija pažljivo prati promjene u metodologiji Suda, uključujući uzorkovanje u dvije faze, u svjetlu svih mogućih učinaka na procijenjenu stopu pogrešaka.

⁽⁴⁾ Europski centar za sprječavanje i kontrolu bolesti, Europska agencija za sigurnost hrane, Europska agencija za lijekove.

⁽⁵⁾ Češka, Njemačka (Brandenburg i Berlin, Schleswig-Holstein), Grčka, Španjolska (Andaluzija), Francuska, Italija (Basilicata, Bolzano, Sardinija), Litva, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Finska i Ujedinjena Kraljevina (Engleska, Škotska).

⁽⁶⁾ Uzorak se sastojao od 11 transakcija pod izravnim upravljanjem te 6 pod zajedničkim upravljanjem u Češkoj, Grčkoj, Španjolskoj, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- predmet ispitivanja višestruke sukladnosti s obvezama GAEC-a (dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti) te odabrani propisani standardi upravljanja (SMR) ⁽⁷⁾ za koje su dokazi bili dostupni te za koje je tijekom revizijskog posjeta donesen zaključak,
- smanjenja i isključenja (koja bi države članice trebale primijeniti u slučajevima kada korisnici pomoći EU-a prijave područje, broj životinja ili prihvatljive rashode ⁽⁸⁾ većima nego što to stvarno jesu) Sud nije uključio u izračun stope pogreške ⁽⁹⁾,
- procjenom sustava za ruralni razvoj ispitano je sedam agencija za plaćanja ⁽¹⁰⁾ u šest zemalja članica: Bugarskoj, Njemačkoj (Brandenburg i Berlin), Francuskoj, Poljskoj, Rumunjskoj (obje agencije za plaćanja) i Švedskoj. U području zdravlja i potrošača Sud je ispitivao interni kontrolni sustav DG SANCO-a ⁽¹¹⁾,
- pregledana su godišnja izvješća Komisije o aktivnostima DG AGRI-ja ⁽¹²⁾ (u pogledu ruralnog razvoja) i DG MARE-a ⁽¹³⁾,
- nadalje, u svrhu procjene osnovanosti Komisijinih odluka u postupku poravnanja računa, Sud je provjerio revizijski rad DG AGRI-ja vezan uz poravnanje računa (za EFJP i EPFRR) te posjetio certifikacijska tijela u Bugarskoj, Luksemburgu, Rumunjskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Sjevernoj Irskoj).

ODGOVORI KOMISIJE

- Poštovanje obveza višestruke sukladnosti ne predstavlja kriterij prihvatljivosti za plaćanja u okviru ZPP-a, stoga kontrole tih zahtjeva ne mogu biti uključene u zakonitost i pravilnost predmetnih transakcija. Višestruka sukladnost je mehanizam na temelju kojeg se poljoprivrednici kažnjavaju kada ne poštuju niz pravila koja općenito proizlaze iz drugih politika izvan ZPP-a i primjenjuju se na građane neovisno o ZPP-u. Prema tome, Komisija smatra da se kazne propisane za povrede zahtjeva za Višestruku sukladnost ne trebaju uzimati u obzir za izračun stopa pogrešaka za ZPP.

⁽⁷⁾ Svi uvjeti za SMR-ove od 6. do 8. (identifikacija i upis životinja) te očigledna neusklađenost sa 1. SMR-om (Direktiva o pticama), 2. (Direktiva o podzemnim vodama), 4. (Nitratna direktiva) te 16. i 18. (dobrobit životinja).

⁽⁸⁾ Članci 16., 17. i 30. Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 od 27. siječnja 2011. godine kojima se detaljno utvrđuju pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 koja se odnosi na provođenje kontrolnih postupaka kao i višestruke sukladnosti u pogledu mjera potpore ruralnom razvoju (SL L 25, 28.1.2011., str. 8.).

⁽⁹⁾ Osim u slučajevima u kojima su države članice već otkrile nepravilnost bez primjene nužnih smanjenja/isključenja.

⁽¹⁰⁾ Agencije za plaćanja i ključne kontrole odabrane su na temelju analize rizika.

⁽¹¹⁾ Glavna uprava Europske komisije za zdravlje i potrošače (DG SANCO).

⁽¹²⁾ Glavna uprava Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI).

⁽¹³⁾ Glavna uprava Europske komisije za pomorska pitanja i ribarstvo (DG MARE).

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

4.9. **Prilog 4.1.** sadrži sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 177 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 111 (63 %) bile su prisutne pogreške. Na temelju izbrojenih pogrešaka Sud procjenjuje da je najizglednija pogreška iznosila 7,9 % ⁽¹⁴⁾.

Ruralni razvoj

4.10. U pogledu rashoda za ruralni razvoj, od 160 uzorkovanih transakcija u njih 101 (63 %) bila je prisutna pogreška, pri čemu su njih 59 (58 %) bile mjerljive pogreške.

4.11. Za većinu transakcija s pogreškama Sud smatra da su nadležna državna tijela raspolagala s dovoljno podataka za otkrivanje i ispravljanje predmetnih pogrešaka.

4.12. Ispitivanje transakcija rezultiralo je provjerom transakcija za 27 različitih mjera. Od 160 transakcija, 80 se odnosilo na određeno područje, a 80 nije bilo vezano za određeno područje. Pogreške su pronađene u svim državama članicama i u gotovo svim mjerama uključenima u uzorak. Kao i 2011. godine, većinski se dio (65 %) najizglednije pogreške naznačene u odlomku 4.9. odnosio na mjere koje nisu vezane uz određeno područje.

4.9. Komisija uzima u obzir najvjerojatniju stopu pogrešaka koju procjenjuje Sud. Ona se ne slaže s procjenom Suda o zakonitosti i pravilnosti jedne transakcije. Uslijed toga Komisija je razinu nedospjelih plaćanja procijenila nižom.

Iako je svjesna da se akcijskim planom razvijenim u 2012. neće dobiti neposredan učinak, Komisija napominje da je razina pogreške koju je predvidio Sud ostala stabilna. Vidjeti i odgovore na 1.12. i 1.13. o učinku povrata i financijskih ispravaka na zaštitu financijskih interesa EU-a.

4.10. Glavni direktor Glavne uprave za poljoprivredu ostao je rezerviran u odnosu na rashode za ruralni razvoj u svojoj izjavi o jamstvu za 2012.

Rezervacija je popraćena nizom korektivnih radnji koje je Komisija utvrdila zajedno s 27 država članica u cilju popravljivanja situacije.

Stopu pogrešaka za ruralni razvoj treba promatrati u svjetlu ambicioznih ciljeva politike ruralnog razvoja.

4.11. Komisija se slaže da su nacionalna nadležna tijela potencijalno mogla uočiti mnoge pogreške koje je Sud pronašao: pravilima ZPP-a državama članicama omogućuju se nužni instrumenti za ublažavanje većine rizika od pogrešaka. Nakon rezervacija glavnog direktora Glavne uprave za poljoprivredu u 2011. i 2012. provedeni su opsežni akcijski planovi u suradnji s državama članicama u cilju utvrđivanja osnovnih uzroka pogrešaka i odgovarajućih mjera za njihovo ispravljanje.

4.12. Tijekom vlastitih revizija u nekim državama članicama, službe Komisije pronašle su nedostatke slične onima koje je utvrdio Revizorski sud.

Čini se da su nepodudaranja između pogrešaka koje je pronašao Sud i onih koje su pronašle države članice tijekom njihovih kontrola i koje se svake godine prijavljuju Komisiji češća u mjerama koje nisu povezane s određenim područjem i na koje se ne primjenjuje Integrirani sustav upravljanja i kontrole (IACS). To dokazuje da je IACS, ako se ispravno primjenjuje, učinkovit sustav za ublažavanje rizika od pogrešaka.

⁽¹⁴⁾ Sud izračunava procjenu pogreške na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 4,5 % i 11,3 % (što su redom donja, odnosno gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4.13. Do većine mjerljivih pogrešaka došlo je zbog toga što korisnici nisu poštivali uvjete prihvatljivosti, posebno one koje se odnose na:

- (a) agro-okolišne obveze;
- (b) posebne uvjete za ulagačke projekte;
- (c) pravila nabave.

Analiza svake od navedenih stavki prikazana je u odlomcima u nastavku.

4.14. Uzorak od 160 transakcija uključivao je 43 transakcije vezane uz područje poljoprivrede i zaštite okoliša. Sud je zaključio da u 11 slučajeva (26 %) poljoprivrednici nisu poštovali agro-okolišne obveze koje su provodili. Primjer takve pogreške koju je Sud otkrio prikazan je u okviru 4.1.

Okvir 4.1. – Primjer pogrešaka vezanih uz prihvatljivost: nepoštivanje agro-okolišnih obveza

Jedan je korisnik u Poljskoj bio obavezan na devet parcela (141,59 hektara) poštovati posebne uvjete koji se odnose na održavanje velike površine trajnog pašnjaka te zaštitu ugroženih ptičjih vrsta i njihovih staništa. Glavna se obveza sastojala u tome da se 5–10 % parcela ostavi nepokošenima na različitim površinama svake godine, za što bi korisnik primio 270 eura po hektaru. Sud je utvrdio da uvjeti nisu ispunjeni na nekoliko parcela: jedna je parcela bila u potpunosti pokošena, dok je na drugima pokošena površina bila ista kao i prošle godine ili na lokaciji drugačijoj od one koju je odredio stručnjak za ornitologiju. Samo na dvije od devet prijavljenih parcela (21,02 hektara) ispunjeni su svi uvjeti.

Slični slučajevi neispunjavanja agro-okolišnih obveza otkriveni su u Češkoj, Njemačkoj (Schleswig-Holstein), Grčkoj, Francuskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska).

Akcijski planovi navedeni u točki 4.11., posebno oni utemeljeni na Godišnjem izvješću o radu za 2012., posebno se odnose na pitanja povezana s mjerama koje nisu povezane s određenim područjima.

U nekim slučajevima prijavljena pogreška ne podrazumijeva financijski učinak jednakog stupnja kao što je pogreška koju je utvrdio Sud.

U odnosu na primjere koje je Sud naveo u okvirima 4.1.–4.4. i 4.6., službe Komisije raspravljat će o njima s nacionalnim nadležnim tijelima i, prema potrebi, kroz postupak potvrde o sukladnosti.

4.14. Komisija je provela reviziju provedbe mjera agrookoliša u svim državama članicama u programskom razdoblju 2007.–2013. Bez obzira na preostale nedostatke, općenita kvaliteta provedbe u tom se razdoblju popravila.

Komisija će s poljskim nadležnim tijelima razgovarati o okviru 4.1. Bez obzira na tu pogrešku, prema općenitoj procjeni Komisije sustav u Poljskoj se poboljšao.

Okvir 4.1. – Primjer pogrešaka vezanih uz prihvatljivost: nepoštivanje agro-okolišnih obveza

Komisija je u svojim revizijama provedbe mjera agrookoliša uočila da ima prostora za unaprjeđenje kontrolnog sustava kako bi se omogućila bolja sukladnost poljoprivrednika s preuzetim obvezama.

U odnosu na države članice koje je Sud spomenuo, postupci potvrde o sukladnosti u tijeku su za Poljsku, Češku, Francusku i Ujedinjenu Kraljevinu (Englesku), čime će se, prema potrebi, omogućiti financijski ispravci.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.15. Kriteriji prihvatljivosti i postupci odabira pomažu da se potpora usmjeri na određene kategorije korisnika s ciljem poboljšanja djelotvornosti uporabe sredstava za ruralni razvoj. Međutim, od 80 transakcija vezanih za ulagačke projekte uključene u revidirani uzorak, njih 21 (26 %) nije ispunilo uvjete prihvatljivosti. Primjer ovakve vrste pogreške nalazi se u okviru 4.2.

Okvir 4.2. – Primjer pogrešaka vezanih uz prihvatljivost: nepoštivanje uvjeta prihvatljivosti za ulagački projekt

U Španjolskoj (Andaluziji) korisnik je primio bespovratna sredstva u iznosu od 1,4 milijuna eura za modernizaciju infrastrukture za navodnjavanje uz dva uvjeta: projekt bi trebao biti ekonomski održiv te bi se potrošnja vode trebala održavati na razini jednakoj ili nižoj od 3 000 m³ po hektaru godišnje, kakva je bila u vrijeme podnošenja zahtjeva. Sud je utvrdio da nijedan od uvjeta nije ispunjen. Projekt nije bio ekonomski održiv u vrijeme podnošenja zahtjeva za bespovratnim sredstvima i trebao je biti odbijen; da se ispuni taj uvjet potrošnja vode trebala bi biti viša od 6 000 m³ po hektaru godišnje, što je dvostruko više nego što je korisniku odobreno. Potrošnja vode nije održavana niti smanjena kao što je bilo uvjetovano, već je do kraja projekta povećana na 8 000 m³ po hektaru godišnje, što znači da plaćanje nije trebalo biti odobreno. Neispunjavanje dvaju uvjeta prihvatljivosti čini rashode neopravdanima.

Nepoštivanje uvjeta prihvatljivosti u ulagačkim projektima pronađeno je i u Njemačkoj (Schleswig-Holstein), Grčkoj, Francuskoj, Italiji (Bolzano, Sardinija), Litvi, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska).

4.16. U 26 od 160 revidiranih transakcija korisnik je bio obvezan poštivati pravila javne nabave. Sud je otkrio da u 17 slučajeva (65 %) jedno ili više spomenutih pravila nije poštovano, pri čemu je njih 5 ocijenjeno ozbiljnim povredama obveza, kako je pojašnjeno u okviru 4.3.

ODGOVORI KOMISIJE

4.15. Komisija je u svojim revizijama utvrdila nedostatke u nekim državama članicama u odnosu na provedbu kriterija odabira i u tome je smislu primijenila financijske ispravke. Kriteriji odabira jedno su od područja obuhvaćenih akcijskim planovima za smanjenje stope pogrešaka u ruralnom razvoju.

Primjer iz okvira 4.2. Komisija prati u okviru postupka potvrde o sukladnosti.

4.16. Nepoštovanje pravila javnih nabava ne podrazumijeva nužno da je 100 % predmetnih rashoda nepravilno iskorišteno jer projekt kao takav svejedno može ostvariti svoj cilj i njime se može osigurati dodana vrijednost. Vidjeti i točku 4.25.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 4.3. – Primjer pogreške vezane uz prihvatljivost: povreda pravila javne nabave

U Rumunjskoj se korisnik (ruralna općina) prijavio za dobivanje potpore za ulagački projekt koji je uključivao vodoopskrbnu infrastrukturu, sustav odvodnje, poboljšanje lokalnih prometnica i razvoj zajednice. Sedam ponuđača predalo je ponude od kojih je korisnik odbio pet jer nisu ispunjavale uvjete. Sud je otkrio da odabrani ponuđač nije ispunjavao dva uvjeta iz natječaja, dok su ostale ponude odbijene zbog neispunjavanja upravo tih uvjeta. Zbog neusklađenosti s dokumentacijom natječaja i nepoštivanja načela jednakog postupanja koje je utjecalo na ishod natječaja, rashodi se smatraju neprihvatljivima.

Sud je uočio slučajeve povrede pravila javne nabave i u Španjolskoj (Andaluzija), Francuskoj, Litvi, Poljskoj i Sloveniji.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 4.3. – Primjer pogreške vezane uz prihvatljivost: povreda pravila javne nabave

U odnosu na Rumunjsku, Komisija je u svojim revizijama utvrdila značajne nedostatke, a postupak poravnjenja računa je u tijeku. Službe Komisije će o nalazima suda razgovarati s nacionalnim tijelima u cilju zaštite financijskih interesa EU-a i povrata svih nedospjelih plaćanja.

4.17. Sud je zaključio da je 35 % ukupnih pogrešaka utjecalo ne samo na ispitano plaćanje, već i na više njih, kako je i prikazano u okviru 4.4.

Okvir 4.4. – Primjer pogreške vezane uz prihvatljivost koja se ponavljala: prijava neprihvatljivog PDV-a

U Francuskoj je korisnik mjere za očuvanje i unaprjeđenje ruralnog naslijeđa bilo javno tijelo. Korisnik je prijavio rashode koji uključuju PDV, što je prihvatila agencija za plaćanja te su ti rashodi sufinancirani sredstvima iz proračuna EU-a. No, prema primjenjivom zakonskom okviru, PDV je neprihvatljiv trošak za tijela čije su aktivnosti ili transakcije u kojima sudjeluju kao tijela javne vlasti uređene javnim zakonima. Sud je utvrdio da je agencija za plaćanja u više navrata prihvaćala neprihvatljiv PDV i za druge isplate.

Utvrđeno je da su se pogreške s financijskim učinkom ponavljale i u Španjolskoj (Andaluzija), Italiji (Bolzano), Poljskoj, Portugalu i Rumunjskoj.

Okvir 4.4. – Primjer pogreške vezane uz prihvatljivost koja se ponavljala: prijava neprihvatljivog PDV-a

U okviru postupka potvrde o sukladnosti, službe Komisije će o nalazima Suda razgovarati s nacionalnim tijelima u cilju zaštite financijskih interesa EU-a i povrata svih nedospjelih plaćanja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.18. Prema određenim sustavima potpore EPFRR-a⁽¹⁵⁾, korisnici potpora EU-a imaju zakonsku obvezu ispunjenja uvjeta „višestruke sukladnosti“, kako je opisno u 3. poglavlju (odlomak 3.5.). Sud je utvrdio jedan ili više slučajeva neispunjavanja uvjeta višestruke sukladnosti u 25 (33 %) od 75 plaćanja koja podliježu višestrukoj sukladnosti⁽¹⁶⁾. Sud je uočio da u provedbi pravila o višestrukoj sukladnosti za identifikaciju i upis životinja postoje značajni problemi.

Okoliš, ribarstvo i zdravstvo

4.19. Za okoliš, ribarstvo i zdravstvo, od 17 uzorkovanih transakcija u njih 10 (59 %) utvrđene su pogreške od čega su 4 (40 %) bile mjerljive pogreške. Do mjerljivih je pogrešaka uglavnom došlo zbog toga što korisnici nisu poštivali uvjete prihvatljivosti. Primjer je prikazan u okviru 4.5.

Okvir 4.5. – Primjer pogreške vezane uz prihvatljivost: nepoštivanje načela komplementarnosti

Program LIFE ne financira mjere obuhvaćene drugim financijskim instrumentima EU-a. Ovo načelo „komplementarnosti“ znači da korisnici moraju jamčiti da ne koriste nijedan drugi izravni ili neizravni izvor sredstava EU-a za sufinanciranje svojeg projekta LIFE. Jedan korisnik projekta LIFE u Mađarskoj čiji je cilj oporavak močvarnog staništa primio je i druge oblike potpore EU-a (uključujući plaćanja za staništa u okviru projekta NATURA 2000 te za područja s težim uvjetima gospodarenja) za istu zemlju kao i za projekt LIFE. Komisija je u ovom slučaju odobrila isplatu potpore. Zbog nepoštivanja načela komplementarnosti, rashodi se smatraju djelomično neprihvatljivima.

ODGOVORI KOMISIJE

4.18. Poštovanje obveza višestruke sukladnosti ne predstavlja kriterij prihvatljivosti za plaćanja u okviru ZPP-a, stoga kontrole tih zahtjeva ne mogu biti uključene u zakonitost i pravilnost predmetnih transakcija. Višestruka sukladnost je mehanizam na temelju kojeg se poljoprivrednici kažnjavaju kada ne poštuju niz pravila koja općenito proizlaze iz drugih politika izvan ZPP-a i primjenjuju se na građane neovisno o ZPP-u. Prema tome, Komisija smatra da se kazne propisane za povrede zahtjeva za višestruku sukladnost ne trebaju uzimati u obzir za izračun stopa pogrešaka za ZPP.

U odnosu na značajne probleme u odnosu na identifikaciju i registraciju životinja, Glavna uprava za poljoprivredu slaže se s opažanjima Suda i posvećuje posebnu pozornost tim zahtjevima u okviru revizija višestruke sukladnosti.

Okvir 4.5. – Primjer pogreške vezane uz prihvatljivost: nepoštivanje načela komplementarnosti

Pomoći koje je Sud naveo ne odnose se izravno ili neizravno na projekt LIFE ili posebne mjere unutar njega već predstavljaju naknade vlasnicima zemljišta koje proizlaze iz posebnih odredbi programa za ruralni razvoj. Te naknade ne odnose se na posebne mjere uključene u projekt. One imaju drugačije područje primjene i drugačiju svrhu projekta LIFE. Komisija smatra da se ti iznosi ne mogu smatrati izravnim ili neizravnim financiranjem projekta.

⁽¹⁵⁾ Kako je propisano člankom 50.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL L 277, 21.10.2005., str. 1.).

⁽¹⁶⁾ Uočena kršenja uvjeta čine 0,4 postotnih bodova stope pogreške koju je Sud prikazao u odlomku 4.9.

DJELOTVORNOST SUSTAVA

Ruralni razvoj

Sustavi država članica vezani za pravilnost transakcija

4.20. **Prilog 4.2.** sadrži sažetak rezultata ispitivanja nadzornih i kontrolnih sustava država članica⁽¹⁷⁾ koje je obavio Sud.

4.21. S tim u vezi nadležna tijela država članica odgovorna su za uspostavu i rad:

- (a) odgovarajućih administrativnih i kontrolnih postupaka kojima bi se provjeravala točnost tvrdnji podnositelja zahtjeva te ispunjavanje uvjeta za dodjeljivanje potpore;
- (b) terenske provjere, ovisno o programu potpore, trebale bi obuhvatiti barem 5 % svih korisnika ili rashoda⁽¹⁸⁾. Potrebno je uspostaviti prikladne postupke za odabir korisnika, za kvalitetu provjera i izvješćivanje o prikladnosti izvršenih korekcija;
- (c) sustava koji jamči djelotvornu kontrolu poštivanja uvjeta višestruke sukladnosti.

4.20. *Zajednički odgovor na stavke 4.20. i 4.21.:*

Nadležna tijela država članica odgovorna su osigurati da sustav upravljanja i kontrole koji se upotrebljava zadovoljava pravne zahtjeve i osigurava da nema financijskog rizika za sredstva EFJP-a i EPFRR-a.

Sustav podijeljenog upravljanja fondovima EFJP-a i EPFRR-a podrazumijeva da će Komisija nametnuti neto financijske ispravke predmetnim državama članicama ako postoje nedostaci koji dovode do financijskog rizika za fondove.

Komisija je svjesna nedostataka u kontrolnom sustavu država članica za EPFRR, posebno mjera izvan IACS-a. Tijela za potvrđivanje (TP) prijavljuju te nedostatke u godišnjim izvješćima o potvrđivanju. TP daju preporuke za unaprjeđenje kontrolnih sustava i prate provedbu svojih preporuka. Komisija uzima u obzir nalaze TP-ova te druge dostupne informacije kod provedbe analize rizika i uspostave vlastitog programa revizije u okviru postupka potvrde o sukladnosti.

⁽¹⁷⁾ Za odobrenje mjera ruralnog razvoja povezanih s određenim područjem, kao što su agro-okolišne mjere, provjera određenih ključnih elemenata poput prihvatljivosti područja provodi se kroz Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS), opisan u poglavlju 3. (odlomak 3.18.). Ostalim uvjetima prihvatljivosti upravlja se putem posebno osmišljenih kontrola. Kao što je opisano u poglavlju 3. (**Prilog 3.2.**), Sud je utvrdio da su sustavi IAKS djelomično djelotvorni u jednoj agenciji za plaćanja te nedjelotvorni u druge dvije.

⁽¹⁸⁾ Članci 12. i 25. Uredbe (EU) br. 65/2011.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.22. Sud je u godišnjem izvješću za 2010. godinu naznačio da sustavi u Francuskoj nisu djelotvorni⁽¹⁹⁾. Za izjavu o jamstvu iz 2012. provedena je misija u svrhu praćenja kako bi se provjerilo pristupa li se rješavanju nedostataka koji su navedeni u izvješću iz 2010. godine. Sud je utvrdio da u posjećenom području (Srednji Pirineji) četiri⁽²⁰⁾ od sedam nedostataka još uvijek nisu ili nisu u potpunosti ispravljani. Nadalje, rezultati ispitivanja transakcija u trima drugim regijama u Francuskoj ukazali su na to da je peti nedostatak⁽²¹⁾ i dalje prisutan u tim regijama.

4.23. U ostalih pet država članica revizija Suda obuhvatila je sukladnost s odredbama relevantnih propisa i procjenu djelotvornosti sustava u osiguravanju pravilnosti transakcija. Posebno su ispitane tri sastavnice navedene u odlomku 4.21.

4.24. U tih pet država članica Sud je uočio sljedeće glavne nedostatke:

- nedostaci u administrativnim provjerama vezanim za uvjete prihvatljivosti i obveze u svih pet država članica, kao što je propust u prepoznavanju neprihvatljivog PDV-a ili dvostruko financiranje,
- nedovoljna procjena opravdanosti troškova: (Njemačka (Brandenburg i Berlin), Poljska, Rumunjska i Švedska),
- nedostaci u prijavi smanjenja ili povrata u svih pet država članica,

ODGOVORI KOMISIJE

4.22. U posljednje dvije godine Tijelo za potvrđivanje prijavilo je značajne probleme u sustavu kontrole za EPFRR u Francuskoj, postupci financijskih ispravaka otvoreni su za obje predmetne godine.

Od francuskih nadležnih tijela zatraženo je da uklone utvrđene nedostatke što će se provjeravati putem već otvorenih postupaka.

Službe Komisije pronašle su i učestale nedostatke tijekom provedenih revizija u Francuskoj slične onima koje je pronašao Revizorski sud. Nadalje, službe Komisije pronašle su na temelju nalaza Suda tri nedostatka koje je utvrdio Europski revizorski sud (nedostatak preispitivanja rada zaposlenika na višim položajima, neučinkovita analiza rizika, nedovoljno nasumičan uzorak). U tijeku je postupak poravnana računa.

4.24. Kad Komisija u okviru svojih revizija utvrdi nedostatke u administrativnim provjerama, ona ih provjerava postupkom potvrde o sukladnosti u cilju zaštite financijskih interesa EU-a.

- Komisija se slaže sa stajalištem da su administrativne provjere razumnosti troškova nužne za osiguranje učinkovitosti sustava kontrole. Komisija je tijekom revizija sukladnosti utvrdila nedostatke u procjeni razumnosti troškova i odredila je financijske ispravke u tome pogledu radi zaštite financijskog interesa EU-a.
- Pitanja koja navodi Revizorski sud Komisija sustavno analizira tijekom svojih revizijskih službenih putovanja. Kada se utvrde nedostaci, oni vode do financijskih ispravaka koji se nameću državama članicama postupkom sukladnosti u postupku poravnana računa i preporukama za unaprjeđenje sustava kontrole.

⁽¹⁹⁾ Godišnje izvješće za 2010. godinu, prilog 3.2.2.

⁽²⁰⁾ Nepostojanje sustavne kontrole administrativnih provjera; propusti u postupku odabira korisnika koji podliježu terenskim provjerama; nepostojanje provjere opravdanosti troškova; nedovoljne provjere prijavljenih rashoda.

⁽²¹⁾ Nepostojanje provjera za uvjet prihvatljivosti za mjeru plaćanja naknada za poljoprivrednike u područjima s prirodnim ograničenjima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- nedovoljno kvalitetne terenske provjere u svih pet država članica, primjerice nisu provjerene sve obveze i/ili uočeni svi slučajevi neispunjavanja uvjeta,
- manjkavosti u uspostavi i primjeni kontrolnog sustava za višestruku sukladnost u svih pet država članica, kao što su nepotpuni standardi GAEC-a i neispravna primjena Nitratne direktive na nacionalnoj razini.

Ovi su nedostaci vrlo slični onima koji su uočeni i koji su zabilježeni za drugih šest država članica koje su revidirane prošle godine ⁽²²⁾.

4.25. Najvažniji nedostaci koje je Sud uočio u svih pet država članica odnose se na nedjelotvorne provjere postupaka nabave. Primjera radi, Sud je u ovih pet država članica ispitao 40 postupaka javne nabave, čime je otkriveno da je u njih 16 (40 %) bila prisutna pogreška. U šest od 40 slučajeva pronađeni su neprihvatljivi rashodi. Sveukupno je revizijom utvrđeno više od 9 milijuna eura neprihvatljivih rashoda koji su proizašli iz nepoštivanja pravila javne nabave. Jedan je slučaj u kojem su sadržani neprihvatljivi rashodi opisan u okviru 4.6.

ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija je provela revizije višestruke sukladnosti u pet država članica koje je Sud revidirao (iako ne u istim regijama u Njemačkoj) i uočila je nedostatke u definiciji i kontroli normi GAEC i SMR-a. Kada je jasno utvrđen rizik za sredstva, Komisija je primijenila financijske ispravke u okviru tih istraga ili je postupak poravnanja računa još uvijek u tijeku u istragama koje se odnose na tih pet država članica (RO, BG, PL, SE and DE).

Nedostaci koje spominje Sud navedeni su u opsežnim akcijskim planovima koji se provode u suradnji s državama članicama kao odgovor na rezervacije u odnosu na rashode za ruralni razvoj u 2011. i 2012. u godišnjim izvješćima o radu Glavne uprave za poljoprivredu za 2011. i 2012. i očekuje se da će donijeti koristi u nadolazećim godinama.

4.25. Komisija je utvrdila značajne nedostatke u odnosu na pravila o javnim nabavama i odredit će financijske ispravke za pokrivanje financijskog rizika za EPFRR.

Javna nabava jedan je od glavnih elemenata iz akcijskih planova navedenih u točki 4.11.

Međutim, treba napomenuti da nepoštovanje pravila o javnim nabavama ne podrazumijeva nužno da je 100 % predmetnih rashoda neprihvatljivo jer projekt kao takav svejedno može ostvariti svoj cilj i njime se osigurati dodana vrijednost.

Službe Komisije rade na utvrđivanju zajedničkih smjernica za sve fondove EU-a u cilju određivanja razine financijskih ispravaka u slučajevima nepoštovanja pravila javne nabave – vidjeti i točku 4.16.

U odnosu na Rumunjsku, Komisija je u svojim revizijama utvrdila značajne nedostatke, a postupak poravnanja računa je u tijeku. Službe Komisije će o nalazima Suda razgovarati s nacionalnim tijelima u cilju zaštite financijskih interesa EU-a i povrata svih nedospjelih plaćanja.

⁽²²⁾ Godišnje izvješće za 2011., poglavlje 4., odlomci 4.24. do 4.32.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 4.6. – Primjer nedovoljne kvalitete administrativnih provjera države članice

U jednom revidiranom slučaju javne nabave u Njemačkoj (Brandenburg i Berlin) sama agencija za plaćanja bila je korisnik više od 2,2 milijuna eura pomoći EPFRR-a za mjeru „tehnička pomoć” koja se odnosila na vanjski informacijski sustav agencije za plaćanja u razdoblju od 2008. do 2012. godine.

Sud je utvrdio da su ugovor za informacijski sustav i narudžbenica za naknadno održavanje sustava dodijeljeni poduzeću putem pregovora, bez oglasa, umjesto putem propisanog otvorenog ili ograničenog natječaja. Nepoštivanje propisanih postupaka čini rashode neprihvatljivima za financiranje sredstvima EU-a. Slični su slučajevi vezani uz informacijske sustave uočeni i u 11 drugih regija u Njemačkoj.

Komisijini sustavi vezani za pravilnost transakcija

Postupci poravnanja računa Europske komisije

4.26. Većinom rashoda za područje poljoprivrede upravljaju zajednički države članice i Komisija. Potpore isplaćuju države članice, a refundira ih Komisija (na mjesečnoj razini za EFJP i na tromjesečnoj razini za EPFRR). Kako bi mogla preuzeti krajnju odgovornost za provedbu proračuna, Komisija primjenjuje dva odvojena postupka poravnanja računa ⁽²³⁾:

- (a) *postupak donošenja godišnje financijske potvrde* koji pokriva godišnju računovodstvenu dokumentaciju i interni kontrolni sustav svake akreditirane agencije za plaćanja. Odluka koja proizlazi iz ovog postupka temelji se na revizijama koje su provela nezavisna certifikacijska tijela u državama članicama i koje se dostavljaju Komisiji;
- (b) *postupak donošenja višegodišnje potvrde o sukladnosti*, koja bi mogla dovesti do financijskih korekcija za državu članicu ako rashodi nisu u skladu s pravilima EU-a u jednoj ili više financijskih godina. Odluke koje proizlaze iz toga temelje se na revizijama koje je provela Komisija.

⁽²³⁾ U skladu s Financijskom uredbom i provedbenim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Zajednice.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.27. S obzirom na organizaciju revizijskih poslova Komisije za utvrđivanje sukladnosti, Sud je utvrdio da je većina ključnih elemenata bila zadovoljena i u skladu s glavnim propisanim uvjetima. Iznos rashoda koji je obuhvaćen procjenom sukladnosti izražen u postocima ukupnih rashoda iznosio je 47 % u 2008. godini i 42 % u 2012. godini. U godišnjem revizijskom programu za 2013. godinu iznos za 2013. godinu iznosi tek 19 %. Prilikom obavljanja revizijskog rada vezanog uz sukladnost Sud je otkrio nedostatke vezane uz kontrolu kvalitete, revizijsku dokumentaciju i način vrednovanja dokaza i donošenje zaključaka ⁽²⁴⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

4.27. U stavcima od 4.27. do 4.33. analizira se provedba postupka potvrde o sukladnosti. U odnosu na 2012.:

- kao što je Sud ispravno primijetio u stavku 4.34., iznos paušalnih ispravaka, kao dio ukupnog iznosa financijskih ispravaka, smanjio se sa 68 % u 2011. na 12 % u 2012.; uslijed toga, sve više financijskih ispravaka temelji se na preciznijoj procjeni financijskog rizika za EU,
- kao što je Sud također primijetio u stavku 4.29., ukupan iznos financijskih ispravaka posljednjih se godina povećao.

Manja pokrivenost revizijom u 2013., koju spominje Sud, odražava odluku o upravljanju koju je donijela GU za poljoprivredu zbog potrebe da iskoristi svoja ograničena sredstva za ubrzano rješavanje otvorenih predmeta – što se zakompliciralo uslijed sve većeg korištenja izračunatih financijskih ispravaka umjesto paušalnih iznosa i zahtjeva više sredstava, kao i za praćenje akcijskih planova u državama članicama. Međutim, napominje se da je stvarna pokrivenost puno veća jer revizije sukladnosti pokrivaju barem rashode u posljednja 24 mjeseca (pravilo od 24 mjeseca); podaci za 2013. koji nisu relevantni u kontekstu ovog izvješća, neće biti poznati do proljeća 2014. kada se primaju godišnje izjave o rashodima. Naglašava se da je pokrivenost revizija planiranih za 2013. indikativna i da se ne može uspoređivati sa stvarnom pokrivenošću prethodnih godina. Osim toga, obuhvaćeni rashodi su oni u odnosu na koje postoji najveći rizik.

Napominje se da se za EPFRR broj revizijskih službenih putovanja povećao s 23 u 2012. na 35 u 2013.

Tim trima bitnim kriterijima pokazuje se učinkovitost provedbe postupka potvrde o sukladnosti u ublažavanju rizika od pogrešaka. Bez obzira na to, i u okviru reforme ZPP-a, Komisija razmatra daljnja unaprjeđenja.

Kvaliteta revizija koje provodi Komisija osigurava se načelom „dva para očiju” i sve planove i izvješća revizija preispituje i razmatra hijerarhija revizora. Nalazi revizija zabilježeni su u kontrolnom popisu i izvješćima i, nakon primjedbi Revizorskog suda u njegovu godišnjem izvješću za 2011., dokumentacija o reviziji unaprjeđuje se i usklađuje.

⁽²⁴⁾ Izostanak kontrola kvalitete i revizijske dokumentacije već je istaknut u godišnjem izvješću za 2011. (poglavlje 4. odlomak 4.41.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.28. Komisijine revizije temelje se na sustavima i nisu usmjerene na provjeru pravilnosti glavnih transakcija. Uzorci se biraju na temelju prosudbe ili nasumice te obuhvaćaju rashode koji se odnose na nekoliko proračunskih godina. Stoga svrha revizijskog rada Komisije nije računanje godišnje stope pogreške.

4.29. Godine 2012. Komisija je donijela tri odluke o sukladnosti što je dovelo do financijskih korekcija u vrijednosti od 651 milijuna eura (503 milijuna eura se odnose na EFJP i 148 milijuna eura na EPFRR). Prosječni iznos financijskih korekcija u zadnjem petogodišnjem razdoblju (2008.–2012.) bio je 30 % viši nego u prethodnom razdoblju (2003.–2007.), uzevši u obzir povećanje proračuna između ta dva razdoblja.

4.30. Korištenjem korekcija ne uzima se dovoljno u obzir priroda i težina kršenja uvjeta⁽²⁵⁾, s obzirom na to da se primjenjuje jedinstvena stopa od 5 % bez obzira na to jesu li nedostaci otkriveni kod jedne ključne kontrole ili mnogo takvih kontrola. No dok su se u prošlosti često koristile paušalne korekcije u 2012. godini došlo je do znatnog smanjenja. Ipak, u 6 od 54 slučaja u 2012. godini Komisija je smanjila prvobitno predloženu stopu smanjenja od 5 % na 2 % nakon postupka mirenja.

4.31. Duljina postupka jedan je od postojanih probelam vezanih uz odluku o sukladnosti. Sud je već izvjestio o ovom problemu u tematskom izvješću za 2010. godinu⁽²⁶⁾, no utvrdio je i da se situacija nije poboljšala. Ispitani uzorak postupaka sukladnosti pokazao je da je u 2012. godini stvarno vrijeme potrebno za provedbu (više od četiri godine) bilo dvostruko dulje nego ono određeno Komisijinim internim rokovima, što je dovelo do značajnog zaostatka.

ODGOVORI KOMISIJE

4.28. *Revizije koje provodi Komisija temelje se na glavnoj analizi rizika kojom se utvrđuju rizična područja na koja će se usredotočiti aktivnosti i resursi revizije u cilju bolje zaštite financijskih interesa EU-a.*

4.29. *Komisija smatra da tim povećanjem financijskih ispravaka od 30 % ukazuje na to da se učinkovitost postupka provjere sukladnosti ne smanjuje.*

4.30. *Komisija u odnosu na tu točku želi naglasiti sljedeće elemente: samo 12 % financijskih ispravaka u 2012. bili su paušalni ispravci. Metoda izračuna financijskih ispravaka, koja je na snazi od 1997., potpuno je u skladu s člankom 31. stavkom 2. Uredbe Vijeća 1290/2005 i u potpunosti ga ispunjava. Revizorski sud i dalje je primjenjuje, uključujući za slučajeve nakon stupanja na snagu Uredbe 1290/2005. Komisija primjećuje da Sud kritizira neakumulaciju paušalnih ispravaka.*

Sud ispravno ističe da je Komisija smanjila ispravke uslijed postupka usuglašavanja. U šest predmetnih slučajeva, kao što je situacija u svim takvim slučajevima, Komisija je pažljivo analizirala objašnjenja i nove informacije koje su države članice dostavile tijekom tog postupka prije donošenja utemeljene odluke o smanjenju izvorno predloženog paušalnog ispravka kako bi se najbolje pokazao stvaran rizik za proračun EU-a. Napominje se da je sama priroda kontradiktornog postupka omogućiti Komisiji da pređe na precizniji izračun rizika za proračun.

4.31. *U okviru priprema za provedbu reforme ZPP-a, Komisija će nastaviti s naporima u cilju unaprjeđenja i ubrzanja tog postupka, imajući na umu potrebu za očuvanjem standarda kvalitete i pravo država članica na odgovor.*

⁽²⁵⁾ Člankom 31. (2) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. g. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 209, 11.8.2005., str. 1.) propisano je da „Komisija procjenjuje iznose koji se isključuju na temelju težine zabilježene nesukladnosti. Uzima u obzir vrstu i težinu povrede te financijsku štetu prouzročenu Zajednici.”

⁽²⁶⁾ Tematsko izvješće br. 7/2010, „Revizija postupka poravnanja računa“, odlomci od 68. do 73. i 98.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.32. Sud je utvrdio da rezultati revizija sukladnosti nisu dovoljno uzeti u obzir pri donošenju odluke o financiranju. To znači da je pouzdanost financijske potvrde smanjena.

4.33. Iako je Komisija povećala ukupan iznos financijskih korekcija posljednjih godina i znatno smanjila udio paušalnih korekcija u 2012. ⁽²⁷⁾, odluke o potvrđivanju sukladnosti još se ne donose prikladno i pravovremeno.

Povećanje pouzdanosti postupka dobivanja jamstva

4.34. Komisija je 2010. godine na dobrovoljnoj osnovi predstavila novi kontrolni okvir nazvan „povećanje pouzdanosti jamstva zakonitosti i pravilnosti transakcija na razini krajnjih korisnika kroz rad certifikacijskih tijela”. Predloženi zakonski okvir za ZPP nakon 2013. godine uključuje odredbe koje bi ovaj postupak učinile obveznim za sve države članice.

4.35. Povećanje pouzdanosti postupka dobivanja jamstva znači da certifikacijska tijela ponovno provode reprezentativan uzorak transakcija koje je agencija za plaćanja provjerila na terenu. Ako Komisija smatra da države članice ispravno primjenjuju ovaj postupak, financijske korekcije u kontekstu poravnanja računa mogle bi se ograničiti na stopu pogreške koja proizlazi iz potvrđenih statističkih podataka dobivenih inspekcijom. Do sada Komisija nije iskoristila ovu mogućnost jer nisu ispunjeni uvjeti za takvo određivanje najvišeg iznosa.

ODGOVORI KOMISIJE

4.32. U članku 30. Uredbe (EZ) br. 1290/2005 jasno je navedeno da odluka o financijskoj potvrđivanju mora uključivati potpunost, točnost i istinitost godišnjih financijskih izvješća koja se dostavljaju agenciji za plaćanje. Odluka ne dovodi u pitanje naknadno donesene odluke u okviru postupka provjere sukladnosti. Prema tome, ta su dva postupka odvojena i autonomna, iako je očito da su komplementarni. Ako se potonji (postupak sukladnosti) može pokrenuti nakon prethodnoga, odluka o financijskoj potvrđivanju ne bi se smjela temeljiti na nalazima revizije sukladnosti niti nalazima Suda u pravilnosti rashoda, iz očitih razloga razlika u odnosu na vremenske rokove, prirodni i opseg različitih aktivnosti.

4.33. Povećanje ukupnog iznosa financijskih ispravaka posljednjih godina i značajno smanjenje udjela paušalnih ispravaka u 2012. koje je uočio Sud značajni su pokazatelji učinkovitosti sustava. Komisija ipak razmatra poboljšanja, posebno kao dio provedbe reforme ZPP-a u cilju boljeg upravljanja postupkom u odnosu na preciznost procjene financijskog rizika za EU i rokova.

4.34. Jačanje jamstava zamišljeno je kao prvi korak u razvoju postupka prema boljim jamstvima u odnosu na kontrolne postupke koje su provele države članice. To se pokazalo, u ovoj pripremljenoj fazi, kao korisna aktivnost učenja s dobrovoljnim sudionicima u cilju razvoja i prilagodbe postupaka i smjernica za zakonitost i pravilnost rada predviđenih u novom zakonodavstvu povezanom s reformom ZPP-a.

4.35. Takvo moguće ograničavanje razine financijskih ispravaka na navedenu stopu pogrešaka, u određenim okolnostima, odnosi se na potvrdu o sukladnosti računovodstvenih postupaka. Ako država članica provede gore navedeni prijedlog i ako tijelo za potvrđivanje potvrdi pouzdanost kontrolnih statističkih podataka za određeno stanovništvo, financijski ispravci za nedostatke u upravljanju i kontroli programa pomoći države članice u okviru tog stanovništva bit će ograničeni na stopu pogrešaka izvedenu iz predmetnih kontrolnih statističkih podataka.

Ako tijelo za potvrdu ne potvrdi stopu pogrešaka izvedenu iz kontrolnih statističkih podataka agencije koja plaća, uvjeti za određivanje gornjih granica za financijske ispravke na razini stope pogrešaka nisu ispunjeni.

⁽²⁷⁾ Iznos paušalnih korekcija kao dijela ukupnog iznosa financijskih korekcija smanjio se sa 68 % u 2011. na 12 % u 2012.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.36. Godine 2012. revizija Suda obuhvatila je četiri od pet država članica koje su primijenile ovaj postupak: dvije za EPFRR (Bugarska i Rumunjska) i dvije za EFJP (Luksenburg i Ujedinjena Kraljevina (Sjeverna Irska)). Sud je zabilježio ozbiljne manjkavosti u provedbi postupka.

- U slučaju EPFRR-a, Sud je utvrdio da podatci dvaju certifikacijskih tijela nisu bili pouzdani. Primjerice, u Rumunjskoj je Sud ponovio inspekcije koje provodi certifikacijsko tijelo i pronašao neprihvatljive značajke u 5 od 10 ispitanih slučajeva.
- U pogledu EFJP-a provjera uzorka plaćanja koje su revidirala nadležna certifikacijska tijela te ponavljanje određenog broja mjera koje provode ta tijela ukazali su na značajne razlike. Primjerice, u 12 od 47 mjera koje je Sud ponovio u Ujedinjenoj Kraljevini (Sjeverna Irska), rezultati tih mjera razlikovali su se više od primjenjivog dopuštenog odstupanja ⁽²⁸⁾ od rezultata o kojima je izvijestilo certifikacijsko tijelo.

Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj

4.37. U godišnjem izvješću o radu DG AGRI-ja izražena je zadržka u vezi cjelokupnih rashoda EPFRR-a za 2012. godinu (13,3 milijarde eura). Ova je zadržka izražena zbog DG AGRI-jeve zabrinutosti oko kvalitete kontrola u nekim državama članicama, kao i stope pogreške o kojoj je izvijestio Sud.

4.38. Međutim, zadržka DG AGRI-ja prema EPFRR-u ima sljedeće nedostatke:

ODGOVORI KOMISIJE

4.36. U odnosu na Sjevernu Irsku, službeno putovanje radi provjere kvalitete rada TP-a planira se po primitku odgovora države na izvješće Europskog revizorskog suda.

Za Rumunjsku i Bugarsku nisu predviđene misije provjere jer TP nije mogao potvrditi rashode sadržane u kontrolnim statističkim podacima. Ipak, u tijeku je niz slučajeva praćenja nalaza Europskog revizorskog suda u cilju poboljšanja kvalitete rada TP-a sljedećih par godina.

- U tijeku su postupci potvrde o sukladnosti povezani s EPFRR-om za dvije države članice, a rizik koji proizlazi iz utvrđenih nedostataka pokrit će se financijskim ispravcima.
- Vidjeti gore.

4.37. Rezervacija je prenesena iz 2011. Ali, kao što je navedeno u tekstu rezervacije, osnova za rezervaciju je proširena. Revizije Revizorskog suda i GU-a za poljoprivredu uzrokuju zabrinutost zbog kvalitete kontrola koje provode države članice. Rezervacija je stoga prenesena u 2012. iako je izračunata stopa preostalih pogrešaka bila ispod 2 %.

4.38. Razlozi za rezervaciju o EPFRR-u jasno su objašnjeni u Godišnjem izvješću o radu za 2012. Glavne uprave za poljoprivredu. S obzirom na zabrinutost oko kvalitete kontrola u nekim državama članicama i zašto što nije moguće primijeniti novi integrirani pristup donesen za nevezanu izravnu pomoć, GU za poljoprivredu ne bio mogao isključiti da je prava stopa preostalih pogrešaka iznad materijalnosti. Međutim, s obzirom na to da većina mjera koje su provedene u 2012. u okviru sveobuhvatnog akcijskog plana koji je uspostavljen za praćenje rezervacije u 2011. nisu mogle proizvesti značajan učinak na stopu preostalih pogrešaka najranije prije 2014., odlučeno je zadržati rezervaciju iz 2011.

⁽²⁸⁾ Članak 34. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1122/2009.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- na temelju kontrolnih statističkih podataka koje je Komisija zaprimila od država članica, stopa preostale pogreške (RER) ⁽²⁹⁾ iznosila je 1,62 % (prema Komisijinom izračunu radilo se o 202,7 milijuna eura). DG AGRI procijenio je da je stopa preostale pogreške vjerojatno veća od toga i da bi mogla prelaziti 2 %, no nije sam pružio brojčanu vrijednost stope preostale pogreške,
- za novi pristup koji se slijedi pri dodjeli potpora koje nisu vezane uz određena područja DG AGRI za svaku agenciju za plaćanja procjenjuje hoće li primijeniti višu stopu pogreške na temelju podataka iz vlastitih revizija (vidi poglavlje 3. odlomak 3.31.). Za 2012. godinu ovaj pristup nije korišten za ruralni razvoj.

4.39. DG AGRI u svojoj zadržci ukazuje na to da se, iako je poduzet značajan broj radnji kako bi se odgovorilo na povećani broj pogrešaka, na stopu pogreške neće moći značajno utjecajati prije 2014. godine. Sud se slaže s ovom procjenom.

Okoliš, ribarstvo i zdravstvo

4.40. Okolišem, ribarstvom i zdravstvom upravlja Komisija putem posebnih kontrolnih sustava. Sud je revidirao interne kontrolne sustave DG SANCO-a za javnu nabavu, pravovremenost isplata i ugovore o bespovratnim sredstvima. Revizija je ukazala na to da su ovi sustavi bili djelomično djelotvorni. U pogledu ugovora manjih vrijednosti nedostajali su jasni kriteriji za procjenu financijskih i ekonomskih kapaciteta kandidata te za odabir kandidata u pregovaračkim ili ograničenim postupcima javne nabave. Bilo je potrebno mnogo vremena za završetak terenskih *ex ante* provjera, što je prouzročilo prekomjerna kašnjenja s plaćanjima, dok neka kašnjenja s plaćanjima nisu ispravno izračunata. Kod ugovora o bespovratnim sredstvima za koje je zadužena Izvršna agencija za zdravlje i potrošače nedostajali su dokazi o provjerama potencijalnih sukoba interesa vanjskih stručnjaka.

GU za poljoprivredu jasno prikazuje u Godišnjem izvješću o radu za 2012. (odjeljak 3.1.1.1.7.) da se pristup donesen za nevezanu izravnu potporu, zbog vremenskih razloga, neće primjenjivati na izravno razdoblje u tom slučaju. Kao što je navedeno u Objedinjenom izvješću Komisije iz 2012., razvijat će se novi integrirani pristup koji će se koristiti za rashode za ruralni razvoj u Godišnjem izvješću o radu za 2013. GU-a za poljoprivredu. To će uključivati precizniju kvantifikaciju iznosa rizika.

4.40. Komisija za male ugovore koristi opće kriterije financijske održivosti radije nego specifične kriterije financijske održivosti s obzirom na mali financijski rizik uključen u male ugovore kratkog trajanja kojima se ne predviđa pretfinanciranje.

U odnosu na odabir kandidata za dogovorene i ograničene postupke javnog nadmetanja, postupak se trenutačno ažurira u svjetlu stupanja na snagu nove Financijske uredbe.

Dovršetak revizija na licu mjesta koje je Komisija provela u državama članicama, prije konačne isplate, relativno je dugo trajao jer je s revidiranim strankom trebalo razjasniti mnogo neriješenih pitanja. Tijekom tog razdoblja, države su članice dobile prvi i drugi dio predviđenih dospjelih plaćanja.

⁽²⁹⁾ Stopa preostale pogreške procjena je pogreške koja ostaje nakon korekcije pogreški uočenih nadzornim i kontrolnim sustavima Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4.41. Sud nema posebnih primjedbi na godišnje izvješće o radu DG MARE-a u pogledu pravilnosti glavnih transakcija.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2012. godinu

4.42. Za ovu skupinu politika,

— ispitivanje transakcija pokazuje da je najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka 7,9 %, dok su

— provjereni nadzorni i kontrolni sustavi ⁽³⁰⁾ ocijenjeni kao djelomično djelotvorni. U šest država članica u kojima su revidirani sustavi ruralnog razvoja, jedan nije bio djelotvoran (Rumunjska), a ostalih pet bili su djelomično djelotvorni (Bugarska, Njemačka (Brandenburg i Berlin), Francuska, Poljska i Švedska).

Sveukupni revizijski dokazi ukazuju na to da je u odobrenim rashodima postojala značajna razina pogreške.

Preporuke

4.43. U **prilogu 4.3.** prikazani su rezultati procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvatanju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu Sud je iznio sedam preporuka. Jedna od preporuka provedena je većim dijelom, a ostalih šest određenim dijelom.

Provjere vanjskih stručnjaka čine dio standardnih pisanih smjernica o radnim postupcima Agencije. Osim toga, sukobi interesa rješavaju se na temelju izjava stručnjaka i sastavljanjem odbora za evaluaciju koji će pojedinačne stručnjake stavljati u manjinski položaj. Agencija će ažurirati svoje dokaze o provjerama u skladu sa zaključcima revizora.

4.42.

— Komisija uzima u obzir najvjerojatniju stopu pogrešaka koju procjenjuje Sud. Ona se ne slaže sa procjenom Suda o zakonitosti i pravilnosti jedne transakcije. Uslijed toga, Komisija je razinu nedospjelih plaćanja procijenila nižom.

Testiranje transakcija kako je utvrdio Sud pokazuje da je procijenjena stopa pogrešaka ostala stabilna u usporedbi s prošlom godinom.

— Komisija napominje da su predstavljeni rezultati slični prošlogodišnjim rezultatima.

Posebno u odnosu na Rumunjsku, Komisija je u svojim revizijama utvrdila značajne nedostatke, a postupci poravnanja računa su u tijeku. I u odnosu na Bugarsku, Komisija je u svojim revizijama pronašla nedostatke koji se analiziraju u postupku poravnanja računa.

4.43. Komisija smatra četiri preporuke za poljoprivredu na koje upućuje Sud provedenima.

⁽³⁰⁾ Svi ispitani sustavi odabrani su na temelju analize rizika.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.44. Nastavno na ovaj pregled te rezultate i zaključke za 2012. godinu, Sud u području ruralnog razvoja preporuča da:

- **1. preporuka:** države članice bolje provode svoje postojeće administrativne provjere koristeći sve relevantne informacije dostupne agencijama za plaćanja, s obzirom na to da to pruža mogućnost otkrivanja i ispravljanja većine pogrešaka (vidjeti odlomke 4.11. i 4.24.);
- **2. preporuka:** Komisija osigura da se svi slučajevi u kojima je Sud uočio pogreške prikladno prate (kako je navedeno u odlomcima 4.17., 4.24. i 4.25.);
- **3. preporuka:** Komisija, u godišnjem izvješću o radu DG AGRI-ja, primijeni sličan pristup za EPFRR kao i za potporu koja nije vezana za određena područja, pri čemu bi Komisija uzela u obzir rezultate vlastitih revizija sukladnosti pri procjeni stope pogreške za svaku agenciju za plaćanja (vidjeti odlomak 4.38.);

te za cjelokupan ZPP preporuča da:

- **4. preporuka:** Komisija u svojim revizijama sukladnosti osigura prikladnu pokrivenost (vidjeti odlomak 4.27.);
- **5. preporuka:** Komisija pristupi rješavanju nedostataka koje je uočila u svojim revizijama sukladnosti, kao i postojanog problema velikih kašnjenja u cjelokupnom postupku za utvrđivanje sukladnosti (vidjeti odlomke 4.27., 4.31. i 4.33.);

ODGOVORI KOMISIJE

4.44.

Komisija se slaže sa stajalištem da bi države članice trebale bolje provoditi svoje administrativne provjere.

U kontekstu izrade provedbenih pravila za reformu ZPP-a, Komisija razmatra načine jačanja svojih administrativnih i kontrolnih sustava koje će koristiti države članice te kako pojačati različite instrumente (uključujući obustavu plaćanja) koje će Komisija koristiti za bolju zaštitu financijskih interesa EU-a u slučajevima kada države članice ne poštuju pravila podijeljenog upravljanja.

Komisija će osigurati da se sve sustavne pogreške koje je uočio Sud riješe na odgovarajući način, uključujući, ako je potrebno, putem postupka sukladnosti.

Komisija je već jasno navela u svom objedinjenom izvješću za 2012. da će se novi integrirani pristup dalje razvijati i upotrebljavati u okviru EPFRR-a od izvješća za 2013. Nadalje, ona podsjeća da se integriranim pristupom uzimaju u obzir i nalazi revizija sustava Suda i nalazi tijela za potvrđivanje.

Komisija će poduzeti odgovarajuće mjere u okviru dostupnih sredstava.

Komisija će nastaviti unaprjeđivati svoju metodologiju i postupke revizije. Posebno u okviru priprema za provedbu reforma ZPP-a, Komisija će nastaviti s naporima u cilju unaprjeđenja i ubrzanja tog postupka imajući na umu potrebu za očuvanjem standarda kvalitete i pravo država članica na odgovor.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **6. preporuka:** Komisija dodatno poboljša metodu određivanja financijskih korekcija kako bi uzela u obzir i prirodu i težinu uočenih povreda pravila (vidjeti odlomak 4.30.).

4.45. U području zdravstvene politike i politike zaštite potrošača preporuča da:

- **7. preporuka:** Komisija pristupi rješavanju uočenih propusta u sustavima za javnu nabavu i ugovorima o bespovratnim sredstvima (vidjeti odlomak 4.40.).

ODGOVORI KOMISIJE

Kao što je očito iz povećanja ukupnog iznosa financijskih ispravaka posljednjih godina i značajnog smanjenja udjela paušalnih ispravaka u 2012. koje je uočio sam Sud, Komisija je već unaprijedila svoju metodu određivanja financijskih ispravaka.

Komisija uvijek nastoji dalje poboljšati svoju metodu određivanja financijskih ispravaka, posebno u okviru provedbe reforme ZPP-a.

4.45.

Nedostaci će se rješavati bolje dokumentiranim provjerama i ažuriranjima postupaka u svjetlu stupanja na snagu nove Financijske uredbe.

PRILOG 4.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA RURALNI RAZVOJ, OKOLIŠ, RIBARSTVO I ZDRAVSTVO

	2012.			2011.	2010.	2009.
	Ruralni razvoj	Okoliš, ribarstvo i zdravstvo	Ukupno			
VELIČINA I STRUKTURA UZORKA						
Ukupno transakcija:	160	17	177	178	92	93
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:						
Bez pogrešaka	37 % (59)	41 % (7)	37 % (66)	43 %	48 %	67 %
S jednom ili više pogrešaka	63 % (101)	59 % (10)	63 % (111)	57 %	52 %	33 %
Analiza transakcija kod kojih je prisutna pogreška						
Analiza po vrsti pogreške						
Nemjerljive pogreške:	42 % (42)	60 % (6)	43 % (48)	38 %	48 %	42 %
Mjerljive pogreške:	58 % (59)	40 % (4)	57 % (63)	62 %	52 %	58 %
Prihvatljivost	71 % (42)	100 % (4)	73 % (46)	68 %	56 %	22 %
Učestalost	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	6 %
Točnost	29 % (17)	0 % (0)	27 % (17)	30 %	44 %	72 %
PROCIJENJENI UTJECAJ MJERLJIVIH GREŠAKA						
Najizglednija stopa pogreške				7,9 %		
Gornja granica pogreške				11,3 %		
Donja granica pogreške				4,5 %		

⁽¹⁾ Kako bi se poboljšao uvid u područja s različitim profilima rizika unutar skupine politika, uzorak je podijeljen u segmente.

⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama predstavljaju stvarni broj transakcija.

PRILOG 4.2.

REZULTATI ISPITIVANJA SUSTAVA ZA RURALNI RAZVOJ

Procjena odabranih nadzornih i kontrolnih sustava

Država članica (Agencija za plaćanja)	Administrativni i nadzorni postupci	Metodologija terenskih inspekcija, odabir, izvršenje, kontrola kvalitete i izvješta- vanje o rezultatima	Provedba i nadzor višestruke sukladnosti	Sveukupna procjena
Francuska (samo praćenje pret- hodnih opažanja)	Djelomično djelo- tvorno	Djelomično djelo- tvorno	Nije dostupno	Djelomično djelotvorno
Švedska	Djelomično djelo- tvorno	Djelotvorno	Djelomično djelo- tvorno	Djelomično djelotvorno
Njemačka (Brandenburg i Berlin)	Djelomično djelo- tvorno	Djelomično djelo- tvorno	Djelomično djelo- tvorno	Djelomično djelotvorno
Poljska	Djelomično djelo- tvorno	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno
Bugarska	Djelomično djelo- tvorno	Djelomično djelo- tvorno	Djelomično djelo- tvorno	Djelomično djelotvorno
Rumunjska (Agencija za plaćanja i intervencije u poljo- privredi (APIA) i Agencija za plaćanja u ruralnom razvoju i ribarstvu (PARDF))	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno

PRILOG 4.3.

PRAĆENJE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA RURALNI RAZVOJ, OKOLIŠ, RIBARSTVO I ZDRAVSTVO

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	Provodi se		Nije provedeno	Nije više primjenjivo		Nedovoljno dokaza
			Većim dijelom	Manjim dijelom				
2010.	3.58. (d) certifikacijska tijela su na odgovarajući način provjerila kvalitetu inspekcija i podnijela izvješće o tome.			X				
	3.59. U području ruralnog razvoja Sud preporučuje da Komisija i države članice isprave otkrivene nedostatke, naročito poboljšanjem djelotvornosti provjera provedenih za mjere nevezane za IAKS.			X				
	3.60. Konačno, Komisija i države članice moraju poduzeti djelotvorne mjere kako bi se riješili problemi uočeni u području politika okoliša, ribarstva, zdravstva i zaštite potrošača.			X				
2009.	3.74. Sud još jednom naglašava potrebu za daljnjim naporima u području ruralnoga razvoja kako bi se pravila i uvjeti dodatno pojednostavnili.			X				
	3.75. Nadalje, Sud smatra da je potrebno preispitati Komisijine smjernice za rad certifikacijskih tijela u smislu vrste i opsega te obveza izvještavanja, osobito u pogledu rada vezanog za provjeru statistike država članica o provedenim kontrolama i inspekcijama.			X				
	3.76. Konačno, potrebno je poduzeti djelotvorne mjere, zajedno s nadležnim nacionalnim tijelima, kako bi se izbjeglo plaćanje neprihvatljivih rashoda za projekte u ribarstvu.			X				
	3.76. Interni nadzor nad plaćanjima državama članicama za iskorjenjivanje životinjskih bolesti i programe praćenja zahtijevaju jasno razdvajanje funkcija između pojedinih Komisijinih službi, kao i razvoj prikladnih službenih postupaka nadzora.		X					

POGLAVLJE 5.

Regionalna politika; energija i promet

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	5.1.–5.25.
Posebne značajke područja politika	5.4.–5.24.
Ciljevi politike	5.4.–5.5.
Instrumenti politike	5.6.–5.20.
Rizici za pravilnost	5.21.–5.24.
Revizijski opseg i pristup	5.25.
Pravilnost transakcija	5.26.–5.43.
Djelotvornost sustava	5.44.–5.61.
Revizijska tijela	5.44.–5.52.
Ispitivanje četiriju revizijskih tijela koje je proveo Sud	5.46.–5.49.
Procjena Komisijinog nadzora nad revizijskim tijelima	5.50.–5.52.
Pregled Komisijinih godišnjih izvješća o radu	5.53.–5.61.
Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku	5.54.–5.59.
Glavna uprava za mobilnost i promet i Glavna uprava za energiju	5.60.–5.61.
Zaključak i preporuke	5.62.–5.65.
Zaključak za 2012. godinu	5.62.–5.63.
Preporuke	5.64.–5.65.
Prilog 5.1. – Rezultati ispitivanja transakcija vezanih za regionalnu politiku, energiju i promet	
Prilog 5.2. – Rezultati pregleda sustava za sredstva kohezijske politike (EFRR/KF/ESF)	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

5.1. U ovom se poglavlju prikazuje posebna procjena regionalne politike, energije i prometa koja obuhvaća područja politike vezana za regionalnu politiku, mobilnost i promet te energiju. Ključni podatci o obrađenim aktivnostima i potrošnji u 2012. godini nalaze se u **tablici 5.1.**

Tablica 5.1. – Regionalna politika; promet i energija – ključni podatci za 2012. g.

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanje	Način upravljanja
Regionalna politika	Europski fond za regionalni razvoj i druge regionalne aktivnosti	27 466	Dijeljeno
	Kohezijski fond	9 622	Dijeljeno
	Fond za solidarnost	726	Dijeljeno
	Pretpristupne aktivnosti vezane za strukturne politike	354	Decentralizirano
	Administrativni rashodi	86	Izravno centralizirano
		38 254	
Mobilnost i promet	Transeuropske mreže (TEN)	819	Izravno centralizirano/neizravno centralizirano
	Kopneni, zračni i pomorski promet	158	Izravno centralizirano/neizravno centralizirano
	Administrativni rashodi	65	Izravno centralizirano
	Istraživanja vezana za promet	63	Izravno centralizirano
		1 105	
Energija	Neobnovljiva i obnovljiva energija	285	Izravno centralizirano/ neizravno centralizirano / zajedničko upravljanje
	Nuklearna energija	197	Izravno centralizirano/ neizravno centralizirano / zajedničko upravljanje
	Istraživanja vezana za energiju	152	Izravno centralizirano
	Administrativni rashodi	78	Izravno centralizirano
	Transeuropske mreže (TEN)	11	Izravno centralizirano
		723	

Ukupna plaćanja za navedenu godinu	40 082
– ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾	229
Ukupni operativni rashodi	39 853
– predujmovi ⁽²⁾	1 871
+ kliring predujmova ⁽²⁾	2 753
Revidirana dokumentacija, ukupno	40 735

Ukupne obveze za navedenu godinu **45 091**

⁽¹⁾ Revizija administrativnih rashoda predstavljena je u poglavlju 9.

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom glavnih transakcija (za detalje pogledajte prilog 1.1., odlomak 6.).

Izvor: Konsolidirani financijski izvještaji Europske unije za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.2. Regionalna politika, koja se uglavnom provodi putem Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF), predstavlja 96 % potrošnje područja politike obuhvaćenih ovim poglavljem, dok se preostalih 4 % odnosi na područja prometa i energije.

5.3. EFRR (s plaćanjima u iznosu od 27,5 milijardi eura) i KF (s plaćanjima u iznosu od 9,6 milijardi eura) predstavljaju 97 % rashoda u okviru regionalne politike u 2012. godini ⁽¹⁾. Plaćanja za područja prometa i energije dosegla su 1,8 milijardi eura u 2012. godini. Oko 45 % rashoda za promet i energiju odnosilo se na programe transeuropskih mreža (TEN), a 16 % na projekte konvencionalne i obnovljive energije ⁽²⁾.

Posebne značajke područja politika

Ciljevi politike

Regionalna politika

5.4. Cilj regionalne politike jest jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije unutar Europske unije smanjenjem razvojnih nejednakosti između različitih regija.

Promet i energija

5.5. Cilj prometnih i energetske politike jest pružiti europskim državljanima i poduzetima sigurne, održive i konkurentne prometne i energetske sustave i usluge te razviti inovativna rješenja koja će pridonijeti oblikovanju i provedbi ovih politika.

Instrumenti politike

Regionalna politika

5.6. EFRR financira infrastrukturne radove, stvaranje ili očuvanje radnih mjesta, inicijative regionalnog gospodarskog razvoja i aktivnosti koje podržavaju mala i srednja poduzeća.

5.7. KF financira ulaganja u infrastrukturu u područjima okoliša i prometa u državama članicama čiji je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90 % od prosjeka EU-a.

⁽¹⁾ Druge dvije glavne kategorije rashoda za regionalnu politiku odnosile su se na projekte koje provodi Fond solidarnosti Europske unije (2 %) i projekte obuhvaćene Instrumentom pretprijetne pomoći (1 %).

⁽²⁾ Ostale tri glavne kategorije rashoda vezane su za istraživačke projekte koji se uglavnom financiraju okvirnim programima za istraživanje (12 %), projekte nuklearne energije (11 %) te projekte kopnenog, zračnog i pomorskog prometa (9 %).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.8. U ostale instrumente regionalne politike ubrajaju se Fond solidarnosti Europske unije koji pruža potporu u slučaju prirodnih katastrofa u državama članicama te Instrument pretpriступne pomoći koji pomaže državama kandidatkinjama da se pripreme za korištenje rashoda EU-a za regionalna pitanja.

Upravljanje i nadzor potrošnje u fondovima kohezijske politike pod zajedničkim upravljanjem

5.9. EFRR i KF, zajedno s Europskim socijalnim fondom (ESF), dio su fondova kohezijske politike. Ovi su fondovi regulirani zajedničkim pravilima koja podliježu izuzecima navedenim u posebnim propisima svakog fonda. Pravila prihvatljivosti utvrđuju se na nacionalnoj ili ponekad na regionalnoj razini. Fondovi kohezijske politike provode se kroz višegodišnje programe pod zajedničkim upravljanjem Komisije i država članica. Ista nacionalna tijela često su odgovorna za upravljanje svim fondovima kohezijske politike. ESF, o kojem se govori u poglavlju 6., u ovom se poglavlju spominje u kontekstu problema zajedničkih svim fondovima.

5.10. Na temelju prijedloga država članica, Komisija za svako programsko razdoblje odobrava operativne programe (OP) i okvirne financijske planove koji obuhvaćaju doprinose EU-a i nacionalne doprinose⁽³⁾. Projekte financirane iz OP-a provode privatni pojedinci, udruge, privatna ili javna poduzeća ili lokalna, regionalna i nacionalna javna tijela.

5.11. Nadležna tijela u državama članicama biraju projekte kojima će se ostvariti ciljevi OP-a. Korisnici prijavljuju troškove koji nastanu zbog ovih projekata svojim nacionalnim nadležnim tijelima. Ove pojedinačne prijave objedinjuju se u redovitim prijavama rashoda po OP-u koje ovjeravaju nadležna tijela države članice i predaju Komisiji. Udio koji sufinancira EU zatim se refundira iz proračuna EU-a.

ODGOVORI KOMISIJE

5.9. *Uspostava pravila prihvatljivosti na nacionalnoj razini (članak 56. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006) bila je jedan od glavnih elemenata pojednostavljivanja uvedenog u programsko razdoblje 2007.-2013. Cilj je bio državama članicama dati veću fleksibilnost za prilagodbu pravila prihvatljivosti posebnim potrebama regija ili programa i uskladiti ih s pravilima na snazi u odnosu na druge javne nacionalne programe.*

⁽³⁾ Komisija je odobrila ukupno 434 OP-a za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine: 317 za EFRR/KF (od čega 24 OP-a sadrže projekte KF-a) i 117 za ESF.

Razina država članica i regionalna razina

5.12. Države članice snose najveću odgovornost za sprečavanje ili otkrivanje i ispravljanje nepravilnih rashoda te o tomu izvješćuju Komisiju. Za svakodnevnu administraciju odgovorna su imenovana upravljačka i posrednička tijela ⁽⁴⁾. To uključuje odabir pojedinačnih projekata, provedbu postupaka i provjera za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti i provjeru stvarne provedbe projekata („provjere prve razine”). Ovjeritelji potvrđuju da su „provjere prve razine” izvršene djelotvorno i po potrebi izvršavaju dodatne provjere prije nego Komisiji prijave rashode za povrat. Stoga upravitelji i ovjeritelji igraju ključnu ulogu u osiguravanju pravilnosti rashoda koje refundira Komisija.

5.13. Revizijska tijela (RT) u državama članicama odgovorna su za provođenje revizija sustava i revizija operacija kako bi se došlo do razumnog jamstva za djelotvorno funkcioniranje upravljačkih i nadzornih sustava programa i pravilnost rashoda ovjerenih za svaki OP. O tim revizijama izvješćuju Komisiju putem godišnjih izvješća o kontroli i godišnjih mišljenja.

Razina Komisije

5.14. Komisija mora dobiti jamstvo da su države članice uspostavile upravljačke i nadzorne sustave koji ispunjavaju uvjete iz propisa i da ti sustavi funkcioniraju djelotvorno ⁽⁵⁾. Ako Komisija utvrdi da država članica nije ispravila nepravilan rashod, koji je ovjeren i prijavljen, ili da postoje ozbiljni propusti u upravljačkim i nadzornim sustavima, Komisija može prekinuti ili obustaviti plaćanja ⁽⁶⁾. Ako država članica ne povuče nepravilan rashod (koji se može zamijeniti prihvatljivim rashodom za druge projekte iz istog OP-a) i/ili ne otkloni sve otkrivene nedostatke sustava, Komisija može primijeniti financijske korekcije koje vode do smanjenja neto iznosa financiranja EU-a ⁽⁷⁾.

5.14. Komisija je dala detaljnu procjenu osnivanja i daljnjeg funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole za svaki sufinancirani program te općenitu procjenu nacionalnih sustava kontrole u godišnjim izvješćima o radu (GIR) za 2012. glavnih uprava strukturnih fondova.

U slučaju nedostataka, Komisija u svojoj nadzornoj ulozi može prekinuti i/ili obustaviti plaćanja. Ona o izvršavanju te odgovornosti izvješćuje u Godišnjem izvješću o radu (GIR) (vidjeti stranicu 45.). U 2012. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku izvijestila je o dvije obustave plaćanja za programe EFRR-a, pokretanju 66 postupaka pred obustavu, 69 prekida rokova za plaćanje i 119 preventivnih upozorenja državama članicama.

⁽⁴⁾ Posrednička tijela javna su ili privatna tijela koja djeluju uz ovlaštenje upravljačkog tijela i koja u njegovo ime izvršavaju zadaće.

⁽⁵⁾ Članak 72. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.).

⁽⁶⁾ Članak 39. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 (SL L 161, 26.6.1999., str. 1.); članci 91. i 92. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽⁷⁾ Članak 99. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Promet i energija

5.15. Cilj prometnih politika Europske unije jest razviti unutarnje tržište, povećati konkurentnost i inovativnost te integrirati prometne mreže. U tom okviru politike EU-a promiču mobilnost, održivi razvoj i sigurnost prometa. Program TEN-T glavni je financijski instrument koji omogućuje financiranje velikih infrastrukturnih projekata.

5.16. Cilj energetske politike jest omogućiti državljanima i poduzećima dostupnu energiju, konkurentne cijene i tehnološki napredne energetske usluge. One promiču proizvodnju održive energije, promet i potrošnju te sigurnu opskrbu energijom unutar EU-a. Glavni financijski instrument jest Europski energetski program za oporavak (EEPR) koji omogućuje financiranje projekata većinom u obliku bespovratnih sredstava i subvencija.

Upravljanje i nadzor potrošnje za promet i energiju pod izravnim, neizravnim centraliziranim i zajedničkim upravljanjem

5.17. Komisija (Glavna uprava za mobilnost i promet i Glavna uprava za energiju) upravlja rashodima za promet i energiju putem izravnog i neizravnog centraliziranog upravljanja (kroz dvije izvršne agencije i jedno zajedničko poduzeće⁽⁸⁾), kao i kroz zajedničko upravljanje (poput fondova stavljanja nuklearnih postrojenja izvan pogona i europskog financijskog instrumenta za energetske učinkovitost).

5.18. Komisija načelno financira projekte nakon službenih poziva za podnošenje projektnih prijedloga. Komisija izvršava plaćanja za odobrene projekte izravno korisnicima na temelju ugovora o bespovratnim sredstvima ili Komisijinih odluka. Korisnici su obično nadležna tijela države članice, ali mogu biti i javna ili privatna poduzeća. Gotovo sva plaćanja obavljaju se u ratama: predujam ili plaćanje pretfinanciranja nakon potpisivanja ugovora o bespovratnim sredstvima ili odluke o financiranju, nakon čega slijede međuplaćanja i zaključna plaćanja za povrat prihvatljivih rashoda koje korisnici prijave.

5.19. Komisija ocjenjuje prijedloge prema određenim kriterijima za odabir i dodjelu ugovora, daje informacije i smjernice korisnicima te prati i provjerava provedbu projekata na temelju financijskih izvješća i izvješća o tehničkom napretku koja dostavljaju korisnici. Ako je tako određeno ugovorima o bespovratnim sredstvima ili odlukama Komisije, potraživanja rashoda mora ovjeriti neovisan revizor ili relevantno nacionalno tijelo.

⁽⁸⁾ Izvršna agencija za transeuropsku prometnu mrežu, Izvršna agencija za konkurentnost i inovacije i zajedničko poduzeće SESAR (istraživački program upravljanja jedinstvenim europskim zračnim prometom).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.20. Osim toga, Komisija provodi *ex post* revizije kako bi otkrila i ispravila pogreške koje možda nisu spriječene prethodnim provjerama.

*Rizici za pravilnost***Regionalna politika**

5.21. Za rashode EFRR-a i KF-a glavni rizici povezani su s financiranjem projekata koji nisu u skladu s pravilima javne nabave pojedinih država i/ili EU-a ili koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti. Također postoji rizik da korisnici prijave određene troškove koji nisu prihvatljivi.

5.22. Pri provedbi OP-ova nadležna tijela države članice susreću se s oprečnim prioritetima. Nad potrošnjom se moraju vršiti odgovarajuće provjere kojima se treba osigurati pravilnost i ostvarena vrijednost za uloženi novac. Istodobno postoji interes da se dodijeljena sredstava EU-a i iskoriste. To u praksi može kočiti dosljednu primjenu djelotvornih kontrola.

5.23. Također postoji rizik da različite razine kontrole u državi članici ili Komisija ne otkriju i/ili ne isprave slučajeve neusklađenosti s pravilima EU-a i/ili nacionalnim pravilima, što u konačnici dovodi do toga da se iz proračuna EU-a vraćaju neprihvatljivi rashodi.

Promet i energija

5.24. Za rashode za promet i energiju glavni je rizik da Komisija ne otkrije neprihvatljive troškove koje su korisnici prijavili prije njihovog povrata. Kao i za EFRR i KF, postoje i rizici povezani s neusklađenošću s pravilima javne nabave.

5.21. Komisija se slaže s tom procjenom, kako je navedeno u Radnom dokumentu službi Komisije „Analiza pogrešaka u kohezijskoj politici za godine 2006.-2009.” (SEC(2011) 1179 od 5. listopada 2011.). U tom dokumentu, Komisija navodi posebne mjere koje poduzima u cilju ublažavanja tih rizika (posebno davanje dodatnih uputa i osposobljavanje upravnih tijela o utvrđenim rizicima, pravovremena provedba financijskih ispravaka, postupci prekida i obustave te revizije usmjerene na najrizičnija područja).

5.22. Komisija smatra da je u ovom kontekstu dobar sustav upravljanja i kontrole sustav kojim se dopušta potvrđivanje zakonitih i pravilnih rashoda.

5.23. S obzirom na to da je sustav upravljanja i kontrole višegodišnji, preplaćeni iznos u zahtjevu za plaćanje koji je Komisija vratila možda još nije prošao kroz cijeli kontrolni lanac na nacionalnoj razini i razini EU-a u trenutku potvrđivanja. Prema tome, Komisija procjenjuje kumulativan preostali rizik nepravilnih rashoda po programu od početka programskog razdoblja i poduzima mjere za ublažavanje utvrđenih rizika. U slučaju da su utvrđeni nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole, Komisija poduzima odgovarajuće mjere u cilju osiguranja da je sav predmetni kumulativni rashod obuhvaćen nužnim financijskim ispravcima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Revizijski opseg i pristup

5.25. U **2. dijelu Priloga 1.1.** iz poglavlja 1. prikazuje se opći revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju regionalne politike, prometa i energije, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

(a) revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 180 transakcija⁽⁹⁾ kako je definirano u odlomku 6. **Priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija unutar područja politika. U 2012. godini uzorak je obuhvaćao plaćanja za projekte u 17 država članica⁽¹⁰⁾;

(b) procjena sustava ispitala je:

i. četiri revizijska tijela (i određena delegirana revizijska tijela) za tri fonda kohezijske politike (tj. EFRR, KF i ESF) u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine u četirima državama članicama: Belgija (Valonija), Malta, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina (Engleska)⁽¹¹⁾;

ii. Komisijine nadzorne aktivnosti nad revizijskim tijelima u cjelini; i

iii. godišnja izvješća o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, Glavne uprave za mobilnost i promet te Glavne uprave za energiju.

⁽⁹⁾ Ovaj se uzorak sastoji od 180 transakcija povezanih sa 168 projekata regionalne politike (138 EFRR-a i 30 KF-a), 9 prometnih projekata i 3 energetska projekta vidjeti **Prilog 5.1.**). Od 168 transakcija regionalne politike za projekte EFRR-a/KF-a, 145 ih je povezano s programskim razdobljem od 2007. do 2013. godine, a 23 za razdoblje od 2000. do 2006. godine. Uzorak je napravljen na temelju svih plaćanja, osim predujmova koji su iznosili 1,9 milijardi eura u 2012. godini.

⁽¹⁰⁾ Belgija, Češka Republika, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina.

⁽¹¹⁾ Ovo je dio ispitivanja revizijskih tijela koje je započelo 2010. godine (vidjeti godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomci od 4.37. do 4.44.) i nastavilo se u 2011. godini (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci od 5.35. do 5.51.). U razdoblju od 2010. do 2012. godine sveukupno je revidirano 19 revizijskih tijela u 15 država članica.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

5.26. **Prilog 5.1.** sadržava sažetak rezultata ispitivanja transakcija. Od 180 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 88 (49 %) postojala je pogreška. Na temelju kvantificiranih pogrešaka, Sud je procijenio da je najizglednija pogreška iznosila 6,8 % ⁽¹²⁾.

U više od polovine transakcija regionalne politike, provjere na razini država članica mogle su spriječiti neke od pronađenih pogrešaka

5.27. U 56 % transakcija regionalne politike kod kojih se pojavila pogreška (mjerljiva i/ili nemjerljiva), Sud smatra da su nadležna tijela država članica imala na raspolaganju dovoljno informacija za otkrivanje i ispravljanje jedne ili više pogrešaka prije dostavljanja ovjerenih rashoda Komisiji.

5.28. Kao i prošle godine, za EFRR i KF, nedostaci koji se odnose na provjere nacionalnih nadležnih tijela otkriveni su posebno u „provjerama prve razine” koje su provela upravljačka i posrednička tijela ⁽¹³⁾.

5.26. Komisija napominje da je najvjerojatnija stopa pogrešaka u 2012. u skladu sa stopama pogrešaka koje je Sud predstavio u posljednje tri godine u odnosu na tekuće programsko razdoblje. Pad stope pogrešaka u odnosu na prethodna razdoblja rezultat je pojačane kontrole u programskom razdoblju 2007.–2013. i stroge politike prekida/obustava koju primjenjuje Komisija u slučaju utvrđenih nedostataka. Komisija će nastaviti usmjeravati svoje djelovanje na najriscantnije programe i/ili države članice i nametati brze korektivne mjere u slučaju utvrđenih nedostataka (vidjeti isto odgovore na odlomke 1.12. i 1.13.).

Osim toga, Komisija je u 2012. odredila paušalne ispravke na kumulativnoj osnovi za sve rashode u dva programa u Češkoj i Slovačkoj. Komisija napominje da, iako je učinila sve u svojoj moći i djelovala u skladu s postojećim propisima u cilju zaštite proračuna EU-a u istoj financijskoj godini koja je bila predmetom revizije Suda, Sud kod izračuna stope pogrešaka za 2012. nije uzeo u obzir gore navedene paušalne ispravke.

Komisija napominje i da se u 2012. učestalost pogrešaka smanjila na 49 % u usporedbi s 59 % u 2011.

5.27. i 5.28. Komisija strogo prati te slučajeve kako bi osigurala da se navedenim sustavima u budućnosti može uspješnije spriječiti nastanak pogrešaka prije potvrđivanja.

Upravna tijela moraju obavljati dokumentarne provjere svih zahtjeva koje su predali korisnici, prije potvrđivanja rashoda. Međutim, terenske provjere operacija mogu se izvršavati i u kasnijoj fazi provedbe projekta, nakon potvrđivanja i do faze zatvaranja, što objašnjava zašto nije bilo moguće uočiti dio pogrešaka u uzorku Suda. Učinak sustava kontrole na smanjenje stope pogrešaka obično je očit u sljedećim godinama, nakon što su provedene sve razine kontrole.

⁽¹²⁾ Sud izračunava procjenu pogreške na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena brojka predstavlja najbolju procjenu. Sud s 95 % sigurnosti smatra da stopa pogreške u skupini iznosi između 3,7 % i 9,9 % (što su redom donja i gornja propisana granica pogreške).

⁽¹³⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2011. g., odlomak 5.30.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Svjesna ključne uloge provjere upravljanja, Komisija od 2010. provodi ciljane revizije provjera upravljanja visokorizičnim programima u slučajevima kada je utvrdila da bi nedostaci mogli ostati neuočeni ili bi mogli biti uočeni prekasno. Rezultati tih revizija do kraja 2012. predstavljani su u GIR-u Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (vidjeti stranicu 39.).

5.29. Pogreške otkrivene u EFRR-u/KF-u, područjima politike prometa i energije vezane su uz:

- (a) nepoštivanje pravila javne nabave; ili
- (b) prijavu neprihvatljivih troškova; ili
- (c) pogrešan izračun financijskog manjka u projektima koji ostvaruju prihode; ili
- (d) neusklađenost s pravilima o državnim potporama.

Nepoštivanje pravila javne nabave predstavlja više od polovice stope pogrešaka koju je Sud procijenio za ova područja politike

5.30. Pravila javne nabave ključan su instrument za ekonomičnu i djelotvornu potrošnju javnog novca i za uspostavljanje unutarnjeg tržišta u EU-u.

5.31. U 2012. godini Sud je ispitao 247 postupaka javne nabave koji se odnose na ugovore o izvođenju radova i pružanju usluga vezane za rashode za 180 transakcija koje je Sud ispitao⁽¹⁴⁾. Ukupna procijenjena vrijednost ugovora za javne nabave koje su revidirane iznosi oko 6,3 milijarde eura⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Za više od polovine od 247 postupaka javne nabave koje je revidirao Sud, vrijednost ugovora bila je iznad praga zbog čega su se na njih primjenjivala pravila javne nabave EU-a prenesena u nacionalno zakonodavstvo.

⁽¹⁵⁾ Ovaj iznos predstavlja ukupan rashod za dodijeljene ugovore, od čega je jedan dio ovjeren u prijavama o revidiranom rashodu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.32. Kao i prethodnih godina, postupci javne nabave bili su posebno skloni pogreškama⁽¹⁶⁾. Sud je utvrdio slučajeve nepridržavanja pravila javne nabave na razini država ili EU-a u 31 % od 180 revidiranih transakcija.

5.33. Ozbiljna nepridržavanja ovih pravila utvrđena su u 12 % revidiranih transakcija (vidjeti okvir 5.1.). Ove pogreške predstavljaju 51 % ukupnih mjerljivih pogrešaka i čine oko 52 % procijenjene stope pogrešaka za ova područja politike.

Okvir 5.1. – Primjeri ozbiljnih nepridržavanja pravila javne nabave

- (a) *Umjetna raspodjela poslova u nekoliko javnih natječaja:* U Njemačkoj, u jednom projektu EFRR-a za unaprjeđenje morske luke, radovi na obnovi trajektnog terminala bili su podijeljeni u tri dijela. Međutim, svi su dijelovi ispunjavali istu tehničku i gospodarsku funkciju. Poslovi su zatim umjetno podijeljeni na šest ugovora, od čega ih je pet dodijeljeno pojednostavljenim postupkom. S obzirom na prirodu objavljenih poslova, ovakvo ograničavanje konkurencije nije bilo opravdano.

Sličan primjer utvrđen je u projektu EFRR-a u Poljskoj.

ODGOVORI KOMISIJE

5.32. Pogreške u javnoj nabavi odnose se na nepoštivanje pravila unutarnjeg tržišta i nisu specifične za kohezijsku politiku, kao što je prikazano u drugim poglavljima ovog izvješća. U svakom slučaju, Komisija nastavlja poduzimati ciljne mjere u cilju sprječavanja i otkrivanja slučajeva neusklađenosti s postupcima javne nabave. Trenutačno u području podijeljenog upravljanja revidira i usklađuje svoja pravila za primjenu paušalnih ispravaka u takvim slučajevima neusklađenosti.

5.33. Komisija napominje da pogreške utvrđene u 22 od 180 revidiranih projekata čine više od polovice izračunate stope pogrešaka. Komisija ističe da među tim projektima postoje dva slučaja kada Komisija smatra da je pogreška koju je utvrdio Sud već pokrivena paušalnim financijskim ispravkom države članice na razini programa u 2012. (vidjeti isto odgovor na odlomak 5.26.).

Komisija u kohezijskoj politici primjenjuje paušalne ispravke, na temelju smjernica Odbora za koordinaciju fondova (COCOF)⁽¹⁾, time štiteći proračun EU-a uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti te prirodu i težinu utvrđenih stvarnih nepravilnosti.

Te paušalne stope Komisija i nacionalna tijela primjenjuju pri određivanju financijskih ispravaka za povrede pravila javnih nabava, uključujući na temelju pogrešaka o kojima je izvijestio Sud.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomci od 4.26. do 4.27., i godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci od 5.31. do 5.33.

⁽¹⁾ Smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka rashoda sufinanciranih iz strukturnih fondova ili kohezijskog fonda u slučaju neusklađenost s pravilima javne nabave, napomena COCOF-a 07/0037/03 od 29. studenoga 2007.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

(b) *Neopravdana izravna dodjela ugovora:* U Francuskoj, u projektu TEN-T vezanom za izgradnju brze željezničke pruge, dva ugovora o gradnji izravno su dodijeljena istom poduzeću koje je prethodno pružalo slične usluge infrastrukturom upravitelju. Međutim, takvo izravno dodjeljivanje nije bilo u skladu s važećim pravilima nabave i za ugovor se trebao raspisati javni natječaj.

Slični primjeri neopravdane izravne dodjele ugovora utvrđeni su u projektima EFRR-a u Poljskoj.

(c) *Nezakonita dodjela ugovora zbog nepravilne primjene kriterija za dodjelu ugovora:* U Ujedinjenoj Kraljevini, u projektu EFRR-a za proširenje sveučilišta i instalaciju pokusnog postrojenja biorafinerije, ugovor je razdijeljen u dva dijela. Međutim, tijekom faze vrednovanja oba su dijela vrednovana zajednički, što je dovelo do drukčijeg ishoda natječaja. Stoga je ugovor nepravilno dodijeljen.

Sličan primjer utvrđen je u projektu EFRR-a u Mađarskoj.

5.34. Ostale pogreške vezane za natječajne postupke i sklapanje ugovora pojavile su se u dodatnih 19 % od 180 ispitanih transakcija. Te pogreške uključuju slučajeve nepoštivanja obveze informiranja i objavljivanja, nedostatke u specifikacijama javnih natječaja i proceduralne nedostatke pri ocjenjivanju ponuda. Ove pogreške ne pridonose stopi pogreške koju je procijenio Sud (vidjeti odlomak 5.26.)⁽¹⁷⁾.

5.34. Komisija će pratiti sve pogreške o kojima je izvjestio Sud i primijeniti financijske ispravke, ako je potrebno i zakonski moguće, u skladu sa svojim smjernicama (vidjeti odgovor na odlomak 5.33.).

Neprihvatljivi troškovi činili su 9 % svih projekata koje je revidirao Sud

5.35. Kada se troškovi prijavljuju Komisiji, nacionalna nadležna tijela ovjeravaju da su troškovi nastali u skladu s nizom posebnih odredbi utvrđenih u propisima EU-a, nacionalnim pravilima prihvatljivosti, posebnim pravilima OP-a, pozivima na iskaz interesa, odlukama o odobrenju projekata za sufinanciranje ili ugovorima o bespovratnim sredstvima.

⁽¹⁷⁾ Dodatne informacije vezane za pristup Suda kvantifikaciji pogrešaka u javnoj nabavi navedene su u **Prilogu 1.1.**, u odlomcima od 9. do 11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.36. Sud je ustanovio da su neprihvatljivi troškovi bili prijavljeni u 9 % ispitanih transakcija. Navedeno predstavlja 39 % svih mjerljivih pogrešaka te čini oko 19 % procijenjene stope pogrešaka za ova područja politika (vidjeti okvir 5.2.).

ODGOVORI KOMISIJE

5.36. Komisija ističe važnost da korisnici i upravna tijela programa dosljedno primjenjuju pravila o prihvatljivosti. To se može učiniti na temelju programa osposobljavanja i smjernica, a u okviru regionalne politike upravna tijela trebala bi prenijeti znanje stečeno osposobljavanjem na sva tijela zadužena za upravljanje fondovima. Komisija za regionalnu politiku utvrđuje složena pravila na programskoj razini i predmetnoj državi članici daje preporuke za pojednostavljivanje pravila.

Komisija će nastaviti usmjeravati svoje djelovanje na programska tijela u slučaju utvrđenih rizika. U svjetlu programa za 2014.-2020. Komisija će državi članici dati preporuke za pojednostavljenje pravila o prihvatljivosti i za učinkovitu uporabu pojednostavljenih mogućnosti troškova predviđenih u uredbama.

Okvir 5.2. – Primjeri prijavljenih neprihvatljivih troškova

- (a) *Rashod prijavljen izvan prihvatljivog razdoblja:* U Finskoj, u projektu TEN-T za izradu građevinskog plana za obilaznicu autoceste, šest računa koji su izdani prije početka prihvatljivog razdoblja uključeno je u prijavu rashoda. Taj je rashod nepravilno ovjeren kao prihvatljiv i prijavljen Komisiji.

Slični slučajevi rashoda koji nisu bili prihvatljivi zbog nepoštivanja prihvatljivog razdoblja utvrđeni su u projektima EFRR-a u Francuskoj i Austriji.

- (b) *Prekomjerne naknade za upravljanje:* U Ujedinjenoj Kraljevini, u projektu EFRR-a za fond za bespovratna sredstva i zajmove socijalnim poduzećima s ograničenim financijskim mogućnostima, plaće i drugi troškovi pogrešno su uključeni u zahtjev za naknadu troškova kao troškovi za osoblje, umjesto da se tražio povrat naknade za upravljanje (koja se računa kao postotak izravnih troškova), kako je predviđeno propisima EU-a. Navedeno je dovelo do viših iznosa rashoda prijavljenih u zahtjevu za nadoknadu troškova.

Pogrešan izračun financijskog manjka utvrđen u gotovo 8 % transakcija koje je Sud ispitaio

5.37. U okviru EFRR-a i KF-a, iznos pomoći EU-a koji se odobrava za određeni projekt ovisi o troškovima ulaganja u projekt i o procjeni neto prihoda koje će projekt ostvariti. Stoga je za projekte koji ostvaruju prihode⁽¹⁸⁾ prije odobrenja potrebno prethodno analizirati njihove buduće prihode i troškove ulaganja: troškovi ulaganja umanjeni za očekivane neto prihode projekta u određenom referentnom razdoblju i njegovu preostalu vrijednost predstavljaju „financijski manjak”.

5.38. Sud je utvrdio slučajeve projekata koji ostvaruju prihode u kojima je financijski manjak bio pogrešno procijenjen. U takvim slučajevima mogući dohodak od ulaganja nije se uzeo u obzir ili su korištene nerealno visoke procjene troškova. Isto tako, preostale vrijednosti možda se nisu uzele u obzir. Upravljačka tijela nisu uočila ove probleme pri odobravanju sufinanciranja projekta i/ili odobravanju plaćanja za projekt.

5.39. Prijavljivanje prevelikih rashoda zbog netočnog izračuna financijskog manjka utvrđeno je kod 1 % revidiranih transakcija. Navedeno predstavlja 5 % svih mjerljivih pogrešaka te čini oko 5 % procijenjene stope pogrešaka za ova područja politika (vidjeti okvir 5.3.). Sud nije izmjerio pogreške za dodatnih 7 % projekata. Razlozi za to su ili u tome što Komisijine smjernice nisu bile dovoljno jasne na dan odobrenja projekta ili projekti još nisu bili zaključeni.

5.38. i 5.39. U odnosu na pogreške koje se ne mogu kvantificirati, Komisija ističe sljedeće:

- u jednom slučaju ne smatra da povrat novca iz nacionalnog zdravstvenog sustava predstavlja prihod u svrhu izračuna jaza u financiranju,
- u odnosu na projekte Kohezijskog fonda za razdoblje 2000.-2006. sufinanciranje prije 2003., u uredbi se tražilo uzimanje u obzir prihoda bez upućivanja na određenu metodu te se na istu razinu stavljala potreba za promicanjem načela zagađivač plaća što je značilo više prihoda za predmetne projekte. Osim toga, u uredbi se navodi potreba za razvojem takvih metoda u suradnji sa svakom predmetnom državom članicom. Metode primijenjene na uzimanje u obzir prihoda prije 2003., uz istovremenu primjenu načela zagađivač plaća, mogu se stoga razlikovati od metoda koje se primjenjuju danas, bez da čine povredu primjenjivih pravila.

⁽¹⁸⁾ Prema članku 55. Uredbe (EZ) br. 1083/2006: „Projekt koji ostvaruje prihode je operacija koja uključuje ulaganje u infrastrukturu čija je uporaba podložna naknadama koje izravno snose korisnici, ili operacija koja uključuje prodaju ili najam zemljišta ili zgrada ili bilo koje drugo pružanje usluga uz plaćanje”.

Okvir 5.3. – Primjeri pogrešnog izračuna financijskog manjka u projektima koji ostvaruju prihode

Uporaba nerealnih procjena troškova: U Portugalu, u projektu KF-a za rekonstrukciju gradske mreže pitke vode, korisnik je u analizi troškova i koristi prikazao prevelike očekivane troškove za osoblje. Navedeno je dovelo do prikazivanja većeg financijskog manjka.

Slični slučajevi u kojima su u analizi troškova i koristi razmatrani previsoki troškovi utvrđeni su u projektima EFRR-a i KF-a u Španjolskoj, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

Neusklađenost s pravilima o državnim potporama za 3 % projekata:

5.40. Pravila o državnim potporama osiguravaju da se intervencijama država članica ne ugrozi konkurencija i trgovina unutar EU-a. Projekti moraju udovoljavati odredbama tih pravila ⁽¹⁹⁾ o državnim potporama.

5.41. U 3 % od 180 revidiranih transakcija sufinancirani projekti nisu udovoljavali pravilima o državnim potporama. Pogreške su izmjerene u onim slučajevima za koje je Sud mogao utvrditi da je to dovelo do pogrešnog financiranja sredstvima EU-a. Tako izmjerene pogreške predstavljaju 5 % ukupnih mjerljivih pogrešaka i čine oko 9 % procijenjene stope pogrešaka za ova područja politike. Ostali slučajevi nepoštivanja pravila o državnim potporama, za koje se učinak financiranja sredstvima EU-a u ovoj fazi nije mogao izmjeriti, nisu uzeti u obzir u stopi pogreške koju je odredio sud (vidjeti okvir 5.4.) Sud Europske unije je u jednoj presudi iz 2011. godine potvrdio da se pravila o državnim potporama primjenjuju i na infrastrukturne projekte kojima se komercijalno upravlja ⁽²⁰⁾.

5.41. Komisija se slaže da je poštivanje pravila o državnim potporama uvjet za prihvatljivost programa. Međutim, kao u grčkom primjeru navedenom u okviru 5.4., obveza prijavljivanja infrastrukturnih projekata očito je bila nejasna u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije u predmetu Leipzig/Halle iz 2011. (na koji je podnesena žalba i konačna presuda donesena je tek 2013.). Kako bi državama članicama i korisnicima objasnila koje učinke ta presuda ima u praksi, Komisija je izdala smjernicu u studenom 2012. i dostavila ju COCOF-u. Komisija smatra da u skladu s tom smjernicom nedostatak prijave za infrastrukturne projekte prije studenoga 2012. stoga nije nepravilnost.

⁽¹⁹⁾ Članak 107. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) o državnim potporama.

⁽²⁰⁾ Slučaj T-443/08 Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt / Komisija i T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH / Komisija, presuda od 24. ožujka 2011. koju je potvrdio Sud Europske unije 19. prosinca 2012. u slučaju C-288/11P.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5.4. – Primjeri projekata koji nisu udovoljili pravilima o državnim potporama

Državna potpora o kojoj Komisija nije obaviještena: U Grčkoj, u projektu EFRR-a za izgradnju lučkih objekata potpora je imala oblik državne potpore ⁽²¹⁾. Komisija nije bila obaviještena o projektu kako je propisano člankom 108. Ugovora u funkcioniranju Europske unije te stoga nije procijenjena njegova usklađenost s unutarnjim tržištem.

Slični slučajevi utvrđeni su u projektima EFRR-a u Njemačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

Pogreške utvrđene u Komisijinim zaključnim plaćanjima

5.42. U prethodnim godinama Sud je primijetio kako nepouzdana dokumentacija o zaključenju programa (kao što je izjava o likvidaciji) može dovesti do neopravdanog povrata nepravilnih rashoda osim ako Komisija ne poduzme odgovarajuće mjere kako bi otkrila i ispravila povezane probleme ⁽²²⁾.

5.43. Ovogodišnji uzorak uključivao je zaključna plaćanja za dva OP-a (u Austriji i Poljskoj) i sedam projekata KF-a (u Španjolskoj) iz razdoblja od 2000. do 2006. godine u kojima su revidirana ukupno 22 projekta EFRR-a i KF-a. Sud je utvrdio pogreške u 12 od navedena 22. Za jedan OP iz EFRR-a, Sud je utvrdio da su neki rashodi iz zaključnog plaćanja nepravilni (u Austriji). Međutim, Komisija je u 2012. godini zaključila ovaj OP bez ikakve financijske korekcije. U sedam projekata KF-a u Španjolskoj za pogreške koje je Sud otkrio nisu uvedene nikakve financijske korekcije.

5.42. Utvrđeni su nedostaci u izjavama o zatvaranju i Komisija ih je analizirala prije revizije Suda, koji je intervenirao u ranoj fazi postupka zatvaranja ⁽²⁾. O tim je nedostacima govorila Komisija tijekom naknadnih koraka postupka zatvaranja i provedena je dodatna revizija nakon početne procjene dokumenata o zatvaranju. Gdje je potrebno, primijenili su se financijski ispravci.

5.43. Komisija će pratiti pogreške utvrđene u zatvorenom programu i napominje da, u slučaju utvrđenih preostalih pogrešaka, može vršiti financijske ispravke do tri godine nakon službenog zatvaranja programa.

Komisija je Europskom parlamentu u travnju 2013. dostavila pregled financijskih ispravaka koje je provela Komisija i izvijestila je države članice o programima za razdoblje 2000.-2006. U izvješću navodi da su ispravci dosegli barem 5,6 % (7,3 milijarde EUR) dodijeljenih sredstava EFRR-a za programsko razdoblje od 31. prosinca 2012. (i 6,2 % ili 8,1 milijardu EUR do 31. ožujka 2013.). ⁽³⁾.

U odnosu na 7 projekata Kohezijskog fonda navedenih u opažanjima Suda, Komisija upućuje na svoj odgovor pod 5.39. i dalje ističe da nije bilo povreda primjenjivog pravnog okvira koje bi opravdale financijske ispravke.

⁽²¹⁾ Kako je utvrđeno člankom 107. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU).

⁽²²⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2011. g., odlomci od 5.52. do 5.64.

⁽²⁾ Vidjeti odgovor Komisije na odlomke 5.57. i 5.58. Godišnjeg izvješća za 2011.

⁽³⁾ ARES (2013) 689652 od 12. travnja 2013. Europskom parlamentu i ARES(2013) 1044808 od 14. svibnja 2013. Europskom revizorskom sudu.

DJELOTVORNOST SUSTAVA

Revizijska tijela

5.44. U 27 država članica osnovano je 112 revizijskih tijela za 434 OP-a EFRR-a/KF-a i ESF-a, u okviru programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine (vidjeti odlomke 5.10. i 5.13.)⁽²³⁾.

5.45. U području kohezije, godišnja izvješća o kontroli i godišnja mišljenja revizijskih tijela pružaju informacije o pravilnost potrošnje EU-a u EFRR-u/KF-u i ESF-u u programskom razdoblju od 2006. do 2013. godine⁽²⁴⁾. U 2012. godini Komisiji je dostavljeno ukupno 198 godišnjih izvješća o kontroli i godišnjih mišljenja⁽²⁵⁾ za 317 OP-a iz ERFF-a/KF-a i 117 OP-a iz ESF-a⁽²⁶⁾.

5.45. Revizijska tijela igraju glavnu ulogu u postupku izgradnje jamstava od početka programskog razdoblja i uspostave sustava. Nakon toga, ona svake godine pripremaju revizijsko mišljenje o funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole za Komisiju na temelju revizija sustava upravljanja i kontrole i uzoraka provedenih operacija u skladu sa strategijom revizije. Uredba Komisiji daje mogućnost da se osloni na rad revizijskog tijela za jamstvo u određenim uvjetima (članak 73. Uredbe (EZ) br. 1083/2006).

Komisija surađuje i koordinira svoj rad s revizijskim tijelima i počela je preispitivati njihove metodologije i rezultate revizija već 2009. Time je doprinijela izgradnji kapaciteta dajući im savjete, smjernice i preporuke.

U svojim GIR-ovima za 2012. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje detaljno su analizirale revizijske podatke i rezultate koje su dostavila revizijska tijela u njihovim godišnjim izvješćima (vidjeti stranice 33.-37. GIR-a za 2012. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i stranice 35.-39. GIR-a za 2012. Glavne uprave za zapošljavanje).

⁽²³⁾ 63 od navedenih 112 revizijskih tijela odgovorna su za reviziju OP-a EFRR-a/KF-a kao i ESF-a u svojoj državi članici ili u pojedinoj regiji. Ova revizijska tijela „za više fondova“ odgovorna su za 344 od ukupno 434 odgovarajuća OP-a te, financijski govoreći, revidiraju 89 % ukupnog proračuna (u pogledu sredstava EU-a i nacionalnih javnih i privatnih sredstava).

⁽²⁴⁾ Svako revizijsko tijelo može sastaviti jedno ili više godišnjih izvješća o kontroli koja se mogu odnositi na jedan ili više OP-a.

⁽²⁵⁾ GKI-ovi i godišnja mišljenja temelje se na nalazima revizija RT-ova u vezi s rashodima ovjerenim za Komisiju u prethodnoj financijskoj godini EU-a (vidjeti članak 62. stavak 1. točku (d) Uredbe (EZ) br. 1083/2006).

⁽²⁶⁾ RT-i do ožujka 2013. nisu podnijela nikakve GKI-ove i godišnja mišljenja za 2012. godinu za 13 OP-a iz EFRR-a.

Ispitivanje četiriju revizijskih tijela koje je proveo Sud

5.46. U **Prilogu 5.2.** prikazani su rezultati ispitanih pojedinačnih ključnih uvjeta i ukupna ocjena četiriju pregledanih revizijskih tijela: Belgija (Valonija), Malta, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina (Engleska). Sud je naročitu pažnju posvetio godišnjim izvješćima o kontroli i godišnjim mišljenjima te onim segmentima djelovanja revizijskih tijela koji imaju izravan i značajan utjecaj na njihove zaključke.

5.47. Za svako od pregledanih revizijskih tijela Sud je preispitao:

- (a) njihove organizacijske sustave i revizijsku metodologiju;
- (b) njihove radne dokumente za dvije revizije sustava;
- (c) njihove radne dokumente za uzorak od 20 revizija operacija, uključujući ponovnu provedbu najmanje pet od navedenih 20 revizija; te
- (d) njihova godišnja izvješća o kontroli i godišnja mišljenja za 2012. godinu, zajedno s odgovarajućim radnim dokumentima.

5.48. Kao i prethodnih godina, Sud je ustanovio kako su organizacijski sustavi svih četiriju pregledanih revizijskih tijela općenito usklađeni s propisima EU-a. Isto je zaključeno i za revizijsku metodologiju koja se koristi za reviziju sustava. Međutim, Sud je utvrdio nedostatke u načinu na koji revizijska tijela provode svoje revizije operacija i sustava te izvješćuju Komisiju o njihovim rezultatima ⁽²⁷⁾.

5.49. Sud je procijenio da su tri od četiri revizijska tijela „djelomično djelotvorna”, dok je jedno „djelotvorno”. Za ona revizijska tijela koja su ocijenjena kao „djelomično djelotvorna” Sud smatra da godišnja izvješća o kontroli nisu potpuno udovoljavala pravilima i/ili je ponovna revizija operacija koju je proveo Sud ukazala na probleme koje revizijska tijela nisu prethodno otkrila.

5.46. Od početka tekućeg programskog razdoblja, Komisija je provela 269 revizijskih službenih putovanja u cilju potpune ili djelomične revizije rada 41 revizijskog tijela za EPRR/KF koje pokriva 96 % ukupnih dodijeljenih sredstava za EFRR/KF i 84 revizijska tijela za ESF koja pokrivaju 99 % ukupnih dodijeljenih sredstava za ESF. Te su aktivnosti uključivale četiri revizijska tijela nad kojima je reviziju izvršio Sud. Većinu tijela nad kojima će se vršiti revizija odabrala je Komisija na temelju procjene rizika koja se svake godine ažurira i koja, među nekoliko kriterija rizika koji se redovno preispituju, sadrži dodijeljena sredstva za programe.

5.49. Na temelju dokaza revizije koji su prikupljeni tijekom nekoliko godina, Komisija smatra da se može osloniti na rad tih revizijskih tijela u svrhe postupka jamstava (vidjeti isto odgovore Komisije na odlomke 6.30. i 6.31.).

⁽²⁷⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2011. g., odlomak 5.43.

Procjena Komisijina nadzora nad revizijskim tijelima

5.50. U 2012. godini Komisija je nastavila ispitivanje pouzdanosti rada revizijskih tijela i njihovu usklađenost s propisima EU-a ⁽²⁸⁾. Komisija je u radu revizijskih tijela utvrdila nedostatke slične onima koje je utvrdio Sud (vidjeti odlomke 5.48. i 5.49.) ili iz prethodnih godina ⁽²⁹⁾.

5.51. Osim toga, za svaki OP EFRR-a/KF-a i ESF-a Komisija je uredskim pregledom dokumenata provjerila informacije koje su revizijska tijela navela u svojim godišnjim izvješćima o kontroli i godišnjim mišljenjima ⁽³⁰⁾. Ako Komisija smatra da je stopa pogreške koju dostavi revizijsko tijelo pouzdana i reprezentativna za određeni OP (ili skupinu OP-ova), Komisija je može prihvatiti, ili je na temelju dodatnih informacija iznova izračunati. Ako Komisija smatra da je određena dostavljena stopa pogreške nepouzdana, primijenit će paušalnu stopu pogreške (u visini između 2 % i 25 %), ovisno o procjeni rizika za predmetni OP.

5.52. Nalazi Suda temeljeni na dostupnim podacima u Komisiji te dodatnim podacima zatraženima od revizijskih tijela za sva tri fonda (EFRR/KF i ESF) bili su sljedeći ⁽³¹⁾:

5.50. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 5.46. u kojem govori o revizijskim misijama koje su provedene u području kohezijske politike od 2009. Istraga revizijskih tijela glavna je istraga u okviru postojeće Komisijine revizijske strategije. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje nastavljaju svoj rad na revizijama sa 102 revizijske misije do sredine 2014.

5.51. Komisija ističe da analiza GIK-ova i mišljenja o reviziji predstavlja ključni dio postupka izgradnje jamstava kao potpora izvaji o unutarnjoj kontroli u GIR-u u kojem izvješćuje o rezultatima analize (vidjeti, na primjer, GIR za 2012. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, stranice 33.-35. i Prilog 9. GIR-u za 2012. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, stranice 35.-38. i Prilog 8.).

U odnosu na pouzdanost i reprezentativnost prijavljenih stopa pogrešaka, vidjeti odgovor na odlomak 5.52., 2. alineja.

5.52.

⁽²⁸⁾ Ukupno, od 2009. godine, GU za regionalnu i urbanu politiku i GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost pregledali su 62 od 112 revizijskih tijela. Ta su revizijska tijela zadužena za 257 od 317 OP-ova iz EFRR-a/KF-a, kao i za 48 od 117 OP-ova iz ESF-a. Revizijska tijela pregledana tijekom četiri godine predstavljaju 95 % proračuna EFRR-a/KF-a i 55 % proračuna ESF-a (u pogledu sredstava EU-a i nacionalnih javnih i privatnih sredstava) za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine.

⁽²⁹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomak 4.42., i godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 5.45.

⁽³⁰⁾ U posebnim slučajevima pregled dokumenata nadopunjuje se posjetima revizijskim tijelima kako bi se na licu mjesta dobile dodatne informacije.

⁽³¹⁾ Sud je za 138 OP-ova iz EFRR-a/KF-a i ESF-a ispitao je li Komisijina provjera stopa pogrešaka koju su prijavila revizijska tijela bila djelotvorna u utvrđivanju točnosti i pouzdanosti informacija koje su dostavila revizijska tijela. Za te je OP-ove odgovorno 27 od 62 revizijska tijela za koje je Komisija provela posebno ispitivanje tijekom posljednje tri godine (vidjeti odlomak 5.50.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Komisijina ovlast za potvrđivanje te, po potrebi, usklađivanje stopa pogrešaka koje su revizijska tijela navela u svojim godišnjim izvješćima o kontroli ograničena je jer revizijska tijela nemaju obvezu Komisiji dostavljati podatke o svojim revizijama operacija ⁽³²⁾.

- Za 51 od 138 pregledanih OP-ova Sud je utvrdio da Komisija nije imala dovoljno informacija da prihvati (ili iznova izračuna) stope pogrešaka koje su dostavila revizijska tijela prilikom procjene godišnjih izvješća o kontroli. Ovim su obuhvaćeni i slučajevi u kojima se revidirani rashodi navedeni u godišnjim izvješćima o kontroli nisu u potpunosti podudarali s rashodima OP-a iste godine ili u kojima revizijsko tijelo nije točno izračunalo stope pogrešaka navedene u godišnjim izvješćima o kontroli.

ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija analizira na početku svake godine sve GIK-ove i revizijska mišljenja koja su dostavila nacionalna revizijska tijela. Osim toga, ona uzima u obzir sve rezultate nacionalnih revizija zaprimljene od nacionalnih revizijskih tijela tijekom godine te druge revizijske rezultate Komisije i Suda. U cilju daljnjeg unaprjeđenja pouzdanosti prijavljenih stopa pogrešaka i na temelju utvrđenih sumnji ili rizika, službe Komisije u 2013. su provele misije za utvrđivanje činjenica na terenu za EFRR/KF (11 misija u devet država članica) i za ESF (15 država članica) radi prikupljanja dodatnih dokaza i dobivanja pojašnjenja povezanih s dostavljenim GIK-ovima, posebno povezanih s metodologijom za izračun stopa pogrešaka. U nekim slučajevima, misije su pružile čvrstu osnovu za ponovni izračun stopa pogrešaka. Komisija je od nekih revizijskih tijela isto tražila dodatne informacije u pisanom obliku i ona su ih dostavila.

Rezultat ove analize ključni je izvor u postupku izgradnje jamstava, kako je objašnjeno u GIR-ovima.

Pritom je Komisija prikupila opsežno znanje o rizicima povezanim sa svakim revizijskim tijelom.

- Komisija primjećuje da je 51 program koji navodi Sud odgovarao radu devet revizijskih tijela od ukupno 112 revizijskih tijela odgovornih za EFRR, ESF i KF. Ona isto napominje da tehničko pitanje postavljeno u vezi s 31 francuskim programom ne mijenja procjenu revizijskog tijela i Komisije.

Komisija ističe da su paušalne stope primjenjivane kada je Komisija procijenila prijavljene stope pogrešaka nepouzdanim. Za 14 programa u kojima se nije primjenjivala paušalna stopa, Komisija je ocijenila da je prijavljena stopa pogrešaka pouzdana i napominje da je u slučaju malih populacija operacija predviđena primjena stopa pogrešaka utemeljenih na uzorcima koji nisu utemeljeni na statističkim podacima.

To su jedini dostupni pokazatelji za procjenu ukupnog rizika predmetnih programa i stoga ih Komisija koristi u svrhu postupka osiguranja. U tim slučajevima, Komisija uzima u obzir obilježja stanovništva i područje primjene revizije. Komisija je aktivno promicala uporabu statističkog uzorkovanja u 2012./2013. i ažurirala je smjernice o uzorkovanju u travnju 2013. kako bi omogućila uporabu statističkog uzorkovanja čak i u slučaju malih populacija operacija, u cilju dobivanja reprezentativnih rezultata.

⁽³²⁾ Vidjeti i godišnje izvješće za 2011. g., odlomak 5.50.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- Za 16 od 138 OP-ova revizijska tijela dostavila su nerepresentativne stope pogrešaka (npr. stope koje se ne temelje ni na statističkom ni na formalnom nestatističkom uzorkovanju, sukladno Komisijinim smjernicama). Komisija ne bi trebala koristiti te stope tijekom postupka pružanja jamstva kako ne bi projicirala stopu pogreške na OP u cjelini. Sud je utvrdio da je Komisija poštovala obvezu i primijenila paušalne stope u samo dva od tih 16 OP-ova.
- Za pet od tih 138 OP-ova, stopa pogreške koju je Sud iznova izračunao (uzimajući u obzir višegodišnje financijske korekcije) premašuje 2 %.

U gore navedenom kontekstu važno je napomenuti da Komisija, kada potvrđuje prijavljene stope revizijskih tijela, koristi sve revizijske postupke u slučaju sumnji u vezi s točnošću i/ili pouzdanošću prijavljenih stopa pogrešaka: pismena i usmena pitanja revizijskim tijelima, uključujući rezultate pojedinačne revizije, ako je potrebno. Na temelju tih informacija, stope pogrešaka prijavljene u GIK-ovima prilagođene su u 21 % programa EPRR-a/KF-a i 15,4 % programa ESF-a. Nadalje, prijavljene stope pogrešaka za 11 % programa EPRR-a/KF-a i ESF-a smatrale su se nepouzdanim i stoga ih je Komisija zamijenila paušalnim stopama (vidjeti GIR-ove za 2012., stranica 35. u izvješću Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i stranica 37. u izvješću Glavne uprave za zapošljavanje).

Za daljnja pojašnjenja povezana s prijavljenim stopama pogrešaka revizijskih tijela u odnosu na ESF, Komisija upućuje na svoj odgovor u odlomku 6.40.(a).

- *Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud došao do istog zaključka u svim osim u pet od 138 revidiranih slučajeva. Ti se slučajevi odnose na dva revizijska tijela. U odnosu na tih pet slučajeva, Komisija se ne slaže i potvrđuje svoju procjenu iz GIR-a za 2012. nakon dubinske analize objašnjenja koja su dostavila revizijska tijela.*

Posebno, u slučaju četiri nizozemska programa koja su grupirana u jedan uzorak, Komisija je smatrala da je projekt u kojem je revizijsko tijelo uočilo pogrešku i nakon vlastite revizije iz 2012. iznimne prirode i da se nije trebao odabrati za financiranje. Nacionalna tijela prihvatila su povući rashode povezane s čitavim projektom i stoga je došlo do povezanih nepravilnih rashoda krajem 2012. Iz tog razloga Komisija smatra da se ti rashodi ne moraju uključiti u izračun predviđene stope pogrešaka. U odnosu na njemački program, Komisija smatra da bi uzimanje u obzir dijela rashoda koji je isključen iz dijela stanovništva koji se podvrgava reviziji imalo vrlo mali učinak na stopu pogrešaka.

Komisija stoga smatra da je ispravno provela svoju nadzornu ulogu na stope pogrešaka koje su prijavila revizijska tijela.

Pregled Komisijinih godišnjih izvješća o radu

5.53. Sud je ocijenio godišnja izvješća o radu za 2012. godinu i popratne izjave glavnih uprava za regionalnu i urbanu politiku, za mobilnost i promet te za energiju. Sud je posebno, s obzirom na pravilnost plaćanja odobrenih u 2012. g.:

- (a) procijenio zadržke za 2012. godinu; i
- (b) provjerio dosljednost i točnost Komisijinog izračuna rizičnih iznosa.

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

5.54. U svom godišnjem izvješću o radu za 2012. godinu, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku procijenila je da je rizik od pogreške postojao za raspon od 2,2 % do 5,0 % međuplaćanja i završnih plaćanja odobrenih u 2012. g. za EFRR i KF za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine ⁽³³⁾.

5.55. Ova procjena, koju je Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku izračunala u svojem godišnjem izvješću o radu za 2012. godinu temelji se na stopama pogrešaka koje su revizijska tijela prijavila u vezi s rashodom za 2011. godinu ⁽³⁴⁾. Ovo je iznad praga značajnosti od 2 % koji je Komisija postavila i u skladu je s procjenom Suda za ovo područje politike za 2011. godinu ⁽³⁵⁾.

5.55. Komisija se slaže da je razina rizika predstavljena u Godišnjem izvješću o radu za 2012. GU-a REGIO usporediva s rezultatima Suda u njegovu Godišnjem izvješću za 2011.

⁽³³⁾ Za 2011. godinu Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku procijenila je kako rizik za međuplaćanja i završna plaćanja iznosi između 3,1 % i 6,8 %.

⁽³⁴⁾ U skladu sa sektorskim propisima, stope pogrešaka koje su revizijska tijela prijavila Komisiji u prosincu 2012. godine temelje se na rashodima prijavljenima u 2011. godini.

⁽³⁵⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2011. g., odlomak 5.28.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.56. Broj OP-ova za koje je Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku izrazila zadržku i njihov procijenjeni financijski učinak smanjeni su u 2012. godini u odnosu na 2011. godinu⁽³⁶⁾. Navedenome su glavni razlog niži rizični iznos koji je Komisija procijenila na temelju stopa pogrešaka koje su revizijska tijela navela u svojim godišnjim izvješćima o kontroli za 2012. godinu.

5.57. Sud smatra da je Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku trebala izraziti zadržku za još pet dodatnih OP-ova (vidjeti odlomak 5.52. u prethodnom dijelu).

5.58. Pri procjeni OP-ova, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku razmatra i brojke o višegodišnjem kumulativnom preostalom riziku (koji izračunava Komisija uzimajući u obzir financijske korekcije koje se provode na razini EU-a i na nacionalnoj razini od početka programskog razdoblja). Međutim, Komisija ima samo ograničene podatke o tome jesu li sustavi koje su države članice uspostavile radi provedbe financijskih korekcija djelotvorni. Navedeno nosi rizik da Komisijina procjena pojedinačnih OP-ova u godišnjem izvješću o radu nije dovoljno snažna.

5.59. Pristup koji Sud primjenjuje pri uzimanju u obzir financijskih korekcija u svojim revizijama opisan je u poglavlju 1., odlomci od 1.19. do 1.35.

ODGOVORI KOMISIJE

5.56. Kao što je navedeno u sažetku GIR-a za 2012. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, smanjenje u broju rezervacija uglavnom je rezultat korektivnih mjera koje su države članice poduzele i financijskih ispravaka koje je provela Komisija (vidjeti GIR za 2012., stranice 46.-49.). Stroga politika povezana s upozorenjima, prekidima, obustavama i financijskim ispravcima koju slijedi Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku služila je kao poticaj za unaprjeđenje sustava upravljanja i kontrole.

5.57. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 5.52., u kojem potvrđuje da nije bilo rezervacije u bilo kojem od pet slučajeva. Za četiri od tih programa grupiranih u jedan uzorak pogreška je ispravljena u 2012. i stoga ne mora biti uključena u izračun projicirane stope pogrešaka. U odnosu na peti program, Komisija smatra da bi uzimanje u obzir dijela rashoda koji je isključen iz dijela stanovništva koji se podvrgava reviziji imalo vrlo mali učinak na stopu pogrešaka.

5.58. Službe Komisije su od 2011. godine provodile revizije sustava za registriranje i prijavljivanje financijskih ispravaka na zahtjev tijela za odobravanje. Kao rezultat toga, svake godine je povećala informacije o funkcioniranju sustava u državama članicama i zatražila unaprjeđenje odgovarajućih sustava prema potrebi (vidjeti objedinjeno izvješće poslano tijelu za odobravanje i Europskom revizorskom sudu u 2013.)⁽⁴⁾. Osim toga, revizijska tijela sama provode revizije aktivnosti tijela za potvrđivanje i rezultate prijavljuju Komisiji, koja te informacije uzima u obzir u svojoj procjeni.

5.59. Komisija je poduzela sve nužne mjere predviđene u Ugovoru i propisima za zaštitu proračuna EU-a.

Komisija napominje da, dok je učinila sve u svojoj moći i djelovala poštujući postojeće propise u okviru iste financijske godine koja je predmet revizije Suda, paušalni ispravci koji se primjenjuju na češke i slovačke programe nisu uzeti u obzir prilikom određivanja stope pogrešaka za 2012.

Vidjeti odgovore Komisije na odlomak 5.26. i polje 1.2.

⁽³⁶⁾ Broj OP-ova za koje je izražena zadržka smanjio se sa 146 u 2011. godini na 85 u 2012. godini. Ove brojke uključuju potpuno i djelomično izmjerene zadržke za OP-ove za koje su međuplaćanja i/ili završna plaćanja odobrena tijekom godine (121 u 2011. godini te 61 u 2012. godini) te za OP-ove kod kojih nije bilo takvih plaćanja (25 u 2011. godini te 24 u 2012. godini). Uz 85 ranije spomenutih zadržki, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku izrazila je zadržke i za četiri OP-a iz programa IPA. U 2011. godini izražene su dvije zadržke vezano za IPA program.

⁽⁴⁾ ARES (2013) 5521 od 4. siječnja 2013.

Glavna uprava za mobilnost i promet i Glavna uprava za energiju

5.60. Glavna uprava za mobilnost i promet i Glavna uprava za energiju su:

- izrazile zadržke koje se odnose na 23 % odnosno 57 % ukupnih sredstava za plaćanje odobrenih tijekom godine,
- procijenile da su pogreške utvrđene u otprilike 4,6 % plaćanja odobrenih u 2012. godini u odnosu na šesti i sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj, i
- na temelju stope preostale pogreške procijenile da učinak njihovi zadržki iznosi 2,5 % iznosa plaćanja za istraživačke okvirne programe koja su izvršena 2012. godine.

5.61. Sud je u 2012. godini utvrdio mjerljive pogreške u šest od osam revidiranih TEN-T projekata (75 %). Međutim, Glavna uprava za mobilnost i promet nije izrazila nikakvu zadržku za program TEN-T u vezi s nepoštivanjem pravila EU-a i država članica o javnoj nabavi. Sud ističe da je Glavna uprava za energiju u slučaju Europskog energetskeg programa za oporavak izrazila zadržku kada je Sud uočio slične probleme ⁽³⁷⁾.

5.61. Komisija smatra da je Glavna uprava za mobilnost i promet (GU MOVE) slijedila upute za GIR-ove za 2012. (Ref. Ares(2012) 1240233, točka 7.4.) u tom pogledu i da nije bilo razloga za rezervacije u odnosu na programe TEN-T-a. U kontekstu svojih odgovornosti nadzora Izvršne agencije transeuropske prometne mreže (TEN-T EA), GU MOVE uzeo je u obzir sve informacije koje je imao na raspolaganju, uključujući izvješće Revizorskog suda za 2011. i jamstva koja je dala Agencija.

U odnosu na potonje, treba napomenuti da je stopa pogrešaka utvrđena finaliziranim ex post kontrolama na dan 31. prosinca 2012. iznosila 1,7 % ispod praga materijalnosti od 2 %. Nadalje, Agencija je poduzela niz mjera u 2012. uzimajući u obzir nalaze Suda za jačanje kontrola i podizanje svijesti korisnika o pravilima javne nabave.

U trenutku izdavanja rezervacije, do 31. ožujka 2013., GU MOVE je zaprimio tri preliminarne nalaza od Suda u odnosu na pogreške u javnoj nabavi u projektima TEN-T-a, od kojih je dva analizirao i osporio GU MOVE u veljači 2013.

⁽³⁷⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2011. g., odlomak 5.69.(b).

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključci za 2012. godinu**

5.62. Za područje politike obuhvaćeno ovim poglavljem,

— ispitivanje transakcije pokazuje da je najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka 6,8 %, dok su

— ispitani nadzorni i kontrolni sustavi ocijenjeni kao djelomično djelotvorni ⁽³⁸⁾.

5.62.

— Komisija napominje da je najvjerojatnija stopa pogrešaka u skladu sa stopama pogrešaka koje je Sud predstavio u posljednje tri godine u odnosu na tekuće programsko razdoblje.

Pad stope pogrešaka u odnosu na prethodna razdoblja rezultat je pojačane kontrole u programskom razdoblju 2007.-2013. i stroge politike prekida/obustava koju primjenjuje Komisija u slučaju utvrđenih nedostataka. Komisija će nastaviti usmjeravati svoje djelovanje na najriskantnije programe i/ili države članice i nametati brze korektivne mjere u slučaju utvrđenih nedostataka (vidjeti isto odgovore na odlomke 1.12. i 1.13.).

Dva programa uključujući pogreške koje je Sud utvrdio u uzorku iz 2012. (Češka, Slovačka) ispravljena su prema paušalnom iznosu 2012. Komisija napominje da, dok je učinila sve u svojoj moći i djelovala poštujući postojeće propise o zaštiti proračuna EU-a u financijskoj godini koju je revidirao Sud, Sud nije uzeo u obzir gore navedenu paušalnu stopu pogrešaka pri izračunu stope pogrešaka za 2012.

— Komisija smatra da ima uspostavljen detaljan postupak nadzora kako bi osigurala pouzdanost rada revizijskih tijela.

Od početka tekućeg programskog razdoblja, Komisija je provela 269 revizijskih misija u cilju potpune ili djelomične revizije rada 41 revizijskog tijela za EPRR/KF koje pokriva 96 % ukupnih dodijeljenih sredstava za EPRR/KF i 84 revizijska tijela za ESF koja pokrivaju 99 % ukupnih dodijeljenih sredstava za ESF.

Na temelju te procjene, Komisija ističe da učinkovitost i usklađenost revizijskih tijela sa zahtjevima može varirati. U skladu s člankom 73. Uredbe (EZ) br. 1083/2006, Komisija se, od prve polovice 2012., oslanja na rad 15 revizijskih tijela za EPRR/KF (za 51 program). Komisija će nastaviti revidirati rad revizijskih tijela.

⁽³⁸⁾ Vidjeti Prilog 1.1., odlomak 17.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.63. Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u priznatim rashodima postoji značajna razina pogreške.

Preporuke

5.64. Rezultat procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvaćanju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima prikazan je u **Prilogu 6.2.**, kao dio poglavlja 6.

5.65. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud preporučuje Komisiji da:

- **1. preporuka:** riješi nedostatke u „provjerama prve razine” koje provode upravljačka tijela i posrednička tijela za EFRR i KF, kroz posebne smjernice te, po potrebi, aktivnosti obuke,

ODGOVORI KOMISIJE

5.63. Komisija je poduzela posebne mjere u cilju ublažavanja utvrđenih rizika, koje uključuju posebno preventivne i korektivne mjere kao što su smjernice, osposobljavanje, pojednostavljivanje uz strogu politiku o prekidima/obustavama plaćanja i financijskim ispravcima.

5.64. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 6.42. i Prilog 6.2.

5.65.

Komisija se slaže da su provjere „prve razine” koje provode države članice važne i podržava stajalište da bi ih trebalo dalje jačati. Već je davala smjernice državama članicama o načinu na koji bi upravna tijela trebala definirati i provoditi provjere upravljanja.

Nadalje, Komisija je u 2009. pripremila sveobuhvatne smjernice za provjere prve razine i alat za samoocjenjivanje za upravna tijela, koji ona mogu koristiti za unaprjeđenje svog rada. Komisija je isto tako revizijskim tijelima u 2011. dostavila svoje kontrolne popise za reviziju provjere upravljanja koje sama upravna tijela mogu koristiti kao usporednu vrijednost. Upravna tijela odgovorna za daljnje širenje obrazovnih materijala na sve razine upravljanja projektima prošla su osposobljavanje. Komisija će nastaviti s mjerama izgradnje kapaciteta u tome smislu.

I konačno, Komisija od 2000. provodi ciljane revizije provjera upravljanja visokorizičnih programa ako utvrdi da bi nedostaci mogli ostati potpuno neuočeni ili ne bi bili uočeni na vrijeme. Rezultati tih revizija do kraja 2012. predstavljani su u GIR-u Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (vidjeti stranicu 39.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** na temelju iskustva iz programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine provede procjenu uporabe nacionalnih pravila prihvatljivosti s ciljem utvrđivanja mogućih područja za daljnje pojednostavljenje i uklanjanje nepotrebnih složenih pravila (tzv. *gold-plating*, tj. prerevno donošenje propisa),

- **3. preporuka:** razradi jasna pravila i osigura čvrste smjernice o tome kako procijeniti prihvatljivost projekata i izračunati sufinanciranje projekata EFRR-a i KF-a koji ostvaruju prihode u programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine, te

- **4. preporuka:** nastoji unaprijediti rad revizijskih tijela te kvalitetu i pouzdanost podataka koje ta tijela dostavljaju u godišnjim izvješćima o kontroli i revizijskim mišljenjima.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija se slaže da je potrebno dalje pojednostaviti nacionalna pravila o prihvatljivosti i ukloniti nepotrebna složena pravila, koja imaju štetan učinak u smislu opterećenja korisnika i povećavanja stope pogrešaka. Ipak, Komisija samo djelomično prihvaća ovu preporuku jer sustavna procjena nacionalnih pravila o prihvatljivosti nije izvediva. Kad Komisija utvrdi postojanje složenih pravila na razini država članica, ona to rješava zajedno s državama članicama. Ona će državama članicama dati preporuke za sljedeće programsko razdoblje i poticati ih na korištenje pojednostavljenih troškovnih mogućnosti ponuđenih u nacrtima propisa.

Komisija je prepoznala potrebu za unaprjeđenjem u tom području i poduzela je potrebne mjere. Regulatorni okvir za programsko razdoblje 2014.-2020. uključuje pojednostavljenja u odnosu na pravila prihvatljivosti u mnogim vidovima i propisuje pojednostavljen mehanizam u odnosu na projekte koji donose prihod.

Komisija se slaže da je to pitanje važno i ističe da je rad revizijskih tijela navedenih u GIK-ovima jedan od glavnih elemenata na temelju kojih Komisija gradi svoja jamstva. Daljnje smjernice o postupanju s pogreškama i kontrolni popis Komisije već su dostavljeni revizijskim tijelima u 2011. i Komisija je organizirala niz seminara u 2012. i 2013. u cilju daljnjeg unaprjeđenja metodologije uzorkovanja za reviziju koja se koristi u pripremi GIK-ova. Komisija nastavlja raditi s revizijskim tijelima kako bi im dala daljnje smjernice, uključujući o izvješćivanju o nalazima revizije (vidjeti stranicu 87. GIR-a za 2012. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku).

PRILOG 5.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA VEZANIH ZA REGIONALNU POLITIKU, ENERGIJU I PROMET

	2012.					2011.	2010.	2009.
	EFRR	KF	Energija	Promet	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA								
Ukupno transakcija:	138	30	3	9	180	180	177	145
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:								
Bez pogreške	54 % (75)	47 % (14)	33 % (1)	22 % (2)	51 % (92)	41 %	43 %	60 %
S jednom ili više pogrešaka	46 % (63)	53 % (16)	67 % (2)	78 % (7)	49 % (88)	59 %	57 %	40 %
Analiza transakcija s pogreškom								
Analiza prema vrsti pogreške								
Nemjerljive pogreške:	52 % (33)	75 % (12)	50 % (1)	14 % (1)	53 % (47)	64 %	60 %	60 %
Mjerljive pogreške:	48 % (30)	25 % (4)	50 % (1)	86 % (6)	47 % (41)	36 %	40 %	40 %
Prihvatljivost	87 % (26)	75 % (3)	100 % (1)	100 % (6)	88 % (36)	94 %	97 %	78 %
Učestalost	3 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	0 %	0 %
Točnost	10 % (3)	25 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	10 % (4)	3 %	3 %	22 %
PROCJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA								
Najizglednija stopa pogreška						6,8 %		
gornja granica pogreške (GGP)						9,9 %		
donja granica pogreške (DGP)						3,7 %		

⁽¹⁾ Kako bi se poboljšao uvid u područja s različitim profilima rizika unutar skupine politika, uzorak je podijeljen u dijelove.

⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama predstavljaju stvaran broj transakcija.

REZULTATI PREGLEDA SUSTAVA ZA SREDSTVA KOHEZIJSKE POLITIKE (EFRR/KF/ESF)

Procjena odabranih nadzornih i kontrolnih sustava: Revizijska tijela (RT) - usklađenost s ključnim zakonskim uvjetima i djelotvornost u osiguravanju pravilnosti operacija

Ključni uvjeti koje je ispitaio Sud		Belgija (Valonija) RT za EFRR/ESF	Malta RT za EFRR/KF/ESF	Slovačka RT za EFRR/KF/ESF	Ujedinjena Kraljevina (Engleska) RT za ESF
Opći aspekti	Uspostava sustava upravljanja i kontrole operativnog programa zahtijeva odgovarajuće definiranje, dodjelu i razdvajanje funkcija unutar RT-a i između RT-a i drugih nadležnih upravljačkih i kontrolnih tijela	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima
Što je obuhvaćeno priručnikom za reviziju	Postojanje priručnika za reviziju (za revizije sustava i revizije operacija) koji je u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima revizije i jasno opisuje postupke revizije	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima
Revizijska metodologija za revizije sustava	Revizijski posao koji obavlja RT pri evaluaciji djelotvornog funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole zasniva se na kontrolnoj listi koja sadrži pitanja kojima se provjeravaju ključni zahtjevi primjenjive uredbe (naznačeni za MA, IB i CA) te prikladni kriteriji procjene za svaki od tih ključnih uvjeta	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima
Pregled revizija sustava	Plan revizije RT-a primijenjen je u skladu s odobrenom revizijskom strategijom za to razdoblje, revizije sustava provedene su u skladu s uspostavljenom metodologijom RT-a, a sve faze revizije sustava bile su prikladno dokumentirane	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno

Ključni uvjeti koje je ispitao Sud		Belgija (Valonija) RT za EFRR/ESF	Malta RT za EFRR/KF/ESF	Slovačka RT za EFRR/KF/ESF	Ujedinjena Kraljevina (Engleska) RT za ESF
Metodologija uzorkovanja za revizije operacija	Prikladna metodologija uzorkovanja za revizije operacija uspostavljena je kako bi se sastavio uzorak operacija koje će se revidirati za predmetno razdoblje	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima
Sastavljanje uzorka za revizije operacija	Prikladna metodologija uzorkovanja za revizije operacija korištena je kako je naznačeno kako bi se sastavio uzorak operacija koje će se revidirati za predmetno razdoblje	Djelomično djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno
Revizijska metodologija za revizije operacija	Revizijske aktivnosti čiji je cilj bio ispitati pravilnost operacija zasnivaju se na kontrolnoj listi koja sadrži pitanja kojima se provjeravaju uvjeti primjenjive uredbe na dovoljno detaljnoj razini kako bi se odgovorilo na povezane rizike	U skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima	Djelomično u skladu s propisima
Pregled revizija operacija	Revizije operacija primijenjene su u skladu s uzorkom odabranim za predmetno razdoblje, provedene u skladu s uspostavljenom metodologijom RT-a, te su sve faze revizije operacija bile prikladno dokumentirane	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno
Ponavljanje revizija operacija	Sud je ponovio reviziju operacija koju su prethodno provela revizijska tijela, te došao do nalaza sličnih onima RT-ova, što je i prijavljeno Komisiji	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno

Ključni uvjeti koje je ispitao Sud		Belgija (Valonija) RT za EFRR/ESF	Malta RT za EFRR/KF/ESF	Slovačka RT za EFRR/KF/ESF	Ujedinjena Kraljevina (Engleska) RT za ESF
Godišnje izvješće o kontroli i revizijsko mišljenje	Godišnje izvješće o kontroli i revizijsko mišljenje uspostavljeni su u skladu sa zakonskim uvjetima i uputama usklađenima između Komisije i država članica, a izvješće i mišljenje u skladu su s rezultatima revizija sustava i revizija operacija provedenih od strane RT-a	Djelomično u skladu s propisima	Djelomično u skladu s propisima	U skladu s propisima	U skladu s propisima
Ukupna ocjena ⁽¹⁾		Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno

⁽¹⁾ Za ispitivanje RT-ova prethodnih godina (vidjeti godišnje izvješće za 2010. g., Prilog 4.2. te godišnje izvješće za 2011. g., Prilog 5.2.), primjenjuju se sljedeći kriteriji za dobivanje sveobuhvatne procjene RT-a na osnovi procjene specifičnih ispitanih ključnih uvjeta:

- (a) „**Djelotvorno**“: ključni uvjet "Godišnje izvješće o kontroli i revizijsko mišljenje" procijenjen je kao „u skladu s propisima“ te su ključni uvjeti „Pregled revizija sustava“, „Sastavljanje uzorka“, „Pregled revizija operacija“ i „Ponavlanje revizija operacija“ procijenjeni kao „djelotvorni“;
- (b) „**Djelomično djelotvorno**“: ključni uvjet "Godišnje izvješće o kontroli i revizijsko mišljenje" procijenjen je kao „djelomično u skladu s propisima“, dok su ključni uvjeti „Pregled revizija sustava“, „Sastavljanje uzorka“, „Pregled revizija operacija“ i „Ponavlanje revizija operacija“ procijenjeni „djelomično djelotvornima“;
- (c) „**Nedjelotvorno**“: za ključni uvjet "Godišnje izvješće o kontroli i revizijsko mišljenje" procijenjeno je da „nije u skladu s propisima“, dok su ključni uvjeti "Pregled revizija sustava“, „Sastavljanje uzorka“, „Pregled revizija operacija“ i „Ponavlanje revizija operacija“ procijenjeni „nedjelotvornima“.

POGLAVLJE 6.

Zapošljavanje i socijalna pitanja

SADRŽAJ

	<i>Odlomci</i>
Uvod	6.1.–6.9.
Posebne značajke skupine politika	6.3.–6.8.
Ciljevi politike	6.3.
Instrumenti politike	6.4.–6.7.
Rizici za pravilnost	6.8.
Revizijski opseg i pristup	6.9.
Pravilnost transakcija	6.10.–6.27.
Djelotvornost sustava	6.28.–6.38.
Ispitivanje revizijskih tijela koje je proveo Sud	6.28.–6.30.
Procjena Komisijinog nadzora nad revizijskim tijelima	6.31.–6.33.
Pregled godišnjeg izvješća o radu DG EMPL-a	6.34.–6.38.
Zaključak i preporuke	6.39.–6.42.
Zaključak za 2012. godinu	6.39.–6.40.
Preporuke	6.41.–6.42.
Prilog 6.1. – Rezultati ispitivanja transakcija vezanih za zapošljavanje i socijalna pitanja	
Prilog 6.2. – Praćenje prijašnjih preporuka za koheziju, promet i energiju	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

6.1. U ovom se poglavlju prikazuje posebna procjena područja politike zapošljavanja i socijalnih pitanja. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2012. godini navedene su u **tablici 6.1.**

6.2. Područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja velikim se dijelom financira kroz Europski socijalni fond (ESF), koji je jedan od fondova kohezijske politike zajedno s Europskim fondom za regionalni razvoj (EFRR, engl. EFRD) i Kohezijskim fondom te je stoga uređen istim pravilima. Dodatne odredbe o ESF-u propisane su posebnom uredbom ⁽¹⁾. Za pitanja koja su zajednička svim trima fondovima ovo poglavlje upućuje na poglavlje 5.

Tablica 6.1. – Zapošljavanje i socijalna pitanja – ključne informacije za 2012. godinu

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Zapošljavanje i socijalna pitanja	Europski socijalni fond	11 281	Dijeljeno
	Zapošljavanje, socijalna solidarnost i jednakost spolova	120	Centralizirano izravno
	Administrativni rashodi	93	Centralizirano izravno
	Europski fond za prilagodbu globalizaciji	83	Dijeljeno
	Rad u Europi – Socijalni dijalog i mobilnost	64	Centralizirano izravno
	Instrument pretprijetne pomoći	58	Decentralizirano
			11 699
	Ukupna plaćanja za navedenu godinu	11 699	
	– ukupni administrativni troškovi ⁽¹⁾	93	
	Ukupni operativni troškovi	11 606	
	– predujmovi ⁽²⁾	146	
	+ klirinzi predujmova ⁽²⁾	1 944	
	Revidirana dokumentacija, ukupno	13 404	
	Ukupne obveze za navedenu godinu	11 782	

⁽¹⁾ Revizija administrativnih troškova prikazana je u poglavlju 9.

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom glavnih transakcija (za dodatne informacije pogledajte poglavlje 1., odlomke 1.6. i 1.7.).

Izvor: Konsolidirani financijski izvještaji Europske unije za 2012. godinu.

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 1081/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom socijalnom fondu kojom se stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 1784/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 12.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke područja politike*Ciljevi politike*

6.3. Područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja dio je kohezijske politike EU-a čiji je cilj ojačati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju unutar EU-a, i to smanjenjem razlika u stupnju razvoja različitih regija. Nadalje, glavni su ciljevi politike zapošljavanja i socijalne politike EU-a boriti se protiv nezaposlenosti, razvijati ljudske resurse i promicati uključivanje na tržište rada.

Instrumenti politike

6.4. ESF je glavni instrument za provedbu politike zapošljavanja i socijalne politike na koji otpada otprilike 97 % rashoda za ovo područje politika u 2012. godini. Iz ESF-a se financiraju ulaganja u ljudski kapital kroz izobrazbu radi poboljšanja pristupa zaposlenju, što uključuje i pomaganje osobama iz ugroženih skupina da pronađu zaposlenje, kao i druge mjere zapošljavanja (npr. subvencioniranje plaća i/ili doprinosa za socijalno osiguranje nezaposlenih osoba).

6.5. Ostali rashodi u ovom području uključuju subvencije i bespovratna sredstava za organizacije koje provode i koordiniraju socijalne aktivnosti i aktivnosti u području zapošljavanja. To uključuje i sredstva koja se dodjeljuju agencijama EU-a ⁽²⁾, za Europski fond za prilagodbu globalizaciji ⁽³⁾, za Instrument pretpristupne pomoći (IPA) ⁽⁴⁾ te za doprinos financijskim instrumentima kao što je europski mikrofinancijski instrument „Progress” ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Europski institut za jednakost spolova, Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta i Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu.

⁽³⁾ Europski fond za prilagodbu globalizaciji pruža potporu radnicima u EU-u koji su proglašeni viškom uslijed većih strukturnih promjena u obrascima svjetske trgovine te financijske i gospodarske krize.

⁽⁴⁾ U proračunsko područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja uključena su samo plaćanja za komponentu razvoja ljudskih resursa u okviru IPA-e. Između ostalog, IPA pruža potporu državama kandidatkinjama tijekom pripreme za provedbu i upravljanje ESF-om.

⁽⁵⁾ Europski mikrofinancijski instrument „Progress”, pokrenut 2010. godine, povećao je dostupnost mikro-kredita – zajmova u iznosu manjem od 25 000 eura – za osnivanje ili razvoj malih poduzeća. Financijski okvir za provedbu ovih aktivnosti za razdoblje od 1. siječnja 2007. godine do 31. prosinca 2013. godine određen je na 683,25 milijuna eura.

Upravljanje i kontrola potrošnje sredstava

6.6. Komisija i države članice EU-a zajednički upravljaju rashodima u okviru ESF-a. ESF-om se u cjelini upravlja uz pomoć kohezijskih kontrolnih sustava i sustava za upravljanje, kao što je opisano u poglavlju 5. (pogledati odlomke od 5.9. do 5.14.).

6.7. Europski fond za prilagodbu globalizaciji provodi se dijeljenim upravljanjem. Za Europski fond za prilagodbu globalizaciji, proračunsko tijelo odlučuje o odobrenim sredstvima, a Komisija pregledava zahtjeve za sredstvima koje podnose države članice te odobrava plaćanja. Instrument IPA provodi se decentraliziranim upravljanjem dok se drugi socijalni rashodi i rashodi vezani uz zapošljavanje provode izravnim centraliziranim upravljanjem.

Rizici za pravilnost

6.8. Glavni rizici za rashode unutar ESF-a povezani su s nematerijalnom prirodnom ulaganja u ljudski kapital (kao što su edukacije), raznovrsnošću sufinanciranih aktivnosti i sudjelovanjem višestrukih partnera koji često tek manjim dijelom sudjeluju u provedbi projekata. Ovi čimbenici dovode do neusklađenosti s pravilima prihvatljivosti i zakonskim aktima EU-a i/ili država članica, što dovodi do odobravanja neprihvatljivih troškova ili pogrešaka u izračunu koje utječu na točnost potraživanja i koje trenutno važeći sustavi ne uspijevaju otkriti.

6.8. Komisija je poduzela posebne mjere za ublažavanje utvrđenih rizika, koje uključuju posebne preventivne i korektivne mjere kao što su smjernice, osposobljavanje, pojednostavljivanje i, kada je to potrebno, stroga politika o prekidima i obustavi plaćanja. Komisija se bavi pitanjem tog rizika aktivnim promicanjem uporabe mogućnosti pojednostavljenih troškova država članica (vidjeti odgovore Komisije stavi 6.22.–6.25.).

Revizijski opseg i pristup

6.9. U **2. dijelu Priloga 1.1.** iz poglavlja 1. prikazuje se opći revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju zapošljavanja i socijalnih pitanja, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- (a) revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 180 transakcija⁽⁶⁾ kako je definirano u **Prilogu 1.1.**, odlomak 6. Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru područja politike. Uzorkovane transakcije za 2012. godinu sadržavale su plaćanja (ili kliringe) za projekte ESF-a u okviru 21 operativnog programa u 15 država članica⁽⁷⁾, tri agencije EU-a i druge projekte ili aktivnosti kojima izravno upravlja Komisija;

⁽⁶⁾ Za ESF i IPA-u, uzorak Suda sadržavao je 168 međuplaćanja ili završnih plaćanja za projekte. Za Europski fond za prilagodbu globalizaciji i druge socijalne mjere i mjere zapošljavanja, uzorak se sastojao od 12 plaćanja ili kliringa rashoda.

⁽⁷⁾ Belgija, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina.

(b) procjenom sustava ispitana su:

- i. dva revizijska tijela koja su bila odgovorna za upravljanje rashodima ESF-a u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine: Ujedinjena Kraljevina (Engleska) i Slovačka. To je bio dio ispitivanja ukupno četiri revizijska tijela za tri fonda kohezijske politike (EFRR, Kohezijski fond, ESF), kao što je naznačeno u poglavlju 5. (pogledati odlomak 5.25.).
- ii. nadzor Komisije nad revizijskim tijelima, što je posebice uključivalo procjenu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (DG EMPL) o pouzdanosti informacija i zaključaka godišnjih izvješća o kontroli te revizijskih mišljenja koja su pripremila revizijska tijela,
- iii. godišnje izvješće o radu glavne uprave DG EMPL.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

6.10. U **Prilogu 6.1.** prikazan je sažetak rezultata ispitivanja transakcija. Od 180 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 63 (35 %) postojala je pogreška. Na temelju kvantificiranih pogrešaka u 31 transakciji, Sud je procijenio da je najizglednija pogreška iznosila 3,2 % ⁽⁸⁾.

6.11. Rezultati revizije Suda ukazuju na nedostatke, posebice u „provjerama prvog stupnja” provedenima nad rashodima, kojima je cilj spriječiti, otkriti i ispraviti nepravilnosti te potvrditi stvarnu provedbu projekata. Za te su provjere odgovorna upravljačka i posrednička tijela u državama članicama.

6.10. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 1.12. u kojem objašnjava utjecaj višegodišnjeg okvira na provedbu operativnih programa (OP). Kao posljedica funkcioniranja njezina sustava unutarnje kontrole, Komisija je u 2012. provela financijske ispravke i povrate u iznosu od 442 milijuna EUR u području politike zapošljavanja i socijalnih pitanja (vidjeti posebno situaciju Rumunjske opisanu u odgovoru Komisije na odlomak 6.39.(a) i okvir 1.2.). Komisija napominje da se učestalost pogrešaka koje je Sud utvrdio u području zapošljavanja i socijalnih pitanja smanjila u 2012. (35 %) u usporedbi s 2011. (40 %).

6.11. Upravna tijela moraju, prije potvrđivanja rashoda, obaviti dokumentacijske provjere svih zahtjeva koje su predali korisnici. Međutim, u kasnijoj fazi provedbe projekta, nakon potvrđivanja i do zatvaranja, mogu se uključiti i terenske provjere operacija, što objašnjava zašto se sustavima upravljanja i kontrole država članica još nije mogao uočiti dio pogrešaka iz uzorka Suda. Učinak tih sustava na smanjenje stopa pogrešaka obično je uočljiv kasnije, nakon provedbe svih razina kontrole.

⁽⁸⁾ Sud izračunava procjenu pogreške na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena brojka predstavlja najbolju procjenu. Sud s 95 % sigurnosti smatra da stopa pogreške u skupini iznosi između 1,3 % i 5,1 % (što su redom donja i gornja propisana granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.12. Kao i prethodnih godina, Sud smatra da su za 67 % transakcija s (mjerljivim i nemjerljivim) pogreškama nadležna tijela država članica raspolagala s dovoljno informacija da otkriju i isprave jednu ili više pogrešaka prije potvrde rashoda Komisiji.

6.13. Većina je pogrešaka iz ovog područja politike vezana uz neprihvatljive projekte i rashode, neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi ili uključivanje neprihvatljivih sudionika u projekte koji se sufinanciraju sredstvima ESF-a.

Neprihvatljivi projekti i troškovi

6.14. Sud je otkrio neprihvatljive projekte ili povrat neprihvatljivih troškova i pogrešno izračunatih troškova u 20 transakcija, odnosno u 11 % od 180 revidiranih transakcija. Od ovih transakcija, 17 ih je bilo vezano uz projekte ESF-a. Takve pogreške predstavljaju 65 % svih mjerljivih pogrešaka i čine otprilike 72 % procijenjene stope pogreške za ovo područje politika (pogledajte okvir 6.1.).

Okvir 6.1. – Primjeri neprihvatljivih projekata i rashoda

- (a) *Korisnik ne ispunjava uvjete za financiranje iz ESF-a:* Po rumunjskom zakonu, svi oni koji nude profesionalno osposobljavanje moraju za to biti ovlašteni. Projekt namijenjen uključivanju nezaposlenih žena iz ruralnih područja na tržište rada proveo je korisnik koji nije imao potrebno ovlaštenje. Stoga je cijeli potraživani iznos neprihvatljiv.
- (b) *Pogrešno izračunati troškovi za osoblje:* Cilj projekta koji je izravno sufinancirala Komisija bio je ojačati koordinaciju sindikata Europskog radničkog vijeća. Sud je uočio pogreške pri izračunu troškova za osoblje koje su predstavljale 3,2 % revidiranog iznosa.

ODGOVORI KOMISIJE

6.12. *Komisija strogo slijedi te slučajeve kako bi osigurala da države članice provode odgovarajuće akcijske planove radi sprječavanja pogrešaka prije potvrđivanja troškova u budućnosti. Nadalje, svjestan važnosti provjera upravljanja i potrebe za njihovim unaprjeđenjem GU EMPL poslao je u studenom 2012. dopis svim upravnim tijelima u kojem ih je upozorio na potrebu za daljnjim jačanjem pouzdanosti i detaljnosti provjera upravljanja i najavio tematsku reviziju provjera upravljanja u 2013. na sedam odabranih OP-ova u šest država članica. Ta je tematska revizija trenutno u tijeku. Kada bude dovršena, Komisija će pripremiti pregledno izvješće u kojem će sažeti rezultate revizije i naučene lekcije koje treba podijeliti sa svim državama članicama.*

6.14. *Pogreške koje je Sud utvrdio u Rumunjskoj čine značajan dio ukupne stope pogrešaka u području politike zapošljavanja i socijalnih pitanja. Slične pogreške je prethodno uočila Komisija. Prema tome, paušalni financijski ispravak od 25 % na razini OP-a Komisija je provodila tijekom 2012. Vidjeti odgovor na odlomak 6.39. (a) i na okvir 1.2.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) *Pogrešna raspodjela neizravnih troškova:* Prema pravilima prihvatljivosti EU-a ⁽⁹⁾, neizravni troškovi trebali bi se „raspodjeljivati razmjerno aktivnostima, u skladu s opravdanom, pravednom i pravičnom metodom”. U Španjolskoj su neizravni troškovi za projekte izobrazbe bili raspodijeljeni uz pomoć metode koja nije udovoljavala ovim kriterijima. Sud smatra da su neizravni troškovi bili prekomjerno zaračunati za 2,3 % revidiranog iznosa.

ODGOVORI KOMISIJE

Povreda pravila o javnoj nabavi

6.15. Iako je udio transakcija s postupcima javne nabave manji za zapošljavanje i socijalna pitanja nego za regionalnu politiku, promet i energiju, Sud je uočio povredu pravila EU-a i nacionalnih pravila o javnoj nabavi u 24 od 180 revidiranih transakcija. Ozbiljno nepoštivanje ovih pravila utvrđeno je u devet slučajeva, odnosno u 5 % revidiranih transakcija te je dovelo do mjerljivih pogreški. Takve pogreške predstavljaju 29 % svih mjerljivih pogrešaka i čine otprilike 26 % procijenjene stope pogreške za ovo područje politika.

6.16. U svim su slučajevima relevantni iznosi bili ispod razine na kojoj bi se izravno primjenjivala pravila EU-a o javnoj nabavi ⁽¹⁰⁾. Stoga su pravila koja se nisu poštivala bila nacionalna pravila (pogledajti okvir 6.2.).

6.15. Komisija u kohezijskoj politici primjenjuje proporcionalne paušalne ispravke na temelju COCOF-ovih smjernica, tako štiteći proračun EU-a uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti i prirodu i težinu utvrđenih nepravilnosti.

Te paušalne ispravke primjenjuju Komisija i nacionalna tijela prilikom nametanja financijskih ispravaka za povrede pravila javnih nabava, uključujući kod praćenja svih pogrešaka povezanih s javnim nabavama koje je prijavio Sud.

6.16. Komisija će pratiti sve pogreške koje je prijavio Sud i, tamo gdje je potrebno i zakonski dopušteno, primijeniti financijske ispravke. Komisija napominje da su u nekim slučajevima nacionalna ili regionalna pravila koja se primjenjuju na rashode iz ESF-a zahtjevnija od pravila predviđenih u nacionalnim propisima za slične rashode koji se financiraju na nacionalnoj razini. Prema tome, može se smatrati da ti dodatni zahtjevi donose nepotrebno, samonametnuto administrativno opterećenje i složenost u odnosu na rashode financirane iz ESF-a.

⁽⁹⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 448/2004 od 10. ožujka 2004. kojom se izmjenjuje i dopunjuje Uredba (EZ) br. 1685/2000 kojom se utvrđuju detaljna pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 u pogledu prihvatljivosti izdataka za poslovne aktivnosti koje se sufinanciraju iz strukturnih fondova i kojom se opoziva Uredba (EZ) br. 1145/2003 (SL L 72, 11.3.2004., str. 66.).

⁽¹⁰⁾ Direktive 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 134, 30.4.2004.).

Okvir 6.2. – Primjeri povrede pravila o javnoj nabavi

- (a) *Neppravilno dodijeljeni ugovor:* U Italiji je jedan korisnik proveo postupak nabave za paket putnih i obrazovnih usluga za školsko putovanje. Korisnik je objavio poziv na nadmetanje samo na oglasnoj ploči škole, a ne u nekim od regionalnih novina, kako je propisano nacionalnim zakonskim aktima. Nadalje, vremenski rok za podnošenje ponuda bio je samo tri radna dana. Ti su čimbenici ograničili konkurenciju i pristup potencijalnim ponuđačima. Stoga se cijeli ugovorni iznos smatra neprihvatljivim. To je predstavljalo 84,9 % troškova revidiranih u okviru prijavljenih potraživanja. Ovaj je projekt bio dio potraživanja koja su isplaćena nakon što je Komisija nastavila s plaćanjima operativnom programu nakon prekida koji je naložio DG EMPL.

Slični su primjeri nepravilno dodijeljenih ugovora uočeni i u jednom drugom projektu ESF-a u Rumunjskoj.

- (b) *Nezakonito izravno dodjeljivanje ugovora:* na jednom su projektu ESF-a u Estoniji računovodstvene usluge ugovorene bez raspisanog natječaja, što nije u skladu s nacionalnim pravilima o javnoj nabavi. Pogreška je predstavljala 1,5 % revidiranog iznosa.

Slični su primjeri uočeni i u projektima ESF-a u Francuskoj.

Sudionici koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti

6.17. Sud je u dvije od 180 revidiranih transakcija došao do zaključka da sudionici specifičnih aktivnosti financiranih sredstvima ESF-a nisu ispunjavali kriterije prihvatljivosti, što je dovelo do mjerljivih pogrešaka. Ti slučajevi predstavljaju 6 % svih mjerljivih pogrešaka i čine otprilike 2 % procijenjene stope pogreške za ovo područje politika (pogledajti okvir 6.3.).

6.17. Komisija će u svim slučajevima koje je utvrdio Sud primijeniti nužne financijske ispravke. Međutim, zahtjevi iz primjera u okviru 6.3. još jedan su primjer pretjeranog opterećenja nametnutog nacionalnim pravilima o prihvatljivosti koja ne uzimaju u obzir činjenicu da tako dugo razdoblje održavanja često nije izvedivo. U ovom slučaju, nakon preporuka Komisije, zahtjevi povezani s potporama za zapošljavanje i upravljanje tim potporama značajno su unaprijeđeni u 2012. potporama za zapošljavanje.

Okvir 6.3. – Primjeri sudionika koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti

Sudionici koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti: Potpora ESF-a isplaćena je španjolskim poduzećima koja zapošljavaju nezaposlene osobe. Uvjet koji su sudionici morali ispuniti kako bi bili prihvatljivi bio je da poslodavci moraju zadržati nove zaposlenike u minimalnom razdoblju od tri, ili u nekim slučajevima, pet godina. Taj se uvjet nije poštivao za 12 osoba. Potraživani troškovi za sudionike koji nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti sačinjavali su 39,2 % revidiranog odnosa.

Slični su primjeri uočeni i u jednom projektu ESF-a u Italiji.

Brojni primjeri nepoštivanja proceduralnih pravila

6.18. Gotovo su se sve nemjerljive pogreške koje je uočio Sud odnosile na različite slučajeve u kojima upravljačka tijela i korisnici tijekom upravljanja i provedbe projekata ESF-a nisu poštivali proceduralna pravila. U osam je slučajeva takve propuste Sud ocijenio kao ozbiljno neispunjavanje obveza. U okviru 6.4. prikazani su primjeri glavnih kategorija nemjerljivih pogreški.

6.18. Komisija će u svim slučajevima koje je utvrdio Sud primijeniti nužne korektivne mjere.

Okvir 6.4. – Primjeri nepoštivanja proceduralnih pravila

(a) *Značajna promjena područja primjene i ciljeva projekta bez izmjene ugovora o bespovratnim sredstvima:* Projektom ESF-a u Slovačkoj sufinancirale su se mjere obuke u dvjema određenim općinama. Sud je utvrdio da je velik dio tih mjera bio usmjeren na zaposlenike jedne srednje škole u sasvim trećoj općini i drugoj regiji. Iako je korisnik ishodio pisano odobrenje od posredničkog tijela, izmjena ove vrste zahtijeva izmjenu ugovora o bespovratnim sredstvima. Međutim, to nije učinjeno.

(b) *Obavijest o dodjeli ugovora poslana je sa zakašnjenjem ili nije uopće poslana:* U skladu s pravilima o javnoj nabavi, naručitelji moraju poslati obavijest o rezultatima natječajnog postupka najkasnije 48 dana nakon dodjele ugovora. Sud je u Grčkoj pronašao tri slučaja u kojima se ovo pravilo nije poštivalo.

Slični su primjeri uočeni i u projektima ESF-a u Ujedinjenoj Kraljevini.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

(c) *Nepravilna uporaba pravila o državnim potporama*: Projekt ESF-a u Portugalu pružao je potporu malim i srednjim poduzećima subvencioniranjem troškova za osoblje za osobe koje su nakon razdoblja nezaposlenosti novoza-poslene kao pripravnici na razdoblje od 12 mjeseci. Ova bi vrsta potpore bila prihvatljiva da je provedena kao potpora „de minimis” ili u okviru izuzetog programa potpore. Međutim, država članica nije iskoristila nijednu od te dvije mogućnosti.

Slični su primjeri uočeni i u jednom projektu ESF-a u Njemačkoj.

ODGOVORI KOMISIJE

Učinak uporabe pojednostavljenih mogućnosti financiranja

6.19. Sud je u prethodnim godišnjim izvješćima iznio preporuku da Komisija treba povećati područje primjene jednokratnih plaćanja i plaćanja u paušalnom iznosu umjesto da nadoknađuje „stvarne troškove” kako bi se smanjila vjerojatnost pogreške, kao i administrativno opterećenje pokretača projekata ⁽¹⁾.

6.20. Zakonodavac je u 2009. godini povećao broj pojednostavljenih mogućnosti financiranja ⁽²⁾. Od tada se troškovi za projekte ili operacije koje se provode izravno u obliku bespovratnih sredstava mogu prijaviti koristeći:

- paušalan iznos za neizravne troškove u iznosu od najviše 20 % izravnih troškova operacije,
- paušalne troškove izračunate primjenom standardnih ljestvica jediničnih troškova, ili
- jednokratna plaćanja u najvišem iznosu od 50 000 eura za sve ili djelomične troškove operacije.

6.21. Na temelju rezultata istraživanja, Komisija procjenjuje da je oko 60 % operativnih programa u okviru ESF-a koristilo barem jednu od triju pojednostavljenih mogućnosti financiranja za prijavu dijela troškova vraćenih u 2012. godini.

6.22. U uzorku Suda, 43 transakcije u okviru 12 od ukupno 21 operativnog programa sadržavale su prijave troškova koje su uključivale pojednostavljene mogućnosti financiranja. U 24 transakcije postojali su paušalni troškovi izračunati primjenom standardnih ljestvica jediničnih troškova te su u 15 transakcija postojali paušalni iznosi za neizravne troškove. Manje su često korišteni jednokratni iznosi (četiri transakcije).

6.19. Komisija je od uvođenja mogućnosti pojednostavljenih troškova aktivno radila na tome da proširi njihovu uporabu i smatra da su ti naponi već donijeli pozitivne rezultate. Komisija će nastaviti aktivno promicati uporabu mogućnosti pojednostavljenih troškova.

6.22. Komisija smatra da se opažanjem Suda potvrđuje učinak njezinih stalnih napora da potiče države članice na učinkovitu primjenu mogućnosti pojednostavljenih troškova od početka tekućeg programskog razdoblja, što je značajno pojačano posebnim seminarima o pojednostavljivanju koji su se provodili od 2011. i u kojima je do danas sudjelovalo 17 država članica.

⁽¹⁾ Godišnje izvješće za 2006. godinu, odlomak 6.45.; godišnje izvješće za 2007. godinu, odlomak 6.34.

⁽²⁾ Uredba (EZ) br. 396/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009. kojom je izmijenjena Uredba (EZ) br. 1081/2006 o Europskom socijalnom fondu za povećanje vrsta troškova koji ispunjavaju uvjete za financiranje sredstvima ESF-a (SL L 126, 21.5.2009., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.23. Sud nije uočio nijednu (mjerljivu ili nemjerljivu) pogrešku vezanu uz specifičnu uporabu pojednostavljenih mogućnosti financiranja. To ukazuje na to da su projekti čiji su troškovi prijavljeni korištenjem pojednostavljenih mogućnosti financiranja manje podložni pogreškama. Stoga bi raširenija uporaba pojednostavljenih mogućnosti plaćanja obično imala pozitivan utjecaj na razinu pogreške.

6.24. Jedna od glavnih prepreka za upravljačka i posrednička tijela u provedbi pojednostavljenih mogućnosti financiranja upravo je strah od uspostave stopa koje ne bi bile u skladu s uvjetima propisanim u članku 11. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1081/2006⁽¹³⁾ koji glase da se rate: „utvrđuju unaprijed na temelju pravednog, pravičnog i provjerljivog izračuna”. Komisija je izdala smjernice za tumačenje ovih uvjeta⁽¹⁴⁾. Ove su smjernice jasne i pružaju dobre ogledne primjere te bi, uz aktivno promicanje pojednostavljenih mogućnosti financiranja i sustavno Komisijino *ex ante* odobravanje izračunatih paušalnih iznosa, vjerojatno potaknule upravljačka i posrednička tijela da ih češće koriste. To je posebice važno s obzirom na trenutnu pripremnu fazu za nadolazeće programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine.

Nastavak plaćanja u problematičnim operativnim programima doveo je do rizičnije skupine podataka u 2012. godini

6.25. U 2012. godini Komisija je nastavila s plaćanjima za nekoliko operativnih programa koji su prethodno bili prekinuti ili privremeno obustavljeni. Iako su poslije revizija koje je provela glavna uprava DG EMPL sustavi možda i poboljšani, a financijske korekcije uvedene, određena potraživanja za koja su plaćanja bila prekinuta možda će biti u potpunosti isplaćena nakon nastavka plaćanja. To uključuje i rizik da se među tim potraživanjima još uvijek nalaze projekti s neprihvatljivim rashodima koji su prethodno doveli do nametnutog prekida ili privremene obustave (pogledajti primjer (a) naveden u okviru 6.2.).

ODGOVORI KOMISIJE

6.23. Komisija pozdravlja činjenicu da revizijske aktivnosti Suda potvrđuju pozitivan učinak mogućnosti pojednostavljenih troškova na učinkovito smanjenje broja pogrešaka.

Uz smanjenje administrativnog opterećenja korisnika, posebno malih, što je često slučaj kod ESF-a, jedan od glavnih razloga za provedbu mogućnosti pojednostavljenih troškova je daljnje smanjenje stope pogrešaka u području politike zapošljavanja i socijalnih pitanja.

6.24. Komisija pozdravlja opažanja Suda i podržava uporabu mogućnosti pojednostavljenih troškova. Komisija to smatra poticajem za provedbu svog ambicioznog plana pojednostavljivanja, koji uključuje provedbu seminara u području pojednostavljivanja u velikoj većini država članica do kraja 2013.

6.25. Stroga politika Komisije o prekidima i obustavama plaćanja ublažava rizik za proračun Zajednice zaustavljanjem plaćanja čim se utvrde značajni nedostaci, obično kao rezultat njezinih aktivnosti revizije. Prije nego što nastavi s međuplaćanjima, Komisija zahtijeva učinkovitu provedbu nužnih financijskih ispravaka i dogovorenog akcijskog plana u cilju sprječavanja ponovne pojave tih nedostataka u budućnosti. Komisija će u svim slučajevima koje je utvrdio Sud primijeniti nužne dodatne financijske ispravke.

⁽¹³⁾ Kako su izmijenjene člankom 1. Uredbe (EZ) br. 396/2009.

⁽¹⁴⁾ Smjernice Europske komisije COCOF 09/0025/04-EN o neizravnim troškovima prijavljenima na paušalnoj osnovi, paušalnim troškovima izračunatima primjenom standardnih ljestvica jediničnih troškova i jednokratnim plaćanjima, završna verzija od 28. siječnja 2010. godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pogreške pronađene u zaključenim operativnim programima

6.26. Uzorak Suda sadržavao je 16 transakcija sa završnim plaćanjima za zaključenje dvaju operativnih programa iz razdoblja od 2000. do 2006. godine. Sud je uočio mjerljive pogreške u pet transakcija za jedan program koji je zaključen bez ikakvih financijskih korekcija ⁽¹⁵⁾.

6.27. To ide u prilog zaključcima do kojih se došlo revizijom sustava zaključenja koji su izneseni u prošlogodišnjem godišnjem izvješću ⁽¹⁶⁾ i prema kojima nepouzdana dokumentacija o zaključenju može u konačnici dovesti do isplate nepravilnih rashoda, osim ako Komisija ne poduzme potrebne korektivne mjere tijekom narednih faza.

DJELOTVORNOST SUSTAVA**Ispitivanje revizijskih tijela koje je proveo Sud**

6.28. **Prilog 5.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja nadzornih i kontrolnih sustava za četiri revizijska tijela za EFRR, Kohezijski fond i ESF.

6.26. Kao što je prikazano u preglednom izvješću o financijskim ispravkama primijenjenim u programskom razdoblju 2000.–2006. predanom Europskom parlamentu 23. travnja 2013., GU EMPL pažljivo je pristupio zatvaranju, što je očito iz činjenice da je na dan izvješća postupak zatvaranja još uvijek bio u tijeku za 61 program ESF-a, a dodatnih pet revizija zatvaranja planirano je za 2013. Pregledno izvješće pokazuje da će se, uzimajući u obzir financijske ispravke koje su već provedene i dodatne koje su rezultat zatvaranja preostalog 61 programa ESF-a, provesti ukupno 2,4 milijarde EUR financijskih ispravaka za programe ESF-a. Uzimajući to u obzir, Komisija prima na znanje pet pogrešaka koje je Sud utvrdio u jednom zatvorenom OP-u i provest će nužne ispravke.

6.27. Komisija se slaže da je zatvaranje programa za 2000.–2006. složen postupak i uključuje određene rizike koji proizlaze iz dokumentacije o zatvaranju koja ponekad nije u potpunosti pouzdana, a koju države članice dostavljaju za određene OP-ove. Prema tome, GU EMPL uspostavio je nužne mjere za ublažavanje tih rizika, uključujući značajne financijske ispravke i 5 revizija zatvaranja planiranih za 2013. (vidi i odgovor na odlomak 6.27.). Treba napomenuti da Komisija čak i nakon zatvaranja može primjenjivati financijske ispravke ako se pojave nove činjenice kao što su one koje je utvrdio Sud. Uzimajući u obzir navedene rizike, Komisija naglašava da je postupak zatvaranja za razdoblje 2000.–2006. još uvijek u tijeku.

6.28. Komisija napominje da revizijska tijela igraju ključnu ulogu u sustavu izgradnje jamstava od početka programskog razdoblja i uspostave sustava. Nakon toga, ona svake godine pripremaju revizijsko mišljenje o funkcioniranju sustava upravljanja i Kontrole za Komisiju na temelju revizija sustava upravljanja i kontrole i uzoraka provedenih operacija u skladu sa strategijom revizije. Zbog toga Komisija s njima usko surađuje te je počela revidirati njihove metodologije i rezultate već u 2009. Time je doprinijela izgradnji kapaciteta dajući im savjete, smjernice i preporuke. Uredba Komisiji daje mogućnost da se osloni na rad revizijskog tijela za jamstvo u određenim uvjetima (članak 73.).

⁽¹⁵⁾ Španjolska (Comunidad Valenciana).

⁽¹⁶⁾ Pogledajti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomke od 5.52. do 5.64.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.29. Sud je procijenio rad dvaju revizijskih tijela u dvije države članice (englesko revizijsko tijelo u Ujedinjenoj Kraljevini te revizijsko tijelo Slovačke) u okviru ispitivanja ukupno četiriju revizijskih tijela koja su nadležna za EFRR, Kohezijski fond i ESF. Za dva revidirana revizijska tijela, pregled njihova rada i ponavljanje revizija operacija bilo je usmjereno na rashode iz ESF-a.

6.30. Dok je revizijsko tijelo Slovačke ocijenjeno kao djelotvorno u pogledu usklađenosti s ključnim zakonskim zahtjevima i osiguravanja pravilnosti transakcija, englesko je revizijsko tijelo u Ujedinjenoj Kraljevini ocijenjeno kao djelomično djelotvorno. Opseg i konkretni rezultati revizije Suda za revizijska tijela za sva tri fonda (EFRR, Kohezijski fond i ESF) predstavljeni su u poglavlju 5. (u odlomcima od 5.46. do 5.49.).

Procjena Komisijinog nadzora nad revizijskim tijelima

6.31. Rezultati pregleda koji je Sud obavio nad Komisijinim nadzorom revizijskih tijela prikazani su u poglavlju 5. (pogledati odlomke od 5.50. do 5.52.).

6.32. Komisija vrši izračun stopa pogreške po operativnom programu na temelju izvješća o kontroli koja su sastavila revizijska tijela. DG EMPL je u 2012. godini za 31 od 117 izvješća o kontroli uskladio ili smatrao nepouzdanom prijavljenu stopu pogreške (u 2011. godini to je bio slučaj za 42 od 117 izvješća o kontroli).

6.33. U svim slučajevima u kojima je Komisija na temelju ispitivanja provedenih u državama članicama uočila specifične nedostatke, nacionalne su vlasti bile obaviještene o tome koju je korektivnu mjeru potrebno poduzeti. Sud je utvrdio neke nedosljednosti u Komisijinoj analizi izvješća o kontroli. Komisija nije uočila ni ispravila određene nedostatke vezane uz izračun stope pogreške. Unatoč tome, ovi problemi ne dovode u pitanje broj i učinak zadržki koje je DG EMPL izrazio u 2012. godini.

Pregled godišnjeg izvješća o radu DG EMPL-a

6.34. Sud je procijenio godišnje izvješće o radu za 2012. godinu te popratnu izjavu glavnog ravnatelja Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost. Vezano uz pravilnost plaćanja odobrenih u 2012. godini Sud je osobito:

- (a) procijenio zadržke iznesene u godišnjem izvješću o radu;
- (b) provjerio dosljednost i točnost Komisijinog izračuna „rizičnih iznosa”.

ODGOVORI KOMISIJE

6.29. i 6.30. GU EMPL je proveo revizije u cilju preispitivanja rada 84 revizijska tijela za ESF na kraju 2012., uključujući revizijska tijela u Ujedinjenoj Kraljevini i Slovačkoj. Ocjena Komisije tih revizijskih tijela je pozitivna.

6.32. Prije nego što potvrdi stope prijavljene od strane revizijskih tijela, Komisija primjenjuje sve dostupne revizijske postupke u slučaju sumnji u odnosu na točnost i/ili pouzdanost prijavljenih stopa pogreška: pisana i usmena pitanja revizijskim tijelima, misije utvrđivanja činjenica i/ili analiza dodatnih podataka od revizijskih tijela, uključujući rezultate pojedinačnih revizija, ako je potrebno. Na temelju tih podataka, stope pogrešaka koje su prijavljene u GIK-ovima prilagođene su u 18 (15,4 %) OP-ova za ESF. Nadalje, prijavljene stope pogreške za 13 (11,1 %) OP-ova za ESF smatrale su se nepouzdanima i Komisija ih je zamijenila paušalnim iznosima.

6.33. Komisija smatra da je uspostavila detaljan postupak nadzora kako bi osigurala opću pouzdanost GIK-ova u vlastitom postupku jamstava i podržala određivanje i kvantifikaciju rezervacija iz svog Godišnjeg izvješća o radu (vidjeti odgovor na odlomak 6.40. (a)).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.35. DG EMPL procjenjuje da je ukupna stopa pogreške za međuplaćanja iz 2012. godine za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine bila u rasponu od 2,3 % do 3,2 %. Oko 30 % plaćanja sadržavalo je značajnu pogrešku (u vrijednosti iznad ili jednakoj pragu značajnosti od 2 % koji je postavila Komisija).

6.36. Godišnje izvješće o radu DG EMPL-a sadržava zadržku vezanu uz plaćanja izvršena za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine za iznos od 68 milijuna eura koji obuhvaća 27 od 117 operativnih programa i zadržku bez financijskog učinka za 12 operativnih programa za programsko razdoblje od 2000. do 2006. godine.

6.37. DG EMPL je 2011. godine upotrijebio izračun ukupnog financijskog rizika za operativne programe u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine s potvrđenim stopama pogreške u vrijednosti između 2 % i 5 % kako bi donio odluku o tome treba li izraziti zadržku za operativni program. DG EMPL je 2012. godine ovim pristupom obuhvatio i 20 operativnih programa s potvrđenim pogreškama iznad 5 %. Iako je ukupni financijski rizik koji je Komisija izračunala bio niži od 2 % za 13 operativnih programa, primjenom načela opreznosti zadržka je izražena za njih osam. Za preostalih pet operativnih programa nije izražena nikakva zadržka. Samo se za jedan od ovih pet slučajeva u godišnjem izvješću o radu za 2012. godinu navode razlozi zbog kojih zadržka nije izražena. Sud smatra da je Komisija trebala navesti takve informacije i za preostala četiri operativna programa.

6.38. U poglavlju 1. iznesene su informacije o knjiženju financijskih korekcija (pogledati odlomke od 1.19. do 1.37.).

ODGOVORI KOMISIJE

6.35. Komisija smatra da činjenica da je njezina procijenjena stopa pogreške, navedena u Godišnjem izvješću o radu GU-a EMPL, već tri godine za redom u skladu s najvjerojatnijom stopom pogreške koju primjenjuje Sud potvrđuje valjanost i pouzdanost ovog pristupa (vidjeti odgovor na odlomak 6.40(a)). Nadalje, ti rezultati pokazuju da je Komisija uspostavila stabilan postupak za nadzor podataka koje dostavljaju revizijska tijela u svojim GIK-ovima.

Kao što je navela u svom godišnjem izvješću za 2012. (stranica 37.), Komisija ističe da je od međuplaćanja u 2012. samo 19,7 % izvršeno OP-ovima s prijavljenom stopom pogreške između 2 % i 5 % u godišnjim izvješćima o kontroli za 2012. koja su dostavljena u prosincu 2012., te samo 9,8 % OP-ovima s prijavljenom stopom pogreške iznad 5 %. To jasno odražava strogu politiku prekida i obustava koje sustavno provodi GU u odnosu na OP-ove s kumulativnim stopama pogrešaka (za cijelo razdoblje od 2007.) iznad 2 % gdje je Komisija odredila odgovarajući financijski ispravak ili je primijenila prekid plaćanja dok ne bude proveden ispravak.

6.37. Prema uputama Komisije za Godišnje izvješće o radu za 2012., (kvantificirana) rezervacija potrebna je samo ako je kumulativan financijski rizik iznad 2 %, što nije bio slučaj niti s jednim od pet OP-ova koje navodi Sud jer su nužne financijske ispravke već provedene do trenutka objave Godišnjeg izvješća o radu. Nadalje, uspostavljeni su odgovarajući akcijski planovi kako bi se spriječila ponovna pojava tih problema u pet predmetnih OP-ova. Komisija prima na znanje opažanje Suda kako bi u budućnosti u tome pogledu u godišnjim izvješćima o radu o tome dostavila više informacija.

6.38. Komisija je poduzela sve nužne mjere predviđene u Ugovoru i propisima za zaštitu proračuna EU-a. Komisija napominje da, dok je učinila sve u svojoj moći i djelovala poštujući postojeće propise u okviru iste financijske godine koja je predmet revizije Suda, paušalni ispravak od 25 % koji se primjenjuje na Rumunjsku nije uzet u obzir kod određivanja stope pogreške za 2012. Vidjeti odgovore na odlomak 6.39.(a) i na okvir 1.2.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2012. godinu

6.39. Za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja,

(a) ispitivanje transakcija pokazuje da najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka iznosi 3,2 %; dok su

(b) ispitani nadzorni i kontrolni sustavi djelomično djelotvorni u osiguravanju pravilnosti operacija za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine.

6.40. Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u priznatim rashodima postoji značajna razina pogreške.

Preporuke

6.41. U **Prilogu 6.2.** prikazani su rezultati procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvaćanju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu Sud je iznio 10 preporuka za koheziju, promet i energiju. Od tih preporuka, jedna nije bila primjenjiva s obzirom na trenutni okvir. Komisija je u potpunosti provela jednu preporuku, pet preporuka provedeno je većim dijelom, jedna je provedena manjim dijelom, dok jedna nije uopće provedena. U jednom slučaju nije bilo moguće prikupiti dovoljno dokaza o poduzetim radnjama.

6.39.

(a) Komisija je uspostavila detaljan postupak u potporu jamstva danog u GIR-u. Komisija smatra da činjenica da je njezina procijenjena stopa pogreške, navedena u Godišnjem izvješću o radu GU-a EMPL, već tri godine za redom u skladu s najvjerojatnijom stopom pogreške koju primjenjuje Sud potvrđuje valjanost i pouzdanost ovog pristupa. Procijenjena stopa pogreške GU-a EMPL-a u vlastitom GIR-u za 2012. bila je između 2,3 % i 3,2 %. Komisija napominje da greške u jednom OP-u u Rumunjskoj čine najveći dio najvjerojatnije pogreške koju je utvrdio Sud. Komisija ističe da je u prosincu 2012. primijenila paušalni ispravak od 25 % na sve rashode koje su potvrdile rumunjska tijela u okviru ovog OP-a. Komisija napominje da, iako je učinila sve u svojoj moći i djelovala u skladu s postojećim propisima u cilju zaštite proračuna EU-a u istoj financijskoj godini koja je bila predmetom revizije Suda, Sud kod izračuna stope pogreške za 2012. nije uzeo u obzir gore navedene paušalne ispravke. Vidjeti odgovor na okvir 1.2.

(b) Komisija smatra da ima uspostavljen detaljan postupak nadzora kako bi osigurala pouzdanost rada revizijskih tijela. Na temelju vlastite procjene Komisija ističe da učinkovitost i sukladnost revizijskih tijela sa zahtjevima može varirati. U skladu s člankom 73. Uredbe 1083/2006, Komisija se, od lipnja 2012. formalno oslanja na rad devet revizijskih tijela za ESF (za deset operativnih programa). Komisija će nastaviti preispitivati rad revizijskih tijela.

6.40. Komisija je poduzela posebne aktivnosti u cilju ublažavanja utvrđenih rizika, koji uključuju posebno preventivne i korektivne mjere kao što su smjernice, osposobljavanje, pojednostavljivanje uz strogu politiku o prekidima/obustavama plaćanja i financijskim ispravcima.

6.41. Na temelju vlastite procjene, Komisija smatra da se od deset preporuka za 2009. i 2010., može smatrati da su dvije potpuno provedene, a pet ih je provedeno u većini vidova. Komisija smatra da su preostale tri preporuke „neprimjenjive”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.42. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud preporučuje Komisiji da:

- **1. preporuka:** riješi nedostatke u „provjerama prve razine” koje su provela upravljačka i posrednička tijela, uz pomoć posebnih smjernica i, po potrebi, mjera za izobrazbu;

- **2. preporuka:** na temelju stečenog iskustva u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine, izvrši procjenu primjene nacionalnih pravila prihvatljivosti s ciljem određivanja potencijalnih područja za dodatno pojednostavljenje i uklanjanja nepotrebnih složenih pravila;

ODGOVORI KOMISIJE

6.42.

Komisija se slaže da su provjere „prve razine” koje provode države članice važne i podržava stajalište da bi ih trebalo dalje jačati. Već je davala smjernice državama članicama o načinu na koji bi upravna tijela trebala definirati i provoditi provjere sustava upravljanja. Nadalje, Komisija je u 2009. pripremila sveobuhvatne smjernice za provjere prve razine i alat za samoocjenjivanje za upravna tijela, koji ona mogu koristiti za unaprjeđenje svog rada. Komisija je isto tako revizijskim tijelima u 2011. dostavila svoje kontrolne popise za reviziju provjere sustava upravljanja koje sama upravna tijela mogu koristiti kao usporednu vrijednost. Uz navedene aktivnosti, svjestan važnosti provjera upravljanja, GU EMPL poslao je u studenome 2012. dopis svim upravnim tijelima upozoravajući ih na potrebu za jačanjem pouzdanosti i iscrpnosti provjera upravljanja i najavljujući tematske revizije provjera upravljanja koje će se provoditi u 2013. nad sedam odabranih OP-ova u šest država članica. Ta je tematska revizija trenutno u tijeku. Kada bude gotova, Komisija će pripremiti pregledno izvješće u kojem će dati sažetak rezultata revizije i naučenih lekcija koje će se dijeliti sa svim državama članicama.

Komisija se slaže da je potrebno dalje pojednostaviti nacionalna pravila o prihvatljivosti i ukloniti nepotrebna složena pravila, koja imaju štetan učinak u smislu opterećenja korisnika i povećavanja stope pogreške. Komisija ističe da, dok sustavna ocjena svih nacionalnih pravila o prihvatljivosti nije izvediva, sve predmetne države članice zajedno su se pozabavile svim utvrđenim slučajevi „uljepšavanja” (vidjeti odgovor na odlomak 6.18.). Komisija će u listopadu 2013. dostaviti Tijelu za odobravanje Izvješće o uljepšavanju u operativnim programima za ESF. Komisija će nastaviti poticati i podržavati nacionalna tijela u njihovim naporima pojednostavljenja. GU EMPL organizirao je niz seminara u 2011.–2012. kako bi pomogao upravnim tijelima u njihovim naporima (vidjeti i odgovor Komisije na preporuku 3.)

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **3. preporuka:** promiče što veću primjenu pojednostavljenih mogućnosti financiranja s ciljem smanjenja rizika od pogreške u prijavama troškova te administrativnog opterećenja korisnika. Komisija treba sustavno unaprijed provjeravati/potvrđivati paušalne iznose za pojednostavljene mogućnosti financiranja kako bi osigurala da su u skladu sa zakonskim uvjetima (pravedni, pravični i provjerljivi izračun);
- **4. preporuka:** zahtijeva unaprjeđenje rada koji obavljaju revizijska tijela te povećanje kvalitete i pouzdanosti informacija sadržanih u izvješćima o kontroli i revizijskim mišljenjima.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija se slaže sa Sudom da je važno učinkovito provoditi mogućnosti pojednostavljenih troškova u svim državama članicama. Zbog toga je Komisija, uz uvođenje pojednostavljenih troškova u postojeći regulatorni okvir, aktivno promicala njihovu učinkovitu provedbu u programskom razdoblju 2007.–2013., uključujući seminare o pojednostavljanju koju su do danas provedeni u 17 država članica. Činjenica da danas 60 % OP-ova za ESF već koristi barem jednu od tih opcija pokazuje dobar uspjeh. Mogućnosti pojednostavljenih troškova još su pojačane za programsko razdoblje 2014.–2020., uključujući, između ostalog, mogućnost primjene paušalnih iznosa koja je već ugrađena u uredbe.

Komisija se slaže da je ovo pitanje važno. Rad revizijskih tijela u skladu s navedenim u GIK-ovima jedan je od glavnih elemenata na kojima Komisija gradi jamstva. Revizijska tijela dobila su dodatne smjernice o postupanju s pogreškama u 2011. i Komisija je u 2012. održala niz seminara u cilju unaprjeđenja metodologije uzorkovanja u reviziji koja se koristi u pripremi GIK-ova.

PRILOG 6.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA VEZANIH ZA ZAPOŠLJAVANJE I SOCIJALNA PITANJA

	2012.			2011.	2010.	2009.
	ESF + IPA	Druga socijalna pitanja	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA						
Ukupne transakcije:	168	12	180	180	66	44
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:						
Bez pogreške	65 % (109)	67 % (8)	65 % (117)	60 %	73 %	75 %
S jednom ili više pogreški	35 % (59)	33 % (4)	35 % (63)	40 %	27 %	25 %
Analiza transakcija s pogreškom						
Analiza prema vrsti pogreške						
Nemjerljive pogreške:	54 % (32)	0 % (0)	51 % (32)	58 %	39 %	0 %
Mjerljive pogreške:	46 % (27)	100 % (4)	49 % (31)	42 %	61 %	100 %
Prihvatljivost	89 % (24)	100 % (4)	90 % (28)	77 %	91 %	64 %
Učestalost	7 % (2)	0 % (0)	7 % (2)	3 %	9 %	0 %
Točnost	4 % (1)	0 % (0)	3 % (1)	20 %	0 %	36 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI						
Najizglednija stopa pogreške			3,2 %			
Gornja granica pogreške			5,1 %			
Donja granica pogreške			1,3 %			

⁽¹⁾ Kako bi se poboljšao uvid u područja s različitim profilima rizika unutar skupine politika, uzorak je podijeljen u različite dijelove.

⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama predstavljaju stvaran broj transakcija.

PRAĆENJE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA KOHEZIJU, PROMET I ENERGIJU

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nepoznato u trenutnom okviru		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2010.	1. preporuka: nastaviti pratiti usklađenost s uvjetima prihvatljivosti za financiranje sredstvima EU-a, što posebice uključuje i ispravnu primjenu pravila EU-a i država članica o javnoj nabavi;		X					
	2. preporuka: potaknuti nacionalna tijela da strogo primjenjuju korektivne mehanizme prije potvrde rashoda Komisiji. Kada nacionalna tijela ili tijela EU-a uoče značajne nedostatke u radu sustava za upravljanje i kontrolnih sustava, Komisija treba nastaviti s prekidima ili privremenim obustavama plaćanja za operativne programe dok države članice ne poduzmu korektivne mjere;		X ⁽¹⁾					
	3. preporuka: na temelju stečenog iskustva tijekom prvih godina programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine, potrebno je provesti procjenu primjene nacionalnih pravila prihvatljivosti s ciljem određivanja potencijalnih područja za dodatno pojednostavljenje i uklanjanja potencijalnih izvora pogrešaka za razdoblje nakon 2013. godine;				X		<i>Sustavna ocjena svih nacionalnih pravila o prihvatljivosti nije izvediva. Komisija smatra da se najučinkovitiji napredak može ostvariti aktivnim promicanjem mogućnosti pojednostavljenih troškova.</i>	
	4. preporuka: predložiti izmjenu propisa o strukturnim fondovima za tekuće programsko razdoblje kako bi se od država članica zatražilo da izvijeste o financijskoj provedbi instrumenata financijskog inženjeringa. Provedbu fondova treba redovito provjeravati i Komisija;	X						
	5. preporuka: pružiti dodatne smjernice revizijskim tijelima za tekuće programsko razdoblje, posebice o uzorkovanju, opsegu provjera koje se trebaju provesti za reviziju projekata i izvješćivanju o revizijskim nalazima;		X ⁽²⁾					

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije		
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nepoznato u trenutnom okviru		Nedostatni dokazi	
			Većinom	Djelomično					
2010.	6. preporuka: predložiti usklađivanje izvještajnih razdoblja godišnjih izvješća o kontroli s financijskom godinom proračuna EU-a u propisima o strukturnim fondovima za razdoblje nakon 2013. godine te uskladiti pristupe, kako bi se revizijska mišljenja revizijskih tijela mogla prikupiti za svaki fond na nacionalnoj razini i razini EU-a.					X		<i>Komisija je ponovila ovu preporuku u svojim prijedlozima za razdoblje 2014.–2020.</i>	
2009.	1. preporuka: potaknuti nacionalna tijela da strogo primjenjuju korektivne mehanizme prije potvrđivanja rashoda Komisiji;		X ⁽³⁾						
	2. preporuka: osigurati da zamjena neprihvatljivih s novim rashodima (povlačenje) ne dovede do toga da države članice prijavljuju nove nepravilne rashode;						X		
	3. preporuka: nadzorom osigurati djelotvoran rad nacionalnih sustava za upravljanje i kontrolnih sustava za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine;				X				<i>Komisija strogo provodi svoju nadzornu ulogu kroz, ako je potrebno, prekide i obustave plaćanja i financijskih ispravaka.</i>
	4. preporuka: pomno pratiti ispravnu primjenu direktiva EU-a o javnoj nabavi u državama članicama.			X					

⁽¹⁾ Što se tiče Komisije, preporuka bi se mogla ocijeniti i kao potpuno provedena, no još ima prostora za poboljšanja na razini država članica.

⁽²⁾ Ova je preporuka provedena u pogledu davanja smjernica za uzorkovanje i opseg provjera. Međutim, u vezi izvješćivanja o revizijskim nalazima potreban je dodatan napredak.

⁽³⁾ Vidjeti 2. preporuku iz godišnjeg izvješća za 2010. godinu.

POGLAVLJE 7.

Vanjski odnosi, pomoć i proširenje

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	7.1.–7.11.
Posebne značajke skupine politika	7.2.–7.9.
Rizici za pravilnost	7.5.–7.9.
Revizijski opseg i pristup	7.10.–7.11.
Pravilnost transakcija	7.12.–7.19.
Djelotvornost sustava	7.20.–7.24.
GU Proširenje	7.21.–7.23.
EuropeAid	7.24.
Zaključak i preporuke	7.25.–7.28.
Zaključak za 2012. godinu	7.25.–7.26.
Preporuke	7.27.–7.28.
Prilog 7.1. — Rezultati ispitivanja transakcija vezanih za vanjske odnose, pomoć i proširenje	
Prilog 7.2. — Rezultati ispitivanja sustava vezanih za vanjske odnose, pomoć i proširenje	
Prilog 7.3. — Praćenje prijašnjih preporuka za vanjske odnose, pomoć i proširenje	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

7.1. Ovo poglavlje donosi posebnu procjenu vanjskih odnosa, pomoći i proširenja, što obuhvaća sljedeća područja politika: „Vanjske odnose“, „Razvoj i odnose s afričkim, karipskim i pacifičkim (AKP) zemljama“⁽¹⁾, „Humanitarnu pomoć“ i „Proširenje“. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2012. godini navedene su u **tablici 7.1.**

Tablica 7.1 – Vanjski odnosi, pomoć i proširenje – ključne informacije za 2012.

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Vanjski odnosi	Europska politika susjedskih odnosa i odnosi s Rusijom	1 420	Centralizirano izravno/decentralizirano
	Odnosi s Azijom, Srednjom Azijom i zemljama Bliskog Istoka	595	Centralizirano izravno/decentralizirano/zajedničko
	Odnosi s Latinskom Amerikom	292	Centralizirano izravno/decentralizirano
	Odgovor na krizu i globalne prijetnje sigurnosti	278	Centralizirano izravno/zajedničko
	Zajednička vanjska i sigurnosna politika	265	Centralizirano izravno/neizravno/zajedničko
	Administrativni troškovi	157	Centralizirano izravno
	Europski instrument za demokraciju i ljudska prava (EIDHR)	140	Centralizirano izravno
	Suradnja s trećim zemljama u području migracija i azila	43	Centralizirano izravno
	Strategija i koordinacija politike	24	Centralizirano izravno
	Odnosi i suradnja s industrijaliziranim trećim zemljama	19	Centralizirano izravno
		3 233	
Razvoj i odnosi s državama AKP-a	Administrativni troškovi	340	Centralizirano izravno
	Geografska suradnja s afričkim, karipskim i pacifičkim državama (AKP)	288	Centralizirano izravno/decentralizirano/zajedničko
	Nedržavni sudionici u razvoju	224	Centralizirano izravno
	Sigurnost hrane	218	Centralizirano izravno
	Ljudski i društveni razvoj	157	Centralizirano izravno/zajedničko
	Okoliš i održivo gospodarenje prirodnim resursima, uključujući energiju	155	Centralizirano izravno
	Mjere razvojne suradnje i ad hoc programi	31	Centralizirano izravno
	Strategija i koordinacija politike	16	Centralizirano izravno
		1 429	

⁽¹⁾ O pomoći koja se pruža kroz europske razvojne fondove izvještava se zasebno jer se ona ne financira iz općeg proračuna.

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Humanitarna pomoć	Humanitarna pomoć	1 073	Centralizirano izravno/zajedničko
	Administrativni troškovi	35	Centralizirano izravno
	Financijski instrument za civilnu zaštitu	20	Centralizirano izravno
		1 128	
Proširenje	Proces i strategija proširenja	851	Centralizirano izravno/neizravno/decentralizirano/zajedničko
	Administrativni troškovi	92	Centralizirano izravno
		943	

Ukupna plaćanja za navedenu godinu	6 733
– ukupni administrativni troškovi ⁽¹⁾	624
Ukupni operativni troškovi	6 109
– predujmovi ⁽²⁾	4 009
+ klirinzi predujmova ⁽²⁾	4 516
Revidirana dokumentacija, ukupno	6 616
Ukupne obveze za navedenu godinu	9 021

⁽¹⁾ Revizija administrativnih troškova prikazana je u Poglavlju 9.

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom glavnih transakcija (za dodatne informacije pogledati poglavlje 1. odlomke 1.6. i 1.7.).

Izvor: Konsolidirani financijski izvještaji Europske unije za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke skupine politika

7.2. Vanjsko djelovanje EU-a obuhvaća četiri opširna područja politika: „Vanjske odnose“, „Razvojnu pomoć“, „Proširenje“ i „Humanitarnu pomoć“. U područjima **vanjskih odnosa i razvojne pomoći**, Europska unija nastoji braniti europske interese, promicati europske vrijednosti te doprinosti miru, sigurnosti i održivom razvoju. U nastojanju da ostvari te ciljeve, EU provodi europsku politiku susjedskih odnosa, promiče ljudska prava, potiče slobodnu i pravednu trgovinu te podupire socijalni i gospodarski razvoj svojih partnera. Razvojna pomoć usmjerena je na postizanje milenijskih razvojnih ciljeva, smanjenje siromaštva i uključivanje zemalja u razvoju u svjetsko gospodarstvo. Cilj je **proširenja** pomoći državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama da ojačaju svoje kapacitete za korištenje prava i poštivanje obveza koje podrazumijeva članstvo u EU-u. Svrha je **humanitarne pomoći** pružiti podršku zemljama, regijama i stanovništvu pogođenom prirodnim nepogodama ili katastrofama uzrokovanih ljudskim djelovanjem.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.3. Rashodi nastaju u okviru sljedećih programa i instrumenata:

- (a) geografski programi koji obuhvaćaju susjedne zemlje, proširenje i zemlje u razvoju (3 477 milijuna eura);
- (b) tematski programi koji se odnose na sigurnost hrane, nevladine subjekte i lokalne vlasti, okoliš, zdravlje i obrazovanje, demokraciju i ljudska prava (977 milijuna eura);
- (c) vanjskopolitičko djelovanje u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike, instrumenta za stabilnost, misija promatranja izbora i instrumenta za industrijalizirane zemlje (562 milijuna eura); te
- (d) humanitarna pomoć i mehanizam europske civilne zaštite (1 093 milijuna eura).

7.4. Rashodima upravlja Glavna uprava za razvoj i suradnju — EuropeAid, Glavna uprava za proširenje — DG ELARG, Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu — DG ECHO i Služba za instrumente vanjske politike.

Rizici za pravilnost

7.5. Rashodi obuhvaćeni ovim poglavljem nastali su unutar širokog raspona instrumenata suradnje i metoda dodjeljivanja, i korišteni su u više od 150 zemalja. Pravila i postupci često su složeni, uključujući i one vezane uz natječajni postupak i dodjelu ugovora. Sud je rizik procijenio inherentno visokim.

7.6. U dva područja — proračunskoj potpori ⁽²⁾ i doprinosima EU-a projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije ⁽³⁾ kao što je UN — priroda instrumenata i uvjeti za plaćanje ograničavaju mjeru u kojoj su transakcije podložne pogreškama, kako je utvrđeno revizijom pravilnosti koju je proveo Sud.

7.7. Proračunska se potpora plaća kao potpora općem proračunu države ili proračunu države za pojedinu politiku ili cilj. Sud ispituje je li Komisija djelovala u skladu s posebnim uvjetima za isplatu proračunskih potpora partnerskim zemljama te je li potvrdila da se postupalo u skladu s općim uvjetima prihvatljivosti (kao što je napredak u financijskom upravljanju javnim sektorom).

⁽²⁾ Plaćanja proračunskih potpora izvršena iz općeg proračuna u 2012. godini iznosila su 796 milijuna eura.

⁽³⁾ U 2012. su godini isplate međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna iznosile 1,4 milijarde eura, pri čemu je više od pola iznosa provedeno putem projekata s više donatora.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.8. No Komisija ima značajnu fleksibilnost pri odlučivanju jesu li poštovani ti opći uvjeti. Revizijom pravilnosti koju provodi Sud ne mogu se obuhvatiti faze nakon isplate pomoći partnerskoj zemlji. Prenesena sredstva tada se spajaju s proračunskim sredstvima države primateljice. Nedostaci u financijskom upravljanju neće dovesti do pogrešaka u reviziji pravilnosti koju provodi Sud.

7.9. Komisijini doprinosi projektima s više donatora prikupljaju se zajedno s doprinosima drugih donatora te nisu namijenjeni posebnim razvidnim rashodovnim stavkama.

Revizijski opseg i pristup

7.10. U **2. dijelu Priloga 1.1.** iz poglavlja 1. prikazuje se cjelokupan revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju vanjskih odnosa, pomoći i proširenja, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- (a) revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 174 transakcije kako je određeno u 6. odlomku **Priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. U 2012. godini, uzorak se sastojao od 56 transakcija koje je odobrilo sjedište Komisije i 118 koje su odobrile delegacije EU-a ⁽⁴⁾.
- (b) procjena sustava obuhvatila je nadzorne i kontrolne sustave u sjedištima glavne uprave EuropeAida i DG ELARG-a, pri čemu su ispitane:
 - i. *ex ante* provjere i standardi za unutarnju kontrolu;
 - ii. praćenje i nadzor; te
 - iii. unutarnje revizije.

U slučaju u kojima su otkrivene pogreške, provedena je analiza relevantnih kontrolnih sustava kako bi se prepoznali specifični nedostaci;

- (c) Sud je pregledao godišnja izvješća o radu DG ELARG-a i glavne uprave EuropeAida te
- (d) je ispitao je li Komisija uvažila preporuke iznesene u godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu (pogledati **Prilog 7.3.**).

⁽⁴⁾ U Bangladešu, Bosni i Hercegovini, Gvatemali, Indoneziji, Kosovu, Maroku, Palestini, Turskoj, Ukrajini i Zambiji.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.11. EuropeAid, koji upravlja sa 60 % rashoda u ovoj skupini politika, upravlja i gotovo svim rashodima iz Europskog razvojnog fonda (ERF). Izvješće Suda za 2012. godinu o ERF-u iznosi potpune rezultate ispitivanja koje je Sud proveo nad nadzornim i kontrolnim sustavima i godišnjim izvješćem o radu glavne uprave EuropeAida, uključujući i one vezane uz rashode iz općeg proračuna za koje je ta uprava odgovorna. Sažetak tih rezultata prikazan je u okviru 7.2.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

7.12. U **Prilogu 7.1.** prikazan je sažetak rezultata ispitivanja transakcija. Od 174 transakcije koje je revidirao Sud, u njih 40 (23 %) postojala je pogreška. Na temelju izmjerenih pogrešaka, Sud je procijenio da je najizglednija pogreška iznosila 3,3 % ⁽⁵⁾.

7.13. Procijenjena stopa pogreške za ovu skupinu politika viša je od stope pogreške procijenjene za 2011. godinu (1,1 %). Tu bi se razliku trebalo tumačiti imajući na umu to da je Sud izmijenio pristup uzorkovanju (pogledati odlomke 1.6., 1.7. i 1.15. u poglavlju 1.).

7.14. Proteklih je godina uzorak transakcija koje je ispitivao Sud uključivao i predujmove isplaćene korisnicima. No za 2012. godinu uzorak Suda obuhvaća samo međuplaćanja, završna plaćanja i kliring predujmova. Za takva plaćanja i potvrde potrebna je odluka Komisije o tome da su aktivnosti izvršene ili da su rashodi nastali te da je plaćanje iz proračuna EU-a opravdano, što Sudu omogućava da stekne realnu sliku o tome jesu li transakcije bile pravilne.

7.15. Kliring predujmova — nova sastavnica uzorka za 2012. godinu koja predstavlja 68 % po vrijednosti revidirane skupine — pridonio je s 3,2 postotnih bodova ukupne procijenjene stope pogreške za specifičnu procjenu.

7.16. Vrste pronađenih mjerljivih pogrešaka navedene su u nastavku (pogledati okvir 7.1.):

- (a) u 17 transakcija postojala je pogreška vezana uz prihvatljivost, što uključuje slučajeve u kojima su plaćanja izvršena za rashode koji su nastali izvan razdoblja provedbe (tri transakcije), slučajeve u kojima aktivnosti nisu bile obuhvaćene ugovorom (pet transakcija) ili slučajeve u kojima su aktivnosti bile neprihvatljive iz drugih razloga (devet transakcija);

ODGOVORI KOMISIJE

7.12. Komisija primjećuje da se u 2012. smanjila učestalost pogrešaka u odnosu na prethodne dvije godine (41 % u 2011. i 38 % u 2010.).

7.13. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da se povećanje u procijenjenoj stopi pogrešaka ne može pripisati propadanju kontrolnog sustava, već razvoju sustava uzorkovanja.

⁽⁵⁾ Sud izračunava procjenu pogreške na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena brojka predstavlja najbolju procjenu. Sud je 95 % siguran da stopa pogreške u dokumentaciji iznosi između 1,4 % i 5,2 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

- (b) u 10 transakcija postojala je pogreška vezana uz stvarnu provedbu aktivnosti, pri čemu nisu postojali računi ni druga prateća dokumentacija za rashode; te
- (c) u tri transakcije postojale su pogreške vezane uz točnost.

Okvir 7.1. – Primjeri mjerljivih pogrešaka

Neprihvatljivi rashodi

Komisija je izvršila plaćanja u vrijednosti od 90 000 eura u korist nevladinih organizacija u Gvatemali. Isplatila je povrat PDV-a koji nije bio prihvatljiv, kao i plaće za osoblje koje je radilo izvan razdoblja obuhvaćenog bespovratnim sredstvima. Otprilike 18 % rashoda za koje je isplaćen povrat sredstava nije bilo prihvatljivo.

Nepostojanje potkrjepljujućih dokaza

Komisija je isplatila 16,7 milijuna eura za program pružanja potpore učiteljicama u srednjim školama u ruralnim područjima Bangladeša. Komisija je odobrila rashode u vrijednosti od 8,6 milijuna eura za koje joj nije predana nikakva dokumentacija; dokumentacija nije predana ni Sudu tijekom revizije. Nadalje, Komisija je priznala kao trošak 0,5 milijuna eura koji nisu bili iskorišteni i za koje Komisija nije izdala nalog za povrat sredstava.

U 2012. godini Komisija je odobrila rashode u iznosu od 29 milijuna eura koje je provela jedna međunarodna organizacije tijekom razdoblja od 2003. do 2005. godine, pri čemu nije priložena prikladna dokazna dokumentacija. Revizori nisu bili u mogućnosti pribaviti dokaznu dokumentaciju jer je razdoblje u kojem je organizacija trebala čuvati dokumentaciju i računovodstvene informacije već bilo isteklo.

Zajednička značajka dviju navedenih pogrešaka jest znatno kašnjenje Komisije u provedbi završne potvrde rashoda.

7.17. Sve ove pogreške pojavile su se u transakcijama koje u načelu prolaze Komisijine provjere; nijedna od njih nije bila spriječena ni otkrivena. U 12 transakcija Sud je pronašao pogreške koje revizori koje su angažirali korisnici nisu otkrili.

7.18. U daljnjih 10 od 174 transakcije postojale su nemjerljive pogreške vezane poglavito uz neusklađenost sa zakonskim ili ugovornim obvezama.

7.19. Od 35 postupaka nabave koje je provjerio Sud, u njih šest otkrivena je pogreška. U dvama od njih ugovor je dodijeljen ponuđaču koji ili nije ispunjavao uvjete ili nije predao najbolju ponudu.

7.17. Komisija pridaje veliku važnost kvaliteti revizija i razvija alate za pomoć upraviteljima revizija u Komisiji da bolje procjenjuju kvalitetu izvješća o reviziji.

DJELOTVORNOST SUSTAVA

7.20. **Prilog 7.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja nadzornih i kontrolnih sustava koje je proveo Sud.

Glavna uprava za proširenje

7.21. U godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu, Sud je iznio niz preporuka koje se odnose na nadzorne i kontrolne sustave DG ELARG-a. Komisija je provela sve navedene preporuke (pogledati **Prilog 7.3.**). Sud nije utvrdio daljnje nedostatke u reviziji provedenoj 2012. godine.

7.22. Stoga se, cjelokupno gledajući, nadzorni i kontrolni sustav DG ELARG-a smatra djelotvornim.

7.23. Za 2012. godinu glavni je ravnatelj DG ELARG-a izjavio da je dobio jamstva vezana za pouzdanost brojki objavljenih u godišnjem izvješću o radu. No DG ELARG nema stopu preostale pogreške za svoje sveukupno područje politika. Njihov izračun stope preostale pogreške (ispod razine značajnosti od 2 %) temelji se isključivo na plaćanjima izvršenima decentraliziranim upravljanjem koja su predstavljala tek 26 % plaćanja za navedenu godinu. Tijekom izračuna nisu uzeta u obzir plaćanja izvršena centraliziranim upravljanjem.

EuropeAid

7.24. Sažetak nalaza Suda o djelotvornosti nadzornih i kontrolnih sustava glavne uprave EuropeAida prikazan je u okviru 7.2.

7.23. Glavni direktor je 20. prosinca 2012. odobrio „Priručnik za postupke ex-post kontrola kod centraliziranog upravljanja i za izračun stope preostalih pogrešaka“. Već je provedeno nekoliko revizijskih službenih putovanja. Mjerenje stope preostalih pogrešaka (RER) u centraliziranom upravljanju činit će važan dio podataka koji su na raspolaganju glavnom direktoru pri potpisivanju Izjave o jamstvu u Godišnjem izvješću o radu.

Okvir 7.2. – EuropeAid: Sažetak nalaza Suda o djelotvornosti sustava ⁽⁶⁾

Ex ante provjere

Učestalost pronađenih pogrešaka, uključujući i one pronađene u završnim zahtjevima za povrat troškova koji su u načelu bili podložni vanjskim revizijama i provjerama rashoda, ukazuje na nedostatke u provjerama prije plaćanja.

Kašnjenje s kliringom i zaključenjem ugovora utjecalo je na kvalitetu ex ante provjera i znatno povećalo rizik od prekida revizijskog traga ili nedostatka popratne dokumentacije. Sud je u transakcijama vezanima uz ERF-ove i opći proračun pronašao stare ugovore za koje su rashodi potvrđeni sa zakašnjenjem.

Okvir 7.2. – EuropeAid: Sažetak nalaza Suda o učinkovitosti sustava

Ex-ante provjere

Komisija se slaže da, unatoč tome što je dizajn sustava kontrole EuropeAida dosljedan i dobar, potreban je napredak u odnosu na provedbu kontrolnih mehanizama.

Osim toga, Komisija ističe činjenicu da se učestalost pogrešaka za čitavu vanjsku pomoć smanjila u usporedbi s prethodnim godinama.

⁽⁶⁾ Detaljni rezultati procjene sustava glavne uprave EuropeAida, uključujući godišnje izvješće o radu navedene glavne uprave, izneseni su u godišnjem izvješću Suda o 8., 9. i 10. europskom razvojnom fondu, u dijelu od 31. do 44. odlomka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Praćenje i nadzor

U upravljanju informacijskim sustavom glavne uprave EuropeAida i dalje postoje nedostaci vezani uz rezultate i praćenje vanjskih revizija, provjere rashoda i posjete u svrhu praćenja.

Postoje nedostaci u odabiru, planiranju i nadzoru posjeta u svrhu praćenja koje su obavile delegacije EU-a.

Studija o stopi preostale pogreške za 2012. godinu

EuropeAid je prvi puta proveo istraživanje kako bi procijenio razinu pogrešaka koje, unatoč svim provjerama upravljanja, nisu spriječene, otkrivene ni ispravljene te je tako nastala studija o stopi preostale pogreške. Studijom je stopa preostale pogreške procijenjena na 3,63 %.

Izrada metodologije izračuna stope preostale pogreške općenito je bila prikladna te su u studiji iznesene zanimljive i potencijalno korisne informacije. No, postoji prostor za dodatnim usavršavanjem metodologije u smislu razine pouzdanosti prijašnjih revizijskih izvješća ili izvješća o provjeri, metode izračuna stopa pogrešaka u pojedinačnim transakcijama te knjiženja transakcija u slučajevima kad nije bila dostupna relevantna dokumentacija.

Unutarnja revizija

Reorganizacija Komisije iz 2011. godine i dalje negativno utječe na djelovanje Odjela za unutarnju reviziju.

ODGOVORI KOMISIJE

Kao dio vanjske studije provedene u 2012., EuropeAid je uspostavio postupak za preispitivanje svih ugovora u odnosu na koje je razdoblje aktivnosti isteklo prije više od 18 mjeseci. Traži se od službi da komentiraju razloge zašto su ugovori još otvoreni i da navedu svoj plan zatvaranja ugovora čim prije moguće. Time se smanjio broj otvorenih ugovora na kraju godine u usporedbi s 2011. Sličan je postupak pokrenut u travnju 2013. u cilju nastavka tih napora.

Praćenje i nadzor

Modul revizije informacijskog sustava za upravljanje vanjskom pomoći (CRIS) osmišljen je za planiranje i bilježenje rezultata vanjskih revizija, a ne za praćenje provedbe nalaza revizije EuropeAida. Međutim, EuropeAid planirao je razviti tu funkcionalnost u srednjem roku, ako za to bude sredstava.

EuropeAid je razvio alat za planiranje službenih putovanja. Osim toga, EuropeAid planira provedbu reforme praćenja i izvješćivanja početkom 2014.

Studija o stopi preostalih pogrešaka iz 2012.

Rezultati studije o stopi preostalih pogrešaka iz 2012. izravno su uneseni u postupak osiguranja iz godišnjeg izvješća o radu za 2012. i stoga su EuropeAidu bili vrlo korisni. Studija o stopi preostalih pogrešaka iz 2012. bila je prva koja je provedena i lekcije naučene iz te prve studije omogućit će razradu metodologije.

EuropeAid će raspravljati o pitanjima stupnja oslanjanja na prethodna izvješća o reviziji ili provjeru i metodama izračuna stope pogrešaka s izvođačem radova.

Koraci koji će se poduzeti za obavljanje procjena iscrpno su navedeni u revidiranom priručniku o stopi preostalih pogrešaka koji će se primjenjivati za studiju o stopi preostalih pogrešaka za 2013.

Unutarnja revizija

Kao rezultat nekoliko mjera koje su poduzete u tome pogledu, rad IAC-a poboljšao se od 2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Godišnje izvješće o radu

Glavni ravnatelj izražava zadržku u pogledu zakonitosti i pravilnosti transakcija jer iznos koji se smatra rizičnim (259,5 milijuna eura) predstavlja više od 2 % plaćanja odobrenih u izvještajnom razdoblju.

Prikaz rezultata studije o stopi preostale pogreške u godišnjem izvješću o radu je netočan:

- stopa preostale pogreške nije „najveći iznos“, nego najbolja procjena (ili najizglednija procjena). Stvarna bi stopa pogreške mogla biti viša;
- stopa preostale pogreške nije procjena „rizičnog“ iznosa, nego procjena pogreške koja je ostala neotkrivena ili neispravljena na kraju ciklusa upravljanja te je stoga konačna (?);
- nadzorni i kontrolni sustavi nisu djelotvorni kada ne uspiju otkriti i ispraviti značajne pogreške;
- godišnje izvješće o radu opisuje glavne vrste pogrešaka koje se javljaju u rashodima glavne uprave EuropeAida, ali osim za nedostatke u procesu povrata sredstava ne analizira zašto je došlo do pogrešaka i koji su dijelovi nadzornog i kontrolnog sustava glavne uprave zakazali.

ODGOVORI KOMISIJE

Godišnje izvješće o radu (AAR)

Kako je predviđeno u postupcima EuropeAida, uspostavljen je Akcijski plan za daljnje unaprjeđenje sustava unutarnje kontrole. U to su uključene, između ostalog, aktivnosti podizanja svijesti, osposobljavanja i usmjeravanja, povećanje odgovornosti delegacija te bolju suradnju s međunarodnim organizacijama i usklađivanje sustava nadzora.

- Komisija se slaže da je iznos rizika naveden u godišnjem izvješću o radu EuropeAida za 2012. najvjerojatnije procjena u skladu s Uputama za pripremu godišnjih izvješća o radu za 2012. Pravi stupanj pogreške mogao bi biti veći, ali i manji.
- Pojam „iznos izložen riziku“ primjenjuje se u godišnjem izvješću o radu u skladu s uputama Komisije za pripremu godišnjih izvješća o radu. U tim se uputama određuje „iznos izložen riziku“ kao financijski učinak pogrešaka u smislu stvarne proračunske financijske izloženosti tijekom financijske godine.

Komisija se slaže da rezultati studije o stopi preostalih pogrešaka nisu procjena iznosa izloženog riziku.

- Većina pogrešaka povezana je s ograničenim brojem nedostataka povezanih uglavnom s provedbom kontrola. Čini se stoga da je sustav kontrole dobar i da nisu potrebne izmjene.
- EuropeAid će za sljedeće Godišnje izvješće o radu provesti analizu koja se traži u stalnim uputama. Gore navedenim Akcijskim planom dotiču se sve vrste pogrešaka koje su utvrđene u sustavu kontrole i koje je utvrdio Revizorski sud. Akcijskom planu prethodila je detaljna analiza izvora pogrešaka. Osim toga, on je uključivao i definicije načina kojima se rješavaju pogreške iz Akcijskog plana. Analizom je zaključeno da je dizajn kontrole dobar i da su pogreške koje se javljaju uglavnom rezultat provedbe.

(7) „Preostale pogreške su pogreške koje su promaknule svim kontrolama sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja u postojećem kontrolnom okviru.“ (Priručnik za mjerenje stope preostale pogreške za EuropeAid, svibanj 2013.)

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2012. godinu**

7.25. Za ovu skupinu politika

- (a) ispitivanje transakcija pokazuje da najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka iznosi 3,3 %; dok su
- (b) ispitani nadzorni i kontrolni sustavi glavne uprave EuropeAida bili djelomično djelotvorni; te su
- (c) ispitani nadzorni i kontrolni sustavi DG ELARG-a bili djelotvorni.

7.26. Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u priznatim rashodima postoji značajna razina pogreške.

Preporuke

7.27. U **Prilogu 7.3.** prikazani su rezultati procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvatanju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu Sud je iznio jedanaest preporuka. Komisija je u potpunosti provela sedam preporuka, dok ih je četiri provela većim dijelom.

7.28. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud preporučuje da bi Komisija trebala:

- **1. preporuka:** osigurati pravovremeni kliring rashoda,
- **2. preporuka:** poticati partnere zadužene za provedbu i korisnike sredstava na bolje upravljanje dokumentima,
- **3. preporuka:** poboljšati upravljanje postupcima dodjele ugovora postavljanjem jasnih kriterija odabira i boljim dokumentiranjem procesa vrednovanja,

7.25.

- (a) Komisija primjećuje da je povećanje broja pogrešaka koje procjenjuje Sud povezano s promjenama u pristupu uzorkovanja koji Sud upotrebljava.
- (b) Komisija se slaže da je, unatoč tome što je dizajn sustava kontrole EuropeAida dosljedan i dobar, potreban napredak u odnosu na provedbu kontrolnih mehanizama.

7.28.

Komisija prihvaća ovu preporuku i već su poduzete mjere u cilju osiguranja odobrenja rashoda bez odlaganja.

Komisija se slaže s preporukom.

Komisija prihvaća ovu preporuku i Akcijski plan odobren u svibnju 2013. uključuje mjere u vezi s revizijom postojećeg osposobljavanja o javnim nabavama i bespovratnim sredstvima za jačanje financijskih i operativnih vidova povezanih s postupcima nabave.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **4. preporuka:** poduzeti djelotvorne korake kako bi se poboljšala kvaliteta provjera rashoda koje provode vanjski revizori,

- **5. preporuka:** uspostaviti dosljednu i pouzdanu metodologiju kako bi glavne uprave za vanjske odnose mogle izračunati stope preostale pogreške.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku i u okviru Akcijskog plana planirala je preispitati u 2013. godini mogućnosti za jačanje kvalitete i učinkovitosti revizija i provjera. To će se provoditi u odnosu na revizije i provjere koje obavljaju lokalne revizijske tvrtke koje su angažirali korisnici.

Stalne upute za godišnja izvješća o radu sadrže usklađene smjernice koje čitava Komisija može upotrebljavati za izvješćivanje u godišnjem izvješću za izračun stopa (preostalih) pogrešaka, financijskog učinka tih pogrešaka kao iznosa izloženog riziku, materijalnosti za potencijalne rezervacije i njihovog učinka na izjavu o jamstvu AOD-a.

PRILOG 7.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA VEZANIH ZA VANJSKE ODNOSI, POMOĆ I PROŠIRENJE

	2012.					2011.	2010.	2009.
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA								
Ukupno transakcija:	109	7	34	24	174	120	90	97
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Udio transakcija za koje je utvrđeno da su:								
Bez pogreške	65 % (71)	100 % (7)	97 % (33)	96 % (23)	77 % (134)	59 %	62 %	80 %
S jednom ili više pogreški	35 % (38)	0 % —	3 % (1)	4 % (1)	23 % (40)	41 %	38 %	20 %
Analiza transakcija s pogreškom								
Analiza prema vrsti pogreške								
Nemjerljive pogreške:	24 % (9)	0 % —	100 % (1)	0 % —	25 % (10)	55 %	47 %	74 %
Mjerljive pogreške:	76 % (29)	0 % —	0 % —	100 % (1)	75 % (30)	45 %	53 %	26 %
Prihvatljivost	59 % (17)	0 % —	0 % —	0 % —	57 % (17)	86 %	72 %	100 %
Učestalost pojave	34 % (10)	0 % —	0 % —	0 % —	33 % (10)	0 %	17 %	0 %
Točnost	7 % (2)	0 % —	0 % —	100 % (1)	10 % (3)	14 %	11 %	0 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI								
Najizglednija stopa pogreške						3,3 %		
Gornja granica pogreške						5,2 %		
Donja granica pogreške						1,4 %		

⁽¹⁾ Kako bi se poboljšao uvid u područja s različitim profilima rizika unutar skupine politika, uzorak je podijeljen u različite dijelove.

⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama predstavljaju stvaran broj transakcija.

⁽³⁾ Uključuje četiri transakcije Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu.

PRILOG 7.2.

REZULTATI ISPITIVANJA SUSTAVA ZA VANJSKE ODNOSE, POMOĆ I PROŠIRENJE

	<i>Ex ante</i> kontrole	Praćenje i nadzor	Unutarnja revizija	Sveukupna procjena
EuropeAid	Djelomično djelotvoran	Djelomično djelotvoran	Djelomično djelotvoran	Djelomično djelotvoran
GU Proširenje	Djelotvoran	Djelotvoran	Djelotvoran	Djelotvoran

PRAĆENJE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA VANJSKE ODNOSI, POMOĆ I PROŠIRENJE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2010.	DG ELARG treba odrediti detaljnije kriterije za ukidanje <i>ex ante</i> kontrola i privremenu obustavu „prijenosa prava upravljanja“ na decentralizirane zemlje te ispitati rezultate sustava koje koriste nacionalna tijela (Ovo je praćenje preporuke iz 2010. godine/ažuriranje preporuke iz 2009. godine)	X						
	DG ELARG treba i dalje poboljšavati kvalitetu podataka koji se unose u informacijski sustav za upravljanje. (Ovo je praćenje preporuke iz 2010. godine/ažuriranje preporuke iz 2009. godine)	X						
	DG ELARG treba razviti alat za olakšavanje konsolidacije ishoda revizijskih posjeta vezanih uz pitanja zakonitosti i pravilnosti. (Ovo je praćenje preporuke iz 2010. godine/ažuriranje preporuke iz 2009. godine)		X				GU ELARG smatra da je modul CRIS-a za reviziju prikladan za potrebe upravljanja i da se podaci koje Sud zahtijeva i koji su potrebni za upravljanje mogu staviti na raspolaganje putem postojećeg alata CRIS. GU ELARG pojačat će svoje kontrolne mehanizme kako bi osigurao da su sve vrste revizija registrirane u CRIS-u i da su učitani svi mjerodavni povezani eksplanatorni dokumenti koji su učitani kako bi se njima dobila potpuna slika situacije za upravu i Sud.	
	DG ELARG treba povećati broj <i>ex post</i> pregleda transakcija za centralizirano upravljanje.	X						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2010.	Komisija treba uspostaviti dosljednu metodologiju kako bi uprava za vanjske odnose izračunala stopu preostale pogreške na temelju koje ravnatelji glavnih uprava dostavljaju jamstva uprave.	X						
2009.	DG RELEX treba izdvojiti dovoljno sredstava za analizu i zaključenje starih ugovora vezanih uz mehanizam za brzi odgovor i zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku za koje su provedbeni rokovi već istekli.		X					
	DG RELEX treba konsolidirati svoju metodologiju <i>ex post</i> kontrola i u najkraćem mogućem roku reagirati na preporuke koje je na ovu temu iznio unutarnji revizor.	X						
	DG ELARG treba i dalje izdvajati dovoljno sredstava za analizu dospjelih završnih prijavljenih troškova u okviru PHARE-a i prijelaznog instrumenta u novim državama članicama.	X						
	DG ECHO treba osmisлити i uvesti mehanizam za prikupljanje i analizu podataka o tome kako njegovi partneri koriste centre za upravljanje humanitarnom pomoći.		X				GU ECHO ocijenio je i ispitao različite mogućnosti učinkovitog prikupljanja podataka. Odabrano rješenje potpuno će biti provedeno u 2014. uvođenjem novog „e-jedinstvenog obrasca” kao dijela novog okvirnog partnerstva s partnerima GU-a ECHO. Partneri će trebati dostaviti podatke o uporabi Centara za humanitarnu nabavu putem alata „e-jedinstvenog obrasca”. Ishodom te mjere omogućit će se nadzor uporabe HPC-a na redovitiji i učinkovitiji način.	

POGLAVLJE 8.

Istraživanje i druge unutarnje politike

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	8.1.–8.11.
Posebne značajke skupine politika	8.2.–8.9.
Ciljevi politika	8.2.
Instrumenti politika	8.3.–8.8.
Rizici za pravilnost	8.9.
Revizijski opseg i pristup	8.10.–8.11.
Pravilnost transakcija	8.12.–8.20.
Djelotvornost sustava	8.21.–8.38.
Okvirni programi za istraživanje	8.23.–8.35.
<i>Ex ante</i> uredske provjere	8.23.–8.24.
Revizijske potvrde troškovnika	8.25.–8.27.
<i>Ex post</i> financijske revizije koje provodi Komisija	8.28.–8.35.
Program za cjeloživotno učenje	8.36.–8.38.
Zaključak i preporuke	8.39.–8.42.
Zaključak za 2012. godinu	8.39.–8.40.
Preporuke	8.41.–8.42.
Rezultati revizije Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja	8.43.–8.45.
Prilog 8.1. — Rezultati ispitivanja transakcija vezanih za istraživanje i druge unutarnje politike	
Prilog 8.2. — Rezultati ispitivanja sustava za istraživanje i druge unutarnje politike	
Prilog 8.3. — Praćenje prijašnjih preporuka za istraživanje i druge unutarnje politike	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

8.1. U ovom se poglavlju predstavlja posebna procjena istraživanja i drugih unutarnjih politika, što uključuje sljedeća područja politika: „Istraživanje”, „Obrazovanje i kulturu”, „Informacijsko društvo i medije”, „Poduzeća”, „Unutarnje poslove”, „Gospodarska i financijska pitanja”, „Izravna istraživanja”, „Komunikaciju”, „Pravosuđe”, „Trgovinu”, „Unutarnje tržište” i „Tržišno natjecanje”. Isto tako, u ovom se poglavlju predstavlja i redovita revizija koju Sud provodi nad Jamstvenim fondom za vanjska djelovanja ⁽¹⁾. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2012. godini navedene su u **tablici 8.1.**

Tablica 8.1. – Istraživanje i druge unutarnje politike – ključne informacije za 2012.

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Istraživanje	FP7	4 230	Centralizirano izravno
	Završetak prijašnjih okvirnih programa	376	Centralizirano izravno
	Administrativni rashodi	348	Centralizirano izravno
	FP7 – Euratom	353	Centralizirano neizravno
		5 307	
Obrazovanje i kultura	Cjeloživotno učenje, uključujući višejezičnost	1 529	Centralizirano neizravno
	People – program za mobilnost istraživača	751	Centralizirano neizravno
	Poticanje i promicanje suradnje u području mladih i sporta	177	Centralizirano neizravno
	Razvoj suradnje u području kulture u Europi	173	Centralizirano neizravno
	Administrativni rashodi	131	Centralizirano izravno
	2 761		
Informacijsko društvo i mediji	FP7	1 217	Centralizirano izravno
	Ostalo	155	Centralizirano izravno
	Administrativni rashodi	129	Centralizirano izravno
		1 501	

⁽¹⁾ Uvodnom izjavom Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009 od 25. svibnja 2009. o osnivanju Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja (SL L 145, 10.6.2009, str. 10.) propisano je da financijsko upravljanje Jamstvenim fondom mora biti podložno reviziji Revizorskog suda u skladu s postupcima koje dogovore Revizorski sud, Komisija i Europska investicijska banka.

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Poduzeće	FP7 – Suradnja – svemir i sigurnost	572	Centralizirano izravno
	Programi EU-a za satelitsko navođenje (EGNOS i Galileo)	416	Centralizirano izravno
	Administrativni rashodi	126	Centralizirano izravno
	Tržišno natjecanje, industrijska politika, inovacije i poduzetništvo	126	Centralizirano izravno/centralizirano neizravno putem agencije EACI
	Unutarnje tržište za robu i sektorske politike	31	Centralizirano izravno
		1 271	
Unutarnji poslovi	Solidarnost – Vanjske granice, vizna politika i slobodno kretanje ljudi	453	Dijeljeno/Centralizirano izravno
	Sigurnost i zaštita sloboda	167	Centralizirano izravno
	Tokovi migracija – Zajedničke politike azila i useljavanja	170	Dijeljeno/Centralizirano izravno
	Administrativni rashodi	42	Centralizirano izravno
	Strategija i koordinacija politike	3	Centralizirano izravno
		835	
Gospodarska i financijska pitanja	Financijsko poslovanje i instrumenti	370	Centralizirano izravno/Zajedničko upravljanje s EIF-om/centralizirano neizravno putem EIF-a
	Administrativni rashodi	71	Centralizirano izravno
	Administrativna i financijska pitanja	30	Centralizirano izravno
	Ekonomska i monetarna unija	13	Centralizirano izravno
		484	
Izravna istraživanja	Osoblje, tekući troškovi i ulaganja	371	Centralizirano izravno
	FP7	42	Centralizirano izravno
	Negativne posljedice nuklearnih aktivnosti	28	Centralizirano izravno
	Završetak prijašnjih okvirnih programa	25	Centralizirano izravno
		466	
Komunikacija	Administrativni rashodi	128	Centralizirano izravno
	Komunikacija i mediji	39	Centralizirano izravno
	Komunikacija na lokalnoj razini	33	Centralizirano izravno
	Poticanje europskog građanstva	32	Centralizirano izravno
	Alati za analizu i komunikaciju	24	Centralizirano izravno
		256	

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Pravosuđe	Pravosuđe u kaznenim i građanskim pitanjima	68	Centralizirano izravno
	Temeljna prava i građanstvo	47	Centralizirano izravno
	Administrativni rashodi	35	Centralizirano izravno
	Jednakost	34	Centralizirano izravno
	Sprječavanje zlouporabe droga i informiranje o drogama	3	Centralizirano izravno
	Strategija i koordinacija politike	3	Centralizirano izravno
		190	
Trgovina	Administrativni rashodi	94	Centralizirano izravno
	Trgovinska politika	11	Centralizirano izravno/zajedničko upravljanje s imateljem podataka
		105	
Unutarnje tržište	Administrativni rashodi	60	Centralizirano izravno
	Strategija i koordinacija politike Glavne uprave za unutarnje tržište	39	Centralizirano izravno
		99	
Tržišno natjecanje	Administrativni rashodi	92	Centralizirano izravno
	Karteli, zabrana monopola i liberalizacija	—	Centralizirano izravno
		92	

Ukupna plaćanja za navedenu godinu **13 367**

– ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾ 1 627

Ukupni operativni rashodi **11 740**

– predujmovi ⁽²⁾ 7 712

+ klirinzi predujmova ⁽²⁾ 6 639

Revidirana dokumentacija, ukupno **10 667**

Ukupne obveze za navedenu godinu **16 365**

⁽¹⁾ Revizija administrativnih rashoda prikazana je u poglavlju 9.

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom glavnih transakcija (za dodatne informacije pogledati poglavlje 1. odlomke 1.6. i 1.7.).

Izvor: Konsolidirani financijski izvještaji Europske unije za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke skupine politika*Ciljevi politika*

8.2. Financijska sredstva pokrivaju širok raspon ciljeva politika poput potpore istraživanju i inovacijama, razvoja obrazovanja i izobrazbe, zaštite vanjskih granica EU-a, pravosudne suradnje, ostvarenja unutarnjeg tržišta te provedbe pravila tržišnog natjecanja.

Instrumenti politika

8.3. Glavni instrumenti financiranja za ovu skupinu politika su okvirni programi za istraživanje u vrijednosti od 7 957 milijuna eura ili 68 % operativnih rashoda, te Program za cjeloživotno učenje u vrijednosti od 1 529 milijuna eura ili 13 % operativnih troškova.

8.4. Okvirni programi provode se centraliziranim izravnim i centraliziranim neizravnim upravljanjem u kojem sudjeluje sedam glavnih uprava Komisije, kao i dvije izvršne agencije ⁽²⁾. Jedan dio proračuna izvršava se i centraliziranim neizravnim upravljanjem tijela kao što su zajednička poduzeća EU-a za istraživanje ⁽³⁾, Europska investicijska banka i međunarodne organizacije iz javnog sektora ⁽⁴⁾.

8.5. Većina je financija potrošena na bespovratna sredstva vezana uz istraživačke projekte u državama članicama te u povezanim državama i državama pristupnicama, kao i u zemljama partnerima u međunarodnoj suradnji. Korisnici obično rade u okviru konzorcija partnera na temelju ugovora o bespovratnim sredstvima sklopljenih s Komisijom. Jedan projektni partner koordinira projekt, dobiva sredstva od Komisije i raspodjeljuje potrebne iznose drugim partnerima.

⁽²⁾ Tih sedam glavnih uprava su: Glavna uprava za istraživanje i inovacije (DG RTD), Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologiju (DG CNECT), Glavna uprava za Zajednički istraživački centar (DG JRC), Glavna uprava za obrazovanje i kulturu (DG EAC), Glavna uprava za poduzetništvo i industriju (DG ENTR), Glavna uprava za mobilnost i promet (DG MOVE) i Glavna uprava za energiju (DG ENER). Dvije navedene izvršne agencije su Izvršna agencija za istraživanje (REA) i Izvršna agencija Europskog istraživačkog vijeća (ERCEA).

⁽³⁾ Zajednička poduzeća (ZP) Europske unije za istraživanje su: Europsko zajedničko poduzeće za ITER i razvoj fuzijske energije, ZP Clean Sky, ZP Artemis, ZP za inicijativu za inovativne lijekove, ZP ENIAC, ZP za gorive ćelije i vodik.

⁽⁴⁾ Na primjer, Europska svemirska agencija (ESA), Europski savez nacionalnih mjeriteljskih instituta (EURAMET) i Partnerstvo europskih država i država u razvoju u području kliničkih studija (EDCTP).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.6. Komisija je 2011. godine uvela mjere pojednostavljenja koje su podrazumijevale i šire prihvaćanje korisničke metodologije za izračun prosječnih troškova za osoblje. Takve su mjere doprinijele smanjenju administrativnog opterećenja za korisnike, no povezana pravila o prihvatljivosti za trenutne okvirne programe i dalje su složena. Komisija je predložila dalekosežnije mjere pojednostavljenja za sljedeći okvirni program („Horizon 2020“).

8.7. Cilj Programa za cjeloživotno učenje jest omogućiti ljudima da sudjeluju u obrazovnim aktivnostima te razviti sektor obrazovanja i izobrazbe diljem Europe. Program za cjeloživotno učenje sastoji se od četiri glavna potprograma: Erasmus za visoko obrazovanje, Leonardo da Vinci za strukovno obrazovanje i izobrazbu, Grundtvig za obrazovanje odraslih te Comenius za škole.

8.8. Oko 85 % iskorištenih sredstava Programa za cjeloživotno učenje provedeno je centraliziranim neizravnim upravljanjem 40 nacionalnih agencija koje s Komisijom sklapaju ugovore o bespovratnim sredstvima. Nacionalne agencije odabiru i nadziru nadležna nacionalna tijela, obično ministarstva obrazovanja. Nacionalne agencije odgovorne su za vrednovanje, odabir i upravljanje projektima, uključujući plaćanje brojnih, ali relativno malih iznosa bespovratnih sredstava organizacijama koje sudjeluju u projektima.

Rizici za pravilnost

8.9. Glavni rizik za pravilnost je činjenica da korisnici u troškovnike uključuju i neprihvatljive troškove ili troškove bez potkrepljujućih dokaza, što nadzorni i kontrolni sustavi ne otkrivaju ni ne ispravljaju. Rizik je veći time što su pravila o izračunu prihvatljivih troškova složena i time što korisnici moraju odobriti troškove za osoblje i neizravne troškove prema projektima, istovremeno odbijajući različite stavke koje se smatraju neprihvatljivima za sufinanciranje sredstvima EU-a.

Revizijski opseg i pristup

8.10. U **2. dijelu Priloga 1.1.** poglavlju 1. prikazuje se cjelokupan revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju istraživanja i drugih unutarnjih politika, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

(a) revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 150 transakcija kako je određeno u odlomku 6. **Priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. Od 150 transakcija, 90 ih se odnosilo na međuplaćanja te završna plaćanja i kliringe za istraživačke okvirne programe, dok ih se 60 odnosilo na plaćanja i kliringe vezane uz druge unutarnje politike. Za 30 međuplaćanja za istraživačke projekte (25 od svih uzorkovanih transakcija u okviru programa FP7 uz dodatni uzorak od pet drugih projekata u okviru programa FP7), to je ispitivanje obuhvatilo i vrednovanje projektnih prijedloga koje je provela Komisija;

(b) procjenom sustava ispitani su:

- i. istraživački okvirni programi i Program za cjeloživotno učenje;
- ii. godišnja izvješća o radu za 2012. godinu DG RTD-a, DG EAC-a, DG ECFIN-a ⁽⁵⁾ i REA-e.

8.11. Revizija Jamstvenog fonda bila je usredotočena na ugovor između Komisije i Europske investicijske banke kojim je uređeno upravljanje imovinom Fonda, kao i Komisijini postupci praćenja. Revidiran je i rad privatne revizijske kuće.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

8.12. U **Prilogu 8.1.** prikazan je sažetak rezultata ispitivanja transakcija. Od 150 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 73 (49 %) postojala je pogreška. Na temelju izmjerenih pogrešaka, Sud je procijenio da je najizglednija pogreška iznosila 3,9 % ⁽⁶⁾.

8.12. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 1.11. u kojoj objašnjava posljedice višegodišnjeg okvira za provedbu operativnih programa. Kao posljedica rada njezina unutarnjeg sustava kontrole u području politike obuhvaćenom ovim poglavljem, Komisija je 2012. izvršila povrate od 120 milijuna EUR.

⁽⁵⁾ Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove.

⁽⁶⁾ Sud izračunava procjenu pogreške na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena brojka predstavlja najbolju procjenu. Sud s 95 % sigurnosti smatra da stopa pogreške u skupini iznosi između 1,8 % i 6,0 % (što su redom donja i gornja propisana granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.13. Procijenjena stopa pogreške za ovu skupinu politika viša je od stope pogreške procijenjene za 2011. godinu. Tu bi se razliku trebalo tumačiti imajući na umu to da je Sud izmijenio pristup uzorkovanju (pogledati odlomke 1.6., 1.7. i 1.15.).

8.14. Proteklih je godina uzorak transakcija koje je Sud ispitivao za ovu skupinu politika uključivao i predujmove isplaćene korisnicima. No za 2012. godinu uzorak Suda obuhvaćao je samo međuplaćanja, završna plaćanja i kliring predujmova (7). Navedeno podrazumijeva odluku Komisije o tome da su se aktivnosti poduzele ili da su rashodi nastali te da je plaćanje iz proračuna EU-a opravdano, te omogućava Sudu da stekne realniju predodžbu o tome jesu li transakcije bile pravilne.

8.15. Kliring predujmova – nova sastavnica uzorka za 2012. godinu koja predstavlja 62 % po vrijednosti revidirane skupine – pridonio je s 2,1 postotnih bodova ukupne procijenjene stope pogreške za posebnu procjenu. Prethodnih je godina Sud ispitivao predujmove za ovu skupinu politika u trenutku njihove isplate, tj. u trenutku potpisivanja ugovora o bespovratnim sredstvima ili donošenja odluke o financiranju i prije nego konačni primatelji sredstava poduzmu aktivnosti ili im nastanu troškovi (pogledati i **Prilog 1.1**, odlomak 6). Mjerljive se pogreške češće uočavaju u trenutku obračuna predujmova nego u trenutku isplate.

8.16. Sud je sveukupno utvrdio da je u 73 (49 %) od 150 ispitanih transakcija postojala pogreška. Glavni je uzrok pogreške bilo uključivanje neprihvatljivih troškova u troškovnike za istraživačke projekte okvirnih programa, kao i to što su korisnici okvirnih programa koristili netočnu metodologiju za izračun troškova za osoblje i neizravnih troškova (vidjeti okvir 8.1). Ostali razlozi za pogreške su nedostatak popratne dokumentacije za prijavljene troškove, pogreške u vremenskoj evidenciji te neusklađenost s pravilima o podugovaranju.

8.17. Vrsta i učestalost pogreški u prijavi rashoda korisnika u području istraživanja potkrijepljeni su *ex post* revizijama Komisije u kojima je većina pogrešaka otkrivena u kategorijama troškova za osoblje i neizravnih troškova.

ODGOVORI KOMISIJE

8.13. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da se porast procijenjene stope pogreške ne može pripisati slabljenju sustava kontrole, nego razvoju pristupa uzorkovanju.

8.16. Komisija dijeli analizu Suda u pogledu glavnih izvora pogreške. Iz tog razloga Komisija je predložila pojednostavnjena pravila (npr. obvezna paušalna stopa za neizravne troškove) u skladu s programom Horizont 2020. radi smanjivanja složenosti za sudionike i, slijedom toga, radi smanjivanja stope pogreške.

(7) U okviru zajedničke revizijske strategije za okvirne programe, GU-ovi za istraživanje ispituju samo međuplaćanja i završna plaćanja korisnicima, a predujmovi su izuzeti iz revidirane dokumentacije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 8.1. – Pogreške u prijavljenim troškovima za jedan od projekata programa FP7

Korisnik uključen u jedan od projekata u okviru programa FP7 u troškovniku je prijavio troškove u iznosu od 1,7 milijuna eura, što je dovelo do toga da je Komisija isplatila doprinos iz sredstava EU-a u iznosu od otprilike 1,2 milijuna eura. Sud je otkrio nekoliko pogreški u prijavljenim troškovima, uključujući:

- pogrešno izračunate troškove za osoblje koji su se temeljili na proračunskim, a ne na stvarnim brojkama,
- putne troškove koji nisu potkrijepljeni dokazima i uključivanje neprihvatljivih neizravnih poreza (PDV-a) u prijavljene putne troškove,
- prijavu određenog iznosa neizravnih troškova koji su se temeljili na pogrešno izračunatim neizravnim davanjima po satu za opće troškove i uključivanje neprihvatljivih kategorija troškova koje nisu vezane za projekt.

Neprihvatljivi troškovi koje je korisnik prijavio iznosili su otprilike 60 000 eura. S obzirom na to da stopa sufinanciranja EU-a za ovaj projekt iznosi 70 %, Komisija je pogrešno isplatila 42 000 eura.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 8.1. – Pogreške u prijavljenim troškovima za jedan od projekata programa FP7

Neizravni troškovi redovito su izvor pogreške, iz kojeg je razloga Komisija za program Horizont 2020. predložila da se radi sprječavanja takvih pogrešaka uvede jedinstvena paušalna stopa za tu vrstu troškova.

8.18. Komisija je osjetno skratila vrijeme potrebno za izvršenje isplata bespovratnih sredstava u sektoru istraživanja. No Sud je u 2012. godini pronašao nekoliko slučajeva u kojima su koordinatori projekta značajno kasnili s prijenosom sredstava drugim projektnim partnerima. Takva kašnjenja mogu imati ozbiljne financijske posljedice, posebice po mala i srednja poduzeća ili druge korisnike koji uvelike ovise o sredstvima EU-a.

8.19. Sud je ispitao Komisijino vrednovanje 30 projektnih prijedloga za program FP7 i utvrdio da je u svim revidiranim slučajevima Komisija izvršila prikladnu procjenu prijedloga prije potpisivanja ugovora o bespovratnim sredstvima.

8.18. *Raspodjela sredstava tematika je koja podliježe odredbama ugovora o konzorciju koji su sklopili korisnici i kojemu Komisija nije stranka. Unatoč tome, Komisija redovito podsjeća koordinate na tu obvezu.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.20. Dvije najveće mjerljive pogreške u području drugih unutarnjih politika otkrivene su u projektima ICT-PSP⁽⁸⁾ u okvirnom programu za konkurentnost i inovacije (pogledati okvir 8.2.). U godišnjem izvješću za 2011. godinu, Sud je također izvijestio o velikim pogreškama u transakcijama vezanima uz ICT-PSP te prepoznao nedostatke u nadzornim i kontrolnim sustavima okvirnog programa za konkurentnost i inovacije⁽⁹⁾.

Okvir 8.2. – Pogreške u prijavljenim troškovima za jedan od projekata ICT-PSP-a

Korisnik uključen u jedan od projekata u okviru programa ICT-PSP u troškovniku je prikazao troškove u iznosu većem od 1 milijun eura, što je dovelo do toga da je Komisija isplatila doprinos iz sredstava EU-a u iznosu od otprilike 500 000 eura. Sud je otkrio nekoliko pogreški u prijavljenim troškovima, uključujući:

- troškove prijavljene za interne konzultante, bez dokaza o stvarnom radu na projektu,
- neprihvatljive troškove kao što je porez na dodanu vrijednost za koji je moguć povrat, kao i rashode koji nisu vezani za projekt,
- neprihvatljive podugovorene troškove i nedostatke u povezanim postupcima dodjeljivanja ugovora,
- neprihvatljive neizravne troškove, s obzirom na to da su ti troškovi prijavljeni u paušalnom iznosu na temelju troškova za osoblje.

Neprihvatljivi troškovi koje je korisnik prijavio iznosili su otprilike 940 000 eura. S obzirom na to da stopa sufinanciranja EU-a za ovaj projekt iznosi 50 %, Komisija je pogrešno isplatila oko 470 000 eura.

ODGOVORI KOMISIJE

8.20. Namijenjena strategija revizije za neistraživačke projekte provodi se u razdoblju 2012.–2013. za 215 revizija neistraživačkih projekata (uključujući ICT PSP) do 2017. Sve će te revizije biti usmjerene na korisnike koji predstavljaju profil visokog rizika.

Osim toga, valja primijetiti da je Komisija uvela jedinstvenu strategiju revizije posebno za financirane neistraživačke projekte (uključujući ICT PSP). Pokrenuto je 27 takvih ex post revizija tijekom 2012., a 2013. još 15. U drugoj polovici 2013. pokrenut će se još više revizija neistraživačkih projekata.

Okvir 8.2. – Pogreške u prijavljenim troškovima za jedan od projekata ICT-PSP-a

Komisija će poduzeti potrebne mjere za povrat pogrešno isplaćenih iznosa nakon finaliziranja proturječnih postupaka s korisnicima nad kojima je provedena revizija.

DJELOTVORNOST SUSTAVA

8.21. **Prilog 8.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja nadzornih i kontrolnih sustava koje je proveo Sud. Za okvirne programe za istraživanje, Sud je utvrdio da su sustavi bili djelomično djelotvorni u osiguravanju pravilnosti transakcija. Za Program za cjeloživotno učenje, Sud je utvrdio da su sustavi bili djelotvorni u osiguravanju pravilnosti transakcija.

⁽⁸⁾ Program potpore za politiku o informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji

⁽⁹⁾ Pogledati godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomke od 8.31. do 8.34.

8.22. Godišnja izvješća o radu koja je pregledao Sud donose pošteni procjenu financijskog upravljanju u odnosu na pravilnost glavnih transakcija te iznesene informacije uglavnom potvrđuju nalaze i zaključke Suda. Godišnje izvješće o radu GU-a za istraživanje i inovacije dobar je primjer iz prakse te pruža jasnu i sveobuhvatnu analizu čimbenika koji utječu na pravilnost rashoda.

Okvirni programi za istraživanje

Ex ante uredske provjere

8.23. Prije odobravanja plaćanja ili kliringa Komisija provodi *ex ante* uredske provjere. Znanstveni/projektne službenici provjeravaju je li posao koji su obavili korisnici u skladu s ugovorom o bespovratnim sredstvima i to vrednovanjem projektnih izvješća i rezultata. Financijski službenici provode računovodstvene i aritmetičke provjere kako bi osigurali da su financijski izvještaji i revizijske potvrde predane u skladu s odredbama ugovora o bespovratnim sredstvima. Na temelju dodatnih informacija koje su pružili korisnici, kao što su fakture i izvadci iz plaće, mogu se provoditi i dopunske „dubinske“ *ex ante* uredske provjere.

8.24. U 90 revidiranih transakcija iz područja istraživanja utvrđeni su slučajevi u kojima se provjerom nisu uočile pogreške koje su se nalazile u informacijama koje je dostavio korisnik. Primjerice, Komisija je prihvatila povrat troškova podugovaranja koji nisu bili uključeni u ugovor o bespovratnim sredstvima. U jednom drugom slučaju provjerama nije uočena netočna klasifikacija troškova u troškovniku koja je dovela do netočno iznosa povrata sredstava. Ovaj je kontrolni postupak djelomično djelotvoran.

Revizijske potvrde troškovnika

8.25. Ugovorima o bespovratnim sredstvima za istraživanja propisani su uvjeti pod kojima korisnički troškovnici moraju sadržavati potvrdu koju je izdao neovisni revizor. Korisnici programa FP7 moraju dostaviti revizijske potvrde ako je doprinos iz sredstava EU-a viši od 375 000 eura. Neovisni revizor mora potvrditi da su troškovi prijavljeni u skladu s kriterijima prihvatljivosti određenima ugovorom o bespovratnim sredstvima.

8.24. Komisija smatra da se *ex ante* kontrole provode na način kojim se omogućuje odgovarajuća fleksibilnost za osiguravanje dobrog znanstvenog ishoda i pruža dobra ravnoteža između povjerenja i kontrole. Komisija je predana sprječavanju pretjerano formalističke primjene pravila kojom bi se ozbiljno štetilo postizanju dobrih znanstvenih ishoda i uzrokovala nepotrebna birokracija u Okvirnom programu.

Komisija, međutim, nastavlja revidirati svoje *ex ante* provjere. Trajni je izazov unaprijediti *ex ante* provjere bez uvođenja dodatnih administrativnih opterećenja za korisnike, uz osiguravanje brzih isplata istraživačima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.26. Za one troškovnike koje je revidirao Sud i za koje su dostavljene potvrde (29 od 90 uzorkovanih transakcija), Sud je usporedio rezultate vlastite revizije sa zaključcima neovisnog revizora. U devet slučajeva u kojima je neovisni revizor potvrdio troškovnike Sud je pronašao značajnu razinu pogreške u prijavljenim troškovima.

8.27. Iako potvrđivanje troškovnika pomaže smanjiti razinu pogreške za okvirne programe u cjelini, Sud i dalje otkriva značajnu razinu pogreške u troškovnicima koje je potvrdio neovisni revizor. Ovaj je kontrolni postupak djelomično djelotvoran.

Ex post financijske revizije koje provodi Komisija

8.28. Komisijin program *ex post* revizija korisnika ključan je sastavni dio nadzornih i kontrolnih sustava za okvirne programe za istraživanje. *Ex post* revizije provodi revizijsko osoblje Komisije te vanjske revizijske tvrtke u Komisijino ime. Rezultati pružaju neophodan uvid u godišnje jamstvene izjave glavnih ravnatelja koje se odnose na pravilnost transakcija te pružaju osnovu za povrat pogrešno isplaćenih sredstava EU-a tijekom preostalog razdoblja okvirnog programa.

8.29. Sud je pregledao stanje provedbe zajedničkih *ex post* revizijskih strategija GU-ova za programe FP6 i FP7. Sud je posebno procijenio napredak u postizanju ciljnih vrijednosti za broj dovršenih revizija.

8.30. U okviru programa FP6, krajem 2012. godine u tijeku je bilo 75 revizija, iako su *ex post* revizije programa FP6 prema izvornom planu trebale biti zaključene do kraja 2010. godine. No program revizija za FP6 je produljen kako bi se povećala vjerojatnost otkrivanja pogrešaka i smanjila stopa preostale pogreške.

8.31. U okviru programa FP7, Komisija je u velikoj mjeri ostvarila ciljnu vrijednost određenu zajedničkom strategijom za *ex post* revizije za ukupan broj revizija završenih do kraja 2012. godine. No za REA-u i ERCEA-u broj završenih revizija nije ostvario zasebne ciljne vrijednosti za te dvije agencije.

ODGOVORI KOMISIJE

8.27. Komisija je svjesna da se CFS-om ne sprječavaju pogreške u potpunosti, ali se ipak znatno smanjuju razine pogreške. Stoga se njime uvelike doprinosi općoj jamstvenoj razini Komisije.

8.31. Revizijske kampanje agencija REA i ERCEA pokrenute su malo kasnije nego što se to bilo pretpostavljalo u revizijskoj strategiji. To je značilo da njihovi pojedinačni ciljevi za zaključivanje revizija nisu bili ispunjeni do kraja 2012. Međutim, određeni broj pokrenutih revizija ispunio je ciljeve, pa su agencije REA i ERCEA uvjerene da će se ciljevi za zaključivanje revizija ispuniti do kraja Okvirnog programa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.32. Revizije mogu ukazati na potrebu za prilagodbom troškovnika korisnika, obično na način da Komisija sljedećom uplatom vezanom za projekt prebije neprihvatljive iznose. Do kraja 2012. godine provedeno je 92 % prilagodbi za FP6 i 60 % prilagodbi za FP7. Imajući na umu da je većina prilagodbi koje su još u tijeku povezana s revizijama završenima u 2012. godini, ove su stope zadovoljavajuće.

8.33. U slučajevima kada se otkriju sustavne pogreške, Komisija primjenjuje ekstrapolirane ispravke. Do kraja 2012. godine provedeno je 78 % slučajeva ekstrapoliranih ispravaka za FP6 i 37 % slučajeva ispravaka za FP7. Većina slučajeva vezanih za FP7 otvorena je u 2012. godini, tako da se ispravke mogu provesti tek u 2013. godini ili kasnije. U okviru programa FP6, još se uvijek mora provesti 1 506 od ukupno 7 101 slučajeva ekstrapoliranih ispravaka. Od te je brojke 1 336 slučajeva vezano uz revizije zaključene 2011. godine ili ranije.

8.34. Vanjske revizijske kuće često se ne pridržavaju rokova koji su im postavljeni za dovršetak revizija. I revizije koje provodi revizijsko osoblje Komisije često bilježe znatna kašnjenja u izvedbi. Iako do tih kašnjenja često dolazi zbog razloga izvan kontrole Komisije, pomnije praćenje moglo bi doprinijeti smanjenju kašnjenja.

8.35. Komisijina strategija za *ex post* revizije okvirnih programa za istraživanje osmišljena je na način da pruži jamstva na višegodišnjoj razini te da doprinese smanjenju stope preostale pogreške za okvirne programe. Ta je strategija važan sastavni dio nadzornih i kontrolnih sustava Komisije. Međutim, strategija zbog svoje višegodišnje prirode ne dovodi do smanjenja stope pogreške unutar financijske godine.

ODGOVORI KOMISIJE

8.34. Komisija je uvela dodatne mjere za smanjivanje kašnjenja u zaključivanju revizija.

Međutim, korisnici redovito šalju dodatne informacije nakon revizijske posjete ili zahtijevaju dodatno vrijeme za provođenje proturječnog postupka, čime dovode do kašnjenja u zaključivanju revizija. Osim toga, neke revizije mogu zahtijevati intenzivno savjetovanje za osiguravanje dosljednih mišljenja u svim slučajevima ili mogu ovisiti o pravnim savjetima.

Komisija je donijela odluku o prihvaćanju dokumenata i ostalih argumenata od korisnika čak i ako oni stignu kasnije. Ta odluka, koja može utjecati na pravodobno zaključivanje revizija, osigurava odgovarajuća prava obrane korisnicima i određivanje prioriteta za najbolju moguću potporu znanosti.

Program za cjeloživotno učenje

8.36. Sud je na temelju uzorka od 10 zaključenih ugovora revidirao Komisijine postupke za zaključenje ugovora s nacionalnim agencijama koji su vezani uz Program za cjeloživotno učenje. Revizija se usredotočila na pitanje je li Komisija imala opravdan razlog za zaključenje ugovora i je li uzela u obzir različite obavljene provjere (uključujući financijske i nefinancijske aspekte), razdvajanje dužnosti, izračun završnog prihvatljivog iznosa i kliring pretfinanciranja uknjižen u računovodstvenom sustavu Komisije.

8.37. Sud je mišljenja da je u svim revidiranim slučajevima Komisija provela prikladne provjere i procjene relevantnih spisa te imala opravdanu osnovu za zaključenje ugovora. Uzorak transakcija koje je ispitao Sud sadržavao je i tri projekta uključena u ugovore vezane uz Program za cjeloživotno učenje koji su zaključeni 2012. godine. Sud u tim transakcijama nije otkrio značajne pogreške.

8.38. Kontrolni postupci unutar GU-a za obrazovanje i kulturu koji se odnose na zaključenje ugovora vezanih uz Program za cjeloživotno učenje s nacionalnim agencijama također se smatraju djelotvornima.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2012. godinu

8.39. Za ovu skupinu politika,

- ispitivanje transakcija ukazuje na to da je najizglednija pogreška prisutna u revidiranim dokumentima 3,9 %, dok su
- ispitani nadzorni i kontrolni sustavi za okvirne programe za istraživanje procijenjeni djelomično djelotvornima. Ispitani nadzorni i kontrolni sustavi za Program za cjeloživotno učenje procijenjeni su djelotvornima.

8.40. Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u priznatim rashodima postoji značajna razina pogreške.

8.39. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 1.11. gdje objašnjava posljedice višegodišnjeg okvira za provedbu operativnih programa. Kao posljedica rada unutarnjih sustava kontrole u području politike obuhvaćenom ovim poglavljem, Komisija je u 2012. izvršila povrat od 120 milijuna EUR.

Komisija smatra da se iz perspektive upravljanja – odnosno, pri usklađivanju ciljeva u smislu zakonitosti i pravilnosti s razmatranjima o proporcionalnosti rizika i troškovnoj učinkovitosti kontrola – njezinim upravljanjem i kontrolom osigurava razumno jamstvo, koje podliježe ograničenjima koja izdaju dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti u svojim godišnjim izvješćima o radu.

Preporuke

8.41. U **Prilogu 8.3.** prikazani su rezultati procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvaćanju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu Sud je iznio sedam preporuka. Od tih preporuka, jedna više nije bila primjenjiva. Komisija je u potpunosti provela dvije preporuke, dok ih je četiri provela većim dijelom.

8.42. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud preporučuje da Komisija treba:

— **1. preporuka:** dodatno povećati napore u otklanjanju pogrešaka pronađenih u međuplaćanjima te završnim plaćanjima i klirinzima, posebice tako da podsjeti korisnike i nezavisne revizore na pravila o prihvatljivosti, kao i na obvezu korisnika da dokumentiraju sve prijavljene troškove;

— **2. preporuka:** podsjetiti koordinate okvira programa za istraživanje da su odgovorni za raspodjelu zaprimljenih sredstava drugim projektnim partnerima bez neopravdanog kašnjenja;

— **3. preporuka:** izvršiti pregled nedostataka koje je Sud utvrdio u *ex ante* provjerama kako bi se procijenilo je li te provjere potrebno izmijeniti;

— **4. preporuka:** smanjiti kašnjenja u provedbi *ex post* revizija i povećati stope provedbe za ekstrapolirane slučajeve;

8.42.

Komisija provodi komunikacijsku kampanju kako bi korisnike i njihove revizore podsjetila o pravilima prihvatljivosti. 1 700 osoba, od kojih je bilo najmanje 235 revizora, pohađalo je 10 seminara u 2012. Jedno događanje u Njemačkoj bilo je namijenjeno samo revizorima. 1 170 osoba, od kojih je bilo oko 180 revizora, sudjelovalo je na 10 događanja koja su do sada održana u 2013. Planiraju se još tri događanja tijekom 2013.

Službe Komisije nastavit će pisati ovlaštenim revizorima ako Komisijine *ex post* revizije utvrde materijalne razlike između ovjerenih troškovnika i njezinih vlastitih nalaza.

Komisija će također to pitanje pokušati riješiti u fazi ugovaranja, osiguravanjem da sudionici budu svjesni najčešćih pogrešaka pri potraživanju troškova.

To pitanje također se rješava prijedlogom za program Horizont 2020., koji sadržava neka pojednostavljenja kojima bi smanjio postojeći rizik od pogreške.

Raspodjela sredstava tematika je koja podliježe odredbama ugovora o konzorciju koji su sklopili korisnici i kojemu Komisija nije stranka. Unatoč tome, Komisija redovito podsjeća koordinate na tu obvezu.

Komisija nastavlja revidirati svoje *ex ante* provjere. Trajni je izazov unaprijediti *ex ante* provjere bez uvođenja dodatnih administrativnih opterećenja za korisnike, uz osiguravanje brzih isplata istraživačima.

Komisija će nastaviti sa svojim nastojanjima da smanji kašnjenja u zaključivanju revizija i da zaključi ekstrapolaciju nalaza revizije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

— **5. preporuka:** ojačati nadzorne i kontrolne sustave za okvirni program za konkurentnost i inovacije ICT-PSP.

ODGOVORI KOMISIJE

Namijenjena strategija revizije za neistraživačke projekte provodi se u razdoblju 2012.–2013. za 215 revizija neistraživačkih projekata (uključujući ICT PSP) do 2017. Sve će te revizije biti usmjerene na korisnike koji predstavljaju profil visokog rizika.

Osim toga, valja primijetiti da je Komisija uvela revizijsku strategiju posebno za financirane neistraživačke projekte (uključujući ICT PSP). Pokrenuto je 27 ex post revizija tijekom 2012., a 2013. još 15. U drugoj polovici 2013. pokrenut će se još više revizija neistraživačkih projekata. Komisija također primjenjuje iste ex-ante kontrole za CIP ICT PSP i za ostale programe financiranja.

REZULTATI REVIZIJE JAMSTVENOG FONDA ZA VANJSKA DJELOVANJA

8.43. Svrha Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja, koji jamči zajmove EU-a državama koje nisu države članice, jest vratiti sredstva vjerovnicima EU-a u slučaju da korisnik ne otplaćuje zajam bez izravnog posezanja u proračun EU-a. Za administrativno upravljanje Fondom zadužena je uprava DG ECFIN, a Europska investicijska banka odgovorna je za upravljanje rizicom Fonda.

8.44. Na dan 31. prosinca 2012. godine, kao što je prikazano u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2012. godinu, neto imovina Fonda iznosila je 1 845 milijuna eura ⁽¹⁰⁾, dok je na dan 31. prosinca 2011. godine iznosila 1 475 milijuna eura. Tijekom godine potraživano je jamstvo u iznosu od 24 milijuna eura.

8.45. Europska investicijska banka i Komisija koriste referentni indeks za procjenu godišnje učinkovitosti poslovanja Fonda. Povrat portfelja Fonda u 2012. godini iznosio je 7,796 %, što predstavlja učinkovitost poslovanja u vrijednosti od 394 bazna boda iznad referentne točke.

⁽¹⁰⁾ Ukupna neto imovina Fonda prije konsolidacije iznosila je 1 865,5 milijuna eura.

PRILOG 8.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA VEZANIH ZA ISTRAŽIVANJE I DRUGE UNUTARNJE POLITIKE

	2012.					2011.	2010.	2009.
	FP6	FP7	Program za cjeloživotno učenje	Ostalo	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA								
Ukupne transakcije:	11	79	21	39	150	86	73	226
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Udio transakcija za koje je utvrđeno da su:								
Bez pogreške	27 % (3)	39 % (31)	62 % (13)	77 % (30)	51 % (77)	51 %	61 %	72 %
S jednom ili više pogreški	73 % (8)	61 % (48)	38 % (8)	23 % (9)	49 % (73)	49 %	39 %	28 %
Analiza transakcija s pogreškom								
Analiza prema vrsti pogreške								
Nemjerljive pogreške:	25 % (2)	31 % (15)	37 % (3)	33 % (3)	32 % (23)	38 %	33 %	33 %
Mjerljive pogreške:	75 % (6)	69 % (33)	63 % (5)	67 % (6)	68 % (50)	62 %	67 %	61 %
Prihvatljivost	100 % (6)	100 % (33)	100 % (5)	100 % (6)	100 % (50)	98 %	97 %	52 %
Učestalost	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	7 %
Točnost	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	3 %	38 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVE POGREŠKE								
Najizglednija stopa pogreške						3,9 %		
Gornja granica pogreške						6,0 %		
Donja granica pogreške						1,8 %		
⁽¹⁾ Kako bi se bolje razumjela područja različitih profila rizika unutar iste skupine politika, uzorak je podijeljen u različite dijelove. ⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama predstavljaju stvaran broj transakcija.								

PRILOG 8.2.

REZULTATI ISPITIVANJA SUSTAVA ZA ISTRAŽIVANJE I DRUGE UNUTARNJE POLITIKE

Procjena ispitanih sustava

Predmetni sustav	Ex ante uredske provjere	Revizijske potvrde	Ex post financijske revizije	Sveukupna procjena
Okvirni programi za istraživanje	Djelomično djelotvoran	Djelomično djelotvoran	Nepoznato ⁽¹⁾	Djelomično djelotvoran

Predmetni sustav	Zaključnje	Sveukupna procjena
Program za cjeloživotno učenje	Djelotvoran	Djelotvoran

⁽¹⁾ Pogledati odlomak 8.35.

PRAĆENJE PRETHODNIH PREPORUKA ZA ISTRAŽIVANJE I DRUGE UNUTARNJE POLITIKE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2010.	<p>Sud preporučuje da Komisija treba:</p> <ul style="list-style-type: none"> — u području okvirnih programa za istraživanje: <p>1. preporuka:</p> <p>i. slijediti primjer dobre prakse DG INFSO-a, odnosno njihove metode za provođenje <i>ex post</i> revizija koja se temelji na riziku kako bi se dodatno poboljšale Komisijine kontrole <i>ex ante</i> s ciljem utvrđivanja plaćanja s relativno visokom razinom rizika; te</p> <p>2. preporuka:</p> <p>ii. intenzivirati svoje aktivnosti radi dodatnog povećanja pouzdanosti revizijskih potvrda i radi podizanja svijesti nezavisnih revizora o prihvatljivosti rashodovnih pravila, i to aktivnim informiranjem revizora o slučajevima u kojima su propustili prepoznati neprihvatljivi trošak. (odlomak 6.51.)</p> <p>3. preporuka:</p> <ul style="list-style-type: none"> — u području Programa za cjeloživotno učenje nastaviti stavljati naglasak na provedbu primarnih kontrola. Pažnju posebno treba obratiti na osiguravanje da nacionalne agencije provjeravaju barem minimalan broj predmeta koji propisuje Komisija te da su sve provjere pravilno dokumentirane. (odlomak 6.51.) 		X					
		X						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično				
2009.	<p>Sud potiče Komisiju da nastavi s radom usmjerenim na osiguravanje stroge primjene djelotvornih kontrolnih sustava. U okviru trenutno važećeg zakonskog okvira, Komisija treba:</p> <p>4. preporuka:</p> <p>(a) voditi računa o tome da su nezavisni revizori koji su netočno potvrdili troškovnike upoznati s kriterijima prihvatljivosti za prijavljene troškove s ciljem poboljšanja pouzdanosti revizijskih potvrda koje izdaju;</p> <p>5. preporuka:</p> <p>(b) revidirati rad sustava za potvrđivanje korisničke metodologije obračuna troškova te poticati korisnike da predaju metodologiju obračuna troškova za <i>ex ante</i> potvrđivanje;</p> <p>6. preporuka:</p> <p>(c) smanjiti zaostatke u povratu pogrešno isplaćenih iznosa, te po potrebi uvesti sankcije. (odlomci 5.49. i 8.32.)</p> <p>7. preporuka:</p> <p>Sud preporučuje da Komisija nastavi s jačanjem provjera zaključenih ugovora kako bi osigurala da su pogreške otkrivene i ispravljene te spriječila ponovnu pojavu prethodno uočenih pogrešaka. (odlomak 7.20.)</p>		X					

POGLAVLJE 9.

Administrativni i ostali rashodi

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	9.1–9.7
Posebne značajke skupine politika	9.4–9.5
Revizijski opseg i pristup	9.6–9.7
Pravilnost transakcija	9.8
Djelotvornost sustava	9.9
Opažanja o pojedinim institucijama i tijelima	9.10–9.16
Parlament	9.11–9.12
Europsko vijeće i Vijeće	9.13–9.14
Revizorski sud	9.15
Ostale institucije i tijela	9.16
Zaključak i preporuke	9.17–9.19
Zaključak za 2012. godinu	9.17
Preporuke	9.18–9.19
Prilog 9.1. — Rezultati ispitivanja transakcija vezanih za administrativne i ostale rashode	
Prilog 9.2. — Rezultati ispitivanja sustava za administrativne i ostale rashode	
Prilog 9.3. — Praćenje prijašnjih preporuka za administrativne i ostale rashode	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

9.1. U ovom se poglavlju prikazuje posebna procjena administrativnih i ostalih rashoda institucija i tijela Europske unije. Ključne informacije o obuhvaćenim institucijama i tijelima te o troškovima u 2012. godini navedene su u **tablici 9.1.**

Tablica 9.1. — Administrativni i ostali rashodi — ključne informacije za 2012.

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja	Način upravljanja
Administrativni i ostali rashodi	Komisija	6 456	Centralizirano izravno
	Europski parlament	1 623	Centralizirano izravno
	Europska služba za vanjsko djelovanje	731	Centralizirano izravno
	Vijeće	524	Centralizirano izravno
	Sud Europske unije	343	Centralizirano izravno
	Revizorski sud	136	Centralizirano izravno
	Gospodarski i socijalni odbor	127	Centralizirano izravno
	Odbor regija	96	Centralizirano izravno
	Europski ombudsman	9	Centralizirano izravno
	Europski nadzornik za zaštitu podataka	7	Centralizirano izravno
Ukupna plaćanja za navedenu godinu		10 052	
– predujmovi ⁽¹⁾		264	
+ klirinzi predujmova ⁽¹⁾		197	
Revidirana dokumentacija, ukupno		9 985	
Ukupne obveze za navedenu godinu		10 366	

⁽¹⁾ U skladu s usklađenom definicijom glavnih transakcija (za dodatne informacije pogledajte odlomke 1.6. i 1.7. u poglavlju 1.).
Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2012. godinu.

9.2. Ovo poglavlje obuhvaća i rashode koji se u općem proračunu smatraju operativnim rashodima, premda su oni u većini slučajeva namijenjeni funkcioniranju Komisijine administracije, a ne izvršavanju politika.

9.3. Sud podnosi posebno izvješće za agencije i ostala tijela EU-a, a posebno za Europske škole ⁽¹⁾. Mandat Suda ne obuhvaća financijsku reviziju Europske središnje banke.

⁽¹⁾ Posebno godišnje izvješće Suda o Europskim školama dostavlja se upravnom odboru Europskih škola, a preslike se šalju Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji. Posebna godišnja izvješća Suda o agencijama i ostalim tijelima objavljuju se u Službenom listu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke skupine politika

9.4. Administrativni i ostali rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse (plaće, doplatke i mirovine) na koje otpada 60 % ukupnih administrativnih i ostalih rashoda, kao i rashode za zgrade, opremu, struju, komunikacije i informacijsku tehnologiju.

9.5. Sud, cjelokupno gledajući, smatra da je ova skupina politika područje niskog rizika. Glavni rizici koji se odnose na administrativne rashode i ostale rashode uključuju neusklađenost s postupcima nabave, provedbe ugovora, zapošljavanja i izračuna plaća i doplataka.

Revizijski opseg i pristup

9.6. U **2. dijelu Priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se cjelokupan revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju administrativnih rashoda i ostalih rashoda, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 151 transakcije kako je određeno u **Prilogu 1.1.**, odlomku 6. Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija koje su institucije i tijela izvršili u okviru skupine politika. U 2012. godini uzorak se sastojao od 91 isplate plaća, mirovina i povezanih doplataka te 60 isplata za ugovore vezane za zgrade i ostale rashode,
- procjena sustava ispitivala je usklađenost nadzornih i kontrolnih sustava ⁽²⁾ koje primjenjuje svaka od institucija i tijela s odredbama Financijske uredbe. Nadalje, Sud je revidirao postupke zapošljavanja privremenog i ugovornog osoblja te postupke nabave u Europskom parlamentu i Vijeću,
- pregledana su godišnja izvješća o radu četiriju Komisijinih glavnih uprava i ureda ⁽³⁾ poglavito zaduženih za administrativne rashode.

⁽²⁾ *Ex ante* i *ex post* kontrole, funkcija unutarnje revizije, izvješćivanje o iznimkama te standardi unutarnje kontrole.

⁽³⁾ Glavna uprava za ljudske resurse i sigurnost, Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu, Ured za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu te Glavna uprava za informatiku.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9.7. Nad Revizorskim sudom reviziju provodi vanjsko revizijsko poduzeće⁽⁴⁾ koje je objavilo revizijsko izvješće o financijskim izvještajima za financijsku godinu od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2012. godine te jamstveno izvješće o pravilnosti korištenja sredstava Suda i nadzornih postupaka na snazi od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2012. godine (vidjeti odlomak 9.15).

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

9.8. **Prilog 9.1.** sadržava sažetak rezultata ispitivanja transakcija. Od 151 transakcije koje je revidirao Sud, u jednoj je postojala pogreška. Na temelju izmjerenih pogrešaka, Sud je procijenio da je najizglednija pogreška iznosila 0 %⁽⁵⁾.

DJELOTVORNOST SUSTAVA

9.9. **Prilog 9.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja nadzornih i kontrolnih sustava koje je proveo Sud.

OPAŽANJA O POJEDINIM INSTITUCIJAMA I TIJELIMA

9.10. Posebna opažanja u nastavku navode se pojedinačno za svaku instituciju ili tijelo Europske unije te ne utječu na sveukupnu procjenu iznesenu u odlomcima 9.8. i 9.9. Premda nisu značajna za administrativne rashode u cjelini, važna su u kontekstu pojedine predmetne institucije ili tijela.

Parlament**Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja**

9.11. Revizijom nije utvrđena nijedna pogreška ili nedostatak tijekom ispitivanja 15 postupaka zapošljavanja.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁵⁾ Sud izračunava procjenu pogreške na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena brojka predstavlja najbolju procjenu. Sud sa 95 % sigurnosti smatra da stopa pogreške u ovoj skupini podataka iznosi 0 %.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Nabava

9.12. Revizijom je ispitano 18 postupaka nabave. Općenito nisu otkrivene nikakve ozbiljne pogreške ili nedostaci. Međutim, zbog administrativnih su pogrešaka u jednom slučaju zabilježeni nedostaci vezano za upravljanje postupkom nabave i njegovo dokumentiranje, a u drugom slučaju vezano za primjenu kriterija dodjeljivanja.

Europsko vijeće i Vijeće**Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja**

9.13. Revizijom nije utvrđena nijedna pogreška ili nedostatak tijekom ispitivanja 15 postupaka zapošljavanja.

Nabava

9.14. Revizijom je ispitano 15 postupaka nabave. Općenito nisu otkrivene nikakve ozbiljne pogreške ili nedostaci. Međutim, zbog pogrešaka tijekom izrade postupka u jednom je slučaju otkriven nedostatak vezan za izvođenje pregovaračkog postupka, dok je u drugom slučaju uočen nedostatak vezan za primjenu kriterija odabira.

Revizorski sud

9.15. U izvješću⁽⁶⁾ vanjskog revizora navodi se da, po mišljenju revizora, financijski izvještaji istinito i pošteno prikazuju financijsko stanje Europskog revizorskog suda na dan 31. prosinca 2012. godine te njegovo financijsko poslovanje i novčane tokove za tu dovršenu godinu.

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

9.12. *Parlament je primio na znanje zapažanja Revizorskog suda u tim pojedinim slučajevima i izdane su odgovarajuće upute za postupanje s budućim postupcima. U vezi s pitanjem kriterija dodjele sredstava Parlament primjećuje da se postupak odnosi na ugovor male vrijednosti za koji je ponuditelju s najnižom cijenom dodijeljen ugovor.*

⁽⁶⁾ Vidjeti izvješće vanjskog revizora o financijskim izvještajima iz odlomka 9.7.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Ostale institucije i tijela

9.16. Revizijom nije utvrđena nijedna pogreška ili značajni nedostatak koji se odnose na revidirane teme za Komisiju, Sud Europske unije, Europski gospodarski i socijalni odbor, Odbor regija, Europskog ombudsmana, Europskog nadzornika za zaštitu podataka i Europsku službu za vanjsko djelovanje (ESVD). Međutim, revizijom je primijećeno da u Komisiji i ESVD-u još uvijek postoje određeni nedostaci vezani za upravljanje socijalnim doplatcima.

ODGOVOR KOMISIJE

9.16. Osoblje je PMO-u dužno prijaviti sve promjene svoje obiteljske situacije i sve naknade koje su im isplaćene iz drugih izvora. Kako bi se smanjile manjkavosti povezane s nedostatkom inicijative ili zaboravljivosti određenih članova osoblja u tom pogledu, PMO je uveo podsjetnike, kontrole i rješenja informacijske tehnologije, gdje je to izvedivo, poput:

- naknadnih kontrola,
- automatskih elektroničkih ažuriranja iznosa koji su uplatili drugi izvori: 90 % stanovništva time je već obuhvaćeno, a posljednje zemlje obuhvatit će se do kraja 2014.,
- provjera unutar okvira postojećih postupaka (stupanje u radni odnos/prestanak radnog odnosa),
- razvoja predviđenih modula za prijamni ured u programu SYSPER2 (koji će se dovršiti do kraja 2013.).

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

9.16. Europska služba za vanjsko djelovanje napominje sljedeće:

- Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) uspješno je testirao modul APP-a („doplaci primljeni iz drugih izvora”) na osoblju EEAS-a u sjedištu i delegacijama,
- PMO je od 2013. u svoja automatska ažuriranja u načelu uključio osoblje u sjedištu i delegacijama,
- postupak se nekoliko puta primijenio na osoblje s belgijskim državljanstvom,
- modul se postupno primjenjuje na ostale državljane: u svibnju 2013. na Irce, a u sljedećim mjesecima na Francuze, Nizozemce i Fince,
- u 2014. planira se uključivanje Šveđana, Austrijanaca, Rumunja i Mađara,
- Nadalje, EEAS će u rujnu poslati osoblju poruku s podsjetnikom da su obvezni ažurirati svoje izjave.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2012. godinu**

9.17. Za ovu skupinu politika

- ispitivanje transakcija ukazuje na to da je najizglednija pogreška prisutna u nula revidiranih dokumenata, te
- premda je Sud utvrdio određene pogreške i nedostatke (odlomci od 9.11. do 9.16.), izgledno je da će ispitani nadzorni i kontrolni sustavi smanjiti stopu pogreške koja je prisutna u početnim zahtjevima za plaćanje na prihvatljivu razinu. Stoga su ti sustavi procijenjeni djelotvornima.

Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u priznatim rashodima ne postoji značajna razina pogreške.

Preporuke

9.18. U **Prilogu 9.3.** prikazani su rezultati procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvaćanju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2009. i 2010. godinu Sud je iznio devet preporuka. Od tih preporuka, četiri nisu pregledane ove godine zbog načela Suda o rotiranju. Predmetne su institucije u potpunosti provele jednu preporuku, dvije preporuke provedene su većim dijelom dok su dvije prevedene manjim dijelom.

9.19. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud preporuča da Parlament, Europsko vijeće i Vijeće (vidjeti odlomke od 9.12. do 9.14.) trebaju osigurati da nalogodavci odgovarajućim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka nabave.

ODGOVOR KOMISIJE

9.18. Vidjeti odgovor na odlomak 9.16.

ODGOVOR VIJEĆA

9.19. U Vijeću i Europskom vijeću postoji čvrsti centralizirani okvir nabave koji je nedavno prilagođen novoj Financijskoj uredbi i provedbenim pravilima i koji će se dodatno poboljšati sastavljanjem novih predložaka za ugovore i pozive za podnošenje ponuda, kao i izradom posebnih edukacija o tome kako odrediti i primijeniti kriterije za odabir i dodjeljivanje ugovora.

PRILOG 9.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA VEZANIH ZA ADMINISTRATIVNE I OSTALE RASHODE

	2012.				2011.	2010.	2009.
	Rashodi vezani za osoblje	Rashodi vezani za zgrade	Ostali rashodi (struja, troškovi komunikacije, informacijska tehnologija itd.)	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA							
Ukupne transakcije:	91	17	43	151	56	58	57
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:							
Bez pogreške	100 % (91)	100 % (17)	98 % (42)	99 % (150)	93 %	93 %	93 %
S jednom ili više pogreški	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	1 % (1)	7 %	7 %	7 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI							
Najizglednija stopa pogreške				0 %			

⁽¹⁾ Kako bi se poboljšao uvid u područja s različitim profilima rizika unutar skupine politika, uzorak je podijeljen u različite dijelove. Rezultati ispitivanja odražavaju razmjerni udio svakog od tih dijelova unutar skupine politika.

⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama predstavljaju stvaran broj transakcija.

PRILOG 9.2.

REZULTATI ISPITIVANJA SUSTAVA ZA ADMINISTRATIVNE I OSTALE RASHODE

Procjena ispitanih sustava

Predmetni sustav	Europski parlament	Europsko vijeće i Vijeće	Ostale institucije i tijela	Sveukupna procjena
Zapošljavanje, plaće i mirovine	Djelotvoran	Djelotvoran	Djelotvoran	Djelotvoran
Nabava	Djelotvoran	Djelotvoran	Djelotvoran	Djelotvoran

PRAĆENJE PRETHODNIH PREPORUKA ZA ADMINISTRATIVNE I OSTALE RASHODE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku				Odgovor institucije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično			
2010.	Parlament Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja Parlament treba osigurati postojanje prikladne dokumentacije kojom se mogu opravdati donesene odluke o zapošljavanju.	Dubinsko ispitivanje uzorka postupaka zapošljavanja privremenog i ugovornog osoblja (vidjeti odlomak 9.11.) nije dovelo ni do kakvog opažanja.					
	Europski gospodarski i socijalni odbor Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja Europski gospodarski i socijalni odbor treba osigurati poštivanje kriterija za sudjelovanje u natječaju koji su navedeni u oglasima za radna mjesta.			Sud je uočio da je Europski gospodarski i socijalni odbor zbog ove preporuke proveo mjere za konsolidaciju i jačanje pravila za zapošljavanje. U skladu s načelom rotiranja dubinskih ispitivanja sustava unutarnjeg nadzora od institucije do institucije, u nadolazećim će se godinama provesti revizija u području postupka zapošljavanja.			
	Parlament Nabava Parlament treba osigurati da nalogodavci raspolažu odgovarajućim provjerama i boljim smjernicama kako bi se unaprijedila izrada, koordinacija i provedba postupaka nabave.			Dubinsko ispitivanje uzorka postupaka nabave (vidjeti odlomak 9.12.) ukazalo je na to da još uvijek postoje pogreške u izradi, koordinaciji i provedbi postupaka nabave.			
	Komisija (*) Nabava Komisija treba osigurati da nalogodavci raspolažu odgovarajućim provjerama i boljim smjernicama kako bi se unaprijedila izrada, koordinacija i provedba postupaka nabave.						

(*) U skladu s načelom rotiranja dubinskih ispitivanja sustava unutarnjeg nadzora od institucije do institucije, ove će se preporuke pratiti u nadolazećim godinama.

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku				Odgovor institucije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno		Nedostatni dokazi
			Većinom	Djelomično			
2010.	Europski gospodarski i socijalni odbor (*) <i>Nabava</i> Europski gospodarski i socijalni odbor treba osigurati da nalogodavci raspolažu odgovarajućim provjerama i boljim smjernicama kako bi se unaprijedila izrada, koordinacija i provedba postupaka nabave.						
	Odbor regija (*) <i>Nabava</i> Odbor regija treba osigurati da nalogodavci raspolažu odgovarajućim provjerama i boljim smjernicama kako bi se unaprijedila izrada, koordinacija i provedba postupaka nabave.						
2009.	Parlament <i>Plaćanje socijalnih doplataka članovima osoblja</i> Od osoblja je potrebno zatražiti da redovito dostavljaju dokumente koji potvrđuju njihovu osobnu situaciju. Osim toga, Parlament treba primijeniti sustav pravovremenog praćenja i nadzora tih dokumenata.		Kao što je navedeno u Prilogu 9.3. iz godišnjeg izvješća za 2011. godinu, Parlament je proveo određene mjere kako bi umanjio rizik. Revizijom koju je proveo Sud nisu utvrđeni novi nedostaci. Međutim, još uvijek je prisutan rizik od izvršavanja pogrešnih ili neodgovarajućih isplata s obzirom na to da se postojeći sustav temelji na izjavama koje dostavljaju članovi osoblja.			Mjere poduzete za postupak 2012. omogućuju unapređenje stope odaziva na godišnje potvrđivanje / elektroničko ažuriranje osobnih podataka osoblja. Izjavama osoblja po potrebi je priložena odgovarajuća popratna dokumentacija.	
	Komisija – DG RELEX <i>Plaćanje socijalnih doplataka i davanja članovima osoblja</i> Od osoblja je potrebno zatražiti da Komisijinim službama redovito dostavljaju dokumente koji dokazuju njihovu osobnu situaciju. Osim toga, DG RELEX treba primijeniti sustav pravovremenog praćenja i nadzora tih dokumenata.			Kao što je navedeno u Prilogu 9.3. iz godišnjeg izvješća za 2011. godinu, Europska služba za vanjsko djelovanje, u suradnji s Komisijinim Uredom za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO), provela je određene mjere kako bi umanjila rizik. Međutim, revizijom koju je proveo Sud utvrđeno je da i dalje postoje nedostaci (vidjeti odlomak 9.16.).			

(*) U skladu s načelom rotiranja dubinskih ispitivanja sustava unutarnjeg nadzora od institucije do institucije, ove će se preporuke pratiti u nadolazećim godinama.

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor institucije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nedostatni dokazi	
			Većinom	Djelomično			
2009.	<p>Europski nadzornik za zaštitu podataka <i>Plaćanje socijalnih doplata članovima osoblja</i></p> <p>Od osoblja je potrebno zatražiti da redovito dostavljaju dokumente koji dokazuju njihovu osobnu situaciju. U tom smislu, Europski nadzornik za zaštitu podataka treba unaprijediti svoj sustav pravovremenog praćenja i nadzora tih dokumenata.</p>		<p>Kao što je navedeno u Prilogu 9.3. iz godišnjeg izvješća za 2011. godinu, Europski nadzornik za zaštitu podataka, u suradnji s Komisijinim Uredom za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO), proveo je određene mjere kako bi umanjio rizik. Revizijom koju je proveo Sud nisu utvrđeni novi nedostaci. Međutim, još uvijek je prisutan rizik od izvršavanja pogrešnih ili neodgovarajućih isplata s obzirom na to da se postojeći sustav temelji na izjavama koje dostavljaju članovi osoblja.</p>				<p><i>Europski nadzornik zaštite podataka prima na znanje rezultate ocjene Suda te će i dalje nastojati poboljšati svoj sustav za pravodobno praćenje i nadzor.</i></p>

POGLAVLJE 10.

Ostvarivanje rezultata pomoću proračuna EU-a

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	10.1.–10.4.
1. dio – Izvješćivanje o ostvarenim rezultatima politika putem godišnjih izvješća o radu napreduje, ali je još uvijek tek djelomično korisno	10.5.–10.19.
Uvod	10.5.–10.6.
Potrebno je poboljšati izvješćivanje o ostvarenim rezultatima politika	10.7.–10.16.
Upravljanje i izvješćivanje o učinkovitosti poslovanja se razvija te su poduzete određene korektivne mjere, ali još je prerano procjenjivati rezultate	10.17.–10.19.
2. dio – Izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata	10.20.–10.24.
3. dio – Rezultati revizije učinkovitosti poslovanja koju je proveo Sud	10.25.–10.44.
Uvod	10.25.–10.27.
SMART ciljevi i odgovarajući pokazatelji učinkovitosti poslovanja nisu dosljedno primijenjeni u programima potrošnje	10.28.–10.31.
Nedostatci vezani za relevantnost, pouzdanost i pravodobnost podataka o učinkovitosti poslovanja	10.32.–10.36.
Održivost projekata EU-a u nekoliko je slučajeva dovedena u pitanje	10.37.–10.44.
Zaključci i preporuke	10.45.–10.51.
Zaključci	10.45.–10.49.
Preporuke	10.50.–10.51.
Prilog 10.1. – Tematska izvješća koja je Revizorski sud usvojio u 2012. godini	
Prilog 10.2. – Praćenje prethodnih preporuka za ostvarivanje rezultata pomoću proračuna EU-a	

UVOD

10.1. Ovo je poglavlje usredotočeno na učinkovitost poslovanja. Podijeljeno je na tri dijela. Prvi dio donosi opažanja Suda o planovima upravljanja te godišnjim izvješćima o radu nekoćine glavnih ravnatelja Komisije. Drugi dio pokriva Komisijino drugo i treće izvješće o ocjeni financija ⁽¹⁾. Treći dio navodi neke od glavnih tema iz tematskih izvješća Suda iz 2012. godine ⁽²⁾ koja ispituju učinkovitost poslovanja, kao i pouke koje se iz njih mogu izvući.

10.2. Učinkovitost poslovanja procjenjuje se na temelju načela dobrog financijskog upravljanja (ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost) ⁽³⁾. Mjerenje učinkovitosti poslovanja od ključne je važnosti za cjelokupan postupak javne intervencije, uključujući uložena sredstva (financijske, ljudske, značajne, organizacijske i regulatorne resurse potrebne za provedbu programa, engl. *input*), izlazne proizvode (ostvarene rezultate programa, engl. *outputs*), rezultate (trenutne učinke programa na izravne korisnike ili primatelje, engl. *results*) te učinke (dugoročne promjene u društvu koje proizlažu iz djelovanja EU-a, engl. *impacts*).

10.1. Komisija sve veću pozornost posvećuje mjerenju i izvješćivanju o postignutim rezultatima. Izvješćivanje o postignutim rezultatima smatra se praksom koja se razvija. U Komunikaciji „Sinteza postignuća Komisije u upravljanju u 2012.” (COM(2013) 334 završna verzija od 5. lipnja 2013.) utvrđen je niz inicijativa za daljnje jačanje upravljanja postignutim rezultatima u Komisiji. Taj progresivan razvoj kulture praćenja postignutih rezultata tek će za par godina ući u potpunu primjenu, djelomično zbog toga što je potrebno razviti nove statističke i druge alate.

⁽¹⁾ Članak 318. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) propisuje da Komisija dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata.

⁽²⁾ Tematska izvješća Suda obuhvaćaju proračun EU-a, kao i europske razvojne fondove. Dostupna su na internetskoj stranici Suda (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica, članak 27.; stavljena izvan snage Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.), članak 30. (koja je stupila na snagu 1. siječnja 2013.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.3. Za mnoga područja proračuna EU-a zakonski je okvir složen te se učinkovitosti poslovanja ne pridaje dovoljno pažnje. Unatoč tvrdnjama o usmjerenosti na rezultate, prijedlozi novih uredbi o kohezijskim i strukturalnim fondovima te zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP) za programsko razdoblje od 2014. do 2020. g. ostaju u osnovi temeljeni na uložnim sredstvima (usmjereni na rashode) te stoga više usredotočeni na usklađenost nego na učinkovitost poslovanja⁽⁴⁾. Primjerice, uredbom koja se odnosi na ruralni razvoj utvrđen je niz različitih i dalekosežnih ciljeva, no ne navode se očekivani rezultati i učinci ili relevantni pokazatelji⁽⁵⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

10.3. Novim uredbama o ZPP-u osigurava se pristup koji je više usmjeren na postignute rezultate, uključujući u okviru drugog stupa:

- u nacrt uredbe o EPFRR-u nisu uključeni kvantificirani ciljevi na razini EU-a, već se zahtijeva da se svaki program ruralnog razvoja (PRR) izradi na temelju ostvarenja kvantificiranih ciljeva koji su strogo povezani s ciljevima utvrđenima u toj uredbi. Pokazatelji koji će se upotrebljavati za određivanje tih ciljeva bit će utvrđeni u provedbenom aktu,
- osim toga, na ključne planirane izlazne vrijednosti primjenjivat će se okvir za postignute rezultate na temelju Uredbe o zajedničkim odredbama.

U odnosu na predložene Uredbe za europske strukturne i investicijske fondove, usmjerenost na rezultate uključena je kao osnovna značajka. Zahtjevni i inovativni prijedlozi uključuju:

- pojačanu intervencijsku logiku kojom se povezuju ciljevi koje je odredila Unija s obvezujućim i preciznim ciljevima koje utvrde države članice,
- prvi put ex-ante uvjete specifične za intervencije u cilju unaprjeđenja učinkovitosti ulaganja,
- proširene makroekonomske uvjete,
- obnovljeni pristup ocjeni na temelju planiranja, obvezu ocjene učinka svakog dijela programa i uporabu novih metoda i
- obvezni okvir za postignute rezultate, uključujući rezervu za postignute rezultate.

⁽⁴⁾ Mišljenje br. 7/2011 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih odredbi o Europskom regionalnom razvojnom fondu, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj te Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo, obuhvaćenima zajedničkim strateškim okvirom te o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i kojom se stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 1083/2006 (SL C 47, 17.2.2012.), odlomak 6. i mišljenje br. 1/2012 o određenim prijedlozima uredbi vezanih za zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje od 2014. do 2020. godine, odlomak 8. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Mišljenje br. 1/2012., odlomak 8.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.4. Za velike dijelove proračuna EU-a, ponajprije za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) te kohezijske fondove (KF), gornja granica rashoda prema glavama višegodišnjeg financijskog okvira (VFO-a) ⁽⁶⁾ podijeljena je u godišnja dodijeljena sredstva po državama članicama. Kao što je Sud već isticao, teško je ostvariti dobre mjerljive rezultate iz programa za koje su sredstva unaprijed dodijeljena državama članicama ⁽⁷⁾, a apsorpcija tih sredstava je cilj koji se podrazumijeva ⁽⁸⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

10.4. Novi PRR-ovi izrađivat će se na temelju ostvarenja kvantificiranih ciljeva (povezanih s ciljevima uredbe). Raspodjela proračuna na različite mjere bit će u skladu s tim ciljevima, osiguravajući dosljednost između ciljeva koji se ostvaruju i sredstava koja su za njih programirana. Osim toga, Komisija će čuvati i rezervu za postignute rezultate koja će se isplaćivati tek u kasnijoj fazi programiranja kada upravna tijela budu mogla pokazati da su se PRR-ovima ostvarile programirane ključne točke. Prema tome, snažno se promiče unaprijed utvrđeno nastojanje da se ostvare ciljevi.

Dodjela proračuna koju provodi država članica nužna je u svrhu programiranja, a posebno za ex-ante kvantifikaciju ciljeva koja inače ne bi bila moguća. Omotnice moraju biti u skladu s potrebama koje će se zadovoljavati u različitim državama članicama.

⁽⁶⁾ Trenutačni višegodišnji financijski okvir (VFO od 2007. do 2013. g.) s kojim se složilo Europsko vijeće i koji je odobrio Europski parlament, određuje godišnje gornje granice odobrenih sredstava za obveze po kategoriji troška te godišnje gornje granice za odobrena sredstva za plaćanja. Ove kategorije rashoda šest su glava VFO-a (primjerice „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” (glava 1 A) ili „Kohezija za rast i zapošljavanje” (glava 1 B)).

⁽⁷⁾ Na temelju kriterija koje je odredilo Vijeće, Komisija vrši raspodjelu po državama članicama (nacionalni iznosi), na primjer za ruralni razvoj (Odluka Komisije 2009/545/EZ od 7. srpnja 2009. o određivanju godišnje raspodjele po državama članicama iznosa iz članka 69. stavka 2. točke (a) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju te o izmjeni Odluke Komisije 2006/636/EZ (SL L 181, 14.7.2009., str. 49.)) ili za cilj regionalne konkurentnosti i zapošljavanja (Odluka Komisije 2006/593/EZ od 4. kolovoza 2006. o utvrđivanju indikativne alokacije odobrenih sredstava za preuzimanje obveza po državi članici za cilj regionalne konkurentnosti i zapošljavanja za razdoblje od 2007. do 2013. (SL L 243, 6.9.2006., str. 32.)).

⁽⁸⁾ Mišljenje br. 7/2011., odlomak 4.

1. DIO – IZVJEŠĆIVANJE O OSTVARENIM REZULTATIMA POLITIKA PUTEM GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O RADU NAPREDUJE, ALI JOŠ UVIJEK JE TEK DJELOMIČNO KORISNO

Uvod

10.5. Različiti načini upravljanja⁽⁹⁾ izvršenjem proračuna EU-a zajedno s različitim ulogama GU-ova znače da Komisija igra niz različitih uloga i ima niz zaduženja. Komisija ih, povrh ostalih stvari, treba uzeti u obzir pri utvrđivanju ciljeva učinkovitosti poslovanja i određivanju pokazatelja u planovima upravljanja te pri podnošenju godišnjih izvješća o radu.

10.6. Sud je ispitao obveze i postupke izvješćivanja koji se odnose na planove upravljanja i godišnja izvješća o radu, uključujući i dostupne smjernice, te je revidirao planove upravljanja i godišnja izvješća o radu (1. dio) Glavne uprave za konkurentnost (GU COMP), Glavne uprave za mobilnost i promet (GU MOVE) te Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo (GU MARE) za 2012. godinu. Sud je osobito procjenjivao sadržavaju li godišnja izvješća o radu korisne informacije o godišnjem doprinosu GU-ova ostvarenim rezultatima politika⁽¹⁰⁾. Procjena se temeljila na obvezama utvrđenim u Financijskoj uredbi, na Komisijinih standardima unutarnje kontrole te uputama za planove upravljanja i godišnja izvješća o radu koje je izdalo Glavno tajništvo Komisije te Glavna uprava za proračun (GU BUDG).

10.5. Od službi Komisije zatraženo je da u svojim planovima upravljanja utvrde ciljeve i navedu očekivane učinke i rezultate. Ti se ciljevi obično odnose na društvene probleme koji se nastoje riješiti na različite načine, uključujući financijskim intervencijama, regulatornim mjerama ili provedbom zakona.

Razmatraju se različiti načini unaprjeđenja transparentnosti boljim opisivanjem odgovornosti Komisije u odnosu na njezine operativne aktivnosti u planovima upravljanja.

⁽⁹⁾ U Financijskoj uredbi koja se primjenjuje u 2012. g. bilo je pet načina upravljanja (izravno centralizirano, neizravno centralizirano, dijeljeno (s državama članicama), decentralizirano (treće zemlje) i zajedničko). U Financijskoj uredbi koja se primjenjuje od 1. siječnja 2013. g. postoje tri glavna načina upravljanja (izravno, neizravno i dijeljeno).

⁽¹⁰⁾ U 8. poglavlju svojega godišnjeg izvješća za 2010. g. Sud je ispitao godišnja izvješća o radu GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI), GU-a za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) te GU-a za istraživanje i inovacije (GU RTD). U 10. poglavlju svojega godišnjeg izvješća za 2011. g. ispitao je godišnja izvješća o radu uprave EuropeAid i, ponovno, GU-a AGRI i GU-a REGIO. Opažanja su ove godine slična onima iz godišnjih izvješća za 2010. g. i 2011. g.

Potrebno je poboljšati izvješćivanje o ostvarenim rezultatima politika

10.7. Financijskom uredbom propisano je da Komisija uz nacrt proračuna ⁽¹⁾ koji predstavlja proračunskom tijelu mora priložiti i izvješće o aktivnostima. Ta izvješća o aktivnostima trebaju sadržavati SMART ⁽²⁾ ciljeve (najmanje jedan cilj za svaku aktivnost) za različite aktivnosti. Ovi se ciljevi trebaju mjeriti pokazateljima. Glavni ravnatelji uvelike izravno koriste ove ciljeve i pokazatelje kao ciljeve svojih planova upravljanja.

10.8. Glavni ravnatelji bi zatim u 1. dijelu svojih godišnjih izvješća o radu trebali izvjestiti o postignutim rezultatima i o mjeri u kojoj su ti rezultati imali željeni učinak. U Komisiji kao cjelini postoji oko 1 000 ciljeva i ukupno 3 000 pokazatelja u planovima upravljanja ⁽³⁾.

10.9. Procjenom planova upravljanja i godišnjih izvješća o radu za GU COMP, GU MOVE te GU MARE koju je proveo Sud uočeni su sljedeći glavni nedostaci koji utječu na izvješćivanje o godišnjim ostvarenim rezultatima politika:

- (a) ciljevi preuzeti izravno iz politike visoke razine ili zakonskih akata često nisu dovoljno usmjereni da bi bili korisni za planove upravljanja i godišnja izvješća o radu;
- (b) samo osam od 52 cilja su bili SMART ciljevi;
- (c) potrebno je poboljšati pokazatelje za praćenje učinkovitosti poslovanja;
- (d) vrednovanja nisu bila koristan izvor dokaza koji bi išli u prilog izvješćivanju o ostvarenim rezultatima politika u godišnjim izvješćima o radu.

10.9. Komisija smatra da je ostvarila značajan napredak u posljednjim godinama u odnosu na izvješćivanje o postignućima politika i da godišnja izvješća o radu njezinih glavnih uprava sadrže mnoštvo korisnih informacija o postignutim rezultatima i njihovom učinku na društvo.

(a) Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 10.10.

(b) Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 10.12.

(d) Različite ocjene koristan su izvor informacija kojima se potkrepljuju postignuća politike o kojima se izvjestilo u godišnjim izvješćima o radu. Međutim, ne služe sve ocjene direktno svrsi godišnjeg izvješća o radu jer na primjer obuhvaćaju različiti vremenski okvir od godine o kojoj se izvješćuje u godišnjem izvješću o radu.

⁽¹⁾ Financijska uredba, članak 38., stavak 3., točka (e).

⁽²⁾ SMART cilj ispunjava sljedeće kriterije: usmjeren, mjerljiv, dostižan, relevantan i pravodoban.

⁽³⁾ Komisija je predložila uvođenje „programskih izvještaja” kako bi se smanjio broj ciljeva i pokazatelja (počevši od proračunskog postupka za financijsku godinu 2014.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ciljevi preuzeti izravno iz politike visoke razine ili zakonskih akata često nisu dovoljno usmjereni da bi bili korisni za planove upravljanja i godišnja izvješća o radu

10.10. U skladu s važećim Komisijinim uputama za planove upravljanja iz 2012. g., GU-ovi bi trebali utvrditi opće ciljeve s pokazateljima učinka (dugoročne) te usmjerene ciljeve s pokazateljima rezultata (kratko/srednjoročne). Ciljevi upotrijebljeni u planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu često su izravno preuzeti iz zakonskih tekstova ili dokumenata politike visoke razine. Tri ispitana GU-a pozvala su se na obvezujuću prirodu tih tekstova kao glavni razlog takvom pristupu. Premda bi ciljevi u takvim dokumentima svakako trebali poslužiti kao temelj pri određivanju općih ciljeva, oni se oblikuju u političkom kontekstu te često nisu dovoljno usmjereni da bi bili korisni na razini GU-a (za primjer pogledati okvir 10.1.). Osim toga, nije uspostavljena jasna veza između općih i usmjerenih ciljeva (GU COMP i GU MARE). Do sličnog je zaključka nedavno došla i Služba za unutarnju reviziju, izvijestivši da neka godišnja izvješća o radu sadrže nepotpune informacije o vezi između općih i usmjerenih ciljeva definiranih planom upravljanja.

Okvir 10.1. – GU COMP – Cilj politike nije dovoljno usmjeren na razini GU-a

GU COMP utvrdio je opći cilj „pružanja podrške rastu, zapošljavanju i konkurentnosti” te prati njegovo ostvarivanje na temelju stope stvarnog rasta BDP-a, stope zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godine te postotka BDP-a EU-a koji se ulaže u istraživanje i razvoj.

Upotrijebivši takav cilj visoke politike i Komisijine sveobuhvatne ciljane vrijednosti kao pokazatelje učinka, GU COMP ne može iskazati razinu svojega doprinosa u ostvarenju ciljeva politika.

10.10. Stalnim uputama za izradu planova upravljanja zahtijeva se usklađivanje općih ciljeva s političkim ciljevima Komisije dodatnom razradom u planovima upravljanja. Ovaj pristup opravdava se potrebom osiguranja da službe Komisije prate ostvarivanje političkih ciljeva i glavnih prioriteta politika Komisije. Ciljevima bi se uglavnom trebalo usredotočiti na učinke i rezultate, iako se oni samo djelomično mogu pripisati djelovanju službi.

S obzirom na to da su od presudne važnosti za osiguranje javne odgovornosti Komisije, ciljevima se uglavnom usredotočuje na učinke i rezultate, čak i ako se samo djelomično mogu pripisati djelovanju službi i ako na njih utječu drugi vanjski čimbenici.

Komisija će razmotriti izmjene stalnih uputa za planove upravljanja radi boljeg prikaza poveznica između općenitih i posebnih ciljeva. Vidjeti i odgovor Komisije na okvir 10.1.

Okvir 10.1. – Glavna uprava za tržišno natjecanje (GU COMP) – Cilj politike nije dovoljno usmjeren na razini GU-a

Komisija priznaje postojanje svojstvenih metodoloških poteškoća u prikazivanju doprinosa politike tržišnog natjecanja ostvarivanju strategije Europa 2020. putem pokazatelja kvantitativnog učinka specifičnih za tržišno natjecanje, umjesto primjene općenitijih pokazatelja, kao što je rast BDP-a. Veza između tog općeg cilja i provedbenih mjera Komisije i inicijativa politike objašnjena je na stranicama 4.-5. godišnjeg izvješća o radu za 2012.

GU COMP utvrđuje opći cilj „potpore rastu, radnim mjestima i konkurentnosti” kako bi ugradio politike GU-a u politike Europske komisije u skladu s unutarnjim smjernicama Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.11. Planovima upravljanja nije na jasan način utvrđeno kako će planirane aktivnosti na svakoj razini upravljanja pridonijeti ostvarenju postavljenih ciljeva, uzimajući u obzir dodijeljena sredstva i utvrđene rizike. To ima negativan učinak na korisnost izvješćivanja o ostvarenim rezultatima politika u 1. dijelu godišnjeg izvješća o radu. Ciljevi sami po sebi mogu biti relevantni za područje politike unutar koje djeluju GU-ovi, ali nisu dovoljno usmjereni da bi opravdali praćenje njihovog ostvarenja tijekom određenog razdoblja (primjerice, putem međuvrijednosti).

Samo osam od 52 cilja su bili SMART ciljevi

10.12. Ciljevi GU-a trebaju se jasno utvrditi i po potrebi ažurirati. Trebaju se oblikovati na način koji omogućuje praćenje njihova ostvarenja. Drugim riječima, ciljevi trebaju biti SMART ciljevi. Međutim, samo je osam od 52 pregledana cilja ispunilo sve SMART kriterije (za primjer vidjeti okvir 10.2.). Iako su pregledani ciljevi bili relevantni za područje politike u kojem GU-ovi djeluju, u mnogo slučajeva nisu bili dovoljno usmjereni, mjerljivi ili pravodobni da bi ih se pratilo.

Okvir 10.2. – Ciljevi GU-a MOVE**SMART cilj**

Jedan od ciljeva GU-a MOVE jest „uspostaviti središnju prometnu mrežu do 2030. g.“. Ovaj je cilj usmjeren, pravodoban i relevantan. U planu upravljanja i godišnjem izvješću o radu, mjerljivost ovog cilja navodi se kao brojčana vrijednost (primjerice, „pet uklonjenih ‚uskih grla‘ na središnjim prometnicama do 2017. g.“).

Cilj koji ne ispunjava SMART kriterije

Jedan od usmjerenih ciljeva koje je GU MOVE iznio u svome planu upravljanja za 2012. g. jest „promicanje moderne urbane mobilnosti“. Ovaj cilj ne ispunjava SMART kriterije. Ne samo da nije usmjeren jer ne pruža informacije o tome što je potrebno promijeniti, nego nije ni mjerljiv niti pravodoban.

ODGOVORI KOMISIJE

10.11. Komisija razmatra načine za bolje prikazivanje veza između mjera koje provode službe i planiranih rezultata i učinaka u planovima upravljanja. Komisija smatra da je usklađenost s kriterijima SMART dovoljna za odgovarajuće praćenje napretka prema ostvarenju ciljeva. Osim toga, učinci i rezultati često se mogu mjeriti samo u okviru višegodišnje perspektive.

10.12. Pri procjeni usklađenosti s kriterijima SMART, potrebno je u cijelosti analizirati podatke iz plana upravljanja.

Komisija prepoznaje da se izvješćivanjem o postignutim rezultatima mora usredotočiti na stvarne potrebe dionika i da ono mora biti dovoljno fleksibilno da se u njemu može odražavati različita priroda aktivnosti službi.

Okvir 10.2. – Ciljevi Glavne uprave za mobilnost i promet (GU MOVE)**Cilj koji nije SMART**

U odnosu na cilj urbane mobilnosti, smatrat će se da je ostvaren u nizu gradova koji su članovi foruma CIVITAS čiji će broj članova dosegnuti brojku od 250 do 270 do 2015. Sve potrebne informacije stoga su dostupne čitatelju i cilj se u praksi može smatrati specifičnim, mjerljivim, ostvarivim, relevantnim i vremenski ograničenim, tj. SMART.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.13. Međuvrijednosti omogućuju provjeru je li ostvarenje dugoročnog cilja na dobrom putu. Uz dugoročne ciljne vrijednosti potrebno je odrediti i srednjoročne ili godišnje međuvrijednosti. U svojem planu upravljanja za 2012. g. GU MARE odredio je dvije međuvrijednosti koje su već ostvarene u 2011. godini. Ostale međuvrijednosti koje je odredio GU MARE nisu bile nedvojbeno relevantne za ostvarenje povezanih ciljeva. GU MOVE je u svojem planu upravljanja za 2012. godinu odredio četiri međuvrijednosti za ciljeve s ciljnim vrijednostima u budućnosti (do 2020. i 2050. g.). Međutim, o jednoj od tih ciljnih vrijednosti za koju je bila određena međuvrijednost za 2012. g. nije bio riječi u godišnjem izvješću o radu za 2012. g., i to bez ikakvog objašnjenja.

Potrebno je poboljšati pokazatelje za praćenje učinkovitosti poslovanja

10.14. Odabir pokazatelja treba se temeljiti na razlozima kao što su relevantnost, mjerljivost te dostupnost pravodobnih i pouzdanih podataka o učinkovitosti poslovanja. Koliko je moguće, ti se pokazatelji trebaju temeljiti na kriterijima „RACER”⁽¹⁴⁾. Pokazateljima kojima se mjere ishodi nad kojima GU-ovi imaju ograničen utjecaj treba pridodati druge pokazatelje kojima se izravno mjere aktivnosti GU-ova.

10.15. Sva tri GU-a imaju najmanje jedan pokazatelj učinkovitosti poslovanja po cilju kako bi im pomogao u praćenju, vrednovanju i izvješćivanju o ostvarenim rezultatima. Ispitivanjem 15 pokazatelja (pet za svaki GU) utvrđeno je da osam pokazatelja dostatno ispunjava kriterije RACER. Uz to, Sud je utvrdio sljedeće nedostatke (vidjeti okvir 10.3.):

- (a) GU-ovi nisu mogli utjecati na pojedine pokazatelje (GU MARE, GU MOVE);
- (b) pojedini pokazatelji nisu sadržavali relevantne informacije (GU COMP) ili brojčanu ciljnu vrijednost (GU MARE i GU COMP), a za neke je postojala brojčana ciljna vrijednost, ali se nije mogla izmjeriti (GU MARE);
- (c) pojedini pokazatelji imali su ciljne vrijednosti, no veza između pokazatelja i ciljne vrijednosti nije bila jasna, a neki su imali ciljne vrijednosti koje nisu bile smislene (GU MARE i GU MOVE).

ODGOVORI KOMISIJE

10.13. Ključnim točkama se samo omogućava provjera do koje mjere se poduzetim mjerama dostiže dugoročni cilj, čime se ukazuje na to postiže li se planirani napredak.

S obzirom na GU MOVE, u Planu upravljanja za 2012. utvrđeni su dugoročni cilj (za 2020.) i ključna točka za 2010. za pokazatelj učinka „udio obnovljive energije u prometu”. Međutim, zakonodavni akt na kojem se temeljila ključna točka stavljen je izvan snage s učinkom od 1. siječnja 2012., stoga se o odgovarajućem indikatoru više nije izvješćivalo u godišnjem izvješću o radu za 2012. Komisija se slaže da bi objašnjenje u godišnjem izvješću o radu za 2012. bilo korisno radi davanja objašnjenja činjenici da je razina ključne točke za 2010. uključena u Plan upravljanja za 2012., ali ne i u godišnje izvješće o radu za 2012.

10.14. Pokazatelji moraju biti relevantni za ciljeve na koje se odnose. Ako su ciljevi usmjereni na rezultate ili učinke, pokazatelji koji mjere samo izravne izlazne vrijednosti GU-a previše su ograničavajući da bi mogli dobro pratiti napredak prema ostvarivanju tih ciljeva. Komisija smatra da bi uporaba samo onih pokazatelja kojima se mjere izravne izlazne vrijednosti GU-a bila previše ograničavajuća i ne bi bila prikladna za obuhvaćanje mnoštva njezinih aktivnosti.

10.15. Komisija smatra da se prikazanim pokazateljima općenito daju korisne informacije o napretku prema ostvarenju općenitih ciljeva politike Komisije i za praćenje postignutih rezultata.

- (a) Komisija smatra da se pokazateljima prikazuju važne informacije za komunikaciju s vanjskim dionicima i za općenito usmjeravanje političkih inicijativa i odluka Komisije. Izravni učinak inicijative politike na ostvarenje cilja često se može ocijeniti samo u okviru srednjoročne ili dugoročne perspektive.
- (b) Vidjeti odgovor na okvir 10.3.
- (c) Komisija smatra da su prikazani pokazatelji korisni. Međutim, slaže se da bi informacije o ostvarivanju ciljeva za te pokazatelje trebale biti bolje objašnjene i nastojat će to činiti u budućnosti (vidjeti i odgovor na okvir 10.3.).

⁽¹⁴⁾ Relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i čvrsti (engl. Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust), Komisijini standardi unutarnje kontrole koji se odnose na cilj i pokazatelje (ICS 5).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 10.3. – Primjeri pokazatelja

GU MARE – Pokazatelji izvan kontrole GU-a

Postoje pokazatelji koji ne spadaju u područje utjecaja GU-a MARE budući da se oslanjaju na rezultate međunarodnih trgovinskih pregovora. GU MARE u obliku izjave o odricanju odgovornosti navodi da završetak tih pregovora nije pod njegovom kontrolom.

GU COMP – Nema relevantnih podataka

Usmjereni cilj „djelotvornog otkrivanja, sankcioniranja, destimuliranja i otklanjanje najštetnijih postupaka suprotnih tržišnom natjecanju koji su utvrđeni u primjerima iz prakse poduzeća koje nisu karteli” mjeri se samo jednim pokazateljem rezultata, i to „referentnom vrijednosti za (vidljive) koristi za potrošače zbog Komisijinih odluka o zabrani postupaka suprotnih tržišnom natjecanju poduzeća koje nisu karteli te zbog Komisijinih odluka kojima preuzete obveze postaju obvezujuće za poduzeća”. Ovaj je pokazatelj određen na temelju metodologije izračuna koju koristi GU COMP, a čija je namjena kvantificiranje procijenjenih koristi za potrošače. Međutim, GU COMP i sam navodi da se ovim pokazateljem ne mjeri napredak u ostvarivanju cilja. Stoga cilju nedostaje pokazatelj.

GU MOVE – Poteškoće u prikazivanju i tumačenju rezultata

Za opći cilj „moderniziranja prometne infrastrukture te njezino pametno financiranje” jedan od pokazatelja učinka koji je odredio GU MOVE jest „skraćivanje (prosječnog) trajanja putovanja u 30 najvažnijih TEN-T projekata poboljšanjem infrastrukture koja se financira fondovima EU-a”, s ciljem skraćivanja od 20 % do 2020. g. (u usporedbi s 2011. g.). Učinak na stanovništvo iznosi se kao brojčana vrijednost, tj. kao skraćeno trajanje putovanja. Međutim, način iznošenja najnovijih poznatih informacija u godišnjem izvješću o radu za 2012. g. dovodi do nejasnoća. Trenutačno stanje za ovaj pokazatelj izneseno je na sljedeći način: „St-Pölten-Beč: 40 min; Unterinntal: 15 min.; Barcelona-Francuska: 1 sat 40 min”. Nije jasno predstavljaju li ove vrijednosti ostvareno prosječno skraćivanje trajanja putovanja u 2012. godini ili pak ciljanu vrijednost prosječnog trajanja putovanja nakon skraćivanja za 2020. godinu. Nema informacija o tome u kojoj je mjeri ostvaren cilj skraćivanja od 20 %. Osim toga, navedene su samo tri vrijednosti od 30. Samo praćenjem pokazatelja i bez dodatnih objašnjenja nije moguće odrediti je li ostvarenje cilja na pravome putu.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 10.3. – Primjeri pokazatelja

GU za pomorstvo i ribarstvo (GU MARE) – pokazatelji izvan kontrole GU-a

Pokazatelj o pregovorima o međunarodnoj trgovini u okviru proračuna koji se temelji na aktivnostima (ABB) 1102 važan je za mjerenje napretka prema specifičnom predmetnom cilju jer pokazuje rezultat rada GU-a.

Dodana je izjava o odricanju odgovornosti u skladu s dijelom 4. stalnih uputa središnjih službi u odnosu na Plan upravljanja za 2012.

Glavna uprava za tržišno natjecanje (GU COMP) – nisu dostavljeni relevantni podaci

Komisija potvrđuje da GU COMP trenutačno nije dostavio pokazatelj za svoju aktivnost povezanu s narušavanjem tržišnog natjecanja poduzeća koja nisu karteli. To je rezultat složenosti izračuna zbog različitosti takvih slučajeva u usporedbi s homogenijom prirodom slučajeva horizontalnih spajanja ili kartela koji traže manje složene izračune i potrebnih resursa za takve složene izračune (trošak – korist).

Glavna uprava za mobilnost i promet (GU MOVE) – pokazatelj skraćivanja vremena putovanja

Komisija smatra da je pokazatelj skraćivanja vremena putovanja vrlo relevantan i posebno koristan za procjenu postignuća cilja modernizacije prometne infrastrukture. Međutim, ona priznaje da je napredak u ostvarenju cilja skraćivanja vremena putovanja u okviru 30 prioritetnih projekata mreža TEN-T mogao biti bolje objašnjen i nastojat će to činiti u budućnosti.

U okviru tri navedena prioritetna projekta, vrijeme putovanja skratilo se za 20-60 % u 2012. zbog mjera koje je sufinancirala Europska unija. S obzirom na to da će do 2020. slijediti intervencije na drugim dijelovima, Komisija očekuje da će se pojedinačni ciljevi ostvariti za sve dijelove tih prioritetnih projekata, te za druge prioritetne projekte.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Vrednovanja nisu bila koristan izvor dokaza koji bi išli u prilog izvješćivanju o ostvarenim rezultatima politika u godišnjim izvješća o radu

10.16. U skladu s važećim uputama Komisije, vrednovanja i studije vezane za vrednovanje trebaju biti izvor informacija o rezultatima i učinku. Sva su tri GU-a 1. dijelom svojih godišnjih izvješća o radu za 2012. g. obuhvatila neke informacije o vrednovanjima. No, te su informacije oskudne ili su navedene u fusnotama. Ispitivanjem pet vrednovanja dovršenih u 2012. g. ili ranije za svaki od tri ispitana GU-a utvrđeno je da vrednovanja imaju samo djelomičnu korist kao izvori informacija o rezultatima i učinku. To se u velikoj mjeri može pripisati tome što su vrednovanja bila usmjerena na operativna pitanja umjesto na učinkovitost poslovanja ili tome što je Komisija izrazila sumnju u kvalitetu informacija koje su dostavila nadležna tijela država članica.

Upravljanje i izvješćivanje o učinkovitosti poslovanja se razvija te su poduzete određene korektivne mjere, ali još je prerano procjenjivati rezultate

10.17. Glavno tajništvo i GU BUDG imaju ključnu ulogu u pružanju godišnjih uputa koje se odnose na strukturu i sadržaj godišnjih izvješća o radu. Osim toga, zaduženi su i za središnje upravljanje kvalitetom (potporu i praćenje) godišnjih izvješća o radu koja izrade pojedinačni GU-ovi. U okviru postupka kontrole od 2012. g. provodi se i rasprava o nacrtu 1. dijela godišnjih izvješća o radu svih GU-ova s glavnim tajništvom i GU-om BUDG.

10.16. Komisija prima na znanje zaključak Suda da je primjerak ocjena u koji je Sud imao uvid bio usmjeren na pitanja poslovanja, a ne na postignute rezultate. I Komisija smatra da bi se ocjenama morale dobiti informacije o rezultatima i učincima i prepoznaje da ocjene mogu biti različito usmjerene ovisno o fazi provedbe programa koji se ocjenjuje. Komisija se poziva na izvješće o ocjeni iz članka 318. UFEU-a u kojem su rezultati kojima se obuhvaćaju svi naslovi proračuna VFO-a prikazani s obzirom na pitanja poslovanja tijekom rane faze provedbe programa i na učinak, učinkovitost i dodanu vrijednost programa EU-a u kasnijoj fazi provedbe.

Komisija će veću pozornost dati aspektima povezanim s postignutim rezultatima u svojim ocjenama i potrebnom izvješćivanju o tome u godišnjim izvješćima o radu. Ona ukazuje na primjere ocjena kojima se već pružaju korisne informacije o postignućima politika.

Komisija smatra da je ostvarila značajan napredak u posljednjim godinama u pogledu izvješćivanja o postignućima politika i da godišnja izvješća o radu njezinih glavnih uprava sadrže mnoštvo korisnih informacija o ciljevima politika, postignutim rezultatima i njihovom učinku na društvo.

Komisija radi na jačem i dosljednijem okviru za praćenje, ocjenu i izvješćivanje o postignutim rezultatima financijskih programa EU-a za sljedeći VFO. Izvješće o 2012. iz članka 318. sadrži akcijski plan. Komisija podsjeća da će informacije i procjene koje će Komisija svake godine moći provesti u svojim godišnjim izvješćima o radu i u ukupnom izvješćivanju za sljedeći VFO uvelike ovisiti o odredbama povezanim s postignutim rezultatima u pravnim instrumentima koje Parlament i Vijeće moraju donijeti radi potpore novom nizu financijskih programa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.18. Revizijom izrade godišnjih izvješća o radu, Služba za unutarnju reviziju zaključila je da se taj postupak usredotočuje na zakonitost i pravilnost, dok ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost ostvarenih rezultata politika nisu dovoljno obrađeni. Reagirajući na tu reviziju, Komisija je u ožujku 2013. g. izradila akcijski plan kako bi se pozabavila glavnim zaključcima, uključujući i reviziju važećih uputa.

10.19. U okviru pregovora o VFO-u Komisija je predložila zajednički okvir učinkovitosti poslovanja za Komisiju i nacionalna nadležna tijela koji se temelji na dogovorenim pokazateljima izlaznih proizvoda i rezultata.

2. DIO – IZVJEŠĆE O OCJENI FINANCIJA UNIJE NA TEMELJU POSTIGNUTIH REZULTATA

10.20. Komisija je u studenom 2012. g. objavila svoje drugo, a u lipnju 2013. g. svoje treće izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata (izvješće o ocjeni financija)⁽¹⁵⁾. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije propisano je da Komisija mora izraditi takvo izvješće te da je ono dio dokaza na temelju kojih Parlament svake godine odlučuje o prihvaćanju Komisijinog izvješća o izvršenju proračuna (tj. „daje razrješnicu”)⁽¹⁶⁾.

10.21. U svojim opažanjima⁽¹⁷⁾ koja se odnose na drugo izvješće o ocjeni financija, Sud je utvrdio da šire područje primjene predstavlja određen napredak u odnosu na prvo izvješće o ocjeni financija, te primijetio da izvješće daje određene naznake o djelotvornosti i učinkovitosti programa. Međutim, izvješće o ocjeni financija nije pružilo dovoljno relevantnih i pouzdanih dokaza o tome što su postigle politike EU-a te stoga nije ispunilo svoju svrhu u postupku prihvaćanja izvješća o izvršenju proračuna (tzv. „davanje razrješnice”).

10.22. U usporedbi s prvim i drugim izvješćem o ocjeni financija, u trećem je izvješću postignut određeni napredak budući da se temelji na više izvora informacija, a ne samo na izvješćima o ocjeni financija, posebice na tematskim izvješćima Suda te preporukama Komisijine Službe za unutarnju reviziju, te su prepoznata određena područja koje treba poboljšati. Sud pozdravlja takav razvoj događaja. Međutim, izvješće o ocjeni financija još uvijek nije prikladno za svrhu za koju je namijenjeno.

⁽¹⁵⁾ Drugo izvješće o ocjeni financija (COM(2012) 675 Final); treće izvješće o ocjeni financija (COM(2013) 461 Final).

⁽¹⁶⁾ Članci 318. i 319. UFEU-a.

⁽¹⁷⁾ Pismo predsjednika Suda predsjedniku Komisije: „Odgovor Europskoga revizorskog suda na Komisijino drugo izvješće o ocjeni financija iz članka 318.”, 21.12.2012. (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/Otherauditdocuments>).

ODGOVORI KOMISIJE

10.18. Komisija će revidirati stalne upute za pripremu godišnjih izvješća o radu. Tom će se revizijom osigurati i obuhvaćenost ekonomičnosti, djelotvornosti i učinkovitosti postignuća politika.

10.21. Komisija ponavlja da u budućnosti namjerava dodatno poboljšati izvješće u okviru rasprave s tijelom nadležnim za izdavanje razrješnice.

Komisija potvrđuje i da se to može postići jedino unutar novog okvira za postignute rezultate koji će se temeljiti na pravnim osnovama za sljedeći VFO.

Pokazatelji koje je Sud dosad pružio uzeti su u obzir pri pripremi ovogodišnjeg izvješća o ocjeni u mjeri mogućoj unutar postojećeg okvira VFO-a za razdoblje 2007.-2013. To izvješće doneseno je 26. lipnja 2013.

10.22. Komisija pozdravlja pozitivnu reakciju Suda na razvoj u izvješću o ocjeni. Istovremeno Komisija smatra da bi moglo biti moguće da se izvješćem o ocjeni počnu pružati dovoljni, relevantni i pouzdani dokazi o onome što se politikama EU-a postiglo, i da ga stoga Sud smatra prikladnim za njegovu predviđenu namjenu u postupku davanja razrješnice, tek kasnije tijekom VFO-a kada se počnu pojavljivati prvi pokazatelji o učincima programa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.23. Sud je primio na znanje da se Komisija tijekom 2014. godine obvezala predstaviti novi okvir za izvješćivanje o učinkovitosti poslovanja te pozdravlja već pokrenute inicijative namijenjene jačanju izvješćivanja o učinkovitosti poslovanja u Komisijinim službama. Osim toga, Komisija planira i:

- (a) poboljšati izvješćivanje o učinkovitosti poslovanja u okviru godišnjih izvješća o radu svojih glavnih uprava;
- (b) uspostaviti bolju vezu između godišnjih planova upravljanja i godišnjih izvješća o radu s jedne strane te izvješća o ocjeni financija iz članka 318. s druge strane;
- (c) usvojiti izvješće o ocjeni financija istovremeno s objedinjenim izvješćem.

10.24. Na koncu, uz treće izvješće o ocjeni financija priložen je i akcijski plan za razvoj izvješća o ocjeni financija iz članka 318. Sud to smatra pozitivnim korakom. Međutim, nije jasno što će te akcije značiti u praksi. Naime, plan ne navodi pojedinačne zadatke ili rokove za popisane akcije. Sud će pratiti i izvješćivati o stupnju uspješnosti Komisije u provedbi akcijskog plana i postizanju obećanih poboljšanja koja se odnose na buduća izvješća o ocjeni financija.

3. DIO – REZULTATI REVIZIJE UČINKOVITOSTI POSLOVANJA KOJU JE PROVEO SUD

Uvod

10.25. Tematska izvješća Suda ispituju primjenu načela dobrog financijskog upravljanja (odlomek 10.2.) na potrošnju Europske unije. Sud odabire svoje teme za tematska izvješća – specifična proračunska područja ili teme vezane za upravljanje – kako bi se postigao najveći mogući učinak, na temelju niza kriterija, poput razine predmetnog prihoda ili rashoda (značajnost), rizika za dobro financijsko upravljanje te razinu interesa dionika. U 2012. godini Sud je usvojio ⁽¹⁸⁾ 25 tematskih izvješća, kao što je navedeno u **Prilogu 10.1.**

10.26. U ovom dijelu Sud istražuje pouke koje se mogu izvući iz tematskih izvješća za 2012. godinu. Sud se usredotočuje na tri teme koje su važne za postizanje željenih rezultata i učinaka sljedeće generacije programa potrošnje, a to su: SMART ciljevi i odgovarajući pokazatelji za programe, pouzdani i pravodobni podatci o uspješnosti programa te održivost projekata koje financira EU.

ODGOVORI KOMISIJE

10.23. Na temelju nove generacije programa potrošnje u skladu s Višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje 2014.-2020. Komisija će uputiti svoje službe da se u njihovim planovima upravljanja za 2014. odražava okvir za postignute rezultate tih programa. Time će se omogućiti izvješćivanje o postignutim rezultatima u godišnjim izvješćima o radu koji se trebaju objaviti u ožujku 2015. Uz to, bolje će se povezati godišnja izvješća o radu glavnih uprava i izvješće o ocjeni koje se temelji na članku 318. UFEU-a.

10.24. Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud prepoznao da je akcijski plan pozitivan korak. Podsjeća na navod iz ovogodišnjeg izvješća da je akcijski plan i dalje okviran dok se čeka donošenje prvih instrumenata kojima će se podržati financijski programi u sljedećem VFO-u. Time se objašnjava nedostatak posebnih pojedinačnih odgovornosti i datuma završetka.

⁽¹⁸⁾ Usvojena znači odobrena za objavu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.27. Ove se teme do određene mjere odražavaju i na druge novije publikacije Suda⁽¹⁹⁾. Kao što je Sud već istaknuo, postoji potreba da Komisija, u svrhu utvrđivanja postižu li rashodi Europske unije željene rezultate i učinke, preispita svoje sustave izvješćivanja i odgovornosti za nadolazeće programsko razdoblje te da se usredotoči ne samo na poštivanje pravila, nego i na postizanje ishoda (rezultata i učinaka). SMART ciljevi i odgovarajući pokazatelji te pouzdane i pravodobne informacije osnovni su elementi takvog sustava izvješćivanja i odgovornosti.

SMART ciljevi i odgovarajući pokazatelji učinkovitosti poslovanja nisu dosljedno primijenjeni u programima potrošnje

10.28. Financijskom uredbom propisano je da se ostvarivanje postavljenih SMART ciljeva za sva područja djelovanja obuhvaćena proračunom prati pomoću pokazatelja⁽²⁰⁾. Time bi se Komisiji i državama članicama omogućilo da procijene jesu li utvrđeni ciljevi ostvareni i hoće li se postići planirani učinci, i to ne samo na kraju nego i na ključnim međutočkama.

ODGOVORI KOMISIJE

10.27. Komisija se slaže da bi sustave upravljanja trebalo odrediti na način kojim će se omogućiti mjerenje postignuća i izlaznih vrijednosti potrošnje EU-a i da bi trebalo uspostaviti odgovarajuće postupke praćenja i kontrole za dobivanje pouzdanih informacija za izvješćivanje o rezultatima.

Komisija radi na razvoju svojeg unutarnjeg sustava upravljanja u kontekstu nadolazećeg Višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2014.-2020. s posebnim naglaskom na dodanu vrijednost EU-a, učinkovitost i djelotvornost i općenito učinke njezinih programa potrošnje na gospodarstvo i društvo. Komisija će osmisliti novu kulturu postignutih rezultata pomoću ciljeva, pokazatelja, okvira za praćenje i ocjenu koje je utvrdilo zakonodavno tijelo za nadolazeće programsko razdoblje; time će se pružiti jasna osnova za godišnje izvješćivanje o postignutim rezultatima Komisije.

Komisija je već u svoje prijedloge novih programa u okviru VFO-a uključila nekoliko elemenata koji imaju za cilj ostvarenje jačeg okvira za postignute rezultate koji bi bio više usmjeren na učinkovitost i djelotvornost u ostvarivanju općih ciljeva različitih financijskih programa. Tim okvirom za postignute rezultate utjecat će se na postojeće instrumente za unutarnje upravljanje.

⁽¹⁹⁾ Mišljenje br. 4/2012 o Komisijinu izvješću o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata, u skladu s člankom 318. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (<http://eca.europa.eu>). Vidjeti i mišljenje br. 7/2011 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih odredbi o Europskom regionalnom razvojnom fondu, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj te Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo, obuhvaćenima zajedničkim strateškim okvirom te o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i kojom se stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 1083/2006 i mišljenje br. 1/2012 o nekim prijedlozima uredbi vezanih za zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje od 2014. do 2020. godine, kao i godišnje izvješće koje se odnosi na financijsku godinu 2010., odlomak 8.54., Odgovor Europskoga revizorskog suda na Komisijino drugo izvješće o ocjeni financija iz članka 318.

⁽²⁰⁾ Članak 30., stavak 3. Financijske uredbe.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.29. U svojem tematskom izvješću o integraciji državljana zemalja koje nisu članice EU-a, Sud je utvrdio da je Komisija dokazala da je moguće definirati pokazatelje koji se odnose na izlazne proizvode i ishode financiranih aktivnosti ⁽²¹⁾. Ispitana nadležna tijela u državama članicama imala su obvezu navesti i mjerljive izlazne proizvode. Međutim, mjerljive ciljne vrijednosti bile su utvrđene za otprilike svega pola ispitanih aktivnosti te je u većini tih slučajeva naveden samo broj projekata ili sudionika umjesto specifičnih aspekata poput postotka uspješnosti u dobivanju kvalifikacija. Unatoč tome što je Komisija dala opsežne upute o pokazateljima, Sud je zaključio da su u četiri od pet država članica utvrđeni znatni nedostaci vezani za uvođenje SMART ciljeva u programe, osnivanje odgovarajućih IT sustava za prikupljanje podataka i/ili izvješćivanje o ostvarenju ciljanih vrijednosti. Shodno tomu, mogućnost država članica i Komisije da prate i vode programe bila je ograničena.

10.30. Tematsko izvješće o reformi tržišta vinom pokazalo je da unatoč obvezama detaljnog informiranja i Komisijinom zaprimanju velikog broja informacija od država članica o provedbi različitih mjera, Komisijina uloga praćenja, u okviru koje bi se trebalo procijeniti i ispunjava li reforma svoje ciljeve, bila je ograničena nepostojanjem ključnih pokazatelja učinkovitosti poslovanja ⁽²²⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

10.29. U okviru Europskog fonda za integraciju državljana trećih zemalja Komisija upotrebljava nekoliko instrumenata za praćenje nacionalnih programa, kao što su redoviti kontakti s državama članicama i neposredna i završna izvješća o provedbi. Osim toga, države članice predale su godišnja izvješća o ocjeni za razdoblje 2007.-2010. na temelju zajedničkih pokazatelja koje je odredila Komisija i koji su u skladu s vlastitim pokazateljima država članica na razini projekta. Tim zajedničkim pokazateljima trebali bi se dobiti smisljeni rezultati na nacionalnoj i europskoj razini. U svom prijedlogu Uredbe o Fondu za azil i migracije od 15. studenoga 2011. (COM(2011) 751), Komisija je predložila uspostavu zajedničkih obaveznih pokazatelja za procjenu i učinkovito upravljanje nacionalnim programima. Oni su već predmet rasprave sa sudjelujućim državama članicama, posebno u odnosu na činjenicu da bi trebali biti ograničenog broja i da bi trebali biti „SMART”, povezani sa stvarnošću i osiguravati pouzdane podatke.

10.30. Komisija provodi procjenu je li reforma vinskog sektora iz 2008. ispunila svoje ciljeve na temelju sljedećih elemenata:

1. povremene procjene situacije na tržištu vina:

(a) na temelju ključnih pokazatelja predviđenih u uredbama (EZ) br. 555/2008 i (EZ) br. 436/2009;

2. povremene procjene provedbe država članica politika o vinskom sektoru, na primjer:

(a) studija o provedbi reforme provedene u 2012., koja je dala bitnu i detaljnu analizu različitih aspekata organizacije zajedničkog tržišta vina;

(b) u odnosu na nacionalne programe, Uredba (EZ) br. 555/2008 izmijenjena je i GU za poljoprivredu (GU AGRI) odobrio je dvije smjernice u 2013. u cilju pojašnjenja i razrade načina provedbe tih mjera na nacionalnoj razini. U tim se smjernicama državama članicama preporučuju ključni pokazatelji koji se moraju upotrebljavati (npr. kriteriji odabira, kriteriji za ocjenu, pokazatelji učinka itd.). Te pokazatelje upotrebljava GU AGRI u procjeni svojih politika;

⁽²¹⁾ Tematsko izvješće br. 22/2012 „Jesu li Europski fond za integraciju i Europski fond za izbjeglice djelotvorno doprinijeli integraciji državljana zemalja koje nisu članice EU-a?”, odlomci 20., 24., 25. i 79.

⁽²²⁾ Tematsko izvješće br. 7/2012 „Reforma zajedničke organizacije tržišta vinom: dosadašnja postignuća”, odlomci 50. i 57.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.31. Tematsko izvješće Suda o financijskim instrumentima sufinanciranim sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj ističe da standardni instrumenti za praćenje kohezijskih politika uspostavljeni za EFRR nisu prikladni ili nisu prilagođeni svrsi financijskih instrumenata. Zaključeno je da sustavi za praćenje i informiranje, u slučajevima u kojima postoje, nisu dobro postavljeni za pružanje informacija i praćenje dobrog financijskog upravljanja sredstvima ⁽²³⁾.

Nedostatci vezani za relevantnost, pouzdanost i pravodobnost podataka o učinkovitosti poslovanja

10.32. Mjerenje i procjena ostvarenja ciljeva ipak ima smisla samo ako se temelji na relevantnim, pouzdanim i pravodobnim informacijama. Pri uspostavi snažnih sustava upravljanja i izvješćivanja o učinkovitosti poslovanja, Komisija treba posvetiti posebnu pažnju pouzdanosti i pravodobnosti podataka o učinkovitosti poslovanja koje generira ili dobiva od država članica i trećih strana. U nizu tematskih izvješća Suda iz 2012. g. navode se primjeri nedostataka koji se odnose na kvalitetu podataka, a neki od njih nalaze se u odlomcima u nastavku.

3. šire ocjene povezane s vinskim sektorom:

- (a) podatke prikupljene tijekom 2012. GU AGRI upotrebljavao je za izradu nacrtu izvješća za 2012. Vijeću i Parlamentu u kombinaciji s drugim pokazateljima koje su pružile države članice u odnosu na nacionalne programe potpora i sustave iskorjenjivanja;
- (b) GU AGRI trenutno pokreće novu ocjenu konkurentnosti vina EU-a, koja bi trebala biti dovršena do kraja 2014. U predloženom natječaju utvrđuju se jasni pokazatelji za tu nadolazeću ocjenu;
- (c) GU AGRI provodi još jednu ocjenu o dodanoj vrijednosti zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla. I tu se kasnije utvrđuju jasni pokazatelji.

10.31. Izmjenama Uredbe Vijeća (EZ) br.1083/2006 u prosincu 2011. uvedena je obveza država članica da formalno izvješćuju o financijskim instrumentima. Komisija je 2012. na osnovu toga pripremila sažeto izvješće i službe Komisije razvile su iscrpne smjernice o izvješćivanju za upravnja tijela. Osim toga, u veljači 2012. Komisija je objavila Radni dokument službi o financijskim instrumentima u kohezijskoj politici i provela ocjenu putem stručne mreže za ocjenu o uporabi EFRR-a za potporu financijskim instrumentima. Zahtjevi o izvješćivanju bit će dalje konsolidirani u sljedećem programskom razdoblju.

10.32. U odnosu na programe u području izravnog upravljanja, Komisija bi trebala moći, u skladu sa svojim zakonodavnim prijedlozima za sljedeće programe financiranja, osigurati pravovremene i pouzdane informacije za izvješćivanje o postignutim rezultatima.

U odnosu na programe koji se provode u okviru izravnog upravljanja, Komisija se mora oslanjati na volju i sposobnost država članica i trećih stranaka da dostavljaju odgovarajuće, pouzdane i usporedive podatke. U okviru postojećeg pravnog okvira, to nije moguće za sve programe na sintetički način.

⁽²³⁾ Tematsko izvješće br. 2/2012 „Financijski instrumenti za malo i srednje poduzetništvo sufinancirani sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj”, odlomci 82. i 121.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.33. Revizijom „usmjeravanja pomoći za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava” Sud je ustanovio da zajednički okvir za praćenje i vrednovanje – uspostavljen kao alat za države članice i Komisiju – nije generirao relevantne podatke koji se mogu upotrijebiti za praćenje rezultata koji su ostvareni uložnim sredstvima. Utvrđeni pokazatelji nisu omogućili napredak u ostvarenju glavnih zadaća EU-a koje je potrebno pratiti te je utvrđeno da podatci nisu pouzdani i da nisu omogućili usporedbu pojedinih država članica (i/ili regija) ⁽²⁴⁾. U drugom je pak izvješću Sud utvrdio znatne nedostatke koji se odnose na izvješćivanje država članica, što je dovelo do toga da Komisija nije u svim slučajevima mogla procijeniti jesu li rezultati koje su države članice postigle u skladu s ciljevima EU-a vezanim uz otpad. Iako je Komisija provjerila dosljednost dostavljenih brojki, nije procijenila njihovu pouzdanost ⁽²⁵⁾.

10.34. Nedostaci u sustavima izvješćivanja mogu imati i negativan učinak na pouzdanost informacija. Revizijom zajedničkog informacijskog sustava za vanjske odnose (CRIS) – informacijskog sustava koji je uspostavila Komisija kako bi pružila podršku financijskim i operativnim aspektima upravljanja vanjskim aktivnostima – utvrđeni su problemi vezani za integritet podataka u tom sustavu. Sud je pronašao zapise u kojima su informacije nedostajale, nisu bile valjane ili pak nisu ažurirane. To je dovelo u pitanje pouzdanost sustava, kao i njegovu učinkovitost i djelotvornost kao upravljačkog alata ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Tematsko izvješće br. 8/2012 „Usmjeravanje pomoći za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava”, odlomak 70.

⁽²⁵⁾ Tematsko izvješće br. 20/2012 „Pomažu li sredstva iz strukturnih mjera za projekte vezane uz infrastrukturu za gospodarenje komunalnim otpadom državama članicama da ostvare ciljeve politike EU-a za gospodarenje otpadom?”, odlomak 73.

⁽²⁶⁾ Tematsko izvješće br. 5/2012 „Zajednički sustav informiranja o vanjskim odnosima (ZSIVO)”, odlomak 79.

ODGOVORI KOMISIJE

U odnosu na programe u okviru podijeljenog upravljanja, Komisija je zakonodavnom tijelu predložila neke ključne zahtjeve za projektiranje sustava za pružanje podataka o rezultatima u okviru budućih uredbi nakon 2013. U skladu s podjelom nadležnosti u okviru podijeljenog upravljanja, države članice odgovorne su za upravljanje tim sustavima u cilju dobivanja potpunih i točnih podataka.

10.33. Komisija smatra da Zajednički okvir za praćenje i ocjenu čini važan i integrirani niz pokazatelja koje su Komisija i države članice zajednički pripremile kako bi obuhvatile ciljeve politike. To je prvi puta da se na razini EU-a provodi sveobuhvatan i vrlo zahvalan sustav za praćenje i ocjenu za ruralni razvoj. On je kombinacija svih mjera koje se moraju uzeti u obzir kada se procjenjuje jesu li obuhvaćeni svi prioriteti EU-a.

Mjeru 121. potrebno je ocijeniti u odnosu na cilj unaprjeđenja konkurentnosti. Postojećim iskustvom „učenja radeći” pokazuje se da je definicija pokazatelja rezultata u ovom području problematična i da su Komisija, države članice i različiti dionici uložili velike napore radi unaprjeđenja metodologije, pouzdanosti i usporedivosti. To će se iskustvo upotrijebiti i za budući sustav praćenja i ocjene.

10.34. Uloženi su naponi u uklanjanje tih nedostataka, ali u CRIS-u ne nedostaju nikakvi financijski i/ili drugi važni podaci. Uz napredak koji je spomenut u reviziji CRIS-a u odnosu na pitanja kvalitete podataka (imenovanje vlasnika podataka, stvaranje tima za kvalitetu podataka i provedba upravljanja kvalitetom podataka), nedavno su pokrenuti sljedeći projekti:

- racionalizacija zemljopisnih brojeva,
- poboljšanje korisničkog sučelja CRIS-a na temelju analize slučajeva grešaka kodiranja,
- niz mjera čišćenja, koje proizlaze iz nalaza revizije, postupaka praćenja i aktivnosti izvješćivanja.

Gore navedeni projekti dio su novoutvrđenog plana za kvalitetu podataka uključujući mjere koje se odnose na pročišćavanje podataka, unaprjeđenje sustava informiranja, praćenje i kontrolu, dokumentiranje korisnika i osposobljavanje.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.35. Revizijom izravnih potpora za krave dojilje te ovce i koze utvrđeno je nedostatno praćenje pokazatelja učinkovitosti poslovanja u većini država članica zbog nepostojanja *ad hoc* sustava za praćenje učinkovitosti poslovanja koji mjeri rezultate i ishode revidiranih programa, kao i zbog različitih tumačenja pojmova „proizvodnje” i „opskrbe prerađivačke industrije” u različitim državama članicama. Dodatno ograničenje za Komisijino praćenje predstavljalo je nepostojanje prikladnog alata koji bi pružio cjelovit uvid u pomoći koje su dostupne iz različitih izvora. Uz to, brzi tempo nedavnih reformi ZPP-a nije u svim slučajevima omogućio pravodobne i precizne brojčane procjene ⁽²⁷⁾.

10.36. Pravodobnost pri dostavljanju podataka o učinkovitosti poslovanja pokazala se kao problem, na što upućuju nedostaci u prikupljanju i bilježenju podataka o praćenju potrošnje Europskoga socijalnog fonda za radnike starije životne dobi. Nemogućnost pristupa pouzdanim, dokazivim i pravodobnim podatcima o učinkovitosti poslovanja te procjenama o različitim aktivnostima otežala je donošenje zaključaka za trenutne i buduće postupke donošenja odluka ⁽²⁸⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

10.35. *Zakonodavac je smatrao da bi te pojmove bilo bolje definirati na nacionalnoj razini.*

Komisija ima pregled situacije diljem EU-a u odnosu na različite mjere vezane potpore koje se primjenjuju u sektoru životinja. Države članice imaju obvezu povremeno izvješćivati Komisiju o broju životinja i o iznosima koji se isplaćuju u okviru vezanih potpora za krave, ovce i koze i vezanih plaćanja temeljem članka 68., te u okviru komplementarnih nacionalnih izravnih plaćanja (CNDP) koja se provode u državama članicama koje su postale članice u 2004. i 2007. Kada je riječ o društvenim, ekonomskim i ekološkim učincima sustava, Komisija smatra da je to više pitanje ocjene nego praćenja.

Kada je riječ o postupku odlučivanja za nadolazeće reforme, Komisija svoje prijedloge temelji na procjeni učinka koja se temelji na nizu izvora podataka, kvantitativnih analiza i kvalitativnih podataka iz literature i javnih rasprava. Izvješća o ocjeni jedan su od tih izvora podataka.

Prijedlogom Komisije za ZPP prema 2020. predviđa se uspostava zajedničkog okvira za praćenje i ocjenu u cilju mjerenja postignutih rezultata zajedničke poljoprivredne politike, uključujući mjere prvog i drugog stupa.

10.36. *Postojećim zakonodavnim okvirom za ESF predviđa se prikupljanje podataka na razini prioritetne osi, ali ne na detaljnijoj razini ciljne skupine. Predloženu liniju bilo bi složeno provesti (na primjer, većina projekata uključuje različite ciljne skupine) jer se njome značajno opterećuju države članice i korisnici i ona podrazumijeva značajne troškove.*

Informacije o rezultatima i posebno o učinku mogu se dobiti ocjenama. Na primjer, ocjenom potpore ESF-a cjeloživotnom učenju, koja je dovršena u srpnju 2012., usredotočilo se, između ostalog, na starije radnike. Komisija procjenjuje da su podaci dobiveni takvim ocjenama od velike važnosti i da se njima omogućuje donošenje zaključaka o učinkovitosti intervencija ESF-a.

Komisija ipak potvrđuje da su moguća poboljšanja. Prema tome, Komisija planira u sljedećem programskom razdoblju 2014.-2020., putem novog zakonodavnog paketa, ukloniti niz nedostataka utvrđenih u okviru mehanizama praćenja i ocjene.

⁽²⁷⁾ Tematsko izvješće br. 11/2012 „Izravna potpora za krave dojilje te koze i ovce u okviru djelomične provedbe programa jedinstvenih plaćanja”, odlomci 63. i 64.

⁽²⁸⁾ Tematsko izvješće br. 25/2012 „Jesu li uspostavljene mjere za praćenje djelotvornosti uporabe sredstava Europskog socijalnog fonda za radnike starije životne dobi?”, odlomak 61.

Održivost projekata EU-a u nekoliko je slučajeva dovedena u pitanje

10.37. Javna bi intervencija u idealnom slučaju trebala biti održiva, tj. ne bi se trebala usredotočiti samo na kratkoročne izlazne proizvode, nego i nastaviti davati rezultate i ostvarivati učinke i nakon prestanka vanjskog financiranja. Održivost stoga treba biti važan čimbenik pri osmišljavanju programa i/ili projekta. Stoga treba uzeti u obzir pitanja kao što su financijska održivost, tehnička održivost i institucionalni kapaciteti, kao i međuovisnost tih sastavnih dijelova.

10.38. U osam izvješća u 2012. g. utvrđeno je da održivost predstavlja problem. Pet od tih osam izvješća odnosilo se na pomoć državama i područjima izvan EU-a. Preostala tri izvješća dotakla su se održivosti financiranih projekata kojima se upravlja podijeljeno, ističući da je ova tema relevantna i nevezana za samo područje razvojnih pomoći. Istodobno je u šest od tih osam izvješća utvrđen i rizik da bi završetkom projekata bez nastavka financiranja nestale i koristi⁽²⁹⁾.

10.39. U okviru dijeljenog upravljanja, nadležna tijela država članica odgovorna su ponajprije za odabir projekata koji su financijski održivi. Revizijom potpore EU-a u provedbi zakonskih akata o higijenskim uvjetima u klaonicama Sud je utvrdio da je cilj projekta bila upravo održivost, budući da bi se ciljne vrijednosti utjecaja financiranih projekata trebale održati najmanje pet godina nakon završetka ulaganja. Međutim, revizijom su u svakoj od pet obuhvaćenih država članica utvrđeni i slučajevi u kojima nije ostvareno minimalno razdoblje utjecaja od pet godina ili u kojima nisu ostvarene ciljne vrijednosti utjecaja. To je umanjilo učinak sredstava upotrijebljenih za pomoć pri usklađivanju s propisanim higijenskim uvjetima u klaonicama⁽³⁰⁾.

10.39. Učinak financiranih ulaganja na ispunjavanje novih higijenskih normi bio je predmet revizije u ex-post izvješćima o ocjeni programa SAPARD u osam država korisnica koje su pristupile Europskoj uniji u 2004. U objedinjenom izvješću o tim ocjenama neovisnih ocjenjivača zaključeno je u okviru poglavlja 4.2.1. „Zadovoljavanje normi EU-a i pravne stečevine: Najvažniji učinci ostvareni su u području higijene, sanitarnih i veterinarskih uvjeta i okoliša”. Izvješće je objavljeno i može se naći na sljedećoj poveznici:

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm.

⁽²⁹⁾ Tematska izvješća br. 1/2012 „Djelotvornost razvojnih potpora Europske unije za zdravstvenu ispravnost hrane u supsaharskoj Africi”; br. 6/2012 „Pomoć Europske unije turskoj zajednici na Cipru”, br. 8/2012 „Usmjeravanje pomoći za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava”, br. 13/2012 „Razvojna pomoć Europske unije za opskrbu pitkom vodom i osnovne sanitarne uvjete u supsaharskim zemljama”, br. 14/2012 „Provedba zakonskih akata EU-a o higijenskim uvjetima u klaonicama u zemljama koje su pristupile EU-u od 2004. g.”, br. 17/2012 „Doprinos Europskog razvojnog fonda (ERF-a) održivoj cestovnoj mreži u supsaharskoj Africi”, br. 18/2012 „Pomoć Europske unije Kosovu za uspostavu vladavine prava” te br. 23/2012 „Jesu li strukturne mjere EU-a uspješno pridonijele obnovi napuštenih vojnih i industrijskih zona?”

⁽³⁰⁾ Tematsko izvješće br. 14/2012, odlomci 48. i 49.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.40. Revizijom razvojne pomoći za opskrbu pitkom vodom i osnovne sanitarne uvjete u subsaharskim zemljama Sud je utvrdio da su ispitani projekti tehnički održivi: oni promiču korištenje standardne tehnologije i lokalno dostupnih materijala. Međutim, za većinu projekata rezultati i koristi neće se srednjoročno i dugoročno nastaviti osim ako se ne osiguraju prihodi koji nisu pristojbe. Unatoč sveobuhvatnim postupcima upravljanja, Komisija se nije posvetila važnim pitanjima vezanima za održivost ⁽³¹⁾.

10.41. Revizijom obnove napuštenih vojnih i industrijskih zona Sud je utvrdio da svi ispitani projekti obnove takvih zona sadržavaju neke od ključnih značajki koje se smatraju najboljim primjerima iz prakse za dugoročno osiguravanje održivosti tih zona i ishoda ⁽³²⁾. Primjerice, neke su zone bile strateški locirane i pokrivene trovrstnom prijevoznom mrežom (cestom, željeznicom i plovnim putovima), a sve su bile prikladno opremljene prijevoznom, sanitarnom i informacijsko-komunikacijskom infrastrukturom.

10.42. Čak i ako su intervencije financijski i tehnički održive, rezultati ne moraju biti dugoročni ako se korisnici ne uključe i ne razviju osjećaj da se radi o nečem što je njihovo ili pak ako su institucionalni kapaciteti nedovoljni.

10.43. Putem instrumenata pretpristupne pomoći te zajedničke obrambene i sigurnosne politike, EU pruža Kosovu potporu u jačanju vladavine prava. Politička potpora kosovskih vlasti ključan je uvjet za održivost rezultata. Međutim, upitna je predanost nacionalnih vlasti uspostavi vladavine prava. Općenito gledajući, trajnost rezultata koji su ostvareni pomoću, ugrožava nedostatak političke volje, slabe financijske mogućnost i ograničen utjecaj civilnog društva ⁽³³⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

10.40. U cilju rješavanja problema institucionalne održivosti, Komisija podržava aktivnosti izgradnje kapaciteta i osposobljavanja kako bi osnažila udruge korisnika vode i lokalne vlasti da posjeduju, vode svoje sustave i njima upravljaju, ponekad uz potporu privatnog sektora. Komisija isto radi na nacionalnoj razini u okviru programa reforme sektora kako bi podržala razvoj odgovarajućih sektorskih politika i institucionalnog okvira kojim se uspostavljaju decentralizirane strukture za dugoročnu pomoć lokalnim dionicima.

Uspostavom vodnog sektora na financijski održivoj osnovi zahtjeva se uspostava odgovarajuće ravnoteže među tarifama, prijenosima i porezima. Za većinu država, troškovi poslovanja ne mogu se pokriti samo tarifama. To je istina u Europi, a još više u subsaharskim zemljama gdje su projekti uglavnom usmjereni na najranjivije skupine s vrlo ograničenim platnim sposobnostima. Zbog toga Komisija podržava proces razvoja socijalnih tarifa osiguravajući pritom financijsku održivost čitavog sektora putem sektorskog dijaloga sa zemljama korisnicima.

10.41. Komisija pozdravlja analizu Suda.

10.43. Komisija i ESVD slažu se s procjenom Suda. Oni imaju za cilj popraviti nedostatke utvrđene kroz intenzivniju uporabu dijaloga o politikama koje preporuča Sud, uključujući s civilnim društvom, i boljom koordinacijom i sinkronizacijom ciljeva politika, instrumenata i pomoći EU-a. Time bi se trebalo pomoći da djelovanje EU-a postane učinkovitije, djelotvornije i održivije.

⁽³¹⁾ Tematsko izvješće br. 13/2012, odlomci III. i 61.

⁽³²⁾ Tematsko izvješće br. 23/2012, odlomak 32.

⁽³³⁾ Tematsko izvješće br. 18/2012, odlomci 62. i 102.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.44. Na sličan je način revizija pomoći Europske unije turskoj zajednici na Cipru utvrdila ugroženost održivosti. To se može pripisati ograničenim administrativnim kapacitetima, kasnom usvajanju relevantnih mjera i neizvjesnosti budućeg financiranja⁽³⁴⁾.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

10.45. Za mnoga područja proračuna EU-a zakonski je okvir složen te se učinkovitosti poslovanja ne pridaje dovoljno pažnje. Postoji rizik da će prijedlozi novih uredbi o kohezivskim i strukturalnim fondovima te zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP) za programsko razdoblje od 2014. do 2020. g. ostati u osnovi temeljeni na uložnim sredstvima (usmjereni na rashode) te stoga više usredotočeni na usklađenost nego na učinkovitost poslovanja (pogledati odlomke 10.3. i 10.4.).

ODGOVORI KOMISIJE

10.44. Komisija je integrirala mjere u programe za 2012. i nacрте programa za 2013. kako bi osigurala dovršenje i održivost postojećih projekata. To uključuje osposobljavanje i pomoć s uspostavom sustava rada i upravljanja i komplementarna ulaganja kojima će se osigurati da turska zajednica na Cipru bude dobro opremljena za preuzimanje i upravljanje novim postrojenjem. Vrlo se oprezno pristupa novim ulaganjima i ona se obustavljaju u nekim područjima u iščekivanju učinkovitih radnji turske zajednice na Cipru.

Odgođeno donošenje mjerodavnih postupaka i pravnih tekstova turske zajednice na Cipru Sud je prepoznao kao rizik za održivost. U tim slučajevima Komisija nastavlja podržavati tursku zajednicu na Cipru da nastavi s naporima i daje im potporu u mjerodavnim područjima.

Kako bi riješila pitanja nesigurnosti budućeg financiranja, Komisija je pripremila prijedlog za višegodišnju perspektivu u okviru VFO-a za razdoblje 2014.-2020. Time bi se trebalo pridonijeti osiguranju stabilnije razine financiranja operacija u okviru Uredbe o pomoći.

10.45. Komisija dijeli mišljenja Suda da je postojeći zakonodavni okvir složen i da nije usredotočen na postignute rezultate. Iz tog razloga je uložila napore da njezini prijedlozi za novu generaciju programa u okviru Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.-2020. sadržavaju jak okvir za postignute rezultate, koji se temelji na jasnoj definiciji ciljeva SMART, upotrebljavajući prikladne pokazatelje kojima se omogućuje izvješćivanje ne samo o izlaznim vrijednostima, već i o rezultatima i učincima programa potrošnje. Nada da će se taj okvir zadržati u zakonodavnom postupku koji trenutačno traje između Europskog parlamenta i Vijeća s obzirom na završno donošenje pravnih osnova.

U nove uredbe za ZPP uključeni su važni novi elementi kako bi se osigurao pristup više usredotočen na rezultate (vidjeti odgovor na točku 10.3.):

- nova izravna plaćanja osmišljena su kako bi se odgovorilo na posebne potrebe i ciljeve (ekološki ciljevi, mladi poljoprivrednici, područja s prirodnim ograničenjima itd.),
- u nacrtu uredbe o EPFRR-u zahtijeva se da se svaki program ruralnog razvoja (PRR) izradi na temelju ostvarenja kvantificiranih ciljeva koji su strogo povezani s ciljevima utvrđenima u toj uredbi. Ako se PRR-om očito ne uspiju postići programirane ključne točke, rezerva za postignute rezultate neće se isplatiti (vidjeti odgovor na točku 10.4.).

⁽³⁴⁾ Tematsko izvješće br. 6/2012, odlomci 45., 47. i 60.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.46. U okviru pregovora o VFO-u Komisija je predložila zajednički okvir učinkovitosti poslovanja za Komisiju i nacionalna nadležna tijela koji se temelji na dogovorenim pokazateljima izlaznih proizvoda i rezultata. Međutim, važan čimbenik za uspjeh u ovom području u budućnosti jest uspjeh Komisije i država članica u njenoj provedbi (vidjeti odlomak 10.19.).

10.47. Ispitivanje godišnjih izvješća triju GU-ova navodi na zaključak da izvješćivanje o ostvarenim rezultatima napreduje, ali još uvijek je tek djelomično korisno. Sud je kao glavne probleme utvrdio nedostatke koji se odnose na ciljeve i pokazatelje (vidjeti odlomke od 10.9. do 10.16.). Opažanja u odgovarajućim poglavljima dvaju prethodnih godišnjih izvješća Suda slična su ovogodišnjima.

10.48. I dalje se radi na izvješću o ocjeni financija iz članka 318., koje još uvijek nije ispunilo svoju svrhu u postupku prihvaćanja izvješća o izvršenju proračuna (tzv. „davanje razrješnice“). Sud pozdravlja napore Komisije da ojača kulturu uspješnosti poslovanja u samoj Komisiji i razvije pouzdan i snažan sustav upravljanja i izvješćivanja o učinkovitosti poslovanja. S tim će ciljem Komisija tijekom 2014. godine predstaviti novi okvir za izvješćivanje o učinkovitosti poslovanja za sljedeći VFO. Osim toga, Komisija je poduzela određene korake kako bi osnažila i usavršila svoje službe koje izvješćuju o učinkovitosti poslovanja u preostalom dijelu tekućeg programskog razdoblja (vidjeti odlomke od 10.20. do 10.24.).

ODGOVORI KOMISIJE

U odnosu na predložene uredbe za europske strukturne i investicijske fondove, usmjerenost na rezultate uključena je kao osnovna značajka. Zahtjevni i inovativni prijedlozi uključuju:

- pojačanu intervencijsku logiku kojom se povezuju ciljevi koje je odredila Unija s obvezujućim i preciznim ciljevima država članica,
- po prvi puta *ex-ante* uvjete specifične za intervencije u cilju unaprjeđenja učinkovitosti ulaganja,
- proširene makroekonomske uvjete,
- obnovljeni pristup ocjeni na temelju planiranja, obvezu ocjene učinka svakog dijela programa i uporabu novih metoda, i
- obvezni okvir za postignute rezultate, uključujući rezervu za postignute rezultate.

10.46. *Komisija napominje da su, za sve programe kojima se zajednički upravlja, za provedbu zajedničkog okvira za postignute rezultate odgovorne prvenstveno države članice koje su odgovorne za dnevno upravljanje programima, njihovo praćenje i izvješćivanje o rezultatima.*

10.47. *Komisija smatra da je ostvarila značajan napredak u posljednjim godinama u odnosu na izvješćivanje o postignućima politika i da godišnja izvješća o radu njezinih glavnih uprava sadrže mnoštvo korisnih informacija o ciljevima politika, postignutim rezultatima i njihovom učinku na društvo. Prikazanim pokazateljima pružaju se korisne informacije o napretku prema ostvarenju ukupnih ciljeva Komisije i praćenju postignutih rezultata.*

10.48. *Komisija priznaje da se na izvješću i dalje radi, pri čemu se svake godine treba usredotočiti na moguća poboljšanja za svaku sljedeću godinu. Međutim, sumnja da se izvješćem mogu ispuniti sve namijenjene koristi u postupku davanja razrješnice kako bi se počeli pružati pouzdani dokazi o onome što se politikama EU-a postiglo prije kasnije faze VFO-a.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.49. Kao i prethodnih godina, Sud je u revizijama učinkovitosti poslovanja, koje su obrađene u tematskim izvješćima objavljenim tijekom 2012. g., utvrdio nedostatke koji utječu na cijeli tipični ciklusa upravljanja. U trima specifičnim područjima koja su analizirana ove godine Sud je uočio da postoje nedostaci u osnovnim sastavnim dijelovima sustava upravljanja i izvješćivanja o učinkovitosti poslovanja: SMART ciljevi i odgovarajući pokazatelji nisu dosljedno korišteni u programima potrošnje, tu su i nedostaci koji se odnose na kvalitetu i pravodobnost podataka o učinkovitosti poslovanja te često nema jamstva za održivost projekata koje financira EU. Ako se sljedećom generacijom programa potrošnje žele postići željeni rezultati i učinci, potrebno je posvetiti se ovim pitanjima (vidjeti odlomke od 10.25. do 10.44.).

Preporuke

10.50. U **Prilogu 10.2.** prikazani su rezultati procjene Suda o tome koji je napredak ostvaren u prihvaćanju preporuka iznesenih u godišnjem izvješću za 2010. g. U godišnjem izvješću za 2010. g. (poglavlje 8.), Sud je iznio šest preporuka. Svih šest preporuka u manjem je dijelu provedeno. Ova procjena napretka temelji se na:

- (a) nekim pozitivnim pomacima koji se odnose na središnje upravljanje smjernicama i kvalitetom (primjerice, poboljšane upute za planove upravljanja za 2013. g. i poboljšana kontrola kvalitete 1. dijela godišnjih izvješća o radu za 2012. g.);
- (b) preostalim značajnim nedostacima u pregledanim godišnjim izvješćima o radu; te

(c) utvrđenim nedostacima u tematskim izvješćima Suda.

ODGOVORI KOMISIJE

10.50.

- (b) *Komisija nastavlja ulagati napore u cilju poboljšanja godišnjih izvješća o radu. Njima se nastoje postići sljedeći ciljevi:*
 - uključiti više elemenata o upravljanju postignutih rezultata: određivanje ciljeva, pokazatelja postignutih rezultata i povezanih postignuća na razini svakog programa,
 - produbiti izvješćivanje o tome kako se financijski i ljudski resursi mogu iskoristiti za ostvarivanje ciljeva politika koje je odredio Kolegij te kako su te politike donijele dodanu vrijednost EU-a,
 - jačati postupak unutarnjeg vrednovanja godišnjih izvješća o radu na istoj razini, uključujući naglasak na podacima o postignutim rezultatima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.51. Nakon ove procjene te nalaza i te zaključaka za 2012. godinu, Sud preporučuje sljedeće:

- **1. preporuka:** Komisija i zakonodavac trebaju uložiti napor da se u predstojećem programskom razdoblju (od 2014. do 2020. g.) naglasak stavi na učinkovitost poslovanja. Zato je u propisima pojedinih sektora ili na neki drugi obvezujući način potrebno utvrditi ograničen broj dovoljno usmjerenih ciljeva s relevantnim pokazateljima, očekivanim rezultatima i učincima.
- **2. preporuka:** Komisija treba osigurati postojanje jasne veze između godišnjih aktivnosti GU-ova i postavljenih ciljeva. Pri utvrđivanju tih ciljeva svaki bi GU kad je god moguće trebao bi uzeti u obzir relevantan način upravljanja te svoju ulogu i zadaće.

ODGOVORI KOMISIJE

10.51.

Prijedlozima Komisije za programe u okviru sljedećeg Višegodišnjeg financijskog okvira usredotočuje se na ispunjenje ključnih prioriteta politika i na postignute rezultate. Oni su uključivali elemente pojačanog okvira za postignute rezultate u obliku odredbi o ciljevima i pokazateljima, načinima praćenja i zahtjevima za ocjenu i izvješćivanje. Međutim, u okviru redovnog zakonodavnog postupka, i Vijeće i Parlament odgovorni su za donošenje osnovnih pravnih akata.

Komisija djeluje u političkom okruženju. Ciljevi politika koje nastoji ostvariti stoga su multikauzalni i uvjetovani vanjskim okolišem u kojem djeluju službe Komisije.

Određivanje ciljeva često je motivirano politikama, a ne načinima upravljanja, kako je naveo Sud.

Nadalje, prijedlozi Komisije za sljedeće generacije programa sadrže odredbe u kojima se utvrđuje njihov očekivani doprinos ostvarenju političkih ciljeva Unije.

PRILOG 10.1.

TEMATSKA IZVJEŠĆA KOJA JE USVOJIO REVIZORSKI SUD U 2012. GODINI (1)

- br. 1/2012 „Djelotvornost razvojnih potpora Europske unije za zdravstvenu ispravnost hrane u supsaharskoj Africi“,
- br. 2/2012 „Financijski instrumenti za malo i srednje poduzetništvo sufinancirani sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj“,
- br. 3/2012 „Strukturni fondovi: je li Komisija uspješno otklonila otkrivene nedostatke u nadzornim i upravljačkim sustavima država članica?“,
- br. 4/2012 „Je li korištenje strukturnih i kohezijskih fondova za sufinanciranje prometne infrastrukture u morskim lukama djelotvorna investicija?“,
- br. 5/2012 „Zajednički informacijski sustav za vanjske odnose (CRIS)“,
- br. 6/2012 „Pomoć Europske unije turskoj zajednici na Cipru“,
- br. 7/2012 „Reforma zajedničke organizacije tržišta vinom: dosadašnja postignuća“,
- br. 8/2012 „Usmjeravanje pomoći za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava“,
- br. 9/2012 „Revizija nadzornog sustava koji upravlja proizvodnjom, obradom, distribucijom i uvozom organskih proizvoda“,
- br. 10/2012 „Djelotvornost razvoja osoblja u Europskoj komisiji“,
- br. 11/2012 „Izravna pomoć za krave dojilje te ovce i koze u okviru djelomične provedbe programa jedinstvenih plaćanja“,
- br. 12/2012 „Jesu li Komisija i Eurostat poboljšali postupak pripreme pouzdanih i vjerodostojnih europskih statističkih podataka?“,
- br. 13/2012 „Razvojna pomoć Europske unije za opskrbu pitkom vodom i osnovne sanitarne uvjete u supsaharskim državama“,
- br. 14/2012 „Provedba zakonskih akata EU-a o higijenskim uvjetima u klaonicama u zemljama koje su pristupile EU-u od 2004. g.“,
- br. 15/2012 „Upravljanje sukobom interesa u odabranim agencijama EU-a“,
- br. 16/2012 „Djelotvornost programa jedinstvenih plaćanja po površini kao prijelaznog sustava za pružanje potpore poljoprivrednicima u novim državama članicama“,
- br. 17/2012 „Doprinos Europskoga razvojnog fonda (ERF) održivoj cestovnoj mreži u supsaharskoj Africi“,
- br. 18/2012 „Pomoć Europske unije Kosovu za uspostavu vladavine prava“,
- br. 19/2012 „Izvješće za 2011. godinu o praćenju tematskih izvješća Europskoga revizorskog suda“,
- br. 20/2012 „Pomažu li sredstva iz strukturnih mjera za projekte vezane uz infrastrukturu za gospodarenje komunalnim otpadom državama članicama da ostvare ciljeve politike EU-a za gospodarenje otpadom?“,
- br. 21/2012 „Isplativost ulaganja kohezijske politike u energetska učinkovitost“,
- br. 22/2012 „Jesu li Europski fond za integraciju i Europski fond za izbjeglice djelotvorno doprinijeli integraciji državljana zemalja koje nisu članice EU-a?“,
- br. 23/2012 „Jesu li strukturne mjere EU-a uspješno pridonijele obnovi napuštenih vojnih i industrijskih zona?“,
- br. 24/2012 „Akcija Fonda za solidarnost Europske unije na potres u Abruzzu u 2009. g.: važnost i troškovi akcije“,
- br. 25/2012 „Jesu li uspostavljene mjere za praćenje djelotvornosti uporabe sredstava Europskog socijalnog fonda za radnike starije životne dobi?“.“

(1) Tematska izvješća Europskoga revizorskog suda dostupna su na internetskim stranicama Suda:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

PRAĆENJE PRETHODNIH PREPORUKA ZA OSTVARIVANJE REZULTATA POMOĆU PRORAČUNA EU-a

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije više primjenjivo		Nedovoljno dokaza
			Većim dijelom	Manjim dijelom				
2010.	<p>1. preporuka: U godišnjim izvješćima o radu GU-ova potrebno je staviti veći naglasak na učinkovitost poslovanja, osobito analiziranjem razlika između planiranih ciljnih vrijednosti i ostvarenih rezultata kao i izvješćivanjem o ekonomičnosti i učinkovitosti financiranja EU-a (vidjeti odlomak 8.53.).</p> <p>2. preporuka: Komisijine službe trebaju utvrditi odgovarajuće ključne međutočke za višegodišnje ciljne vrijednosti kako bi se napredak mogao procijeniti na odgovarajući način (vidjeti odlomak 8.54.).</p> <p>3. preporuka: Komisija i države članice, u okviru svojih pojedinačnih zadaća kod zajedničkog upravljanja, trebaju dogovoriti dosljedne pokazatelje učinkovitosti poslovanja te osigurati pouzdanost informacija o planiranim ciljnim vrijednostima i postignutim rezultatima (vidjeti odlomak 8.56.).</p> <p>4. preporuka: Tijekom planiranja programa potrošnje EU-a, Komisija i države članice trebaju posvetiti više pozornosti definiranju SMART ciljeva, kao i utvrđivanju i ublažavanju rizika koji mogu nastati tijekom provedbe (vidjeti odlomak 8.57.).</p>			x			<p>Od godišnjeg izvješća o radu za 2012., usluge moraju u dijelu 3. GIR-a uključivati ključne pokazatelje dobrog financijskog upravljanja (učinkovitost, djelotvornost, ekonomičnost) sredstvima EU-a i izvješćivati o rezultatima takvih pokazatelja svake godine. Ti pokazatelji mogu se temeljiti na rezultatima kvalitete (% osporenih odluka) procesa odabira projekata, statističkih podataka o vremenu plaćanja i financijskim uštedama tijekom postupka ugovaranja.</p> <p>Moguće je odrediti privremene ključne točke za izlazne vrijednosti, rezultate i, ako je potrebno, pokazatelje učinka (npr. barem provjerom „trends“). Za izlazne vrijednosti se mogu odrediti ključne točke za višegodišnje ciljeve barem na razini programa. Nadalje, u okviru pripremnih radova za sljedeći financijski okvir, Komisija je u sve zakonodavne prijedloge uključila neke dodatne zahtjeve za unaprjeđenje kvalitete faze planiranja: definicija općih i specifičnih ciljeva i povezanih pokazatelja.</p> <p>Komisija poduzima preporučene radnje i već je pokrenula takav proces s državama članicama. Preporuka će se provoditi do početka sljedećeg programskog razdoblja.</p> <p>Komisija uvijek nastoji definirati ciljeve SMART. Neki od kriterija SMART mogu se ispuniti samo kada se analiziraju zajedno s povezanim pokazateljima ili drugim informacijama u planovima upravljanja. Komisija je uložila posebne napore poput izrade vodiča za utvrđivanje ciljeva i pokazatelja priloženog uputama.</p>	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije više primjenjivo		Nedovoljno dokaza
			Većim dijelom	Manjim dijelom				
2010.	<p>5. preporuka: Odgovornost upravljanja treba podrazumijevati i izvješćivanje o rezultatima uz usporedbu očekivanih rezultata iz planu upravljanja i ostarenih rezultata iz godišnjeg izvješća o radu (vidjeti odlomak 8.58.).</p> <p>6. preporuka: Komisija bi, zajedno s državama članicama ako je potrebno u okviru zajedničkog upravljanja, trebala osmisliti i upravljati sustavima praćenja i nadzora kako bi se dobile potpune i točne informacije o rezultatima (vidjeti odlomak 8.58.).</p>			X			<p>Stalne upute za planove upravljanja i za godišnja izvješća o radu ažurirane su kako bi se povećala povezanost između očekivanja povezanih s ciljevima i postignuća te objasnile sve razlike („analiza jazova“). U uputama za planove upravljanja za 2013. propisano je da mora postojati osnova pri definiranju općih ciljeva (vidjeti dio 3.: „postojeća situacija“) i posebnih ciljeva (vidjeti dio 4.: „posljednji poznati rezultati“).</p> <p>Tijekom postupka pregleda godišnjih izvješća o radu za 2012. koje su proveli stručnjaci, središnje službe svakoj su skupini glavnih uprava dale tablicu usporedbe između ciljeva i pokazatelja prikazanih u planovima upravljanja za 2012.</p> <p>U odnosu na programe u okviru podijeljenog upravljanja, Komisija je zakonodavnom tijelu predložila neke ključne zahtjeve za projektiranje sustava za pružanje podataka o rezultatima u okviru budućih uredbi nakon 2013. U skladu s podjelom nadležnosti u okviru podijeljenog upravljanja, države članice odgovorne su za upravljanje tim sustavima u cilju dobivanja potpunih i točnih podataka. Vidjeti, na primjer, COM(2011) 615 final od 14. ožujka 2012., Prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama koje se primjenjuju na strukturne fondove, posebno članak 9. o tematskim ciljevima, članak 47. o ocjeni i Prilog 1. o metodi uspostave okvira za postignute rezultate.</p>	