

IV.

(Obavijesti)

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

REVIZORSKI SUD



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

Revizorski sud Europske unije na sastanku održanom 4. rujna 2014. usvojio je

GODIŠNJA IZVJEŠĆA

za financijsku godinu 2013.

Ova izvješća, zajedno s odgovorima institucija na opažanja koja je iznio Sud, dostavljena su tijelima koja su nadležna za davanje razrješenice i ostalim institucijama.

Članovi Revizorskog suda su:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (predsjednik), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS.

GODIŠNJE IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA

(2014/C 398/01)

SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
Uvod	7
Poglavlje 1. – Jamstvena izjava i popratne informacije	9
Poglavlje 2. – Prihodi	53
Poglavlje 3. – Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	77
Poglavlje 4. – Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	105
Poglavlje 5. – Regionalna politika, promet i energija	137
Poglavlje 6. – Zapošljavanje i socijalna pitanja	173
Poglavlje 7. – Vanjski odnosi, pomoć i proširenje	199
Poglavlje 8. – Istraživanje i druge unutarnje politike	215
Poglavlje 9. – Administrativni i ostali rashodi	235
Poglavlje 10. – Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	253

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 neovisni 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 te mišljenjima o novim ili izmijenjenim zakonskim aktima, dostupno na internetskoj stranici Suda:

www.eca.europa.eu

0.2. Ovo je 37. godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna EU-a te je njime obuhvaćena financijska godina 2013. 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 u vezi s izvršenjem 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 u vezi s jamstvenom izjavom.

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, pregled objedinjenog izvješća i godišnjih izvješća o radu te sažeto izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju. U Prilogu 1.3. poglavlja 1. prikazani su izvadci iz konsolidi-

rane računovodstvene dokumentacije za 2013. godinu. Detaljnije informacije o financijama za 2013. godinu prikazane su u objavljenoj konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i u financijskom izvješću koji je sastavila Komisija. Oba su dokumenta dostupna na:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_en.cfm,

- u poglavljima 2. do 9. 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 u poglavljima od 3. do 9. 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 uspješnost i raspravlja o proračunskim pravilima EU-a i naglasku koji se njima stavlja na uspješnost. Navedeno poglavlje sadrži i opažanja Suda o određenim aspektima Komisijinog izvješćivanja o uspješnosti, uključujući i izvješća Europskom parlamentu i Vijeću, četvrto izvješće o ocjeni te godišnja izvješća o radu koja su sastavili glavni ravnatelji Komisijinih uprava. U ovom se poglavlju navode i neke od glavnih tema iz tematskih izvješća Suda za 2013. godinu.

0.6. Posebne se procjene uglavnom temelje na rezultatima ispitivanja pravilnosti transakcija koje je obavio Sud, kao i na procjeni djelotvornosti glavnih nadzornih i kontrolnih sustava putem kojih se upravlja povezanim prihodima i rashodima.

0.7. U ovom su dokumentu prikazani odgovori Komisije (ili po potrebi odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na opažanja Suda. U opisu nalaza i zaključaka Suda u obzir su uzeti i relevantni odgovori 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

	<i>Odlomak</i>
Jamstvena izjava Suda za Europski parlament i Vijeće – nezavisno revizijsko izvješće	I.-XII.
Uvod	1.1.-1.8.
Revizijski nalazi za 2013. godinu	1.9.-1.40.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	1.9.-1.15.
Pregled revizijskih rezultata o pravilnosti transakcija	1.16.-1.24.
Pregled objedinjenog izvješća i godišnjeg izvješća o radu	1.25.-1.40.
Proračunsko i financijsko upravljanje	1.41.-1.50.
Izmjenama proračuna znatno se povećala količina plaćanja koje Komisija smije izvršiti	1.42.
Ukupne razine potrošnje sredstava bile su blizu najveće dopuštene razine prema proračunskom okviru	1.43.
Unatoč visokoj razini plaćanja, nastavile su se povećavati i obveze za izvršavanje plaćanja u budućnosti	1.44.-1.45.
Kontinuirano dugo razdoblje od početne obveze do prihvaćanja rashoda u nekoliko rashodovnih područja	1.46.-1.47.
Proračun se teretio za znatnu razinu sredstava, ali se sredstva nisu isplatila krajnjim korisnicima	1.48.
Kašnjenja u knjiženju proračunskih prihoda	1.49.
Potreba za dalekosežnom projekcijom novčanog toka	1.50.
Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija	
Prilog 1.2. – Praćenje opažanja iz prijašnjih godina u vezi s pouzdanošću financijskih izvještaja	
Prilog 1.3. – Izvadci iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2013. 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 izvješća o izvršenju proračuna ⁽²⁾ za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2013. godine i koju je Komisija odobrila 30. srpnja 2014. godine, te
 - (b) zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom.

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 odgovorna i za osiguravanje da su sve aktivnosti, financijske transakcije i informacije prikazane u financijskim izvještajima u skladu s propisima tijela koja njima upravljaju. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija 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 Međunarodne federacije računovođa (IFAC) 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 Sud ujedno procjenjuje i Komisijine sustave za obradu takvih sredstava do primitka doprinosa država članica i njihova 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, izvješće o novčanom toku, izvješće o promjenama u neto imovini i kratki prikaz važnih računovodstvenih politika i druga pojašnjenja (uključujući i izvješćivanje po segmentima).

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

VI. U pogledu rashoda, Sud ispituje platne transakcije u trenutku nastanka, knjiženja ili prihvaćanja rashoda. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine) osim predujmova u trenutku njihova 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 2013. godine u svim značajnim aspektima pošteno prikazuje financijsko stanje Unije na dan 31. prosinca 2013. 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 povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

IX. Prema mišljenju Suda, prihodi vezani za računovodstvenu dokumentaciju za godinu koja je završila 31. prosinca 2013. godine zakonite su i pravilne u svim značajnim aspektima.

Obveze

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti obveza povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

X. Prema mišljenju Suda, obveze u vezi s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2013. godine zakonite su i pravilne u svim značajnim aspektima.

Plaćanja

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

XI. U svim skupinama politika koje obuhvaćaju operativne rashode postoje značajne pogreške. Sud je procijenio da je najizglednija stopa pogreške za rashodovna plaćanja povezana s računovodstvenom dokumentacijom iznosila 4,7 %. Ispitani nadzorni i kontrolni sustavi bili su djelomično djelotvorni u osiguravanju zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezana s računovodstvenom dokumentacijom.

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

XII. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti činjenica pojašnjenih u osnovi za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, u plaćanjima povezanim s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila dana 31. prosinca 2013. godine postoje značajne pogreške.

4. rujna 2014.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik

Europski revizorski sud

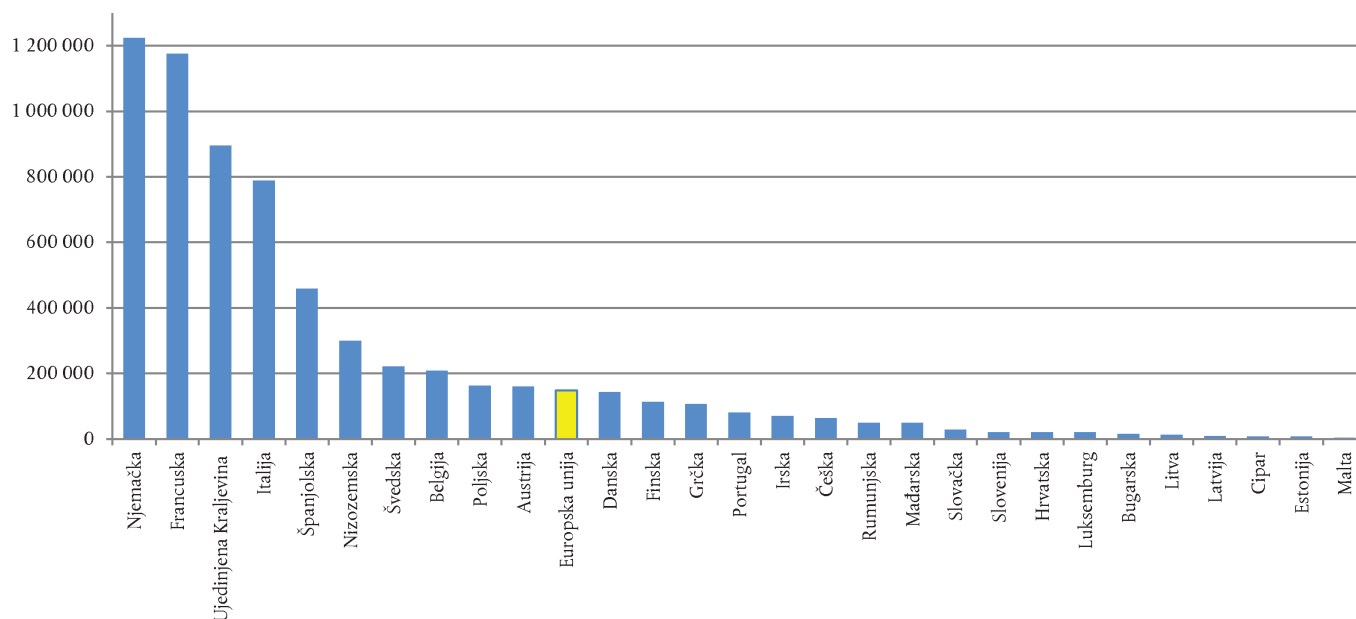
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

1.1. Proračun Europske unije (EU-a) instrument je za financiranje ciljeva politika EU-a. Potrošnja EU-a iznosi približno jedan posto bruto nacionalnog dohotka (otprilike 290 eura za svakog građanina EU-a u 2013. godini). To predstavlja otprilike dva posto ukupne javne potrošnje država članica EU-a. U **grafikonu 1.1.** uspoređuje se ukupni izvršeni proračun EU-a za 2013. godinu s javnom potrošnjom ⁽³⁾ država članica EU-a u 2013. godini.

Grafikon 1.1. – Ukupni rashodi opće države za države članice Europske unije za 2013. godinu i potrošnja EU-a za 2013. godinu (u milijunima eura)



Izvor: Europska unija: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije – rezultati izvršenja proračuna EU-a – tablica 1.1. plaćanja (vidjeti **prilog 1.3.** – tablica 5).

Države članice: Eurostat – Državne statistike – Prihodi, rashodi i glavni agregati – Ukupni rashodi opće države za 2013.

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database).

⁽³⁾ Definira se kao „ukupni rashodi opće države”: glavna statistička definicija kojom se koristi Eurostat (Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa iz 1995., odlomak 8.99.)

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.2. Pri potrošnji sredstava EU-a javljaju se dvije glavne vrste rashoda:

- (a) programi za isplatu prava u kojima se plaćanja temelje na ispunjavanju određenih uvjeta (uključujući izravnu potporu poljoprivrednicima (poglavlje 3.) i izravnu proračunsku potporu (poglavlje 7.) te
- (b) programi nadoknade u kojima EU nadoknađuje prihvatljive troškove za prihvatljive aktivnosti (uključujući ruralni i regionalni razvoj (poglavlja 4. i 5.), programe izobrazbe (poglavlje 6.), razvojne projekte (poglavlje 7.) i istraživačke projekte (poglavlje 8.).

1.3. Uloga je Europskog revizorskog suda:

- procijeniti je li se proračun EU-a koristio u skladu s primjenjivim zakonima i propisima
- izraziti svoje mišljenje o tome je li računovodstvena dokumentacija Europske unije pouzdana
- izvješćivati o ispitivanju ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje EU-a
- pružati mišljenja o predloženim zakonskim aktima s učinkom na upravljanje resursima.

Prve dvije navedene zadaće ispunjavaju se objavljivanjem jamstvene izjave⁽⁴⁾ (vidjeti odlomak 1.5.).

1.4. U ovom se poglavlju godišnjeg izvješća:

- opisuju okolnosti u vezi s jamstvenom izjavom Suda i donosi sažeti prikaz revizijskih nalaza i zaključaka povezanih s izjavom
- pružaju informacije o upravljanju proračunom EU-a
- pojašnjava kako Sud obavlja reviziju pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija (vidjeti **prilog 1.1.**) i
- prikazuju 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.**).

⁽⁴⁾ Članak 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.5. Revizorski sud dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću jamstvenu izjavu o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti povezanih transakcija. Sud nadopunjava jamstvenu izjavu posebnim procjenama svakog većeg područja aktivnosti EU-a. Te posebne procjene nisu revizijska mišljenja, već predstavljaju značajna pitanja karakteristična za svaku skupinu politika. Zaključak svake posebne procjene temelji se na ukupnim revizijskim dokazima prikupljenima na razini skupine politika.

1.6. Cilj je rada u vezi s pouzdanošću računovodstvene dokumentacije Europske unije prikupiti dovoljno odgovarajućih dokaza radi donošenja zaključka o tome u kojoj su mjeri prihodi, rashodi, aktiva i pasiva pravilno uknjiženi, je li se konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom (vidjeti izvadak u **prilogu 1.3.**) ispravno prikazuje financijsko stanje na dan 31. prosinca 2013., kao i prihodi, rashodi, novčani tokovi i promjene u neto imovini za tu dovršenu godinu (vidjeti odlomke 1.9. do 1.11.).

1.7. Cilj rada u pogledu pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom za 2013. 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 izračunane (vidjeti odlomke 1.16. do 1.24. za pregled rezultata i poglavlja 2. do 9. za dodatne pojedinosti).

1.8. Cilj je pregleda godišnjih izvješća o radu Komisijinih službi i povezanih objedinjenih izvješća procijeniti u kolikoj mjeri ona pružaju objektivnu procjenu kvalitete financijskog upravljanja te tako pomoći da se stekne mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti prihoda i rashoda (vidjeti odlomke 1.25. do 1.40., kao i povezana opažanja u odjeljcima „Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava” u poglavljima 2. do 9. ⁽⁵⁾).

⁽⁵⁾ U poglavlju 10. raspravlja se o godišnjem izvješću o radu u pogledu učinkovitosti, djelotvornosti i ekonomičnosti potrošnje sredstava EU-a.

REVIZIJSKI NALAZI ZA 2013. GODINU**Pouzdanost računovodstvene dokumentacije**

1.9. Opažanja Suda odnose se na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju Europske unije za financijsku godinu 2013. koju je pripremio računovodstveni službenik Komisije, koju je Komisija odobrila u skladu s Financijskom uredbom⁽⁶⁾ i koju je Sud zaprimio zajedno s izjavom računovodstvenog službenika odgovornog za sastavljanje računovodstvene dokumentacije na dan 31. srpnja 2014. godine. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:

- (a) konsolidiranih financijskih izvještaja koji obuhvaćaju bilancu (u kojoj je prikazana aktiva i pasiva na kraju godine), izvještaj o financijskom rezultatu (u kojem su navedeni dohodak i izdaci za tu godinu), 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 izvršenju proračuna koja obuhvaćaju prihode i rashode za tu godinu, kao i povezane bilješke.

1.10. U okviru revizije financijskih izvještaja za 2013. godinu, Sud je koristio usluge neovisnog aktuaru kako bi ispitao izračun i prikazivanje primanja zaposlenika koja su obuhvaćena mirovinskim sustavom dužnosnika Europske unije. To ide u prilog ukupnom zaključku Suda o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji za 2013. godinu. No obavljene rad ukazuje na to da Komisija treba poboljšati pouzdanost podataka o izvorima i osigurati da raspolaže prikladnim tehničkim resursima potrebnima za procjenu ovog rizika.

1.11. Sud je obavio reviziju konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2013. godinu i utvrdio da ona ne sadrži značajno pogrešno prikazivanje (vidjeti **prilog 1.2.**).

1.10. Komisija prima na znanje pozitivnu ocjenu i nastavit će poboljšavati svoje metode u tom području.

⁽⁶⁾ 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

ODGOVORI KOMISIJE

Novi izazovi u prikazivanju pouzdanih financijskih informacija

1.12. U financijskom upravljanju EU-om u tijeku su promjene koje uključuju sve veću uporabu neto ispravaka i financijskih instrumenata. To znači da će se Komisija u prikazivanju pouzdanih financijskih informacija susretati sa sve više izazova. Ti će izazovi uključivati:

- (a) odražavanje povećane uporabe financijskih ispravaka u području kohezije u računovodstvenoj dokumentaciji, razlikujući te ispravke pritom od drugih korektivnih mehanizama, te pružanje informacija o različitim učincima različitih korektivnih mehanizama u svojoj godišnjoj komunikaciji o zaštiti proračuna EU-a⁽⁷⁾ (vidjeti odlomak 1.13.)
- (b) uvođenje novih postupaka za evidentiranje upravljanja korektivnim mehanizmima prikazanim u bilješki 6. u okviru konvencionalnih računovodstvenih sustava te provjeru vremena izvršenja, podrijetla i prirode ovih mehanizama s nadležnim tijelima (vidjeti odlomak 1.14.)
- (c) dovršenje postupka evidentiranja i mjerenja financijskih instrumenata i instrumenata financijskog inženjeringa u skladu s međunarodnim računovodstvenim standardima u javnom sektoru (kako je propisano člankom 140., stavkom 11. Financijske uredbe), posebice putem pouzdanih postupaka za otkrivanje i knjiženje umanjenja
- (d) dobivanje informacija o gotovini na računu prije početnog korištenja (vidjeti odlomak 1.48.) te

1.12. *Neto financijski ispravci koji se u Zajedničkoj poljoprivrednoj politici upotrebljavaju od 1976. sustavno će se primjenjivati i u području kohezije za programsko razdoblje 2014. – 2020.*

- (a) *Iznosi koji proizlaze iz proširene primjene neto financijskih ispravaka u području kohezije odrazit će se u računovodstvenoj evidenciji u kojoj se primjenjuju zajednički računovodstveni postupci.*

Kao odgovor na zahtjev Europskog parlamenta, Komisija će uključiti poglavlje o neto financijskim ispravcima u svoju godišnju komunikaciju o zaštiti proračuna EU-a.

- (b) *Komisija će preispitati postojeće postupke vodeći računa o novim zahtjevima za izvješćivanje, ali uzimajući u obzir da je transakcije zamjene neprihvatljivih projekata/rashoda država članica za prihvatljive najprije potrebno uknjižiti u nacionalne računovodstvene sustave. Što se tiče novog regulatornog okvira o neto financijskim ispravcima, vidjeti odlomak 1.12. točku (a).*

- (c) *Komisija ima izvještajni postupak za financijske instrumente koji se temelji na računovodstvenom pravilu 11. EU-a, a koji je u skladu s Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor (IPSAS). Ona je izdala smjernice za fiducijarne račune te detaljne zahtjeve za izvješćivanje za kraj godine u sporazumima o financijskom i administrativnom okviru (FAFA) s EIB-om i EIF-om.*

Komisija trenutačno analizira stanje financijskih instrumenata prije 2014.

Komisija naglašava da je članak 140. Financijske uredbe primjenjiv samo na financijske instrumente koji su pod izravnim i neizravnim upravljanjem. Sredstva financijskog inženjeringa u okviru podijeljenog upravljanja pokrivena su Uredbom o zajedničkim odredbama te se u skladu s računovodstvenim pravilima EU-a knjiže kao predujmovi državama članicama.

- (d) *Komisija će ispitati zajedno s državama članicama način daljnjeg unaprjeđenja informacija u skladu s prijedlozima Suda, vodeći računa o troškovima i koristima.*

⁽⁷⁾ Izvješće 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 (za 2012. godinu: COM(2013) 682 završna verzija/2).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (e) osiguravanje da sve službe Komisije predujmove odobravaju isključivo na temelju nastalih rashoda potkrijepljenih pouzdanim informacijama zaprimljenima od korisnika (vidjeti odlomak 7., odlomak 7.25., 1. preporuku).

Pružanje boljih informacija o korektivnim mehanizmima

1.13. Sažeti prikaz brojčanih vrijednosti financijskih ispravaka nalazi se u Bilješci 6. konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a. One su detaljnije razrađene u godišnjoj komunikaciji Komisije o zaštiti proračuna EU-a. Trenutačno se ni u bilješci 6. ni u godišnjoj komunikaciji Komisije ne daje sažeti prikaz različitih učinaka određenog broja različitih korektivnih usklađenja:

- (a) — odbijanje rashoda koje su prijavile države članice prije Komisijinog prihvaćanja, **ili**
— usklađenja u prihvaćenim rashodima nakon Komisijine nadoknade
- (b) — usklađenja na razini projekta, **ili**
— usklađenja isključivo na razini programa
- (c) — ispravci kojima se smanjuje omotnica potrošnje za pojedinačne države članice (neto financijski ispravci) **ili**
— sporazumi koji omogućavaju zamjenu nepravilnih rashoda novim prijavama.

1.14. Informacije prikazane u bilješci 6. usmjerene su na nadzornu ulogu Komisije i uključuju brojčane vrijednosti na godišnjoj i kumulativnoj⁽⁸⁾ razini. No, mehanizmi sažeto prikazani u bilješci:

- (a) uključuju mnoge dionike iz nacionalnih nadležnih tijela i službi Komisije
- (b) za njih je potrebno nekoliko godina da se dovrše (posebice za potrošnju u području kohezije u kojem se tijekom godina od 2007. do 2013. otprilike petina ispravaka odnosila na operativne programe iz prijašnjih razdoblja, vidjeti **grafikon 1.2.**) i
- (c) za područje kohezije uglavnom se knjiže izvan računovodstvenog sustava Komisije.

ODGOVORI KOMISIJE

- (e) Postojeća računovodstvena pravila i smjernice koji su već dostavljeni glavnim upravama objašnjavaju pravilan tretman koji je potrebno primjenjivati pri obračunu.

GU ELARG uspostavit će novi postupak u skladu s važećim pravilima i propisima.

1.13. Komisija će razmotriti prikazivanje tih informacija, vodeći računa o troškovima i koristima tog pristupa.

- (c) Vidjeti odgovor na odlomak 1.12. točku (a).

1.14.

- (a) To je narav/organizacija podijeljenog sustava upravljanja.

- (b) Vidjeti odgovor na odlomak 1.18.

- (c) Komisija bi htjela naglasiti da se informacije djelomično knjiže izvan računovodstvenog sustava Komisije u skladu s temeljnom pravnom osnovom i činjenicom da su te transakcije transakcije države članice, a ne Komisije.

Vidjeti odgovor na odlomak 1.12. točku (b).

⁽⁸⁾ Komisija u bilješci 6. prikazuje kumulativne informacije kojima je obuhvaćeno nekoliko godina. To nije slučaj i s drugim bilješkama priloženima konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji u kojima je naglasak stavljen na informacije relevantne za dotičnu financijsku godinu te, u svrhu uspoređivanja, za prethodnu godinu.

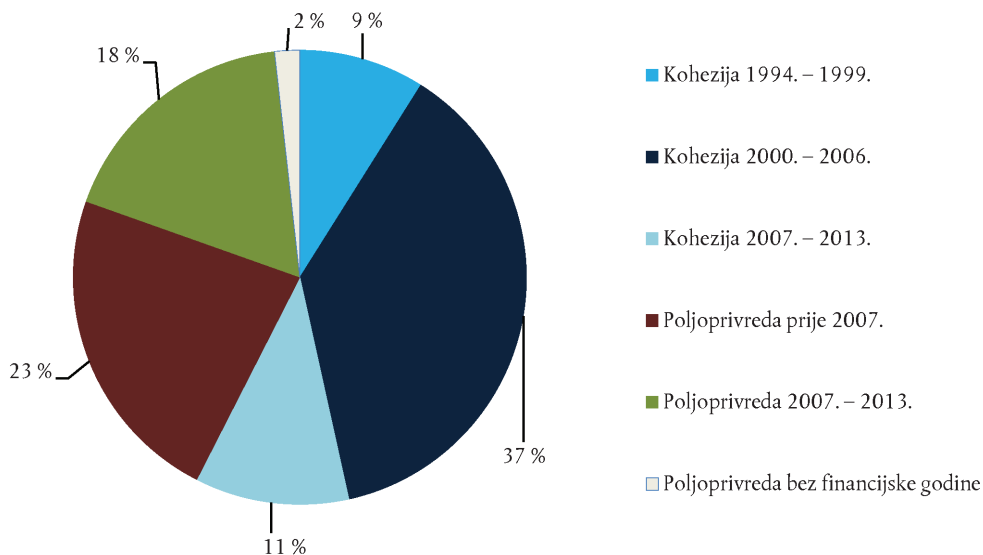
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.15. Stoga je važno da Komisija uspostavi dobre postupke za provjeru vremena izvršenja, podrijetla i iznosa korektivnih mjera s državama članicama koji daju veća jamstva o točnosti brojčanih vrijednosti prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji i godišnjoj komunikaciji o zaštiti proračuna EU-a.

1.15. Komisija će s državama članicama ispitati način na koji se postojeći informacijski sustavi mogu dodatno unaprijediti u skladu s prijedlozima Suda.

Grafikon 1.2. – Financijski ispravci u području poljoprivrede i kohezije o kojima je Komisija izvjestila u godinama od 2007. do 2013. po razdobljima



OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Pregled revizijskih rezultata u vezi s pravilnošću transakcija

1.16. Sud predstavlja revizijske rezultate u vezi s prihodima u poglavlju 2., a u vezi s rashodima u poglavljima 3. do 9. (vidjeti **tablicu 1.1.**).

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

(milijuna eura)

Poglavlja godišnjeg izvješća		Izvršena plaćanja u 2013.	Transakcije nad kojima je provedena revizija u 2013.
		(A)	(B)
Poglavlje 3.	Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	45 004	45 016
Poglavlje 4.	Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	14 780	15 581
Poglavlje 5.	Regionalna politika, promet i energija	45 084	45 477
Poglavlje 6.	Zapošljavanje i socijalna pitanja	14 017	16 200
Poglavlje 7.	Vanjski odnosi, pomoć i proširenje	6 180	6 019
Poglavlje 8.	Istraživanje i druge unutarnje politike	13 156	10 431
Poglavlje 9.	Administrativni i povezani rashodi ⁽¹⁾	10 248	10 600
Ukupno		148 469	149 324

„Transakcije nad kojima je provedena revizija u 2013.“ (B) obuhvaćaju „Izvršena plaćanja u 2013.“ (A) bez predujmova isplaćenih u 2013. (16 763 milijuna eura) i uključujući obračun predujmova u 2013. (15 842 milijuna eura), kao i isplate krajnjim korisnicima iz instrumenata financijskog inženjeringa (1 776 milijuna eura).

⁽¹⁾ Ovo poglavlje također obuhvaća rashode koji su u proračunu klasificirani kao operativni u slučajevima u kojima je potrošnja administrativna po svojoj prirodi – kao što su troškovi izgradnje i plaća operativnih glavnih uprava.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.17. Rezultati revizije za 2013. godinu ukazuju na to da prihodi (149 504 milijuna eura) i transakcije za skupinu politika administrativnih i drugih rashoda (10 600 milijuna eura) ne sadržavaju značajne pogreške kao i da su ispitani nadzorni i kontrolni sustavi bili djelotvorni (vidjeti **tablicu 1.2.** i odlomke 2.27. i 9.18.). U svim skupinama politika koje obuhvaćaju operativne rashode postojala je značajna pogreška (vidjeti odlomke 3.44., 4.35., 5.61. i 5.62., 6.39. i 6.40., 7.22. i 7.23. te 8.33. i 8.34.). U obvezama nema značajnih pogreški.

ODGOVORI KOMISIJE

1.17. Komisija razumije da je stopa pogrešaka koju navodi Sud godišnja procjena koja uzima u obzir ispravke rashoda za projekte ili pogrešno izvršene isplate koje su otkrivene i knjižene prije revizije Suda.

Komisija naglašava da je 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 ispravaka i povrata na razini koja odgovara razini utvrđenih nepravilnosti i nedostataka. Zbog zakonodavnog okvira za zaštitu financijskih interesa Unije, složenosti povezanih postupaka i niza razina kontrole u brojnim područjima, pogreške se ispravljaju tek nekoliko godina nakon njihova nastanka.

Nadalje, Financijskom uredbom (člankom 80. stavkom 4.) predviđa se primjena paušalnog ili ekstrapoliranog ispravka u skladu s posebnim pravilima za pojedine sektore gdje se neopravdano utrošeni iznosi ne mogu precizno utvrditi, a što je čest slučaj. Komisija je djelovala u skladu sa svojim ovlastima i u potpunosti je poštovala postojeće propise kako bi zaštitila proračun EU-a. U skladu s revizorskim pristupom Suda, usklađivanja se provode pod uvjetom da je utvrđena veza s pojedinačnim operacijama.

Komisija smatra da godišnju reprezentativnu stopu pogreške koju navodi Sud treba promatrati u kontekstu višegodišnje naravi intervencija EU-a (vidjeti i odlomke 3.7., 3.44., prvu alineju, 4.6., 4.36., prvu alineju, 5.20., 5.21., 6.13.).

Komisija se slaže s ocjenom Suda o iskazanim pogreškama, osim u slučaju ograničenog broja iznimaka opisanih u odlomcima: 3.6. točki (b), 3.7., 3.13., 4.5. točki (b), 4.7., 4.15. i 6.13.

Tablica 1.2. – Sažetak revizijskih rezultata u vezi s pravilnošću transakcija za 2013. g.

Poglavlje godišnjeg izvješća	Transakcije nad kojima je provedena revizija (u milijunima eura)	Najizglednija pogreška (NIP) za 2013. (%)	Interval pouzdanosti		Najizglednija pogreška (NIP) za 2012. (%)
			Donja granica pogreške (DGP)	Gornja granica pogreške (GCP)	
Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	45 016	3,6	1,7	5,5	3,8
Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	15 581	6,7	3,5	9,9	7,9
Regionalna politika, promet i energija	45 477	6,9	3,7	10,1	6,8
Zapošljavanje i socijalna pitanja	16 200	3,1	1,5	4,7	3,2
Vanjski odnosi, pomoć i proširenje	6 019	2,6	1,2	4,0	3,3
Istraživanje i druge unutarnje politike	10 431	4,6	2,6	6,6	3,9
Administrativni i povezani rashodi	10 600	1,0	0,0	2,3	0,0
Ukupno	149 324	4,7	3,5	5,9	4,8
Prihodi	149 504⁽¹⁾	0	0	0	0

(¹) Revizijom je na razini Komisije obuhvaćeno ispitivanje uzorka naloga za povrat sredstava koji su pokrivali sve vrste prihoda (vidjeti odlomak 2.4.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.18. Sud je zaključio da je, cjelokupno gledajući, u plaćanjima⁽⁹⁾ postojala značajna razina pogreške te da su ispitani nadzorni i kontrolni sustavi općenito bili djelomično djelotvorni (vidjeti **tablicu 1.2.**).

1.18. Komisija se slaže da su ispitani sustavi djelomično učinkoviti, što se i odražava u procijenjenoj stopi pogreške koju navodi Sud na razini krajnjih primatelja. Komisija je u 2013., kao rezultat djelovanja svojih nadzornih i kontrolnih sustava, provela financijske ispravke, neto financijske ispravke i povrate u iznosu od 3 334 milijuna EUR (privremeni iznos), što odgovara ekvivalentu od 2,4 % u usporedbi s izvršenim plaćanjima (vidjeti tablicu 1.1.). Za raščlambu iznosa prema području politike vidjeti u nastavku:

- Poglavlje 3. – Poljoprivreda – Tržišne i izravne potpore: 637 milijuna EUR financijskih ispravaka i povrata (1,4 % izvršenih plaćanja),
- Poglavlje 4. – Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo: 476 milijuna EUR financijskih ispravaka i povrata (3,2 % izvršenih plaćanja),
- Poglavlje 5. – Regionalna politika, energetika i promet: 1029 milijuna EUR financijskih ispravaka i povrata (2,3 % izvršenih plaćanja),
- Poglavlje 6. – Zapošljavanje i socijalna pitanja: 898 milijuna EUR (6,4 % ukupnih izvršenih plaćanja),
- Poglavlje 7. – Vanjski odnosi, pomoć i proširenje: 93 milijuna EUR (1,5 % ukupnih izvršenih plaćanja),
- Poglavlje 8. – Istraživanje i druge unutarnje politike: 197 milijuna EUR (1,5 % ukupnih izvršenih plaćanja) i
- Poglavlje 9. – Administrativni rashodi: 3 milijuna EUR (0 % izvršenih plaćanja).

To ne znači da se svi povrati, financijski ispravci i neto financijski ispravci izvršeni u godini T mogu odbiti od pogrešaka u godini T. Međutim, time se podrazumijeva da je pri ocjeni djelotvornosti cjelokupnog sustava interne kontrole u zaštiti proračuna EU-a na višegodišnjoj osnovi potrebno uzeti u obzir i stope pogrešaka i povrate/financijske ispravke/neto financijske ispravke (vidjeti odgovor na odlomak 1.17.).

Analiza revizijskih rezultata

1.19. Ovogodišnji rezultati ukazuju na značajnu razinu pogreške u većini dijelova proračuna koja je slična onoj iz 2012. godine. Ukupno gledajući, procijenjena stopa pogreške za 2013. godinu iznosi 4,7 %, što predstavlja smanjenje od 0,1-postotnog boda. Znatna čimbenik u 2013. godini bilo je povećanje učinka korektivnih mjera koje su primijenile države članice i Komisija. Da ove korektivne mjere nisu bile primijenjene za transakcije koje je Sud uzorkovao, najizglednija procijenjena razina pogreške bila bi veća za 1,6-postotnih bodova.

1.19. Vidjeti odgovor na odlomke 1.17. i 1.18.

⁽⁹⁾ Sud ispituje transakcije nakon nastanka, knjiženja i prihvaćanja rashoda.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.20. Relativno stabilni rezultati postignuti su tijekom godine u kojoj se potrošnja u području s rashodima najsklonijima pogrešci (kohezija) osjetno povećala.

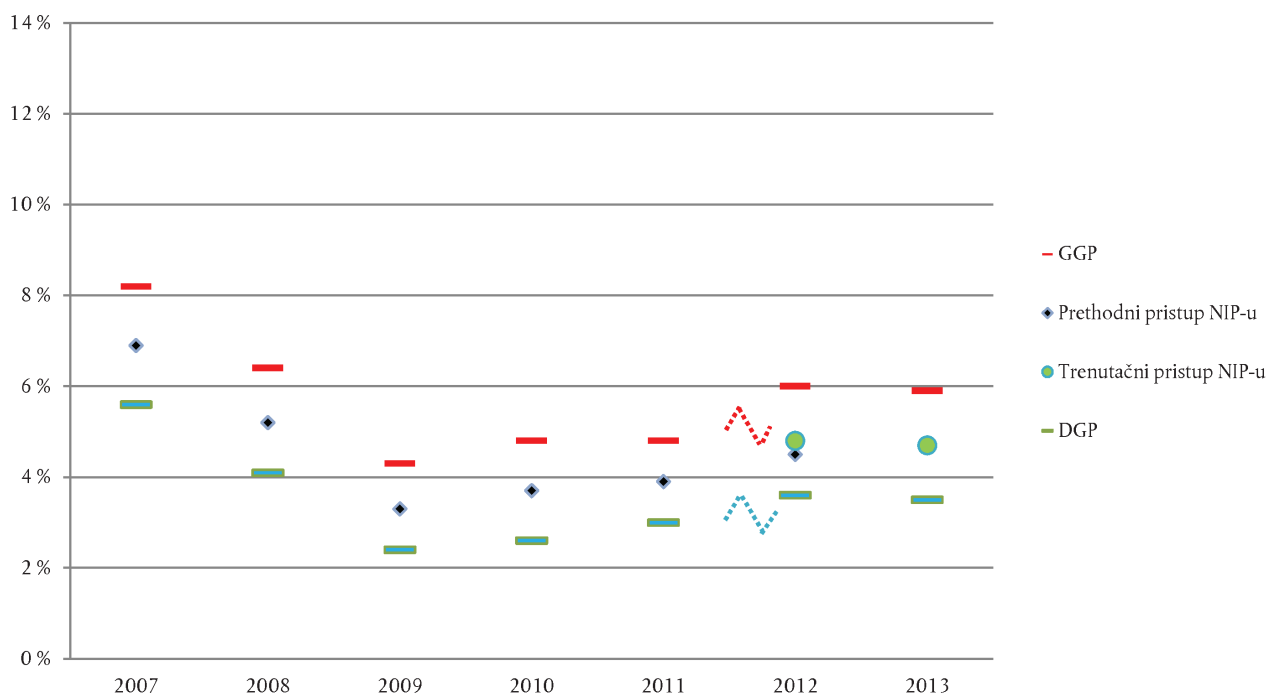
1.21. Ostali čimbenici s učinkom na procijenjenu razinu pogreške za 2013. godinu uključuju:

- manju pojavu pogrešaka u području javne nabave (iako one i dalje predstavljaju jednu petinu procijenjene razine pogreške, vidjeti odlomak 1.22. i **grafikon 1.4.**)
- za višestruku sukladnost velik broj pogrešaka (više od jedne četvrtine posjećenih poljoprivrednika koji su morali udovoljiti uvjetima višestruke sukladnosti nije poštovalo jedan ili više uvjeta) i veća pokrivenost višestrukom sukladnošću doveli su do toga da takve pogreške doprinose ukupnoj stopi pogreške s 0,2-postotna boda (2012. godine: 0,1-postotni bod)

1.21.

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. Vidjeti odgovore na odlomke 3.6. točku (b), 3.7., 3.13., 4.5. točku (b), 4.7. i 4.15.

Grafikon 1.3. – Najizglednija pogreška koju je Sud procijenio (2007. – 2013.)⁽¹⁾



⁽¹⁾ Dvije stavke za 2012. godinu predstavljaju najizgledniju stopu pogreške koju je Sud procijenio u 2012. godini (4,8 %, vidjeti **tablicu 1.2.** u godišnjem izvješću Suda za 2012. godinu) i procjenu koliko bi iznosila najizglednija pogreška za iste takve nalaze u uzorku koji bi bio sastavljen onako kako se to radilo prethodnih godina (4,5 %, vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomci 1.14. i 1.15.). Gornja i donja granica pogreške za 2012. godinu temelje se na pristupu uzorkovanju koji se otada koristi.

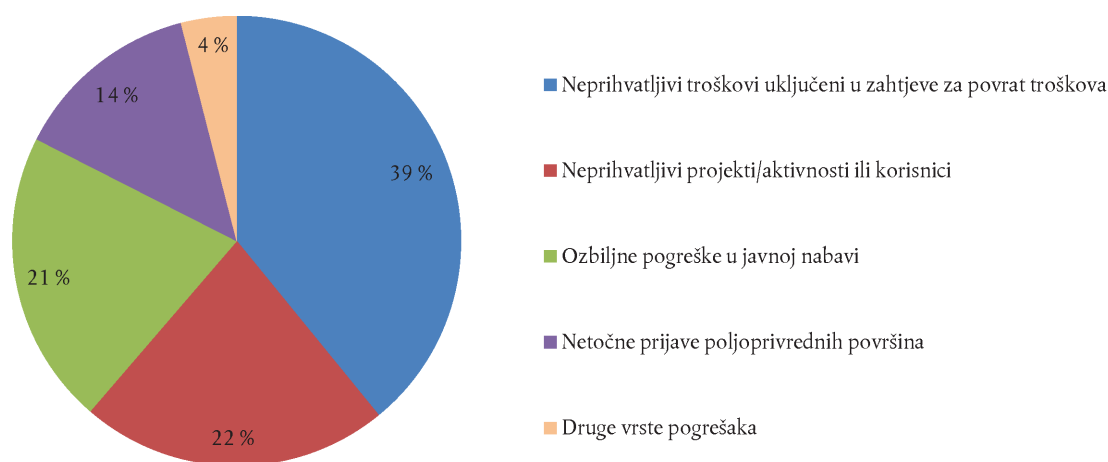
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

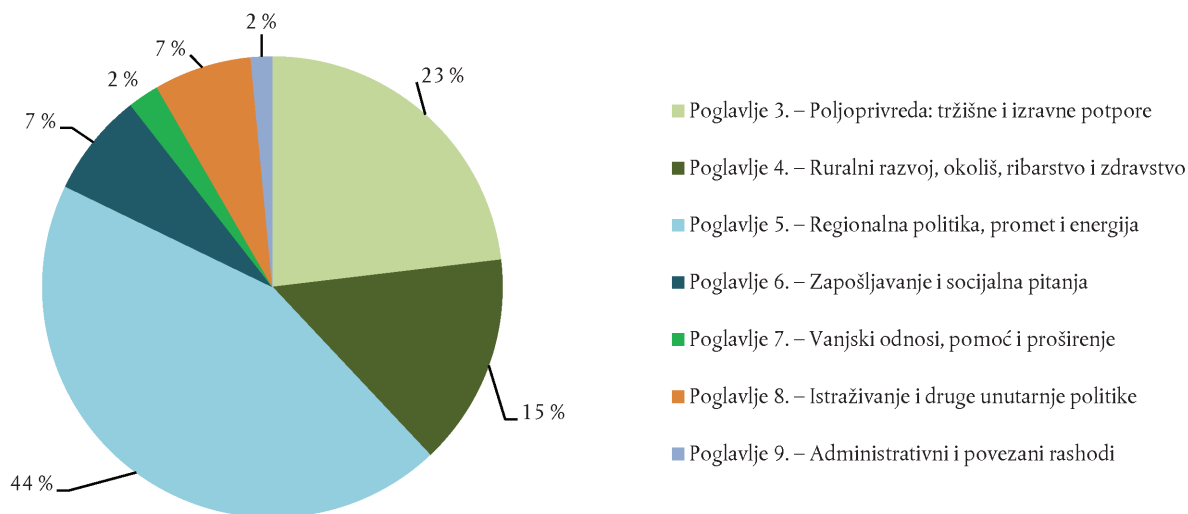
1.22. Među pogreškama koje je Sud otkrio 2013. godine prevladavaju pogreške povezane s prihvatljivošću rashoda za nadoknade. Neprihvatljivi troškovi uključeni u zahtjeve za povrat troškova doprinijeli su ukupnoj razini pogreške s 1,8-postotnih bodova (2012. g.: 1,0), neprihvatljivi projekti, aktivnosti i korisnici u toj kategoriji doprinijeli su ukupnoj razini pogreške s još 1,1-postotnim bodom (2012. g.: 1,1), dok su ozbiljna kršenja pravila javne nabave (uglavnom u vezi s rashodima za nadoknade, ali i s učinkom na određene administrativne rashode) ukupnoj stopi pogreške doprinijeli s dodatnih 1,0-postotnih bodova (2012. g.: 1,4). Ključni izvor pogrešaka u rashodima za materijalna prava bile su netočne prijave poljoprivrednika koje su doprinijele ukupnoj razini pogreške s 0,6-postotnih bodova (2012. g.: 0,8). (vidjeti **grafikon 1.4.**)

1.22. Komisija je isto tako otkrila slične probleme tijekom svojih revizija. Komisija je uložila znatne napore tijekom posljednjeg razdoblja kako bi identificirala ključni uzrok problema i prema potrebi provela korektivne mjere.

Grafikon 1.4. – Doprinos ukupnoj procijenjenoj pogrešci po vrsti



1.23. Raščlamba ukupne procijenjene stope pogreške po vrsti pogreške ukazuje na to da na područje „Regionalna politika, promet i energija” (poglavlje 5.) otpadaju otprilike dvije petine ukupne procijenjene pogreške, da na područje „Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore” (poglavlje 3.) otpada otprilike jedna četvrtina, a na područje „Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo” (poglavlje 4.) otprilike jedna sedmina (vidjeti **grafikon 1.5.**). Ovi se udjeli nisu znatno mijenjali u odnosu na 2012. godinu.

Grafikon 1.5. – Doprinos ukupnoj procijenjenoj pogrešci po poglavljima godišnjeg izvješća**OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA**

1.24. Sud je izračunao da procijenjena stopa pogreške gledana u cijelosti za rashode pod podijeljenim upravljanjem iznosi 5,2 % (2012. g.: 5,3 %), dok za sve druge oblike operativnih rashoda⁽¹⁰⁾ iznosi 3,7 % (2012. g.: 4,3 %). Procijenjena stopa pogreške za administrativne rashode u 2013. godini iznosi 1 % (2012. g.: 0 %).

⁽¹⁰⁾ Uglavnom rashodi obuhvaćeni poglavljima 7. i 8., ali i dio rashoda obuhvaćenih poglavljima 4., 5. i 6. Ekstrapolirana pogreška za rashode pod podijeljenim upravljanjem temelji se na ispitivanju 699 transakcija (izvučenih iz skupine čija je vrijednost 119,6 milijardi eura), a ekstrapolacija za ostale oblike operativnih rashoda temelji se na ispitivanju 342 transakcije (izvučene iz skupine čija je vrijednost 19 milijardi eura).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Pregled objedinjenog izvješća i godišnjih izvješća o radu*Godišnja izvješća o radu***Glavni ravnatelji svake godine izvješćuju o pravilnosti...**

1.25. Komisija traži od glavnih ravnatelja⁽¹¹⁾ da u godišnjim izvješćima o radu koja sastavljaju daju jamstvene izjave o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija⁽¹²⁾ (o izvješćivanju o uspješnosti u okviru godišnjih izvješća o radu govori se u poglavlju 10.). Ako ne mogu pružiti jamstvo za neki važan dio rashoda, izražavaju zadržku. Glavni ravnatelji trebaju izraziti zadržku uz jamstvo u sljedećim slučajevima:

- (a) ako se dogodilo nešto što ima ozbiljne posljedice na ugled Komisije, ili
- (b) ako je učinak procijenjenih razina pogreške, bez iznosa već izvršenih financijskih ispravaka i povrata sredstava, i dalje značajan.

1.26. Glavno tajništvo i GU za proračun su u 2013. godini ažurirali smjernice⁽¹³⁾ za sastavljanje i prikazivanje informacija u godišnjim izvješćima o radu te osnovu za izražavanje zadržki. U godišnjem izvješću o radu sada se nastoji iznijeti dosljedna poruka u tri razine informacija: (1) sažetak, (2) opis postignuća, upravljanja i procjena i (3) detaljni prilozi. U smjernice je uvedena novost u skladu s kojom se očekuje da glavni ravnatelji prepoznaju područja u kojima je razina pogreške neprestano visoka. Ovim je smjericama Komisija također odgovorila na obvezu iz Financijske uredbe da poduzme ili predloži odgovarajuće postupanje u područjima u kojima je razina pogreške neprestano visoka⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Pojam „glavnog ravnatelja” u ovom se kontekstu koristi za sve osobe odgovorne za potpisivanje izjava. Izjave su potpisali glavni tajnik Komisije, 36 ravnatelja glavnih uprava, osam ravnatelja i četiri voditelja službi te glavni voditelj poslovanja Europske službe za vanjsko djelovanje.

⁽¹²⁾ Godišnja izvješća o radu Komisijinih službi dostupna su na internetskoj stranici Komisije: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽¹³⁾ Važeće upute za godišnja izvješća o radu za 2013. godinu (SEC/2013/SEC(2013)584).

⁽¹⁴⁾ Članak 32. stavak 5. Financijske uredbe.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

...te su evidentirali manji broj zadržki jer se smanjila razina plaćanja u određenim rizičnijim programima

1.27. Glavni ravnatelji su 2013. godine izrazili ukupno 17 mjerljivih zadržki u odnosu na 23 zadržke 2012. godine (vidjeti **tablicu 1.3.**). Glavni čimbenik u smanjenju broja zadržki je pad razine plaćanja u sklopu šestog okvirnog programa (FP6) i operativnih programa u području kohezije u razdoblju od 2000. do 2006. godine⁽¹⁵⁾ (za koje je 2012. godine izraženo pet mjerljivih zadržki⁽¹⁶⁾, a 2013. godine nijedna). Nadležni GU-ovi svejedno moraju odobriti zahtjeve za povrat rashoda za te programe⁽¹⁷⁾.

1.28. Vodeći računa o opažanjima Suda⁽¹⁸⁾ i Službe za unutarnju reviziju, glavni ravnatelj GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj izrazio je dvije nove zadržke. Te dodatne zadržke i prilagođeno mjerenje trajnijih zadržki u godišnjem izvješću o radu GU za poljoprivredu i ruralni razvoj pružaju stvarniji uvid u to područje politike od prošlogodišnjega. Međutim, Sud navodi da su postojala ograničenja u korištenom pristupu (odlomci 3.39. do 3.43.).

1.28. U izgradnji jamstva GU AGRI primjenjuje pristup koji se sastoji od više razina, čime potvrđuje da svaka pojedina razina sama za sebe ne može biti dovoljna. Upravo zbog toga Komisija je objedinila sve dostupne informacije kako bi osigurala najbolju moguću procjenu stope preostalih pogrešaka te time utvrdila potrebe za zadržkama.

⁽¹⁵⁾ Operativni programi za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF) i Europski socijalni fond (ESF).

⁽¹⁶⁾ Glavni ravnatelji GU-ova za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost te za pomorska pitanja i ribarstvo, kao i voditelj Službe za instrumente vanjske politike uklonili su zadržke izražene 2012. godine za njihove rashode u 2012. godini u visini od redom 58,5 milijuna eura, 2,4 milijuna eura i 25,9 milijuna eura.

⁽¹⁷⁾ Za rizike povezane sa zaključivanjem operativnih programa u razdoblju od 2000. do 2006. godine trenutačno su na snazi dvije neizmjerene zadržke (koje se odnose na ugled) koje su izrazili glavni ravnatelji GU-a za regionalnu i urbanu politiku i GU-a za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost. Dodatne dvije neizmjerene zadržke izrazili su glavni ravnatelji GU-a za klimatsku politiku (u vezi s europskim sustavom trgovanja emisijama) i GU-a za ljudske resurse i sigurnost (u vezi s mogućom prijevarom u jednoj od europskih škola).

⁽¹⁸⁾ Godišnje izvješće Suda za 2012. godinu, odlomci 4.38. i 4.44. (3. preporuka).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Godišnja izvješća o radu još se uvijek dodatno razvijaju te ih je stoga teško uspoređivati od godine do godine.

1.29. Promjene u vezi s prikazivanjem uvedene 2013. godine znače da godišnja izvješća o radu pružaju više od jedne procjene „rizičnih iznosa” (koji su i sami po sebi složen pojam, vidjeti odlomke 1.31. i 1.32.). Stopa pogreške na kojoj se temelji ovaj izračun nalazi se u donjem dijelu raspona koji je Sud procijenio. Dok se o stopama rizika u ključnom području u vezi s kohezijom izvješćuje u nizu mogućih ishoda⁽¹⁹⁾, u sažetku je središte pozornosti na nižoj brojčanoj vrijednosti⁽²⁰⁾ (vidjeti poglavlje 3. odlomak 3.42., poglavlje 5. odlomke 5.46., 5.47., 5.51., 5.52. i 5.57., te poglavlje 6. odlomke 6.34. do 6.38.).

1.30. Komisijina Služba za unutarnju reviziju u dvjema glavnim upravama⁽²¹⁾ provela je „ograničeni pregled”, a u trima pregled u svrhu praćenja⁽²²⁾. Ograničenim pregledom stope preostale pogreške za GU za regionalnu i urbanu politiku utvrđeno je da je sustav za provjeru i ispravljanje stopa pogreške država članica bio relativno dobro isplaniran, ali i da su u brojčanim vrijednostima postojale znatne nesigurnosti i nedostatci. Služba za unutarnju reviziju je za GU za poljoprivredu i ruralni razvoj utvrdila da ravnatelj te glavne uprave ima čvršću osnovu za pružanje jamstva u odnosu na 2012. godinu. Međutim, još uvijek je potrebno poboljšati mehanizme za prikupljanje, obradu i izvješćivanje o informacijama.

1.29. Komisija je poduzela korake za usklađenje i pojednostavljenje strukture godišnjih izvješća o radu kako bi poboljšala jasnoću i dosljednost.

Komisija smatra da su njezine procjene uglavnom u skladu s onima Suda. Nadalje, procjena preostalih pogrešaka za poglavlje 3. bliža je srednjoj nego nižoj vrijednosti intervala pouzdanosti.

1.30. Mjere koje je GU AGRI već pokrenuo u 2012. nastavljaju se radi automatizacije prikupljanja i obrade podataka te time dovode do daljnjih poboljšanja koje predlaže Služba za unutarnju reviziju (IAS).

⁽¹⁹⁾ GU za regionalnu i urbanu politiku (DG REGIO), godišnje izvješće o radu, stranica 6.: „procijenjena prosječna stopa rizika povezana s plaćanjima u 2013. godini za EFRR i kohezijski fond kreće se u rasponu od 2,8 % do 5,3 %”; GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (DG EMPL), godišnje izvješće o radu, stranica 44.: „prosječna stopa pogreške za ESF kreće se u rasponu od 2,6 % do 3,5 %” za operativne programe iz razdoblja od 2007. do 2013. godine.

⁽²⁰⁾ Ključni pokazatelj uspješnosti 5 za GU za regionalnu i urbanu politiku (DG REGIO) i GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (DG EMPL) iznosi redom 1,2 % i 1,1 %.

⁽²¹⁾ GU za regionalnu i urbanu politiku (DG REGIO) i GU za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (DG CNECT).

⁽²²⁾ GU za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI), GU za razvoj i suradnju – EuropeAid (DG DEVCO) i GU za istraživanje i inovacije (DG RTD).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija sada predstavlja dvije razine „rizičnih iznosa“.

1.31. U **tablici 1.3.** prikazana su dva „rizična iznosa preuzeta iz godišnjih izvješća o radu“. Veći iznos, u visini od ukupno 4 179 milijuna eura ⁽²³⁾, iznos je koji se navodi u odjeljku 4.1. objedinjenog izvješća (vidjeti odlomak 1.35.). Prikazivanje ove brojke predstavlja poboljšanje u odnosu na 2012. godinu (vidjeti odlomak 1.36.). Manji iznos (2 437 milijuna eura) brojčana je vrijednost zadržki koje su ravnatelji glavnih uprava iznijeli u godišnjim izvješćima o radu.

1.32. Sud je mišljenja da je moguće da su u nekim godišnjim izvješćima o radu „rizični iznosi“ prikazani manjima nego što u stvarnosti jesu. Moguće je da Komisijina procjena različitih područja potrošnje i prepoznavanje područja u kojima je razina pogreške neprestano visoka nisu dovoljno pouzdani (vidjeti odlomak 1.29.).

1.31. Komisija navodi da objedinjeno izvješće uključuje definiciju „rizičnog iznosa“, tablicu kvantificiranih zadržki i procjenu rizičnog iznosa za rashode koji nisu pod zadržskom.

Iako je „klasičan“ pristup (koji se temelji na rizičnim iznosima iz aktivnosti koje su pod zadržskom) i nadalje glavna metoda za procjenu rizičnih iznosa, glavne uprave koje djeluju u okviru podijeljenog upravljanja predstavile su u svojim godišnjim izvješćima o radu alternativnu metodu (maksimalan scenarij), uključujući i područja s relativno nižom stopom pogrešaka i područja koja nisu pod zadržskom.

1.32. Prema sudu Komisije, njezina procjena različitih područja potrošnje i prepoznavanje područja u kojima je razina pogreške neprestano visoka dovoljno je pouzdana, nakon provedbe mjera kojima se su riješile prethodno utvrđene slabosti.

⁽²³⁾ „Rizični iznosi“ iz priloga 1. objedinjenom izvješću (3 807 milijuna eura) te dodatnih 372 milijuna eura rashoda za koje nije izražena zadržka (odjeljak 4.1. objedinjenog izvješća).

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

(milijuna eura)

Poglavlje	GU/Služba ⁽¹⁾	Razlog zadržke	Ukupna plaćanja za relevantne aktivnosti u 2013.	Ukupni rizični iznos	Ukupna plaćanja subjektima sa zadržkom za relevantne aktivnosti u 2013.	Rizičan iznos (zadržke)
3.	AGRI	Nedostatci u zakonitosti i pravilnosti plaćanja za intervencije na poljoprivrednim tržištima u devet država članica.	3 193,2	237,4	670,8	198,3
		Nedostatci u zakonitosti i pravilnosti izravnih plaćanja poljoprivrednicima u šest država članica.	41 658,3	973,9	18 997,5	652,2
4	AGRI	Akcijski planovi 31 agencije za plaćanja u 19 država članica nisu se bavili rješenjima svih uočenih nedostataka u zakonitosti i pravilnosti transakcija.	13 151,8	673,9	9 591,5	598,8
		Nedostatci u evaluaciji opravdanosti troškova investicijskih mjera u jednoj državi kandidatkinji.	47,6	2,6	26,0	2,6
	MARE	Nacionalno revizijsko izvješće ukazalo je na to da su stope pogrešaka u prijavljenim rashodima prekoračile 2 % (četiri države članice) ili je država članica dostavila nepouzđano izvješće ili ga nije dostavila uopće (dvije države članice).	566,4	10,8	91,3	7,6
	SANCO	Zadržka u vezi sa stopom preostale pogreške u pogledu točnosti zahtjeva za povrat troškova država članica u okviru programa iskorjenjivanja bolesti životinja i programa praćenja u području politike o hrani i hrani životinja (godišnji programi).	229,1	4,5	229,1	4,5

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

(milijuna eura)

Poglavlje	GU/Služba ⁽¹⁾	Razlog zadržke	Ukupna plaćanja za relevantne aktivnosti u 2013.	Ukupni rizični iznos	Ukupna plaćanja subjektima sa zadržkom za relevantne aktivnosti u 2013.	Rizičan iznos (zadržke)
5	REGIO	Ozbiljni nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole za 73 operativna programa u 15 država članica Europskog fonda za regionalni razvoj/ Kohezijskog fonda (2007. – 2013.) i dva programa Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA).	43 392,8	1 152,7	5 636,0	440,2
6	EMPL	Znatni nedostaci u upravljačkim i kontrolnim sustavima uspostavljenima za Europski socijalni fond (2007. – 2013.) u 36 operativnih programa u 11 država članica.	13 763,8	330,3	2 159,4	123,2
7	DEVCO ⁽²⁾	Znatna pojava pogrešaka u povezanim transakcijama (ukupna brojčana vrijednost za glavnu upravu).	6 730,8	225,5	225,5	225,5
8	RTD CNECT ENTR ENER MOVE	Pogreške u zahtjevima za povrat troškova za bespovratna sredstva iz Sedmog okvirnog programa (FP7)	3 664,4	107,5	3 664,4	107,5
			1 533,0	31,8	1 533,0	31,8
			403,2	1,2	403,2	1,2
			143,7	5,3	143,7	5,3
			65,3	0,8	65,3	0,8
REA	Pogreške u zahtjevima za povrat troškova za program FP7 za svemir i sigurnost.	250,8	6,3	250,8	6,3	
		230,4	27,1	230,4	27,1	
EACEA	Pogreška u plaćanju bespovratnih sredstava za Program cjeloživotnog učenja (2007. – 2013.).	124,4	3,7	124,4	3,7	
Ukupna brojčana vrijednost zadržki			129 149,0	3 795,3	50 547,6	2 436,6
	HOME	Rizični iznosi za „Solidarnost” i „Migracijske tokove”		11,7		
Ukupni „rizični iznosi” iz priloga 1. objedinjenog izvješća			129 149,0	3 807,0	50 547,6	2 436,6

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

⁽²⁾ Iznosi za Glavnu upravu za razvoj i suradnju – EuropeAid (DG DEVCO) uključuju za odgovarajuće stupce 2 963,0 milijuna eura i 99,3 milijuna eura za Europski razvojni fond (ERF).

Izvor: godišnja izvješća o radu glavnih uprava, službi i izvršnih agencija te objedinjeno izvješće.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

*Objedinjeno izvješće***Objedinjeno izvješće instrument je odgovornosti na unutarnjoj i vanjskoj razini...**

1.33. Komisija je 11. lipnja 2014. usvojila „objedinjeno izvješće“⁽²⁴⁾. Objedinjeno izvješće izvorno je osmišljeno kao dio Komisijinih unutarnjih sustava odgovornosti, ali se šalje i Europskom parlamentu i Vijeću te javno objavljuje⁽²⁵⁾ (odgovornost na vanjskoj razini).

1.34. Kako je naznačeno u godišnjem izvješću za 2012. godinu⁽²⁶⁾, objedinjeno izvješće nije predmet revizije Suda. Doprinosi se unutar rokova propisanih Financijskom uredbom, ali prekasno da bi bilo značajan materijal za rad Revizorskog suda. Primjedbe u nastavku odnose se na opažanja iznesena u godišnjem izvješću za 2012. godinu te isplativost kontrolnih postupaka-

. ...u kojem Komisija priznaje da u rashodima postoji značajna razina pogreške...

1.35. Objedinjeno izvješće za 2013. godinu sadrži opis i pregled rizičnih iznosa (usporedivo s **tablicom 1.3.**). U njemu se navodi da se količina financijskih sredstava obuhvaćenih zadržkama koje su izrazili glavni ravnatelji povećala u odnosu na 2012. godinu. Rizični iznosi (vidjeti odlomke 1.29. do 1.32.) predstavljaju 2,8 %⁽²⁷⁾ svih isplaćenih rashoda (iz proračuna EU-a i putem Europskog razvojnog fonda). Komisija stoga priznaje da u rashodima postoji značajna razina pogreške. U ključnim rashodovnim područjima Komisija temelji takvu evaluaciju na procjenama glavnih ravnatelja koje su niže od razina koje je procijenio Sud. Prema mišljenju Suda, razlike u razinama otkrivene pogreške ključni su uzrok različitih vrijednosti između onih koje je Sud iznio za procijenjenu pogrešku i Komisija za „rizične iznose“.

1.35. *Općenito, Komisija dopunjuje godišnji rizični iznos višegodišnjom stopom preostalih pogrešaka koja uzima u obzir financijske ispravke i povrate.*

Komisija smatra da je višegodišnja stopa preostalih pogrešaka jasan pokazatelj opsega u kojem na proračun EU-a i nadalje utječu rashodi nastali kršenjem prava nakon djelovanja nadzornih i kontrolnih sustava.

⁽²⁴⁾ Puni naziv dokumenta je „Objedinjeno izvješće o Komisijinim postignućima u upravljanju za 2013.“, a ovdje se skraćeno naziva „objedinjenim izvješćem“.

⁽²⁵⁾ Objedinjeno izvješće objavljuje se na internetskoj stranici Komisije: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_en.pdf, zajedno sa svojim prilogom http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf

⁽²⁶⁾ Godišnje izvješće Suda za 2012. godinu, odlomak 1.45.

⁽²⁷⁾ Objedinjeno izvješće, odlomak. 4.1., stranica 14.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

...i nastoji objasniti Komisijin koncept „rizičnih iznosa”

1.36. Uz objedinjeno izvješće Komisija je priložila prilog dug jednu stranicu o izračunu rizičnih iznosa. U njemu se „rizični iznos” definira kao „vrijednost dijela transakcija za koji je procijenjeno da nije u potpunosti u skladu s važećim regulatornim i ugovornim obvezama ni nakon primjene svih kontrola (korektivnih mjera) čiji je cilj ublažiti rizike po usklađenost s propisima”. Bilo bi korisno da se vanjske čitatelje obavijesti o prirodi i financijskom učinku tih „korektivnih mjera”. Sud će u budućim revizijama razmotriti mogućnost dodatnog ispitivanja izračuna rizičnih iznosa, vodeći računa o radu Komisijine Službe za unutarnju reviziju.

Objedinjeno izvješće pruža prvi uvid u isplativost kontrolnih postupaka.

1.37. O isplativosti kontrolnih sustava govori se u odlomku 3.4. objedinjenog izvješća. Navedeno je rezultat nove obveze koja proistječe iz izmjena Financijske uredbe iz 2012. godine. Unatoč tome što je analiza iznesena u glavnom dijelu izvješća okvirna ⁽²⁸⁾ i potrebne su dodatna unaprjeđenja metodologije, u sažetku se navode neki čvrsto utemeljeni zaključci. Komisija u vezi s izravnim upravljanjem zaključuje da su „detalnije [...] kontrole skupe i [...] da dodatne kontrole treba provoditi samo ako se može pokazati da potencijalne koristi nadilaze troškove Komisije i korisnika”. U vezi s podijeljenim upravljanjem, Komisija zaključuje da bi „nadležna tijela država članica trebala [...] u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti sve raspoložive instrumente u cilju sprečavanja pogrešaka”.

1.38. U izvješću se ne navode informacije o troškovima koje idu u prilog zaključcima koji se iznose u vezi s izravnim upravljanjem (za koje su „detalnije [...] kontrole skupe”) ni u vezi s podijeljenim upravljanjem (pri kojem se države članice potiču da „u najvećoj mogućoj mjeri iskoriste sve raspoložive instrumente”). U objedinjenom izvješću ne govori se o izazovima u vezi s programima u kojima je razina pogreške neprestano visoka (vidjeti odlomak 1.26.).

1.36. Komisija će osigurati informacije o naravi i financijskom učinku tih korektivnih mjera u svojoj ažuriranoj komunikaciji o zaštiti proračuna EU-a.

1.37. U skladu s novom Financijskom uredbom, broj i opseg kontrola potrebno je uskladiti s razinom rizika, vodeći računa o isplativosti. Primarna svrha procjene isplativosti kontrola jest pružiti potporu upravljačkom odlučivanju u vezi s izradom kontrolnih sustava i raspodjelom sredstava koja je uslijedila. To se primjenjuje i na kontrole država članica u vezi s fondovima EU-a. Godine 2013. od glavnih uprava Komisije zatraženo je da preispitaju kontrolne strategije i sustave kako bi se osigurala njihova isplativost i proporcionalnost u pogledu rizika. To može podrazumijevati velike strukturne promjene u postupcima financijskog upravljanja. Komisija je predana djelotvornoj provedbi novih zahtjeva.

⁽²⁸⁾ U objedinjenom izvješću, odjeljak 3.4., stranica 12., navodi se da je „potreban [...] dodatan rad da bi se ove informacije bolje iskoristile za prilagodbu temeljitosti i učestalosti kontrole u skladu s rizikom. Očita je prisutnost znatnih nepodudarnosti povezanih s uspostavom pokazatelja za djelotvornost kontrole.”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Sveukupna procjena

1.39. Sud se raduje dodatnim poboljšanjima objedinjenog izvješća u narednim godinama. Komisija bi osobito trebala razmotriti pružanje dodatnih pojašnjenja u vezi s izračunom rizičnih iznosa i objašnjenja u vezi s procijenjenim učinkom korektivnih mjera na njihovu veličinu. Takva će pojašnjenja pomoći Komisiji da izvede zaključke o područjima u kojima je razina pogreške neprestano visoka, o čemu je potrebno još temeljitije preispitivanje (vidjeti odlomak 1.26.).

1.40. Sud je 2012. godine ukazao na još neka područja koja treba poboljšati, što je i dalje važno. Ako se objedinjeno izvješće objavljuje u skladu s rokovima navedenim u članku 66. Financijske uredbe, to je prekasno da bi imalo ikakav znatan utjecaj na zaključke Suda. Nadalje, iako je izvješće sada jasnije u pogledu značajnog učinka na nepravilnost, ono ne sadrži i u njemu se ne navodi izričita izjava⁽²⁹⁾ kakva se sastavlja u drugim područjima.

Proračunsko i financijsko upravljanje

1.41. Glavne su značajke proračunskog i financijskog upravljanja EU-a 2013. godine sljedeće:

- (a) znatno povećanje količine plaćanja koje Komisija smije izvršiti
- (b) ukupne razine potrošnje sredstava bile su blizu najveće dopuštene razine prema pravnom okviru za proračun
- (c) nastavak povećanja obveza koje se trebaju podmiriti u budućnosti

1.39. Komisija će ispitati način na koji se objedinjeno izvješće može dodatno poboljšati, posebno u pogledu godišnjih rizičnih iznosa i procijenjenog učinka korektivnog mehanizma na višegodišnju stopu preostalih pogrešaka. Pojednosti o tome već se mogu pronaći u godišnjim izvješćima o radu.

Komisija planira upotrijebiti te informacije u kontekstu članka 32. stavka 5. Financijske uredbe, prema kojem je ona dužna poduzeti ili predložiti primjerene mjere u slučaju kontinuirano visoke razine pogreške.

1.40. Komisija smatra da objedinjeno izvješće znatno nadilazi zahtjeve Financijske uredbe, u kojoj se u članku 66. navodi: „Komisija najkasnije do 15. lipnja svake godine dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću sažetak godišnjih izvješća o radu za prethodnu godinu”. Objedinjeno je izvješće sažetak godišnjih izvješća o radu i to je dokument kojim Kolegij preuzima političku odgovornost na temelju članka 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. On sadržava analizu zadržki i razloga za njih 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 ispunjuju 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.

⁽²⁹⁾ Primjerice, izjava o upravljanju koju moraju dati 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 izvještajima za određene vrste trgovačkih društava (SL L 222, 14.8.1978., str. 11.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (d) kontinuirano dugačko razdoblje od početne obveze do prihvaćanja rashoda u nekoliko rashodovnih područja
- (e) proračun se teretio za znatnu razinu sredstava, ali se sredstva nisu isplatila krajnjim korisnicima, te
- (f) kašnjenja u knjiženju povrata kao proračunskih prihoda.

Izmjenama proračuna znatno se povećala količina plaćanja koje Komisija smije izvršiti

1.42. Početnim proračunom za 2013. godinu granica za plaćanja postavljena je na 132,8 milijardi eura. Tijekom godine odobreno je devet izmjena proračuna. Dopusštena potrošnja za predmetnu godinu osobito je povećana 2. i 8. izmjenom proračuna⁽³⁰⁾ i to za 11,2 milijarde eura. Sveukupno, zbog izmjena proračuna i prilagodbi za prijenose, odobrena proračunska sredstva za plaćanja u godišnjem proračunu narasla su na 145,5 milijardi eura⁽³¹⁾ (što je 6,3 % više nego 2012. godine). Dodatni proračun za područje kohezije (naslov 1b, u iznosu od 9,2 milijarde eura) predstavljao je povećanje od 17 % u odnosu na prethodnu godinu.

Ukupne razine potrošnje sredstava bile su blizu najveće dopuštene razine prema proračunskom okviru

1.43. Višegodišnjim financijskim okvirom određena je najviša razina obveza koja se može predvidjeti proračunom za 2013. godinu u visini od 153,3 milijarde eura, kao i najviša razina za plaćanja u visini od 144,6 milijardi eura⁽³²⁾. Konačnim proračunom postavljena je granica blizu najveće razine koja je dopuštena financijskim okvirom (99,3 % najveće razine obveza i 99,9 % najveće razine plaćanja). S druge strane, konačan iznos i obveza i plaćanja bio je blizu graničnih razina određenih u godišnjem proračunu, a samim tim i u financijskom okviru: plaćanja su dosegla 98,8 % gornje granice iz financijskog okvira.

⁽³⁰⁾ Izmjena proračuna br. 2. (SL L 327, 6.12.2013., str. 1.) i izmjena proračuna br. 8. (SL L 49, 19.2.2014., str. 13.).

⁽³¹⁾ Konsolidirana računovodstvena dokumentacija EU-a, tablica 3.1., stupci (7) + (8) i preneseni iznosi u visini od 1 milijarde eura u stupcu (9).

⁽³²⁾ Navedeni iznosi uključuju 0,8 milijardi eura odobrenih sredstava za obveze i 0,3 milijarde eura odobrenih sredstava za plaćanje za četiri fonda koji nisu obuhvaćeni gornjom granicom iz višegodišnjeg financijskog okvira (Pričuva za pomoć u nuždi, Fond solidarnosti Europske unije, Instrument fleksibilnosti, Europski fond za prilagodbu globalizaciji).

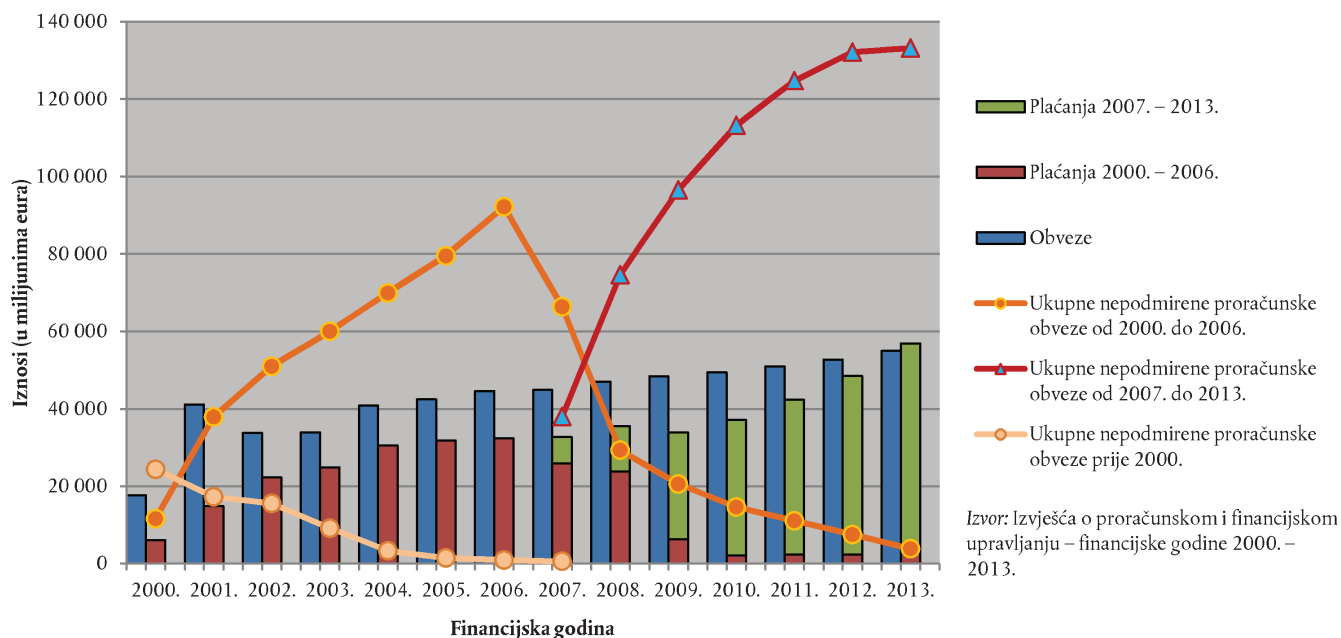
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Unatoč visokoj razini plaćanja, nastavile su se povećavati i obveze za izvršavanje plaćanja u budućnosti

1.44. Proračunski rezultat za tu godinu bio je pozitivan jer su prihodi (u osnovi vlastita sredstva dobivena od država članica) u 2013. godini premašili plaćanja za 1,0 milijardi eura (kao i u 2012. godini). Taj proračunski višak umanjit će potrebu za vlastitim sredstvima od država članica u 2014. godini. Međutim, poslovni je rezultat (sastavljen na obračunskoj osnovi) negativan i odražava povećanje neto pasive od 5,4 milijarde eura (vidjeti **prilog 1.3.**, tablice 1. i 6.). Ključni čimbenici bili su povećanje obračunatih rashoda i rezervacija.

1.45. Ako se nepodmirene obveze i nepodmirena dugovanja uzmu u cjelini, iznos koji je potrebno financirati iz budućih proračuna povećao se s 313 milijardi eura na dan 31. prosinca 2012. na 322 milijardu eura na dan 31. prosinca 2013. Od 322 milijarde eura, 222 milijarde eura predstavljaju nepodmirene proračunske obveze, a 99 milijardi eura ⁽³³⁾ odnosi se na bilančna dugovanja koja nisu pokrivena nepodmirenim obvezama. Nepodmirene obveze u području kohezije (naslov 1b) čine 61,6 % ukupnog iznosa (vidjeti **grafikon 1.6.**).

Grafikon 1.6. – Promjene razine ukupnih nepodmirenih obveza u području kohezije



⁽³³⁾ S iznimkom zajmova, većina će se bilančnih dugovanja u dogledno vrijeme pretvoriti u zahtjeve za plaćanjem iz proračuna. Od 143 milijarde eura obveza koje ne odražavaju zaduživanja, samo su 44 milijarde eura već pokrivena obvezama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kontinuirano dugo razdoblje od početne obveze do prihvaćanja rashoda u nekoliko rashodovnih područja

1.46. Kako bi obveza postala plaćanje u prosjeku je potrebno više od dvije godine. Postupak knjiženja rashoda ne završava uvijek samim izvršenjem obveze odnosno plaćanjem. Komisija knjiži konačne rashode obračunavanjem pretfinanciranja. To nastupa tek kada su predmetne aktivnosti završene, kada se o njima podnese izvješće i kada su prihvaćene. **Tablica 1.4.** sadržava prikaz razine isplata pretfinanciranja za koje Komisija još nije prihvatila ni potvrdila način na koji krajnji korisnici koriste ta sredstva. Bruto pretfinanciranje na kraju 2013. godine iznosilo je 79,4 milijardi eura.

1.46. Službama Komisije naloženo je da obračunavaju pretfinanciranje samo na temelju nastalih rashoda potkrijepljenih pouzdanim informacijama od primatelja, potvrđenim i prihvaćenim (vidjeti 1.12. točku (e)).

Tablica 1.4. – Raščlamba Komisijinih nepodmirenih proračunskih obveza i pretfinanciranja

(milijuna eura)

Nepodmirene proračunske obveze ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Naslov	< 2007.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Ukupno	Godine nastanka obveza ⁽³⁾	
1	4 097	337	859	3 760	12 112	28 399	51 867	65 263	166 694	2,3	
2	479	46	95	139	219	2 571	9 496	15 383	28 428	1,7	
3	6	16	50	144	214	398	728	1 522	3 078	1,1	
4	956	415	823	1 237	2 375	3 845	5 923	7 738	23 312	2,5	
5	—	—	—	—	—	1	3	339	343	0,0	
Ukupno	5 538	814	1 827	5 280	14 920	35 214	68 017	90 245	221 855 ⁽⁴⁾	2,2	
Pretfinanciranje ⁽⁵⁾											
Naslov	2007. ⁽⁶⁾	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Ukupno	Godine izvršena plaćanja ⁽⁷⁾	
1	1 776	6 947	11 888	12 476	3 710	4 743	6 867	8 746	57 153	0,8	
2	805	3 826	2 723	158	93	121	205	346	8 277	0,1	
3	3	2	69	154	224	697	1 421	1 455	4 025	2,4	
4	214	128	174	591	908	1 488	2 409	3 982	9 894	1,5	
5	—	—	—	—	—	—	1	5	6	0,0	
Ukupno (bruto pretfinanciranje)	2 798	10 903	14 854	13 379	4 935	7 049	10 903	14 534	79 355	0,6	

Napomena: Pri usporedbi ovih podataka s brojkama za 2012., treba uzeti u obzir povećanje proračuna koje smanjuje broj godina izvršavanja plaćanja prikazanog u zadnjem stupcu.

⁽¹⁾ Izvor: godišnja računovodstvena dokumentacija Europske komisije za 2013., tablica 3.5.

⁽²⁾ Izvor: Izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju – 2013. – odjeljak A.6.3

⁽³⁾ Naslov 1. – „Održivi rast” obuhvaća naslov 1a – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” i 1b – „Kohezija za rast i zapošljavanje”.

⁽⁴⁾ Nepodmirene proračunske obveze ne uključuju 557 milijuna eura iz drugih institucija.

⁽⁵⁾ Pretfinanciranje koje su osigurale druge institucije i agencije iznosi 257 milijuna eura.

⁽⁶⁾ Dio pretfinanciranja plaćen prije 2007. dodijeljen je odgovarajućem naslovu financijskog okvira na temelju odgovorne glavne uprave, budući da informacije o proračunskoj liniji nisu bile dostupne u Komisijinom informacijskom sustavu.

⁽⁷⁾ Pretfinanciranje plaćeno na dan 31. 12. 2013. podijeljeno po plaćanjima izvršenima iz odobrenih sredstava za navedenu godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.47. Iz **tablice 1.4.** vidljivo je da se najduže prosječno razdoblje od nastanka obveze do prihvaćanja rashoda odnosi na naslov 4. (EU kao globalni čimbenik), u kojem za tipičnu operaciju između preuzimanja obveze i Komisijinog knjiženja konačnih povezanih rashoda proteknu 4 godine.

Proračun se teretio za znatnu razinu sredstava, ali se sredstva nisu isplatila krajnjim korisnicima

1.48. U posljednjem izvješću⁽³⁴⁾ Komisije o instrumentima financijskog inženjeringa povezanim sa strukturnim fondovima (koje je objavljeno u rujnu 2013.), u kojem se stanje opisuje istim kao i na kraju 2012. godine, stoji da je krajnjim korisnicima isplaćeno samo 37 % iznosa plaćenih za instrumente financijskog inženjeringa. EU je do kraja 2012. godine doprinio tim fondovima s 8,4 milijarde eura. Uzimajući u obzir pritisak na proračun EU-a za plaćanja i Financijsku uredbu u čijem članku 140. stavku 7. stoji da bi se na financijskim instrumentima trebala izbjevati prekomjerna salda, Komisija bi trebala biti kritičnija prema priljevu plaćanja na tu vrstu instrumenata. Također, iznose na fiducijarnim računima trebala bi držati na najnižoj razini koja je u skladu s očekivanjem potražnjama novčanog toga tijekom naredne godine.

1.48. Komisija je svjesna ograničenja pravnog okvira tijekom višegodišnjega financijskog okvira 2007.–2013.: u skladu s člankom 78. stavkom 6. kohezijske politike u razdoblju 2007.–2013. Opće uredbe (br. 1083/2006), države članice mogu odmah tražiti od Komisije 100 % iznosa koji su uplatile u financijske instrumente u razdoblju 2007.–2013. Kao i u slučaju ostalih zahtjeva, Komisija isplatu tih zahtjeva izvršava u roku od dva mjeseca, ovisno o dostupnosti sredstava (članak 87.).

Komisija naglašava da je poduzela mjere u pogledu prekomjernih iznosa. One uključuju dodatne revizijske radnje i ocjene te osiguranje detaljnih smjernica i struktura za pružanje potpore. Nadalje, trenutni zakonodavni okvir znatno je poboljšana i u pogledu izravnog i neizravnog upravljanja (članak 140. stavak 7. Financijske uredbe) i podijeljenog upravljanja (članak 41. Uredbe (EU) br. 1303/2013) kako bi se izbjegao problem parkiranja sredstava.

U članku 41. posebno se određuje da u razdoblju 2014.–2020. države članice mogu uključiti plaćanja u instrumente financijskog inženjeringa u zahtjeve Komisiji samo u tranšama od nekoliko postotaka (najviše 25 % i ovisno o stvarnim isplatama). Iskustva iz prethodnog razdoblja, kao što je naveo Sud, u skladu s time ugrađena su u novu Uredbu.

Komisija je već ranije ukazala na nisku razinu izvršenja na početku programskog razdoblja u različitim izvješćima koja podnosi Parlamentu i Vijeću. Međutim, Komisija nije usmjerena samo na apsorpciju sredstava, već i na postizanje rezultata sufinanciranih ulaganja. Stoga ona može prihvatiti nižu razinu apsorpcije ako je osigurana kvaliteta ulaganja.

Komisija nadalje navodi da je prosječna stopa isplate u instrumente financijskog inženjeringa na kraju 2012. iznosila 40 %. Taj prosjek ukazuje na činjenicu da je većina instrumenata financijskog inženjeringa osnovana 2009. ili poslije. Između 2011. i 2012. broj financijskih instrumenata porastao je za 60 % a iznos doprinosa programa instrumentima financijskog inženjeringa porastao je za 14 %. To potvrđuje da je i 2012. osnovan znatan broj novih instrumenata financijskog inženjeringa, što je imalo utjecaj na prosječne stope isplate (vidjeti odgovor na odlomak 5.35.).

⁽³⁴⁾ Referentni broj dokumenta: COCOF_13-0093-00-EN.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kasnjenja u knjiženju proračunskih prihoda

1.49. Na dan 31. prosinca 2013, na fiducijarnom računu u EIB-u nakupila su se i ostala vraćena sredstva povezana sa⁽³⁵⁾ zajmovima u vezi s programom MEDA⁽³⁶⁾ i aktivnostima rizičnog kapitala u iznosu od 259 milijuna eura. EIB je na početku redovito prebacivao ta vraćena sredstva Komisiji. Međutim, na zahtjev Komisije⁽³⁷⁾, prebacivanje vraćenih sredstava u proračun privremeno je ukinuto 2008. godine. Slijedom toga, vraćena sredstva nakon tog datuma nisu se vraćala u proračun EU-a kao prihodi.

Potreba za dalekosežnom projekcijom novčanog toka

1.50. Nastavak povećanja iznosa koji se trebaju financirati iz budućih proračuna (vidjeti odlomak 1.45.), unatoč povećanju plaćanja u 2013. godini, dodatno ide u prilog stajalištu koje je Sud iznio u svom godišnjem izvješću za 2012. godinu. Sud i dalje smatra da bi Komisija trebala sastavljati i svake godine objavljivati dalekosežnu projekciju novčanog toka⁽³⁸⁾. Ona bi pomogla dionicima u procjeni budućih obveza u vezi s plaćanjima i proračunskih prioriteta. Također bi pomogla i Komisiji da donese potrebne odluke kako bi osigurala da se ključna plaćanja mogu izvršiti sredstvima iz odobrenih godišnjih proračuna.

1.49. Do zastoja je došlo zbog stalnih rasprava o načinu na koji bi se ta sredstva mogla najbolje ponovno upotrijebiti. To je pitanje sada riješeno Odlukom 466/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. kojom se dodjeljuje jamstvo EU-a Europskoj investicijskoj banci protiv gubitaka u okviru financijskih operacija kojima se podržavaju ulagački projekti izvan Unije (SL L 135, 8.5.2014., str. 1.), kojom se određuje:

- da će 110 milijuna EUR biti upotrijebljeno za jačanje jamstvenog fonda GU-a ECFIN (za EIB). Trenutačan status je takav da je od EIB-a zatraženo da vrati ta sredstva Komisiji,
- ostatak vraćenih sredstava (151 milijun EUR) EIB je već vratio i ta su sredstva vraćena u opći proračun.

1.50. Komisija prihvaća ovu preporuku i predstaviti će ovu prognozu u izvješću računovodstvenog službenika (članak 150. stavak 4. Financijske uredbe) tijelu koje ocjenjuje izvješće o izvršenju proračuna (tijelu koje daje razrješnicu) u rujnu 2014. No bez obzira na to, Komisija bi htjela istaknuti da već ima detaljne informacije o svojim dugoročnim proračunskim potrebama koje se upotrebljavaju u kontekstu izrade godišnjeg proračuna i praćenja višegodišnjeg financijskog okvira.

⁽³⁵⁾ Plaćanja kamata i otplata zajmova, dividende i vraćanje kapitala.

⁽³⁶⁾ Glavni instrument gospodarske i financijske suradnje na temelju euro-mediteranskog partnerstva.

⁽³⁷⁾ Na temelju zakonodavnog prijedloga o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1638/2006, koji nije usvojen.

⁽³⁸⁾ Vidjeti odlomke 1.58. i 1.59. godišnjeg izvješća Suda za 2012. godinu.

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 internetskim stranicama Suda. Pri planiranju svog revizijskog rada i određivanju opsega sadržajnog ispitivanja, Sud koristi model revizijskog jamstva. On uključuje razmatranje rizika od pojave pogrešaka u transakcijama (inherentni rizik), kao i rizika od toga da kontrolni sustavi ne uspiju spriječiti ili otkriti te ispraviti takve pogreške (kontrolni rizik).

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

2. Kako bi se procijenilo prikazuje li konsolidirana računovodstvena dokumentacija (konsolidirani financijski izvještaji i skupna izvješća o izvršenju proračuna), u svim značajnim aspektima, stvarno financijsko stanje Europske unije na kraju predmetne godine te rezultate poslovanja i novčane tokove, kao i promjene u neto imovini za tu dovršenu godinu, provodi se revizija koja obuhvaća:

- (a) evaluaciju okolnosti računovodstvenih kontrola
- (b) provjeru djelovanja ključnih računovodstvenih postupaka i postupka zaključivanja na kraju godine
- (c) analitičke provjere (dosljednosti i razumnosti) glavnih računovodstvenih podataka
- (d) analize i usklađenja računovodstvene dokumentacija i/ili salda
- (e) sadržajna ispitivanja obveza, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka te
- (f) koliko je god moguće, i u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, korištenje radom drugih revizora. To se osobito odnosi na reviziju zaduživanja i kreditiranja kojima upravlja Komisija, jamstvenog fonda za vanjsko djelovanje i fonda za nove novčane kazne koje se povremeno naplaćuju (fonda BUFI) za koji postoje potvrde vanjskih revizora.

DIO 2. – Revizijski pristup i metodologija za pravilnost transakcija

3. Revizija pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom sastoji se od:

- (a) izravnog ispitivanja transakcija (vidjeti **tablice 1.1. i 1.2.**) kako bi se utvrdilo jesu li u skladu važećim pravilima i propisima te
- (b) ispitivanja odabranih kontrolnih sustava. 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 navedene u relevantnim zakonskim aktima, je li točno izračunano 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 izračunana 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 prihoda, pri ispitivanju koje je Sud proveo nad vlastitim sredstvima od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka polazi se od relevantnih makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te se ispituju Komisijini kontrolni sustavi za njihovu obradu do primitka doprinosa država članica i njihova knjiženja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. U pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i tok carinskih pristojbi dok Komisija ne primi predmetne iznose i ne uknjiži ih u računovodstvenu dokumentaciju.

7. U pogledu rashoda, Sud ispituje 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 njihova izvršenja. Isplate predujmova ispituju se u trenutku kada krajnji primatelj sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) dostavi opravdanje u vezi s njihovim pravilnim korištenjem i kada Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja sredstvima EU-a) prihvati konačnu uporabu sredstava i obračuna isplatu predujma.

8. 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 pojavljuju i drugdje. Ogledni primjeri navedeni u ovom izvješću ne mogu biti temelj za izvođenje zaključaka o predmetnim državama članicama odnosno državama i/ili regijama korisnicama sredstava u cjelini ⁽¹⁾.

Kako Sud evaluira i prikazuje rezultate ispitivanja transakcija

9. **Pogreške** u transakcijama nastaju iz niza razloga i pojavljuju se u različitim oblicima, ovisno o prirodi nepridržavanja određenog pravila ili ugovorne obveze. U pojedinačnim transakcijama pogreška može 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 kontrolnih sustava. Sud razmatra jesu li pojedinačne pogreške mjerljive ili nemjerljive, vodeći računa o tome u kojoj je mjeri moguće izmjeriti u kolikom je dijelu iznosa postojala pogreška.

10. Brojne pogreške javljaju se u primjeni zakona o javnoj nabavi. Kako bi se poštovalo osnovno načelo tržišnog natjecanja propisano pravom EU-a, potrebno je oglašavati sve važne postupke nabave, evaluirati ponude po određenim kriterijima, ne cijepati namjerno ugovore kako bi se izbjeglo premašivanje postavljenih pragova, i sl.

11. Pri obavljanju revizije Sud posebnu pažnju posvećuje i neispunjavanju obveza iz zakona o nabavi. Sud:

(a) mjeri (i po potrebi ekstrapolira) učinak ozbiljnih povreda pravila javne nabave ⁽²⁾ na temelju toga što on utječe na cijeli iznos plaćanja povezanog s ugovorom – stopostotno mjerljiva pogreška ⁽³⁾

(b) ne mjeri manje ozbiljne pogreške koje ne utječu na ishod natječajnog postupka (nemjerljive pogreške) ⁽⁴⁾.

12. Mjerenje koje je obavio Sud može se razlikovati od mjerenja koje je obavila Komisija ili država članica pri donošenju odluke o načinu postupanja u slučaju pogrešne primjene pravila javne nabave.

⁽¹⁾ 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.

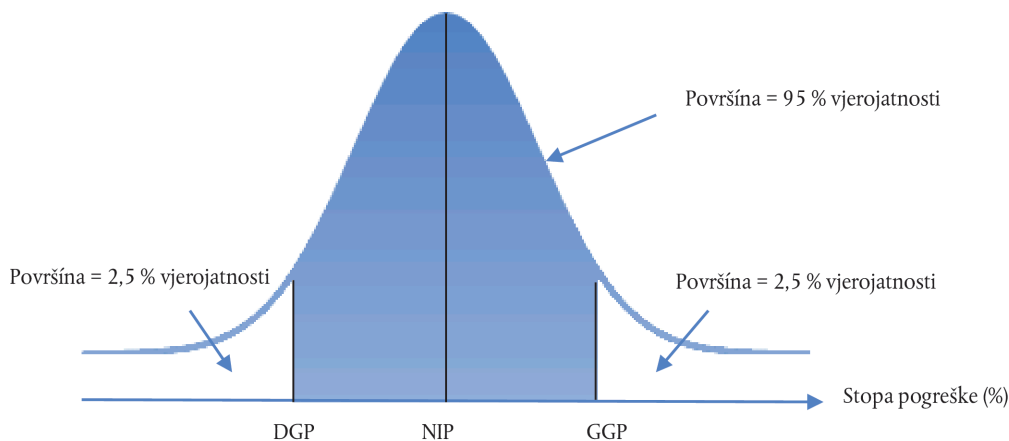
⁽²⁾ Sud smatra ozbiljnima one pogreške koje ometaju ostvarenje ciljeva koji se odnose na pravila javne nabave: pošteno natjecanje i dodjeljivanje ugovora najkvalificiranijem ponuditelju. U osnovi postoje dva sustava za dodjelu ugovora: dodjela ponudi s najmanjom cijenom ili najpovoljnijoj ponudi.

⁽³⁾ 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 koji se primjenjuju pravila javne nabave.

⁽⁴⁾ Primjeri nemjerljive pogreške: neodgovarajuća procjena ponuda koja ne utječe na ishod natječaja, formalni nedostaci u natječajnom postupku ili specifikaciji, nepridržavanje formalnih aspekata obveza u vezi s transparentnošću.

Procijenjena stopa pogreške (najizglednija pogreška)

13. Na temelju pogrešaka koje je izmjerio, Sud procjenjuje **najizgledniju stopu pogreške** (NIP) za svako posebno područje i za cjelokupnu potrošnju proračunskih sredstava. Postotak najizglednije stope pogreške je statistička procjena vjerojatnog postotka pogreške (npr. mjerljivih povreda važećih propisa, pravila te ugovornih odredbi i uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava) u određenoj skupini podataka ⁽¹⁾. Sud procjenjuje i donju granicu pogreške (DGP), kao i gornju granicu pogreške (GGP) (vidjeti grafički prikaz u nastavku).



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

15. Pri planiranju revizijskog rada, Sud nastoji poduzeti mjere koje mu omogućavaju da usporedi procijenjenu stopu pogreške u skupini podataka s razinom **značajnosti** u vezi s planiranjem koja iznosi 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

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

Kako Sud ispituje kontrolne sustave i izvješćuje o rezultatima

17. Komisija, druge institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i/ili regije korisnice sredstava uspostavile su kontrolne sustave kako bi upravljale proračunskim rizicima, uključujući i pravilnost transakcija. Ispitivanje kontrolnih sustava osobito je korisno za utvrđivanje preporuka za unaprjeđenje.

18. U svakoj skupini politika, uključujući i rashode, djeluju mnogobrojni pojedinačni sustavi. Sud svake godine odabire uzorak sustava koje procjenjuje. Rezultati procjena nadzornih i kontrolnih sustava prikazani su u obliku tablice u prilogima x.2. poglavljima 2. do 9. Ispitani sustavi kategoriziraju se 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):

⁽¹⁾
$$NIP = \frac{1}{\sum ASI} * \sum \left(ASI_i * \frac{\text{iznos pogreške}_i}{\text{revidirani iznos}_i} \right)$$
, pri čemu ASI predstavlja prosječni interval uzorkovanja, a i predstavlja brojčanu oznaku transakcija u uzorku.

Kako Sud oblikuje svoja mišljenja u jamstvenoj izvaji

19. Sud oblikuje svoje mišljenje o pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom Europske unije, koje se iznosi u jamstvenoj izvaji, na temelju svog ukupnog revizijskog rada koji je prikazan u poglavljima od 2. do 9. ovog izvješća, uključujući i 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 2013. godini iznosi 4,7 %. 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.

Prijevarena

20. Ako Sud ima razloga posumnjati da je bilo određenih neovlaštenih radnji, dužan je to prijaviti OLAF-u, uredu Unije za borbu protiv prijevarena, koji je zadužen za provođenje potrebnih istražnih mjera. Sud svake godine OLAF-u prijavi nekoliko slučajeva.

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

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

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

22. 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.

23. 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.

PRILOG 1.2.

PRAĆENJE OPAŽANJA IZ PRIJAŠNJIH GODINA U VEZI S POUZDANOŠĆU FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA

Opažanja iz prijašnjih godina	Analiza Suda o postignutom napretku	Odgovor Komisije
<p>1. Pretfinanciranje, dosjele obveze i postupci zaključivanja</p> <p>U pogledu pretfinanciranja, dosjelih obveza i povezanog zaključivanja, Sud od financijske godine 2007. otkriva računovodstvene pogreške koje sveukupno nemaju značajan financijski učinak, ali su česte. To ukazuje na potrebu za dodatnim poboljšanjem na razini pojedinih glavnih uprava.</p> <p>U pogledu knjiženja pretfinanciranih iznosa, Sud je za nekoliko glavnih uprava utvrdio da su u računovodstvenu dokumentaciju nastavile knjižiti procjene čak i kada imaju odgovarajuću osnovu za obračun pripadajućih pretfinanciranja. U pojedinim su slučajevima odgode knjiženja nastalih rashoda bile povezane s gubitkom revizijskog traga. Sud je smatrao da je u pojedinim glavnim upravama bilo potrebno značajno unaprijediti postupke.</p> <p>Komisija je računovodstvenom dokumentacijom za 2010. godinu po prvi put obuhvatila i sredstva financijskog inženjeringa, dok su računovodstvenom dokumentacijom za 2011. godinu po prvi put obuhvaćeni i predujmovi iz ostalih programa pomoći. Nepodmirena salda i oba su slučaja procijenjena na temelju pretpostavke da se sredstva tijekom operativnog razdoblja koriste ravnomjerno. Komisija treba redovito preispitivati tu pretpostavku.</p>	<p>1. Pretfinanciranje, dosjele obveze i postupci zaključivanja</p> <p>Sud je utvrdio slučajeve u kojima su u računovodstvenoj dokumentaciji bile uključene procjene (iako je u nekoliko slučajeva već postojala odgovarajuća osnova za obračun pripadajućih pretfinanciranja). Sud je utvrdio i da je u nekoliko glavnih uprava potrebno unaprijediti, uskladiti i automatizirati postupke zaključivanja.</p> <p>Nepodmirena salda i dalje se procjenjuju na temelju pretpostavke da se sredstva tijekom operativnog razdoblja koriste ravnomjerno.</p>	<p>1. Pretfinanciranje, dosjele obveze i postupci zaključivanja</p> <p>Postojeća računovodstvena pravila i smjernice koji su već dostavljeni glavnim upravama objašnjavaju pravilan tretman koji je potrebno primjenjivati pri obračunu. Določna glavna uprava mora uspostaviti novi postupak u skladu s pravilima i propisima na snazi.</p> <p>Komisija bi htjela istaknuti da je uobičajeno i da se podrazumijeva da će uvijek biti prostora za poboljšanje i da je to kontinuirani proces. Međutim, Komisija naglašava i da su u posljednjih sedam godina pretfinanciranje i računski ispravno obračunavani</p> <p>Poboljšanja se očekuju u razdoblju 2014.–2020. na temelju pravnih zahtjeva koji su sada na snazi.</p>
<p>2. Iskazivanje povrata sredstava i financijskih ispravaka</p> <p>Računovodstveni službenik usavršio je način prikazivanja informacija o povratima sredstava i financijskim ispravcima u bilješci br. 6 uz financijske izvještaje. Ta bilješka sada je usmjerena i manje opširna, ali 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>2. Iskazivanje povrata sredstava i financijskih ispravaka</p> <p>Prikazivanje informacija u bilješci br. 6. dodatno je poboljšano, ali i dalje postoje informacije koje ne poiteču iz računovodstvenog sustava. O novim poteškoćama u vezi s prikazivanjem pouzdanih financijskih informacija raspravlja se u odlomcima od 1.12. do 1.14.</p>	<p>2. Iskazivanje povrata sredstava i financijskih ispravaka</p> <p>Komisija će ispitati zajedno s državama članicama način daljnjeg unaprijeđenja informacija u skladu s prijedlozima Suda, vodeći računa o troškovima i koristima.</p>

Opažanja iz prijašnjih godina	Analiza Suda o postignutom napretku	Odgovor Komisije
<p>3. Prijenos imovine sustava Galileo</p> <p>U godišnjem izvješću za 2010. godinu i sljedećim izvješćima Sud je upozorio na zadržke odgovornog glavnog ravnatelja iznesene u njegovim godišnjim izvješćima o radu koje se odnose na pouzdanost financijskog izvještavanja Europske svemirske agencije.</p>	<p>3. Prijenos imovine sustava Galileo</p> <p>U svom godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu, odgovorni glavni ravnatelj uklonio je zadržku koja se odnosi na pouzdanost financijskog izvještavanja Europske svemirske agencije.</p>	<p>3. Prijenos imovine sustava Galileo</p>

PRILOG 1.3.

IZVADCI IZ KONSOLIDIRANE RAČUNOVODSTVENE DOKUMENTACIJE ZA 2013. GODINU⁽¹⁾

Tablica 1 – Bilanca (*)

	(milijuna eura)	
	31. 12. 2013.	31. 12. 2012.
Dugotrajna imovina		
Nematerijalna imovina	237	188
Nekretnine, postrojenja i oprema	6 104	5 978
Ulaganja obračunata metodom udjela	349	392
Financijska imovina	59 844	62 311
Potraživanja i naplativi iznosi	498	564
Pretfinanciranje	38 072	44 505
	105 104	113 938
Kratkotrajna imovina		
Popis imovine	128	138
Financijska imovina	5 571	1 981
Potraživanja i naplativi iznosi	13 182	14 039
Pretfinanciranje	21 367	13 238
Novac i novčani ekvivalenti	9 510	10 674
	49 758	40 070
Ukupna imovina	154 862	154 008
Dugoročne obveze		
Mirovine i ostala davanja za zaposlenike	(46 818)	(42 503)
Rezervacije	(1 323)	(1 258)
Financijske obveze	(54 153)	(57 232)
Ostale obveze	(2 216)	(2 527)
	(104 510)	(103 520)
Kratkoročne obveze		
Rezervacije	(545)	(806)
Financijske obveze	(3 065)	(15)
Plative obveze	(92 594)	(90 083)
	(96 204)	(90 904)
Ukupne obveze	(200 714)	(194 424)
Neto imovina	(45 852)	(40 416)
Pričuve	4 073	4 061
Iznosi koje treba zatražiti od država članica (**)	(49 925)	(44 477)
Neto imovina	(45 852)	(40 416)

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

(**) Europski parlament 20. studenoga 2013. usvojio je proračun kojim se osiguravaju plaćanja kratkoročnih obveza EU-a iz vlastitih sredstava koje prikupljaju države članice ili koje se trebaju zatražiti od država članica u 2014. godini. Nadalje, u skladu s člankom 83. Pravilnika o osoblju (Uredba Vijeća 259/68 od 29. veljače 1968. kako je izmijenjeno) države članice zajednički jamče isplatu davanja za mirovine.

⁽¹⁾ Čitateljima se preporučuje da pogledaju cjeloviti tekst konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za financijsku godinu 2013. koja uključuje konsolidirane financijske izvještaje s pojašnjenjima te skupna izvješća o izvršenju proračuna s pojašnjenjima.

Tablica 2. – Izvještaj o financijskom rezultatu (*)

	<i>(milijuna eura)</i>	
	2013.	2012.
Operativni prihodi		
Prihod od vlastitih sredstava i doprinosa	141 241	130 919
Ostali operativni prihodi	8 414	6 826
	149 655	137 745
Operativni rashodi		
Administrativni rashodi	(9 269)	(9 320)
Operativni rashodi	(138 571)	(124 633)
	(147 840)	(133 953)
Višak od operativnog poslovanja	1 815	3 792
Financijski prihodi	2 038	2 157
Financijski rashodi	(2 045)	(1 942)
Kretanja davanja za mirovine i ostala davanja za zaposlenike	(5 565)	(8 846)
Udio neto manjka zajedničkih pothvata i pridruženih subjekata	(608)	(490)
Poslovni rezultat za navedenu godinu	(4 365)	(5 329)

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

Tablica 3. – Izvještaj o novčanom toku (*)

	(milijuna eura)	
	2013.	2012.
Poslovni rezultat za navedenu godinu	(4 365)	(5 329)
Operativno poslovanje		
Amortizacija	48	39
Deprecijacija	401	405
(Povećanje)/smanjenje zajmova	20	(16 062)
(Povećanje)/smanjenje potraživanja i naplativih iznosa	923	(4 837)
(Povećanje)/smanjenje pretfinanciranja	(1 695)	(2 013)
(Povećanje)/smanjenje popisa imovine	10	(44)
Povećanje/(smanjenje) rezervacija	(196)	299
Povećanje/(smanjenje) financijskih obveza	(29)	16 017
Povećanje/(smanjenje) ostalih obveza	(311)	468
Povećanje/(smanjenje) plativih obveza	2 511	(1 390)
Proračunski višak iz prethodne godine uzet kao nenovčani prihod	(1 023)	(1 497)
Ostala nenovčana kretanja	(50)	260
Povećanje/(smanjenje) obveza za mirovine i ostala davanja za zaposlenike	4 315	7 668
Ulagačke aktivnosti		
(Povećanje)/smanjenje nematerijalne imovine te nekretnina, postrojenja i opreme	(624)	(1 390)
(Povećanje)/smanjenje ulaganja pomoću metode kapitala	43	(18)
(Povećanje)/smanjenje financijske imovine raspoložive za prodaju	(1 142)	(837)
Neto novčani tok	(1 164)	(8 261)
Neto povećanje/(smanjenje) novca i novčanih ekvivalenata	(1 164)	(8 261)
Novac i novčani ekvivalenti na početku godine	10 674	18 935
Novac i novčani ekvivalenti na kraju godine	9 510	10 674

(*) Izvještaj o novčanom toku prikazan je u istom formatu kao i u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije.

Tablica 4. – Izvještaj o promjenama u neto imovini (*)

(milijuna eura)

	Pričuve (A)		Iznosi koje treba zatražiti od država članica (B)		Neto imovina = (A) + (B)
	Pričuva fer vrijednosti	Ostale pričuve	Ukupni višak/ (manjak)	Poslovni rezultat za navedenu godinu	
Saldo na dan 31. prosinca 2011.	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Kretanja u pričuvi Jamstvenog fonda	—	168	(168)	—	0
Kretanja fer vrijednosti	258	—	—	—	258
Ostalo	—	21	(19)	—	2
Raspodjela poslovnog rezultata za 2011.	—	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)
Kretanja u pričuvi Jamstvenog fonda	—	46	(46)	—	0
Kretanja fer vrijednosti	(51)	—	—	—	(51)
Ostalo	—	12	(9)	—	3
Raspodjela poslovnog rezultata za 2012.	—	5	(5 334)	5 329	0
Proračunski rezultat za 2012. koji je pripisan državama članicama	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Poslovni rezultat za navedenu godinu	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo na dan 31. prosinca 2013.	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)

(*) Izvještaj o promjenama u neto imovini prikazan je u istom formatu kao i konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije.

Tablica 5. – Proračunski rezultat EU-a (*)

	(milijuna eura)	
Europska unija	2013.	2012.
Prihodi za financijsku godinu	149 504	139 541
Plaćanja u odnosu na odobrena sredstva za tekuću godinu	(147 567)	(137 738)
Odobrena sredstva za plaćanja prenesena u godinu N+1	(1 329)	(936)
Storniranje neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanja prenesena iz godine N-1	437	92
Tečajne razlike za navedenu godinu	(42)	60
Proračunski rezultat (**)	1 002	1 019

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

(**) Od čega je rezultat EFTA-e (4) milijuna eura u 2013. i (4) milijuna eura u 2012. godini.

Tablica 6. – Usklađivanje poslovnog rezultata s proračunskim rezultatom (*)

	(milijuna eura)	
	2013.	2012.
Poslovni rezultat za navedenu godinu	(4 365)	(5 329)
Prihodi		
Materijalna prava utvrđena u tekućoj godini koja još nisu ostvarena	(2 071)	(2 000)
Materijalna prava utvrđena prijašnjih godina i ostvarena u tekućoj godini	3 357	4 582
Obračunati prihodi (neto)	(134)	(38)
Rashodi		
Obračunati rashodi (neto)	3 216	(1 544)
Prošlogodišnji rashodi plaćeni u tekućoj godini	(1 123)	(2 695)
Pretfinanciranje s neto učinkom	(902)	820
Odobrena sredstva za plaćanje prenesena u sljedeću godinu	(1 528)	(4 666)
Plaćanja izvršena iz prijenosa i storniranja neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanje	1 538	4 768
Kretanja u rezervacijama	4 136	7 805
Ostalo	(1 028)	(670)
Poslovni rezultat agencija i EZUČ-a	(93)	(15)
Proračunski rezultat za navedenu godinu	1 002	1 019

(*) Usklađivanje poslovnog rezultata s proračunskim rezultatom EU-a prikazano je u istom formatu kao i u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije.

POGLAVLJE 2.

Prihodi

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	2.1.-2.4.
Posebne značajke prihoda	2.2.-2.3.
Revizijski opseg i pristup	2.4.
Pravilnost transakcija	2.5.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	2.6.-2.26.
Vlastita sredstva od BND-a	2.7.-2.12.
Tradicionalna vlastita sredstva	2.13.-2.19.
Vlastita sredstva od PDV-a	2.20.-2.22.
Novčane kazne i sankcije	2.23.-2.24.
Druga opća pitanja u vezi s prihodima	2.25.
Godišnja izvješća o radu	2.26.
Zaključak i preporuke	2.27.-2.29.
Zaključak za 2013. godinu	2.27.
Preporuke	2.28.-2.29.
Prilog 2.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za prihode	
Prilog 2.2. – Rezultati ispitivanja sustava za prihode	
Prilog 2.3. – Praćenje prijašnjih preporuka za prihode	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

2.1. U ovom je poglavlju predstavljena posebna procjena prihoda, koji se sastoje od vlastitih sredstava i ostalih prihoda. U **tablici 2.1.** nalaze se ključne informacije o prihodima u 2013. godini.

Tablica 2.1. – Prihodi – Ključne informacije za 2013. g.

Vrsta prihoda	Opis	Prihodi u 2013. g. (milijuna eura)
Vlastita sredstva od BND-a	Vlastita sredstva od BND-a (bruto nacionalnog dohotka) iz tekuće financijske godine	110 032
Tradicionalna vlastita sredstva (TVS)	Carine i pristojbe na šećer	15 366
Vlastita sredstva od PDV-a	Sredstva od PDV-a (poreza na dodanu vrijednost) iz tekuće financijske godine	14 542
Ispravak proračunskih neuravnoteženosti	Ispravak za Ujedinjenu Kraljevinu	166
Smanjenje doprinosa od BND-a	Odobreno Nizozemskoj i Švedskoj	-6
	UKUPNA VLASTITA SREDSTVA	140 100
Doprinosi i povrati povezani sa sporazumima i programima Unije/Zajednice		3 897
Kamate na zakašnjele uplate i novčane kazne		2 973
Prihodi od osoba koje rade u institucijama i ostalim tijelima Unije		1 199
Viškovi, salda i usklađenja		698
Prihodi koji proizlaze iz administrativnog poslovanja institucija		611
Razni prihodi		24
Zaduživanje i kreditiranje		2
	UKUPNI OSTALI PRIHODI	9 404
UKUPNI PRIHODI ZA NAVEDENU GODINU		149 504

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke prihoda

2.2. Većina prihoda proizlazi iz vlastitih sredstava (93,7 % prihoda)⁽¹⁾ koja se dijele u tri kategorije:

- Vlastita sredstva od bruto nacionalnog dohotka (BND-a) proizlaze iz primjene jedinstvene stope na BND država članica (110 032 milijuna eura, 73,6 % prihoda). Izračun doprinosa država članica temelji se na projekcijama podataka o BND-u⁽²⁾. Te je podatke moguće izmijeniti⁽³⁾ u razdoblju od četiri godine nakon čega nad njima nastupa zastara⁽⁴⁾. Nakon što se u obzir uzmu svi drugi izvori prihoda, vlastita sredstva od BND-a koriste se za uravnoteženje proračuna EU-a⁽⁵⁾. Glavni rizici za pravilnost leže u mogućnosti da povezani statistički podatci nisu sastavljeni u skladu s pravilima Unije ili da ih Komisija nije obradila u skladu s tim pravilima.
- Tradicionalna vlastita sredstva (TVS) prihodi su od carinskih pristojbi na uvoz i od proizvodnih naknada za šećer. Tradicionalna vlastita sredstva utvrđuju i prikupljaju države članice. Tri četvrtine tih iznosa uplaćuju se u proračun EU-a (15 366 milijuna eura, 10,3 % prihoda), a preostala se četvrtina zadržava za pokrivanje troškova naplate. Glavni rizici u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima su cjelovitost, točnost i pravovremenost pristojbi koje se stavljaju Uniji na raspolaganje.

⁽¹⁾ Odluka Vijeća 2007/436/EZ, Euratom od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL L 163, 23.6.2007., str. 17.) i Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL L 130, 31.5.2000., str. 1.), kako je zadnje izmijenjena Uredbom (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⁾ Izmjene se uzimaju u obzir pri izračunu salda BND-a država članica te usklađivanja iz prethodnih godina koja također pridonose godišnjem proračunu prihoda. Te izmjene u svakoj državi članici mogu biti pozitivne ili negativne. U 2013. godini, neto salda i usklađivanja BND-a iznosila su 162 milijuna eura, odnosno 0,1 % prihoda (pozitivna usklađenja iznosila su 1 177 milijuna eura ili 0,8 % prihoda, a negativna 1 015 milijuna eura ili 0,7 % prihoda).

⁽⁴⁾ Osim ako postoje zadržke (vidjeti odlomak 2.7.).

⁽⁵⁾ Svako umanjeno (ili uvećano) prikazivanje BND-a pojedine države članice, premda nema učinka na ukupna vlastita sredstva od BND-a, utječe na povećanje (ili smanjenje) doprinosa ostalih država članica dok se ne isprave podatci o BND-u.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

— Vlastita sredstva od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) proizlaze iz primjene jedinstvene stope na teorijski usklađene osnovice PDV-a⁽⁶⁾ država članica (14 542 milijuna eura, 9,7% prihoda). Glavni rizici leže u cjelovitosti i točnosti informacija koje dostavljaju države članice, točnosti Komisijinih izračuna doprinosa koje je potrebno platiti te pravovremenosti plaćanja država članica.

2.3. Glavni rizici u pogledu ostalih prihoda odnose se na Komisijino upravljanje novčanim kaznama i pogreškama u izračunu doprinosa koji su povezani sa sporazumima Unije/Zajednice.

Revizijski opseg i pristup

2.4. U **dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlja 1. opisuje se opći revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju prihoda potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti:

- (a) Revizijom je obuhvaćeno ispitivanje na razini Komisije uzorka od 55 naloga za povrat sredstava⁽⁷⁾, kako je utvrđeno u odlomku 6. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz naloga za povrat sredstava u okviru prihoda.
- (b) Procjenom kontrolnih sustava ispitani su:
 - i. Komisijini sustavi kojima se osigurava da su podaci o BND-u država članica prikladni kao osnova za potrebe vlastitih sredstava i Komisijini sustavi za izračun i naplatu doprinosa u vezi s vlastitim sredstvima od BND-a⁽⁸⁾;
 - ii. Komisijini sustavi za tradicionalna vlastita sredstva, uključujući praćenje revizija poslije carinjenja koje su provele države članice;
 - iii. računovodstveni sustavi za tradicionalna vlastita sredstva u tri odabrane države članice Njemačkoj, Nizozemskoj i Rumunjskoj⁽⁹⁾ te pregled njihovih sustava za revizije poslije carinjenja;

⁽⁶⁾ Na četiri se države članice (Njemačku, Nizozemsku, Austriju i Švedsku) primjenjuje niža stopa preuzetih obveza u razdoblju od 2007. do 2013. godine.

⁽⁷⁾ Nalog za povrat sredstava postupak je kojim dužnosnik za ovjeravanje knjiži materijalno pravo Komisije kako bi se naplatio iznos koji je potrebno naplatiti.

⁽⁸⁾ Polazište za procjenu bile su usuglašene projekcije podataka o BND-u. Sud ne može dati mišljenje o kvaliteti podataka koje su usuglasile Komisija i države članice.

⁽⁹⁾ Revizijom koju je proveo Sud ne može se obuhvatiti neprijavljena uvezena roba ili roba koja je izmakla carinskom nadzoru.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- iv. Komisijini sustavi za osiguravanje ispravnog izračuna i naplate vlastitih sredstava od PDV-a ⁽¹⁰⁾;
- v. Komisijino upravljanje novčanim kaznama i sankcijama;
- vi. godišnja izvješća o radu za 2013. godinu Glavne uprave za proračun (GU za proračun) i Eurostata.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

2.5. **Prilog 2.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 55 transakcija koje je Sud revidirao ni u jednoj nije postojala pogreška.

- Revizijom koju je proveo Sud nije utvrđena nijedna pogreška u Komisijinom izračunu doprinosa država članica na osnovi podataka o PDV-u i BND-u ili u njihovom plaćanju.
- Sud je utvrdio da se, općenito gledajući, u nalogima za povrat koje je izdala Komisija odražavaju izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima koja su podnijeje države članice.
- Revizijom koju je proveo Sud nije utvrđena nijedna pogreška u izračunima ili plaćanjima za transakcije koje se odnose na ostale prihode.

ISPITIVANJE ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA

2.6. **Prilog 2.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava koje je Sud ispitao.

Vlastita sredstva od BND-a

2.7. Zadržka ⁽¹¹⁾ predstavlja sredstvo koje omogućuje da se upitni sastavni dijelovi podataka o BND-u koje je podnijela određena država članica mogu ispraviti i nakon propisanog roka od četiri godine. Uporaba zadržki stoga je dio procesa unutarnje kontrole. Komisija i države članice trebaju nastojati ukloniti upitne sastavne dijelove što je prije moguće.

⁽¹⁰⁾ Polazište za reviziju koju je proveo Sud bila je usklađena osnovica PDV-a koju su pripremile države članice. Statistika i podatci koje su dostavile države članice nisu izravno ispitani.

⁽¹¹⁾ 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. godine BNP, a nakon toga BND).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.8. Na kraju 2013. godine postojalo je 114 posebnih zadržki (vidjeti **tablicu 2.2.**). Tijekom 2013. godine izražena je 21 posebna zadržka⁽¹²⁾, a 12 ih je uklonjeno. I dalje postoji jedna posebna zadržka u vezi s BNP-om koja se odnosi na razdoblje od 1995. do 2001. godine. Sud je izračunao da je financijski učinak zadržki u vezi s BND-om i BNP-om koje su uklonjene 2013. godine⁽¹³⁾ neto smanjenje doprinosa za dotične države članice u iznosu od 583,5 milijuna eura⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Od ukupno 21 zadržke, njih 19 izraženo je nakon dovršetka ciklusa provjere za Bugarsku i Rumunjsku. Jedna je zadržka izražena za Austriju nakon posjeta za dijalog u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita, a jedna je iznesena za Ujedinjenu Kraljevinu na temelju pitanja obrađenih u tematskom izvješću Suda br. 11/2013, „Dobivanje točnih podataka o bruto nacionalnom dohotku (BND): strukturiraniji i usmjereniji pristup poboljšao bi djelotvornost Komisijine provjere”.

⁽¹³⁾ Sud je utvrdio financijski učinak uklanjanja zadržki tako što je uzeo u obzir sve izmjene u osnovici BND-a nastale zbog uklanjanja zadržki u 2013. godini koje su se odnosile na godine nad kojima je već nastupila zastara.

⁽¹⁴⁾ Razlika između povećanja od 0,4 milijuna eura i smanjenja od 583,9 milijuna eura.

Tablica 2.2. – Posebne zadržke u vezi s BND-om/BNP-om država članica na dan 31. prosinca 2013. ⁽¹⁾

Država članica	Postojeće zadržke na dan 31. 12. 2012.	Zadržke izražene u 2013. g.	Zadržke uklonjene u 2013. g.	Postojeće zadržke na dan 31. 12. 2013.	Najranija godina na koju se zadržke primjenjuju
Belgija	3	0	0	3	2002.
Bugarska	—	8	0	8	2007.
Češka Republika	2	0	0	2	2004.
Danska	1	0	0	1	2002.
Njemačka	2	0	0	2	2002.
Estonija	2	0	0	2	2004.
Irska	1	0	1	0	—
Grčka	9	0	0	9	1995.
Španjolska	3	0	0	3	2002.
Francuska	2	0	0	2	2002.
Italija	3	0	0	3	2002.
Cipar	5	0	0	5	2004.
Latvija	10	0	0	10	2004.
Litva	2	0	0	2	2004.
Luksemburg	2	0	1	1	2002.
Mađarska	10	0	0	10	2004.
Malta	8	0	1	7	2004.
Nizozemska	4	0	4	0	—
Austrija	1	1	1	1	2009.
Poljska	11	0	0	11	2004.
Portugal	3	0	0	3	2002.
Rumunjska	—	11	0	11	2007.
Slovenija	3	0	1	2	2004.
Slovačka	2	0	0	2	2004.
Finska	1	0	0	1	2002.
Švedska	4	0	0	4	2002.
Ujedinjena Kraljevina	11	1	3	9	2002.
UKUPNO	105	21	12	114	

⁽¹⁾ Transverzalne posebne zadržke nisu uključene u tablicu.

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.9. Osim posebnih zadržki u vezi s BND-om, Komisija je izrazila posebne transverzalne zadržke. Te je zadržke Komisija definirala kao obavijesti svim državama članicama kako bi mogla usporediti sastavljanje podataka koje je s njima povezano. U 2013. godini izražene su dvije nove transverzalne zadržke⁽¹⁵⁾ što je povećalo broj otvorenih transverzalnih zadržki na osam. Komisija je za šest već postojećih transverzalnih zadržki započela postupak ukidanja u slučaju triju zadržki to je dovelo do ukidanja u određenim državama članicama⁽¹⁶⁾.

2.10. Jedina opća zadržka koja je postojala na kraju 2013. godine odnosila se na grčke podatke o BND-u kojima su bile obuhvaćene 2008. i 2009. godina. Zadržka za 2008. godinu izražena je u 2012. godini budući da su se podatci za tu godinu temeljili na preliminarnim procjenama. Zadržku nije bilo moguće ukloniti u 2013. godini budući da Grčka Komisiji nije dostavila nove informacije. Zadržka se morala produžiti na 2009. godinu kako bi se izbjegla zastara (vidjeti prvu alineju odlomka 2.2.) jer su se podatci za tu godinu i dalje temeljili na preliminarnim procjenama.

2.11. Komisija pomno prati stanje u vezi s problemima s kojima se Grčka susreće pri sastavljanju nacionalnih računa, što uključuje i redovite posjete. Sud pozdravlja činjenicu da Komisija izražava opće zadržke za grčke podatke o BND-u te tako čuva financijske interese EU-a. Međutim, produžena uporaba općih zadržki može dovesti do proračunskih nesigurnosti.

2.12. Tijekom 2013. godine na sastancima Odbora za BND raspravljalo se o području neslužbenog gospodarstva. Komisija je navela da razina usklađivanja podataka nije u skladu s uobičajenim standardima europske statistike. Sud je već ranije ukazao na ovo pitanje te iznio posebnu preporuku u svom tematskom izvješću br. 11/2013.

ODGOVORI KOMISIJE

2.9. Nastavilo se s rješavanjem transverzalnih rezervacija. U 2014. proces se ubrzava i već tijekom prvog tromjesečja uklonjeno je 25 takvih rezervacija.

2.10. U okviru nedavno započetog projekta pomoći predviđa se kratkoročni akcijski plan poboljšanja grčkih godišnjih nacionalnih računa.

2.11. Trenutačno postoji još samo jedna opća rezervacija.

2.12. Sveobuhvatnost je već od početka važno pitanje u postupku provjere BNP-a/BND-a, a to će biti i dalje.

Ako je osigurana ukupna sveobuhvatnost ukupnih iznosa BND-a koji se upotrebljavaju za potrebe vlastitih sredstava, države članice nisu dužne izraditi odvojene procjene pojedinačnih elemenata nepromatrnog gospodarstva.

⁽¹⁵⁾ „Evidencija poreza na registraciju vozila” i „Izračun intermedijarne potrošnje za stvarne i pripisane najamnine pri procjeni proizvodnje stambenih usluga”, temelje se na pitanjima obrađenim u tematskom izvješću Suda br. 11/2013.

⁽¹⁶⁾ Transverzalna zadržka III. (obrada subjekata s malom fizičkom prisutnošću ili bez nje) uklonjena je u 19 zemalja, transverzalna zadržka IV. (obrada programa odlaganja starih automobila) uklonjena je u 17 zemalja i transverzalna zadržka V. (obrada zadružnih stanovanja) uklonjena je u 11 zemalja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Tradicionalna vlastita sredstva

2.13. Carinska tijela mogu, nakon puštanja robe i radi utvrđivanja točnosti podataka navedenih u deklaraciji, provjeriti trgovačke isprave i podatke koji se odnose na uvozne radnje⁽¹⁷⁾. Te provjere, koje uključuju revizije poslije carinjenja⁽¹⁸⁾, nazivaju se naknadnim kontrolama. Trebale bi se zasnivati na analizi rizika na temelju kriterija koji su razvijeni na nacionalnoj razini, razini Zajednice te, ako je to moguće, na međunarodnoj razini⁽¹⁹⁾.

2.14. Revizijom koju je proveo Sud utvrđeno je da su se kvaliteta, opseg i rezultati revizija poslije carinjenja znatno razlikovali u tri posjećene države članice⁽²⁰⁾. U utvrđivanju, odabiru i inspekciji uvoznika nakon odobrenja za puštanje robe u slobodni promet utvrđeni su sljedeći nedostaci:

(a) Utvrđivanje i odabir uvoznika:

i. Za revizije poslije carinjenja ne postoje pravno obvezujući standardi EU-a za analizu rizika.

ii. Metodologije država članica za odabir uvoznika nad kojima treba provesti inspekciju nisu usklađene.

iii. Na razini EU-a ne postoji baza podataka o uvozu s informacijama koje bi se mogle uporabiti za utvrđivanje i odabir uvoznika za revizije poslije carinjenja⁽²¹⁾.

2.14. Komisija će dalje obrađivati nalaze Suda. U slučaju nedostataka zatražit će od država članica da poduzmu popravne mjere.

(a)

i. Razmjena informacija o rizicima jest zakonski zahtjev, no kriteriji rizika kako su definirani u najnovijoj verziji Vodiča za reviziju carina (ožujak 2014.) nisu pravno obvezujući. Komisija dostavlja državama članicama informacije u obliku obavijesti o uzajamnoj pomoći i obavijesti s obrascem za informiranje o rizicima (OIR) kako bi se države mogle njima koristiti pri oblikovanju analize rizika. U okviru svojih inspekcijskih pregleda 2014. Komisija provjerava kako se države članice koriste tim informacijama.

ii. U novom Vodiču za reviziju carina (uz odgovarajući program carine) utvrđen je zajednički usklađen pristup provedbi revizija poslije carinjenja.

iii. Komisija upravlja bazom podataka uvoza u države članice (Surveillance II), u kojoj nisu navedena imena uvoznika. Bazom podataka Surveillance III trebalo bi se pružati više informacija, čime će se omogućiti identifikacija uvoznika, no ona neće biti potpuno operativna prije 2018.

⁽¹⁷⁾ Članak 78. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL L 302, 19.10.1992., str. 1.).

⁽¹⁸⁾ „Revizija poslije carinjenja metoda je kontrole gospodarskih subjekata ispitivanjem njihove računovodstvene dokumentacije, zapisa i sustava.” Izvor: Vodič za reviziju carina.

⁽¹⁹⁾ Članak 13. stavak 2. Carinskog zakonika Zajednice.

⁽²⁰⁾ Pristup Njemačke je, u usporedbi s nizozemskom i rumunjskim pristupom, imao najveću razinu strukturiranosti u pogledu analize rizika te primjene i izvedbe revizija poslije carinjenja.

⁽²¹⁾ Radi sigurnosti i zaštite Komisija vodi bazu podataka o uvozu u države članice, no, budući da se u njoj ne navode imena uvoznika, podatci nisu od koristi za revizije poslije carinjenja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ova tri aspekta ograničavaju djelotvornost utvrđivanja i odabira uvoznika za revizije poslije carinjenja. Može se dogoditi da se najrizičniji uvoznici ne odaberu te da se nad određenim uvoznicima nikad ne provede inspekcija. Primjerice, uvoznici čija se roba za uvoz velike ukupne vrijednosti carini u nekoliko država članica nikad neće biti odabrani za inspekciju ako nacionalna carinska tijela smatraju da pojedinačna vrijednost uvoza u svakoj državi članici nije značajna.

(b) Inspekcija uvoznika:

- i. Minimalni standardi za revizije poslije carinjenja još uvijek nisu zakonskim mjerama utvrđeni na razini EU-a te je stoga državama članicama prepušteno da uspostave vlastiti okvir⁽²²⁾. Iako je Komisija razvila neobvezujući vodič za reviziju carina⁽²³⁾, posjećene države članice nisu ga koristile, dok su se revizijske metodologije razlikovale. Komisija u posljednjih nekoliko godina nije vršila praćenje ovog područja.
- ii. Pri carinjenju robe u određenoj državi članici (A) koja se razlikuje od države članice u kojoj se uvoznik nalazi (B), provedba revizija poslije carinjenja i bilo koji naknadni postupci naplate koje pokrene država članica (A) puno su zahtjevniji jer je za uvoznika nadležna druga država članica (B) (vidjeti primjer u okviru 2.1.). Odbor za Carinski zakonik ukazao je na ovaj problem 2000. godine, ali nisu poduzete nikakve mjere po tom pitanju.

(b)

- i. U okviru svojih godišnjih inspekcija Komisija provjerava različite elemente carinskih kontrola u državama članicama, uključujući elemente revizija nakon carinjenja.

Komisija je carinskim nadležnim tijelima svih država članica dostavila Vodič za reviziju carina kako bi se postigao potpuno usklađen pristup reviziji za potrebe carinskih kontrola i promicale prihvaćene revizijske kontrole u EU-u. Komisija izražava žaljenje što se države članice koje je posjetio Sud nisu koristile Vodičem te će zatražiti od svih država članica da se učinkovito koriste novim Vodičem za reviziju carina.

- ii. Iako dobra revizijska praksa ukazuje na to da države članice međusobno komuniciraju, posebice kada poduzeće uveze veliku količinu robe u državu članicu različitu od one u kojoj se nalazi njegovo sjedište, carinskim zakonom EU-a nije određena pravna obveza države članice uvoza da tako i postupi. Ipak, u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 515/97 svaka država članica može opcijom uzajamne pomoći zatražiti pomoć od carinskog nadležnog tijela druge države članice. U novom vodiču za reviziju upućuje se na tu opciju.

⁽²²⁾ Za primjenu članaka 13. i 78. Carinskog zakonika Zajednice.

⁽²³⁾ Vodič je rezultat suradnje država članica i Komisije u okviru projektne skupine za carine iz 2007. godine u vezi sa sustavima revizije poslije carinjenja. Međutim, države članice nisu obvezne primjenjivati vodič.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 2.1. – Slabi rezultati naplate u slučaju kada se uvoznik nalazi u državi članici koja se razlikuje od države članice u kojoj se odobrava puštanje robe u slobodni promet

Na temelju obavijesti koju je poslao OLAF, nizozemska je carina utvrdila uvoz tekstila iz Kine izrazito male vrijednosti koji je deklariran u Rotterdamu (u Nizozemskoj).

Slijedom toga, nizozemska je carina u poslovnim prostorima deklariranih uvoza u Nizozemskoj provela inspekcije u vezi s tim uvozom. Na temelju tih inspekcija poslana su obavijesti o pokretanju postupka naplate ukupnog duga od otprilike 50 milijuna eura. Većina obavijesti o pokretanju postupka naplate duga poslana je trgovačkim društvima čija su sjedišta u drugim državama članicama.

Ostvarena stopa naplate bila je vrlo niska: u vrijeme revizije u računima B nepodmireni iznos bio je veći od 45 milijuna eura, a nizozemska je carina smatrala naplatu nepodmirenih dugova malo vjerojatnom.

U jednom od ovih slučajeva nizozemska je carina utvrdila da je roba istovarena u Hamburgu (u Njemačkoj) te prevezena do Rotterdamu (u Nizozemskoj). Ta je roba u Rotterdamu dobila odobrenje za puštanje u slobodni promet nakon čega je odvezena na konačno odredište u Poljskoj. Budući da nije postojalo ekonomski opravdano ili logističko obrazloženje za prometne pravce koji su korišteni, u ovom se konkretnom slučaju čini da su uvoznici tražili odobrenje za puštanje robe u slobodni promet u drugoj državi članici kako bi smanjili vjerojatnost kontrole i izbjegli moguće složene postupke naplate.

- iii. Sud je utvrdio da u dvjema posjećenim državama članicama Nizozemskoj i Rumunjskoj) pri provođenju revizija nakon carinjenja kod određenih uvoznika nije ispitana uvezana roba koju je isti uvoznik carinio u drugoj državi članici. U Njemačkoj inspektori idu korak dalje tako što provjeravaju je li roba podvrgnuta carinskom postupku u drugoj državi članici te, ako pronađu odstupanja, obavještavaju druge države članice na koje se to odnosi ⁽²⁴⁾ (vidjeti okvir 2.2.).

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 2.1. – Slabi rezultati naplate u slučaju kada se uvoznik nalazi u državi članici različitoj od države članice u kojoj se odobrava puštanje robe u slobodni promet

Komisija će nadalje rješavati to pitanje s nizozemskim carinskim nadležnim tijelima. Komisija sustavno prati mjere naplate država članica za iznose više od 50 000 EUR koji su otpisani iz računa B i o kojima je bila obaviještena u skladu s važećim zakonodavstvom. Ako se nenaplaćivanje može pripisati državi članici, Komisija će od nje zatražiti da osigura predmetni iznos.

- iii. Komisija će dalje obrađivati nalaze Suda. U slučaju nedostataka zatražit će od država članica da poduzmu popravne mjere.

⁽²⁴⁾ U okviru programa uzajamne pomoći (Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima (SL L 82, 22.3.1997., str. 1)).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 2.2. – Razmjena informacija u vezi s odstupanjima koja su otkrivena kod jednog uvoznika u jednoj državi članici, a koja su se također odnosila na druge države članice

Njemačka je carina otkrila pogrešku u vezi s razvrstavanjem robe u carinsku tarifu koja se također odnosila na uvezenu robu koja se carinila u dvije druge države članice (u Francuskoj i Ujedinjenoj Kraljevini). Njemačka carinska tijela obavijestila su navedene države članice o utvrđenim odstupanjima. Unatoč tome, do svibnja 2014. godine, 15 mjeseci kasnije, njemačka nadležna tijela od tih dviju država članica nisu dobila nikakve povratne informacije u vezi s mogućim mjerama naplate.

iv. Razina provedbe revizijskih planova za 2012. godinu bila je niska u Rumunjskoj i Nizozemskoj.

2.15. 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”) ⁽²⁵⁾.

2.16. Revizijama koje je proveo Sud u trima državama članicama utvrđeni su nedostaci u vezi s upravljanjem računima B. Primjerice, iznosi koji su se smatrali nenaplativima ⁽²⁶⁾ bili su prikazani manjima ⁽²⁷⁾ ili su utvrđena velika kašnjenja u postupcima provedbe i praćenja.

2.17. Usto je Sud utvrdio nedostatke u vezi s upravljanjem računima A u Nizozemskoj budući da su i dalje potrebne ručne intervencije kako bi se pripremila izvješća o računima A zbog čega postoji rizik od pogrešaka ⁽²⁸⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 2.2. – Razmjena informacija u vezi s odstupanjima koja su otkrivena kod uvoznika u jednoj državi članici, a koja su se također odnosila na druge države članice

Komisija s državama članicama obrađuje sva pitanja iz vlastitih izvješća o inspekcijama i izvješća Suda, a u slučaju nedostataka od država članica zatraži da poduzmu odgovarajuće popravne mjere.

2.17. Komisija će dalje rješavati to pitanje s nizozemskim nadležnim tijelima tijekom svoje redovne obrade pitanja koja je postavio Sud.

⁽²⁵⁾ 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 unijeti u odvojenu računovodstvenu dokumentaciju.

⁽²⁶⁾ U skladu s člankom 6. stavkom 4. točkom (b) Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000.

⁽²⁷⁾ Ti slučajevi nisu utjecali na pouzdanost ukupnog iznosa navedenog u zasebnoj računovodstvenoj dokumentaciji i povezanom otpisu iskazanom u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije.

⁽²⁸⁾ Primjerice, u Nizozemskoj su napravljene pogreške u obradi nenaplativih iznosa povezanih s računima A i B za razdoblje od siječnja 2005. do travnja 2012. godine, što je dovelo do toga da su nizozemska tijela vlasti izvršila plaćanja tradicionalnih vlastitih sredstava u iznosu od 12,3 milijuna eura (nakon umanjenja od 25 % za troškove naplate) u 2012. godini i daljnjih kamata u iznosu od 6,5 milijuna eura u 2013. godini.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.18. Inspekcijama koje je Komisija provela tijekom 2013. godine također su utvrđeni nedostaci u upravljanju računima B u većini posjećenih država članica ⁽²⁹⁾. Dvjesto inspekcijama koje su provedene u Grčkoj utvrđeni su znatni problemi pri upravljanju računima B ⁽³⁰⁾.

2.19. Iz Komisijinih inspekcija u državama članicama proizlaze „otvorena pitanja” ⁽³¹⁾. Otvorena pitanja mogu imati potencijalan financijski učinak te se zatvaraju kada države članice poduzmu prikladne korake. Na kraju godine postojalo je ukupno 341 otvoreno pitanje od kojih je 35 otvoreno duže od pet godina (vidjeti **tablicu 2.3.**).

ODGOVORI KOMISIJE

2.18. *Inspekcije koje provodi Komisija obuhvaćaju provjeru računa B za ured(e) posjećenih država članica, a nalazi su općenito jednokratne prirode i pokazuju pojedinačne poteškoće u postupku naplate za tradicionalna vlastita sredstva. Rijetko su sustavne prirode, čime bi se utjecalo na upravljanje predmetnim računom. U računu takve prirode (niz problematičnih i osporavanih slučajeva koji mogu imati različita pravna tumačenja) nalazi su neizbježno jednokratne prirode. Situacija u Grčkoj iznimna je i predmet je posebne daljnje obrade.*

2.19. *Službe Komisije neprestano surađuju s državama članicama kako bi se riješila otvorena pitanja. Iako su neka pitanja iz inspekcija Komisije ili revizija Suda relativno jednostavna i može ih se brzo riješiti i zaključiti, druga pitanja postavljena u vezi s državama članicama složenije su prirode i mogu iziskivati zakonodavne ili organizacijske promjene ili pak pravni postupak. U tim slučajevima službe Komisije ne mogu zaključiti pitanja u kratkom vremenskom razdoblju. Od 341 pitanja koja je Sud označio kao otvorena, 313 je i dalje otvoreno krajem svibnja 2014. Među njima 27 je otvoreno duže od pet godina.*

⁽²⁹⁾ Inspekcijama Komisije obuhvaćeno je pitanje računa B u 22 države članice, a u 17 država članica utvrđeno je da postoje problemi.

⁽³⁰⁾ U izvješću Komisije stoji da je ispitivanje slučajeva u vezi s računima B potvrđuje da Grčka ne poštuje svoje pravne obveze na temelju članka 17. stavaka 2. i 3. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000.

⁽³¹⁾ Tijekom 2013. godine objavljeno je ukupno 29 izvješća o inspekcijama u kojima je izneseno 98 novih „otvorenih pitanja”.

Tablica 2.3. – Otvorena pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima na dan 31. prosinca 2013.

Država članica	Otvorena pitanja na dan 31. 12. 2012.	Pitanja otvorena u 2013. g.	Pitanja zatvorena u 2013. g.	Otvorena pitanja na dan 31. 12. 2013.	Pitanja otvorena dulje od pet godina	Najranija godina otvaranja pitanja
Belgija	14	6	9	11	0	2009.
Bugarska	14	4	8	10	0	2009.
Češka Republika	8	3	5	6	0	2012.
Danska	15	3	1	17	0	2009.
Njemačka	28	1	12	17	9	2001.
Estonija	4	0	3	1	0	2012.
Irska	10	6	6	10	0	2011.
Grčka	33	4	3	34	5	2002.
Španjolska	17	4	1	20	0	2009.
Francuska	40	5	11	34	7	2003.
Italija	23	3	11	15	0	2009.
Cipar	6	2	0	8	0	2011.
Latvija	6	0	3	3	0	2011.
Litva	5	0	0	5	0	2011.
Luksemburg	7	1	3	5	0	2011.
Mađarska	12	4	9	7	0	2011.
Malta	2	4	2	4	0	2013.
Nizozemska	29	13	6	36	4	2005.
Austrija	3	2	0	5	0	2009.
Poljska	11	2	3	10	4	2006.
Portugal	16	2	3	15	5	2002.
Rumunjska	11	4	2	13	0	2011.
Slovenija	5	0	5	0	0	—
Slovačka	4	1	4	1	0	2013.
Finska	7	5	2	10	1	1998.
Švedska	11	10	1	20	0	2009.
Ujedinjena Kraljevina	19	9	4	24	0	2009.
UKUPNO	360	98	117	341	35	

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Vlastita sredstva od PDV-a

2.20. Na kraju godine postojale su ukupno 103 zadržke⁽³²⁾ (vidjeti **tablicu 2.4.**). Komisija je tijekom 2013. godine uklonila 81 zadržku (u usporedbi s njih 57 prethodne godine). Od toga se 21 zadržka odnosila na kršenje zakonskih propisa. Osam takvih zadržki uklonjeno je jer je Sud Europske unije presudio da su zakonski akti država članica u skladu s Direktivom o PDV-u. U preostalih 13 slučajeva izračunata je novčana naknada za slučajeve u kojima je kršenje zakonskih propisa imalo učinak na osnovicu vlastitih sredstava od PDV-a.

2.21. Sud je izračunao da neto financijski učinak uklanjanja zadržki u 2013. godini za godine nad kojima je nastupila zastara⁽³³⁾ odgovara povećanju vlastitih sredstava od PDV-a u iznosu od 81,7 milijuna eura⁽³⁴⁾.

2.22. Na kraju 2013. godine postojalo je 12 dugotrajnih zadržki koje je izrazila Komisija⁽³⁵⁾, jedna manje nego prethodne godine. Tijekom 2013. godine uklonjeno je sedam zadržki koje su na kraju 2012. godine bile dugotrajne. Šest zadržki koje je izrazila Komisija postale su „dugotrajne” jer se odnose na 2004. godinu. Na kraju 2013. godine postojale su i četiri dugotrajne zadržke koje su izrazile države članice (tri su zadržke bile istovjetne Komisijinim zadržkama).

2.21. *Komisija smatra da ta brojka nije prikladan pokazatelj ishoda programa inspeksijskih pregleda vlastitih sredstava od PDV-a i ne može se upotrijebiti kao pokazatelj bilo kojeg trenda.*

2.22. *Komisija je nastavila surađivati s državama članicama tijekom 2013. kako bi se riješila pitanja na temelju kojih su postavljene rezervacije. Komisija smatra da je tijekom 2013. postignut značajan napredak.*

⁽³²⁾ Obilježja zadržki pojašnjena su u odlomku 2.7.

⁽³³⁾ Sud je utvrdio financijski učinak uklanjanja zadržki tako što je u obzir uzeo sve izmjene u osnovici PDV-a nastale zbog Komisijinih aktivnosti kontrole za razdoblje od 1995. do 2009. godine. Tijekom 2013. godine nastupila je zastara nad 2009. godinom te se izmjene u osnovici PDV-a iz 2009. godine ili iz prethodnih godina mogu napraviti samo ako postoji zadržka. Vodio se računa i o učincima postavljanja gornje granice.

⁽³⁴⁾ Razlika između povećanja od 218,3 milijuna eura i smanjenja od 136,6 milijuna eura.

⁽³⁵⁾ Sve zadržke koje postoje barem 10 godina, odnosno koje su izražene do kraja 2013. godine i odnose se na 2004. godinu ili na ranije razdoblje, Sud definira kao dugotrajne zadržke.

Tablica 2.4. – Zadržke u vezi s PDV-om na dan 31. prosinca 2013.

Država članica	Postojeće zadržke na dan 31. 12. 2012.	Zadržke izražene u 2013. g.	Zadržke uklonjene u 2013. g.	Postojeće zadržke na dan 31. 12. 2013.	Najranija godina na koju se zadržke primjenjuju
Belgija	6	0	2	4	2007.
Bugarska	7	3	3	7	2007.
Češka Republika	8	0	8	0	—
Danska	6	0	1	5	2005.
Njemačka	7	0	2	5	2007.
Estonija	10	0	9	1	2007.
Irska	4	0	0	4	2006.
Grčka	5	4	3	6	1999.
Španjolska	3	0	1	2	2003.
Francuska	12	1	8	5	2005.
Italija	12	5	5	12	1999.
Cipar	0	0	0	0	—
Latvija	5	0	4	1	2006.
Litva	2	0	2	0	—
Luksemburg	2	3	1	4	2008.
Mađarska	4	0	3	1	2010.
Malta	4	0	0	4	2005.
Nizozemska	11	4	9	6	2006.
Austrija	5	0	0	5	2004.
Poljska	10	1	5	6	2004.
Portugal	5	0	5	0	—
Rumunjska	4	4	0	8	2007.
Slovenija	0	0	0	0	—
Slovačka	0	0	0	0	—
Finska	8	1	2	7	2001.
Švedska	5	1	1	5	1995.
Ujedinjena Kraljevina	8	4	7	5	2004.
UKUPNO	153	31	81	103	

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Novčane kazne i sankcije

2.23. Komisija može novčano kazniti trgovačka društva za kršenje prava u području tržišnog natjecanja. Na kraju 2013. godine, otprilike 97 % nenaplaćenih novčanih kazni⁽³⁶⁾ bilo je pokriveno ili privremenim plaćanjem ili jamstvom. U pravilima za primjenu Financijske uredbe⁽³⁷⁾ navedeno je da Komisija, u slučaju da do datuma dospijeća nisu izvršena privremena plaćanja ili da dužnici nisu osigurali jamstva za pokriće cjelokupnih iznosa, treba provesti prisilnu naplatu iznosa potraživanja svim dostupnim sredstvima. Rok za plaćanje može se produžiti, ali obveza davanja jamstva može se izbjeći samo na temelju procjene računovodstvenog službenika.

2.24. U svrhu praćenja nalaza iz godišnjih izvješća za 2011. i 2012. godinu, Sud je ispitao uzorak od 14 od 33 nenaplaćene novčane kazne⁽³⁸⁾ koje nisu pokrivena ni privremenim plaćanjem ni jamstvom te utvrdio da Komisija u 13 slučajeva nije iskoristila sva dostupna sredstva kako bi provela prisilnu naplatu. Komisija je u većini slučajeva još uvijek vršila procjenu treba li produžiti rok plaćanja.

Druga opća pitanja u vezi s prihodima

2.25. Sud ukazuje na pitanje navedeno u odlomku 1.49.

Godišnja izvješća o radu

2.26. Godišnja izvješća o radu za 2013. godinu Glavne uprave za proračun i Eurostata pružaju poštenu procjenu financijskog upravljanja u pogledu zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija u vezi s vlastitim sredstvima i ostalim prihodima te iznesene informacije potvrđuju opažanja i zaključke Suda.

2.23. Većina kazni jest privremena i protiv njih je podnesena žalba te bi mogle biti ukinute ili smanjene. Cilj Komisije nije pod svaku cijenu ostvariti povrat jer bi to imalo nepopravljive posljedice na kažnjena poduzeća. 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.

2.24. 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 kažnjelog poduzeća, zbog čega bi Komisija izgubila novac od kazne jer prema postojećim pravilima nije povlašteni vjerovnik. Kao što je navedeno u točki 2.23., za procjenu treba li dopustiti produljivanje roka za isplatu potrebna je detaljna analiza.

⁽³⁶⁾ Otprilike 8,3 milijarde od ukupno 8,5 milijardi eura.

⁽³⁷⁾ Članci 88., 89. i 90. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 362, 31.12.2012., str. 1.).

⁽³⁸⁾ Uzorak je predstavljao 116 milijuna od ukupno 225 milijuna eura. Njime je obuhvaćeno 11 novčanih kazni koje su navedene u godišnjem izvješću za 2012. godinu.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2013. godinu

2.27. Za prihode:

- Sud nije utvrdio nikakve pogreške u ispitanim transakcijama,
- ispitani sustavi za vlastita sredstva od BND-a i vlastita sredstva od PDV-a te za ostale prihode⁽³⁹⁾ procijenjeni su djelotvornima (vidjeti **prilog 2.2.**),
- ispitani sustavi za tradicionalna vlastita sredstva procijenjeni su općenito djelotvornima. Ključne unutarnje kontrole u posjećenim državama članicama procijenjene su djelomično djelotvornima (vidjeti **prilog 2.2.**).

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

Preporuke

2.28. Sud je procijenio u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 2.3.** U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio pet preporuka. Od tih preporuka, Komisija je u potpunosti provela dvije preporuke, dvije su provedene u većoj mjeri, dok jedna nije provedena uopće.

2.29. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje Komisiji da:

Vlastita sredstva od BND-a

- **1. preporuka:** potiče države članice da jasnije prikažu metodologije koje koriste za prikupljanje podataka u području neslužbenog gospodarstva te promiče usklađivanje među državama članicama u tom području,

2.29.

Komisija prihvaća preporuku. Sveobuhvatnost je već od početka važno pitanje u postupku provjere BNP-a/BND-a, a to će biti i dalje.

U sljedećem ciklusu provjere Komisija (Eurostat) namjerava ponovo provesti i ažurirati transverzalnu analizu provedenu u okviru Odluke Komisije o sveobuhvatnosti.

⁽³⁹⁾ Zaključak o sustavima ograničen je na sustave koji su odabrani za ispitivanje kako je utvrđeno revizijskim opsegom u odlomku 2.4.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- **2. preporuka:** sastavi i pomno prati detaljan akcijski plan s jasnim ključnim etapama kako bi se riješili problemi u vezi s prikupljanjem nacionalnih računa za Grčku.

Tradicionalna vlastita sredstva

- **3. preporuka:** uspostavi minimalne standarde za analizu rizika za revizije poslije carinjenja, uključujući nadogradnju informacija u postojećim bazama podataka o uvozu kako bi se državama članicama omogućilo bolje usmjeravanje na rizične uvoznike,
- **4. preporuka:** potiče države članice da koriste postojeće smjernice te prati provedbu revizija poslije carinjenja u državama članicama,
- **5. preporuka:** potiče države članice da pravilno koriste račune A i B te osigura da su dokazivo cjeloviti i točni.

Komisija prihvaća preporuku i napominje da je njezina provedba u tijeku. Komisija (Eurostat) usmjerava svoje napore u područja nacionalnih računa koji predstavljaju najveći rizik za vlastita sredstva na temelju BND-a, tj. uspostavljene rezervacije, a Eurostat pomno prati napredak. U okviru nedavno započetog projekta pomoći predviđa se kratkoročni akcijski plan poboljšanja grčkih godišnjih nacionalnih računa.

Komisija prihvaća preporuku. U novoj verziji Vodiča za reviziju carina (2014.) utvrđuju se pokazatelji rizika za reviziju poslije carinjenja. Planiraju se izmjene postojeće baze podataka uvoza, no neće biti potpuno operativne prije 2018.

Komisija prihvaća preporuku. U skladu s trenutnim zakonskim okvirima provedba kontrola nadležnost je država članica. Osim toga, Komisija će tijekom svojih inspekcija provedbe carinskih kontrola poticati države članice da se koriste postojećim smjernicama, a u slučaju utvrđenih nedostataka zatražit će od država članica da poduzmu mjere za uklanjanje nedostataka. Komisija podsjeća da je revidirani Vodič za reviziju carina odobren u ožujku 2014.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija će nastaviti poticati države članice da pravilno koriste račune A i B te osiguraju da su dokazivo cjelovite i točne.

PRILOG 2.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PRIHODE

TVS	2013.			2012.	2011.	2010.
	Ispravci PDV-a/BND-a u glavi I. proračuna	Ostali prihodi	Ukupno			
7	46	2	55	55	55	55
7	46	2	55	55	55	55
VELIČINA I SASTAV UZORKA						
Ukupan broj transakcija:						
Nalozi za povrat sredstava						
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ (2)						
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:						
100 %	(7)	100 %	(46)	100 %	(2)	100 %
0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI						
Najizglednija stopa pogreške						
0,0 %						

⁽¹⁾ Kako bi se bolje razumjela područja različitih profila rizika unutar iste skupine politika, uzorak je podijeljen na 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 ISPITIVANJA SUSTAVA ZA PRIHODE

Procjena ispitanih sustava

Predmetni sustav	Komisijine provjere u državama članicama	Komisijin izračun/uredske provjere i upravljanje prihodima	Komisijino upravljanje zadržkama	Ključne unutarnje kontrole u posjećenim državama članicama	Sveukupna procjena
BND	— (*)	Djelotvorno	Djelotvorno	—	Djelotvorno
PDV	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno	—	Djelotvorno
TVS	Djelotvorno	Djelotvorno	—	Djelomično djelotvorno (**)	Djelotvorno
Novčane kazne i sankcije	—	Djelotvorno	—	—	Djelotvorno

(*) Sud je 2013. godine objavio tematsko izvješće br. 11/2013 u kojem je procijenio djelotvornost Komisijine provjere podataka o BND-u za razdoblje od 2002. do 2010. godine. Komisija u 2013. godini nije provodila aktivnosti u vezi s provjerom podataka o BND-u. Početak sljedećeg ciklusa provjera očekuje se u 2015. godini kada države članice dostave nove izvore i metode za opis izračuna BND-a.

(**) Vidjeti odlomke 2.13. do 2.18.

PRILOG 2.3.

PRAĆENJE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PRIHODE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011. i 2010.	<p>Sud je u svojim godišnjim izvješćima za 2011. i 2010. godinu preporučio Komisiji da:</p> <p>potiče države članice da pojačaju carinski nadzor (primjerice odobravanje „potpunog pojednostavnjenja“ za korisnike lokalnih postupaka carinjenja) kako bi se prikupio najveći mogući iznos tradicionalnih vlastitih sredstava;</p> <p>nastavi s nastojanjima da osigura ispravno korištenje računa B te da računovodstveni sustavi omogućavaju da su izvješća država članica o računima A i B dokazivo cjelovita i točna (*);</p>							<p>Tijekom svojih godišnjih inspekcija u državama članicama, s osobitim naglaskom na provedenim kontrolama i uporabi analize rizika, Komisija je poticala države članice na jačanje svojih carinskih kontrola i nadzora (uključujući slučajeve u kojima je u kontekstu lokalnog carinjenja odobreno još veće pojednostavnjenje) kako bi se osigurala naplata tradicionalnih vlastitih sredstava.</p> <p>Komisija je nastavila ulagati napore da se osigura ispravna uporaba računa B i da su izvješća o računima država članica dokazivo cjelovita i točna.</p> <p>Činjenica da i dalje postoje problemi s računom B povezana je s prirodom samog računa, jer je to račun koji obuhvaća problematične i osporavane slučajeve koji mogu imati različita pravna tumačenja.</p>

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2010.	Odboru za BND podnese izvješća o procjeni podataka o BND-u država članica kako bi se sve opće zadržske mogle zamijeniti posebnim zadržskama za razdoblje od 2002. godine nadalje;	X						
	jasno odredi područje na koje se primjenjuje mišljenje koje iznosi u svojim izvješćima o procjeni podataka u BND-u država članica;	X						
	uzme u obzir evaluaciju nadzornih i kontrolnih sustava nacionalnih zavoda za statistiku pri sastavljanju nacionalnih računa.			X				Komisija smatra da je pristup koji primjenjuje (uređske provjere Upravnika o BND-u, provjere Izvora i metoda za opis izračuna BND-a uz pomoć Upravnika o izvorima i metodama za opis izračuna i izravne provjere) primjeren za konačnu procjenu BND-a država članica. U tom kontekstu 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 snjernica SCS-a za sastavljanje nacionalnih računa država članica, uzimajući u obzir primjedbe Suda.

(*) Komisija svake godine prati korištenje računa A i B. Međutim, budući da su problemi i dalje prisutni, potrebno je uložiti dodatni trud.

POGLAVLJE 3.

Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	3.1.-3.6.
Posebne značajke skupine politika	3.2.-3.5.
Revizijski opseg i pristup	3.6.
Pravilnost transakcija	3.7.-3.15.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	3.16.-3.43.
Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija	3.16.-3.38.
Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS)	3.17.-3.29.
Procjena postupka povećanja pouzdanosti jamstva	3.30.-3.35.
Kontrolni sustav koji se primjenjuje na potpore EU-a skupinama proizvođača	3.36.-3.38.
Komisijine procjene stope preostale pogreške	3.39.-3.43.
Zaključak i preporuke	3.44.-3.46.
Zaključak za 2013. Godinu	3.44.
Preporuke	3.45.-3.46.
Prilog 3.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za poljoprivredu: tržišne i izravne potpore	
Prilog 3.2. – Rezultati ispitivanja odabranih sustava za poljoprivredu: tržišne i izravne potpore	
Prilog 3.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za poljoprivredu: tržišne i izravne potpore	

UVOD

3.1. U ovom je poglavlju predstavljena posebna procjena tržišne i izravne potpore za poljoprivredu. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2013. godini navedene su u **tablici 3.1.**

Tablica 3.1. – Tržišne i izravne potpore za poljoprivredu – ključne informacije za 2013. g.

(milijuna eura)

Područje politike	Opis	Plaćanja
Poljoprivredni rashodi financirani iz EFJP-a	Izravne potpore	41 658
	Intervencije na poljoprivrednim tržištima	3 193
	Administrativni rashodi ⁽¹⁾	132
	Ostalo	153
		45 136
	Ukupna plaćanja za navedenu godinu	45 136
	– ukupni administrativni rashodi ⁽²⁾	132
	Ukupni operativni rashodi	45 004
	– predujmovi ⁽³⁾	9
	+ obračuni predujmova ⁽³⁾	21
	Revidirana skupina podataka, ukupno	45 016
	Ukupne obveze za navedenu godinu	45 132

⁽¹⁾ Ovaj iznos predstavlja ukupne administrativne rashode za područja politike poljoprivrede i ruralnog razvoja.

⁽²⁾ Revizija administrativnih rashoda prikazana je u poglavlju 9.

⁽³⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **Priloga 1.1.**).

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2013. godinu.

Posebne značajke skupine politika

3.2. Ciljevi zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) utvrđeni Ugovorom o funkcioniranju Europske unije⁽¹⁾ uključuju povećanje poljoprivredne produktivnosti radi osiguravanja primjerenog životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, stabiliziranje tržišta, osiguravanje dostupnosti opskrbe te osiguravanje da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.

3.3. Rashodi u vezi sa zajedničkom poljoprivrednom politikom financiraju se iz proračuna EU-a kroz dva fonda⁽²⁾: Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP), kojim se u potpunosti financiraju tržišne mjere EU-a⁽³⁾ i izravna potpora, te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), kojim se zajedno s državama članicama sufinanciraju programi ruralnog razvoja. U ovom poglavlju obrađen je EFJP, dok je EPFRR prikazan u poglavlju 4. Glavne mjere koje se financiraju iz EFJP-a su:

- izravna potpora „Programa jedinstvenih plaćanja” kojom se osigurava proizvodno nevezana⁽⁴⁾ potpora dohotku na temelju „materijalnih prava”⁽⁵⁾ od kojih se svako pojedino ostvaruje s jednim hektarom prihvatljivog zemljišta. Rashodi za Program jedinstvenih plaćanja u 2013. godini iznosili su 31 394 milijuna eura,
- izravna potpora „Programa jedinstvenih plaćanja po površini”, pojednostavnjena proizvodno nevezana potpora dohotku namijenjena poljoprivrednicima u deset država članica⁽⁶⁾ koje su pristupile EU-u 2004. i 2007. godine kojom se osiguravaju plaćanja jedinstvenih iznosa po svakom prihvatljivom hektaru poljoprivrednog zemljišta. Rashodi za Program jedinstvenih plaćanja po površini u 2013. godini iznosili su 6 681 milijun eura,
- ostali programi izravne potpore kojima se uglavnom osiguravaju sredstva za proizvodno vezana plaćanja⁽⁷⁾. U 2013. godini rashodi za te programe iznosili su 3 583 milijuna eura,

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

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. 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⁾ Proizvodno nevezana plaćanja dodjeljuju se za prihvatljiva poljoprivredna zemljišta neovisno o tome koriste li se ona za proizvodnju ili ne.

⁽⁵⁾ Broj i iznos materijalnih prava svakog poljoprivrednika izračunavaju nacionalna tijela u skladu s jednim od modela koje propisuju zakonski akti EU-a.

⁽⁶⁾ Bugarska, Češka, Estonija, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka.

⁽⁷⁾ Proizvodno vezana plaćanja računaju se na temelju broja životinja koje se uzgajaju (primjerice krava dojilja, ovaca i koza) i/ili broja hektara na kojima se uzgaja određena kultura (primjerice pamuk, riža, šećerna repa itd.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

— *intervencije na poljoprivrednim tržištima* kojima se primjerice pokrivaju posebne potpore za sektore voća/povrća i vina, potpore za mlijeko i voće u školama, programe za pomoć u hrani, potpore cijenama u okviru programa POSEI⁽⁸⁾, intervencije u području skladištenja i izvozne subvencije (ukupno čine 3 193 milijuna eura rashoda u 2013. godini).

3.4. Rashodima za zajedničku poljoprivrednu politiku gotovo isključivo podijeljeno upravljaju Komisija i države članice. Rashodi se usmjeravaju kroz otprilike 80 agencija za plaćanja koje su zadužene za izvršavanje isplata korisnicima. Računovodstvenu dokumentaciju i evidenciju plaćanja agencija za plaćanja ispituju neovisna revizijska tijela (tijela za ovjeravanje) koja Komisiji dostavljaju godišnje potvrde i izvješća.

3.5. Glavni rizici za pravilnost izravnih plaćanja leže u mogućoj isplati potpora po površini onim zemljištima ili korisnicima koji ne ispunjavaju uvjete ili većem broju korisnika za istu zemljišnu parcelu, ili u mogućem pogrešnom izračunu materijalnih prava i konačno u mogućoj isplati premija za životinje koje ne postoje. U slučaju intervencija na poljoprivrednim tržištima, glavni rizici za pravilnost leže u dodjeljivanju potpora podnositeljima zahtjeva koji ne ispunjavaju uvjete ili za neprihvatljive ili uvećano prikazane troškove ili proizvode.

Revizijski opseg i pristup

3.6. U *dijelu 2. 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:

(a) revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 180 transakcija kako je utvrđeno u odlomku 7. *Priloga 1.1.* Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. Uzorak za 2013. godinu sastojao se od transakcija iz 17 država članica⁽⁹⁾;

3.6.

⁽⁸⁾ POSEI je program za stvaranje prilika u najudaljenijim regijama na temelju njihove zabačenosti ili otočkog položaja.

⁽⁹⁾ Češka, Danska, Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Sud je ispitivanja višestruke sukladnosti usmjerio na obveze u vezi s dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima (GAEC)⁽¹⁰⁾ te propisanim obvezama pri upravljanju (SMR)⁽¹¹⁾ za koje su dokazi bili dostupni te za koje je tijekom revizijskog posjeta donesen zaključak⁽¹²⁾;
- (c) procjenom kontrolnih sustava⁽¹³⁾ ispitan je sustav IAKS (integrirani administrativni i kontrolni sustav) u četiri države članice⁽¹⁴⁾, odrađeni posao u vezi s povećanjem pouzdanosti postupka dobivanja jamstva⁽¹⁵⁾ u Italiji i kontrolni sustav koji se primjenjuje na potporu EU-a skupinama proizvođača u Poljskoj;
- (d) pregledane su Komisijine procjene stope preostale pogreške;
- (e) Sud je također pregledao postupke poravnavanja računa Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGR1). Rezultati tog rada, koji se mogu primijeniti i na ovo poglavlje, izneseni su u poglavlju 4. (vidjeti odlomke 4.22. do 4.27.).

- (b) Vidjeti odgovor na odlomak 3.13.

⁽¹⁰⁾ Izbjegavanje širenja neželjene vegetacije, očuvanje terasa, održavanje maslinika te pridržavanje stopa najmanjeg broja grla stoke i obveza u vezi s košenjem trave.

⁽¹¹⁾ Uvjeti za SMR 4 (Direktiva o nitratima) te 6 i 8 (u vezi s identifikacijom i registracijom životinja).

⁽¹²⁾ Obveze višestruke sukladnosti predstavljaju temeljne pravne uvjete kojih se moraju pridržavati 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 nepridržavanja višestruke sukladnosti smatra pogreškama.

⁽¹³⁾ Odabir država članica i revidiranih sustava temeljio se na riziku te stoga rezultati nisu reprezentativni za EU kao cjelinu.

⁽¹⁴⁾ Njemačka (Bavarska), Irska (Department of Agriculture, Fisheries and Food (DAFF)), Italija (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)) i Francuska (Agence de Services et de Paiement (ASP)).

⁽¹⁵⁾ Vidjeti odlomak 3.30.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

3.7. **Prilog 3.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 180 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 110 (61 %) bile su prisutne pogreške. Na temelju 101 izmjerene pogreške, Sud je procijenio da je najizglednija pogreška iznosila 3,6 %⁽¹⁶⁾.

3.8. Mjerljive pogreške koje je Sud utvrdio mogu se svrstati u četiri glavne kategorije:

- plaćanja povezana sa zahtjevima za potporu u kojima je broj prihvatljivih hektara ili životinja prikazan većim od stvarnoga,
- plaćanja neprihvatljivim korisnicima ili za neprihvatljive aktivnosti/rashode,
- plaćanja u kojima je prisutna pogreška nepridržavanja obveza višestruke sukladnosti⁽¹⁷⁾,
- plaćanja u kojima postoje administrativne pogreške.

3.7. Komisija navodi da je stopa pogrešaka koju je iznio Sud godišnja procjena koja uzima u obzir povrate i korektivne mjere izvršene prije revizija Suda. Komisija navodi i da će dotični rashodi podlijegati ispravku u sljedećim godinama neto financijskim ispravcima koji proizlaze iz postupka izdavanja potvrde o sukladnosti te povratom od korisnika. Komisija smatra da je godišnju reprezentativnu stopu pogrešaka koju navodi Sud potrebno promatrati u kontekstu višegodišnje naravi neto financijskih ispravaka i povrata.

Nadalje te kao što je istaknuto prethodnih godina, Komisija se ne slaže s kvalifikacijom Suda prema kojoj je kršenje obveza višestruke sukladnosti pogreška koju je moguće kvantificirati u iznosu od 0,5 postotnih bodova te smatra da nju ne bi trebalo uključiti u izračun stopa pogrešaka DAS-a.

Komisija napominje i da su, kao što je navedeno u Godišnjem izvješću o radu za 2013. GU-a AGRI, neto financijski ispravci koje je Komisija odredila državama članicama i povrati od korisnika izvršeni za Europski fond za garancije u poljoprivredi (EADF) 2013. iznosili 575,89 milijuna EUR (1,28 % ukupnih rashoda).

3.8.

⁽¹⁶⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,7 % i 5,5 % (što su redom donja, odnosno gornja granica pogreške).

⁽¹⁷⁾ Vidjeti odlomak 3.12.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

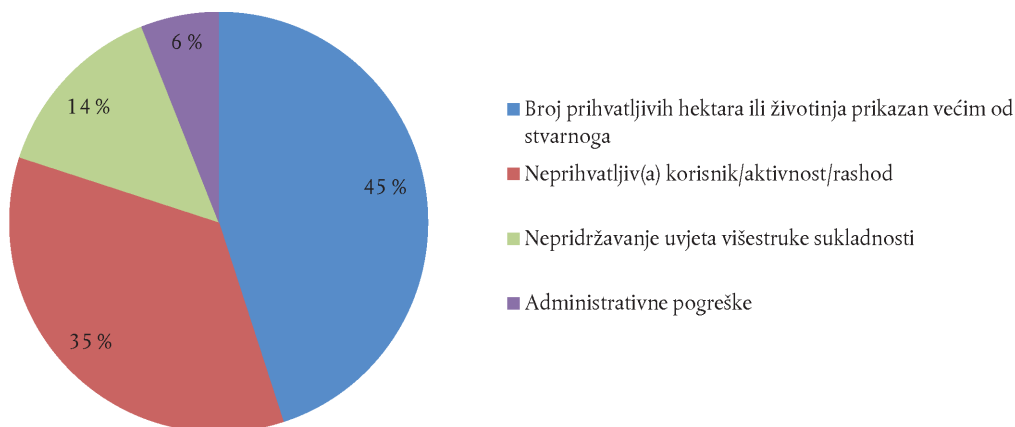
ODGOVORI KOMISIJE

Presjek procijenjene najizglednije pogreške po vrstama pogreške prikazan je u **grafikonu 3.1**. U 33 slučaja mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika, nacionalna su tijela imala dostatne informacije (primjerice, od korisnika, njihovih revizora ili od provjera koje su nacionalna tijela sama provodila) da spriječe, otkriju i isprave pogreške prije nego što rashode prijave Komisiji. Da su sve ove informacije upotrijebljene kako bi se pogreške ispravile, najizglednija procijenjena pogreška za ovo poglavlje bila bi manja za 1,1 postotni bod. Osim toga, Sud je utvrdio da su u 24 slučaja pogrešku koju je uočio Sud napravila nacionalna tijela. Doprinos tih pogreški najizglednijoj procijenjenoj pogreški iznosio je 0,2 postotna boda.

Komisija zajedno s državama članicama radi na izradi određenog broja korektivnih mjera radi rješavanja utvrđenih nedostataka kako bi se u budućnosti smanjila stopa pogrešaka. Godišnjim izvješćem o radu GU-a AGRI za 2013. navodi se 11 takvih slučajeva u devet država članica u odnosu na tržišne mjere i 20 slučajeva u šest država članica za izravna plaćanja. Dosad su akcijski planovi bili vrlo djelotvorni. Komisija isto tako osigurava da se financijski rizik za proračun EU-a koji proizlazi iz takvih nedostataka uvijek pokrije neto financijskim ispravcima uvedenima kao rezultat višegodišnjeg postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

Sud naglašava da su države članice mogle prepoznati, ispraviti i spriječiti relativno velik broj pogrešaka. Stoga se može zaključiti da problemi ne proizlaze iz samog sustava, već iz nedostataka u njegovoj primjeni u određenim državama članicama.

Grafikon 3.1. - Doprinos najizglednijoj pogreški po vrsti pogreške



OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.9. Pogreške u vezi s brojem prihvatljivih hektara koji je prikazan većim od stvarnoga utvrđene su u 69 transakcija u vezi s 15 od 17 posjećenih država članica. Polovica pogrešaka u manjem je iznosu od 2 % te stoga imaju malen utjecaj na procijenjenu razinu pogreške. Veće pogreške u ovoj kategoriji odnosile su se na plaćanja za neprihvatljiva zemljišta koja su prijavljena kao prihvatljivi trajni pašnjaci (vidjeti okvir 3.1.).

Okvir 3.1. – Primjeri plaćanja za površinu prihvatljivog zemljišta koja je prikazana većom od stvarne

Jednoj zemljišnoj parceli u Grčkoj koja je prijavljena kao trajni pašnjak⁽¹⁸⁾ dodijeljena je potpora u okviru Programa jedinstvenih plaćanja iako je u stvarnosti bila pokrivena gustim šibljem, grmljem i drvećem zbog čega je trebala biti u potpunosti ili djelomično isključena iz potpore EU-a. Uzrok ove pogreške leži u tome da su nadležna tijela u Grčkoj takva područja svrstala u prihvatljive trajne pašnjake u bazi podataka LPIS⁽¹⁹⁾.

Primjeri u kojima je trajnim pašnjacima čija je površina prikazana većom od stvarne dodijeljena izravna potpora EU-a također su zapaženi u Njemačkoj (Schleswig-Holstein), Irskoj, Francuskoj, Poljskoj i Rumunjskoj⁽²⁰⁾.

3.10. Sud je i u prijašnjim godišnjim izvješćima izvjestio o slučajevima netočne procjene prihvatljivosti zemljišta u bazi podataka LPIS⁽²¹⁾ te također utvrdio takve slučajeve u kontekstu revizija sustava IAKS koje su provedene 2013. godine (vidjeti odlomak 3.20.).

3.11. Sud je utvrdio tri slučaja u kojima aktivnost, korisnik ili rashod nisu ispunjavali uvjete za potporu EU-a, od kojih se dva odnose na tržišne mjere (vidjeti okvir 3.2.).

3.9. Komisija će detaljnije raspraviti sa Sudom o najprikladnijoj metodologiji za terenska mjerenja, ponajprije u slučaju kada se uz ortosnimke moraju provesti mjerenja s pomoću GPS-a za utvrđivanje prihvatljivih područja, usprkos tomu što se oba elementa izražavaju u različitim mjerilima i kako bi se osiguralo da države članice dobivaju dosljedne smjernice od institucija EU-a.

Okvir 3.1. – Primjeri plaćanja za prihvatljivo zemljište koje je prikazano veće nego što jest

Službe Komisije dijele stajalište Suda. Revizijama koje su provele službe Komisije utvrđeni su slični nedostaci. Utvrđene slabosti prate se s pomoću postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti koji osiguravaju primjerenu pokrivenost rizika za proračun EU-a neto financijskim ispravcima.

3.10. Nakon situacija iskazanih u prethodnim izvješćima Suda slijedilo je nekoliko postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti.

⁽¹⁸⁾ Zakonskim aktima EU-a trajni pašnjak definiran je kao zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog travnatog bilja koje se tradicionalno nalazi na prirodnim pašnjacima.

⁽¹⁹⁾ U vezi s bazom podataka LPIS vidjeti odlomak 3.20.

⁽²⁰⁾ U prilogima (str. 130.) svojem godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu Komisija izvješćuje o sustavnim nedostacima povezanim s trajnim pašnjacima u Grčkoj, Španjolskoj, Italiji, Austriji, Portugalu, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Škotskoj i Sjevernoj Irskoj).

⁽²¹⁾ Godišnje izvješće za 2010. godinu, prilog 3.2. za Španjolsku (Extremadura i Castilla-La Mancha); godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 3.20. i prilog 3.2. za Španjolsku (Galicija), Italiju (Lombardija) i Austriju; godišnje izvješće za 2012. godinu, prilog 3.2. za Ujedinjenu Kraljevinu (Engleska i Sjeverna Irsko).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 3.2. – Primjeri plaćanja za neprihvatljive rashode i korisnike

U Italiji je potpora za promicanje vina⁽²²⁾ u Sjedinjenim Američkim Državama i Izraelu dodijeljena jednom udruženju koje okuplja pet gospodarskih subjekata od kojih su samo četiri ispunjavala uvjete kao stvarni proizvođači vina. Osim toga, odobrenim projektom obuhvaćeni su rashodi koji su predstavljali troškove usluga provedbenog tijela. Sud je utvrdio da je potpora EU-a dodijeljena za ovaj rashod iako je udruženje nakon toga obavijestilo nadležna tijela u Italiji da nije zaključilo ugovor s provedbenim tijelom, protivno odobrenom projektu.

3.12. U okviru svih programa izravnih potpora EFJP-a, pravna je obveza korisnika da ispunjavaju uvjete višestruke sukladnosti. Tim uvjetima obuhvaćene su propisane obveze pri upravljanju (SMR) koje se odnose na zaštitu okoliša, javnog zdravlja, zdravlja životinja i bilja, dobrobit životinja te obveze dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta (GAEC). U slučaju kada poljoprivrednici ne poštuju ove uvjete, potpora im se smanjuje.

3.13. Navedeni uvjeti višestruke sukladnosti primjenjivali su se na 164 zahtjeva koja je Sud provjerio, a među poljoprivrednicima koji su ih podnosili njih 44 nisu se pridržavala pravila. Učestalost neusklađenosti s pravilima (25 % predmetnih prijava, što je na sličnoj razini koju su prijavile države članice) razmjerno je visoka te njezin učinak na procijenjenu stopu pogreške iznosi 0,5 postotnih bodova.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.2. – Primjeri plaćanja za neprihvatljive rashode i korisnike

Komisija bi željela naglasiti da odredbe koje talijanske vlasti prema mišljenju Suda nisu poštovale nisu zahtjevi EU-a, već su dio provedbenih odredaba Italije.

3.13. *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 EU-a neovisno o ZPP-u. Prema tome, Komisija smatra da se smanjenja propisana za povrede zahtjeva za višestruku sukladnost ne trebaju uzimati u obzir za izračun stopa pogrešaka za ZPP.*

Stopa pogrešaka za višestruku sukladnost od 0,5 % ima znatan utjecaj na ukupnu stopu pogreške od 3,6 %.

Nadalje, budući da se smanjenja višestruke sukladnosti primjenjuju samo na izravna plaćanja, a ne na bilo kakva tržišna mjerenja, utjecaj na izravna plaćanja time je veći.

Komisija isto tako smatra da je u novom pravnom okviru ZPP-a zakonodavac potvrdio ono što se vjerovalo od samog početka (i za razdoblje 2007.–2013.), a to je da za svu potporu ZPP-a vrijedi da „Administrativna kazna ne utječe na zakonitost i ispravnost plaćanja na koja se primjenjuje“ (članak 97. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1306/2013).

⁽²²⁾ Zakonskim aktima EU-a predviđeno je sufinanciranje mjera za promicanje vina koje se provode u zemljama koje nisu članice EU-a. Provedbenim zakonskim aktima Talijanske Republike ograničena je potpora proizvođačima vina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.14. Najčešće povrede višestruke sukladnosti koje je Sud utvrdio odnose se na nepoštivanje obveza izvješćivanja u vezi s bazama podataka o životinjama (vidjeti okvir 3.3.).

Okvir 3.3. – Primjer pogrešaka u vezi s prihvatljivosti

Zakonski akti EU-a u vezi s višestrukou sukladnošću propisuju da se premještanja/rođenja/smrti životinja moraju prijaviti u nacionalnoj bazi podataka o životinjama u roku od 7 dana. Jedan poljoprivrednik u Ujedinjenoj Kraljevini (Škotskoj) nije poštovao rok za prijavu promjene u 53 od 104 takva slučaja.

Sud je utvrdio druge slučajeve neispunjavanja obveza izvješćivanja u pogledu baza podataka o životinjama u Češkoj, Danskoj, Njemačkoj (Bavarska i Schleswig-Holstein), Irskoj, Grčkoj, Francuskoj, Italiji, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj.

3.15. Sud je također utvrdio niz administrativnih pogrešaka u načinu na koji su nacionalna tijela obrađivala prijave. Najčešća pogreška u ovoj kategoriji odnosi se na prekoračenje gornje granice za materijalna prava u okviru Programa jedinstvenih plaćanja u Francuskoj. Prisutna je u svih 26 revidiranih transakcija u vezi s Programom jedinstvenih plaćanja u navedenoj državi članici (vidjeti okvir 3.5.).

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

Okvir 3.3. – Primjeri pogrešaka u višestrukoj sukladnosti

Tijekom revizije u Škotskoj 2014. Komisija je primijetila slabosti u kontroli poštovanja rokova za obavijesti. To će se pitanje pratiti u okviru postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

Komisija je provela reviziju višestruke sukladnosti u svim državama članicama nad kojima Sud provodi reviziju i u mnogima od njih primijetila je slabosti u kontroli i sankcioniranju u pogledu obveza izvješćivanja te, općenito, u vezi s identifikacijom i registracijom životinja. Ako je utvrđena sustavna neusklađenost, Komisija ju je uvijek pratila s pomoću postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

3.15. Komisija je na temelju saznanja iz vlastitih revizija svjesna situacije i prati nedostatak s pomoću postupka poravnanja računa za predmetne financijske godine. Vidjeti daljnje komentare iz okvira 3.5.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ISPITIVANJE ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA

Sustavi država članica povezani s pravilnosti transakcija

3.16. **Prilog 3.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata⁽²³⁾ sustava koje je Sud ispitao⁽²⁴⁾.

Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS)

3.17. Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS) glavni je upravljački i kontrolni sustav koji je uspostavljen kako bi se osigurala pravilnost isplata izravnih potpora. Njime je obuhvaćeno više od 90 % rashoda EFJP-a. 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. Agencije za plaćanja provode unakrsne administrativne provjere baza podataka čiji je cilj osigurati da se plaćanja vrše u ispravnom iznosu te odgovarajućem prihvatljivom korisniku za prihvatljivo zemljište ili životinje. Plaćanja se vrše samo za zahtjeve koji su procijenjeni prihvatljivima nakon provedbe svih potrebnih administrativnih i terenskih provjera (100 % administrativnih provjera i najmanje 5 % terenskih provjera⁽²⁵⁾).

3.16. Na temelju zajedničkog upravljačkog sustava, sustavi unutarnje kontrole agencija za plaćanje imaju prije svega odgovornost otkriti nedostatke. To znači da bi sustav praćenja i unutarnje revizije agencije za plaćanje trebao prvi otkriti nedjelotvornost administrativnih i kontrolnih postupaka. Općenito vrijedi da, kad agencije za plaćanje postanu svjesne nedostataka, one poduzimaju radnje za njihovo ispravljanje. Postupak izdavanja potvrde o sukladnosti uveden je kako bi se osigurala primjena neto financijskih ispravaka u državama članicama za financijske rizike zbog slabih kontrola ili nesukladnosti s ključnim kontrolama.

3.17. 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.

⁽²³⁾ Budući da revizija postupka povećanja pouzdanosti jamstva u Italiji nije osmišljena s ciljem donošenja zaključaka o djelotvornosti sustava, njezini rezultati nisu prikazani u **Prilogu 3.2.**, nego u zasebnom odjeljku ovog poglavlja (odlomci 3.30. do 3.35.).

⁽²⁴⁾ Nalazi koji se odnose na IAKS, osim onih koji su povezani s materijalnim pravima, odnose se i na mjere ruralnog razvoja u vezi s područjem i životinjama koje su obuhvaćene poglavljem 4.

⁽²⁵⁾ Između 20 % i 25 % ovih inspekcija odabire se nasumično, a ostatak na temelju procjene rizika.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.18. Sud je izvršio procjenu sljedećih ključnih sastavnica sustava IAKS:

- (a) administrativnih kontrolnih postupaka i kvalitete baza podataka;
- (b) kontrolnih sustava koji se temelje na terenskim provjerama;
- (c) postupaka kojima se osigurava povrat nepravilno isplaćenih plaćanja.

Administrativni kontrolni postupci i kvaliteta baza podataka

3.19. Administrativni i kontrolni postupci koje primjenjuju agencije zahtijevaju provedbu unakrsnih provjera svih baza podataka IAKS-a u svakom slučaju kada je to moguće i prikladno⁽²⁶⁾. Sud je provjerio sadržavaju li baze podataka potpune i pouzdane informacije te jesu li provedene sve odgovarajuće unakrsne provjere i poduzete korektivne mjere.

3.20. LPIS je baza podataka koja sadržava evidenciju ukupne poljoprivredne površine određene države članice koja je raščlanjena na referentne parcele i prihvatljivih površina svake referentne parcele. Temelji se na geografskom informacijskom sustavu (GIS) koji sadržava digitalizirane i georeferencirane granice parcela potkrijepljene ortosnimkama⁽²⁷⁾. Sud je utvrdio slučajeve u kojima je prihvatljivost zemljišta nepravilno zabilježena u bazama podataka LPIS (vidjeti okvir 3.4.).

Okvir 3.4. – Primjeri netočnih podataka u bazama podataka LPIS

U Irskoj je Sud pregledao ortosnimke parcela koje je prijavilo šest nasumično odabranih korisnika te utvrdio da četiri parcele s neprihvatljivim obilježjima (šiblje, zgrade, prilazne ceste itd.) koja su jasno vidljiva na ortosnimkama nisu izostavljene iz prihvatljivog područja koje je zabilježeno u sustavu LPIS.

Potpura EU-a u Francuskoj dodjeljuje se za guštare koje su pogodne za pašu („landes et parcours”). Iako se ta područja sastoje od mješavine prihvatljive travnate vegetacije i neprihvatljivog grmlja, šiblja itd., u francuski sustav LPIS unesena su kao potpuno prihvatljiva.

Okvir 3.4. – Primjeri netočnosti u bazama podataka Sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS)

Revizija Komisije već je otkrila nedostatke u Irskoj i Francuskoj. Stoga se u obje države članice provode postupci izdavanja potvrde o sukladnosti. Rizik za fond jest i bit će sustavno pokriven neto financijskim ispravicima kao rezultat višegodišnjih postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti.

⁽²⁶⁾ Članci 28. i 29. Uredbe Komisije (EZ) br. 1122/2009 (SL L 316, 2.12.2009., str. 65.).

⁽²⁷⁾ Ortosnimke su snimke iz zraka koje se koriste za procjenu prihvatljivosti zemljišta u sustavu LPIS.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.21. U pogledu administrativnih kontrola programa potpora za određeno područje, Sud je utvrdio važne nedostatke u dvjema agencijama za plaćanje (vidjeti okvir 3.5.).

Okvir 3.5. – Primjeri nedostataka u postupcima administrativne kontrole

Francuska je 2010. godine dodijelila prava na plaćanja koja su za 4,61 % prelazila nacionalne gornje granice u skladu sa zakonskim aktima EU-a ⁽²⁸⁾. Međutim, umjesto da primijene smanjenje od 4,61 % na vrijednosti svih materijalnih prava, nadležna tijela u Francuskoj u proračunskim su godinama 2011., 2012. i 2013. primijenila smanjenja od redom 3,92 %, 3,4 % i 3,31 % na sva plaćanja u okviru Programa jedinstvenih plaćanja zbog čega su plaćanja bila prekomjerna ⁽²⁹⁾.

U Italiji je u više od 10 000 slučajeva dodijeljena potpora za zemljišta koja su prijavljena tek nakon isteka roka koji je utvrđen zakonskim aktima EU-a što isključuje takvo zemljište od potpora EU-a ⁽³⁰⁾.

3.21. Vidjeti komentare iz okvira 3.5.

Okvir 3.5. – Primjeri nedostataka u administrativnim kontrolnim postupcima

Komisija je na temelju vlastitih revizija svjesna situacije i prati nedostatak s pomoću postupka poravnjanja računa za predmetne financijske godine. Rizik za fond bit će procijenjen i pokriven neto financijskim ispravcima.

Kontrolni sustavi koji se temelje na terenskim provjerama

3.22. Sud je ponovio provedbu 82 terenska mjerenja koja su provele četiri revidirane agencije za plaćanja. Iako su se mjerenja Suda u 21 slučaju ⁽³¹⁾ razlikovala od mjerenja agencija za plaćanja, u 12 od tih slučajeva opažene razlike u površini nisu bile veće od 0,1 ha. Sud stoga zaključuje da su ukupni rezultati ponovne provedbe mjerenja zadovoljavajući.

⁽²⁸⁾ Prekoračenje gornje granične vrijednosti dogodilo se kada je niz programa proizvodno vezane potpore postao „proizvodno nevezan” te je priključen u Program jedinstvenih plaćanja.

⁽²⁹⁾ Sud je ovo pitanje istaknuo u svom godišnjem izvješću za 2011. godinu (vidjeti okvir 3.2.) te u svom godišnjem izvješću za 2012. godinu (vidjeti okvir 3.1.).

⁽³⁰⁾ Vidjeti članak 23. stavak 2. posljednji podstavak Uredbe (EZ) br. 1122/2009.

⁽³¹⁾ Šest slučajeva u Italiji, osam slučajeva u Irskoj, četiri slučaja u Njemačkoj (Bavarska) i tri slučaja u Francuskoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Postupci kojima se osigurava povrat nepravilno isplaćenih plaćanja

3.23. Sukladno zakonskim aktima EU-a⁽³²⁾, države članice trebale bi osigurati povrat iznosa koji su izgubljeni zbog nepravilnosti ili nepažnje te bi postupak trebale pokrenuti u roku od jedne godine nakon što su postale svjesne gubitka. Ako do povrata nepravilno isplaćenih plaćanja nije došlo u roku od četiri godine (ili u roku od osam godina u slučaju kada se povrat vrši putem nacionalnih sudova), gubitak bi trebale u jednakoj mjeri snositi država članica i EU⁽³³⁾.

3.24. Sud je u Irskoj primijetio da su se obavijesti o dugovima povezanim sa zahtjevima podnesenim 2008. godine ili ranije slale dužnicima sa znatnim zakašnjenjem te da nad dugovima nekoliko godina nije proveden nikakav postupak naplate ili ovrhe. Od 6,7 milijuna eura dugova povezanih sa zahtjevima iz navedenih godina, EU je do kraja 2012. godine snosio ukupno 2,3 milijuna eura u skladu s pravilom podjednake podjele gubitka, a dodatnih je 0,7 milijuna eura otpisano te ih je u potpunosti snosio proračun EU-a.

3.25. Pravilo podjednake podjele gubitka ne primjenjuje se u slučaju kada se iznosi izgube zbog administrativne pogreške te u tom slučaju država članica mora iznos u potpunosti vratiti u proračun EU-a. Nadležna tijela u Italiji nisu pouzdano bilježila je li uzrok dugovima bila nepravilnost ili administrativna pogreška. Slijedom toga, iznosi proizašli iz administrativnih pogrešaka koji su prijavljeni Komisiji bili su nepouzdana, što može dovesti do bespotrebnog terećenja proračuna EU-a.

3.23. Pitanje jesu li nacionalna tijela postupala nemarno isto tako proizlazi iz relevantne sudske prakse Suda Europske unije (ECJ). Kako bi promptno ispunile obvezu ispravljanja nepravilnosti i smatrale se marljivima po tom pitanju, države članice trebaju:

- pokrenuti postupak povrata u roku od četiri godine od trenutka prve naznake nepravilnosti,
- pokrenuti postupak povrata u roku od jedne godine nakon primarne administrativne ili sudske odluke,
- pratiti nacionalni postupak povrata u razdoblju od jedne godine od posljednjeg događaja ili aktivnosti koji su relevantni za taj postupak povrata,
- poštovati načela jednakosti i djelotvornosti radi zaštite financijskih interesa EU-a.

3.24. Komisija je na temelju vlastitog revizorskog rada i nakon pregleda posljednjeg izvješća tijela za ovjeravanje svjesna određenih nedostataka u Irskoj koje je opisao Sud i trenutačno je u tijeku postupak izdavanja potvrde o sukladnosti u slučajevima u kojima se ocjenjuju potrebne korektivne mjere. Na kraju tog postupka utvrđeni ukupan rizik za fond bit će pokriven neto financijskim ispravicima koji će se izračunavati na temelju informacija dobivenih od tijela za ovjeravanje.

3.25. Komisija je s pomoću svojih vlastitih revizija svjesna određenih nedostataka u upravljanju dugovima u Italiji koje se prate u kontekstu određenog broja postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti. Uz to, Komisija je provela misiju u Italiji u lipnju 2014. radi detaljnijeg razjašnjavanja situacije o nepravilnostima. Svaki rizik za fond bit će pokriven neto financijskim ispravicima.

⁽³²⁾ Članak 32. Uredbe (EZ) br. 1290/2005.

⁽³³⁾ Članak 32. stavak 5. Uredbe (EZ) br. 1290/2005.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ukupna procjena sustava IAKS

3.26. IAKS kao cjelina ima ključnu ulogu u sprječavanju i smanjivanju pogrešaka u zahtjevima poljoprivrednika. Međutim, stalni nedostaci u vezi s uklanjanjem neprihvatljivih zemljišta iz sustava LPIS i administrativnom obradom zahtjeva znatno doprinose razini pogreške koja ostaje prisutna u plaćanjima poljoprivrednicima.

3.27. U pogledu netočnih podataka o prihvatljivosti zemljišta koji su zabilježeni u sustavu LPIS, takve pogreške često nastaju jer države članice nedostavno tumače ortosnimke ili upotrebljavaju netočne kriterije prihvatljivosti (vidjeti odlomke 3.9. i 3.10. te okvir 3.4.).

3.28. U pogledu netočne administrativne obrade zahtjeva za potporu, takve pogreške proizlaze iz netočne provedbe zakonskih akata EU-a ili neuspjeha država članica u otklanjanju pogrešaka u sustavima na koje su upozorene (vidjeti okvir 3.5. i bilješku 29.).

3.29. Unatoč nedostacima sustava LPIS i administrativnih provjera koje su revizijom utvrđene, Sud na temelju revizijskih rezultata smatra da IAKS daje znatan doprinos smanjenju stopa pogrešaka u rashodima koje obuhvaća. To se odražava i u niskoj stopi pogreške koja se može pripisati rashodima kojima se upravlja u okviru sustava IAKS u usporedbi s višom stopom pogreške koja je otkrivena u tržišnim mjerama koju je Komisija prikazala u svojem godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu (vidjeti odlomke 3.40. i 3.41.).

Procjena postupka povećanja pouzdanosti jamstva

3.30. Komisija je 2010. godine dobrovoljno uvela „postupak povećanja pouzdanosti jamstva”. U okviru ovog postupka koji se temelji na smjernicama Komisije, neovisno revizijsko tijelo koje odabere određena država članica dostavlja mišljenje ne samo o pravilnom funkcioniranju sustava unutarnje kontrole nego i, na temelju detaljnog pregleda reprezentativnog uzorka transakcija, o zakonitosti i pravilnosti rashoda koji su prijavljeni EU-u. Uzorak se sastavlja nasumično od prijave za koje je agencija za plaćanje izvršila terenske inspekcije.

3.26. Svrha IAKS-a je, kao prvo, spriječiti unošenje neprihvatljivih zahtjeva. Administrativne unakrsne provjere svih zahtjeva, kad su pravilno izvršene, omogućuju otkrivanje većine preostalih pogrešaka u zahtjevima koji su uneseni u sustav. 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 smatraju da je IAKS u cjelini, pod uvjetom da se dobro provodi, solidan sustav za upravljanje rashodima ZPP-a.

3.27. Vidjeti odgovor na odlomak 3.26.

3.28. Vidjeti odgovor na odlomak 3.26.

3.29. Komisija se slaže sa Sudom u vezi s pozitivnim doprinosom IAKS-a na razini pogreške. IAKS ima preventivan učinak na pogreške, otkriva ih i ispravlja. Međutim, Komisija isto tako napominje da, s obzirom na raznolikost i ciljanu prirodu raznih tržišnih mjera, učinak IAKS-a ne bi bilo moguće proširiti na sve njih.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.31. Kada država članica u skladu s metodologijom koju je odredila Komisija može potvrditi da stopa pogrešaka utvrđenih u nasumičnom uzorku za koji je izvršena terenska provjera ne prelazi 2 % u razdoblju od najmanje dvije uzastopne godine, ta država članica može odlučiti zamijeniti fizičke terenske provjere provjerama koje se temelje na ortosnimkama⁽³⁴⁾.

3.32. Italija je 2012. godine retroaktivno provela postupak povećanja pouzdanosti jamstva za godine podnošenja zahtjeva 2010., 2011. i 2012. te zaključila da su stope preostale pogreške za navedene godine niže od 2 %. Slijedom toga, Italija je odlučila smanjiti stopu terenskih provjera od 2012. godine nadalje na 1 %.

3.33. Sud je pregledao rad talijanskog revizijskog tijela za godinu podnošenja zahtjeva 2011. te utvrdio da uzorak, koji nije sastavljen u skladu sa smjernicama Komisije, nije bio reprezentativan. Osim toga, revizijsko tijelo nije ispitalo administrativnu obradu zahtjeva što nije u skladu s postupkom koji je utvrđen smjernicama EU-a.

3.34. Od 133 transakcije koje je talijansko revizijsko tijelo provjerilo za godinu podnošenja zahtjeva 2011., Sud je ispitao nasumično odabranih 60 transakcija te utvrdio da su u njih devet postojale administrativne pogreške koje nisu otkrivene. Za šest od sedam odabranih slučajeva koji se temelje na riziku, Sud je izvršio mjerenja na terenu te otkrio da je prihvatljivo područje koje je revizijsko tijelo utvrdilo bilo netočno.

3.35. Uzimajući u obzir pogreške koje je utvrdio u 60 ispitanih transakcija, Sud smatra da revizija koju je provelo talijansko revizijsko tijelo nije bila dostatna kao obrazloženje za smanjenje stope terenskih inspekcija koje su nadležna tijela u Italiji nakon toga izvršila.

Kontrolni sustav koji se primjenjuje na potpore EU-a skupinama proizvođača

3.36. U državama članicama koje su pristupile EU-u 2004. godine ili kasnije⁽³⁵⁾ potpora EU-a dostupna je skupinama proizvođača za ulaganja koja su im potrebna kako bi kasnije bili priznati kao proizvođačke organizacije⁽³⁶⁾. Priznanje je potrebno dobiti u roku od najviše pet godina. Skupina proizvođača može se osnovati na poticaj poljoprivrednika koji uzgajaju jedan ili više proizvoda u sektoru voća i povrća. EU sufinancira 50 % prihvatljivih troškova takvih ulaganja.

3.31. *Ako Komisija utvrdi da pravni uvjeti nisu ispoštovani, to će se smatrati nedostatkom kontrolnog sustava i svaki rizik za proračun EU-a bit će pokriven neto financijskim ispravkom.*

3.35. *Smanjenje fizičkih terenskih provjera talijanskih vlasti pratit će se tijekom postupka revizije sukladnosti, dok će rizik za fond biti pokriven s pomoću neto financijskih ispravaka.*

⁽³⁴⁾ Dodatni je uvjet da je predmetna država članica procijenila da je njezin sustav LPIS pouzdan.

⁽³⁵⁾ Ovaj se program jednako primjenjuje na najudaljenije regije EU-a i na manje egejske otoke.

⁽³⁶⁾ Proizvođačke organizacije temeljni su gospodarski subjekti u sustavu proizvodnje voća i povrća. Pružaju tehničku potporu svojim članovima te objedinjavaju njihovu ponudu. Kako bi bili priznati, trebaju ispuniti niz uvjeta, što uključuje i uporabu postupaka uzgoja koji su prihvatljivi za okoliš u sklopu s upravljanjem otpadom te uspostavu prikladnog komercijalnog i računovodstvenog upravljanja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.37. Sud je ispitao kontrolni sustav koji se primjenjuje na potpore EU-a skupinama proizvođača u Poljskoj⁽³⁷⁾. U skladu s pravilima u Poljskoj, skupina proizvođača može biti priznata samo ako broji najmanje pet članova i pod uvjetom da jedan od članova ima više od 20 % prava glasa u toj skupini. Kako bi bili priznati kao skupina proizvođača, podnositelji zahtjeva moraju podnijeti plan priznavanja⁽³⁸⁾. Nadalje, zakonskim aktima EU-a⁽³⁹⁾ propisano je da glavna djelatnost skupine proizvođača treba biti objedinjavanje ponuda i stavljanje na tržište proizvoda svojih članova te će nepoštivanje tog uvjeta dovesti do povlačenja priznanja.

3.38. Revizijom koju je proveo Sud utvrđeni su znatni nedostaci u kontrolnim postupcima koji su se primjenjivali prilikom priznavanja skupina proizvođača. Od 40 slučajeva koje je Sud ispitao, utvrdio je 9 u kojima skupine nisu ispunjavale kriterije prihvatljivosti. U određenim su slučajevima uvjeti u vezi s najmanjim brojem članova i najvećim pravima glasa ispunjeni tako što su se gospodarstva razdvajala neposredno prije podnošenja plana priznavanja ili što su se uspostavljali odvojeni pravni subjekti koji su u vlasništvu članova skupine. U tri slučaja proizvode skupine na tržište nije stavila sama skupina, nego jedan ili dva člana skupine ili trgovačka društva koja su bila u njihovom vlasništvu. Komisija je vlastitim revizijama već zaključila da postoje znatni strukturni nedostaci u postupku odobravanja planova priznavanja skupina proizvođača u Poljskoj. Slijedom toga, Komisija je u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu izrazila zadržku na temelju procjene da je 25 % ukupnih rashoda u okviru predmetne mjere rizično.

3.38. Cilj skupina proizvođača jest dobiti priznanje kao organizacije proizvođača u roku od pet godina. Komisija potvrđuje da je i ona otkrila nedostatke pri reviziji skupina proizvođača. Postupak izdavanja potvrde o sukladnosti pokrenut je 14. veljače 2014. Relevantni nalazi doveli su do zadržke u pogledu godišnjeg izvješća o radu GU-a AGRI i do zahtjeva za korektivne mjere u vezi s provjerama prije odobrenja (izmjena) planova za priznanje i prije isplata pomoći te izvršenja potrebnih povrata neopravdano isplaćenih iznosa od korisnika. Od poljskih vlasti isto je tako zatraženo da pokrenu akcijski plan, uključujući potpun pregled svih planova za priznanje. Komisija će pomno pratiti provedbu akcijskog plana. Neprovođenje akcijskog plana dovodi do obustave/smanjenja isplata EU-a. Međutim, Komisija bi željela naglasiti da pravila EU-a ne sprječavaju priznavanje skupine proizvođača samo zbog toga što je ona postigla minimalan broj članova ili maksimalan broj glasačkih prava neposredno prije njezina osnivanja. Regulatorne odredbe za skupine proizvođača ne isključuju eksternalizaciju prodaje važnom članu u prijelaznom razdoblju ili prodaju od važnog člana u prijelaznom razdoblju.

⁽³⁷⁾ Ukupni rashodi EU-a za skupine proizvođača u 2013. godini iznosili su 343 milijuna eura od čega je oko 90 % bilo potrošeno u Poljskoj.

⁽³⁸⁾ Tim se planom utvrđuje raspoloživa imovina kao i ulaganja i mjere koje su potrebne kako bi na kraju razdoblja za stjecanje priznanja bili priznati kao proizvođačka organizacija. U cijelom nizu slučajeva takva ulaganja obuhvaćaju kupnju postojećih strojeva od članova skupine.

⁽³⁹⁾ Članak 28. stavak 1., članak 43., članak 116. stavak 1. i članak 118. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1580/2007 (SL L 350, 31.12.2007., str. 1.) i članak 41. stavak 1., članak 114. stavak 1. i članak 116. stavak 1. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 543/2011 (SL L 157, 15.6.2011., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Komisijine procjene stope preostale pogreške

3.39. Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj procijenila je u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu stopu preostale pogreške, odnosno mjeru u kojoj transakcije i dalje sadržavaju pogrešku nakon djelovanja nadzornih i kontrolnih sustava. Stope preostale pogreške za izravne potpore i tržišne mjere prvo se računaju odvojeno.

3.40. Početna točka za utvrđivanje stope preostale pogreške za izravne potpore su stope pogreške koje države članice prijave u statističkim podacima o inspekcijama. Međutim, budući da tim statističkim podacima nisu obuhvaćeni svi sastavni dijelovi stope preostale pogreške i da oni nisu uvijek pouzdani, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj provela je pojedinačnu procjenu za svaku agenciju za plaćanja na temelju dostupnih informacija, uključujući nalaze revizije Suda. Ovisno o razmjeru utvrđenih nedostataka, primijenila je povećanja od najviše 5 postotnih bodova na stope pogrešaka koje su prijavile 42 od 66 agencija za plaćanje koje upravljaju izravnim potporama. Procijenjena stopa preostale pogreške za izravne potpore iznosi 2,33 % svih rashoda⁽⁴⁰⁾.

3.41. U pogledu tržišnih mjera, stopa preostale pogreške ne utvrđuje se za svaku agenciju za plaćanja, nego za mjere u cijelosti na temelju dostupnih revizijskih informacija. Procjenjuje se na 7,44 % svih rashoda.

3.39. *Godine 2012. GU AGRI uskladio je svoju metodu radi sveobuhvatnije procjene stope preostalih pogrešaka uzimajući u obzir sve dostupne informacije (vlastita revizorska izvješća, revizorska izvješća Suda i ona tijela za ovjeravanje). Ova ocjena provedena je u vezi s proizvodno nepovezanim izravnim potporama u Godišnjem izvješću o radu za 2012. i proširena je, u skladu s preporukom Suda (iz njegova Godišnjeg izvješća za 2012.), nakon daljnje prilagodbe u Godišnjem izvješću o radu za 2013. na sve rashode ZPP-a.*

Metodologija za izračun stope preostalih pogrešaka dalje će se razvijati sljedeće godine (Godišnje izvješće o radu za 2014.) u smjeru višegodišnjeg kumulativnog pristupa koji će odražavati učinak ex post neto financijskih ispravaka koje je odredila Komisija (i povrate država članica korisnicima) na preostali rizik za proračun EU-a.

⁽⁴⁰⁾ Ova je stopa više nego tri puta veća od ponderirane prosječne stope pogreške od 0,69 % koja je izračunata na temelju statističkih podataka koje su prijavile države članice.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.42. Stoga je Komisija procijenila ukupnu stopu preostale pogreške za plaćanja EFJP-a u 2013. godini na 2,69 %. Sud smatra da novi pristup kojim se u obzir uzimaju ne samo podatci o kontrolama koje dostavljaju države članice nego i druge dostupne revizijske informacije predstavlja poboljšanje u izračunu stope preostale pogreške.

3.43. Međutim, Sud je primijetio da rezultati novog pristupa pokazuju da se iz statističkih podataka država članica o provedenim inspekcijama, iz izjava ravnatelja agencija za plaćanje i iz revizija tijela za ovjeravanje može dobiti samo ograničeno jamstvo. To pokazuje činjenica da su ravnatelji svih osim jedne (Španjolska (Asturija)) od 81 agencije za plaćanja dali bezuvjetne jamstvene izjave⁽⁴¹⁾, a tijela za ovjeravanje došla su do pozitivnih zaključaka o kvaliteti terenskih inspekcija i njihovih statističkih podataka u slučaju 79 agencija za plaćanja.

3.42. Komisija pozdravlja ocjenu Suda da njezina nova metodologija za izračun stope preostalih pogrešaka predstavlja poboljšanje.

U skladu s preporukom Europskog revizorskog suda, GU AGRI primjenjuje novi pristup za procjenu stopa preostalih pogrešaka, koja uzima u obzir sve dostupne informacije, posebno revizije GU-a AGRI i Europskog revizorskog suda u posljednje tri godine. Procjenjuje se mogući učinak utvrđenih nedostataka na stopu pogreške i dodaje se stopi pogreške koju je iskazala predmetna država članica na razini svake agencije za plaćanje, što dovodi do realnije i preciznije procjene stope preostalih pogrešaka. Primijenjena na izravna plaćanja za Godišnje izvješće o radu za 2012., metodologija je dodatno razrađena i, u skladu s preporukom Suda, proširena na sve rashode ZPP-a u Godišnjem izvješću o radu za 2013.

3.43. Nijedna razina osiguranja sama za sebe ne može biti dovoljna. Zbog toga je Komisija objedinila sve dostupne informacije kako bi osigurala najbolju moguću procjenu stope preostalih pogrešaka.

⁽⁴¹⁾ U okviru modela jamstva koji koristi Komisija, ravnatelji agencija za plaćanja dostavljaju svoje jamstvene izjave u kojima izjavljuju da su uspostavili sustav kojim se pruža razumno jamstvo o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2013. godinu**

3.44. Za ovu skupinu politika:

- ispitivanje transakcija ukazuje na to da najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka iznosi 3,6 %,

- od pet ispitanih kontrolnih sustava, jedan je procijenjen djelotvornim, dva su procijenjena djelomično djelotvornima i dva su procijenjena nedjelotvornima.

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

3.44.

Komisija navodi da je stopa pogrešaka koju je iznio Sud godišnja procjena koja uzima u obzir povrate i korektivne mjere izvršene prije revizija Suda. Komisija isto tako navodi da će dotični rashodi podlijegati ispravku u sljedećim godinama s pomoću neto financijskih ispravaka koji proizlaze iz postupka izdavanja potvrde o sukladnosti te povrata od korisnika. Komisija smatra da godišnju reprezentativnu stopu pogrešaka koju navodi Sud treba promatrati u kontekstu višegodišnje naravi neto financijskih ispravaka i povrata.

Nadalje, ona se ne slaže s kvalifikacijom Suda da se kršenje obveza višestruke sukladnosti može smatrati pogreškom koju je moguće kvantificirati i smatra da je nije potrebno uključiti u izračun stope pogrešaka DAS-a.

U skladu s člankom 287. stavkom 1. UFEU-a, DAS pokriva „pouzdanost računa te zakonitost i pravilnost transakcija”.

S druge strane, kršenje višestruke sukladnosti ne utječe ni na prihvatljivost poljoprivrednika za potporu ZPP-a (1. i 2. stup) ni na regularnost plaćanja. Prihvatljivost rashoda ne ovisi o tome je li poljoprivrednik poštovao obveze višestruke suglasnosti, a nepoštovanje obveza višestruke suglasnosti stoga ne podrazumijeva djelomičan ili potpun gubitak prava poljoprivrednika na potporu ZPP-a, već pokreće primjenu smanjenja koja podliježu posebnim uvjetima, a ne uvjetima prihvatljivosti.

Komisija isto tako smatra da je u novom pravnom okviru ZPP-a zakonodavac potvrdio ono što se vjerovalo od samog početka i za razdoblje 2007.–2013., naime to da za svu potporu ZPP-a vrijedi da „administrativna kazna ne utječe na zakonitost i ispravnost plaćanja na koja se primjenjuje” (članak 97. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1306/2013).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

3.45. Sud je procijenio u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **Prilogu 3.3**. U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio šest preporuka. Od tih su preporuka tri provedene u većoj mjeri, a tri u određenoj mjeri.

3.46. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje da:

- **1. preporuka:** Komisija i države članice poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se iskoristi puni potencijal sustava IAKS. To obuhvaća osobita nastojanja u osiguravanju da:
 - države članice, na temelju primjenjivih kriterija EU-a, sveobuhvatnom analizom najnovijih ortosnimaka točno procjenjuju i bilježe prihvatljivost i veličinu poljoprivrednih parcela, posebice trajnih pašnjaka (vidjeti odlomke 3.9., 3.10. i 3.20.),
 - države članice odmah poduzmu korektivne mjere u slučaju kada se u sustavu IAKS utvrde sustavne pogreške, posebice u pogledu netočne administrativne obrade zahtjeva za potpore (vidjeti odlomak 3.15. i okvir 3.5.),
 - knjige dužnika država članica sadrže potpune i pouzdane informacije o iznosima i značajkama dugova te da se primjenjuju djelotvorni postupci naplate/ovrhe bez neopravdanog kašnjenja (vidjeti odlomke 3.24. i 3.25.),
- **2. preporuka:** Komisija osigura da se postupak povećanja pouzdanosti jamstva djelotvorno primjenjuje kako bi se poboljšala kvaliteta i usporedivost rada koji obavljaju revizijska tijela te kako bi se poduzele korektivne mjere u pogledu neopravdanog smanjenja stope terenskih inspekcija koje su izvršila nadležna tijela u Italiji (vidjeti odlomke 3.30. do 3.35.),
- **3. preporuka:** Komisija aktivno prati primjenu korektivnih mjera u pogledu nedostataka u kontrolnom sustavu koji se primjenjuje na potpore EU-u skupinama proizvođača u Poljskoj (vidjeti odlomke 3.36. do 3.38.).

3.46.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija naglašava da štiti financijski interes proračuna EU-a s pomoću neto financijskih ispravaka u okviru postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

Kako bi se državama članicama pomoglo u provedbi novih pravila o izravnim plaćanjima u okviru reforme ZPP-a, osnovana je nova posebna jedinica u okviru GU-a AGRI.

Osim toga, nedostaci u upravljačkim i kontrolnim sustavima država članica rješavaju se putem ciljanih i sveobuhvatnih akcijskih planova, gdje je to potrebno. Kad službe Komisije otkriju takve probleme tijekom revizije, one od država članica traže da poduzmu korektivne mjere. Ako je problem posebno hitan, od država članice zahtijeva se da provede popravni akcijski plan koji službe pomno prate. Do sada je utvrđeno da su takvi planovi vrlo djelotvorni.

Kako bi dobila takvo osiguranje, Komisija provodi upite o sukladnosti upravljanja dugovima. U tom smislu strogo se primjenjuje kriterij dužne pažnje naveden u našem odgovoru na točku 3.23. U slučaju nepažnje države članice, tereti se njezin proračun za cijeli iznos čiji povrat nije izvršen. Takav pristup osigurava jednak tretman pojedinačnim slučajevima i među državama članicama.

Komisija prihvaća preporuku.

Smanjenje terenskih provjera talijanskih vlasti pratit će se tijekom postupaka revizije sukladnosti, dok će rizik za fond biti pokriven s pomoću neto financijskih ispravaka.

Komisija prihvaća preporuku i već provodi primjerene korektivne mjere u tom smislu.

PRILOG 3.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA POLJOPRIVREDU: TRŽIŠNE I IZRAVNE POTPORE

	2013.			2012.	2011.	2010.
	Povezano s IAKS-om	Nepovezano s IAKS-om	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA						
Ukupan broj transakcija:	164	16	180	180	180	146
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ (2)						
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:						
Bez pogreške	36 % (59)	69 % (11)	39 % (70)	59 %	61 %	73 %
S jednom ili više pogrešaka	64 % (105)	31 % (5)	61 % (110)	41 %	39 %	27 %
Analiza transakcija s pogreškom						
Analiza po vrsti pogreške						
Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške:	7 % (7)	40 % (2)	8 % (9)	19 %	14 %	31 %
Mjerljive pogreške:	93 % (98)	60 % (3)	92 % (101)	81 %	86 %	69 %
PROCJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA						
Najizglednija stopa pogreške	3,6 %			3,8 %	2,9 %	—
Gornja granica pogreške	5,5 %					
Donja granica pogreške	1,7 %					

⁽¹⁾ Kako bi se bolje razumjela područja različitih profila rizika unutar iste skupine politika, uzorak je podijeljen na 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 povezani s IAKS-om (nacionalna gornja granica, Prilog VIII. Uredbi (EZ) br. 73/2009) (1 000 eura)	Administrativni kontrolni postupci za osiguravanje pravilnih plaćanja, uključujući kvalitetu baza podataka	Metodologija, odabir, izvršenje i kontrola kvalitete terenskih inspekcija te izvještavanje o zasebnim rezultatima	Postupci za povrat nepravilno isplaćenih plaćanja	Sveukupna procjena
Francuska	Program jedinstvenih plaćanja	8 527 494	Nije djelotvorno 1,2,3,4,5	Djelotvorno	Djelotvorno	Nije djelotvorno
Irska	Program jedinstvenih plaćanja	1 340 869	Djelomično djelotvorno 1,2	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno A	Djelomično djelotvorno
Italija (AGEA)	Program jedinstvenih plaćanja	4 379 985	Djelomično djelotvorno 1,3,6	Djelomično djelotvorno a	Djelomično djelotvorno B	Djelomično djelotvorno
Njemačka (Bavarska)	Program jedinstvenih plaćanja	5 852 938	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno a	Djelotvorno	Djelotvorno

1 Prihvatljivost zemljišta netočno zabilježena u bazi podataka LPIS.

2 Nedostatan revizijski trag u bazama podataka IAKS.

3 Nedostaci u postupku unosa potraživanja u evidenciju.

4 Netočna osnovica za izračun plaćanja.

5 Nepridržavanje gornje granice za prava na plaćanja.

6 Neprimjenjivanje kazni za parcele koje su unesene u zahtjev nakon isteka roka, nepouzdate informacije o očitim ispravcima pogrešaka.

a Nedostatna kvaliteta mjerenja zemljišta tijekom terenskih kontrola.

A Kašnjenja u primjeni postupaka provedbe.

B Nepotpune informacije u knjizi dužnika.

Država članica (agencija za plaćanja)	Program	Rashodi za proračunsku godinu 2013.	Administrativni i kontrolni postupci za osiguravanje pravilnih plaćanja	Terenske inspekcije	Sveukupna procjena
Poljska	Potpore za prethodno priznavanje proizvođačkih skupina u sektoru voća i povrća	307 264	Nije djelotvorno 1, 2, 3, 4	Djelomično djelotvorno a	Nije djelotvorno

1 Nedostaci u kontroli prihvatljivosti korisnika

Priznavanje proizvođačkih skupina koje ne ispunjavaju pravne uvjete

Najmanji broj članova ostvaren podjelom postojećih poljoprivrednih gospodarstava

2 Nedostaci u provjerama povezanim s nužnošću ulaganja

Nedostatne provjere/nepotpun revizijski trag provedenih provjera

Odobrena povećanja ulaganja nisu bila u razmjeru s povećanjem proizvodnje

3 Nedostaci u provjerama povezanim s opravdanošću troškova

Nedostatne provjere/nepotpun revizijski trag provedenih provjera

Prihvaćanje troškovnih stavki koje proizlaze iz transakcija koje nisu nepristrane jer su ih obavile međusobno povezane osobe

4 Drugi problemi u vezi sa zakonitošću i pravilnošću

Troškovi prijevoza uključeni su u vrijednost proizvoda stavljenih na tržište

Proizvode skupine proizvođača na tržište nije stavila ta skupina

Trajanje plana za priznavanje proizvođača dulje je od potrebnoga

Troškovi plodouživanja prihvaćeni kao prihvatljivi rashodi

a Nedostaci u završnoj provjeri nakon zadnje godine provedbe plana priznavanja proizvođača

PRILOG 3.3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA POLJOPRIVREDU: TRŽIŠNE I IZRAVNE POTPORE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>3.45. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2011. godinu, Sud za tekuće programsko razdoblje preporučuje Komisiji i državama članicama da poduzmu potrebne mjere kako bi:</p> <p>1. preporuka: procjena prihvatljivosti trajnih pašnjaka bila pravilna, posebice u slučajevima kada je područje djelomično pokriveno grmljem, šibljem, gustim drvećem ili kamenjem (vidjeti odlomke 3.1.2. i 3.20.);</p>			X			<p>Komisija je svjesna tog pitanja i razjašnjen je kriterij prihvatljivosti u kontekstu reforme ZPP-a ususret 2020.</p> <p>U trenutačnom razdoblju, kad Komisija otkrije takve slabosti, preporuke za njihovo ispravljanje daju se državi članici, dok se neto financijski ispravci nalažu s pomoću postupaka izdavanja potvrde o suglasnosti radi zaštite financijskih interesa EU-a.</p> <p>Daljnja aktivnost u tom smislu jest pokretanje posebnih planova korektivnih mjera država članica na zahtjev Komisije; takav je slučaj primjerice u Španjolskoj i Grčkoj;</p> <p>— misija iz 2013. pokazala je da je rad Grčke bio ispod standarda. Stoga je u proporcionalnom iznosu ukinut moratorij za dno iznosa o kojima se radi (odnosno „ukinut” je samo onaj dno koji je povezan s trajnim pašnjacima) te će se primijeniti neto financijski ispravci,</p> <p>— korektivne mjere koje je poduzela Španjolska bile su predmet revizije sredinom 2013., kojom je ustanovljeno da one ne rješavaju situaciju u cijelosti. Stoga će se na Španjolsku primijeniti aktivniji pristup, a neto financijski ispravci nastaviti će se.</p>	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
	2. preporuka: agencije za plaćanja odmah poduzele korektivne mjere u slučaju kada se u njihovim administrativnim i kontrolnim sustavima i/ili bazama podataka IAKS utvrde nedostatci (vidjeti odlomke 3.19. do 3.22.) ⁽¹⁾ ;		X					<i>Izvršeno.</i> Komisija ima samo nadzornu ulogu u okviru zajedničkog upravljanja; države članice same su odgovorne za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje pogrešaka. Stoga Komisija surađuje s državama članicama kako bi osigurala trajno poboljšanje pouzdanosti informacija u LPIS-u i geografskom informacijskom sustavu (GIS). Od godine zahjeta 2010. Uredbom Komisije (EU) br. 146/2010 uveden je zahtjev državama članicama da provode procjenu kvalitete LPIS-a i GIS-a na godišnjoj osnovi u skladu s utvrdjenim postupcima i da podnose izvješća o rezultatima i predviđenim aktivnostima, kad je to potrebno, radi poboljšanja situacije [2010/AUD/0083].
	3. preporuka: terenske inspekcije bile dostatne kvalitete kako bi se na pouzdan način mogla utvrditi prihvatljivost zemljišta (vidjeti odlomke 3.23.) ⁽¹⁾ ;		X					Komisija se slaže sa Sudom i sustavno preporučuje državama članicama da u okviru izdavanja potvrda o sukladnosti poboljšaju sustave kontrole i osiguraju njihovu bolju provedbu. Općenito, kvaliteta terenskih provjera sastavni je dio rada stručnih skupina organiziranih na temu terenskih provjera. Službe Komisije otkrile su slične nedostatke u kakvoći terenskih provjera i utvrđene slabosti prate se s pomoću postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti koji osiguravaju odgovarajuću pokrivenost rizika za pronačun EU-a. Za vrijeme DAS-a 2013. Europski revizorski sud otkrio je probleme tijekom revizije sustava u Francuskoj. Komisija bi željela naglasiti da od 2013. Francuska provodi akcijske planove čiji je cilj rješavanje slabosti u LPIS-u. O nacrtu akcijskog plana raspravljano je na više bilateralnih sastanaka prije nego što je Francuska podnijela „konačnu” verziju akcijskog plana 15. studenoga 2013. Francuska uz to ima stalne akcijske planove za slabosti u kontrolama višestruke sukladnosti i proizvodno vezanih potpora koje nisu povezane s površinom. Rezultati će biti vidljivi 2014. ili 2015.

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011	4. preporuka: kvaliteta rada koji obavljaju tijela za ovjeravanje te način na koji je rad osmišljen bili takvi da pružaju pouzdanu procjenu zakonitosti i pravilnosti operacija agencija za plaćanja (vidjeti odlomke 3.29. et seq.).			X				<p>Komisija je uložila napore kako bi osigurala da način i kvaliteta rada tijela za ovjeravanje pružaju pouzdanu procjenu zakonitosti i ispravnosti operacija u agencijama za plaćanje.</p> <p>Poboljšanje rada tijela za ovjeravanje predloženo je u reformi ZPP-a, u članku 9. Uredbe (EU) br. 1306/2013. U skladu s novim pravnim okvirom, taj će se rad odvijati od godine zahtjeva 2014. (financijska godina 2015.), što znači da će rezultati za potrebe financijskog poravnania računa biti iskazani tek u veljači 2016.</p> <p>Detaljne smjernice o revizijskom pristupu za tijela za ovjeravanje pripremljene su u suradnji s državnima članicama i postale su dostupne 15. siječnja 2014. Daljnje smjernice daju se tijelima za ovjeravanje tijekom redovitih sastanaka stručne skupine.</p>

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2010.	<p>3.58. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2010. godinu, Sud preporučuje da Komisija poduzme prikladne mjere kako bi osigurala da:</p> <p>(a) uporaba ortosnimki postane obvezna te da se LPS redovito ažurira na temelju novih ortosnimki (vidjeti odlomak 3.31.);</p>		X					<p>Izvršeno. Komisija ima samo nadzornu ulogu u okviru zajedničkog upravljanja; države članice prvenstveno su odgovorne za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje pogrešaka.</p> <p>Pitanje redovitog ažuriranja LPS-a uzeto je u obzir u novouvedenoj obveznoj procjeni kvalitete LPS-a. U kontekstu reforme ZPP-a nakon 2013., gdje se člankom 70. Uredbe (EU) br. 1306/2013 propisuje obveza upotrebe tehnika računalnog geografskog informacijskog sustava, uključujući značnu ili prostornu ortografiju, još je važnije upotrebljavati ažurirane snimke s obzirom na to da nedovoljna ažurnost/ortografska detaljnost otežava provedbu odgovarajuće kvalitete provjera prihvatljivosti. Nadalje, ažurirana ortografija dodala bi znatnu vrijednost poljoprivrednicima i omogućila im pouzdanije utvrđivanje prihvatljivih područja i promjena u vegetaciji i zemljišnom pokrovu.</p> <p>I konačno, općenit rizik da zastarijele ortofotografije mogu dovesti do neredovityh plaćanja odražava se, prema potrebi, u Središnjem registru rizika te zatim u godišnjem programu rada Uprave J.</p>
	(d) tijela za ovjeravanje na primjeren način provjeravaju kvalitetu inspekcija i o njima izvještavaju (vidjeti odlomke 3.46. i 3.47.).					X		<p>Od godine zahtjeva 2014. (financijska godina 2015.) od tijela za ovjeravanje očekuje se da provode temeljitiju provjeru kontrola u agencijama za plaćanje (i administrativne i terenske).</p> <p>Vidjeti i odgovor na preporuku 4.– Financijska godina 2011.</p>

(¹) Slične su preporuke iznesene u odlomku 3.58. točkama (b) i (c) godišnjeg izvješća za 2010. godinu.

POGLAVLJE 4.

Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	4.1.-4.5.
Posebne značajke skupine politika	4.2.-4.4.
Revizijski opseg i pristup	4.5.
Pravilnost transakcija	4.6.-4.16.
Ruralni razvoj	4.7.-4.15.
Okoliš, ribarstvo i zdravstvo	4.16.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	4.17.-4.34.
Ruralni razvoj	4.17.-4.30.
Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija	4.17.-4.21.
Komisijini sustavi povezani s pravilnošću transakcija	4.22.-4.30.
Okoliš, ribarstvo i zdravstvo	4.31.-4.34.
Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija	4.32.-4.33.
Komisijini sustavi povezani s pravilnošću transakcija	4.34.
Zaključak i preporuke	4.35.-4.38.
Zaključak za 2013. godinu	4.35.
Preporuke	4.36.-4.38.

Prilog 4.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo

Prilog 4.2. – Rezultati ispitivanja odabranih sustava za ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo

Prilog 4.3. – Praćenje provedbe prijašnjih 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 politike „Poljoprivreda i ruralni razvoj” koji se odnosi na ruralni razvoj, zajedno s područjem politika „Mjere zaštite okoliša i klime”, „Pomorska pitanja i ribarstvo” te „Zdravlje i zaštita potrošača”. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2013. godini navedene su u **tablici 4.1.**

Tablica 4.1. – Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo – ključni podatci za 2013. godinu

(u milijunima eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja
Ruralni razvoj	Ruralni razvoj	13 152
	Pretpristupne mjere	48
	Međunarodni aspekti područja politike „Poljoprivreda i ruralni razvoj”	3
		13 203
Pomorska pitanja i ribarstvo	Operativni rashodi	779
	Administrativni rashodi	41
		820
Zdravstvo i zaštita potrošača	Operativni rashodi	484
	Administrativni rashodi	115
		599
Mjere zaštite okoliša i klime	Operativni rashodi	314
	Administrativni rashodi	92
		406
Ukupna plaćanja za navedenu godinu		15 028
- ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾		248
Ukupni operativni troškovi		14 780
- predujmovi ⁽²⁾ ⁽³⁾		537
+ obračuni predujmova ⁽²⁾		1 254
+ isplate krajnjim korisnicima iz instrumenata financijskog inženjeringa		84
Revidirana skupina podataka, ukupno		15 581
Ukupne obveze za navedenu godinu		17 173

⁽¹⁾ Revizija administrativnih rashoda prikazana je u poglavlju 9. Ukupni administrativni rashodi za područje politike poljoprivrede i ruralnog razvoja prikazani su u **tablici 3.1.**

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (pojednosti potražite u odlomku 7. **priloga 1.1.**).

⁽³⁾ Ova brojka uključuje 13 milijuna eura predujmova uplaćenih u korist instrumenata financijskog inženjeringa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Posebne značajke skupine politika

4.2. Ruralni razvoj dio je zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), čiji su opći ciljevi, izvori financiranja i upravljanje te kontrola rashoda prikazani u poglavlju 3. (odlomci 3.2. do 3.4.). Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) sufinancira rashode za ruralni razvoj po različitim stopama pomoću programa ruralnog razvoja država članica ⁽¹⁾. Rashodi obuhvaćaju 46 mjera ⁽²⁾, koje uključuju i mjere povezane s određenim područjima ⁽³⁾, kao i mjere koje nisu povezane s određenim područjima ⁽⁴⁾.

4.3. Kad je riječ o ostalim područjima politika, politika zaštite okoliša Europske unije ima za cilj pridonijeti zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša i života građana te racionalnoj uporabi prirodnih resursa, što uključuje i međunarodnu razinu, uz centraliziranu provedbu rashoda za mjere zaštite klime putem DG ENV-a ⁽⁵⁾ i DG CLIMA-e ⁽⁶⁾. Zajednička ribarstvena politika iz područja politike „Pomorska pitanja i ribarstvo” ima slične opće ciljeve kao zajednička poljoprivredna politika (vidjeti odlomak 3.2.). Ovo područje politike obuhvaća podijeljeno upravljanje između država članica i Komisije (DG MARE ⁽⁷⁾) te izravno upravljanje putem DG MARE-a. Na području politike „Zdravlje i zaštita potrošača”, kojim na centralizirani način upravlja DG SANCO ⁽⁸⁾, EU pridonosi zaštiti zdravlja ljudi, životinja i biljaka te dobiti potrošača.

4.4. Neprihvatljivost rashoda zbog neusklađenosti s često složenim pravilima i uvjetima prihvatljivosti glavni je rizik u vezi s pravilnošću cjelokupne skupine politika, posebice za ruralni razvoj.

4.2. Komisija naglašava da rashodi EPFRR-a uključuju i mjere povezane s određenim područjima (koje se obrađuju u okviru IAKS-a u vezi s aspektima koji su povezani s određenim područjima) i mjere koje nisu povezane s određenim područjima. To ima utjecaj na veličinu pogrešaka za te mjere.

4.4. Što se tiče složenih pravila i uvjeta prihvatljivosti koje navodi Sud, Komisija ističe da su oni u velikoj mjeri posljedica ambicioznih ciljeva politike ruralnog razvoja.

Usprkos tomu, pravni okvir za programsko razdoblje 2014.–2020. pojednostavnjen je.

⁽¹⁾ Ukupno 13 152 milijuna eura, uključujući plaćanja za dovršetak programa prije 2006. godine (195 milijuna eura).

⁽²⁾ Mjere su navedene u okviru točke 7.a u prilogu II. Uredbi Komisije (EZ) br. 1974/2006 (SL L 368, 23.12.2006., str. 15.).

⁽³⁾ Mjere povezane s određenim područjima one su mjere kod kojih je plaćanje povezano s brojem hektara, primjerice plaćanja u okviru agroekoloških mjera i naknade poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima.

⁽⁴⁾ Mjere koje nisu povezane s određenim područjima obično su investicijske mjere, na primjer modernizacija poljoprivrednih gospodarstava i uspostava osnovnih usluga za gospodarstvo i stanovništvo ruralnih područja.

⁽⁵⁾ Glavna uprava Europske komisije za okoliš.

⁽⁶⁾ Glavna uprava Europske komisije za klimatsku politiku.

⁽⁷⁾ Glavna uprava Europske komisije za pomorska pitanja i ribarstvo.

⁽⁸⁾ Glavna uprava Europske komisije za zdravlje i potrošače.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Revizijski opseg i pristup

4.5. **U dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se opći revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju ruralnog razvoja, zaštite okoliša, ribarstva i zdravstva potrebno je obratiti pozornost na sljedeće pojedinosti:

- (a) revizija je obuhvatila ispitivanje uzorka od 177 transakcija kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. Uzorak za 2013. godinu sastojao se od 162 transakcije za ruralni razvoj u 16 država članica i 1 državi kandidatkinji⁽⁹⁾, kao i 15 transakcija za zaštitu okoliša, ribarstvo i zdravstvo u 5 država članica⁽¹⁰⁾;
- (b) Sud je usmjerio ispitivanje uvjeta višestruke sukladnosti (opisanih u odlomku 3.13.) na obveze prema standardima dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta te na odabrane propisane obveze pri upravljanju (SMR)⁽¹¹⁾ za koje su dokazi bili dostupni te za koje je tijekom revizijskog posjeta donesen zaključak⁽¹²⁾;
- (c) procjenom kontrolnih sustava za ruralni razvoj ispitano je osam agencija za plaćanja⁽¹³⁾ u osam država članica⁽¹⁴⁾. Usto je u četiri države članice⁽¹⁵⁾ ispitano kontrolni sustav za višestruku sukladnost. Iz ostalih područja politika revizijom su obuhvaćeni sustavi Europskog fonda za ribarstvo (EFR) u Poljskoj i DG MARE;

4.5.

- (b) Vidjeti odgovor na odlomak 4.15.

⁽⁹⁾ Bugarska, Češka Republika, Danska, Njemačka (Brandenburg i Berlin, Mecklenburg – Zapadna Pomeranija, Saksonija), Grčka, Španjolska (Andaluzija), Francuska, Italija (Kalabrija, Pijemont, Sardinija), Latvija, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal (Azori, kontinentalni dio), Rumunjska, Finska i Turska.

⁽¹⁰⁾ Uzorak se sastojao od 8 transakcija pod izravnim upravljanjem te 7 transakcija pod podijeljenim upravljanjem u Grčkoj, Španjolskoj, Italiji, Poljskoj i Portugalu.

⁽¹¹⁾ Uvjeti za SMR 4. (Direktiva o nitratima) te za SMR-ove od 6. do 8. (u vezi s identifikacijom i upisom životinja), kao i očigledna neusklađenost sa SMR-ovima 16. i 18. (dobrobit životinja).

⁽¹²⁾ Obveze višestruke sukladnosti temeljni su pravni uvjeti koje moraju poštovati 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 nepoštovanja višestruke sukladnosti smatra pogreškama.

⁽¹³⁾ Agencije za plaćanja i ključne kontrole odabrane su na temelju analize rizika.

⁽¹⁴⁾ Njemačka (Sjeverna Rajna – Vestfalija), Španjolska (Valencija), Italija (Sicilija), Latvija, Malta, Poljska, Rumunjska i Slovenija.

⁽¹⁵⁾ Češka Republika, Španjolska (Castilla y León), Italija (Emilia-Romagna) i Malta.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (d) pregledana su godišnja izvješća Komisije o aktivnostima DG AGRI-ja ⁽¹⁶⁾ (u pogledu ruralnog razvoja) i DG SANCO-a;
- (e) nadalje, u svrhu procjene osnovanosti Komisijinih odluka u postupku poravnanja računa, Sud je provjerio revizijski rad DG AGRI-ja u vezi s poravnanjem računa (za EFJP – Europski fond za jamstva u poljoprivredi – te za EPFRR).

ODGOVORI KOMISIJE

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

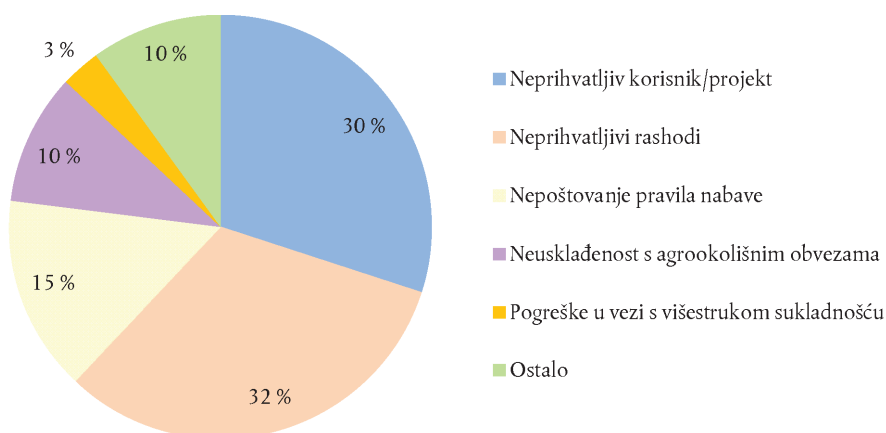
4.6. **Prilog 4.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 177 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 96 (54 %) postojale su pogreške. Na temelju 48 izmjerenih pogrešaka Sud procjenjuje da najizglednija pogreška iznosi 6,7 % ⁽¹⁷⁾, za koju se glavne kategorije prikazuju u **grafikonu 4.1.**

4.6. Komisija navodi da je stopa pogrešaka koju je iznio Sud godišnja procjena koja uzima u obzir povrate i korektivne mjere izvršene prije revizija Suda. Komisija navodi i da će predmetni rashodi biti predmet ispravaka sljedećih godina neto financijskim ispravcima koji proizlaze iz postupaka izdavanja potvrda o sukladnosti te povratima od korisnika. Komisija smatra da je godišnju reprezentativnu stopu pogrešaka koju navodi sud potrebno promatrati u kontekstu višegodišnje naravi neto financijskih ispravaka i povrata.

Komisija uzima u obzir najvjerojatniju stopu pogreške koju je procijenio Sud, a koja je niža od one iz prethodne godine. Komisija navodi i da su, kao što je navedeno u Godišnjem izvješću o radu za 2013. GU-a AGRI, neto financijski ispravci koje je Komisija odredila državama članicama i povrati od korisnika izvršeni za EPFRR u 2013. iznosili 327,77 milijuna EUR (2,53 % ukupnih rashoda).

⁽¹⁶⁾ Glavna uprava Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj.

⁽¹⁷⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 3,5 % i 9,9 % (što su redom donja odnosno gornja granica pogreške).

Grafikon 4.1. – Doprinos najizglednijoj pogrešci po vrsti pogreške

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ruralni razvoj

4.7. U pogledu rashoda za ruralni razvoj, od 162 uzorkovane transakcije, u njih 92 (57 %) postojale su pogreške, pri čemu su njih 48 (52 %) bile mjerljive pogreške.

4.7. Učestalost pogrešaka koje je utvrdio sud u ruralnom razvoju smanjio se 2012. sa 63 % na 57 %. Stopu pogrešaka za ruralni razvoj potrebno je promatrati u svjetlu ambicioznih ciljeva politike ruralnog razvoja.

Komisija navodi da se 11 od prethodno navedenih kvantificiranih pogrešaka odnosilo samo na kršenje višestruke sukladnosti. Stoga, prema mišljenju Komisije, s obzirom na to da zahtjevi višestruke sukladnosti ne utječu ni na prihvatljivost poljoprivrednika na potporu ZPP-a (1. i 2. stup) ni na ispravnost plaćanja, isključenje tih pogrešaka smanjuje broj transakcija s mjerljivim pogreškama na 37 (40 %).

U svojoj jamstvenoj izjavi za 2013. glavni direktor GU-a AGRI izrazio je zadržke u vezi s rashodima za ruralni razvoj za 19 država članica (31 agencija za plaćanje). Zadržke su izražene zbog znatne pojavnosti slabosti u temeljnim transakcijama i uz njih je izdan zahtjev predmetnim državama članicama da riješe te nedostatke korektivnim mjerama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.8. U 20 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika, nacionalna su tijela imala dostatne informacije (primjerice od krajnjih korisnika, njihovih revizora ili od provjera koje su nacionalna tijela sama provodila) kako bi spriječila, otkrila i ispravila pogreške prije nego što rashode prijave Komisiji. Da su sve ove informacije upotrijebljene kako bi se ispravile pogreške, najizglednija procijenjena pogreška za ovo poglavlje bila bi manja za 4,7 postotnih bodova. Osim toga, Sud je utvrdio da su u 3 slučaja pogrešku koju je Sud uočio napravila nacionalna tijela. Doprinos ovih pogrešaka najizglednijoj procijenjenoj pogreški iznosio je 0,5 postotnih bodova.

4.9. Revizijom je obuhvaćeno ispitivanje transakcija iz 31 različite mjere. Od 162 transakcije, 61 se odnosila na određeno područje, a 101 nije bila povezana s određenim područjem. Pogreške su utvrđene u uzorkovanim transakcijama u svih 16 posjećenih država članica. Kao i prethodnih godina, većinski dio (75 %) najizglednije pogreške naznačene u odlomku 4.6. odnosio se na mjere koje nisu povezane s određenim područjem.

4.10. Do većine mjerljivih pogrešaka došlo je zbog neusklađenosti s uvjetima prihvatljivosti, posebno onih koji se odnose na:

- (a) agroekološke obveze;
- (b) posebne uvjete u vezi s ulagačkim projektima, korisnicima i rashodima;
- (c) pravila nabave.

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

ODGOVORI KOMISIJE

4.8. Komisija dijeli stajalište da su nacionalna tijela mogla otkriti brojne pogreške koje je utvrdio Sud: pravila ZPP-a pružaju državama članicama sve potrebne instrumente za ublažavanje većine rizika od pogrešaka. Nakon zadržki glavnog direktora GU-a AGRI 2011., 2012. i 2013., uspostavljeni su opsežni akcijski planovi u suradnji s državama članicama u cilju utvrđivanja osnovnih uzroka pogrešaka i odgovarajućih korektivnih mjera.

Za programsko razdoblje 2014.–2020. svi programi ruralnog razvoja trebaju uključiti ex-ante ocjenu provjerljivosti i mogućnosti kontrole mjera koje zajednički provode upravljačko tijelo i agencija za plaćanje.

Nadalje, od 2013. Komisija je intenzivirala revizije rashoda za ruralni razvoj.

4.9. Tijekom vlastitih revizija u nekim državama članicama Komisija je utvrdila nedostatke slične onima koje je utvrdio Revizorski sud. Znatni neto financijski ispravci određeni su predmetnim državama članicama (ili su u tijeku postupci izdavanja potvrda o sukladnosti radi izvršavanja tih ispravaka) kako bi se zaštitio proračun EU-a.

Isto tako, u slučajevima gdje su izražene zadržke predmetne države članice dužne su provesti korektivne mjere (vidjeti odlomak 4.8.).

Niža razina pogrešaka u mjerama povezanim s određenim područjima potvrđuju da, kad je dobro proveden, Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS) djelotvoran je sustav za sprječavanje i ispravljanje pogrešaka.

4.10. Komisija je isto tako vlastitim revizijama utvrdila slične slučajeve u državama članicama. Prema potrebi, Komisija iznosi preporuke za korektivne mjere nacionalnim tijelima i isključuje neprihvatljive rashode iz financiranja EU-a.

Većina specifičnih zahtjeva na koje se poziva Sud nisu propisani zakonima Europske unije, već se radi o kriterijima prihvatljivosti koje određuju države članice radi boljeg postizanja ciljeva politike ruralnog razvoja predmetne države članice.

Što se tiče javne nabave, vidjeti odgovor na odlomak 4.13.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.11. Revidirani uzorak obuhvatio je 36 transakcija za plaćanja u okviru agrookolišnih mjera koje se odnose na primjenu metoda poljoprivredne proizvodnje usklađenih sa zaštitom okoliša, krajolika i prirodnih resursa. Sud je zaključio da u sedam slučajeva (19 %) poljoprivrednici nisu ispunili sve uvjete za plaćanje. Primjer takve pogreške koju je Sud uočio prikazan je u okviru 4.1.

Okvir 4.1. – Primjer pogreške u vezi s uvjetima prihvatljivosti: neusklađenost s agrookolišnim obvezama

Korisnik u Italiji (Sardinija) obvezao se da neće upotrebljavati štetne proizvode za zaštitu bilja na artičokama. Tijekom terenskog posjeta Sud je utvrdio da je korisnik tijekom revidiranog razdoblja upotrijebio takve proizvode 12 puta.

Slučajevi neusklađenosti s agrookolišnim obvezama otkriveni su i u Italiji (Pijemont), Mađarskoj, Nizozemskoj, Poljskoj i Rumunjskoj.

4.12. Kriteriji prihvatljivosti i postupci odabira pomažu da se potpora usmjeri na određene kategorije korisnika s ciljem poboljšanja djelotvornosti uporabe sredstava za ruralni razvoj. No, od 101 ispitane transakcije u vezi s ulagačkim projektima, njih 24 (24 %) nije ispunilo uvjete prihvatljivosti. Primjer ovakve vrste pogreške nalazi se u okviru 4.2.

Okvir 4.2. – Primjer pogreške u vezi s uvjetima prihvatljivosti: neprihvatljiv korisnik

Mjerom „dodavanje vrijednosti poljoprivrednim i šumarskim proizvodima” dodjeljuje se potpora ulaganjima. Pomoć treba biti usmjerena na poduzetnike do određene veličine jer se smatra da su oni u boljem položaju da povećaju vrijednost lokalnih proizvoda. Korisnici sredstava u okviru ove mjere u Portugalu moraju imati manje od 750 zaposlenih ili promet manji od 200 milijuna eura. Pri ispunjavanju ovog uvjeta moraju biti obuhvaćeni brojevi podataka kontrolnih poduzetnika (npr. većinskih dioničara).

Revidirani korisnik u Portugalu dobio je pomoć EU-a u iznosu od 523 644 eura kako bi proširio svoje pogone za proizvodnju maslinova ulja. Sud je utvrdio da je ovaj poduzetnik bio u vlasništvu dvaju velikih multinacionalnih društava te su time prekoračena oba uvjeta prihvatljivosti u pogledu veličine za više od 300 puta. Shodno tomu, korisnik nije ispunjavao uvjete za pomoć te mu nije trebala biti izvršena isplata.

Neusklađenost s uvjetima prihvatljivosti za ulagačke projekte ili za rashode također je utvrđena u Bugarskoj, Danskoj, Njemačkoj (Brandenburg i Berlin), Grčkoj, Španjolskoj (Andaluzija), Francuskoj, Italiji (Pijemont), Latviji, Nizozemskoj, Austriji, Poljskoj, Portugalu (Azori), Rumunjskoj i Finskoj.

ODGOVORI KOMISIJE

4.11. Komisija primjećuje da se učestalost pogrešaka koje je utvrdio Sud u plaćanjima u okviru agrookolišnih mjera smanjila s 26 % 2012. na 19 % 2013.

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.

Okvir 4.1. Primjer pogreške u vezi s uvjetima prihvatljivosti: neusklađenost s agrookolišnim obvezama

Što se tiče država članica koje navodi Sud, Komisija je isto tako otkrila slabosti i u tijeku su postupci izdavanja potvrda o sukladnosti u vezi s Mađarskom, Italijom (Pijemont), Nizozemskom, Poljskom i Rumunjskom, što će dovesti do neto financijskih ispravaka kojima će se pokriti rizik za proračun EU-a.

4.12. Na temelju rezultata vlastitih revizija, Komisija je primijenila neto financijske ispravke u tom smislu i nastavit će to činiti kad to bude potrebno. Kriteriji odabira i prihvatljivosti dva su područja koja su obuhvaćena akcijskim planovima za smanjenje stope pogrešaka u ruralnom razvoju.

Okvir 4.2. – Primjer pogreške u vezi s prihvatljivosti: neprihvatljiv korisnik

Komisija se slaže sa stajalištem Suda u vezi s primjerom iz okvira 4.2. koji će pratiti tijekom postupka izdavanja potvrde o suglasnosti. Komisija je već bila svjesna utvrđenog nedostatka; tijekom jednog revizijskog posjeta Portugalu 2012. utvrdila je slabosti u provjeri kriterija prihvatljivosti za mala i srednja poduzeća. Za te nedostatke bit će predložen neto financijski ispravak s pomoću postupka izdavanja potvrde o suglasnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4.13. U 24 ispitane transakcije korisnik je bio obvezan poštovati pravila javne nabave. Ta su pravila osmišljena kako bi se osigurala kupnja potrebnih roba i usluga po najpovoljnijim uvjetima, uz istodobno jamstvo jednakog pristupa javnim ugovorima i poštovanje načela transparentnosti i nediskriminacije. Sud je utvrdio da je u 11 slučajeva prekršeno jedno ili više navedenih pravila. Pritom se njih 5 odnosilo na mjerljive pogreške jer se radilo o ozbiljnim povredama pravila nabave poput primjera u okviru 4.3.

Okvir 4.3. – Primjer pogreške u vezi s uvjetima prihvatljivosti: neusklađenost s pravilima nabave

Jedna je ruralna općina u Francuskoj dobila sredstva EPFRR-a za projekt u vezi s obnovom i proširenjem javne zgrade, koji je obuhvaćao građevinske radove i usluge savjetovanja.

Za jedan ugovor u sklopu projekta općina nije dodijelila ugovor najpovoljnijem ponuditelju te nije pružila dokumentaciju kojom bi opravdala takav postupak. Za usluge savjetovanja korisnik je primio tri iskaza zanimanja bez ponuđene cijene. Iako je ocijenjeno da sva tri ponuditelja posjeduju prikladne stručne sposobnosti za projekt, korisnik je ugovorio cijenu samo s jednim društvom i zaključio ugovor, a da nije zatražio ponude od drugih dvaju ponuditelja.

Zbog nepoštovanja temeljnih načela nabave u pogledu jednakog postupanja i transparentnosti, navedeni je rashod neprihvatljiv.

Sud je također utvrdio kršenje pravila javne nabave u Bugarskoj, Njemačkoj (Brandenburg i Berlin, Saksonija), Španjolskoj (Andaluzija), Nizozemskoj, Poljskoj, Rumunjskoj i Finskoj.

4.13. Javna nabava središnji je element akcijskih planova za ruralni razvoj spomenutih u odlomku 4.8.

Komisija bi isto tako željela naglasiti da pogreška u javnoj nabavi ne znači nužno prijevaru ili nepravilnu upotrebu fondova EU-a. Isto tako, nepoštovanje pravila o nabavi ne znači nužno da je 100 % predmetnih rashoda bilo nepravilno iskorišteno. Vrlo su često u stvari ciljevi politike pojedinih aktivnosti bili ispunjeni i novac poreznih obveznika nije izgubljen.

Za jačanje postojećih pravila o javnoj nabavi Komisija je donijela nove smjernice za određivanje neto financijskih ispravaka za rashode koje financira Unija u okviru zajedničkog upravljanja, za nepoštovanje pravila o javnoj nabavi (Odluka Komisije C(2013) 9527). U skladu s tim smjernicama, nepoštovanje pravila o javnoj nabavi ocjenjuje se na temelju načela proporcionalnosti. Što se tiče primjera koje navodi Sud u okviru 4.3., službe Komisije isto su tako utvrdile znatne nedostatke u pojedinim državama članicama. Postupci izdavanja potvrda o suglasnosti u tijeku su i neto financijski ispravci primijenit će se prema potrebi..

Okvir 4.3. – Primjer pogreške u vezi s uvjetima prihvatljivosti: neusklađenost s pravilima nabave

Vidjeti odgovore na odlomak 4.13.

Vidjeti odgovor na odlomak 4.13.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4.14. Nedostatci u upravljačkim i kontrolnim sustavima mogu utjecati na velik broj plaćanja jer se oni odnose na sve istovrsne transakcije koje se obrađuju u odgovarajućem sustavu. Od 92 pogreške koje je Sud otkrio, njih 40 % nastalo je zbog uvjeta koji su utjecali na više od jedne transakcije. Te pogreške mogu biti s financijskim učinkom ili bez njega. Primjer takve pogreške prikazan je u okviru 4.4.

Okvir 4.4. – Primjer pogreške koja utječe na više od jedne transakcije

Poljoprivrednici u dobi pred umirovljenjem koji prestanu obavljati poljoprivrednu djelatnost kako bi gospodarstvo prenijeli drugim poljoprivrednicima mogu iskoristiti potporu za prijevremeno umirovljenje u okviru EPFRR-a. Program ruralnog razvoja u Poljskoj propisuje da se iznos potpore za prijevremeno umirovljenje umanjuje za iznos državne mirovine kad korisnik dostigne propisanu dob umirovljenja i provede najmanje 25 godina u sustavu mirovinskog osiguranja.

Agencija za plaćanja nije provela odgovarajuće provjere kako bi osigurala ispunjavanje ovog uvjeta. Tako je korisnik u dobi od 63 godine nastavio primati puni iznos potpore za prijevremeno umirovljenje bez odbitka državne mirovine iako je ispunio uvjete za državnu mirovinu. Sud je zaključio da je dio potpore za prijevremeno umirovljenje koji je trebao biti plaćen iz nacionalnog fonda za socijalno osiguranje u obliku državne mirovine neprihvatljiv za financiranje u okviru EPFRR-a. Ta pogreška u Poljskoj utječe na druge transakcije u slučajevima u kojima poljoprivrednik ispunjava uvjete opisane u prethodnom odlomku.

Pogreške koje se odnose na više plaćanja uz ono koje je ispitano i koje imaju financijski učinak također su utvrđene u Nizozemskoj, Portugalu (Azori, kontinentalni dio) i Finskoj.

Okvir 4.4. – Primjer pogreške koja utječe na više od jedne transakcije

Prva alineja: Komisija želi razjasniti da se ovdje ne predlaže da je došlo do dvostruke isplate umirovljeniku, već se radi o tome da je proračun EU-a snosio troškove koji su trebali biti financirani iz nacionalnog proračuna.

Komisija dijeli stajalište Suda da su nacionalna tijela trebala osigurati da sva prava na nacionalne mirovine budu odbijena od potpore za prijevremeno umirovljenje, bez obzira na činjenicu da korisnik nije podnio zahtjev za svoju nacionalnu mirovinu. U okviru postupka za izdavanje potvrde o sukladnosti Komisija prati nalaze Suda u odnosu na nacionalna tijela u cilju zaštite financijskih interesa EU-a i povrata svih neopravdanih plaćanja.

U okviru postupka izdavanja potvrde o suglasnosti Komisija prati nalaze Suda o sustavnoj pogrešci (odnosno nedostacima u sustavima upravljanja i kontrole) radi zaštite financijskih interesa EU-a i povrata svih neopravdanih plaćanja s pomoću financijskih ispravaka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.15. Prema određenim sustavima potpore EPFRR-a⁽¹⁸⁾, korisnici potpora EU-a imaju zakonsku obvezu ispunjenja uvjeta „višestruke sukladnosti“, kako je opisano u odlomku 3.12. Iako od 61 posjećenog poljoprivrednika koji su morali udovoljiti uvjetima višestruke sukladnosti, njih 24 (39 %) nije poštovalo te uvjete, učinak na procijenjenu stopu pogreške razmjerno je nizak (0,2 postotnih bodova). Poljoprivrednici su osobito kršili pravila o identifikaciji i upisu životinja.

Okoliš, ribarstvo i zdravstvo

4.16. Za okoliš, ribarstvo i zdravstvo, od 15 uzorkovanih transakcija, u njih 4 (27 %) utvrđene su nemjerljive pogreške.

ISPITIVANJE ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA**Ruralni razvoj**

Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija

4.17. **Prilog 4.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava koje je Sud ispitao⁽¹⁹⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

4.15. 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 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 smanjenja propisana za povrede zahtjeva za višestruku sukladnost ne trebaju uzimati u obzir za izračun stopa pogrešaka za ZPP.

Komisija smatra i da je u novom pravnom okviru ZPP-a zakonodavac izričito potvrdio taj pristup za svu potporu ZPP-a, gdje člankom 97. stavkom 4. Uredbe (EU) br. 1306/2013 određuje da „Administrativna kazna ne utječe na zakonitost i ispravnost plaćanja na koja se primjenjuje“.

U odnosu na probleme koji se odnose na identifikaciju i registraciju životinja, Komisija se slaže s opažanjima Suda i posvećuje posebnu pozornost tim zahtjevima u okviru vlastitih revizija višestruke sukladnosti.

⁽¹⁸⁾ Kako je propisano člankom 50.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL L 277, 21.10.2005., str. 1.).

⁽¹⁹⁾ Za odobrenje mjera ruralnog razvoja povezanih s određenim područjem, provjera određenih ključnih elemenata poput prihvatljivosti područja provodi se pomoću Integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS), opisanog u odlomku 3.17. Ostalim uvjetima prihvatljivosti upravlja se putem posebne osmišljenih kontrola. Kao što je opisano u **prilogu 3.2.**, Sud je procijenio sustave IAKS u četiri agencije za plaćanja i utvrdio je da je u jednom slučaju ovaj sustav bio djelotvoran, da je u dva slučaja bio djelomično djelotvoran te da u jednom slučaju nije bio djelotvoran.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4.18. Nadležna tijela država članica posebice su odgovorna za uspostavu i izvođenje:

- (a) odgovarajućih administrativnih i kontrolnih postupaka kojima bi se osigurala točnost tvrdnji podnositelja zahtjeva te ispunjavanje uvjeta prihvatljivosti;
- (b) terenskih provjera, koje bi ovisno o programu potpore trebale obuhvatiti barem 5 % svih korisnika ili rashoda ⁽²⁰⁾;
- (c) sustava kojim bi se provjerilo ispunjavanje uvjeta višestruke sukladnosti.

4.19. Revizija Suda obuhvatila je sukladnost s odredbama mjerodavnih propisa i procjenu djelotvornosti sustava u osiguravanju pravilnosti transakcija. Kako bi se postigao širi obuhvat sustava i povećala učinkovitost, Sud je svoje procjene sustava djelomice temeljio na revizijama koje je provela Komisija (DG AGRI) (vidjeti odlomak 4.23.).

4.20. U ispitanim sustavima država članica Sud je utvrdio sljedeće glavne nedostatke ⁽²¹⁾:

- manjkavosti u administrativnim provjerama u vezi s uvjetima prihvatljivosti i obvezama, kao što je propust u prepoznavanju neprihvatljivog PDV-a ili opasnost od dvostrukog financiranja, što je utvrđeno u sedam od osam obuhvaćenih država članica,

4.20. Komisija je svjesna slabosti u kontrolnim sustavima država članica za EPFRR. U godišnjem izvješću o radu za 2013. GU-a AGRI gotovo polovina agencija za plaćanje stavljena je pod zadržku u vezi s rashodima EPFRR-a sa zahtjevom za poduzimanje potrebnih korektivnih mjera. Kao što je spomenuo Sud u odlomku 4.19., dio njegove ocjene sustava država članica temelji se na nalazima revizija sukladnosti koje su provele službe Komisije.

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 je svjesna nedostataka koji se odnose na probleme u vezi s prihvatljivosti, uključujući postupak nabave i PDV. Ta su pitanja u središtu revizija investicijskih mjera koje se provode u državama članicama. Ti se problemi još uvijek rješavaju i akcijskim planovima uspostavljenim s državama članicama za smanjivanje stopa pogrešaka.

Za razdoblje financiranja 2014.–2020. pojednostavnjena su pravila koja se odnose na prihvatljivost za PDV za javna tijela, što bi trebalo smanjiti rizik pogrešaka.

⁽²⁰⁾ Članci 12. i 25. Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 (SL L 25, 28.1.2011., str. 8.).

⁽²¹⁾ Države članice u kojima su utvrđeni nedostatci navedene su u **prilogu 4.2.**

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- nedovoljna procjena opravdanosti troškova u sve četiri države članice u kojima je ispitan ovaj aspekt, primjerice usporedbom referentnih troškova i primjene javnog nadmetanja,
- nedostaci u praćenju nepravilnosti koje su utvrdile agencije za plaćanja, uključujući primjenu smanjenja ili povrata u četiri od šest obuhvaćenih država članica,
- nedovoljno kvalitetne terenske provjere (koje, primjerice, nisu obuhvatile sve obveze) u pet od osam obuhvaćenih država članica,
- manjkavosti u uspostavi i primjeni kontrolnog sustava za provjere višestruke sukladnosti u sve četiri države članice, kao što su nepotpuni nacionalni standardi dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta i neispravna primjena Direktive o nitratima na nacionalnoj razini.

Ovi su nedostaci bili vrlo slični nedostacima koji su utvrđeni i opisani u izvješćima u vezi sa sustavima država članica ispitanima u posljednje dvije godine⁽²²⁾. Takvim se nedostacima u velikom dijelu mogu objasniti pogreške otkrivene tijekom ispitivanja transakcija (vidjeti odlomak 4.8.).

Komisija se slaže sa stajalištem da su administrativne provjere razumnosti troškova nužne za osiguranje učinkovitosti sustava kontrole. Komisija je tijekom revizija sukladnosti utvrdila i nedostatke u procjeni razumnosti troškova i odredila neto financijske ispravke u tom pogledu radi zaštite financijskog interesa EU-a.

Komisija bi željela napomenuti da će se za sljedeće programsko razdoblje 2014.–2020. više upotrebljavati pojednostavnjeni troškovi za isplatu plaćanja (paušalno financiranje, standardna ljestvica jediničnih troškova i jednokratna plaćanja). To bi trebalo pridonijeti djelotvornijoj i ispravnijoj upotrebi fondova.

S pomoću postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti Komisija prati sve nedostatke u sustavu utvrđene tijekom njezinih revizija, uključujući one koji se odnose na nepravilnosti država članica i upravljanje dugom. Po okončanju takvih postupaka ukupan rizik za proračun EU-a pokriven je neto financijskim ispravcima. Komisija je svjesna nedostataka u četiri države članice koje spominje Sud i već su u tijeku postupci izdavanja potvrde o sukladnosti radi zaštite proračuna EU-a.

I sama Komisija utvrdila je nedostatke u kvaliteti terenskih provjera. Kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a, Komisija sustavno nastoji riješiti nedostatke s pomoću postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

Komisija dijeli stajalište Suda o tri države članice, što potvrđuju rezultati revizije višestruke sukladnosti koju je provela Komisija u tim agencijama za plaćanje.

Četvrta država članica uključena je u program revizije za 2015.

⁽²²⁾ Godišnje izvješće za 2012. godinu, poglavlje 4., odlomci od 4.21. do 4.25. i Godišnje izvješće za 2011. godinu, poglavlje 4., odlomci od 4.22. do 4.32.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4.21. Sud je utvrdio nedostatke u provjerama pravila nabave u sve tri države članice u kojima je ovaj zahtjev ispitan. Sud je ispitaio 17 transakcija koje su obuhvatile javnu nabavu i pritom su u njih osam (47 %) postojale pogreške. U tri od osam slučajeva utvrđen je neprihvatljiv rashod u okviru pomoći EPFRR-a u ukupnom iznosu većem od 4,8 milijuna eura. U okviru 4.5. naveden je primjer neprihvatljivog rashoda koji nije bio otkriven tijekom provjera koje je provela država članica.

Okvir 4.5. – Primjer nedovoljne kvalitete administrativnih provjera države članice

U jednom revidiranom slučaju javne nabave u Latviji sama agencija za plaćanja bila je korisnik pomoći EPFRR-a u iznosu od 2 milijuna eura, koja se odnosila na njezin vanjski informacijski sustav.

Sud je utvrdio da su ugovor za informacijski sustav i naknadno održavanje sustava dodijeljeni poduzeću na temelju postupka javne nabave koji je sadržavao nekoliko ozbiljnih pogrešaka. Primjerice, agencija za plaćanja pogrešno je primijenila pregovarački postupak, za koji nisu bili ispunjeni uvjeti, umjesto otvorenog ili ograničenog natječaja kako je propisano zakonskim aktima. Nepoštovanje propisanih postupaka čini rashode neprihvatljivima za financiranje sredstvima EU-a.

U posljednje dvije godine Sud je izvjestio o vrlo sličnim slučajevima u vezi s nabavom informacijskih sustava i usluga, pri čemu je sama agencija za plaćanja bila korisnik pomoći EPFRR-a, a nije poštovala pravila javne nabave⁽²³⁾. To pokazuje da tijela odgovorna za provjeru pomoći EU-a i sama nisu uvijek dosljedna u poštovanju pravila.

Okvir 4.5. – Primjer nedovoljne kvalitete administrativnih provjera države članice

Komisija će pratiti pitanja koja navodi Sud s pomoću revizije sukladnosti.

Što se tiče primjera navedenih u prethodnim godišnjim izvješćima Suda, Komisija prati nalaze Suda u okviru postupka sukladnosti poravnanja računa te će prema potrebi primijeniti neto financijske ispravke.

Komisijini sustavi povezani s pravilnošću transakcija

Postupci poravnanja računa Europske komisije

4.22. 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 izvršenje proračuna, Komisija primjenjuje dva odvojena postupka:

⁽²³⁾ Godišnje izvješće za 2012. godinu, poglavlje 4., okvir 4.6. i Godišnje izvješće za 2011. godinu, poglavlje 4., okvir 4.2.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (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 tijela za ovjeravanje u državama članicama i koje se dostavljaju Komisiji;
- (b) *postupak donošenja višegodišnje potvrde o sukladnosti*, koji bi mogao dovesti do financijskih ispravaka za državu članicu ako rashodi nisu u skladu s pravilima EU-a u jednoj ili više financijskih godina. Odluke o sukladnosti koje proizlaze iz toga temelje se na revizijama sukladnosti koje je provela Komisija.

4.23. Sud je provjerio 20 revizija sukladnosti koje je provela Komisija kako bi utvrdio njihovu usklađenost s međunarodnom revizijskim standardima. Većina ključnih elemenata bila je zadovoljena i usklađena s glavnim propisanim uvjetima. Sud je zabilježio poboljšanja u usporedbi s prošlom godinom, primjerice u vezi s revizijskom dokumentacijom, te je utvrdio da su rezultati revizija EPFRR-a i višestruke sukladnosti koje je provela Komisija bili dovoljno kvalitetni kako bi ih Sud upotrijebio kao dio vlastitih procjena sustava država članica. No, i dalje postoje nedostaci, posebice u EFJP-u, u vezi s kontrolom kvalitete, sustavnom uporabom kontrolnih popisa te načinom evaluacije dokaza i donošenja zaključaka. O sličnim opažanjima Sud je izvijestio u posljednje dvije godine ⁽²⁴⁾.

4.24. DG AGRI je izvijestio da su njegove revizije sukladnosti u 2013. godini obuhvatile 42 % rashoda EFJP-a i EPFRR-a, a isti je postotak zabilježen u izvješću za 2012. godinu. Rashod obuhvaćen revizijom koju je provela Komisija izravno je povezan s financijskim ispravcima. Sud, međutim, nije mogao provjeriti točnost tog podatka jer Komisija nije mogla pružiti Sudu dovoljne informacije o načinu izračuna navedenog podatka.

4.23. *Komisija pozdravlja ocjenu Suda o poboljšanjima u pogledu revizijskih postupaka. Što se tiče slabosti utvrđenih u pogledu EFJP-a, nastavljaju se aktivnosti na poboljšanju sustava.*

4.24. *Sud je iznio nekoliko zanimljivih i relevantnih opažanja o detaljnoj metodologiji za izračun pokrića rashoda za revizije. Komisija će ih ispitati kako bi uskladila svoje izračune za pokriće u kontekstu svojeg novog višegodišnjeg programa rada.*

⁽²⁴⁾ Godišnje izvješće za 2012. godinu, poglavlje 4., odlomak 4.27. i Godišnje izvješće za 2011. godinu, poglavlje 4., odlomak 4.41.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.25. Revizije sukladnosti koje provodi Komisija temelje se na sustavu i njima se ne provjerava ispravnost povezanih transakcija. Uzorci se biraju na temelju prosudbe ili nasumice te obuhvaćaju rashode koji se odnose na nekoliko proračunskih godina, no nisu reprezentativni. Slijedom toga, revizijski rad Komisije ne omogućuje joj izračun godišnje stope pogreške, a financijski ispravci proizašli iz revizija u većini se slučajeva provode na paušalnoj osnovi. Paušalne ispravke trebalo bi primjenjivati u slučajevima kada nije moguće precizno utvrditi nepropisno potrošene iznose⁽²⁵⁾. Nadalje, paušalni ispravci, uobičajeno u visini od 2 % ili 5 %, primjenjuju se neovisno o tome koliko je nedostataka kontrole utvrđeno.

ODGOVORI KOMISIJE

4.25. Tijela za ovjeravanje od godine zahtjeva 2014. provjeravaju reprezentativan uzorak transakcija, što će im omogućiti davanje mišljenja o zakonitosti i ispravnosti te potvrđivanje stope pogreške. S druge strane, cilj revizije sukladnosti koju provodi Komisija jest dobivanje jamstva da su sustavi upravljanja i kontrole koje provode države članice u okviru zajedničkog upravljanja ZPP-om u skladu s pravilima, a kad se utvrde nedostaci u tim sustavima, zaštita proračuna EU-a s pomoću neto financijskih ispravaka. Revizije postupka izdavanja potvrde o sukladnosti koju provodi Komisija ne teže provedbi sadržajnog testiranja koje bi joj omogućilo izračun stopa pogrešaka za svaku agenciju za plaćanje za koju se razmatra financijski ispravak. Cilj je uzoraka koji su testirani tijekom posjeta testirati sustav koji se ispituje. Stoga se od njih ne traži da budu reprezentativni.

Neto financijski ispravci određuju se na temelju naravi i težine povrede te financijske štete nanesene proračunu EU-a. Kad je to moguće, iznos se izračunava na temelju stvarnog gubitka ili na temelju ekstrapolacije. Kad to nije moguće provesti uz proporcionalan uloženi napor, kad države članice ne ulože dodatne napore potrebne kako bi se osigurala izračunana procjena gubitka za proračun EU-a ili kad ona nije potpuna ili nije dovoljno precizna, upotrebljavaju se paušalne stope koje uzimaju u obzir narav i težinu utvrđenih nedostataka u nacionalnim sustavima za upravljanje i kontrolu. Pravila za primjenu financijskih ispravaka revidirana su Horizontalnom uredbom o pravnom okviru ZPP-a 2013.–2020. (Uredba (EU) br. 1306/2013), koja propisuje precizne kriterije za procjenu rizika za EU. U tom pogledu, odredbe Delegiranog akta detaljnije navode način i kriterije za izračun neto financijskih ispravaka koji su proporcionalni riziku nepravilnih rashoda. Na primjer, stroža pravila i veći neto financijski ispravci primjenjivat će se u slučaju kad postoje tri ili više različitih nedostataka u kontrolnom sustavu.

⁽²⁵⁾ Člankom 80. stavkom 4. Uredbe (EZ, 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 „Komisija izvršava financijske ispravke za države članice kako bi iz financiranja Unije isključila rashode nastale kršenjem mjerodavnog prava. Komisija temelji svoje financijske ispravke na utvrđenim nepropisno potrošenim iznosima i financijskim učincima na proračun. Ako je te iznose nemoguće točno utvrditi, Komisija može primijeniti ekstrapolirane ili paušalne ispravke u skladu sa sektorskim pravilima.”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.26. Komisija je 2013. godine donijela četiri odluke o sukladnosti, što je dovelo do financijskih ispravaka u vrijednosti od 1 116,8 milijuna eura (861,9 milijuna eura odnosi se na EFJP, 236,2 milijuna eura na EPFRR i 18,6 milijuna eura na ostalo). Paušalni ispravci činili su 66 % tih financijskih ispravaka, što je vrlo slično prosječnom udjelu u posljednjih pet godina (65 %).

4.27. Financijski ispravci usvojeni u 2013. godini čine približno 2 % proračuna EU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2013. godinu, što je iznad prosječne razine financijskih ispravaka primijenjenih u razdoblju od 2008. do 2012. godine (1,4 %). To se može objasniti smanjenjem broja zaostalih neriješenih revizijskih predmeta s 553 na kraju 2012. godine na 516 na kraju 2013. godine. Rješenje i zatvaranje tih predmeta, koji su se odnosili na financijske godine prije 2010., dovelo je do financijskih ispravaka u visini od 881 milijuna eura (79 % ukupnog iznosa) u 2013. godini. Priličan broj neriješenih starih predmeta još uvijek postoji, osobito u vezi s EFJP-om i nepravilnostima, pri čemu se 46 još uvijek otvorenih predmeta odnosi na revizije provedene između 2007. i 2009. godine.

ODGOVORI KOMISIJE

4.26. *Neto financijski ispravci po paušalnoj stopi primjenjuju se samo kada Komisija ne može, uz proporcionalno uloženi napor, preciznije izračunati rizik za proračun EU-a. Kriteriji i metodologija za primjenu paušalne stope ispravaka jasno su navedeni u radnom dokumentu Komisije (VI/5330/97 od 23. prosinca 1997.) kako bi se osiguralo pokriće rizika za proračun EU-a. Vidjeti i odgovor na odlomak 4.25.*

4.27. *Za ZPP Komisija uvijek primjenjuje „neto“ financijske ispravke, odnosno njih zapravo uplaćuju države članice u proračun EU-a.*

Komisija poduzima mjere za rješavanje otvorenih revizijskih predmeta, a GU AGRI angažirala je pet kvalificiranih osoba koje će raditi isključivo na rješavanju broja zaostalih predmeta.

Usto, GU AGRI već pominje prati upravljanje kašnjenjima u postupcima.

Komisija, u skladu s novim pravnim okvirom ZPP-a, poduzima mjere za unaprjeđenje cjelokupnog postupka izdavanja potvrde o sukladnosti i ograničavanja rizika nepotrebnih kašnjenja. Tako se u članak 34. nacrtu Provedbene uredbe koju bi Komisija trebala donijeti u srpnju 2014. uvode rokovi za svaki korak postupka izdavanja potvrde o sukladnosti i za države članice i za Komisiju.

Komisija se slaže da ima prostora za znatno ubrzanje postupka izdavanja potvrde o sukladnosti. Međutim, postupkom izdavanja potvrde o sukladnosti zahtijeva se odvijanje pojedinih koraka utvrđenim redoslijedom kako je utvrđeno Uredbom (EU) br. 1306/2013 (kontradiktorna faza koja čini osnovni dio standardnog postupka izdavanja potvrde o sukladnosti i faza mirenja na zahtjev države članice). U složenijim slučajevima te dvije faze postupka izdavanja potvrde o sukladnosti (kontradiktorna faza nakon koje slijedi faza mirenja) poštovanje prava države članice na preispitivanje nalaza Komisije i potreba da ispravak bude proporcionalan ozbiljnosti nedostatka mogu zahtijevati znatan dodatni rad.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj

4.28. Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj⁽²⁶⁾ sadržava zadržke za rashode za ruralni razvoj za 31 agenciju za plaćanja u 19 država članica. Te su zadržke izražene „zbog učestalih nedostataka u povezanim transakcijama”. Iznos za koji je izražena zadržka dosegao je 599 milijuna eura na temelju stope preostale pogreške⁽²⁷⁾ od 5,19 %. To je znatno povećanje u odnosu na prethodnu godinu, kada je stopa preostale pogreške iznosila 1,62 % na temelju kontrolnih statističkih podataka država članica⁽²⁸⁾.

4.29. Do velikog povećanja stope preostale pogreške za 2013. godinu došlo je zbog izmijenjenog pristupa Komisije u usporedbi s 2012. godinom. Pri procjeni stope pogreške za agencije za plaćanja Komisija sada uzima u obzir vlastite revizije sukladnosti, kao i revizije koje provodi Sud, godišnja izvješća tijela za ovjeravanje te sve druge raspoložive podatke. Za 2013. godinu, od ukupno 69 agencija za plaćanja, Komisija je prilagodila stope pogreške koje su prijavile države članice za 43 od 48 agencija za plaćanja nad kojima su Komisija i Sud proveli revizije u posljednje tri godine. Međutim, prilagodbe nisu provedene za rashode koji nisu bili obuhvaćeni revizijama Komisije ili Suda. To može imati učinak na stopu preostale pogreške.

4.28. U svojem Godišnjem izvješću za 2012. Sud je u poglavlju 4. preporučio GU-u AGRI da u budućnosti na EPFRR primjenjuje novu metodologiju koju je primijenio 2012. za izračun stope pogreške i rizičnog iznosa za proizvodno nepovezane izravne potpore (EFJP). Kao izravna posljedica primjene te nove metodologije izračunana stopa preostale pogreške za EPFRR 2013. razlikuje se od one dobivene prema staroj metodologiji 2012. i prethodnih godina. Kao rezultat preciznije procjene rizičnog iznosa na razini agencije za plaćanja, zadržke za EPFRR odbačene su za polovinu agencija za plaćanje.

4.29. Komisija procjenjuje stope pogrešaka koje iskazuju agencije za plaćanja i provodi usklađenja na temelju „svih dostupnih relevantnih informacija”. Sve agencije za plaćanja jednom godišnje podliježu reviziji tijela za ovjeravanje (usprkos tomu što Komisija priznaje da je jamstvo koje se dobiva na temelju mišljenja tijela za ovjeravanje potrebno poboljšati – to se provodi od godine zahtjeva 2014.). K tomu, budući da se revizije koje provodi Komisija određuju na temelju analize rizika, može se smatrati da agencije za plaćanja nad kojima nije provedena revizija u prethodne tri godine nose manji rizik. Daljnja usklađenja koja se ne temelje na stvarnim i posebnim dokazima dovela bi do precjenjivanja stope preostalih pogrešaka.

Nadalje se ističe da kad Komisija usklađuje stopu pogrešaka određene agencije za plaćanja, to može dovesti do zahtjeva za zadržku, a time i za plan korektivnih mjera za predmetnu agenciju za plaćanja. To bi imalo financijske implikacije i implikacije u pogledu ljudskih resursa te agencije za plaćanja, a da Komisija nije imala objektivne elemente na kojima može temeljiti to usklađenje.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽²⁷⁾ Stopom preostale pogreške Komisija procjenjuje pogrešku koja i dalje postoji nakon ispravka pogrešaka uočenih nadzornim i kontrolnim sustavima država članica.

⁽²⁸⁾ Iako je Komisija ukazala na to da će stopa preostale pogreške vjerojatno biti viša za 2012. godinu, ona nije pružila vlastitu kvantificiranu procjenu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4.30. S obzirom na zadržke za EPFRR koje je DG AGRI prikazao u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2011. i 2012. godinu, sve su države članice bile pozvane izraditi akcijske planove s ciljem smanjenja stope pogreške u ovom području politike. Iako Sud cijeni uložene napore, pregledom uzorka akcijskih planova utvrđeno je da se njihova kvaliteta i opseg znatno razlikuju. Poseban nedostatak leži u činjenici što akcijski planovi nedovoljno uzimaju u obzir revizijske nalaze Komisije i Suda. Primjer dobre prakse uočen je u Rumunjskoj, gdje je utvrđeno 19 različitih aktivnosti koje su obuhvatile i mjere povezane s određenim područjem i mjere koje nisu povezane s određenim područjem i kojima se nastojalo otkloniti nedostatke utvrđene tijekom revizija. Suprotan primjer uočen je u Španjolskoj, gdje je utvrđeno da je samo 9 od 17 regija dalo svoj doprinos nacionalnom akcijskom planu, koji je usto uglavnom bio usmjeren na mjere povezane s određenim područjem, a ne na investicijske mjere, kod kojih je Sud utvrdio veću vjerojatnost za postojanje pogrešaka.

Okoliš, ribarstvo i zdravstvo

4.31. Sud je ispitao sustave u Poljskoj za koje je odgovorno revizijsko tijelo EFR-a, kao i glavne elemente sustava Glavne uprave za pomorska pitanja i ribarstvo u odnosu na upravljanje rashodima EFR-a.

Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija

4.32. **Prilog 4.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava koje je Sud ispitao.

4.33. Glavni cilj revizije Suda bio je ispitati ključne uvjete u vezi s upravljačkim i kontrolnim sustavima kojima se koristi revizijsko tijelo u Poljskoj kako bi se osigurala pravilnost operacija financiranih sredstvima EFR-a. Sud je usto ponovno proveo revizije revizijskih tijela u odnosu na operacije koje se financiraju iz EFR-a. Glavni utvrđeni nedostaci odnose se na provjeru uvjeta prihvatljivosti.

4.30. Nakon što je Sud 2012. izvijestio o visokoj stopi pogrešaka za ruralni razvoj, Komisija je odmah poduzela mjere u bliskoj suradnji s državama članicama. Godine 2012. uspostavljeni su akcijski planovi u 14 država članica, a od 2013. nadalje u svim državama članicama radi utvrđivanja uzroka pogrešaka i definiranja korektivnih mjera. I države članice i Komisija uložili su znatne napore u tom smislu. Za sve dionike bio je to proces učenja, no Komisija smatra da je taj proces dosad bio uspješan. No, gledajući iz sadašnje perspektive, pojedine aktivnosti mogle su biti bolje usmjerene, dok su druge mogle biti vremenski drukčije raspoređene itd. Komisija uzima u obzir primjedbe Suda u daljnjem radu s tijelima država članica radi daljnjeg jačanja napora u smanjivanju stopa pogrešaka.

Komisija pomnjivo prati obrađuju li akcijski planovi glavne nalaze revizije i nedostatke. U posebnim slučajevima kada država članica kontinuirano ignorira relevantna pitanja koja se odnose na povećanu stopu pogreške, Komisija može pokrenuti neto financijske ispravke ili obustavu/prekide plaćanja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Komisijini sustavi povezani s pravilnošću transakcija

4.34. Sud je ispitao sustave za procjenu rizika, planiranje revizija i financijske ispravke Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo, usmjerivši se na Poljsku, kako bi se dopunila revizija sustava te države članice. Revizijom je utvrđeno da financijski ispravak za Poljsku, iako se temeljio na detaljnim izračunima, nije bio potkrijepljen dovoljnim dokazima koji bi potvrdili njegovu valjanost.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2013. godinu**

4.35. Za ovu skupinu politika:

— ispitivanje transakcija ukazuje na to da najizglednija pogreška prisutna u revidiranim dokumentima iznosi 6,7 %,

— od 13 ispitanih kontrolnih sustava, sedam je procijenjeno djelomično djelotvornima, a šest ih je procijenjeno nedjelotvornima.

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

4.34. Izvršen je financijski ispravak u vezi s nepoštovanjem članka 25. stavka 2. Uredbe (EZ) 1198/2006. On nije izvršen sam: osnovana je posebna radna skupina u okviru GU-a MARE za analizu takvih slučajeva. Ona se sastojala od operativne jedinice i jedinice za zaštitu i kontrolu, čiji je cilj bio osigurati dosljedan tretman država članica i djelotvorno širenje informacija.

4.35.

Komisija napominje da je stopa pogreške koju je iznio Sud godišnja procjena koja uzima u obzir povrate i korektivne mjere izvršene prije revizija Suda. Komisija isto tako navodi da će predmetni rashodi biti predmet ispravka sljedećih godina neto financijskim ispravcima koji proizlaze iz postupka izdavanja potvrde o sukladnosti te povratima od korisnika. Komisija smatra da je godišnju reprezentativnu stopu pogrešaka koju navodi Sud potrebno promatrati u kontekstu višegodišnje naravi neto financijskih ispravaka i povrata. Komisija uzima u obzir najvjerojatniju stopu pogrešaka koju procjenjuje Revizorski sud.

Međutim, ona se ne slaže s kvalifikacijom Suda da se kršenja obveza višestruke sukladnosti mogu smatrati mjerljivim pogreškama i smatra da ih nije potrebno uključiti u izračun stope pogrešaka DAS-a.

Za detaljnije objašnjenje stajališta Komisije o tom pitanju vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 4.15.

Komisija napominje da su predstavljeni rezultati slični prošlogodišnjim rezultatima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

4.36. Sud je procijenio u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 4.3**. U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio 11 preporuka. Od tih je preporuka jedna bila provedena u potpunosti, dvije u većoj mjeri, šest u određenoj mjeri, a dvije nisu bile provedene.

4.37. Na temelju ove procjene te nalaza i zaključaka za 2013. godinu Sud u području ruralnog razvoja preporučuje da:

- **1. preporuka:** države članice bolje provode svoje postojeće administrativne provjere, koristeći se svim relevantnim informacijama koje su dostupne agencijama za plaćanja jer se time pruža mogućnost otkrivanja i ispravljanja većine pogrešaka (vidjeti odlomke 4.8. i 4.20.). Posebice za investicijske mjere, pri administrativnim provjerama trebalo bi se koristiti svim dostupnim informacijama kako bi se potvrdila prihvatljivost rashoda, projekta i korisnika (uključujući sve krajnje sudionike) i sukladnost postupaka javne nabave s primjenjivim pravilima EU-a i/ili nacionalnim pravilima,
- **2. preporuka:** Komisija osigura da se svi slučajevi u kojima je Sud uočio pogreške prikladno prate (kako je navedeno u odlomcima 4.14., 4.20. i 4.21., kao i u odlomku 4.16. za okoliš),

4.36. Vidjeti odgovore u Prilogu 4.3. u pogledu deset preporuka u vezi s ruralnim razvojem.

Komisija prihvaća preporuku i slaže se da bi države članice trebale bolje provoditi svoje administrativne provjere.

Agencije za plaćanja i države članice trenutačno zajedno provode *ex-ante* procjene mogućnosti provjere i kontrole mjera koje će biti dio programa ruralnog razvoja 2014.–2020. Uz svaki identificirani izvor pogrešaka one su obvezne navesti ciljane korektivne mjere.

Provedbeni akt Uredbe (EU) br. 1306/2013 razjasnit će područje primjene i sadržaj administrativnih provjera, terenskih provjera i *ex-post* provjera.

Radi bolje zaštite financijskih interesa EU-a Komisija je pooštrila pravila za prekid plaćanja u ruralnom razvoju u slučajevima kad države članice ne obavljaju korektno svoju ulogu u okviru pravila zajedničkog upravljanja.

Komisija prihvaća preporuku i osigurat će na odgovarajući način rješavanje svih sustavnih pogrešaka koje je otkrio Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **3. preporuka:** države članice osiguraju da su akcijski planovi za otklanjanje visoke stope pogreške u ruralnom razvoju potpuni, uključivanjem svih regija i poduzimanjem svih mjera, osobito investicijskih mjera, te da uzimaju u obzir nalaze revizija koje provode Komisija i Sud (vidjeti odlomak 4.30.),

a za zajedničku poljoprivrednu politiku u cjelini preporučuje da:

- **4. preporuka:** Komisija dokumentira način izračuna rashoda obuhvaćenih revizijama sukladnosti (vidjeti odlomak 4.24.),
- **5. preporuka:** Komisija poduzme korake kako bi se dodatno smanjio broj neriješenih revizijskih predmeta te kako bi se do kraja 2015. godine zaključile sve revizije provedene prije 2012. godine (vidjeti odlomak 4.27.),
- **6. preporuka:** Komisija dodatno razvije svoj pristup izračunu stope preostale pogreške uzimajući u obzir sve rashode i agencije za plaćanja (vidjeti odlomak 4.29.).

4.38. Sud nadalje preporučuje da:

- **7. preporuka:** financijski ispravci upućeni državama članicama u vezi s Europskim ribarstvenim fondom budu potkrijepljeni dokazima kojima se potvrđuje njihova valjanost (vidjeti odlomak 4.34.).

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku. Komisija intenzivno surađuje s državama članicama kako bi prepoznala i uklonila uzroke pogrešaka u provedbi politike. Taj će se rad nastaviti u predviđivoj budućnosti radi daljnjeg rješavanja pitanja utvrđenih nedostataka, uključujući one koje je utvrdio Revizorski sud.

Posljednjim postupkom praćenja procesa akcijskih planova o stopama pogrešaka, koji je proveden u ožujku 2014., zatraženo je od svih država članica da povežu akcijske planove i korektivne mjere s različitim nalazima revizije Komisije ili Revizorskog suda. Sljedeća aktivnost praćenja bit će pokrenuta u jesen 2014. i detaljnije će obrađivati to pitanje. Izvješće o ostvarenom napretku u reviziji predstavlja se tromjesečno radi praćenja glavnih nalaza.

Komisija se posebno bavi tim pitanjem na svim godišnjim sastancima radi revizije i odborima za praćenje upravljačkih tijela, ustrajući na cjelovitosti i djelotvornosti akcijskih planova.

Komisija prihvaća preporuku. Informacije o pokriću revizije, uključujući sve osnovne detaljne informacije koje se odnose na pitanja koje je pokrenuo Europski revizorski sud, dostavljene su Europskom revizorskom sudu u prvom tjednu lipnja 2014.

Komisija prihvaća preporuku. Tijekom prethodnih godina na ovom su prioritetu aktivno radile službe Komisije i on se odražava u planiranju godišnjih aktivnosti.

Komisija prihvaća ovu preporuku u smislu da od godine zahtjeva 2014. tijela za ovjeravanje provode reviziju zakonitosti i ispravnosti transakcija na temelju reprezentativnog uzorka, što će osigurati pouzdanije informacije o razini pogrešaka na razini agencija za plaćanja.

Komisija prihvaća preporuku.

PRILOG 4.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA RURALNI RAZVOJ, OKOLIŠ, RIBARSTVO I ZDRAVSTVO

	2013.		2012.	2011.	2010.
	Ruralni razvoj	Okoliš, ribarstvo i zdravstvo			
VELIČINA I SASTAV UZORKA					
Ukupan broj transakcija:	162	15	177	178	92
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾					
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:					
Bez pogreške	43 % (70)	73 % (11)	46 % (81)	43 %	48 %
S jednom ili više pogrešaka	57 % (92)	27 % (4)	54 % (96)	57 %	52 %
Analiza transakcija s pogreškom					
Analiza po vrsti pogreške					
Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške:	48 % (44)	100 % (4)	50 % (48)	43 %	38 %
Mjerljive pogreške:	52 % (48)	0 % (0)	50 % (48)	57 %	62 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA					
Najizglednija stopa pogreške			6,7 %	7,9 %	7,7 %
Gornja granica pogreške			9,9 %		
Donja granica pogreške			3,5 %		
⁽¹⁾ Kako bi se bolje razumjela područja različitih profila rizika unutar iste skupine politika, uzorak je podijeljen na različite dijelove.					
⁽²⁾ Brojevi navedeni u zagradama označavaju stvaran broj transakcija.					

PRILOG 4.2.

REZULTATI ISPITIVANJA ODABRANIH SUSTAVA ZA RURALNI RAZVOJ, OKOLIŠ, RIBARSTVO I ZDRAVSTVO

Procjena odabranih nadzornih i kontrolnih sustava

Tablica 1.

Država članica (Agencija za plaćanja)	Revidirane mjere ruralnog razvoja	Administrativne provjere u vezi s uvjetima prihvatljivosti i obvezama	Evaluacija opravdanosti troškova	Praceenje nepravilnosti, uključujući primjenu smanjenja ili povrata	Provjere pravila nabave	Terenske provjere i odabir uzoraka	Sveukupna procjena
Njemačka (Sjeverna Rajna – Vestfalija)	Povezano s područjem (M211, M212, M213, M214, M215)	Djelomično djelotvorno	—	Djelomično djelotvorno	—	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno
Španjolska (Valencija)	Povezano s područjem (M211, M212, M214)	Djelomično djelotvorno	—	Nedjelotvorno	—	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno
Malta	Povezano s područjem (M212, M214)	Djelomično djelotvorno	—	Nedjelotvorno	—	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno
Slovenija	Povezano s područjem (M211, M212, M214)	Djelomično djelotvorno	—	Djelotvorno	—	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno
Italija (Sicilija)	Nije povezano s područ- jem (M121, M123, M311, M511)	Djelomično djelotvorno	Nedjelotvorno	Djelotvorno	Nedjelotvorno	Djelotvorno	Nedjelotvorno
Latvija	Nije povezano s područ- jem (M121, M123, M321, M511)	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno	Djelomično djelotvorno	Nedjelotvorno
Poljska	Nije povezano s područ- jem (M321, M322)	Djelotvorno	Nedjelotvorno	—	Djelomično djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno
Rumunjska	Nije povezano s područ- jem (M312)	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno	—	—	Djelomično djelotvorno	Nedjelotvorno

Država članica (Agencija za plaćanja)	Revidirane mjere ruralnog razvoja	Administrativne provjere u vezi s uvjetima prihvatljivosti i obvezama	Evaluacija opravdanosti troškova	Praćenje nepravilnosti, uključujući primjenu smanjenja ili povrata	Provjere pravila nabave	Terenske provjere i odabir uzoraka	Sveukupna procjena
Broj država članica s nedostacima/broj drža- va članica obuhvaćenih revizijom	7/8	4/4	4/6	3/3	5/8		
Revidirane mjere pove- zane s određenim pod- ručjem:	M211: plaćanja za teže prirodne uvjete gospodarenja poljoprivrednicima u brdsko-planinskim područjima; M212: plaćanja poljoprivrednicima u područjima s težim prirodnim uvjetima gospodarenja, osim brdsko-planinskih područja; M213: plaćanja u okviru mreže Natura 2000 i plaćanja u vezi s Direktivom 2000/60/EZ; M214: plaćanja za agrokolišne mjere; M215: plaćanja za dobrobit životinja						
Revidirane mjere koje ni- su povezane s određenim područjem:	M121: modernizacija poljoprivrednih gospodarstava; M123: dodavanje vrijednosti poljoprivrednim i šumarskim proizvodima; M311: diversifikacija prema nepoljoprivrednim djelatnostima; M312: potpora osnivanju i razvoju poduzeća; M321: osnovne usluge za gospodarstvo i ruralno stanovništvo; M322: obnova i razvoj sela; M511: tehnička pomoć						

Tablica 2.

Država članica (Agencija za plaćanja)	Program	Praćenje nepravilnosti, uključujući primjenu smanjenja ili povrata	Provedba standarda višestruke sukladnosti i dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti	Terenske provjere i odabir uzoraka	Sveukupna procjena
Češka Republika	Višestruka sukladnost	Djelomično djelotvorno	Nedjelotvorno	Djelomično djelotvorno	Nedjelotvorno
Španjolska (Castilla y León)	Višestruka sukladnost	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno	Djelomično djelotvorno	Nedjelotvorno
Italija (Emilia-Romagna)	Višestruka sukladnost	Djelomično djelotvorno	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno	Nedjelotvorno
Malta	Višestruka sukladnost	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno
Broj država članica s nedostat- cima/broj država članica obuh- vaćenih revizijom		4/4	4/4	4/4	

Tablica 3.

Država članica	Opći aspekti	Opseg revizijskog priručnika	Revizijska metodologija za reviziju sustava	Pregled revizija sustava	Metodologija uzorkovanja za revizije operacija	Revizijska metodologija za revizije operacija	Pregled revizija operacija	Ponovna provedba revizija operacija	Godišnje izvješće o kontroli i revizijsko mišljenje	Sveukupna procjena
Poljska (tijelo za reviziju nadležno za Europski ribarstveni fond)	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelotvorno	Djelomično djelotvorno

PRILOG 4.3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA RURALNI RAZVOJ, OKOLIŠ, RIBARSTVO I ZDRAVSTVO

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo		Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	4.53. Napominjemo da preporuka Suda za dodatno pojednostavljenje pravila i uvjeta za ruralni razvoj i dalje vrijedi.			X			<p>Komisija je uvijek otvorena za mogućnosti pojednostavljenja pravila i uvjeta za ruralni razvoj vodeći računa o tome da su brojni od tih uvjeta dodatni elementi koje dodaju države članice, što ih stavlja izvan dosega sfere utjecaja Komisije.</p> <p>Novim zakonima o ruralnom razvoju za programsko razdoblje 2014.–2020. koji su stupili na snagu na kraju 2013. uveden je određen broj elemenata pojednostavljenja te se zakonima zahtijevalo da se mjere iz programa mogu provjeriti i kontrolirati. Međutim, s obzirom na ove zakone, doseg Komisije u određivanju daljnjih mjera pojednostavljenja u određenoj je mjeri ograničen u programskom razdoblju 2014.–2020.</p> <p>Rezultati novouvedenih elemenata pojednostavljenja bit će vidljivi tek tijekom nadolazećeg provedbenog razdoblja.</p>	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostani dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>4.54. Na temelju ove procjene te nalaza i zaključaka za 2011. godinu Sud u području ruralnog razvoja za tekuće programsko razdoblje preporučuje da:</p> <p>1. preporuka: države članice provode administrativne i terenske provjere na rigorozniji način kako bi se smanjio rizik prijave neprihvatljivih rashoda EU-u.</p> <p>2. preporuka: Komisija i države članice osiguraju bolju provedbu postojećih pravila u vezi s:</p> <ul style="list-style-type: none"> — pravilima o javnoj nabavi i PDV-u kada su korisnici pomoći javna tijela, — agrookolišnim obvezama i pravilima prihvatljivosti za modernizaciju gospodarstava. 			X				<p>Komisija se slaže sa Sudom i sustavno preporučuje državama članicama da isprave sve takve nedostatke u okviru postupaka izdavanja potvrde o sukladnosti.</p> <p>U svojem Godišnjem izvješću o radu za 2013. GU AGRI izdala je 62 zadržske i zatražila poduzimanje aktivnosti za otklanjanje tih nedostataka. Ako agencije za plaćanja ne poduzmu potrebne mjere, Komisija im može obustaviti plaćanja.</p> <p>Nadalje, nove aktivnosti koje će provoditi tijela za ovjeravanje od financijske godine 2015., kako bi se dobilo mišljenje o zakonitosti i ispravnosti, isto će tako pomoći u prepoznavanju nedostataka u djelotvornosti provjera agencija za plaćanje i usmjeriti ih prema poboljšanjima potrebnima kako bi se osiguralo da se provjere obavljaju s potrebnom strogošću.</p> <p>U slučaju da države članice prijave neprihvatljive rashode, Komisija štiti proračun EU-a povratom neopravdanih plaćanja s pomoću neto financijskih ispravaka.</p> <p>GU AGRI tijekom svojih revizija utvrdila je i slabosti slične onima koje je utvrdio Sud i prati ih s pomoću postupka izdavanja potvrde o sukladnosti. Kada se uvrsti rizik za proračun EU-a, uvode se neto financijski ispravci. Kontinuiranim postupcima izdavanja potvrde o sukladnosti teži se rješavanju utvrđenih nedostataka u pogledu primjene PDV-a i pravila o javnoj nabavi te predmetnoj mjeri ruralnog razvoja.</p> <p>Što se tiče javne nabave, napominje se da su nedavno donijete nove smjernice na razini cijele Komisije za određivanje neto financijskih ispravaka za rashode koje financira Unija u okviru zajedničkog upravljanja, za nepoštovanje pravila o javnoj nabavi (Odluka Komisije C(2013) 9527).</p>

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostajni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	3. preporuka: Komisija analizira razloge za stopu značajne pogreške.		X					Između 2012. i 2013. Komisija je s pomoću radne skupine analizirala glavne razloge za stopu pogrešaka. Rezultati su navedeni u radnom dokumentu službe Komisije koji je dostavljen Europskom parlamentu i Vijetu u lipnju 2013. o ocjeni ključnih uzroka pogrešaka i korektivnih i preventivnih mjera politike ruralnog razvoja (SWD(2013) 244 finalna verzija). Komisija je organizirala nekoliko seminara s državama članicama kako bi raspravila o tom pitanju i nastaviti će s analizom svih novoutvrđenih elemenata.
	4. preporuka: Komisija uzme u obzir nalaze koje je Sud utvrdio pri uspostavi revizijske strategije za revizije DG AGRI-ja u vezi s poravnanjem računa.	X						Nije primjenjivo.
	5. preporuka: Komisija u smjernice za tijela za ovjeravanje doda uvjet da ta tijela u svoje revizijske strategije i izvješća uključuje nalaze iz prijašnjih revizija Komisije i Suda.				X			Komisija smatra da je ova preporuka u cijelosti provedena. Tim se pitanjem bavi smjernica koju će tijela za ovjeravanje primijenjivati nakon 2013. tijekom revizije u dvije faze: 1. u fazi planiranja, na temelju analize inicijalnog rizika koja treba uzeti u obzir sve dostupne informacije, uključujući prethodne nalaze Europskog revizorskog suda; one trebaju biti primjereno dokumentirane u strategiji revizije (vidjeti odjeljak 3.2. smjernice); i 2. u fazi ocjene pogreške, kada se od tijela za ovjeravanje očekuje da provede analizu o tome dovode li u pitanje njihove rezultate bilo koje relevantne informacije koje dolaze iz drugih kanala provjere (među ostalim, od Europskoga revizorskog suda i Europske komisije).

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostani dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>6. preporuka: u pogledu višestruke sukladnosti države članice osiguraju poštovanje uvjeta u vezi s identifikacijom i upisom životinja te poboljšaju raspoređivanje provjera tijekom cijele godine kako bi svi bitni uvjeti bili prikladno provjereni.</p> <p>4.55. U područjima politika okoliša, pomorskih pitanja i ribarstva te zdravstva i zaštite potrošača Sud preporučuje da Komisija poboljša praćenje ulova ribe u okviru sporazuma o partnerstvu u ribarstvu sa zemljama izvan EU-a.</p>				X			Tijekom revizije primjene višestruke sukladnosti država članica Komisija sustavno provjerava osiguravaju li države članice poštovanje zahtjeva u vezi s identifikacijom i registracijom životinja te vremenom provođenja terenskih provjera.

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostani dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2010.	3.58. (d) tijela za ovjeravanje su na odgovarajući način provjerila kvalitetu inspekcija i podnijela izvješće o tome.		X				Komisija smatra da je ta preporuka u cijelosti provedena s obzirom na to da je proveden okvir kojim se osigurava da tijela za ovjeravanje podnose izvješća na primjeren način o kvaliteti terenskih provjera i da su tijelima za ovjeravanje izdane potrebne detaljne smjernice. Štoviše, od godine zahtjeva 2014. (financijska godina 2015.) tijela za ovjeravanje dužna su dati mišljenje o zakonitosti i ispravnosti rashoda prijavljenih Komisiji. U skladu s time, ona su dužna provjeriti kvalitetu provjera koje provode agencije za plaćanja i o tome podnijeti izvješće.	
	3.59. U području ruralnog razvoja Sudporučuje da Komisija i države članice otklone otkrivene nedostatke, osobito poboljšanjem djelotvornosti provjera provedenih za mjere koje nisu povezane s IAKS-om.		X				Komisija smatra da je već ostvaren znatan napredak u tom smislu. Ona je provela opsežnu vježbu u okviru GU-a AGRI i s državama članicama kako bi otkrila ključne uzroke pogrešaka i provela aktivnosti za njihovo ispravljanje. Te aktivnosti nastavit će se u slučaju kad se utvrde novi nedostaci. Od 2012. i 2013. postoji niz akcijskih planova, a 2014. za pojedine agencije za plaćanja u kojima je stopa pogreške i nadalje bila visoka bio je potreban 31 akcijski plan. Novo aktivnosti koje će tijela za ovjeravanje provoditi od financijske godine 2015. kako bi izdala mišljenje o zakonitosti i ispravnosti isto će tako pomoći u utvrđivanju nedostataka u djelotvornosti provjera agencija za plaćanje i usmjeriti ih prema poboljšanjima potrebnima kako bi se osiguralo da se provjere obavljaju u skladu s potrebnim standardima.	
	3.60. Naposljetku, Komisija i države članice moraju poduzeti djelotvorne mjere kako bi se riješili problemi uočeni u području politika okoliša, ribarstva, zdravstva i zaštite potrošača.			X				

POGLAVLJE 5.

Regionalna politika, promet i energija

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	5.1.-5.19.
Posebne značajke skupine politika	5.3.-5.18.
Ciljevi politike	5.3.-5.4.
Instrumenti politike	5.5-5.15.
Rizici za pravilnost	5.16.-5.18.
Revizijski opseg i pristup	5.19.
Pravilnost transakcija	5.20.-5.32.
Ispitivanje instrumenata financijskog inženjeringa	5.33.-5.36.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	5.37.-5.60.
Procjena Komisijina nadzora nad revizijskim tijelima	5.37.-5.51.
Pregled Komisijinih godišnjih izvješća o radu	5.52.-5.60.
Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku	5.53.-5.58.
Glavna uprava za mobilnost i promet i Glavna uprava za energiju	5.59.-5.60.
Zaključak i preporuke	5.61.-5.64.
Zaključak za 2013. godinu	5.61.-5.62.
Preporuke	5.63.-5.64.
Prilog 5.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za regionalnu politiku, promet i energiju	
Prilog 5.2. – Rezultati ispitivanja odabranih kontrolnih sustava za područje kohezije	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

5.1. U ovom je poglavlju predstavljena posebna procjena regionalne politike, prometa i energije koja obuhvaća sljedeća područja politike: „Regionalna politika”, „Mobilnost i promet” i „Energija”. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2013. godini navedene su u **tablici 5.1.**

Tablica 5.1. – Regionalna politika, promet i energija – ključne informacije za 2013.

(milijuna eura)

Područje politike	Opis	Plaćanja
Regionalna politika	Europski fond za regionalni razvoj i ostale regionalne aktivnosti	31 130
	Kohezijski fond	11 906
	Pretpristupne aktivnosti u vezi sa strukturnim fondovima	358
	Administrativni rashodi	86
	Fond solidarnosti	14
		43 494
Energija i promet	Transeuropske mreže	771
	Kopneni, zračni i pomorski promet	158
	Administrativni rashodi	65
	Istraživanje povezano s prometom	65
		1 059
Energija	Konvencionalna i obnovljiva energija	312
	Nuklearna energija	199
	Istraživanje povezano s energijom	144
	Administrativni rashodi	76
	Transeuropske mreže	27
		758
Ukupna plaćanja za navedenu godinu		45 311
– ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾		227
Ukupni operativni rashodi		45 084
- predujmovi ⁽²⁾ ⁽³⁾		2 974
+ obračuni predujmova ⁽²⁾		1 742
+ isplate krajnjim korisnicima iz instrumenata financijskog inženjeringa		1 625
Revidirana skupina podataka, ukupno		45 477
Ukupne obveze za navedenu godinu		46 759

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

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (za detalje vidjeti odlomak 7. **Priloga I.1.**).

⁽³⁾ Ova brojka uključuje 1 869 milijuna eura predujmova plaćenih instrumentima financijskog inženjeringa.

Izvor: računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2013. 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 u područjima politike obuhvaćenih ovim poglavljem, dok se preostalih 4 % odnosi na područja prometa i energije.

Posebne značajke skupine politika*Ciljevi politike***Regionalna politika**

5.3. Cilj je regionalne politike jačati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju unutar Europske unije, i to smanjenjem nejednakosti u razvoju različitih regija, restrukturiranjem industrijskih područja koja propadaju i poticanjem raznovrsnosti u ruralnim područjima te poticati prekograničnu i međudržavnu suradnju.

Politike mobilnosti, prometa i energije

5.4. Cilj je prometne i energetske politike uspostaviti sigurne, održive i konkurentne prometne i energetske sustave i usluge za europske građane i poduzeća te razviti inovativna rješenja koja će pridonijeti oblikovanju i provedbi ovih politika.

*Instrumenti politike***Regionalna politika**

5.5. Sredstvima EFRR-a financiraju se infrastrukturni projekti, otvaranje ili čuvanje radnih mjesta, inicijative regionalnog gospodarskog razvoja i aktivnosti kojima se podržavaju mala i srednja poduzeća. Sredstvima Kohezijskog fonda financiraju se ulaganja u infrastrukturu u područjima okoliša i prometa u državama članicama čiji je bruto nacionalni dohodak po glavi stanovnika manji od 90 % prosjeka EU-a. Nadalje, Instrumentom pretpristupne pomoći državama kandidatkinjama pomaže se u pripremi za uporabu sredstava EU-a za regionalnu politiku, dok Fond solidarnosti Europske unije pruža potporu u slučaju prirodnih katastrofa u državama članicama (vidjeti **tablicu 5.1.**).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Upravljanje i kontrola potrošnje sredstava kohezijske politike (EFRR/KF i ESF)

5.6. Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond i Europski socijalni fond (ESF) pridonose financiranju kohezijske politike. Ovi su fondovi uređeni zajedničkim pravilima koja su podložna iznimkama navedenima u zasebnim uredbama za svaki fond. Fondovima kohezijske politike raspolaže se putem višegodišnjih programa kojima podijeljeno upravljaju Komisija i države članice. Europski socijalni fond, o kojem je detaljno riječ u poglavlju 6., u ovom se poglavlju spominje u pogledu pitanja zajedničkih za sve fondove.

5.7. 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⁽¹⁾. Projekti koje su odabrala nadležna tijela država članica financiraju se putem operativnih programa te ih provode fizičke osobe, udruge, privatna ili javna poduzeća ili lokalna, regionalna i državna tijela vlasti. Pravila prema kojima se troškovi mogu nadoknaditi iz proračuna EU-a propisana su uredbama i/ili nacionalnim pravilima prihvatljivosti.

5.8. Za svaki projekt korisnici prijavljuju troškove koje snose njihova nacionalna tijela. Ove pojedinačne prijave zajedno se navode u periodičnim prijavama rashoda po operativnom programu koje nadležna tijela države članice potvrđuju i dostavljaju Komisiji⁽²⁾. Ukupan iznos sufinanciranja EU-a zatim se državi članici nadoknađuje iz proračuna EU-a u skladu sa stopom sufinanciranja koja je utvrđena na razini prioriteta.

5.7. Uspostava pravila prihvatljivosti na nacionalnoj razini (članak 56. Uredbe (EZ) br. 1083/2006) bila je jedan od glavnih elemenata pojednostavljenja uvedenog u programskom razdoblju 2007. – 2013. Cilj je bio državama članicama omogućiti veću fleksibilnost kod prilagodbe pravila prihvatljivosti posebnim potrebama regija ili programa i njihova usklađivanja s pravilima na snazi za druge, nacionalne javne programe.

⁽¹⁾ Komisija je ukupno odobrila ukupno 434 operativna programa 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. Dana 1. srpnja 2013. godine Hrvatska je postala 28. država članica Europske unije. To je dovelo do povećanja ukupnog broja operativnih programa na 440 (322 operativna programa ERRF-a/KF-a i 118 ESF-a).

⁽²⁾ Mjera u kojoj se troškovi nadoknađuju određuje se na temelju stope koja je za taj projekt utvrđena operativnim programom, no u obzir se uzimaju i drugi kriteriji (kao što su posebne gornje granice u skladu s uredbama i/ili nacionalnim pravilima o pomoći).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Razina država članica i regionalna razina

5.9. Države članice snose glavnu odgovornost za sprječavanje ili otkrivanje i ispravljanje nepravilnih rashoda te izvješćuju Komisiju. Za svakodnevne administrativne poslove odgovorna su posebno određena upravljačka i posrednička tijela⁽³⁾. Ona moraju osigurati da su svi projekti prihvatljivi za financiranje sredstvima EU-a te da su prijavljeni troškovi u skladu sa svim uvjetima naznačenima u Uredbama i/ili nacionalnim pravilima. Te provjere uključuju terenske inspekcije projekata na osnovi uzorka i provjere dokumentacije i upravljanja projektom prije nego što rashode potvrde upravljačka tijela. Tijela za ovjeravanje moraju osigurati da su provedene prikladne provjere te provesti dodatne provjere prije prijavljivanja rashoda koje bi Komisija trebala nadoknaditi. Te se upravljačke provjere zajednički nazivaju „provjerama prve razine”.

5.10. Nadalje, za svaki operativni program (ili skupinu operativnih programa), revizijska tijela u državama članicama obavljaju revizije sustava te, na temelju uzorka, provode *ex post* revizije operacija⁽⁴⁾. O tim revizijama izvješćuju Komisiju putem godišnjih izvješća o kontroli koja uključuju godišnje revizijsko mišljenje o funkcioniranju sustava i procjenu stope pogreške revizijskog tijela (vidjeti odlomke 5.38. do 5.41.)⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Posrednička tijela javna su ili privatna tijela koja su odgovorna upravljačkom tijelu i koja izvršavaju zadaće u njegovo ime.

⁽⁴⁾ Članak 62. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 210, 31. 7. 2006. , str. 25.).

⁽⁵⁾ Dodatne pojedinosti o ulozi i odgovornostima revizijskih tijela i njihovu doprinosu Komisijinu jamstvenom postupku mogu se pronaći u tematskom izvješću br. 16/2013 pod nazivom: „Preispitivanje modela „jedinstvene revizije” i Komisijinog oslanjanja na rad nacionalnih revizijskih tijela u području kohezije”, odlomci 5. do 11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Razina Komisije

5.11. Komisija (Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost) mora dobiti jamstvo da su države članice uspostavile sustave upravljanja i kontrole koji ispunjavaju uvjete iz uredbi i da ti sustavi djelotvorno funkcioniraju⁽⁶⁾. Ako Komisija utvrdi da država članica nije ispravila nepravilan rashod koji je potvrđen i prijavljen ili da postoje ozbiljni propusti u sustavima upravljanja i kontrole, Komisija može prekinuti ili obustaviti plaćanja⁽⁷⁾. Ako država članica ne povuče nepravilan rashod (koji se može zamijeniti prihvatljivim rashodom za druge projekte iz istog operativnog programa) i/ili ne otkloni sve otkrivene nedostatke sustava, Komisija može primijeniti financijske ispravke⁽⁸⁾. Dodatne informacije o načinu na koji je Komisija uvela prekide/obustave i primijenila financijske ispravke mogu se pronaći i u poglavlju 1., odlomcima 1.12. do 1.14.

Mobilnost i promet te energija

5.12. Cilj prometnih politika Europske unije jest razviti unutarnje tržište, povećati konkurentnost i inovativnost te integrirati prometne mreže. U tom području, politike EU-a promiču mobilnost, održivi razvoj i sigurnost prometa. Cilj je energetske politike omogućiti građanima i poduzećima energiju pristupačne cijene, a zatim i konkurentne cijene te tehnološki napredne energetske usluge. One promiču održivu proizvodnju energije, održivi promet i potrošnju te sigurnu opskrbu energijom unutar EU-a. Program transeuropske prometne mreže (TEN-T) i Europski energetske program za oporavak (EEPR) glavni su financijski instrumenti u ova dva područja (vidjeti **tablicu 5.1.**).

⁽⁶⁾ Članak 72. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Članak 99. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Upravljanje i kontrola rashoda u području mobilnosti i prometa te energije

5.13. Komisija (Glavna uprava za mobilnost i promet i Glavna uprava za energiju) upravlja rashodima za promet i energiju putem dviju izvršnih agencija i jednog zajedničkog poduzeća⁽⁹⁾, ali i putem mehanizama za zajedničko upravljanje (kao što su fondovi za stavljanje nuklearnih postrojenja izvan pogona i europski financijski instrument za energetske učinkovitost).

5.14. Komisija obično financira projekte nakon poziva na 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 država članica, ali mogu biti i javna ili privatna poduzeća. Sredstva EU-a isplaćuju se u ratama: predujam ili plaćanje prefinanciranja nakon potpisivanja ugovora o bespovratnim sredstvima ili odluke o financiranju, nakon čega slijede privremena i zaključna plaćanja za nadoknadu prihvatljivih rashoda koje su korisnici prijavili.

5.15. Komisija ocjenjuje prijedloge prema određenim kriterijima za odabir i dodjelu, daje informacije i smjernice korisnicima te prati i provjerava provedbu projekata na temelju financijskih izvješća i izvješća o tehničkom napretku koja dostavljaju korisnici. Za ugovore o bespovratnim sredstvima ili Komisijine odluke u nekim je slučajevima potrebno da prijave rashoda potvrdi neovisni revizor ili nadležno nacionalno tijelo. Osim toga, Komisija provodi *ex post* revizije kako bi otkrila i ispravila pogreške koje možda nisu spriječene prethodnim provjerama.

⁽⁹⁾ Izvršna agencija za inovacije i mreže INEA (nasljednica Izvršne agencije za transeuropsku prometnu mrežu), Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća EASME (nasljednica Izvršne agencije za konkurentnost i inovacije) i Zajedničko poduzeće SESAR (Zajedničko poduzeće za istraživanje o upravljanju zračnim prometom jedinstvenog europskog neba).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

*Rizici za pravilnost***Regionalna politika**

5.16. Za rashode EFRR-a i KF-a glavni su rizici povezani s neusklađenošću s pravilima javne nabave EU-a i/ili nacionalnim pravilima prilikom dodjeljivanja ugovora, kao i s financiranjem projekata koji nisu prihvatljivi ili koji nisu u skladu s pravilima EU-a o državnoj potpori⁽¹⁰⁾. Dodatni rizik predstavlja to što korisnici prijavljuju troškove koji su neprihvatljivi prema uredbama i/ili nacionalnim pravilima prihvatljivosti.

5.17. Pri provedbi operativnih programa nadležna tijela države članice susreću se s oprečnim prioritetima. Nad rashodima se moraju vršiti odgovarajuće provjere za osiguranje pravilnosti i dobrog financijskog upravljanja. No, istodobno se nastoji i da se sredstva koja je EU dodijelio uistinu i iskoriste. To u praksi može otežati dosljednu primjenu djelotvornih kontrola zbog čega se kršenja pravila ne otkrivaju i ne ispravljaju te konačno dolazi do nadoknade sredstava iz proračuna EU-a za rashode koji su neprihvatljivi. To također može dovesti do financiranja preskupih projekata, projekata koji nisu učinkovito provedeni ili za koje je malo vjerojatno da će ostvariti planirane rezultate⁽¹¹⁾. Ovaj se rizik povećava pri kraju razdoblja prihvatljivosti.

Mobilnost i promet te energija

5.18. Za rashode za promet i energiju glavni je rizik da Komisija prije nadoknade ne otkrije neprihvatljive troškove koje su korisnici prijavili. Kao i za EFRR i KF, postoje i rizici povezani s neusklađenošću s pravilima javne nabave.

5.16. Komisija se slaže s tom procjenom kako je navedeno u njezinu Radnom dokumentu službi Komisije „Analiza pogrešaka u kohezijskoj politici za godine 2006. – 2009.” (SEC(2011) 1179 od 5.10.2011.). Komisija u tom dokumentu navodi posebne aktivnosti u nastojanju da ublaži te rizike (posebno dodatne smjernice i osposobljavanje upravljačkih tijela o utvrđenim rizicima, pravovremenu provedbu financijskih ispravaka, postupaka prekida i suspendiranja te revizije usmjerena na najrizičnija područja).

⁽¹⁰⁾ Dodatne informacije o ulozi i odgovornostima Komisije u vezi s državnom potporom mogu se pronaći u tematskom izvješću br. 15/2011: „Osiguravaju li Komisijini postupci djelotvorno upravljanje kontrolama državne potpore?”

⁽¹¹⁾ Dodatne informacije o pitanjima uspješnosti navedene su u poglavlju 10.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Revizijski opseg i pristup

5.19. U **dijelu 2. Priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se opći revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju regionalne politike, prometa i energije, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- (a) revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 180 transakcija⁽¹²⁾, kako je utvrđeno u odlomku 7. **Priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. Uzorak za 2013. godinu sastojao se od transakcija iz 19 država članica⁽¹³⁾;
- (b) revizija je uključivala ispitivanje instrumenata financijskog inženjeringa u pogledu njihovih stopa isplata (tj. udjela sredstava iskorištenih na razini krajnjih korisnika). To je napravljeno u sklopu pregleda Komisijina izvješćivanja o napretku za 2012. godinu i pet instrumenata financijskog inženjeringa unutar revidiranog uzorka transakcija;
- (c) procjenom kontrolnih sustava ispitane su:
 - i. Komisijine nadzorne aktivnosti nad nacionalnim revizijskim tijelima u državama članicama;
 - ii. godišnja izvješća o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, Glavne uprave za mobilnost i promet te Glavne uprave za energiju.

⁽¹²⁾ Ovaj se uzorak sastoji od 180 transakcija povezanih sa 168 projekata regionalne politike (125 projekata EFRR-a, 38 projekata KF-a i 5 instrumenata financijskog inženjeringa), 8 prometnih projekata i 4 energetska projekta (vidjeti **Prilog 5.1.**). Uzorak je odabran na temelju svih plaćanja, osim predujmova koji su u 2013. godini iznosili 2,9 milijardi eura. Od 168 transakcija u vezi s regionalnom politikom (uključujući sve instrumente financijskog inženjeringa), njih 157 odnosi se na programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine. Ispitani instrumenti financijskog inženjeringa uzorkovani su iz onih sredstava za koje su nadoknade krajnjim korisnicima (kao što su zajmovi, jamstva ili izvršena ulaganja vlasničkog kapitala) isplaćene tijekom 2013. godine.

⁽¹³⁾ Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka i Švedska.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

5.20. **Prilog 5.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 180 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 102 (57%) postojala je pogreška. Na temelju 40 izmjerenih pogrešaka, Sud procjenjuje da najizglednija pogreška iznosi 6,9%⁽¹⁴⁾.

5.21. Poglavlje 1. sadržava procjenu točnosti i pouzdanosti brojčanih podataka za financijske ispravke prikazane u bilješci 6. uz konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a (vidjeti odlomke 1.12 do 1.14.). U poglavlju 1. godišnjeg izvješća za 2012. godinu⁽¹⁵⁾ pojašnjeno je u kojoj mjeri Sud pri procjeni najizglednije stope pogreške uzima u obzir financijske ispravke.

5.22. U **grafikonu 5.1.** prikazano je u kojoj su mjeri različite vrste nepravilnosti pridonijele procjeni najizglednije pogreške za 2013. godinu koju je obavio Sud.

5.20. Zajednički odgovor na odlomke 5.20. i 5.21.

Komisija napominje da je najvjerojatnija pogreška prijavljena za 2013. u skladu sa stopama pogreške koje je Sud predstavio za posljednje četiri godine.

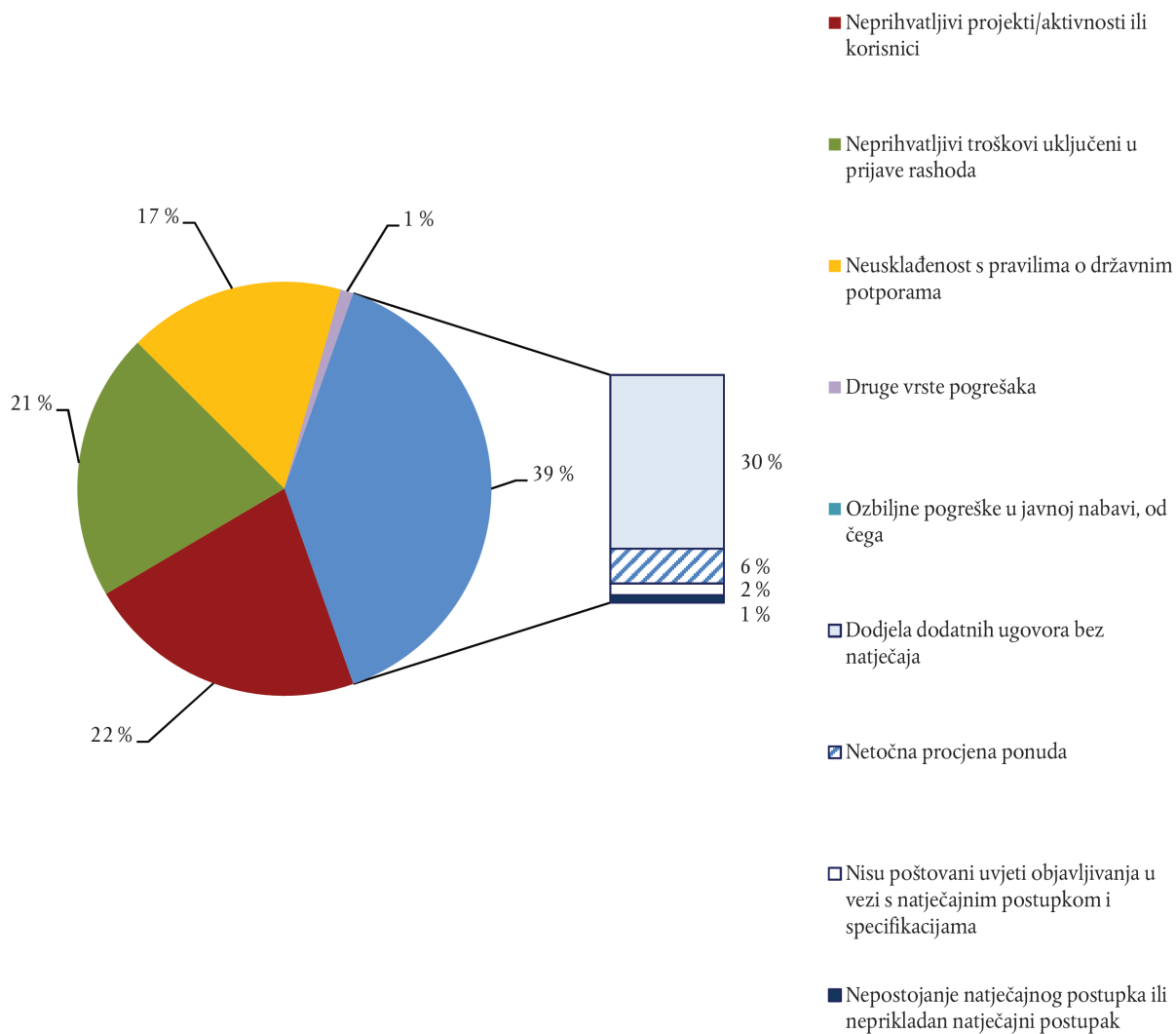
To potvrđuje da je stopa pogreške za programsko razdoblje 2007. – 2013. stabilna i značajno ispod stopa prijavljenih za razdoblje 2000. – 2006. To je stanje rezultat pojačanih odredbi o kontroli u razdoblju 2007. – 2013. i stroge politike Komisije o prekidanju/suspendiranju plaćanja u slučaju utvrđenih nedostataka, kako je navedeno u Godišnjem izvješću o radu za 2013. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (vidjeti odjeljak 2.111 F, str. 44.-45.). Komisija će nastaviti usmjeravati svoje aktivnosti na najrizičnije programe/države članice i, prema potrebi, provodit će korektivne mjere u obliku stroge politike prekida i suspendiranja plaćanja. U razdoblju 2014. – 2020. korektivna sposobnost Komisije dodatno je poboljšana uklanjanjem mogućnosti država članica da se, uz određene uvjete, ponovno koriste sredstvima, što dovodi do neto financijskih ispravaka. To će državama članicama biti važan poticaj da nepravilnosti traže i ispravljaju prije potvrđivanja godišnjih izvješća Komisiji.

Osim toga, u Financijskoj je uredbi (članak 80. stavak 4.) predviđena uporaba u skladu s pravilima kohezijske politike (članak 99. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1083/2006) paušalnih ili ekstrapoliranih ispravaka ako nije moguće točno utvrditi nepravilno potrošene iznose, što se često događa. To se dogodilo s regionalnom politikom u 2013. Komisija je djelovala u okviru svojih ovlasti i poštujući postojeće propise u cilju zaštite proračuna EU-a. U skladu s pristupom Suda, vrše se prilagodbe u cilju uspostave poveznica s pojedinim operacijama. Komisija smatra da su primijenjenim paušalnim ispravicama obuhvaćeni svi predmetni programi i operacije. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 1.17.

⁽¹⁴⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95% siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 3,7% i 10,1% (što su redom donja, odnosno gornja granica pogreške).

⁽¹⁵⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomke 1.19 do 1.37.

Grafikon 5.1. – Doprinos najizglednijoj pogrešci po vrsti pogreške



OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nepridržavanje pravila javne nabave čini više od trećine stope pogreške koju je Sud procijenio za ova područja politike

5.23. Pravila javne nabave ključan su instrument za ekonomičnu i djelotvornu potrošnju javnog novca i za uspostavljanje unutarnjeg tržišta u EU-u.

5.24. U 2013. godini Sud je ispitao 122 postupka javne nabave u vezi s ugovorima o izvođenju radova i pružanju usluga koji su povezani s rashodima za 180 transakcija koje je Sud ispitao⁽¹⁶⁾. Ukupna procijenjena vrijednost ugovora za te postupke javne nabave iznosi otprilike 4,2 milijarde eura⁽¹⁷⁾.

5.25. Kao i prethodnih godina, postupci javne nabave bili su posebno skloni pogreškama⁽¹⁸⁾. Sud je utvrdio slučajeve neusklađenosti s pravilima javne nabave EU-a ili nacionalnim pravilima javne nabave za 60 od 122 ispitana postupka. Otprilike ih se trećina odnosila na ozbiljno nepridržavanje ovih pravila te su stoga svrstane u mjerljive pogreške. Te pogreške predstavljaju 45 % svih mjerljivih pogrešaka i čine otprilike 39 % procijenjene stope pogreške za ovu skupinu politika (vidjeti okvir 5.1.).

5.23. Zajednički odgovor na odlomke 5.23. i 5.25.

Iako Komisija i Sud na isti način vrše reviziju usklađenosti s pravilima javne nabave, Komisija od programskog razdoblja 2000. – 2006. primjenjuje razmjerne paušalne ispravke time umanjujući rizik od štete za proračun EU-a i uzimajući u obzir prirodu i težinu stvarnih nepravilnosti.

Te paušalne iznose primjenjuju Komisija i većina nacionalnih tijela pri određivanju financijskih ispravaka za povrede pravila javne nabave, uključujući pri praćenju pogrešaka o kojima je izvijestio Sud.

Komisija napominje i da je tijelo nadležno za davanje razrješnice pozvalo Komisiju i Sud da usklade svoje metodologije mjerenja pogrešaka u javnoj nabavi (Odluka Europskog parlamenta od 17. travnja 2013. o davanju razrješnice u pogledu izvršenja općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2011.).

Komisija je 2013. ažurirala svoju odluku o mjerenju pogrešaka u javnoj nabavi u podijeljenom upravljanju, uključujući, među ostalim, potrošnju sredstava kohezijske politike i ruralnog razvoja (vidjeti Odluku Komisije C(2013)9527 završna verzija).

Na temelju te svoje odluke, Komisija procjenjuje da će mjerenje pogrešaka u javnoj nabavi 2013. biti za do 0,6 postotnih bodova niže od izračuna Suda koji je primjenjivao vlastitu metodu mjerenja.

⁽¹⁶⁾ Za otprilike 73 % od 122 postupka javne nabave koje je revidirao Sud, vrijednost ugovora bila je iznad praga zbog čega su se na njih primjenjivala pravila javne nabave EU-a u obliku prenesenom u nacionalno zakonodavstvo.

⁽¹⁷⁾ Ovaj iznos predstavlja ukupne rashode za dodijeljene ugovore, od čega je jedan dio potvrđen u izjavama o revidiranim rashodima.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2010., odlomci 4.26. i 4.27., godišnje izvješće za 2011., odlomci 5.31. do 5.33., te godišnje izvješće za 2012., odlomci 5.30. do 5.34.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 5.1. – Primjeri ozbiljnih neprimjerenosti pravila javne nabave

- (a) *Neopravdana izravna dodjela ugovora o dodatnim radovima (izostanak nepredviđenih okolnosti):* U projektu programa TEN-T u Njemačkoj ugovori za dodatne građevinske radove za putnički terminal u zračnoj luci (koji su bili izravno dodijeljeni istom izvođaču radova) prijavljeni su za sufinanciranje. Ti su dodatni radovi bili posljedica nedostataka u pripremi, planiranju i provedbi projekta, a ne nepredvidivih okolnosti. U takvim je slučajevima izravna dodjela nezakonita te se za dodatne radove trebao raspisati natječajni postupak.

Slični su slučajevi uočeni i u drugim projektima EFRR-a/KF-a i prometnim projektima u Belgiji, Češkoj, Njemačkoj, Španjolskoj, Italiji i Švedskoj.

- (b) *Korištenje nezakonitih kriterija za dodjelu ugovora u natječajnom postupku:* U jednom projektu EFRR-a povezanom s obnovom javne zgrade u Španjolskoj, formula za izračun najpovoljnije ponude koja je navedena u natječajnoj dokumentaciji protivno pravilima izmijenila je ishod natječaja te je ugovor dodijeljen na nepravilan način.
- (c) *Promjena područja primjene ugovora nakon natječajnog postupka:* U jednom projektu EFRR-a za nadogradnju i obnavljanje vodoopskrbne mreže u Španjolskoj, područje primjene projekta znatno je izmijenjeno nakon natječajnog postupka i dodjele ugovora. To nije u skladu s pravilima javne nabave EU-a i nacionalnim pravilima javne nabave te su stoga prijavljeni rashodi za ovaj ugovor nepravilni. Nadalje, radovi koji su stvarno izvedeni nisu bili u skladu s izmijenjenim ugovorom.

Slični su slučajevi pronađeni u projektima EFRR-a/KF-a u Češkoj.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5.1. – Primjeri ozbiljnih nepoštivanja pravila javne nabave

- (c) *U odnosu na Češku, Sud ističe da je odredio paušalni ispravak od 10 % za sve rashode tog programa od 2007. do 31. kolovoza 2012., što obuhvaća pogreške iste prirode za koje je prijavljeno da ih je utvrdio Sud. Taj je ispravak primijenjen na sve projekte koje je revidirao Sud.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.26. Ostale pogreške u vezi s natječajnim postupcima i postupcima ugovaranja bile su prisutne u još jednoj trećini od ukupno 122 revidirana postupka javne nabave. Te pogreške uključuju slučajeve neusklađenosti s obvezama informiranja i objavljivanja, netočne primjene kriterija odabira i nedostatke u specifikacijama natječaja. Ove pogreške ne pridonose stopi pogreške koju je procijenio Sud ⁽¹⁹⁾.

Tri projekta koja je Sud revidirao nisu ispunila uvjete prihvatljivosti

5.27. Sud je utvrdio da tri projekta nisu bila u skladu s uvjetima prihvatljivosti propisanim Uredbama i/ili nacionalnim pravilima prihvatljivosti te su izmjerene utvrđene pogreške. Ovi projekti predstavljaju 8 % svih mjerljivih pogrešaka i čine otprilike 22 % procijenjene stope pogreške (vidjeti okvir 5.2.).

Okvir 5.2. – Primjeri projekata koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti

- (a) *Odabir projekta čiji ciljevi nisu ostvarivi:* Jedan projekt EFRR-a u Poljskoj sastojao se od obnove povijesne zgrade i pripadajućeg parka kako bi se prostor koristio kao centar za izobrazbu sa smještajnim objektima. Upravljačko tijelo odabralo je ovaj projekt, iako ciljevi projekta navedeni u projektnoj prijavi nisu bili ostvarivi. Konkretno, prikazan je znatno veći broj sudionika tečaja izobrazbe od stvarno mogućeg. Štoviše, prijavljeni su troškovi koji se odnose na privatno korištenje zgrade i koji nisu spadali u područje primjene ugovora o bespovratnim sredstvima.
- (b) *Korisnik nije udovoljavao kriterijima za odabir utvrđenima u operativnom programu:* U okviru jednog projekta EFRR-a u Mađarskoj, jedan korisnik koji posluje u sektoru prijevoza i građevinarstva kupio je bager. No, ni projekt ni poslovna djelatnost korisnika ne mogu se smatrati inovativnima te stoga nisu u skladu s kriterijima navedenima u operativnom programu.

5.26. *Komisija će provjeriti sve pogreške koje je prijavio Sud u skladu s Odlukom Komisije C(2013) 9527 završna verzija.*

5.27. *Zajednički odgovor na odlomke 5.27. i 5.29.*

Komisija nastoji osigurati da korisnici i upravljačka tijela programa dobro poznaju pravila prihvatljivosti. To se može postići osposobljavanjem i smjernicama te bi, za potrebe regionalne i urbane politike, upravljačka tijela to znanje trebala prenijeti na sva tijela zadužena za upravljanje fondovima. Komisija za regionalnu politiku utvrđuje složena pravila na razini programa te državama članicama daje preporuke za pojednostavnjenje pravila.

Komisija će nastaviti usmjeravati svoje aktivnosti na upravljačka tijela programa u kojima su utvrđeni rizici.

⁽¹⁹⁾ Dodatne informacije o pristupu koji Sud koristi za mjerenje pogrešaka u javnoj nabavi navedene su u odlomcima 10. do 12. **Priloga 1.1.**

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Neprihvatljivi troškovi prijavljeni su u gotovo desetini od ukupnog broja projekata koje je Sud revidirao

5.28. Kada se troškovi prijavljuju Komisiji, nacionalna nadležna tijela potvrđuju da su ti troškovi nastali u skladu s nizom posebnih odredbi utvrđenih u uredbama EU-a, nacionalnim pravilima prihvatljivosti, posebnim pravilima operativnih programa, pozivima na iskaz interesa, odlukama o odobrenju projekata za sufinanciranje ili ugovorima o bespovratnim sredstvima.

5.29. Sud je ustanovio da su neprihvatljivi troškovi bili prijavljeni u 8 % ispitanih transakcija. Oni predstavljaju 38 % svih mjerljivih pogrešaka te čine otprilike 21 % procijenjene stope pogreške za ova područja politika (vidjeti okvir 5.3.).

Okvir 5.3. – Primjeri prijave neprihvatljivih troškova

- (a) *Troškovi za osoblje nisu potkrijepljeni dokazima:* Za jedan energetske projekt u Francuskoj povezan s izgradnjom elektroenergetskih interkonektivnih vodova između Francuske i Španjolske, korisnik nije mogao potkrijepiti dokazima određene troškove za osoblje. Rashodi povezani s ovim troškovima za osoblje stoga su neprihvatljivi za sufinanciranje EU-a.

Sličan je slučaj otkriven i u jednom projektu EFRR-a u Italiji u okviru kojeg su prijavljeni neprihvatljivi rashodi za plaće.

- (b) *Rashodi prijavljeni za organizaciju koja je izvan EU-a:* Projekt programa TEN-T za daljnji razvoj zajedničkog europskog zračnog prostora provele su organizacije u nekoliko država članica EU-a i u jednoj državi izvan EU-a. Konzorcij je zanemario uvjet da korisnici mogu biti samo organizacije iz država članica EU-a te da, samim time, samo takve organizacije mogu prijavljivati troškove, pa su tako iz proračuna EU-a nadoknađeni i troškovi organizacije koja nije iz EU-a, a koja je sudjelovala u konzorciju.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

17 % stope pogreške otpada na kršenja pravila o državnoj potpori

5.30. Državna potpora u načelu se smatra nespojivom s unutarnjim tržištem jer može narušiti trgovinu između država članica⁽²⁰⁾. Pravila EU-a o državnoj potpori izravno provodi Komisija. Države članice moraju obavijestiti Komisiju o svim slučajevima moguće državne potpore (putem programa ili na osnovi pojedinačnih slučajeva za projekt), osim ako je projekt ispod „*de minimis*” gornje granice ili je obuhvaćen Općom uredbom o skupnom izuzeću⁽²¹⁾. Za sve prijavljene slučajeve, Glavna uprava za tržišno natjecanje tada mora iznijeti mišljenje o tome je li potpora spojiva s unutarnjim tržištem. To uključuje i procjenu toga je li se određeni projekt mogao provesti i bez takve potpore.

5.31. Sud je ove godine utvrdio povredu pravila EU-a o državnoj potpori u 16 projekata u osam država članica. Za sve je slučajeve Sud zatražio i dobio privremenu procjenu Glavne uprave za tržišno natjecanje. Takva procjena i sudska praksa Suda Europske unije uzete su u obzir pri klasifikaciji pogrešaka. Sud smatra da u skladu s pravilima o državnoj potpori pet od tih projekata nije trebalo primiti nikakva javna sredstva EU-a i/ili države članice ili ih je trebao primiti manje. Navedene izmjerene pogreške čine otprilike 17 % procijenjene stope pogreške⁽²²⁾ (vidjeti okvir 5.4.). Jedanaest drugih slučajeva neusklađenosti s pravilima o državnoj potpori nije uzeto u obzir za procjenu stope pogreške Suda.

Okvir 5.4. – Primjeri projekata u kojima su se prekršila pravila o državnoj potpori

- (a) *Nije dokazan učinak poticaja*: U jednom projektu EFRR-a u Poljskoj za uspostavu zajedničkog uslužnog centra multinacionalnog poduzeća, informacije koje je dostavilo poduzeće ukazuju na to da je projekt bio profitabilan i bez javne potpore te da potpora nije bila potrebna za provedbu projekta. Stoga projekt ne ispunjava uvjete za sufinanciranje EU-a u skladu s člankom 8. Opće uredbe o skupnom izuzeću.

Sličan primjer utvrđen je u još jednom projektu EFRR-a u Poljskoj.

5.31. *Komisija je nadležno tijelo u Europskoj uniji koje može odlučiti o sukladnosti pomoći pravilima unutarnjeg tržišta. Pritom razlikuje povrede formalnih i postupovnih zahtjeva državnih potpora i neusklađenost potpora s pravilima unutarnjeg tržišta zbog čega nisu u skladu s materijalnim uvjetima pravila o državnim potporama. Prema tome, potpore koje nisu u skladu s formalnim i postupovnim zahtjevima još uvijek mogu biti u skladu s materijalnim i sadržajnim zahtjevima.*

Komisija uzima u obzir opažanja Suda te će pratiti slučajeve koje je utvrdio Sud.

⁽²⁰⁾ Članak 107. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) o državnim potporama.

⁽²¹⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 800/2008 (SL L 214, 9.8.2008., str. 3.).

⁽²²⁾ Ta je stopa 2012. godine iznosila 9 % (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 5.41.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

(b) *Nepotrebno visok iznos državne potpore isplaćen malim i srednjim poduzećima:* U jednom projektu EFRR-a u Sloveniji, potpora se dodjeljivala u okviru prijavljenog programa za mala i srednja poduzeća za istraživačke i razvojne aktivnosti u automobilske industriji. No, ovaj korisnik u stvarnosti nije ispunjavao kriterije kako bi se svrstao u kategoriju malih i srednjih poduzeća jer je u cijelosti u vlasništvu velikih poduzeća te je provodio istraživačke aktivnosti isključivo za njihove potrebe. Trebao se primijeniti manji intenzitet potpore za velika poduzeća te je stoga dio potpore neprihvatljiv.

Slični su slučajevi pronađeni u projektima EFRR-a u Bugarskoj i Mađarskoj.

ODGOVORI KOMISIJE

U trećini ispitanih transakcija neke od pronađenih pogrešaka mogle su se spriječiti provjerama na razini država članica

5.32. U 17 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika, nacionalna su tijela imala dostatne informacije (primjerice, od krajnjih korisnika, njihovih revizora ili od provjera koje su nacionalna tijela sama provodila) da spriječe, otkriju i isprave pogreške prije nego što rashode prijave Komisiji. Da su sve ove informacije upotrijebljene kako bi se pogreške ispravile, najizglednija procijenjena pogreška za ovo poglavlje bila bi manja za 3 postotna boda. Za 10 od tih slučajeva prijave su se podnosile uzimajući u obzir paušalne ispravke koje je odredila Komisija. Osim toga, Sud je utvrdio da su u pet slučajeva pogrešku koju je Sud otkrio napravila nacionalna tijela. Doprinos ovih pogreški najizglednijoj procijenjenoj pogreški iznosio je 2 postotna boda.

5.32. Komisija strogo prati te slučajeve kako bi osigurala da se predmetnim sustavima ubuduće pogreške bolje sprječavaju prije potvrđivanja. Slaže se da je potrebno uspostaviti stabilne i pravovremene provjere upravljanja u cilju sprječavanja nastanka nepravilnosti ili njihova uključivanja u zahtjeve za plaćanje dostavljene Komisiji.

Komisija od 2010. izvršava ciljane revizije provjera upravljanja visokorizičnih programa ako je utvrdila da bi nepravilnosti mogle ostati neotkrivene ili da ih tijelo za reviziju programa neće na vrijeme otkriti. Rezultati tih revizija do kraja 2013. predstavljani su u godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (vidjeti stranicu 41.).

Komisija upućuje na pojačane postupke u regulatornom okviru za programsko razdoblje 2014. – 2020. kada će se provjere upravljanja i kontrole (uključujući terenske provjere) morati izvršavati na vrijeme kako bi Komisija mogla potvrditi godišnja izvješća programa i kako bi upravljačka tijela mogla dostaviti izvještaje o upravljanju. Komisija smatra da će se tim pojačanim postupcima kontrole uzrokovati dugotrajna smanjenja stope pogreške.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ISPITIVANJE INSTRUMENATA FINACIJSKOG INŽENJERINGA

5.33. Instrumentima financijskog inženjeringa pruža se pomoć poduzećima ili urbanim projektima putem kapitalnih ulaganja, zajmova ili jamstava⁽²³⁾. Uglavnom se mogu koristiti u tri područja: za potporu malim i srednjim poduzećima⁽²⁴⁾, za urbani razvoj⁽²⁵⁾ i za promicanje energetske učinkovitosti.

5.34. Do kraja 2012. godine, 940 instrumenata financijskog inženjeringa uspostavljeno je u okviru 175 operativnih programa EFRR-a i ESF-a u svim državama članicama skupine EU-27 osim u dvjema (Irskoj i Luksemburgu). Zajedno su zaprimili dotacije u iznosu od 12 558 milijuna eura⁽²⁶⁾.

Instrumenti financijskog inženjeringa i dalje imaju niske stope isplata

5.35. Općenito gledajući, fondovi u okviru kojih se provode instrumenti financijskog inženjeringa primaju doprinos iz operativnog programa kad se uspostavi njihova pravna struktura te oni naknadno koriste taj novac za potporu projektima. Takva financijska potpora može se pružiti samo projektima koji su obuhvaćeni područjem primjene operativnog programa. Ti instrumenti financijskog inženjeringa osmišljeni su na način da su obnovljive prirode ili, u slučaju određenih jamstvenih fondova, da postižu snažan učinak financijske poluge. Sva sredstva vraćena ulaganjima ili zajmovima, uključujući dobit, moraju se koristiti opet za potrebe aktivnosti koje se provode instrumentima financijskog inženjeringa.

⁽²³⁾ Članak 44. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽²⁴⁾ To uključuje i program Zajedničkih europskih sredstava za mikro, mala i srednja poduzeća (program JEREMIE) koji se provodi zajedno s Europskom investicijskom bankom (EIB) i Europskim investicijskim fondom (EIF) s ciljem pružanja potpore dodatnom financiranju malih i srednjih poduzeća.

⁽²⁵⁾ To uključuje program Zajedničke europske potpore održivom ulaganju u gradskim područjima (program JESSICA), koji se provodi zajedno s Europskom investicijskom bankom, s ciljem izvršavanja povratnih ulaganja (u obliku kapitala, zajmova ili jamstava) u urbani razvoj.

⁽²⁶⁾ Europska komisija, „Summary of data on the progress made in financing and implementing FEIs co-financed by Structural Funds” (Sažeti prikaz podataka o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa sufinanciranih iz strukturnih fondova), COCOF 13/0093-00/EN, 19. rujna 2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.36. Ispitivanje koje je proveo Sud ukazuje na to da instrumenti financijskog inženjeringa iz uzorka ispitanog 2013. godine i dalje imaju niske stope isplate (npr. fondovi koji se koriste na razini krajnjih primatelja) (okvir 5.5.). U skladu s uredbama, prihvatljivima se smatraju samo plaćanja ili jamstva pružena krajnjim primateljima te se neiskorištene dotacije instrumenata financijskog inženjeringa moraju vratiti u proračun EU-a pri zaključenju razdoblja⁽²⁷⁾.

5.36. Zajednički odgovor na odlomke 5.36. i okvir 5.5.

Komisija je Parlament i Vijeće izvjestila o niskom izvršenju EIF-ova do kraja 2012. (vidjeti Ares(2013)3153620 od 1. listopada 2013.). Prosječna stopa isplata odražava uspostavu dodatnih EIF-ova u 2012. Komisija će u drugoj polovici 2014. izvijestiti o situaciji na kraju 2013. Komisija smatra da bi procjena rezultata također trebala biti usmjerena na ostvarivanje rezultata sufinanciranih financijskih instrumenata, uključujući ponavljajuće učinke i učinke poluge.

Komisija napominje da je za detaljnu analizu potrebna procjena raznih situacija koje mogu nastati posebno uzimajući u obzir činjenicu da se revidirani EIF-ovi nalaze u Bugarskoj, Grčkoj, Italiji i Litvi, državama članicama koje su snažno pogođene gospodarskom i financijskom krizom.

Okvir 5.5. – Niske stope isplata za instrumente financijskog inženjeringa

Prema Komisijinim podacima, prosječna stopa isplate za sve instrumente financijskog inženjeringa u okviru skupine EU-27 na kraju 2012. godine iznosila je 37 %. To predstavlja povećanje od 3 postotna boda u odnosu na 2011. godinu. Ova je stopa još preniska da bi se očekivalo da će se sva raspoloživa sredstva iskoristiti barem jedanput. Osobiti su problemi primijećeni u instrumentima financijskog inženjeringa u trima državama članicama (Bugarskoj, Grčkoj i Slovačkoj) u kojima su stope isplate znatno niže od prosjeka EU-a za 2012. godinu.

Za četiri od pet ispitanih instrumenata financijskog inženjeringa, stope isplata na kraju 2013. (između 3 % i 16 %) još su bile znatno niže od prosječne razine za 2012. Sud također napominje da su države članice imale mogućnost davanja dodatnih doprinosa instrumentima financijskog inženjeringa iz operativnih programa do kraja 2013. godine.

Instrumenti financijskog inženjeringa ispitani u državama članicama	2012.			2013.		
	Iznos prijavljen Komisiji na dan 31. prosinca 2012., u eurima* (*)		Stopa isplata	Iznos koji su prijavili instrumenti za financijski inženjering, u eurima		Stopa isplata
	Iznos isplaćen holding fondu ili za kojeg jamči holding fond	Iznos isplaćen ili zajamčen krajnjim primateljima		Iznos isplaćen holding fondu ili za kojeg jamči holding fond	Iznos isplaćen ili zajamčen krajnjim primateljima	
Bugarska	37 818 872	0	0 %	37 818 872	1 023 107	3 %
Grčka	460 000 000	6 343 202	1 %	488 000 338 (**)	79 701 074	16 %
Italija	202 000 000	0	0 %	202 000 000	10 595 207,50	5 %
Italija	110 000 000	10 467 204	10 %	110 000 000	16 870 778	15 %
Litva	169 974 513	64 237 987	38 %	240 931 417 (**)	87 263 848	36 %

(*) Izvor: Godišnja izvješća koja su države članice dostavile u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe (EZ) br. 1083/2006; informacije za 2013. godinu dostavili su ispitani instrumenti financijskog inženjeringa.

(**) Povećanje u dotacijama tijekom 2013. u odnosu na 2012. godinu: u Grčkoj je povećanje iznosilo otprilike 28 milijuna eura, a u Litvi otprilike 71 milijun eura.

⁽²⁷⁾ Članak 78. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ISPITIVANJE ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA

Procjena Komisijina nadzora nad revizijskim tijelima

5.37. **Prilog 5.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava koje je ispitao Sud.

Komisija se oslanja na rad revizijskih tijela u državama članicama

5.38. Revizijska tijela Komisiji pružaju jamstvo u pogledu djelotvornog funkcioniranja sustava upravljanja i unutarnjih kontrola određenog operativnog programa, kao i u pogledu zakonitosti i pravilnosti potvrđenih rashoda⁽²⁸⁾. Ove informacije dostavljaju revizijska tijela u svojim godišnjim izvješćima o kontroli, revizijskim mišljenjima i izvješćima o reviziji sustava (vidjeti odlomak 5.10.).

5.38. Revizijska tijela imaju središnju ulogu u postupku izgradnje jamstva od početka programskog razdoblja i uspostave sustava.

U Uredbi je predviđena mogućnost Komisije da se za dobivanje jamstva uz određene uvjete oslanja na rad revizijskih tijela (članak 73. Uredbe (EZ) br. 1083/2006). Komisija s njima blisko surađuje i koordinira njihov rad te je počela revidirati njihove metodologije i rezultate revizije već u 2009. Time se pridonijelo jačanju sposobnosti davanjem savjeta, smjernica i preporuka revizijskih tijelima tako što je Komisija ponovno izvršila reviziju koju su izvršila revizijska tijela.

U svojim godišnjim izvješćima o radu za 2013., Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost navele su detaljnu procjenu točnosti i pouzdanosti podataka o reviziji i rezultata koje su revizijska tijela prijavila u svojim godišnjim izvješćima o kontroli za 2013. (vidjeti odjeljak 2.111 B, stranice 33. do 36. Godišnjeg izvješća o radu za 2012. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i stranice 42. do 44. Godišnjeg izvješća o radu za 2013. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost).

⁽²⁸⁾ Ukupno su države članice skupine EU-28 uspostavile 113 revizijskih tijela za 440 operativnih programa EFRR-a/KF-a i ESF-a koji su odobreni za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine. Od tih revizijskih tijela, njih 63 nadležno je i za operativne programe EFRR-a/KF-a i za operativne programe ESF-a. Za svih 440 operativnih programa zajedno, do kraja prosinca 2013. godine revizijska su tijela sastavila 199 godišnjih izvješća o kontroli i revizijskih mišljenja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.39. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku te za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost koriste ove informacije pri sastavljanju svojih godišnjih izvješća o radu, kao i tijekom godine pri odlučivanju o mogućim prekidima i/ili obustavama plaćanja operativnim programima⁽²⁹⁾. Kako bi procijenile mogu li se pouzdati u te informacije, glavne uprave provjeravaju stope pogrešaka koje prijavljuju revizijska tijela za svaki operativni program (ili skupinu operativnih programa)⁽³⁰⁾:

- ako Komisija smatra da je stopa pogreške pouzdana (i reprezentativna za potvrđene rashode), prihvaća stopu koju je prijavilo revizijsko tijelo. Isto tako, Komisija može ponovno izračunati stopu za svoju procjenu na temelju dodatnih informacija koje je dostavilo revizijsko tijelo,
- u slučaju nepouzdanih stopa pogrešaka Komisija primjenjuje paušalnu stopu pogreške (između 2 % i 25 %) u skladu s rezultatima vlastite procjene funkcioniranja sustava upravljanja i sustava unutarnje kontrole.

5.40. Komisija također izračunava i „stopu preostale pogreške” za svaki operativni program, kojom se u obzir uzimaju financijski ispravci od početka programskog razdoblja. To uključuje ispravke koji su već provedeni na razini EU-a i/ili nacionalnoj razini, kao i financijske ispravke koji su još u tijeku⁽³¹⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

5.39. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje navele su u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2013. da su se oko dvije trećine prekida/suspendiranja plaćanja temeljile na rezultatima revizije koje su revizijska tijela dostavila na znanje Komisiji (vidjeti stranicu 45. Godišnjeg izvješća o radu za 2012. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Prilog VII. 2.1.1.1. Godišnjeg izvješća o radu za 2013. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje). Komisija ističe da su se postupci prekida/suspendiranja tijekom 2013. odnosili na 181 programa EFRR-a/Kohezijskog fonda i na gotovo 6 milijardi EUR zahtjeva za plaćanje koji su dostavile države članice, ali koji nisu plaćeni ako Komisija nije dobila dodatne dokaze da su predmetne države članice izvršile sve nužne ispravke.

U odnosu na ESF, kako je navedeno u stranici 49. Godišnjeg o radu za 2013. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, Komisija je poslala 12 pisama upozorenja i 19 pisama pred suspendiranje, odlučila je o 25 prekida plaćanja i suspendirala je provedbu 11 operativnih programa. Ukupno je prekinuto izvršenje 348,8 milijuna EUR zahtjeva za plaćanje.

⁽²⁹⁾ U ožujku svake godine, obje glavne uprave sastavljaju godišnje izvješće o radu koje se dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću te objavljuje. Ravnatelj glavne uprave mora, zajedno s izvješćem, dostaviti i izjavu o tome je li proračun za koji je odgovoran izvršen na zakonit i pravilan način. Takav se postupak primjenjuje u slučajevima u kojima je razina nepravilnosti ispod Komisijina vlastitog praga značajnosti od 2%. U drugim slučajevima ravnatelj glavne uprave može izraziti potpune ili djelomične zadržke za određena područja (ili programe).

⁽³⁰⁾ Stope pogreške koje su prijavila revizijska tijela za godinu n računaju se na temelju uzorka revizija operacija koje bi trebale biti statistički reprezentativne za rashode koji su potvrđeni Komisiji u godini n-1 (tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 11.).

⁽³¹⁾ Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, str. 49.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.41. Komisija sastavlja svoju procjenu sustava upravljanja i kontrole za operativni program na temelju ova dva pokazatelja. U procjeni se također uzimaju u obzir i revizije sustava koje su tijekom godine dostavila revizijska tijela, kao i dodatne informacije kojima Komisija raspolaže. O toj se procjeni izvješćuje u godišnjem izvješću o radu glavne uprave⁽³²⁾.

5.42. Sud je mišljenja da je Komisija na temelju rada revizijskih tijela uspostavila sustav dobivanja jamstava o zakonitosti i pravilnosti rashoda EFRR-a/KF-a i ESF-a⁽³³⁾. Ovaj je sustav uglavnom izrađen u skladu s načelima „jedinstvene revizije” koja je Sud utvrdio u svom mišljenju br. 2/2004. Sud je također upoznat s Komisijinom bliskom suradnjom s nacionalnim revizijskim tijelima te poboljšanjima u obliku dosljednije razine unutarnje kontrole za operativne programe EFRR-a/KF-a i ESF-a u 28 država članica.

Komisija smatra da plaćanja iz više od polovice svih operativnih programa nisu sadržavala značajnu razinu pogreške

5.43. Za 2013. godinu Komisija smatra da je imala jamstva da u 243 od 440 operativnih programa (što predstavlja otprilike 55 % plaćanja za 2013. godinu) nije postojala značajna razina pogreške: revizijska tijela prijavila su stope pogrešaka niže od Komisijina praga značajnosti od 2 %, a Komisija je te stope potvrdila. Za preostalih 140 operativnih programa (koji predstavljaju 34 % plaćanja), potvrđene (ili ponovno izračunate) stope pogrešaka bile su veće od 2 %, no „stopa preostale pogreške” bila je manja od 2 %⁽³⁴⁾. U usporedbi s 2012. godinom, broj operativnih programa u kojima je Komisija utvrdila ozbiljne probleme smanjio se sa 61 na 57⁽³⁵⁾. Ovih 39 operativnih programa EFRR-a/KF-a i 18 operativnih programa ESF-a, za koje je potvrđena stopa pogreške i stopa preostale pogreške bila veća od 2 %, čine 11 % plaćanja u 2013. godini. Sud je upoznat s time da Komisija ne izražava zadržske isključivo na temelju stopa pogrešaka. Pri obavljanju vlastite procjene, također se pouzda u svoju stručnu prosudbu te uzima u obzir sve druge raspoložive informacije.

5.41. Komisija upućuje na svoju opsežnu reviziju rada revizijskih tijela prije donošenja odluke o službenom oslanjanju na njihov rad, uključujući putem ponovnog izvršenja revizije operacija koje su izvršila revizijska tijela (vidjeti godišnja izvješća o radu obiju Glavnih uprava). Slijedom toga, Glavne su uprave zaključile da se općenito može oslanjati na rad 40, odnosno 81 revizijskih tijela od njih 113 koja su zadužena za reviziju oko 90 % dodjela sredstava EFRR-a/KF-a i 91 % programa ESF-a.

5.42. Komisija smatra da su države članice i Komisija ojačale okvir za unutarnju kontrolu za programe 2007. – 2013. za razliku od prethodnih programskih razdoblja. Time se pridonosi osiguranju zakonite i pravilne potrošnje u okviru kohezijske politike diljem Europske unije.

⁽³²⁾ Dodatne se informacije mogu pronaći u tematskom izvješću br. 16/2013 pod nazivom „Preispitivanje modela „jedinstvene revizije” i Komisijina oslanjanja na rad nacionalnih revizijskih tijela u području kohezije”, odlomci 5. do 11.

⁽³³⁾ Tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 80.

⁽³⁴⁾ Godišnje izvješće o radu za 2013. godinu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, str. 33. do 36. i godišnje izvješće o radu za 2013. godinu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, str. 43.

⁽³⁵⁾ Tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 26. i Prilog III.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.44. U 2013. godini, kao i prethodnih godina, Sud je ispitivao je li Komisija bila djelotvorna u provjerama točnosti i pouzdanosti stopa pogrešaka koje su dostavila revizijska tijela. Sud je to ispitivao na uzorku od 194 operativna programa u 19 država članica (140 od 322 operativna programa EFRR-a/KF-a i 54 od 118 operativna programa ESF-a) na temelju Komisijinih radnih dokumenata ⁽³⁶⁾. Nadalje, Sud je zatražio i dobio dodatne informacije izravno od revizijskih tijela.

5.45. Ispitivanje koje je proveo Sud ukazuje na to da je Komisija točno potvrdila (ili ponovno izračunala) stope pogrešaka koje su dostavila revizijska tijela za 155 od 194 ispitana operativna programa (vidjeti **Prilog 5.2.**).

5.46. Za 39 od 194 ispitana operativna programa (32 operativna programa EFRR-a/KF-a i sedam operativnih programa ESF-a), Sud je mišljenja da je Komisija trebala potvrditi višu stopu pogreške (ili odrediti paušalnu stopu) ⁽³⁷⁾.

5.47. U četiri od tih slučajeva u vezi s 15 operativnih programa EFRR-a i jedan operativni program ESF-a, Sud je mišljenja da Komisija u svojim radnim dokumentima i/ili godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu nije navela razloge zbog kojih nije izrazila zadržke (ili zbog kojih nije izrazila zadržke s većim financijskim učinkom) (vidjeti okvir 5.6.). Za preostale operativne programe Komisija je već bila izrazila zadržku za operativni program ili je veća stopa pogreške koju je ponovno izračunao Sud ostala ispod Komisijina praga značajnosti od 2 %.

5.46. Pri provjeri stopa pogreške za potrebe godišnjeg izvješća o radu Komisija je uzela u obzir sve informacije koje je dobila do datuma procjene.

Komisija ističe da nalazi suda ne utječu na izražena mišljenja o reviziji ni na broj rezervacija i da imaju samo manji učinak na mjerenje rezervacija.

Komisija napominje da su u svakom slučaju 39 programa koje je naveo Sud rezultat rada 13 revizijskih tijela od ukupno 113 revizijskih tijela zaduženih za EFRR, ESF i KF. Napominje i da se pitanje postavljeno u odnosu na španjolske programe odnosi na jedno nacionalno posredničko tijelo koje je dostavilo rashode za 9 regionalnih programa ESFRR-a u 2013.

U odnosu na Glavnu upravu za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, Komisija upućuje na svoje odgovore na odlomke 6.34. i 6.35.

⁽³⁶⁾ Ta 194 operativna programa čine 65 % međuplaćanja/završnih plaćanja odobrenih 2013. godine za EFRR/KF i 75 % za ESF te je za njih nadležno 41 od 113 revizijskih tijela.

⁽³⁷⁾ To znači da je stopa pogreške koju je ponovno izračunao Sud barem za 0,5 postotnih bodova veća od stope koju je potvrdila Komisija i/ili da prelazi Komisijin prag značajnosti (dok Komisijina stopa ne prelazi navedeni prag).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 5.6. – Primjeri nedostataka u Komisijinim potvdama stopa pogrešaka koje su prijavila revizijska tijela

Za jednu skupinu od četiri operativna programa EFRR-a i ESF-a u Ujedinjenoj Kraljevini, revizijsko tijelo odabralo je jedinstveni uzorak od 68 operacija, kako je određeno njegovom revizijskom strategijom. Sud je, međutim, utvrdio da je uzorak odabran iz preliminarnе skupine podataka koja je za tri od četiri operativna programa bila netočna. Nadalje, revizijsko tijelo procijenilo je i u svom godišnjem izvješću o kontroli prikazalo pojedinačne stope pogrešaka za svaki od četiri operativna programa, iako je trebalo prikazati zajedničku stopu pogreške u skladu s primjenjivim smjernicama o uzorkovanju. Komisija je upoznata s tim nedostacima, no potvrdila je netočne pojedinačne stope koje je procijenilo revizijsko tijelo ili je ponovno izračunala alternativne stope svrstavanjem nekih operativnih programa u skupine. Sud smatra da su stope prijavljene za sve operativne programe nepouzdanе te da se, u načelu, u nedostatku dodatnih pojašnjenja i objava informacija, za navedenu skupinu od četiri operativna programa morala primijeniti paušalna stopa pogreške od 5 %.

Za jednu skupinu od četiri operativna programa EFRR-a u Nizozemskoj, revizijsko je tijelo koristilo jedinstveni uzorak, kako je određeno njegovom strategijom. No, u godišnjem izvješću o kontroli za svaki od ova četiri operativna programa dostavljena je nereprezentativna stopa pogreške. Štoviše, revizijsko tijelo koristilo je netočnu metodologiju za procjenu tih stopa. Nakon što je Komisija odbacila početnu inačicu godišnjeg izvješća o kontroli, revizijsko tijelo odlučilo je tri od ta četiri OP-a preraspodijeliti u različite skupine te je za njih tada, na način koji nije u skladu s primjenjivim smjernicama o uzorkovanju, ponovno izračunalo stopu pogreške koja je bila manja od 2 %. Za preostale je operativne programe potvrđena stopa pogreške od 6,9 % te je izražena zadržka. To je također značilo da je preostala stopa pogreške za ta tri operativna programa bila prikazana nižom nego što ona stvarno jest. Međutim, Sud je mišljenja da se Komisijina procjena trebala provesti nad cjelokupnom skupinom operativnih programa. U listopadu 2013. godine Komisija je za sva četiri operativna programa utvrdila da su zadovoljili odredbe iz članka 73. (o „jedinstvenoj reviziji”)⁽³⁸⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5.6. – Primjeri nedostataka u Komisijinoj provjeri stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela

Položaj iz članka 73. dodijeljen je svima četirima nizozemskim programima EFRR-a 30. listopada 2013. na temelju sveobuhvatne revizije. Komisija je pozitivno zaključila da nije bilo dokaza o reviziji kojima bi se dovela u sumnju kvaliteta rada nizozemskog revizijskog tijela.

⁽³⁸⁾ Člankom 73. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 propisano je da se Komisija može osloniti na rad nacionalnog revizijskog tijela i smanjiti količinu vlastitih revizija i provjera nakon što prihvati nacionalnu procjenu usklađenosti i revizijsku strategiju revizijskog tijela te pod uvjetom da je pribavila razumno jamstvo da su sustavi upravljanja i kontrole operativnog programa djelotvorni.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Za jednu skupinu operativnih programa EFRR-a u Španjolskoj revizijsko tijelo utvrdilo je da korisnik tijekom propisanog razdoblja nije sačuvao novootvorena rada mjesta (tj. barem dvije godine nakon dodjele bespovratnih sredstava), kako je određeno ugovorom o bespovratnim sredstvima. Međutim, revizijsko tijelo nije uključilo ovaj nalaz u svoj izračun stope pogreške jer su novootvorena radna mjesta još postojala kada su rashodi potvrđeni. Stoga je revizijsko tijelo prikazalo stopu pogreške za tu skupinu operativnih programa manjom od stvarne. Komisija je prihvatila takav pristup, što je značilo da je i „stopa preostale pogreške” (pri čijem se izračunu u obzir uzimaju svi financijski ispravci od 2007. godine) prikazana manjom te da je slijedom toga stopa ostala ispod Komisijina praga značajnosti od 2 %. Prema mišljenju Suda, to se trebalo odraziti i u Komisijinoj procjeni za devet od 19 predmetnih operativnih programa.

Za četiri OP-a u njemačkoj saveznoj državi Donjoj Saskoj uzorkovana skupina podataka nije bila usklađena s rashodima prijavljenima Komisiji 2012. godine. Sud je sličnu situaciju već uočio i za godišnje izvješće o kontroli za 2012. godinu. Unatoč tome, Komisija je potvrdila stopu pogreške koju je prijavilo revizijsko tijelo. Prema mišljenju Suda, za dva se operativna programa EFRR-a trebala primijeniti paušalna stopa pogreške od 5 %, dok se za dva operativna programa ESF-a trebala primijeniti paušalna stopa od 2 %. To se trebalo odraziti i u Komisijinoj procjeni za dva od četiri predmetna operativna programa.

ODGOVORI KOMISIJE

5.48. Sud je utvrdio i slučajeve u kojima je Komisija u različitim operativnim programima ili različitim glavnim upravama imala različit pristup provjeri informacija koje su prijavila revizijska tijela. Takve razlike otežavaju usklađenu procjenu rada revizijska tijela te samim time i narušavaju zakonitost i pravilnost kohezijskih rashoda dviju glavnih uprava.

Komisija svojim pregledima dokumentacije nije mogla prikladno riješiti problem koji predstavlja rizik od toga da države članice prijavljuju netočne i nepouzdana informacije

5.49. U usporedbi s 2012. godinom, Sud smatra da su, ukupno gledajući, obje glavne uprave ojačale provjere koje obavljaju. Komisija je u mnogo slučajeva zatražila od revizijskih tijela da dostave dodatne informacije kao što je usklađivanje revidirane skupine podataka s prijavljenim rashodima, ponovni izračun veličine uzorka ili detaljne informacije o posebnim revizijama operacija. Nadalje, dvije navedene glavne uprave poduzele su aktivnosti utvrđivanja činjenica u 21 državi članici kako bi provjerile podatke koje su prijavila revizijska tijela. To je Komisiji omogućilo da provede detaljniju analizu godišnjih izvješća o kontroli.

5.48. *Komisija smatra da ima čvrste i usklađene sustave za analizu godišnjih izvješća o kontroli dvaju glavnih uprava nadležnih za kohezijsku politiku. Međutim, godišnja izvješća o radu analiziraju se za svaki slučaj posebno i završna procjena ovisi o stručnim procjenama nadležnih revizora koji za donošenje mišljenja uzimaju u obzir sve dostupne podatke. Kao rezultat toga moguće su i prihvatljive su blage varijacije ako se glavni zaključci bitno ne razlikuju.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.50. Sud je, međutim, primijetio da pouzdanost Komisijine procjene ovisi o točnosti i pouzdanosti informacija koje su dostavila nadležna tijela država članica. Konkretno, revizije Suda tijekom protekle tri godine ukazale su na sljedeće⁽³⁹⁾:

- određena revizijska tijela prikazuju probleme manjima nego što u stvarnosti jesu te prijavljene stope pogrešaka nisu uvijek u potpunosti pouzdane,
- informacije o financijskim ispravcima koje prijavljuju države članice ne moraju uvijek biti pouzdane ili točne te se Komisijinom metodom izračuna dobiva manja stopa preostale pogreške nego što ona u stvarnosti jest.

5.51. Komisijine se provjere ponajprije sastoje od pregleda dokumentacije te mogu poslužiti samo kao djelomični odgovor za uklanjanje tih rizika. Sud smatra da će Komisijina mogućnost potvrđivanja (i, po potrebi, usklađivanja) prijavljenih stopa pogrešaka biti ograničena sve dok se od revizijskih tijela ne bude sustavno zahtijevalo da Komisiji dostave konkretnije informacije o njihovim revizijama operacija za Komisijinu procjenu godišnjih izvješća o kontroli. Nadalje, u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, Komisijino praćenje revizijskih tijela tijekom godine trebalo bi uključivati ponovno obavljanje nekih od revizija operacija koje su izvršila revizijska tijela⁽⁴⁰⁾.

Pregled Komisijinih godišnjih izvješća o radu

5.52. Sud je procijenio godišnja izvješća o radu za 2013. godinu i popratne izjave glavnih uprava za regionalnu i urbanu politiku, za mobilnost i promet te za energiju. Sud je, s obzirom na pravilnost plaćanja odobrenih u 2013. godini, posebno:

- (a) provjerio dosljednost i točnost Komisijina izračuna rizičnih iznosa;
- (b) procijenio zadržke za 2013. godinu.

5.50. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 5.41. Revizije glavnih uprava obuhvaćale su sveobuhvatnu reviziju na terenu, uključujući ponovnu reviziju sustava i reviziju operacija na razini pojedinih korisnika.

- Komisija je izvršila posebnu reviziju na terenu utemeljenu na riziku kako bi osigurala da se ispravci prijavljeni za 68 OP-ova u posljednje tri godine učinkovito provode i, u slučaju sumnji ili nedovoljnih dokaza, oduzima predmetne iznose od kumulativnih financijskih ispravaka koji se uzimaju u obzir za potrebe izračuna preostale stope pogreške.

5.51. Komisija je uspostavila detaljni postupak provjere, uključujući misije na terenu za utvrđivanje činjenica, u cilju osiguranja točnosti i pouzdanosti stopa pogrešaka koje su prijavila revizijska tijela. U protivnom koristi paušalne iznose ako smatra da stope pogreške nisu pouzdane. Procjenu Komisije potrebno je promatrati u širem kontekstu revizije rada revizijskih tijela, što uključuje opsežnu ponovnu reviziju (vidjeti odgovore Komisije na odlomke 5.41. i 5.54.). Komisija izvršava i revizije usmjerene na rizike radi provjere točnosti prijavljenih financijskih ispravaka (vidjeti odgovor na odlomak 5.50.).

⁽³⁹⁾ Tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 83.

⁽⁴⁰⁾ Godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 5.52 (prva alineja) i tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 83. te 1. i 4. preporuka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

5.53. U svom godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku procijenila je da je riziku od pogreške bilo izloženo između 2,8 % i 5,3 % onih međuplaćanja i završnih plaćanja za operativne programe EFRR-a i KF-a iz programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine koja su odobrena tijekom 2013. godine. Procjena se temelji na stopama pogrešaka koje su prijavila revizijska tijela u vezi s rashodima za 2012. godinu te koje je Komisija potvrdila u ožujku 2014. godine (vidjeti odlomke 5.38. do 5.42.).

5.54. Komisijina procjena prelazi prag značajnosti od 2 % koji je postavila Komisija. Sud podsjeća da godišnje stope pogrešaka koje je prijavila Komisija nisu izravno usporedive s onima koje je procijenio Sud ⁽⁴¹⁾.

5.55. Ukupno gledajući, Komisijin izračun rizičnih iznosa u skladu je s raspoloživim informacijama i točan. Osim pitanja navedenih u odlomcima 5.49. do 5.51., Sud napominje i sljedeća dva pitanja (vidjeti okvir 5.7.).

Okvir 5.7. – Napomene o Komisijinoj procjeni rizičnih iznosa

Ponovni izračun Suda (2,9 %) u osnovi potvrđuje Komisijinu procjenu niže stope pogreške (2,8 % međuplaćanja i završnih plaćanja za operativne programe EFRR-a/KF-a iz programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine).

Komisija je izmijenila svoju metodologiju za procjenu raspona pogreške u 2013. godini ⁽⁴²⁾. Na temelju pristupa koji se koristio prijašnjih godina, viša procjena stope pogreške za ovu godinu iznosila bi 6,9 % umjesto 5,3 %, kako je naznačeno u godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu.

5.54. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 5.54. i 5.55.

Komisija se slaže da stopa pogreške Suda i Komisije nisu neposredno usporedive. Međutim, cilj je tog postupka u biti isti, odnosno, procjena rizika za proračun EU-a u određenoj godini.

Komisija u svojoj procjeni uzima u obzir sve te razlike, posebno rokove, razlike u mjerenju pogrešaka u javnoj nabavi i učinak pauzalnih ispravaka koje određuje programima (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 11. Posebnog izvješća Suda 16/2013).

Osim gore navedenih razlika Komisija smatra da je u odnosu na godišnje izvješće za 2013., kao što je bio slučaj posljednje tri godine za redom u odnosu na Glavnu upravu za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost i dvije godine za redom za Glavnu upravu za regionalnu i urbanu politiku prije ovog godišnjeg izvješća, rezultat procjene Komisije u skladu sa stopama pogreške koje je izračunao Sud.

Okvir 5.7. – Primjedbe na procjenu Komisije o količinama rizika

Komisija prima na znanje procjenu Suda.

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku izmijenila je svoju metodologiju za procjenu veće pogreške u cilju što boljeg iskorištavanja svih dostupnih podataka koje su prijavila revizijska tijela, ako se smatraju pouzdanima.

⁽⁴¹⁾ Tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 11.

⁽⁴²⁾ Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, str. 53., bilješka 73.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.56. Pri procjeni toga moraju li se za operativne programe (ili skupine operativnih programa) izraziti ikakve zadržske, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku uzima u obzir i „stopu preostale pogreške” (vidjeti odlomke 5.40 i 5.41.).

5.57. Komisija je za cijelu skupinu od 322 operativna programa EFRR-a/KF-a iz programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine procijenila da „stopa preostale pogreške” iznosi 1,2 % plaćanja izvršenih iz proračuna EU-a. Broj operativnih programa za koje je Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku izrazila zadržsku smanjen je s 85 u 2012. godini na 73⁽⁴³⁾. Istodobno se procijenjeni financijski učinak ovih zadržski povećao sa 308 milijuna eura u 2012. godini na 423 milijuna eura u 2013. godini⁽⁴⁴⁾.

5.58. Sud, međutim, napominje da Komisija ima tek ograničene informacije u pogledu toga jesu li sustavi koje su uspostavile države članice za određivanje financijskih ispravaka djelotvorni te jesu li informacije koje su tijela za ovjeravanje prijavile do kraja ožujka 2013. godine točne, potpune i pouzdane⁽⁴⁵⁾. Tu procjenu potvrđuje i Komisijina služba za unutarnju reviziju koja smatra da se za financijske ispravke koje prijavljuju države članice može dati tek vrlo ograničeno jamstvo zbog načina na koji su oni prijavljene Komisiji, ali i zbog toga što ih revizijska tijela tek ograničeno provjeravaju. To sa sobom nosi i rizik da će Komisija prikazati „stopu preostale pogreške” manjom od stvarne te da, slijedom toga, Komisijina procjena pojedinačnih operativnih programa i financijskog učinka zadržski u godišnjem izvješću o radu neće biti dovoljno pouzdana.

5.56. Komisija ističe da je uporaba „kumulativnog preostalog rizika”, kako je napomenuo sud, dodatni kriterij za unošenje dodatnih rezervacija u godišnje izvješće o radu, nakon procjene sustava i razmatranja provjerene stope pogreške (vidjeti zajednički Prilog 4. „Kriteriji značajnosti” godišnjih izvješća Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost).

5.58. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 5.50., druga alineja. Njezine aktivnosti za provjeru točnosti podataka koje su dostavile države članice. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku odlučila je povećati opseg svoje revizije u odnosu na podatke o povlačenjima i povratima koje su prijavile države članice i upotrijebiti sve rezultate o reviziji koje dostavljaju revizijska tijela u cilju povećanja jamstava o prijavljenim podacima koji se upotrebljavaju za izračun kumulativnog preostalog rizika.

⁽⁴³⁾ Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku također je izrazila zadržske za 35 operativnih programa EFRR-a/KF-a za koje je potvrđena stopa pogreške i/ili „stopa preostale pogreške” bila ispod Komisijina praga značajnosti od 2 % (vidjeti odlomak 5.43.).

⁽⁴⁴⁾ Ove brojke uključuju potpuno i djelomično izmjerene zadržske za operativne programe za koje su međuplaćanja i/ili završna plaćanja odobrena tijekom godine (61 u 2012. te 55 u 2013. godini) te za operativne programe kod kojih nije bilo takvih plaćanja (24 u 2012. te 19 u 2013. godini).

⁽⁴⁵⁾ Tematsko izvješće br. 16/2013, odlomci 35. do 40.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Glavna uprava za mobilnost i promet i Glavna uprava za energiju

5.59. Glavna uprava za mobilnost i promet i Glavna uprava za energiju su:

- izrazile zadržke kojima je obuhvaćeno 1,4 % (za politike mobilnosti i prometa) te 16,4 % (za energetske politike) ukupnih plaćanja odobrenih tijekom godine ⁽⁴⁶⁾,
- procijenile da su pogreške postojale u otprilike 4,1 % plaćanja izvršenih u 2013. godini u vezi sa Sedmim okvirnim programom za istraživanje i tehnološki razvoj,
- izračunale učinak njihovih zadržki koji je iznosio 0,1 % (za politike mobilnosti i prometa) i 0,8 % (za energetske politike) plaćanja izvršenih u 2013. godini na temelju zasebnih stopa preostalih pogrešaka za navedena područja.

5.60. U 2013. godini, kao i prijašnjih godina, Sud je pronašao nekoliko pogrešaka u vezi s neusklađenošću s pravilima EU-a o javnoj nabavi i nacionalnim pravilima o javnoj nabavi za ispitane projekte programa TEN-T i Europskog energetskog programa za oporavak (vidjeti **Prilog 5.1.**). Međutim, kao i prijašnjih godina, Glavna uprava za mobilnost i promet nije izrazila nikakve zadržke u ovom pogledu za program TEN-T. Sud također smatra da Glavna uprava za energiju nije trebala ukloniti svoju zadržku u vezi s javnom nabavom, koju je za Europski energetski program za oporavak prvi put izrazila 2012. godine.

5.60. Komisija smatra da je Glavna uprava za mobilnost i promet slijedila stalne upute za godišnja izvješća za 2013. i da nije bilo razloga za rezervacije u odnosu na program TEN-T. Višegodišnja stopa preostale pogreške za dovršene ex post kontrole za program TEN-T za razdoblje 2007. – 2013. bila je ispod praga značajnosti od 2%. Nadalje, tijekom 2013. Agencija je nastavila jačati ex ante i ex post kontrole, posebno u području javne nabave.

Glavna uprava za energiju odlučila je ukinuti rezervaciju koju je izdala u svojem godišnjem izvješću o radu za 2012. jer:

- većim brojem ex post kontrola u programu EEPR-a dobivena je izračunata stopa preostale pogreške ispod 2 % mjerljivog praga značajnosti,
- osim toga, od 2013. poduzete su dodatne korektivne mjere za smanjenje rizika, posebno u odnosu na javnu nabavu.

⁽⁴⁶⁾ To uključuje plaćanja koja je izvršila Izvršna agencija za inovacije i mreže (INEA, prije poznata kao TEN-TEA) i Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća (EASME, prije poznata kao EACI).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2013. godinu

5.61. Za ovu skupinu politika:

- ispitivanje transakcije ukazuje na to da najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka iznosi 6,9 %;

- ispitani sustavi procijenjeni su kao djelomično djelotvorni⁽⁴⁷⁾.

5.61.

Komisija napominje da je najvjerojatnija pogreška prijavljena za 2013. u skladu sa stopama pogreške koje je Sud predstavio za posljednje četiri godine.

To potvrđuje da je stopa pogreške za programsko razdoblje 2007. – 2013. stabilna i značajno ispod stopa prijavljenih za razdoblje 2000. – 2006. To je stanje rezultat pojačanih odredbi o kontroli u razdoblju 2007. – 2013. i stroge politike Komisije o prekidanju/suspendiranju plaćanja u slučaju utvrđenih nedostataka, kako je navedeno u Godišnjem izvješću o radu za 2013. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (vidjeti odjeljak 2.111 F, str. 44-45.). Komisija će nastaviti usmjeravati svoje aktivnosti na najrizičnije programe/države članice i, prema potrebi, provodit će korektivne mjere u obliku stroge politike prekida i suspendiranja plaćanja. U razdoblju 2014. – 2020. korektivna sposobnost Komisije dodatno je poboljšana uklanjanjem mogućnosti država članica da se, uz određene uvjete, ponovno koriste sredstvima, što dovodi do financijskih ispravaka. To će državama članicama biti važan poticaj da nepravilnosti traže i ispravljaju prije potvrđivanja godišnjih izvješća Komisiji.

Osim toga, u Financijskoj je uredbi (članak 80. stavak 4.) predviđena uporaba u skladu s pravilima kohezijske politike (članak 99. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1083/2006) paušalnih ili ekstrapoliranih ispravaka ako nije moguće točno utvrditi nepravilno potrošene iznose, što se često događa. To se dogodilo s regionalnom politikom u 2013. Komisija je djelovala u okviru svojih ovlasti i poštujući postojeće propise u cilju zaštite proračuna EU-a. U skladu s pristupom Suda, vrše se prilagodbe u cilju uspostave poveznica s pojedinim operacijama. Komisija smatra da primijenjenim financijskim ispravicima obuhvaćeni svi predmetni programi i operacije.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 1.17.

⁽⁴⁷⁾ Zaključak o sustavima ograničen je na sustave koji su odabrani za ispitivanje, kako je utvrđeno revizijskim opsegom u odlomku 5.19. točki (c) podtočki (i).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.62. Sveukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u odobrenim rashodima postoji značajna razina pogreške.

Preporuke

5.63. U **Prilogu 6.2.** prikazani su rezultati analize Suda o napretku u provedbi preporuka iznesenih u poglavlju 6. prijašnjih godišnjih izvješća.

5.64. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje Komisiji da treba:

- **1. preporuka:** od država članica zahtijevati da u svojim izjavama o upravljanju (u skladu s člankom 59. stavkom 5. točkom (a) Financijske uredbe ⁽⁴⁸⁾) iznesu izričitu potvrdu u vezi s djelotvornošću provjera prve razine koje su provela upravljačka tijela i tijela za ovjeravanje,

ODGOVORI KOMISIJE

5.62. Komisija je poduzela posebne mjere za ublažavanje utvrđenih rizika, koje posebno uključuju preventivne i korektivne mjere, kao što su smjernice, osposobljavanje, pojednostavljivanje, kao i ciljane revizije na licu mjesta utemeljene na rizicima i stroga politika o prekidima i suspendiranju plaćanja, te o financijskim ispravcima.

5.64.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020., upravljačka tijela programa moraju dostaviti izjavu o upravljanju u kojoj su potvrđeni podaci sadržani u financijskim izvješćima i osigurati da se uspostavljenim sustavom kontrole daju nužna jamstva o zakonitosti i pravilnosti operacija i prijavljenih rashoda provedbom odgovarajućih provjera upravljanja predviđenih u članku 125. Uredbe. Ta izjava bit će popraćena izvješćem u kojem će biti sadržan sažetak svih rezultata izvršenih kontrola i revizija do potvrde financijskih izvješća, analiza prirode i opsega pogrešaka i utvrđeni nedostaci sustava, kao i poduzete ili planirane korektivne radnje. Komisija priprema smjernice za upravljačka tijela o izradi nacrtu izjava o upravljanju i godišnjeg sažetka.

⁽⁴⁸⁾ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- **2. preporuka:** obaviti procjenu „provjera prve razine” provedenih tijekom programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine u skladu s člankom 32. stavkom 5. Financijske uredbe. Uzimajući u obzir uočene nedostatke, Komisija bi trebala analizirati troškove i koristi mogućih korektivnih mjera te poduzeti (ili predložiti) odgovarajuće mjere (kao što je pojednostavnjenje primjenjivih odredbi, poboljšanje sustava kontrole i preinačenje programa ili sustava isporuke),
- **3. preporuka:** analizirati razloge za veliki broj slučajeva neusklađenosti s pravilima EU-a o državnoj potpori,

Komisija prihvaća dio ove preporuke i upućuje na izvedbu sustava dostave za programsko razdoblje 2014. – 2020. jer do 2007. – 2013. nije izvedivo ponovno osmisliti sustav.

Ključni elementi reforme 2014. – 2020. odnose se na osiguranje boljeg trošenja i boljeg upravljanja programom u cilju osiguranja okruženja koje je sigurnije od pogrešaka. To će uključivati povećanu usmjerenost na rezultate i uspješnost, ispunjenje *ex ante* uvjeta na početku provedbe svakog programa, pojednostavljenje, posebno za korisnike, te usklađena i pojednostavljena pravila o prihvatljivosti.

Uredba o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje 2014. – 2020. sadržava i pojačane odredbe o kontroli i zahtjeve u usporedbi s razdobljem 2007. – 2013., čime će se poboljšati odgovornosti država članica za bolje utvrđivanje pogrešaka i osigurati zakonitost i pravilnost sufinanciranih rashoda svake godine prije potvrđivanja financijskih izvješća programa Komisiji.

U odnosu na procjenu provjera prve razine za razdoblje 2007. – 2013., Komisija smatra da takvu procjenu već izvršava od 2010. ciljanim revizijama visokorizičnih programa u okviru revizije „Premošćivanje razlika u osiguranju”. Rezultati tih revizija utemeljenih na riziku do kraja 2013. dostavljeni su Europskom parlamentu u kontekstu Razrješnice za 2012. i predstavljani u Godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (vidjeti stranicu 41. i Prilog 8).

Komisija prihvaća ovu preporuku te će na temelju procjene prijavljenih slučajeva razviti plan djelovanja u cilju proaktivnog jačanja svijesti i povećanja administrativne sposobnosti nacionalnih tijela radi smanjenja broja pogrešaka koje su rezultat kršenja pravila o državnim potporama.

Komisija će osigurati i da tijela za upravljanje vode računa o primjenjivim pravilima i napominje će se napomenom COCOF-a za 2012. o objašnjenju potrebe za prijavljivanjem potpora za infrastrukturna ulaganja i novom uredbom GBER, koja će stupiti na snagu 1. srpnja 2014., pridonijeti objašnjenju pravila.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **4. preporuka:** analizirati razloge za stalna kašnjenja u isplata sredstava EU-a putem instrumenata financijskog inženjeringa te poduzeti odgovarajuće korektivne mjere,

- **5. preporuka:** u godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku potvrditi da se Komisijin izračun „stope preostale pogreške” temelji na točnim, potpunim i pouzdanim informacijama o financijskim ispravcima. Kako bi to ostvarila, Komisija bi od revizijskih tijela trebala zahtijevati da potvrde točnost podataka o financijskim ispravcima koje su prijavila tijela za ovjeravanje za svaki operativni program u svakom slučaju kada smatra da je to potrebno,

- **6. preporuka:** u svojem godišnjem izvješću o radu dosljedno navoditi razloge zbog kojih nije izrazila zadržke (ili zbog kojih je izrazila zadržke s manjim financijskim učinkom) u onim slučajevima u kojima je tako postupila zbog iznimaka u primjenjivim Komisijinim smjernicama ili odobrenim revizijskim strategijama.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća ovu preporuku te će nastaviti svake godine analizirati podatke i izvješće.

Komisija će poticati nadležna tijela za provedbu programa u okviru odbora za praćenje na preispitivanje i raspravu o stanju provedbe EIF-ova, uključujući razloge za kašnjenje i moguće korektivne mjere koje se mogu poduzeti.

Komisija prihvaća ovu preporuku i pristaje u godišnjim izvješćima o radu navesti slučajeve ako smatra da te podatke nije uzela u obzir u izračunu kumulativnog preostalog rizika zbog nedovoljnog jamstva u vezi s prijavljenim podacima o povlačenju i povratu sredstva.

Komisija će nastaviti i uzimati u obzir rezultate revizije država članica u tom području i, ako je potrebno, zatražit će od revizijskih tijela da izvršavaju dodatne kontrole.

Osim toga, Komisija će povećati opseg svojih revizija povrata i povučениh sredstva u nadolazećim godinama radi stjecanja dodatnih jamstava za točnost prijavljenih podataka.

Komisija prihvaća preporuku i pristaje dodatne pojedinosti navoditi u prilogu godišnjim izvješćima o radu za one pojedine slučajeve u kojima, na temelju svoje procjene određene situacije, donese obrazloženu odluku da neće imati rezervacije ili da to pitanje neće uključiti u mjerenje rezervacije.

PRILOG 5.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA REGIONALNU POLITIKU, PROMET I ENERGIJU

	2013.				2012.	2011.	2010.
	EFRR	KF	INSTR.FIN.INŽ.	Promet			
VELIČINA I SASTAV UZORKA							
Ukupan broj transakcija:	125	38	5	8	4	180	177
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ (2)							
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:							
Bez pogreške	45 % (56)	45 % (17)	20 % (1)	38 % (3)	25 % (1)	43 % (78)	41 % 43 %
S jednom ili više pogrešaka	55 % (69)	55 % (21)	80 % (4)	62 % (5)	75 % (3)	57 % (102)	59 % 57 %
Analiza transakcija s pogreškom							
Analiza po vrsti pogreške							
Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške:	58 % (40)	81 % (17)	75 % (3)	20 % (1)	33 % (1)	61 % (62)	64 % 60 %
Mjerljive pogreške:	42 % (29)	19 % (4)	25 % (1)	80 % (4)	67 % (2)	39 % (40)	36 % 40 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI							
Najizglednija stopa pogreške						6,9 %	6,8 % 6,0 %
Gornja granica pogreške						10,1 %	
Donja granica pogreške						3,7 %	

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

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

PRILOG 5.2.

REZULTATI ISPITIVANJA ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA ZA PODRUČJE KOHEZIJE
(REGIONALNA I URBANA POLITIKA TE ZAPOŠLJAVANJE, SOCIJALNA PITANJA I UKLJUČENOST)

Procjena Komisijine provjere stopa pogrešaka koje su prijavila revizijska tijela

Sud je utvrdio...	ispitani OP-ovi EFRR-a/KF-a	ispitani OP-ovi ESF-a	UKUPNO
<i>... da nisu postojali problemi u vezi s Komisijinim provjerama</i>	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
<i>... znatne probleme u Komisijinim provjerama, ali bez učinka na broj zadržki izraženih u godišnjem izvješću o radu (ili njihove brojčane vrijednosti)</i>	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
<i>... znatne probleme u Komisijinim provjerama, s tim da razlozi zbog kojih nisu izražene dodatne zadržke (ili zbog kojih zadržke nisu drugačije brojčano izražene) nisu bili u potpunosti pojašnjeni u godišnjim izvješćima o radu</i>	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
UKUPAN broj ispitanih OP-ova	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

POGLAVLJE 6.

Zapošljavanje i socijalna pitanja

SADRŽAJ

	<i>Odlomci</i>
Uvod	6.1.-6.12.
Posebne značajke područja politike	6.3.-6.11.
Ciljevi politike	6.3.
Instrumenti politike	6.4.-6.8.
Rizici za pravilnost	6.9.-6.11.
Revizijski opseg i pristup	6.12.
Pravilnost transakcija	6.13.-6.27.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	6.28.-6.38.
Procjena Komisijina nadzora nad revizijskim tijelima	6.30.-6.32.
Pregled godišnjeg izvješća o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost	6.33.-6.38.
Zaključak i preporuke	6.39.-6.42.
Zaključak za 2013. godinu	6.39.-6.40.
Preporuke	6.41.-6.42.
Prilog 6.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za zapošljavanje i socijalna pitanja	
Prilog 6.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za koheziju, promet i energiju	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

6.1. U ovom se poglavlju predstavlja posebna procjena područja politike zapošljavanja i socijalnih pitanja. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2013. godini navedene su u **tablici 6.1.**

Tablica 6.1. – Zapošljavanje i socijalna pitanja – ključne informacije za 2013.

(milijuna eura)		
Područje politike	Opis	Plaćanja
Zapošljavanje i socijalna pitanja	Europski socijalni fond	13 763
	Zapošljavanje, socijalna solidarnost i ravnopravnost spolova	97
	Administrativni rashodi	90
	Instrument za pretprijetnu pomoć	65
	Rad u Europi – Socijalni dijalog i mobilnost	50
	Europski fond za prilagodbu globalizaciji	42
		14 107
	Ukupna plaćanja za navedenu godinu	14 107
	- ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾	90
	Ukupni operativni rashodi	14 017
	- predujmovi ⁽²⁾ ⁽³⁾	220
	+ obračuni predujmova ⁽²⁾	2 336
	+ isplate krajnjim korisnicima iz instrumenata financijskog inženjeringa	67
	Revidirana skupina podataka, ukupno	16 200
	Ukupne obveze za navedenu godinu	12 131

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

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

⁽³⁾ Ova brojka uključuje 70 milijuna eura predujmova uplaćenih u korist instrumenata financijskog inženjeringa.

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.2. Područje politike „Zapošljavanje i socijalna pitanja” velikim se dijelom financira kroz Europski socijalni fond (ESF), koji se zajedno s Europskim fondom za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskim fondom ubraja u fondove kohezijske politike te je stoga uređen istim pravilima. Dodatne odredbe o Europskom socijalnom fondu propisane su posebnom uredbom⁽¹⁾. Za pitanja zajednička svim trima fondovima u ovom poglavlju upućuje se na poglavlje 5.

Posebne značajke područja politike*Ciljevi politike*

6.3. Područje politike „Zapošljavanje i socijalna pitanja” dio je kohezijske politike EU-a čiji je cilj ojačati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju unutar EU-a smanjenjem razlika u stupnju razvoja različitih regija. Glavni su ciljevi politike zapošljavanja i socijalne politike EU-a borba protiv nezaposlenosti, razvoj ljudskih resursa i promicanje uključivanja na tržište rada.

Instrumenti politike

6.4. ESF je glavni instrument za provedbu politike zapošljavanja i socijalne politike na koji u 2013. godini otpada otprilike 98 % rashoda za ovo područje politike. Europskim se socijalnim fondom ulaže u ljudski kapital kroz osposobljavanje kako bi se poboljšao pristup zaposlenju, što uključuje i pomoć osobama iz ugroženih skupina pri pronalasku zaposlenja, kao i druge mjere zapošljavanja (npr. subvencioniranje plaća i/ili doprinosa za socijalno osiguranje osoba koje su prethodno bile nezaposlene).

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 1081/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1784/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 12).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.5. Ostali rashodi u ovom području u obliku su subvencija i bespovratnih sredstava za organizacije koje provode i koordiniraju socijalne aktivnosti i aktivnosti u području zapošljavanja. To uključuje financiranje agencija EU-a ⁽²⁾, Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji ⁽³⁾, Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA) ⁽⁴⁾ te doprinose financijskim instrumentima kao što je Europski mikrofinancijski instrument Progress ⁽⁵⁾.

Upravljanje i kontrola potrošnje sredstava

6.6. Komisija i države članice podijeljeno upravljaju izvršenjem rashoda Europskog socijalnog fonda i Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji. ESF-om se upravlja putem sustava kontrole i upravljanja za kohezijske rashode u cjelini, kako je opisano u poglavlju 5. (vidjeti odlomke 5.6. do 5.11.). U slučaju Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji, proračunsko tijelo EU-a (Vijeće i Europski parlament) odlučuje o odobrenim sredstvima. Komisija zatim pregledava zahtjeve za financiranje koje su dostavile države članice te odobrava plaćanja.

6.7. Instrument pretprijetne pomoći provodi se decentraliziranim upravljanjem. U okviru decentraliziranog upravljanja, Komisija zadužuje zemlju korisnicu za upravljanje određenim aktivnostima (npr. natječajnim postupcima, zaključivanjem ugovora i plaćanjima), ali zadržava ukupnu krajnju odgovornost za izvršenje općeg proračuna ⁽⁶⁾.

6.8. Ostalim rashodima u vezi sa socijalnim pitanjima i zapošljavanjem velikim dijelom upravlja izravno Komisijina Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (DG EMPL).

⁽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 „Zapošljavanje i socijalna pitanja” uključena su samo plaćanja za komponentu razvoja ljudskih resursa u okviru Instrumenta pretprijetne pomoći. Instrument pretprijetne pomoći pruža potporu državama kandidatkinjama tijekom priprema za provedbu i upravljanje Europskim socijalnim fondom.

⁽⁵⁾ Europski mikrofinancijski instrument Progress, pokrenut 2010. godine, povećao je dostupnost „mikrokredita”, tj. zajmova u iznosu do 25 000 eura, za osnivanje ili razvoj malih poduzeća.

⁽⁶⁾ U skladu s člankom 53. točkom (c) Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 248, 16.9.2002., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Rizici za pravilnost

6.9. Glavni rizici za ovo područje politike povezani su s nematerijalnom prirodom ulaganja u ljudski kapital (kao što su tečajevi za osposobljavanje), raznovrsnošću sufinanciranih aktivnosti i uključenosti brojnih partnera koji često tek manjim dijelom sudjeluju u provedbi projekata. Ovi čimbenici povećavaju rizike od nepridržavanja pravila 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 se ne uspijevaju otkriti sustavima koji se trenutačno primjenjuju. Potraživanja mogu biti odobrena i za tečajeve koji nisu održani ili koje je pohodio manji broj sudionika nego što je prijavljeno.

6.10. Osim toga, nadležna tijela država članica suočavaju se s oprečnim prioritetima. Nad potrošnjom se moraju vršiti odgovarajuće provjere čiji je cilj osigurati pravilnost i dobro financijsko upravljanje. No, istodobno se nastoji i da se sredstva koja je EU dodijelio uistinu i iskoriste. To u praksi može spriječiti dosljednu primjenu djelotvornih kontrola uslijed čega dolazi do neotkrivanja i neispravljanja kršenja pravila te konačno i do povrata sredstava iz proračuna EU-a za rashode koji su neprihvatljivi. To također može dovesti do financiranja preskupih projekata, projekata koji nisu učinkovito provedeni ili za koje nije vjerojatno da će ostvariti planirane ciljeve⁽⁷⁾. Ovaj se rizik povećava kako se bliži kraj razdoblja prihvatljivosti.

6.11. Iako se u slučaju ESF-a projekti rjeđe provode dodjelom ugovora o javnoj nabavi (osobito iznad graničnih vrijednosti EU-a), rizik od nepridržavanja pravila javne nabave i dalje je postoji i u ovom području politike.

6.9. Komisija je poduzela posebne mjere za ublažavanje utvrđenih rizika, uključujući preventivne i korektivne mjere, kao što su smjernice, osposobljavanje, pojednostavljivanje i stroga politika o prekidima i suspendiranju plaćanja ako je primjenjivo. Komisija posebno aktivno promiče uporabu pojednostavljenih troškovnih mogućnosti u državama članicama i rješava utvrđene slučajeve „uljepšavanja” u odnosu na nepotrebno složena pravila prihvatljivosti koja su utvrdile neke države članice. Komisija i ustrajava na važnosti provjera prve razine. U tom je smislu Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje provela na riziku utemeljenu tematsku reviziju provjera upravljanja i razmijenila zaključke i preporuke revizije s upravljačkim tijelima ESF-a.

6.10. Države članice odobravaju projekte na rotacijskoj osnovi kako je predviđeno u prioritetnoj osi višegodišnjih operativnih programa. Odgovarajući odbori za praćenje moraju osigurati odabir i odobravanje projekata s dodatnom vrijednosti za EU te višestruku provjeru potrošnje koju izvršavaju nacionalna tijela i tijela EU-a.

⁽⁷⁾ Dodatne informacije o problemima u vezi s uspješnošću navedene su u poglavlju 10.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Revizijski opseg i pristup

6.12. **Udijelu 2. priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se opći revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju zapošljavanja i socijalnih pitanja potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- (a) revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 182 transakcije⁽⁸⁾ kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru područja politike. Uzorak za 2013. godinu sadržavao je 24 međuplaćanja ili završna plaćanja (ili obračuna), što je uključivalo plaćanja za operativne programe ESF-a u 13 država članica⁽⁹⁾, plaćanja trima agencijama EU-a, kao i plaćanja za druge projekte ili aktivnosti kojima izravno upravlja Komisija.
- (b) procjenom kontrolnih sustava ispitane su:
 - (i) Komisijine nadzorne aktivnosti nad revizijskim tijelima. Revizijskim je radom posebice procijenjena djelotvornost Komisijinih provjera (Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost) točnosti i pouzdanosti informacija te zaključaka u godišnjim izvješćima o kontroli i revizijskim mišljenjima koja su pripremila revizijska tijela.
 - (ii) godišnje izvješće o radu glavne uprave DG EMPL.

⁽⁸⁾ Za Europski socijalni fond i Instrument prepristupne pomoći, uzorak Suda sadržavao je 175 projekata Europskog socijalnog fonda od kojih se 161 odnosi na programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine, a 14 na razdoblje od 2000. do 2006. godine. Preostalih 7 projekata odnosilo se na Europski fond za prilagodbu globalizaciji i socijalne mjere. Uzorak je sastavljen na temelju svih plaćanja i obračuna izuzev predujmova koji su u 2013. godini iznosili 220 milijuna eura.

⁽⁹⁾ Belgija, Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska i Ujedinjena Kraljevina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

6.13. **Prilog 6.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 182 transakcije koje je Sud revidirao, u njih 50 (27 %) bile su prisutne pogreške. Na temelju 30 izmjerenih pogrešaka, Sud procjenjuje da najizglednija pogreška iznosi 3,1 %⁽¹⁰⁾.

6.13. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 6.13. i 6.14.

Komisija se ne slaže s uključenjem pogreške sa znatnim učinkom unatoč činjenici da nisu dostupni dokazi na temelju kojih se može zaključiti da su utvrđene nepravilnosti u predmetnom projektu koji provodi korisnik koji je predmetom prethodne istrage u kojoj pravosudna tijela nisu donijela presudu i unatoč tome da se navodi, koji se odnose na moguće preplaćivanje rashoda, ne bi primjenjivali na operaciju koja je predmetom revizije Suda jer je provedena s pomoću uobičajenih jediničnih troškova (vidjeti odlomak 6.16.) koje je odobrilo upravljačko tijelo. U slučaju da su navodi na kraju potvrđeni, Komisija primjenjuje potrebne financijske ispravke.

Komisija primjećuje smanjenje učestalosti pogrešaka od 27 % koje je utvrdio Sud u području politike zapošljavanja i socijalnih pitanja u 2013., u usporedbi s 35 % u 2012. i 40 % u 2011.

Komisija shvaća da je stopa pogreške koju je prijavio Sud godišnja procjena kojom se uzimaju u obzir ispravci rashoda projekta ili isplate na koje su utjecale otkrivene pogreške i koje su zabilježene prije revizije Suda. Komisija ističe da je obvezuje Financijska uredba u kojoj je propisano, u članku 32. stavku 2. točki (e), da svojim sustavom unutarnje kontrole osigura, među ostalim, „odgovarajuće upravljanje rizicima vezanim uz zakonitost i pravilnost osnovnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav plaćanja”. Komisija će nastojati izvršavati svoju nadzornu ulogu, posebno provođenjem financijskih ispravaka i povrata na razini koja odgovara razini utvrđenih nepravilnosti i nedostataka.

Komisija dalje napominje da se, s obzirom na višegodišnji karakter sustava upravljanja i kontrole u okviru kohezijske politike, pogreške iz 2013. mogu ispraviti i tijekom sljedećih godina nakon zatvaranja programa. Na primjer, u 2013. su financijski ispravci koji se odnose na programsko razdoblje ESF-a 2000.–2006. i 2007.–2013. iznosili 689 milijuna EUR, što uključuje ispravke koje je Sud već uzeo u obzir pri utvrđivanju svoje stope pogreške. Nadalje, u 2013. su provedeni i financijski ispravci od ukupno 153 milijuna EUR za programsko razdoblje 1994.–1999. Ukupni je povrat u 2013. iznosio 56 milijuna EUR.

⁽¹⁰⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,5 % i 4,7 % (što su redom donja, odnosno gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

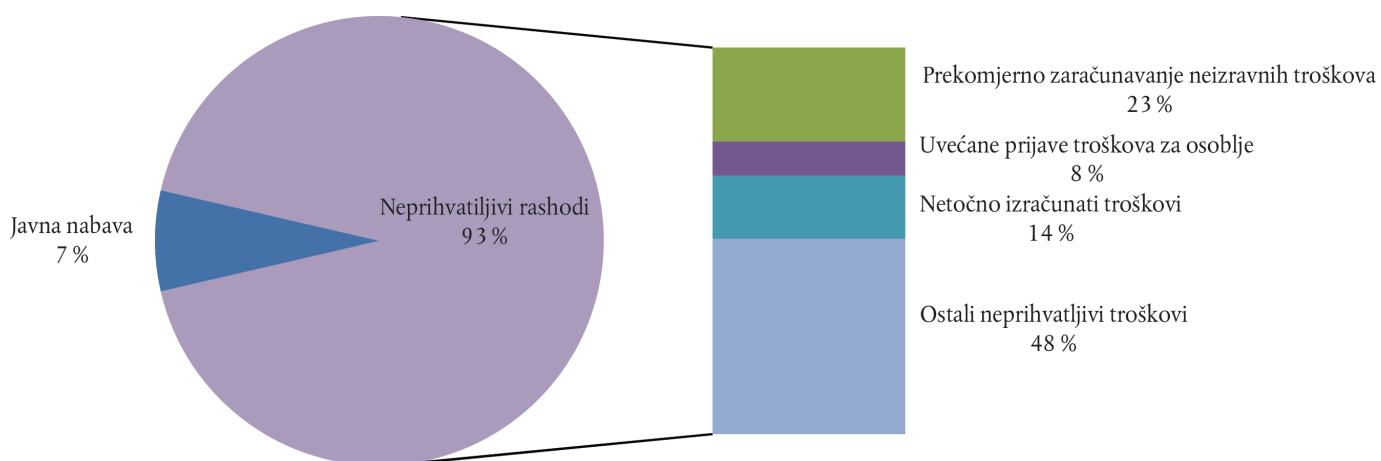
ODGOVORI KOMISIJE

6.14. Poglavlje 1. sadržava procjenu točnosti i pouzdanosti brojčanih vrijednosti povezanih s financijskim ispravicima prikazanim u bilješci 6. priloženoj uz konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a (vidjeti odlomke 1.12. do 1.14.). U poglavlju 1. godišnjeg izvješća za 2012. godinu⁽¹⁾ pojašnjeno je u kojoj mjeri Sud pri procjeni najizglednije stope pogreške uzima u obzir financijske ispravke.

6.15. Većina pogrešaka koje su utvrđene u ovom području politike odnosile su se na neprihvatljive rashode te nepridržavanje pravila javne nabave. U **grafikonu 6.1.** prikazan je razmjer u kojem su različite vrste nepravilnosti pridonijele procjeni najizglednije pogreške za 2013. godinu koju je izvršio Sud.

6.15. Komisija će pratiti sve pogreške o kojima je izvjestio Sud te će primijeniti financijske ispravke tamo gdje je to primjereno i zakonito. Komisija napominje da su u nekim slučajevima nacionalna ili regionalna pravila koja se primjenjuju na rashode koji se financiraju iz ESF-a zahtjevnija od pravila predviđenih u nacionalnom zakonodavstvu za slične rashode koji se financiraju iz nacionalnih izvora. Stoga se svi ti dodatni zahtjevi mogu smatrati primjerom uljepšavanja, samonametanja nepotrebnog administrativnog opterećenja i složenosti na rashode koji se financiraju iz ESF-a, kako je opisano u nedavno objavljenom izvješću Komisije⁽¹⁾.

Grafikon 6.1. – Doprinos najizglednijoj pogrešci po vrsti pogreške



⁽¹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomke 1.19. do 1.37.

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74496/20131115ATT74496EN.pdf>

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.16. U 2013. godini uzorak Suda sastojao se od 31 transakcije koje se odnose na 14 od 24 plaćanja za operativne programe te koje su u prijavama troškova obuhvaćale pojednostavljene mogućnosti financiranja. Sud nije utvrdio nijednu pogrešku u vezi s posebnom uporabom pojednostavljenih mogućnosti financiranja. To ukazuje na to da je u projektima u kojima se koriste pojednostavljene mogućnosti financiranjima vjerojatnije pojavljivanje pogrešaka nego u onima koji u kojima se koriste stvarni troškovi.

Neprihvatljivi rashodi

6.17. Sud je utvrdio povrat neprihvatljivih troškova i netočno izračunatih troškova u 28 transakcija, odnosno u 15 % od 182 revidirane transakcije. Od ovih transakcija njih 26 bilo je povezano s projektima ESF-a. Takve pogreške predstavljaju 93 % svih mjerljivih pogrešaka i čine otprilike 93 % procijenjene stope pogreške za ovo područje politika.

6.18. Kao i prethodnih godina, ovo je glavni izvor pogrešaka. Naime, većina je pogreška uzrokovana:

- (a) Prekomjernim zaračunavanjem neizravnih troškova.
- (b) Uvećanim prijavama troškova za osoblje.
- (c) Netočno izračunatim troškovima.
- (d) Ostalim neprihvatljivim troškovima.

6.16. *Komisija je od uvođenja pojednostavljenih troškovnih mogućnosti aktivno radila na postupnom proširenju njihove uporabe i smatra da su ti napori već donijeli pozitivne rezultate. Komisija nastavlja aktivno promicati uporabu pojednostavljenih troškovnih mogućnosti u programskom razdoblju 2014.–2020. u cilju smanjenja administrativnog opterećenja za korisnike i daljnjeg smanjenja rizika od pogreške.*

6.17. *Komisija će pratiti sve slučajeve koje je utvrdio Sud te će osigurati primjenu korektivnih mjera.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.19. U okviru 6.1. prikazani su ogledni primjeri pogrešaka u okviru ove kategorije.

Okvir 6.1 – Primjeri neprihvatljivih rashoda

- (a) *Prekomjerno zaračunavanje neizravnih troškova:* U skladu s pravilima prihvatljivosti EU-a i/ili nacionalnim pravilima prihvatljivosti, neizravni troškovi trebali bi se dodjeljivati razmjerno aktivnostima, u skladu s opravdanom, pravednom i pravičnom metodom. U Češkoj je za neizravne troškove korisnika koji je proveo projekt osposobljavanja pri dodjeli troškova projektu ESF-a upotrijebljen netočan čimbenik za utvrđivanje troška, što je dovelo do prekomjernog zaračunavanja neizravnih troškova.

Slični su nalazi utvrđeni u drugim projektima ESF-a u Španjolskoj i Rumunjskoj.

- (b) *Uvećane prijave troškova za osoblje:* U privatnoj školi u Portugalu, plaća ravnatelja škole u cijelosti se naplaćivala iz projekta ESF-a a da nisu uzete u obzir njegove druge zadaće koje nisu povezane s ESF-om te gornja granična vrijednost koja je utvrđena za sufinanciranje plaća sredstvima ESF-a. Nakon revizije, portugalska nadležna tijela ispravila su ovu pogrešku u ožujku 2014. godine.

Slični su nalazi također utvrđeni u projektu kojim je izravno upravljala Komisija i drugim projektima ESF-a u Njemačkoj, Španjolskoj, Italiji, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

- (c) *Netočno izračunati troškovi:* U okviru projekta u Njemačkoj prijavljeni su iznosi za koje je korisnikova podružnica izdala račune te koji su obuhvaćali najam, opskrbljivanje hranom, materijale za objavu itd., bez dokaza o stvarnim troškovima i poveznicom s obavljenim aktivnostima. Nacionalna tijela nisu riješila ovo pitanje, iako su bila upoznata sa situacijom.

Slični su nalazi utvrđeni i u projektima ESF-a u Poljskoj i Portugalu.

- (d) *Ostali neprihvatljivi troškovi:* U projektu ESF-a u Španjolskoj, doprinosi poslodavca za socijalno osiguranje smanjuju se ako zaposlenika nakon rodiljnog dopusta zadrži u radnom odnosu. Jedan od uvjeta za ostvarivanje koristi od ovakve potpore jest da je potrebno redovito podmirivati porezne obveze. U jednom slučaju korisnik tijekom šest od devet mjeseci nije poštovao ovu obvezu, što je dovelo do neprihvatljivih rashoda.

Slični slučajevi drugih neprihvatljivih troškova također su uočeni u još jednom projektu ESF-a u Poljskoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nepridržavanje pravila javne nabave

6.20. Udio transakcija koje uključuju postupke javne nabave manji je za zapošljavanje i socijalna pitanja nego za regionalnu politiku, promet i energiju. Od 182 uzorkovane transakcije, njih 53 uključivalo je primjenu pravila EU-a o javnoj nabavi i/ili nacionalnih pravila javne nabave. Sud je utvrdio nepridržavanje ovih pravila javne nabave u 11 takvih transakcija (21 %). Ozbiljna nepridržavanja koja su dovela do mjerljivih pogrešaka utvrđena su u dvama od tih slučajeva. Takve pogreške predstavljaju 7 % svih mjerljivih pogrešaka i čine otprilike 7 % procijenjene stope pogreške za ovo područje politike (vidjeti okvir 6.2.).

6.21. U sedam revidiranih transakcija u trima državama članicama⁽¹²⁾, nacionalna tijela utvrdila su ozbiljne slučajeve nepridržavanja pravila javne nabave te su na razini projekta uvela posebne financijske ispravke⁽¹³⁾. Ove pogreške nisu uzete u obzir pri izračunu stope pogreške jer su korektivne mjere poduzete prije obavijesti o provedbi revizije Suda.

6.20. *Iako Komisija i Sud na isti način vrše reviziju usklađenosti s pravilima javne nabave, Komisija od programskog razdoblja 2000.–2006. primjenjuje razmjerne paušalne ispravke time umanjujući rizik od štete za proračun EU-a i uzimajući u obzir prirodu i težinu stvarnih nepravilnosti.*

Te paušalne iznose primjenjuju Komisija i većina nacionalnih tijela pri određivanju financijskih ispravaka za povrede pravila javne nabave, uključujući pri praćenju pogrešaka o kojima je izvjestio Sud.

Komisija napominje i da je tijelo nadležno za davanje razrješnice pozvalo Komisiju i Sud da usklade svoje metodologije mjerenja pogrešaka u javnoj nabavi (Odluka Europskog parlamenta od 17. travnja 2013. o davanju razrješnice u pogledu izvršenja općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2011.).

Komisija je 2013. ažurirala svoju odluku o mjerenju pogrešaka u javnoj nabavi u podijeljenom upravljanju, uključujući, među ostalim, potrošnju sredstava kohezijske politike i ruralnog razvoja (vidjeti Odluku Komisije C(2013)9527 završna verzija).

Na temelju te sveoje odluke Komisije, Komisija procjenjuje da će mjerenje pogrešaka u javnoj nabavi 2013. biti za najviše 0,1 postotnih bodova niže od izračuna Suda koji je primjenjivao vlastitu metodu mjerenja.

⁽¹²⁾ Češka, Poljska i Rumunjska.

⁽¹³⁾ U skladu sa smjernicama Odbora za koordinaciju fondova Europske komisije (COCOF) 07/0037/03.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 6.2. – Primjeri nepridržavanja pravila javne nabave

- (a) *Nepridržavanje načela jednakog postupanja:* U projektu ESF-a u Francuskoj, tijekom postupka evaluacije za jedan postupak javne nabave iznad graničnih vrijednosti EU-a, nije se poštivalo načelo jednakog postupanja. Osim toga, ugovor o pružanju usluga neprikladno je podijeljen u dva dijela. Primljena je samo po jedna ponuda za svako zemljopisno područje, čime je *de facto* ograničeno tržišno natjecanje. Prema mišljenju Suda, zbog ovih je pitanja postupak trebao biti poništen.
- (b) *Zaključivanje ugovora za usluge koje nisu obuhvaćene okvirnim sporazumom:* U Mađarskoj je jedan korisnik u postupku javne nabave usluga razvoja softvera koristio postojeći okvirni sporazum koji je proizašao iz postupka javne nabave koji je provelo mađarsko središnje tijelo za javnu nabavu. U predmetnom pozivu za podnošenje ponuda izričito je navedeno da razvoj softvera nije predmet okvirnog sporazuma te se nabava takvih usluga može izvršiti samo pojedinačnim postupkom javne nabave.

Brojni primjeri nepridržavanja uvjeta postupka

6.22. Sud je utvrdio nekoliko slučajeva u kojima se upravljačka tijela i korisnici tijekom upravljanja i provedbe projekata ESF-a nisu pridržavali uvjeta postupka. Sud u 24 slučaja nepridržavanje uvjeta smatra ozbiljnim slučajevima neusklađenosti. U okviru 6.3. prikazani su primjeri glavnih kategorija nemjerljivih pogreški. Ove pogreške ne pridonose procijenjenoj stopi pogreške.

6.22. Komisija će pratiti sve pogreške koje je prijavio Sud te će osigurati primjenu korektivnih mjera.

Okvir 6.3. – Primjeri nepoštivanja uvjeta postupka

- (a) *Kasnjenja u plaćanju korisnicima:* U Francuskoj su nacionalna tijela regionalnim tijelima, kada su bila u ulozi korisnika, isplaćivala sredstva ESF-a s ozbiljnim kašnjenjima, što nije u skladu s pravilima. U dva slučaja isplate su kasnile više od pet mjeseci.
- (b) *Obavijest o dodjeli ugovora poslana je sa zakašnjenjem ili nije uopće poslana:* u skladu s pravilima javne nabave, naručitelji moraju poslati obavijest o rezultatima natječajnog postupka najkasnije 48 dana nakon dodjele ugovora. Sud je u Ujedinjenoj Kraljevini pronašao tri slučaja nepridržavanja ovog pravila.

Slični su nalazi utvrđeni i u jednom projektu ESF-a u Francuskoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) *Neprovravanje usklađenosti s pravilima o državnim potporama:* U okviru projekta ESF-a u Ujedinjenoj Kraljevini pružali su se besplatni tečajevi osposobljavanja radne snage za poslodavaca. Iako su dodijeljeni iznosi vjerojatno u skladu s pragom *de minimis*, nacionalna tijela i sponzor projekta trebali su provjeriti usklađenost mjere s pravilima o državnim potporama.

Potraživani prekomjerni troškovi koji nisu doveli do pogrešaka

6.23. Sud je utvrdio sedam slučajeva u četiri države članice ⁽¹⁴⁾ u kojima su troškovi koji se terete na proračun EU-a bili prekomjerni, ali u kojima su propisi bili nedovoljno jasni kako bi se zaključilo da su rashodi nepravilni. Iako ovi slučajevi mogu predstavljati neučinkovitu uporabu sredstava EU-a, oni se ne uzimaju u obzir prilikom izračuna stope pogreške (vidjeti primjere u okviru 6.4.).

Okvir 6.4. – Primjeri potraživanja prekomjernih troškova

- (a) *Prevelike plaće:* U Rumunjskoj su utvrđeni slučajevi u kojima se pojedincima, dok su radili na projektu koji je financiran kroz ESF, isplaćivala plaća koja je do pet puta veća od uobičajene plaće koja se isplaćuje za rad na projektima koje financira država. Ovu su praksu omogućila nacionalna pravila prihvatljivosti kojima su utvrđene gornje granične vrijednosti za plaće u projektima EU-a, a koje su daleko iznad prosječnih plaća u predmetnoj zemlji.
- (b) *Uvećani troškovi:* U Portugalu je korisnik projekta ESF-a potraživao troškove najma na temelju ugovora o podnajmu u kojemu je najam udvostručen u usporedbi s prethodnim ugovorom koji je tri tjedna ranije potpisan za isti uredski prostor. Prema mišljenju Suda, dodatna oprema i namještaj koji su stavljeni na raspolaganje ne opravdavaju razinu povećanja cijene. Sud ovo opažanje nije mogao izraziti bročanom vrijednošću zbog nedovoljnog pristupa informacijama o troškovima koje je unajmitelj, koji ujedno nije bio i krajnji korisnik, snosio za stjecanje namještaja.

6.23. Vidjeti odgovor Komisije na okvir 6.4. (a).

Okvir 6.4. — Primjeri pretjeranih prijavljenih troškova

- (a) *Situacija s plaćama u projektima koji se financiraju iz ESF-a u Rumunjskoj bio je jedan od problema koje je Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje utvrdila za vrijeme revizije iz 2012. Na taj je OP primijenjena paušalna stopa financijskog ispravka od 25 %. Zbog toga, predmetno upravljačko tijelo naručilo je studiju o strukturi troškova i novcu za plaće koja će služiti kao osnova za utvrđivanje najviše razine plaće koja će se primjenjivati u budućim projektima. Komisija je upravljačkom tijelu dala dodatne preporuke o parametrima koji će se upotrebljavati za utvrđivanje gornje granice plaća koje će se isplaćivati u okviru projekata koji se financiraju iz ESF-a jer se postojeće još uvijek smatraju previsokima.*

⁽¹⁴⁾ Francuska, Poljska, Portugal, Rumunjska.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) *Akumulacija dodatnih prethodnih financiranja*: Nacionalna nadležna tijela u Francuskoj od Komisije zahtijevaju najveću moguću stopu sufinanciranja po prioritetnoj osi⁽¹⁵⁾, iako se korisnicima isplaćuju manje razine sufinanciranja⁽¹⁶⁾. Za revidiranu prioritetnu os, dosadašnja akumulirana razlika iznosi 32 milijuna eura, što *de facto* predstavlja dodatni predujam Francuskoj za što ne postoji posebno odstupanje⁽¹⁷⁾. Ako akumulirani iznosi na kraju programskog razdoblja nisu dodijeljeni nijednom korisniku, sredstva bi se pri zaključivanju morala vratiti u proračun EU-a.

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) *Između plaćanja iz Unije usmjerenih na prioritete i stvarnog doprinosa iz fondova operacijama koje se sufinanciraju u okviru tog prioriteta moglo bi doći do nepodudarnosti. To je posljedica fleksibilnosti upravljačkih tijela u primjeni različitih stopa sufinanciranja na pojedine operacije kako je navedeno u članku 53. stavku 4. Opće uredbe.*

U skladu sa smjernicama za zatvaranje koje je Komisija donijela 20. ožujka 2013., korisnici bi pri zatvaranju projekta trebali primiti iznos javnog doprinosa (nacionalna sredstva i ESF) koji je najmanje jednak iznosu ESF-a koji Komisija isplaćuje državi članici.

Nedostatna pouzdanost provjera upravljanja

6.24. U 13 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika, nacionalna su tijela raspolagala dostatnim informacijama (primjerice, od krajnjih korisnika, njihovih revizora ili od provjera koje su nacionalna tijela sama provodila) za sprječavanje, otkrivanje i ispravak pogrešaka prije prijavljivanja rashoda Komisiji. Da su sve ove informacije upotrijebljene kako bi se pogreške ispravile, najizglednija procijenjena pogreška za ovo poglavlje bila bi manja za 1,3 postotni bod. Osim toga, Sud je utvrdio da su u 3 slučaja pogrešku koju je Sud uočio napravila nacionalna tijela. Doprinos ovih pogreški najizglednijoj procijenjenoj pogreški iznosio je 0,1 postotna boda.

6.25. Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost 2013. godine provela je tematsku reviziju osam operativnih programa šest država članica⁽¹⁸⁾ koji su uzorkovani na temelju rizika. Revizijom je zaključeno da provjere na prvoj razini nisu pouzdane budući da su „obavljene samo formalno kako bi se moglo navesti da su ispunjeni propisani uvjeti [...]. To je dovelo do toga da su Komisiji potvrđeni troškovi koji nisu imali dodanu vrijednost ili nisu bili povezani s projektom”⁽¹⁹⁾. Osim toga, povrede pravila postupaka javne nabave često nisu utvrđene provjerama upravljanja, iako je provjere provodilo upravljačko tijelo ili posredničko tijelo u poslovnim prostorima korisnika.

6.24. *Komisija je razvila nove smjernice u cilju daljnjeg jačanja pouzdanosti provjera upravljanja u programskom razdoblju 2014.–2020. Te su smjernice, koje se temelje na poukama naučenima u prethodnom programskom razdoblju, predstavljene državama članicama i izdavat će se u drugoj polovici 2014.*

6.25. *Nastavno na opsežni rad u području provjera upravljanja u okviru redovnih revizija koje obavlja Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, tematska revizija na temelju rizika koju spominje Sud bila je usmjerena na posebne operativne programe kako bi se mogli utvrditi i riješiti glavni uzroci nedovoljne pouzdanosti provjera upravljanja. Komisija je predstavila rezultate te tematske revizije upravljačkom tijelu i revizijskom tijelu u 2014. te ih je upotrijebila za pripremu smjernica iz odlomka 6.24.*

⁽¹⁵⁾ Kako je predviđeno člankom 77. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.).

⁽¹⁶⁾ To nije u skladu s člankom 80. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽¹⁷⁾ Kako je propisano člankom 78. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽¹⁸⁾ Danska, Njemačka, Irska, Estonija, Slovačka i Španjolska.

⁽¹⁹⁾ Vidjeti Pregledno izvješće o rezultatima tematske revizije provjera uprave koje provode države članice <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74498/20131115ATT74498EN.pdf>

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pogreške pronađene u zaključenim operativnim programima

6.26. Uzorak Suda sadržavao je 14 transakcija sa završnim plaćanjima za zaključenje dvaju operativnih programa iz razdoblja od 2000. do 2006. godine. U dvama programima Sud je utvrdio mjerljive pogreške u pet transakcija. U četirima transakcijama nacionalna tijela raspolagala su dostatnim informacijama za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje pogrešaka prije prijavljivanja rashoda Komisiji. Međutim, ni država članica ni Komisija nisu otkrile ove pogreške provjerama koje su izvršile pri zaključivanju⁽²⁰⁾. Jedan je operativni program zaključen bez financijskih ispravaka. U drugom je izvršen ispravak od 5 % koji je utjecao na neke od uzorkovanih projekata. Sud je u svojoj procjeni uzeo u obzir ove ispravke za pojedine projekte, što je znatno umanjilo stope pogreške koje je prijavio. Čak i nakon što se uzmu u obzir ovi ispravci, na takve slučajeve otpada 26 % procijenjene stope pogreške za ovo područje politike.

6.27. To ponovno potvrđuje opažanje iz godišnjih izvješća za 2011. i 2012. godinu⁽²¹⁾ u kojem se navodi da su, ako Komisija ne provede *ex post* reviziju i nakon toga ne poduzme korektivne mjere, neprihvatljivi rashodi i dalje prisutni i nakon postupka zaključivanja.

6.26. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 6.26. i 6.27.

U odnosu na programsko razdoblje 2000.–2006., cilj je Komisije osigurati da stopa pogreške pri zatvaranju ne prelazi 2 % za svaki operativni program. U tu svrhu, uz znatan broj revizija izvršenih tijekom programskog razdoblja 2000.–2006., Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje izvršila je između 2011. i 2013. godine 14 revizija zatvaranja utemeljenih na riziku koje su obuhvaćale 21 OP u razdoblju 2000.–2006., koji čine 8,8 % ukupnog broja OP-ova i 25,6 % ukupnog iznosa rashoda.

Na temelju opsežnih revizija i radi zaštite proračuna EU-a, pri zatvaranju provedeni su znatni financijski ispravci. Kako je navedeno u Godišnjem izvješću o radu za 2013. Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (stranica 121.), na kraju 2013. zatvoreno je 233 OP-a za programsko razdoblje 2000.–2006. Komisija je provela kumulativne financijske ispravke za programsko razdoblje 2000.–2006. u iznosu od 1,7 milijardi EUR od čega 452 milijuna EUR u 2013. pri čemu su završna plaćanja i isplate za programsko razdoblje 2000.–2006. iznosile 3,3 milijarde EUR. Komisija će uzeti u obzir posebne pogreške koje je utvrdio Sud i napominje da može izvršavati daljnje financijske ispravke do tri godine nakon službenog zatvaranja programa kada se utvrde preostale pogreške.

Priznajući navedene rizike, Komisija ističe da je po prirodi gotovo neizbježno da će ostati određeni neprihvatljivi troškovi na razini projekta nakon postupka zatvaranja jer je cilj tog postupka postići sigurnost da je ukupna preostala stopa pogreške ispod praga značajnosti od 2 %. Osim toga, primjenom paušalne stope financijskih ispravaka pri zatvaranju Komisija učinkovito štiti proračun EU-a, da nužno ne ispravlja svaki slučaj neprihvatljivih rashoda na razini projekta.

⁽²⁰⁾ Njemačka (Thüringen) i Španjolska.

⁽²¹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomci 6.26. do 6.27. i godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 5.52. do 5.64.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ISPITIVANJE ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA

6.28. **Prilog 5.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava koje je ispitao Sud.

6.29. Za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine uspostavljeno je 113 revizijskih tijela u svim državama članicama za 322 operativna programa EFRR-a/KF-a i 118 operativnih programa ESF-a⁽²²⁾. Revizijska tijela Komisiji svake godine dostavljaju godišnje izvješće o kontroli i revizijsko mišljenje s informacijama o pravilnosti rashoda EU-a. 2013. godine pripremljeno je ukupno 199 godišnjih izvješća o kontroli od kojih se njih 104 odnosilo na operativne programe ESF-a. Šezdeset tri od tih revizijskih tijela, istovremeno i u okviru istog godišnjeg izvješća o kontroli, obuhvaćaju operativne programe različitih fondova (EFRR/KF i/ili ESF).

Procjena Komisijina nadzora nad revizijskim tijelima

6.30. Rezultati pregleda koji je Sud obavio nad Komisijinim nadzorom revizijskih tijela prikazani su u poglavlju 5. (vidjeti odlomke 5.37. do 5.51.).

6.31. U pogledu ESF-a, glavna uprava DG EMPL procijenila je stopu pogreške o kojoj su izvijestila revizijska tijela kao potpuno pouzdanu za 65 (56 %) od 117 operativnih programa ESF-a⁽²³⁾. To znači da stope pogreške nisu ponovno izračunate te stoga nisu izmijenjena bezuvjetna i uvjetna revizijska mišljenja koja su iz njih proizašla. Komisija je uskladila prijavljenu stopu pogreške ili ju je smatrala nepouzdanom za preostala 52 od 117 operativnih programa u 2013. godini (31 od 117 operativnih programa u 2012. godini). Razlog za znatno povećanje (s 18 u 2012. na 41 u 2013. godini) u usporedbi s prošlom godinom ponajprije leži u operativnim programima čije su stope pogrešaka pouzdane, ali su ponovno izračunate, a ne u operativnim programima s nepouzdanim ili nepostojećim stopama pogreške. Nadalje, za 12 od 41 operativnog programa rezultat ponovnog izračuna bio je neznatan (+/- 0,1 %). Sud je upoznat s time da Komisija ne izražava zadržke isključivo na temelju stopa pogrešaka. Pri obavljanju vlastite procjene, također se pouzdaje u svoju stručnu prosudbu te uzima u obzir sve druge raspoložive informacije.

6.29. Revizijska tijela igraju središnju ulogu u postupku izgradnje jamstva od početka programskog razdoblja i uspostave sustava.

U Uredbi je predviđena mogućnost Komisije da se oslanja na rad revizijskog tijela radi stjecanja jamstva pod određenim uvjetima (članak 73. Uredbe (EZ) br. 1083/2006). Komisija s njima blisko surađuje i koordinira svoj rad te je počela revidirati njihove metodologije i rezultate revizije već 2009. Time se pridonijelo jačanju sposobnosti davanjem savjeta, smjernica i preporuka revizijskim tijelima tako što je Komisija ponovno izvršila reviziju koju su izvršila revizijska tijela.

U svojem Godišnjem izvješću u radu za 2013. (vidjeti stranice 42. do 44.) Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje dostavila je detaljnu ocjenu točnosti i pouzdanosti revizijskih podataka i rezultata o kojima su revizijska tijela izvijestila u svojim godišnjim izvješćima o kontroli za 2013.

⁽²²⁾ U ove brojčane vrijednosti uključena su revizijska tijela koja su uspostavljena nakon pristupanja Hrvatske (jedno za EFRR/KF i jedno za ESF).

⁽²³⁾ Revizijsko tijelo Republike Hrvatske u 2013. godini nije moralo dostaviti godišnje izvješće o kontroli.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.32. Primjeri nedostataka koje je Sud utvrdio bili su:

- (e) U jednom slučaju Komisija je potvrdila paušalnu stopu pogreške od 10 %, iako su kod revizijskog tijela utvrđeni znatni nedostaci. Sud je na temelju podataka koje je dostavilo revizijsko tijelo procijenio da stopa pogreške iznosi 25 % te smatra da je Komisija trebala upotrijebiti paušalnu stopu pogreške od 25 % (umjesto od 10 %).
- (f) U jednom slučaju skupina podataka za uzorkovanje bila je netočna. Osim toga, revizijsko tijelo i u svom je godišnjem izvješću o kontroli procijenilo i prikazalo pojedinačne stope pogrešaka za dva operativna programa ESF-a, iako je trebalo prikazati zajedničku stopu pogreške budući da su uzorkom bila obuhvaćena još dva operativna programa. Komisija je opazila ova pitanja, ali je potvrdila pojedinačne stope koje je procijenilo revizijsko tijelo. Sud smatra da se, načelno, u nedostatku dodatnih pojašnjenja i objavljenih informacija za navedenu skupinu od četiri operativna programa morala primijeniti paušalna stopa pogreške od 5 % (vidjeti okvir 5.6.).
- (g) U jednom je slučaju revizijsko tijelo pogrešku koju je Komisija prihvatila smatralo pogreškom anomalije⁽²⁴⁾, iako prema mišljenju Suda takvo svrstavanje pogreške nije opravdano njezinom prirodom. Pogreške anomalije ne primjenjuju se na cijelu skupinu podataka te je stopa pogreške stoga prikazana manjom od stvarne.

Pregled godišnjeg izvješća o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost

6.33. Sud je procijenio godišnje izvješće o radu za 2013. godinu te popratnu izjavu ravnatelja Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost. U vezi s pravilnosti plaćanja odobrenih u 2013. godini, Sud je osobito:

- (a) procijenio zadržke iznesene u godišnjem izvješću o radu;
- (b) provjerio dosljednost i točnost Komisijina izračuna „rizičnih iznosa”.

⁽²⁴⁾ U odjeljku 4.3. Smjernica Odbora za koordinaciju fondova (COCOF) 08/0021/03 o metodama uzorkovanja za revizijska tijela pogreška anomalije definirana je kao „pogreška koja dokazivo nije reprezentativna za skupinu podataka... Statistički uzorak reprezentativan je za skupinu podataka te se stoga greške anomalije trebaju prihvaćati samo u vrlo iznimnim i vrlo opravdanim okolnostima. Redovita primjena ovog koncepta bez opravdanog obrazloženja može ugroziti pouzdanost revizorskog mišljenja.”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.34. U svom godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost procijenila je da je riziku od pogreške bilo izloženo između 2,6 % i 3,5 % onih međuplaćanja i završnih plaćanja za operativne programe ESF-a iz programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine, koja su odobrena tijekom 2013. godine. Procjena se temelji na stopama pogrešaka koje su prijavila revizijska tijela u vezi s rashodima za 2012. godinu te koje je Komisija potvrdila u ožujku 2014. godine (vidjeti odlomke 6.30. i 6.31.). Prema završnoj procjeni Komisije iznesenoj u godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu, u otprilike 41 % plaćanja za operativne programe postojale su značajne pogreške (više ili jednako iznosu od 2 %).

6.35. Komisijina procjena prelazi prag značajnosti od 2 % koji je postavila Komisija. Sud podsjeća da godišnje stope pogrešaka koje je prijavila Komisija nisu izravno usporedive s onima koje je procijenio Sud.

6.36. Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost sadrži zadržku u vezi s plaćanjima koja su izvršena za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine za rizični iznos od 123,2 milijuna eura u 2013. godini. Ova zadržka obuhvaća 36 od 118 operativnih programa ESF-a (u usporedbi sa 27 od 117 operativnih programa u 2012. godini).

6.37. Sud je mišljenja da je Komisija trebala objaviti razloge zbog kojih nije izrazila zadržku za jedan operativni program (vidjeti primjer u okviru 5.6. i odlomku 6.32. točka (b)).

6.38. Poglavlje 10. obuhvaća nalaze ispitivanja koje je Sud izvršio nad izvješćivanjem glavne uprave DG EMPL o postignućima u području politika (vidjeti odlomke 10.32. do 10.39.).

6.34. Prema stalnim uputama Komisije za godišnje izvješće za 2013., rezervacija je potrebna samo ako je kumulativni financijski rizik iznad 2 %, što nije bilo slučaj za većinu OP-ova o kojima govori Sud jer su provedeni nužni financijski ispravci. Kako je navedeno u Godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje za 2013., od 41 % plaćanja OP-ovima koje spominje Sud, 30 postotnih bodova odnosilo se na OP-ove sa stopom pogreške između 2 i 5 %, a samo 11 postotnih bodova plaćanja izvršeno je u korist OP-ova sa stopom pogreške iznad 5 %. To jasno odražava strogu politiku prekida i suspendiranja koju sustavno provodi Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje i koja je dovela do 25 prekida, 12 pisama upozorenja i 11 odluka o suspendiranju koje su donesene u 2013.

6.35. Komisija se slaže da stopa pogreške Suda i Komisije nisu neposredno usporedive. Međutim, cilj je tog postupka u biti isti, odnosno, ocjena rizika za proračun EU-a u određenoj godini.

Komisija u svojoj procjeni uzima u obzir sve te razlike, posebno rokove, razlike u mjerenju pogrešaka javne nabave i drugih pogrešaka i učinak paušalnih ispravaka koje određuje programima (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 11. Posebnog izvješća Suda 16/2013).

Osim gore navedenih razlika, Komisija smatra da je u odnosu na godišnje izvješće za 2013., kao što je bio slučaj posljednje tri godine za redom u odnosu na Glavna uprava za zapošljavanje prije ovog godišnjeg izvješća, rezultat procjene Komisije u skladu je sa stopama pogreške koje je izračunao Sud.

6.38. Vidjeti odgovore Komisije na odlomke 10.32. do 10.39.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključak za 2013. godinu

6.39. Za područje politike „Zapošljavanje i socijalna pitanja”,

(h) ispitivanje transakcija ukazuje na to da najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka iznosi 3,1 %, dok su

(i) ispitani kontrolni sustavi procijenjeni kao djelomično djelotvorni⁽²⁵⁾.

6.40. Sveukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u odobrenim rashodima postoji značajna razina pogreške.

6.39.

(a) Zajednički odgovor Komisije na odlomak 6.39. (a) i (b)

Komisija se slaže s procjenom Suda osim za jednu pogrešku (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 6.13.)

Komisija ima detaljan postupak za provjeru pouzdanosti stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela koje se prema potrebi revidiraju. Budući da su stope pogreške navedene u Godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost u skladu sa stopom pogreške koju je utvrdio Sud, potvrđuje se pouzdanost sustava revizije i izvješćivanja.

Komisija shvaća da je stopa pogreške koju je prijavio Sud godišnja procjena kojom se uzimaju u obzir ispravci rashoda projekta ili isplate na koje su utjecale otkrivene pogreške i koje su zabilježene prije revizije Suda. Komisija ističe da je obvezuje Financijska uredba u kojoj je propisano, u članku 32. stavku 2. točki (e) da svojim sustavom unutarnje kontrole osigura, među ostalim, „odgovarajuće upravljanje rizicima vezanim uz zakonitost i pravilnosti osnovnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav predmetnih plaćanja”. Komisija će nastojati izvršavati svoju nadzornu ulogu, posebno provođenjem financijskih ispravaka i povrata na razini koja odgovara razini utvrđenih nepravilnosti i nedostataka.

Komisija dalje napominje da se, s obzirom na višegodišnji karakter sustava upravljanja i kontrole u okviru kohezijske politike, pogreške iz 2013. mogu ispraviti i tijekom sljedećih godina nakon zatvaranja programa.

Komisija će pratiti sve slučajeve koje je utvrdio Sud te će osigurati primjenu korektivnih mjera.

⁽²⁵⁾ Vidjeti odlomke 17. i 18. **priloga 1.1.**

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

6.41. Sud je procijenio u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 6.2.** U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio 15 preporuka za koheziju, promet i energiju. Od tih preporuka, Komisija je u potpunosti provela šest preporuka, dok su četiri provedene u većoj mjeri. Razine provedbe preostalih pet preporuka razlikuju se ovisno o glavnoj upravi.

6.42. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje Komisiji da:

- **1. preporuka:** zajedno s državama članicama prati nedostatke koji su utvrđeni tematskom revizijom na temelju rizika koju je Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost provela nad provjerama upravljanja. To bi zahtijevalo jačanje provjera povezanih s usklađenošću s pravilima javne nabave i drugim relevantnim izvorima pogrešaka (troškovima koji nisu povezani s projektom ili koji nemaju dodanu vrijednost);
- **2. preporuka:** u svojim godišnjim izvješćima o radu potvrdi da je obavila prikladne provjere kako bi osigurala da se „stopa preostale pogreške” temelji na točnim, potpunim i pouzdanim informacijama o financijskim ispravcima. Kako bi to ostvarila, Komisija bi od revizijskih tijela trebala zahtijevati da provjere točnost podataka o financijskim ispravcima koje su prijavila tijela za ovjeravanje za svaki operativni program svaki puta kada to smatra potrebnim;

6.42. Komisija je poduzela posebne postupke za ublažavanje utvrđenih rizika, koji posebno uključuju preventivne i korektivne mjere, kao što su smjernice, osposobljavanje, pojednostavljivanje i stroga politika o prekidima i suspendiranju plaćanja te o financijskim ispravcima.

Komisija prihvaća preporuku i slaže se s važnošću provjera „prve razine” koje izvršavaju države članice i slaže se da ih treba dalje jačati. Stoga je državama članicama dala smjernice o načinu na koji bi upravljačka tijela trebala definirati i provoditi provjeru upravljanja. Nadalje, izrađene su sveobuhvatne smjernice o provjerama upravljanja za programsko razdoblje 2014.–2020. koje se temelje na poukama naučenim u programskom razdoblju 2007.–2013. i na nalazima suda i bit će objavljene u drugoj polovici 2014.

Komisija prihvaća ovu preporuku i slaže se da u godišnjim izvješćima o radu treba navesti slučajeve kada smatra da zbog nedovoljnog jamstva povezanog s prijavljenim podacima o povlačenju i povratu sredstva nije te podatke uzela u obzir u izračunu kumulativnog preostalog rizika.

Komisija će također nastaviti uzimati u obzir rezultate revizije država članica u tom području i, ako je nužno, predvidjet će dodatne kontrole revizijskih tijela.

Osim toga, Komisija će u nadolazećim godinama povećati opseg svojih revizija povrata i povučениh sredstva radi stjecanja dodatnih jamstava za točnost prijavljenih podataka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **3. preporuka:** osigura da se članci 78. i 130 Uredbe o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine primjenjuju na način kojim će se onemogućiti da uz početnu isplatu pretfinanciranja dolazi do dodatne akumulacije pretfinanciranja (vidjeti primjer u okviru 6.4.);
- **4. preporuka:** osigura da tijela koja su zadužena za upravljanje strukturnim fondovima u državama članicama riješe pitanje zaračunavanje troškova za osoblje u projektima EU-a po višim stopama, u usporedbi s projektima koji se financiraju nacionalnim sredstvima;
- **5. preporuka:** pri odobravanju operativnih programa za novo programsko razdoblje osigura da su države članice razmotrile sve mogućnosti pojednostavljenja koje dopuštaju propisi o europskim strukturnim i investicijskim fondovima za razdoblje od 2014. do 2020.;
- **6. preporuka:** u svojem godišnjem izvješću o radu dosljedno navodi razloge zbog kojih nije izrazila zadržke (ili zbog kojih je izrazila zadržke s manjim financijskim učinkom) u onim slučajevima u kojima je tako postupila zbog iznimaka u primjenjivim Komisijinim smjernicama ili odobrenim revizijskim strategijama.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija ne prihvaća ovu preporuku.

Iako se Komisija slaže sa Sudom da bi fleksibilnost u dodjeli sredstava operacijama po stopi nižoj ili višoj od stope sufinanciranja koja je utvrđena za prioritet i određena državama članicama u uredbama za razdoblja 2007.–2013. i 2014.–2020. mogla dovesti do razlika između doprinosa iz fondova koji Komisija plaća državi članici i iznosa ESF-a koji vraća država članica na razini projekta, smatra da se to ne može spojiti s pretfinanciranjem.

U skladu sa CPR-om za programsko razdoblje 2014.–2020. i za svaki primljeni zahtjev za plaćanje te kod zatvaranja, Komisija osigurava da sredstva isplaćena iz ESF-a državi članici na razini prioriteta nisu veća od javnog prihvatljivog doprinosa navedenog u zahtjevu za plaćanje za prioritet (članak 130. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013). Osim toga, u članku 132. stavku 1. predviđeno je da upravljačka tijela osiguraju da korisnici prime ukupan iznos prihvatljivih javnih rashoda u potpunosti najkasnije 90 dana od datuma kada je korisnik predao zahtjev za plaćanje. Naposljetku, država članica osigurava da iznos javnih rashoda plaćenih korisnicima do zatvaranja operativnog programa bude barem jednak doprinosu iz Fondova koji je Komisija platila državi članici (članak 129. Uredbe (EU) br. 1303/2013).

Komisija prihvaća ovu preporuku, ali vjeruje da ta pitanja treba rješavati zasebno za svaki pojedinačni slučaj. O tome je već bilo riječi u nekoliko izvješća o reviziji koja je objavila Komisija (Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost). Za određene su države članice, u kojima se smatralo da je problem sustavne prirode, zatraženi planovi djelovanja koji se posebno odnose na tu pojavu.

Komisija prihvaća ovu preporuku i već je provodi. U odnosu na pojednostavljenje za programsko razdoblje 2014.–2020., Komisija je poduzela nužne mjere kako bi osigurala da države članice u svojim operativnim programima provode potrebne mjere predviđene u uredbama o Europskim strukturnim i investicijskim fondovima. Državama članicama daje se nužna potpora kako bi se osiguralo da se uzmu u obzir sve mogućnosti za pojednostavljenje osposobljavanjem, smjernicama o pojednostavljenim troškovnim mogućnostima i tehničkim radnim skupinama koje potiču aktivnu razmjenu najbolje prakse. Takve se mogućnosti za provedbu mjera pojednostavljenja odražavaju i u donošenju sporazuma o partnerstvu pri čemu države članice moraju pokazati određene aktivnosti za ostvarenje smanjenje administrativnog opterećenja te svoju administrativnu sposobnost. Pripremaju se i smjernice o pojednostavljenju kako bi se državama članicama pomoglo da u novom programskom razdoblju u potpunosti iskoriste znatno povećane prilike za pojednostavljenje.

Komisija prihvaća preporuku i pristaje dati dodatne pojedinosti u prilogu godišnjim izvješćima o radu za one pojedine slučajeve u kojima, na temelju svoje procjene određene situacije, donosi obrazloženu odluku da neće imati rezervacije ili da to pitanje neće uključiti u mjerenje rezervacije.

PRILOG 6.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA ZAPOSŁJAVANJE I SOCIJALNA PITANJA

	2013.		2012.	2011.	2010.
	ESF + IPA	Druša socijalna pitanja			
VELIČINA I SASTAV UZORKA					
Ukupan broj transakcija:	175	7	180	180	66
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾					
Uđio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:					
Bez pogreške	73 % (127)	71 % (5)	73 % (132)	65 % (60)	73 % (73)
S jednom ili više pogreške	27 % (48)	29 % (2)	27 % (50)	35 % (40)	27 % (27)
Analiza transakcija s pogreškama					
Analiza prema vrsti pogreške					
Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške:	42 % (20)	0 % —	40 % (20)	51 % (58)	39 % (39)
Mjerljive pogreške:	58 % (28)	100 % (2)	60 % (30)	49 % (42)	61 % (61)
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI					
Najizglednija stopa pogreške	3,1 %		3,2 %	2,2 %	—
Gornja granica pogreške	4,7 %				
Donja granica pogreške	1,5 %				
Napomene:					
⁽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.					

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	u trenutnom okviru	Nedostatni dokazi	
			u većoj mjeri	u određenoj mjeri				
2011.	Poglavlje 6., 5. preporuka : strogo provjeravati točnost i potpunost informacija koje revizijska tijela objavljuju u godišnjim izvješćima o kontroli i revizijskim mišljenjima. Komisija bi pri obavljanju provjera trebala u potpunosti uzeti u obzir raspoložive informacije o revizijama sustava i operacija koje provode revizijskih tijela;		E ⁽⁴⁾					
	Poglavlje 6., 6. preporuka : poticati države članice na uporabu pojednostavljenih mogućnosti financiranja koje su dozvoljene uredbama kako bi se smanjila mogućnost pogreške.	E						
	Poglavlje 5., 1. preporuka : povećati djelotvornost sustava sankcioniranja i to povećanjem učinka financijskih ispravaka i smanjenjem mogućnosti zamjene neprihvatljivih rashoda drugim rashodima u skladu s preporukama Komisije za područje kohezije za sljedeće programsko razdoblje. Trebalo bi početi od pretpostavke da će svaka nepravilnost koja je otkrivena nakon predstavljanja godišnje računovodstvene dokumentacije dovesti do neto financijske ispravke.	R						
	Poglavlje 5., 5. preporuka : kako bi se povećala učinkovitost postupka zaključivanja višegodišnjih programa u području kohezije: <ul style="list-style-type: none"> — podsjecati države članice da trebaju osigurati pouzdanost završnih prijava dostavljenih za programe iz razdoblja od 2007. do 2013. godine, — ispitati posebne nedostatke koje je Sud utvrdio u izjavama o likvidaciji za zaključivanje programa iz razdoblja od 2000. do 2006. godine, — razmotriti jesu li se takvi problemi pojavili i u drugim operativnim programima te, gdje je potrebno, primijeniti financijske ispravke, — osigurati da se aktualnim revizijama povodom zaključenja na prikladan način obuhvate problemi koje je Sud istaknuo. 	R						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	u trenutnom okviru	Nedostatni dokazi	
			u većoj mjeri	u određenoj mjeri				
2010.	<p>Preporuke iznesene u kontekstu godišnjeg izvješća za 2010. godinu, a koje su znatno slične preporukama iz 2011. godine, analizirane su skupno.</p> <p>4. preporuka: predložiti izmjenu propisa o strukturnim fondovima za tekuće programsko razdoblje kako bi se od država članica zatražilo da izvještavaju o financijskoj provedbi instrumenata financijskog inženjeringa. Provedbu fondova treba redovito provjeravati i Komisija;</p> <p>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.</p>	X						
	<p>(¹) Nije bilo sustavne procjene nacionalnih pravila prihvatljivosti s ciljem pojednostavljenja. U pogledu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, Komisijine su mjere prvenstveno bile usmjerene na promicanje uporabe pojednostavljenih mogućnosti financiranja u državama članicama.</p> <p>(²) Vidjeti poglavlje 5., 1. i 2. preporuku</p> <p>(³) Unatoč novim smjernicama za revizijska tijela koje su izdane tijekom 2013. godine, Sud je utvrdio određene posebne nedostatke u smjernicama koje je Komisija izdala za revizijska tijela, posebice u pogledu obrade instrumenata financijskog inženjeringa te uporabe uzorkovanja po novčanoj jedinici. Osim toga, nisu postojali dokazi o provedbi preporuke da revizijska tijela provode posebne revizije sustava u pogledu „provjera prve razine” koje provode upravljačka i posrednička tijela.</p> <p>(⁴) Sud je utvrdio postojanje ograničenog broja slučajeva u kojima bi se Komisijin nadzor rada revizijskih tijela mogao poboljšati (odlomak 6.32.).</p> <p>(⁵) Sud prima na znanje usvajanje Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, uključujući djelomično usklađivanje izvještajnih razdoblja s financijskom godinom proračuna EU-a za strukturne fondove. No, u pogledu pristupa revizijskih tijela, još uvijek su utvrđene određene nedosljednosti (odlomci 5.48. do 6.32.).</p>		X (⁵)					

POGLAVLJE 7.

Vanjski odnosi, pomoć i proširenje

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	7.1.-7.10.
Posebne značajke skupine politika	7.2.-7.9.
Rizici za pravilnost	7.5.-7.9.
Revizijski opseg i pristup	7.10.
Pravilnost transakcija	7.11.-7.18.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	7.19.-7.21.
EuropeAid	7.19.
Glavna uprava za proširenje	7.20.
Okvirni ugovori	7.21.
Zaključak i preporuke	7.22.-7.25.
Zaključak za 2013. godinu	7.22.-7.23.
Preporuke	7.24.-7.25.
Prilog 7.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za vanjske odnose, pomoć i proširenje	
Prilog 7.2. – Rezultati ispitivanja odabranih sustava za vanjske odnose, pomoć i proširenje	
Prilog 7.3. – Praćenje prijašnjih preporuka za vanjske odnose, pomoć i proširenje	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

7.1. U ovom je poglavlju predstavljena posebna procjena vanjskih odnosa, pomoći i proširenja, što obuhvaća sljedeća područja politika: „Vanjske odnose”, „Razvoj i odnose s afričkim, karipskim i pacifičkim (AKP) zemljama”⁽¹⁾, „Proširenje” i „Humanitarnu pomoć”. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2013. godini navedene su u **tablici 7.1.**

Tablica 7.1. – Vanjski odnosi, pomoć i proširenje – ključne informacije za 2013. g.

(milijuna eura)

Područje politike	Opis	Plaćanja
Vanjski odnosi	Europska politika susjedstva i odnosi s Rusijom	1 423
	Odnosi s Azijom, središnjom Azijom i zemljama Bliskog istoka	623
	Zajednička vanjska i sigurnosna politika	312
	Odnosi s Latinskom Amerikom	298
	Odgovor na krizu i na globalne prijetnje sigurnosti	264
	Administrativni rashodi	157
	Europski instrument za demokraciju i ljudska prava	136
	Suradnja sa zemljama koje nisu članice EU-a u području migracija i azila	39
	Strategija i koordinacija politike	24
	Odnosi i suradnja s industrijaliziranim zemljama koje nisu članice EU-a	19
		3 295
Razvoj i odnosi s državama AKP-a	Administrativni rashodi	349
	Geografska suradnja s afričkim, karipskim i pacifičkim državama (AKP)	295
	Nedržavni sudionici u razvoju	212
	Sigurnost hrane	203
	Okoliš i održivo gospodarenje prirodnim resursima, uključujući energiju	134
	Ljudski i društveni razvoj	108
	Mjere razvojne suradnje i <i>ad hoc</i> programi	30
	Strategija i koordinacija politike	14
		1 345

⁽¹⁾ O pomoći koja se pruža kroz europske razvojne fondove izvješćuje se zasebno jer se ona ne financira iz općeg proračuna.

(milijuna eura)

Područje politike	Opis	Plaćanja
Humanitarna pomoć	Humanitarna pomoć	1 197
	Administrativni rashodi	36
	Financijski instrument za civilnu zaštitu	16
		1 249
Proširenje	Proces i strategija proširenja	833
	Administrativni rashodi	87
		920
	Ukupna plaćanja za navedenu godinu	6 809
	– ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾	629
	Ukupni operativni rashodi	6 180
	– predujmovi ⁽²⁾	4 181
	+ obračuni predujmova ⁽²⁾	4 020
	Revidirana skupina podataka, ukupno	6 019
	Ukupne obveze za navedenu godinu	9 173

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

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. *priloga 1.1.*).

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke skupine politika

7.2. Vanjski odnosi EU-a vođeni su načelima koja su utvrđena u članku 21. Ugovora o Europskoj uniji. U području **razvojne suradnje**, glavni je cilj EU-a smanjenje, a dugoročno i iskorjenjivanje siromaštva⁽²⁾. Cilj je **proširenja** pružati zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama pomoć u vezi s poštovanjem vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i ljudskih prava⁽³⁾. Aktivnosti **humanitarne pomoći** namijenjene su pružanju *ad hoc* pomoći te potpore i zaštite ljudima u zemljama koje nisu članice EU-a (tzv. trećim zemljama) koji su žrtve prirodnih nepogoda i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem⁽⁴⁾.

7.3. Financijska sredstva osiguravaju se putem sljedećih programa i instrumenata:

- (a) geografski programi koji obuhvaćaju susjedne zemlje, proširenje i zemlje u razvoju (3 526 milijuna eura);
- (b) tematski programi koji se odnose na sigurnost hrane, nevladine subjekte i lokalna tijela vlasti, okoliš, zdravstvo i obrazovanje, demokraciju i ljudska prava (846 milijuna eura);
- (c) vanjskopolitičko djelovanje u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike, Instrument za stabilnost, misije promatranja izbora i Instrument za industrijalizirane zemlje (595 milijuna eura);
- (d) humanitarna pomoć i Financijski instrument za civilnu zaštitu (1 213 milijuna eura).

7.4. Proračun za vanjske odnose i razvojnu suradnju izvršavala je Glavna uprava za razvoj i suradnju – EuropeAid, kao i Služba za instrumente vanjske politike. Proračun za proširenje izvršavala je Glavna uprava za proširenje – DG ELARG, a proračun za humanitarnu pomoć Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu – DG ECHO.

⁽²⁾ Članak 208. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁽³⁾ Članak 49. Ugovora o Europskoj uniji.

⁽⁴⁾ Članak 214. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Rizici za pravilnost

7.5. Rashodi obuhvaćeni ovim poglavljem nastali su u okviru širokog raspona instrumenata suradnje i metoda dodjeljivanja te su primijenjeni u više od 150 zemalja. Pravila i postupci često su složeni, uključujući i one u vezi s natječajnim postupcima i dodjelom ugovora. Sud je rizik procijenio inherentno visokim.

7.6. U dvama područjima – proračunskoj potpori⁽⁵⁾ i doprinosima EU-a projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije⁽⁶⁾ poput Ujedinjenih naroda (UN) – značajke instrumenata i uvjeti plaćanja ograničavaju mjeru u kojoj su transakcije podložne pogreškama.

7.7. Proračunska potpora doprinosi općem proračunu države ili državnom proračunu za pojedinu politiku ili cilj. Sud ispituje je li Komisija djelovala u skladu s posebnim uvjetima za isplatu proračunskih potpora odgovarajućoj partnerskoj zemlji te je li potvrdila da se postupalo u skladu s općim uvjetima prihvatljivosti (poput napretka u području financijskog upravljanja javnim sektorom).

7.8. Međutim, Komisija ima vrlo prilagodljiv stav kada odlučuje o tome jesu li ispunjeni ti opći uvjeti. Revizijom pravilnosti koju provodi Sud ne mogu se obuhvatiti faze nakon isplate pomoći partnerskoj zemlji. Prenesena sredstva tada se pripajaju proračunskim sredstvima zemlje primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju neće uzrokovati pogreške u reviziji pravilnosti koju provodi Sud.

⁽⁵⁾ Plaćanja proračunskih potpora iz općeg proračuna u 2013. godini iznosila su 805 milijuna eura.

⁽⁶⁾ Plaćanja međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna u 2013. godini iznosila su 1,5 milijardi eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.9. Komisijini doprinosi projektima s više donatora pridodaju se doprinosima drugih donatora te nisu namijenjeni posebnim izdvojenim stavkama prihvatljivih rashoda. Na temelju takozvanog „teoretskog pristupa”, Komisija pretpostavlja da su povezane transakcije pravilne dok god tako prikupljeni iznos sadržava dovoljno prihvatljivih rashoda da pokrije doprinos EU-a. U slučaju da i ostali donatori slijede isti pristup i primjenjuju iste kriterije prihvatljivosti za svoje doprinose, postoji rizik da ukupni rashodi ne ispune sve obveze uvjetovanosti koje su postavili Komisija i ostali donatori.

ODGOVORI KOMISIJE

7.9. Komisija smatra da se uspostavom mjera interne kontrole, uz mjere međunarodnih organizacija, teoretski rizik ograničava na razinu koja je prihvatljiva.

Komisiji nisu poznati posebni problemi povezani s „teoretskim pristupom” (koji je razvijen kako bi se Komisiji omogućilo sudjelovanje u djelovanjima s više donatora, uključujući zaklade). Tim se pristupom jamči ispunjivanje pravnih zahtjeva koji se primjenjuju na EU-ovo financiranje u okviru vanjskog djelovanja (tako što se iznos za djelovanja koja nisu prihvatljiva za EU osigura zahvaljujući doprinosima drugih donatora), dok se sredstva EU-a iskorištavaju na najučinkovitiji mogući način (zahvaljujući koordinaciji među donatorima) u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja.

Komisija ograničava taj rizik ocjenjivanjem postupaka računovodstva, revizije, unutarnje kontrole, javnog natječaja, naknadne objave podataka i zaštite osobnih podataka u partnerskim međunarodnim organizacijama prije bilo kakvog zajedničkog djelovanja, prisutnosti njihova osoblja na terenu (i sudjelovanja u upravnim skupinama) te strogo ukupnog financijskog izvješćivanja kakvo se zahtijeva u međunarodnim organizacijama. Osim toga, tijekom provedbe programa vanjskog djelovanja postoji redovita revizija sustava, koju u okviru inspekcijskih posjeta obavljaju vanjski revizori.

Na temelju revizija koje je dosad obavila Komisija nisu potvrđeni nikakvi „posebni rizici” te naravi niti je Komisija upoznata s postojanjem donatora koji ima „jednake kriterije prihvatljivosti”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Revizijski opseg i pristup

7.10. U **dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlju 1. prikazuje se cjelokupan revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju vanjskih odnosa, pomoći i proširenja, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- (a) revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 172 transakcije kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. U 2013. godini, uzorak se sastojao od 60 transakcija koje je odobrio Komisijin središnji ured i 112 transakcija koje su odobrile delegacije EU-a ⁽⁷⁾;
- (b) u slučajevima u kojima su otkrivene pogreške, provedena je analiza relevantnih kontrolnih sustava kako bi se prepoznali specifični nedostaci sustava;
- (c) procjenom kontrolnih sustava ispitani su *ex ante* provjere, praćenje i nadzor te unutarnja revizija glavne uprave EuropeAid;
- (d) Sud je pregledao odabrane okvirne ugovore koje su zaključile Komisijine službe;
- (e) Sud je pregledao godišnja izvješća o radu Službe za instrumente vanjske politike i glavne uprave EuropeAid; te
- (f) Sud je ispitao je li Komisija provela preporuke iznesene u godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu (vidjeti **prilog 7.3.**).

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

7.11. **Prilog 7.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 172 transakcije koje je Sud revidirao, u njih 50 (29 %) postojala je pogreška. Na temelju 30 izmjerenih pogrešaka, Sud procjenjuje da najizglednija pogreška iznosi 2,6 % ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ U Bosni i Hercegovini, Kambodži, Moldovi, Palestini, Peruu, Tunisu i Turskoj, zemljama koje su revizori posjetili; za Afganistan, Bangladeš i Irak izvršen je pregled dokumentacije.

⁽⁸⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,2 % i 4,0 % (što su redom donja, odnosno gornja granica pogreške).

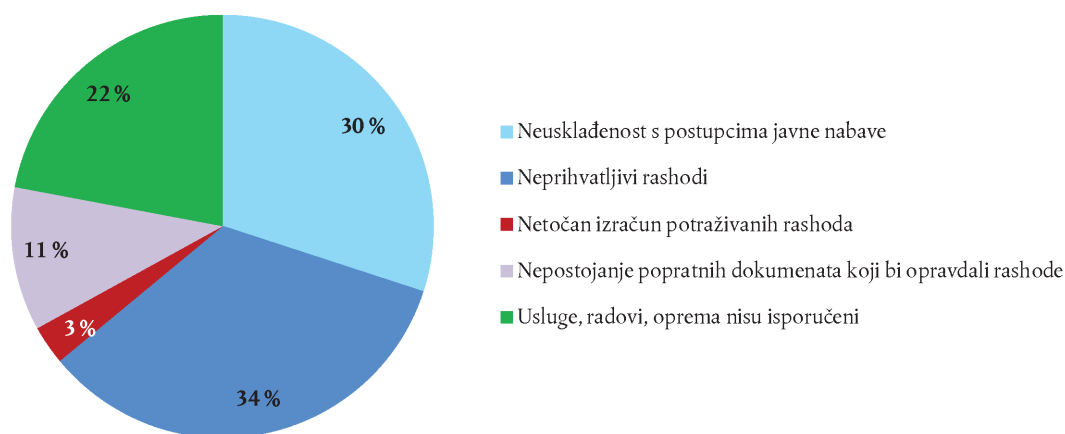
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.12. U 30 od 172 plaćanja i obračuna postojale su mjerljive pogreške. Od toga je 20 pogrešaka utvrđeno u završnim plaćanjima i obračunima. Sve ove mjerljive pogreške pojavile su se u transakcijama koje su načelno prošle Komisijine provjere te nijedna nije spriječena ili otkrivena. U dvjema transakcijama Sud je utvrdio pogreške koje revizori koje su odabrali korisnici nisu otkrili.

7.13. U **grafikonu 7.1.** prikazan je pregled prirode pogrešaka i njihovog doprinosa ukupnoj procijenjenoj pogrešci po vrsti pogreške za skupinu politike.

Grafikon 7.1. – Doprinos najizglednijoj pogrešci po vrsti pogreške



7.14. Kategorija pogreške *neprihvatljivi rashodi* (14 transakcija) obuhvaća rashode u vezi s aktivnostima koji nisu obuhvaćeni ugovorom ili koji su nastali izvan razdoblja prihvatljivosti, neprihvatljive poreze te neizravne troškove koji su pogrešno naplaćeni kao izravni troškovi. U druga tri slučaja, Komisija je neispravno prihvatila (i obračunala) rashode za usluge, radove i opremu koji nisu nastali u trenutku kada ih je Komisija prihvatila. Primjeri pogrešaka navode se u nastavku (vidjeti primjer u okviru 7.1.).

7.12. Zajednički odgovor na odlomke 7.12. do 7.15.:

Komisijine provjere osmišljene su tako da utvrđivanje i ispravljanje pogrešaka – nakon zadnjeg plaćanja – bude moguće zahvaljujući ex post reviziji. Glavne uprave nadležne za vanjsku pomoć planiraju i provode opširan program ex post revizije na godišnjoj osnovi i na temelju formalnog postupka procjene rizika.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.1. – Primjeri mjerljivih pogrešaka

Neprihvatljivi rashodi

Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (DG ECHO)

Komisija je potpisala ugovor o bespovratnim sredstvima s njemačkom nevladinom organizacijom u iznosu od 750 000 eura za provedbu projekta humanitarne pomoći u vezi sa zdravstvenom zaštitom ugroženih ljudi u Nigeru tijekom 2011. i 2012. godine. Nevladina organizacija zaračunala je na teret projekta davanja za socijalnu sigurnost i poreze u iznosu od 12 800 eura, što Komisija nije trebala nadoknaditi budući da troškovi nisu bili povezani s projektom koji je financirao EU.

Rashodi koji nisu nastali

EuropeAid – Moldova

Komisija je s Programom Ujedinjenih naroda za razvoj sklopila ugovor o doprinosima u visini od 10,6 milijuna eura, od kojih je 9,5 milijuna eura financirao EU s ciljem poticanja gospodarskog i društvenog razvoja u Moldovi.

Komisija je u 2013. godini neispravno prihvatila rashode u iznosu od 1,8 milijuna eura za ugovore koje je organizacija potpisala, ali za koje nisu nastali nikakvi rashodi.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.1. – Primjeri mjerljivih pogrešaka

Komisija naglašuje činjenicu da ex ante kontrole koje se provode prije svakog plaćanja treba razmatrati u kontekstu ukupnog sustava kontrole. U okviru uspostavljenih sustava nadzora i kontrole pogreške su se mogle otkriti zahvaljujući provedbi ex post kontrola jer se mjere koje je Sud revidirao nisu revidirale nakon završnih koraka u kontrolnom lancu Komisije.

Bez obzira na to, Komisija je podsjetila svojeg partnera na njegove ugovorne dužnosti, a osobito na potrebu za daljnjim poboljšanjem njegovih internih sustava kontrole.

7.15. Četiri od 30 mjerljivih pogrešaka odnosile su se na nepravilne postupke nabave ili ugovaranja koje je izvršila ili sama Komisija (u jednom slučaju) ili korisnici bespovratnih sredstava (u tri slučaja) (vidjeti primjer u okviru 7.2.).

Okvir 7.2. – Nepravilan postupak ugovaranja

EuropeAid – Tunis

Komisija je s jednim francuskim pravnim stručnjakom sklopila ugovor o pružanju usluga vrijednosti 98 000 eura za pružanje savjetodavnih usluga u Tunisu. Ugovor je zapravo bio proširenje postojećeg ugovora o pružanju usluga. Proširenje je predstavljalo kršenje Financijske uredbe te je stoga bilo nezakonito.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.16. Komisija je za devet transakcija koje su bile povezane s nacionalnim pretpristupnim programom na vlastitu inicijativu potvrdila, odnosno obračunala⁽⁹⁾ rashode u iznosu od ukupno 150 milijuna eura iako nije raspolagala popratnim dokumentima koji bi joj omogućili da potvrdi da su troškovi stvarno nastali, da su točno prikazani u prihvaćenim iznosima te da su prihvatljivi. Obračunati rashodi temeljili su se na Komisijinim vlastitim procjenama, a ne na nastalim, plaćenim i prihvaćenim troškovima koji odgovaraju stvarnim troškovima potkrijepljenim popratnim dokumentima. Osim u devet transakcija iz uzorka, Sud je prisutnost iste sustavne pogreške utvrdio i u drugim transakcijama. Nakon revizije koju je proveo Sud, Komisija je potvrdila postojanje pogreške u obračunu koju je Sud utvrdio te izvršila knjigovodstvene ispravke u odgovarajućim transakcijama. Komisija je također pristala prikladno izmijeniti postupak obračuna.

7.17. U 20 od 172 transakcije postojalo je 30 nemjerljivih pogreška u vezi s neusklađenosti sa zakonskim ili ugovornim obvezama.

7.18. U 20 ispitanih transakcija proračunskih potpora nije postojala regulatorna pogreška. Jedna od transakcija odnosila se na plaćanje u iznosu od 15 milijuna eura koje je Komisija izvršila u studenom 2013. godine, što odgovara prvom fiksnom obroku proračunske potpore od 35 milijuna eura za „Potporu provedbi nacionalne politike zaštite okoliša u Ukrajini”. Komisija je odobrila to plaćanje jer su i opći i posebni uvjeti bili ispunjeni. Konkretno, to znači da je za dva opća uvjeta Komisija zaključila da ukrajinska vlada osigurava makroekonomsku stabilnost zemlje, kao i pouzdanost i transparentnost upravljanja javnim financijama (iako su po određenim ključnim pokazateljima uspješnosti ostvareni vrlo niski rezultati). U ovom su primjeru vidljivi rizici koji su opisani u odlomcima 7.7. i 7.8.

ISPITIVANJE ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA

EuropeAid

7.19. **Prilog 7.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava glavne uprave EuropeAid koje je Sud ispitaio. Detaljni rezultati procjene sustava glavne uprave EuropeAid, uključujući i studiju o stopi preostale pogreške koju je provela glavna uprava EuropeAid, izneseni su u odlomcima 33. do 45. godišnjeg izvješća Suda o 8., 9. i 10. europskom razvojnom fondu.

7.16. Komisija je suglasna da pri tim poravnanjima, koja su provedena isključivo u svrhu internog računovodstva i upravljanja te nisu dio formalnih postupaka za prihvaćanje prijavljenih rashoda, nisu poštovani njezini postupci. Komisija prihvaća da se takav računovodstveni pristup mora promijeniti pa je već poništila predmetno poravnanje. GU ELARG uspostaviti će novi postupak poravnanja. Pružanje pretpristupne pomoći uključuje strogu provjeru i nadzor sustava i postupaka prije isplate sredstava za pretpostavljeni program provodi se više godina, a ocjena stvarnih troškova i uspjeha samog projekta moguća je tek na kraju razdoblja provedbe.

7.18. Komisija sa zadovoljstvom prima na znanje da transakcije povezane s proračunskom potporom ne sadržavaju pogreške.

⁽⁹⁾ Obračun pretpostavljenog treba bi se obavljati na temelju informacija od primatelja koje se mogu potvrditi, u skladu s postupkom koji je utvrđen Financijskom uredbom i njezinim pravilima za primjenu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Glavna uprava za proširenje

7.20. U svojoj jamstvenoj izjavi za 2013. godinu, ravnatelj Glavne uprave za proširenje izjavio je da ima razumno jamstvo da su postojećim kontrolnim postupcima pružena sva potrebna jamstva u vezi sa zakonitošću i pravilnošću povezanih transakcija te da su informacije koje su navedene u izvješću pouzdane, potpune i točne. Međutim, kako je opisano u odlomku 7.16., Sud je utvrdio da su se rashodi koje je evidentirala Glavna uprava za proširenje temeljili na vlastitim procjenama, a ne na nastalim, plaćenim i prihvaćenim troškovima koji odgovaraju stvarnim troškovima potkrijepljenim popratnim dokumentima. Budući da je visina rizičnog iznosa 150 milijuna eura, ravnatelj Glavne uprave trebao je izraziti zadržku.

Okvirni ugovori

7.21. Sud je izvršio pregled okvirnih ugovora u vezi s ovom skupinom politika za koje su natječaje raspisale tri glavne uprave i jedna služba (Služba za instrumente vanjske politike). Pregledom nisu utvrđene pogreške ili nedostaci u sustavima.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2013. godinu**

7.22. Za ovu skupinu politika:

- (a) ispitivanje transakcija ukazuje na to da najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka iznosi 2,6 %;
- (b) utvrđena je sustavna pogreška Glavne uprave za proširenje u vezi s obračunom rashoda u iznosu od 150 milijuna eura; te
- (c) ispitani sustavi u glavnoj upravi EuropeAid procijenjeni su djelomično djelotvornima ⁽¹⁰⁾.

7.23. Sveukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u odobrenim rashodima postoji značajna razina pogreške.

7.20. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 7.16.

Komisija smatra da glavni direktor za proširenje nije bio dužan izraziti rezervu. Sve predmetne transakcije poništene su prije zaključenja završnog obračuna.

7.22.

- (c) *Komisija prima na znanje da je stopa pogreške za transakcije kojima upravlja EuropeAid niža nego za 2012.*

⁽¹⁰⁾ Zaključak o sustavima odnosi se samo na sustave koji su odabrani za ispitivanje kako je utvrđeno revizijskim opsegom u odlomku 7.10.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

7.24. Sud je procijenio u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 7.3**. U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio 11 preporuka. Od tih preporuka, Komisija je u potpunosti provela osam preporuka, dvije su provedene u većoj mjeri, a jedna u određenoj mjeri.

7.25. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje da:

- **1. preporuka:** Komisija i posebice Glavna uprava za proširenje osiguraju da je u uputama za osoblje navedeno da bi se obračuni trebali obavljati samo na temelju nastalih rashoda, a ne na temelju vlastitih procjena,
- **2. preporuka:** Služba za instrumente vanjske politike osigura da sve misije zajedničke vanjske i sigurnosne politike ispunjavaju standarde u skladu s „procjenom iz šest aspekata” (engl. „six-pillar assessment”) ⁽¹¹⁾.

Komisija prihvaća preporuku i naglašuje da postojeći računovodstveni propisi i smjernice koji su već dostavljeni glavnim upravama sadržavaju jasne upute koje treba poštovati pri poravnanju rashoda. GU ELARG uspostaviti će novi postupak poravnanja. Priznavanje troškova i dalje će se temeljiti na postupku poravnanja računâ.

Komisija prihvaća tu preporuku. Revizori su utvrdili poboljšanja kako je navedeno u Prilogu 7.3. Cilj je FPI-ja težiti postupnom usklađivanju misija, počevši od najveće. Taj se cilj još uvijek provodi, ali FPI smatra da su rizici zbog neusklađenosti umanjeni. Četiri najveće misije, koje su već usklađene ili će biti usklađene u bliskoj budućnosti, čine više od 80 % proračuna ZVSP-a kojim upravljaju misije. Postoji i pitanje ekonomičnosti usklađivanja misija s obzirom na njihov mogući ograničeni vijek trajanja. Nove misije u okviru ZVSP-a po definiciji ne mogu biti usklađene od prvog dana jer im je potrebno određeno vrijeme za uspostavu sustava. Dok misije nisu usklađene, FPI ne delegira financijsko upravljanje u cijelosti, nego zadržava kontrole za umanjivanje rizika. To je sada u cijelosti priznato u Financijskoj uredbi (članak 60. stavak 2.).

⁽¹¹⁾ Vidjeti **prilog 7.3**.

PRILOG 7.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA VANJSKE ODNOSE, POMOĆ I PROŠIRENJE

	2013.				2012.	2011.	2010.
	EuropeAid ⁽³⁾	Služba za instr. vanj. pol.	ELARG	ECHO			
VELIČINA I SASTAV UZORKA							
Ukupan broj transakcija:	115	9	18	30	174	120	90
REZULTATI ISPITIVANJA⁽¹⁾ (2)							
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:							
Bez pogreške	77 % (88)	78 % (7)	50 % (9)	60 % (18)	77 % (122)	59 % (41)	62 % (38)
S jednom ili više pogrešaka	23 % (27)	22 % (2)	50 % (9)	40 % (12)	29 % (50)	41 % (29)	38 % (52)
Analiza transakcija s pogreškom							
Analiza po vrsti pogreške							
Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške:	22 % (6)	100 % (2)	100 % (9)	25 % (3)	40 % (20)	55 % (25)	47 % (21)
Mjerljive pogreške:	78 % (21)	0 % (0)	0 % (0)	75 % (9)	60 % (30)	45 % (18)	53 % (22)
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI							
Najizglednija stopa pogreške					2,6 %	—	—
Gornja granica pogreške					4,0 %		
Donja granica pogreške					1,2 %		

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

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

(3) Uključuje dvije transakcije Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu.

PRILOG 7.2.

REZULTATI ISPITIVANJA ODABRANIH SUSTAVA ZA VANJSKE ODNOSE, POMOĆ I PROŠIRENJE

Procjena ispitanih sustava

Predmetni sustav	Ex ante kontrole	Praćenje i nadzor	Unutarnja revizija	Sveukupna procjena
EuropeAid	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno

PRILOG 7.3.

PRAĆENJE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA VANJSKE ODNOSE, POMOĆ I PROŠIRENJE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva u trenutnom okviru	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>1. preporuka: EuropeAid, DG ECHO i Služba za instrumente vanjske politike trebali bi poboljšati nadzor ugovora o bespovratnim sredstvima i to boljim korištenjem terenskih posjeta kako bi se spriječili i otkrili prijavljeni neprihvatljivi rashodi i/ili povećao opseg revizija koje je Komisija ugovorila.</p> <p>Preporuka 2.1.: Služba za instrumente vanjske politike trebala bi osigurati početak rada Odjela za unutarnju reviziju.</p> <p>Preporuka 2.2.: Služba za instrumente vanjske politike trebala bi jasno utvrditi kriterije koji se koriste za procjene rizika pri odabiru ugovora koji će se revidirati u okviru Instrumenta za stabilnost i zajedničke vanjske i sigurnosne politike.</p> <p>Preporuka 2.3.: Služba za instrumente vanjske politike trebala bi osigurati da sve misije zajedničke vanjske i sigurnosne politike ispunjavaju standarde u skladu s „procjenom iz šest aspekata” (engl. „six-pillar assessment”).</p> <p>Preporuka 2.4.: Služba za instrumente vanjske politike trebala bi ubrzati zaključak starih ugovora u vezi sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom. (praćenje preporuke iz 2011. godine/ažuriranje preporuke iz 2009. godine)</p>	X						
		X						
				X				
								Vidjeti odgovor Komisije na Preporuku 2.

POGLAVLJE 8.

Istraživanje i druge unutarnje politike

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	8.1.-8.5.
Posebne značajke skupine politika	8.2.-8.4.
Revizijski opseg i pristup	8.5.
Pravilnost transakcija	8.6.-8.16.
Rashodi za istraživanje u kojima je postojala ista vrsta i raspon pogreške kao i prije	8.8.-8.12.
Povećanje pogrešaka u području politike obrazovanja i kulture	8.13.
Neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi znatno doprinosi stopi pogreške u 2013. godini	8.14.-8.15.
Neprihvatljivi troškovi mogu ograničiti dodanu vrijednost EU-a	8.16.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	8.17.-8.32.
Potvrđivanjem troškovnika ne uklanjaju se sve pogreške	8.18.-8.20.
Provjere prije odobrenja plaćanja u kojima postoje nedostaci	8.21.-8.24.
Kašnjenje revizija korisnika u određenim glavnim upravama	8.25.-8.30.
Pregled odabranih Komisijinih godišnjih izvješća o radu	8.31.-8.32.
Zaključak i preporuke	8.33.-8.36.
Zaključak za 2013. godinu	8.33.-8.34.
Preporuke	8.35.-8.36.
Rezultati revizije Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja za 2013. godinu	8.37.-8.40.
Prilog 8.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za istraživanje i druge unutarnje politike	
Prilog 8.2. – Rezultati ispitivanja odabranih sustava za istraživanje i druge unutarnje politike	
Prilog 8.3. – Praćenje provedbe 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 kultura”, „Komunikacijske mreže, sadržaji i tehnologije”, „Poduzetništvo”, „Unutarnji poslovi”, „Izravno istraživanje”, „Gospodarski i financijski poslovi”, „Komunikacija”, „Pravosuđe”, „Unutarnje tržište”, „Trgovina” i „Tržišno natjecanje”. Isto tako, u ovom se poglavlju predstavlja i redovita revizija koju Sud provodi nad Jamstvenim fondom za vanjska djelovanja. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima u 2013. godini navedene su u **grafikonu 8.1.**

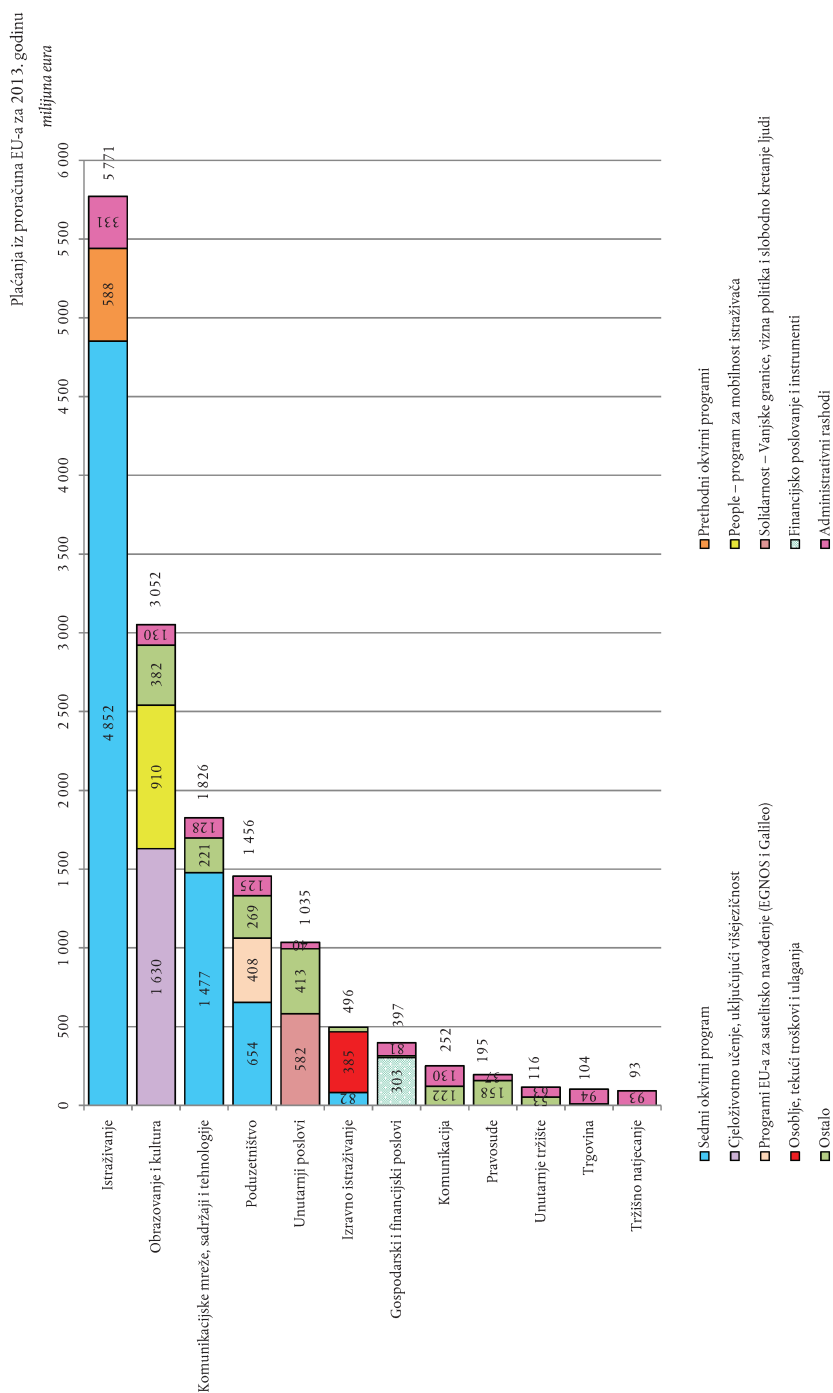
Posebne značajke skupine politika

8.2. Rashodi pokrivaju široki raspon ciljeva politika, kao što su istraživanje i inovacije, obrazovanje, sigurnost, migracije i mjere za borbu protiv učinaka financijske krize.

8.3. Gotovo 90 % rashoda u obliku je bespovratnih sredstava za korisnike koji sudjeluju u projektima. Drugi rashodi uključuju, primjerice, potporu za financijske instrumente kojima upravlja Europska investicijska banka i doprinose programima kojima upravljaju države članice, kao što je Fond za vanjske granice.

8.4. Osim plaćanja prefinanciranja koja se vrše nakon zaključivanja ugovora o bespovratnim sredstvima ili financijskih odluka, plaćanjima sredstava EU-a nadoknađuju se troškovi koje su korisnici prijavili u programskim ili projektnim troškovnicima. Glavni rizik za pravilnost je činjenica da korisnici u troškovnike uključuju i neprihvatljive troškove ili troškove bez potkrepljujućih dokaza, što nadzorni i kontrolni sustavi Komisije ili država članica ne otkrivaju ni ne ispravljaju.

Grafikon 8.1. – Istraživanje i druge unutarnje politike – ključne informacije za 2013.



Ukupna plaćanja za godinu uključena u prethodni grafikon	14 793
– ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾	1 637
Ukupni operativni rashodi	13 156
– predujmovi ⁽²⁾	8 823
+ obračuni predujmova ⁽²⁾	6 098
Revidirana skupina podataka, ukupno	10 431

Ukupne obveze za navedenu godinu	17 812
---	---------------

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

⁽²⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. priloga 1.1.).

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Revizijski opseg i pristup

8.5. U dijelu 2. **priloga 1.1.** poglavlja 1. prikazuje se cjelokupan revizijski pristup i metodologija Suda. Za reviziju istraživanja i drugih unutarnjih politika, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- (a) revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 150 transakcija kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. U 2013. godini uzorak se sastojao od 89 transakcija povezanih s istraživanjem (86 za Sedmi okvirni program (FP7) i tri za Šesti okvirni program (FP6)), 25 transakcija za Program cjeloživotnog učenja i program Mladi na djelu te 36 transakcija za druge programe;
- (b) procjenom kontrolnih sustava ispitan je Sedmi okvirni programa (FP7) koji ima tri glavna kontrolna sastavna dijela:
 - potvrđivanje projektnih troškovnika korisnika koje su obavljali neovisni revizori prije dostavljanja troškovnika Komisiji,
 - provjera dostavljenih troškovnika i izvješća o tijeku projekata koje je provodila Komisija prije odobravanja plaćanja,
 - Komisijine revizije uzorka korisnika i povrata nadoknađenih neprihvatljivih iznosa koje su uočili revizori;
- (c) Sud je pregledao godišnja izvješća o radu za 2013. godinu Glavne uprave za istraživanje i inovacije (DG RTD), Glavne uprave za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (DG CONNECT), Glavne uprave za obrazovanje i kulturu (DG EAC) i Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

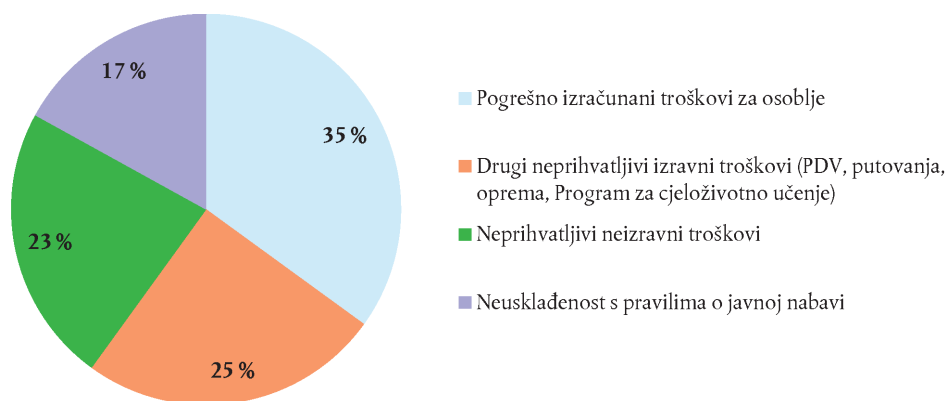
PRAVILNOST TRANSAKCIJA

8.6. **Prilog 8.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 150 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 76 (51 %) bile su prisutne pogreške. Na temelju 54 izmjerene pogreške, Sud procjenjuje da najizglednija pogreška iznosi 4,6 % ⁽¹⁾.

8.7. Najčešće su vrste pogrešaka netočno izračunati troškovi za osoblje, drugi neprihvatljivi izravni troškovi kao što su troškovi putovanja ili opreme koji nisu potkrijepljeni dokazima te neizravni troškovi koji se temelje na pogrešnim neizravnim davanjima ili uključuju neprihvatljive kategorije troškova koje nisu povezane s projektom. Nadalje, stopi pogreške u 2013. godini znatno je doprinijelo i to što korisnici nisu poštivali pravila o javnoj nabavi što prije nije predstavljalo važan izvor pogrešaka u ovoj skupini politike (vidjeti **grafikon 8.2.**).

8.6. Komisija smatra da je stopa pogreške koju je Sud utvrdio jedan pokazatelj učinkovitosti izvršenja rashoda EU-a. Važno je u obzir uzeti i rezultate njezine višegodišnje strategije kontrole. Na temelju toga njezine službe izračunavaju stopu preostale pogreške, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravci i učinci svih njihovih kontrola i revizija tijekom razdoblja provedbe programa. Krajem 2013. izračunana stopa preostale pogreške iznosila je 3 % za skupinu istraživanja, 0,95 % za Program cjeloživotnog obrazovanja i program Mladi na djelu kojima se upravlja preko nacionalnih agencija te manje od 2 % za područje unutarnjih poslova i pravosuđa.

Grafikon 8.2. – Doprinos najizglednijoj pogreški po vrsti pogreške



Izvor: Europski revizorski sud.

⁽¹⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 2,6 % i 6,6 % (što su redom donja, odnosno gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Rashodi za istraživanje u kojima je postojala ista vrsta i raspon pogreške kao i prije

8.8. U rashodima za istraživanje Sud je pronašao sličnu vrstu i raspon pogreške kao i prijašnjih godina. Komisija vlastitim revizijama pronalazi ove vrste pogrešaka s usporedivim rasponom i učestalošću.

8.9. U većini slučajeva do pogrešaka dolazi jer korisnici netočno računaju iznos prihvatljivih troškova koji se mogu naplatiti u okviru projekta ili prijavljuju troškove koji nisu povezani s projektom ili ih nije moguće potkrijepiti dokazima. Troškovi za osoblje često se prikazuju većima nego što oni stvarno jesu jer korisnici prijavljuju proračunom predviđene, a ne stvarno nastale troškove ili jer su propisane tarife po satu netočne ili su troškovi naplaćeni za vrijeme koje nije provedeno u radu na projektu. Za druge izravne troškove korisnici koji čine pogreške često netočno računaju prihvatljive troškove (primjerice, prikazivanje troškova amortizacije opreme korištene na projektu većima nego što stvarno jesu) ili prijavljuju neizravne poreze kao prihvatljive troškove. Neizravni su troškovi često prikazani većima jer korisnici uključuju troškove koji nisu povezani s istraživačkim aktivnostima, kao što su troškovi stavljanja na tržište ili distribucije (vidjeti primjere u okviru 8.1.).

Okvir 8.1. – Pogreške u prijavljenim troškovima za jedan od projekata europskog financiranja istraživanja (FP7)

Korisnik uključen u jedan od projekata programa FP7 u troškovniku je prijavio troškove u iznosu od 185 500 eura, što je dovelo do toga da je Komisija isplatila doprinos EU-a u iznosu od 98 000 eura. Sud je otkrio nekoliko pogreški u prijavljenim troškovima, uključujući:

- netočnu metodu izračuna troškova za osoblje na temelju procijenjenih broječnih vrijednosti,
- prijavu neprihvatljivog poreza na dodanu vrijednost u troškovima putovanja,
- naplaćivanje neizravnih troškova koji nisu povezani s projektom.

Neprihvatljivi troškovi koje je korisnik prijavio iznosili su otprilike 36 000 eura.

Sud je utvrdio slučajeve prijave neprihvatljivih troškova u više od trećine uzorkovanih projekata programa FP7.

8.10. Posljednji je ugovor o bespovratnim sredstvima za FP7 potpisan 2013. godine. Komisijino upravljanje i revizija ovih projekata nastavit će se barem do 2017. godine, usporedno s uspostavom sljedećeg istraživačkog programa Obzor 2020.

8.9. Komisija priznaje vrstu i opseg pogrešaka koje je Sud utvrdio.

Okvir 8.1. – Pogreške u prijavljenim troškovima za jedan od projekata europskog financiranja istraživanja (FP7)

Komisija želi naglasiti da se vrsta pogrešaka o kojoj je Sud izvijestio mogla otkriti isključivo temeljitom *ex post*, a ne *ex ante* financijskom revizijom.

Pravilima za novi okvirni program Obzor 2020. trebala bi se izbjeći većina tih vrsta pogrešaka budući da će se dopustiti procijenjeni prosječni troškovi za osoblje (ako je to uobičajena praksa korisnika), PDV će biti prihvatljiv trošak ako je nenadoknativ i paušalnim iznosom neizravnih troškova izbjeći će se utvrđena vrsta pogrešaka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.11. Svrha je jednostavnijih pravila za Obzor 2020., kao što su šire prihvaćanje uobičajenih računovodstvenih praksi korisnika i paušalne nadoknade neizravnih troškova, ublažiti razinu složenosti za korisnike i smanjiti stopu pogreške. No, učinak na stopu pogreške bit će vidljiv tek na kraju 2016. godine, nakon što se izvrši prvi krug većih međuplaćanja.

8.12. U 2013. godini Komisija je dodatno smanjila vrijeme potrebno za isplatu bespovratnih sredstava za istraživanje. No, Sud je utvrdio 14 slučajeva u kojima su koordinatori projekata kasnili s prijenosom sredstava drugim projektnim partnerima. Iako su u nekim slučajevima postojali opravdani razlozi za kašnjenje, kao što je sumnja u stvarne rashode partnera, nepotrebna kašnjenja negativno utječu na korisnike koji se za financiranje njihovog istraživanja uvelike oslanjaju na financijska sredstva EU-a, kao što su mala i srednja poduzeća.

Povećanje pogrešaka u području politike obrazovanja i kulture

8.13. U 2013. godini otprilike je polovina (12 od 22) uzorkovanih transakcija Programa cjeloživotnog učenja bila povezana s projektima za obrazovanje i izobrazbu, izuzev studentskih razmjena u okviru programa Erasmus. Te su projekte obično provodila mala poduzeća kao što su nevladine organizacije, škole i mala i srednja poduzeća. Ti korisnici imaju ograničene administrativne kapacitete. Često su tek počeli raditi s programom ili nisu dovoljno upoznati s pravilima i postupcima, posebice s obvezom vođenja odvojene računovodstvene evidencije za projekt i čuvanja svih pratećih dokumenata za troškove nastale tijekom projekta. Stoga se pogreške javljaju češće (vidjeti primjer u okviru 8.2.).

Okvir 8.2. – Pogreške u prijavljenim troškovima za jedan od projekata Programa cjeloživotnog učenja

Korisnik uključen u projekt Programa cjeloživotnog učenja u troškovniku je prikazao troškove za osoblje u iznosu većem od 260 000 eura, što je dovelo do toga da je Komisija isplatila nadoknadu za doprinos EU-a u iznosu od otprilike 190 000 eura. Sud je otkrio nekoliko pogrešaka u prijavljenim troškovima:

- izračun troškova za osoblje koristeći netočne tarife po satu,
- prijava troškova podugovaranja kao troškova za osoblje,
- prijava troškova nastalih prije početka razdoblja prihvatljivosti projekta.

Za ovaj je projekt Sud ispitao troškove u iznosu od otprilike 114 000 eura i utvrdio postojanje neprihvatljivih troškova u vrijednosti od otprilike 48 000 eura.

Sud je utvrdio slučajeve prijave neprihvatljivih troškova u više od četvrtine uzorkovanih projekata Programa cjeloživotnog učenja.

ODGOVORI KOMISIJE

8.12. *Raspodjela sredstava tematika je koja podliježe odredbama ugovora o konzorciju koji su sklopili korisnici i kojemu Komisija nije stranka. Komisija smatra da je najbolje rješenje da se prijenosom sredstava među članovima konzorcija upravlja unutar konzorcija. Kada se otkrije slučaj zakašnjele raspodjele sredstava, uobičajena je praksa Komisije zatražiti razloge za kašnjenje od koordinatora projekta.*

Uz to Komisija je podsjetila koordinate na njihovu obvezu prijenosa sredstava bez odgađanja.

Okvir 8.2. – Pogreške u prijavljenim troškovima za jedan od projekata Programa cjeloživotnog učenja

Komisija priznaje pogreške koje je Sud otkrio i izvršit će povrat nepropisno isplaćenog iznosa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi znatno doprinosi stopi pogreške u 2013. godini

8.14. Transakcije za istraživanje i druge unutarnje politike obično nisu podložne javnoj nabavi. Samo osam od 150 uzorkovanih transakcija uključivalo je primjenu nacionalnih pravila o javnoj nabavi ili onih EU-a.

8.15. Sud je utvrdio izmjerene pogreške u dva od osam slučajeva. U jednom slučaju ugovora za pružanje usluga izobrazbe za projekt programa Mladi na djelu, ugovorno je tijelo u državi članici netočno primijenilo kriterije za dodjelu ugovora što je dovelo do dodjele ugovora pogrešnom društvu. U drugom slučaju, u kojem se radilo o ugovoru za organizaciju radionica za istraživački projekt, korisnik je ugovor izravno dodijelio jednom društvu iako je prema nacionalnim pravilima o nabavi morao pokrenuti postupak javne nabave (vidjeti **prilog 1.1.**, odlomke 10. i 11.).

Neprihvatljivi troškovi mogu ograničiti dodanu vrijednost EU-a

8.16. Osim nedostatnog jamstva o pravilnosti rashoda, izgledno je da će uspješnu provedbu ciljeva politike otežati i nadoknade neprihvatljivih troškova. U okviru 8.3. nalazi se primjer toga kako neprihvatljivi troškovi mogu ograničiti dodanu vrijednost EU-a u projektima.

Okvir 8.3. – Neprihvatljivi troškovi mogu ograničiti dodanu vrijednost EU-a u projektima

Fond za vanjske granice (EBF) glavni je financijski instrument EU-a za potporu upravljanju vanjskim granicama čiji je cilj osigurati učinkovite kontrole na vanjskim granicama EU-a. Fond za vanjske granice sufinancira programe i projekte kojima upravljaju države članice.

Sud je ispitao projekt u Španjolskoj koji se sastojao od kupnje četiri helikoptera koja su se trebala koristiti za nadzor i kontrolu na vanjskim granicama. Nadležno tijelo u državi članici prijavilo je da će se helikopteri u 75 % slučajeva koristiti za aktivnosti nadzora vanjskih granica.

8.15. U drugom spomenutom slučaju, u pogledu troškova radionica koje je organiziralo sveučilište (24 000 EUR), sveučilište se nije pridržavalo nacionalnih pravila kojima se propisuje potpun javni natječaj za sve iznose preko 10 000 EUR. Plaćanja za radionicu zbog toga su neprihvatljiva unatoč dodanoj vrijednosti radionice (i njezinu prihvatljivom trošku). Time se naglašava poteškoća s kojom se suočava Komisija pri osiguravanju prihvatljivosti svih troškova, posebno kada nacionalne (pa čak i regionalne) vlasti stvaraju dodatna pravila kojima se prelaze uvjeti okvirnog programa za istraživanje i koja nužno nisu prikladna za financiranje istraživanja.

Okvir 8.3. – Neprihvatljivi troškovi mogu ograničiti dodanu vrijednost EU-a u projektima

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Sud je provjerio korištenje helikoptera na temelju informacija koje je dostavilo nadležno tijelo. Informacije su sadržavale pogreške i nedosljednosti te su tako ti podatci predstavljali nepouzdan izvor za provjeru korištenja helikoptera za aktivnosti koje Fond za vanjske granice smatra prihvatljivima. Sud na temelju dostavljenih informacija procjenjuje da su se helikopteri za nadzor vanjskih granica i kontrolne aktivnosti koristili za najviše 25,5 % ukupnih aktivnosti. Najveći prihvatljivi iznos za sufinanciranje Fonda za vanjske granice stoga bi bio 8,3 milijuna eura, iako je prijavljen iznos od 24,3 milijuna eura.

Veliki iznosi neprihvatljivih troškova proizašli iz toga što se kupljena oprema nije koristila u svrhe sufinanciranog projekta mogu ograničiti dodanu vrijednost EU-a za Fond za vanjske granice te ukazati na to da nadležna tijela država članica nisu provodila prikladno praćenje. Pitanja u vezi s djelotvornošću i dodanom vrijednosti Fonda za vanjske granice iznesena su u tematskom izvješću Suda br. 15/2014 o Fondu za vanjske granice ⁽²⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Taj nalaz povezan je s činjenicom da se ista oprema upotrebljava i za druge zadaće u području unutarnje sigurnosti. Uzimajući u obzir prethodno spomenuti nalaz, Komisija će ponovno otvoriti godišnji program EBF-a za Španjolsku za 2009.

ISPITIVANJE ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA

8.17. **Prilog 8.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava koji je ispitao Sud.

Potvrđivanjem troškovnika ne uklanjaju se sve pogreške

8.18. Korisnici programa FP7 moraju sa svojim troškovnicima dostaviti i revizijske potvrde u slučaju kada doprinos EU-a njihovim projektima prelazi 375 000 eura. Neovisni revizor mora potvrditi da su prijavljeni troškovi u skladu s kriterijima prihvatljivosti i prijaviti eventualna odstupanja.

8.19. Za one troškovnike koje je revidirao Sud i za koje su dostavljene potvrde (32 od 89 uzorkovanih transakcija europskog financiranja istraživanja (FP7)), Sud je usporedio rezultate vlastitog ispitivanja sa zaključcima neovisnog revizora. U 9 slučajeva u kojima je neovisni revizor potvrdio da su prijavljeni troškovi bili u skladu s kriterijima prihvatljivosti Sud je pronašao znatnu razinu pogreške u troškovnicima.

⁽²⁾ <http://eca.europa.eu>

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8.20. Potvrđivanje troškovnika doprinosi smanjenju razine pogreške za cjelokupne okvirne programe. Iako je Komisija pokrenula komunikacijsku kampanju kako bi podsjetila neovisne revizore o pravilima prihvatljivosti, kvaliteta rada povezanog s revizijskim potvrdama ne jamči uklanjanje svih pogrešaka.

Provjere prije odobrenja plaćanja u kojima postoje nedostaci

8.21. Komisija je smanjila provjere prije plaćanja na najmanju moguću razinu kako bi ubrzala plaćanja i osigurala razumnu ravnotežu povjerenja i kontrole.

8.22. Prije nego Komisija izvrši isplate, službenici zaduženi za projekt provjeravaju izvješća o napretku koja su dostavili korisnici. Financijski službenici provjeravaju pripadajuće troškovnike i revizijske potvrde. U nekim se slučajevima obavljaju i dubinske provjere, uključujući provjeru pojedinačnih troškovnih stavki na temelju dodatne dokumentacije koja je zatražena od korisnika.

8.23. Sud je utvrdio dva posebna problema:

- U jednom je slučaju Komisija kao prihvatljive za nadoknadu priznala troškove za osoblje i neizravne troškove koji su bili netočno utemeljeni na proračunom predviđenim tarifama, unatoč tome što je tu pogrešku već bio utvrdio neovisni revizor u potvrdi o troškovniku. Sličan je problem u vezi s provjerama utvrdio odjel za unutarnju reviziju Glavne uprave za komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologiju (DG CONNECT).
- Drugi je slučaj bio povezan s nedosljednim provjerama Komisije. Ako korisnik pri sastavljanju troškovnika ne raspolaze podacima o stvarnim troškovima, može prijaviti procijenjene troškove. Eventualne potrebne prilagodbe troškova mogu se unijeti u troškovnik za sljedeće izvještajno razdoblje. U slučaju troškovnika dostavljenih za završno izvještajno razdoblje projekta, Komisija ne provjerava uvijek je li potrebno provesti daljnje prilagodbe prije nego što izvrši završno plaćanje.

8.24. U tematskom izvješću br. 2/2013⁽³⁾ o programu FP7 Sud je istaknuo da Komisija ne provodi uvijek jednake postupke, što može smanjiti učinkovitost provedbe programa i povećati administrativni teret za korisnike. Na ove se rizike upućuje i u izvješćima koja su 2013. godine objavili odjeli za unutarnju reviziju DG RTD-a i DG CONNECT-a.

8.23.

Pravila za Obzor 2020. prilagođena su kako bi uporaba proračunom predviđenih tarifa za troškove za osoblje bila prihvatljiva ako se temelje na uobičajenoj praksi korisnika. Neizravni troškovi temeljit će se na paušalnoj nadoknadi, pa će se time izbjeći ta vrsta pogreške.

Pokazalo se da je u okviru okvirnog programa FP7 teško poduzeti prikladne daljnje mjere u pogledu opće obveze usklađivanja procijenjenih troškova. Zbog toga se programom Obzor 2020. dopušta uporaba procijenjenih brojevnih vrijednosti za prosječne troškove za osoblje ako je to uobičajena praksa korisnika kako bi se uklonio rizik od pogreške.

8.24. *Komisija priznaje taj problem i mnogo ulaže u osiguravanje jednakog postupanja za Obzor 2020., posebno osnivanjem Zajedničkog centra za podršku kojim se pravni savjeti, poslovni postupci, informacijska tehnologija i revizija objedinjuju u jednoj upravi, a njome se podupiru sve službe Komisije nadležne za upravljanje istraživanjem.*

⁽³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_02/SR13_02_EN.PDF

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kašnjenje revizija korisnika u određenim glavnim upravama

8.25. Komisijine revizije korisnika pružaju ključan uvid u godišnje jamstvene izjave glavnih ravnatelja u vezi s pravilnošću transakcija i čine osnovu za povrat sredstava kojima su nadoknađeni neprihvatljivi troškovi od korisnika.

8.26. Glavne uprave za istraživanje i izvršne agencije uspostavile su zajedničku strategiju za reviziju rashoda programa FP7, uključujući zajednički reprezentativni revizijski uzorak osmišljen za procjenu ukupne razine pogreške u europskom financiranju istraživanja (FP7), koji je upotpunjen revizijama temeljenima na riziku.

8.27. Do kraja 2013. godine iznos rashoda koje su revidirale glavne uprave i agencije dosegnuo je 1,4 milijarde eura ili 7 % ukupnih financijskih sredstava programa FP7. Zaključeno je 2 195 revizija, što je broj neznatno manji od 2 236, koliko je planirano revizijskom strategijom. Ovaj manjak od 1,8 % u broju zaključenih revizija prikriva različite razine uspješnosti glavnih uprava i agencija. Primjerice, DG RTD zaključio je 977 revizija (3,2 % više od 947 koliko je planirano), DG CONNECT zaključio je 435 revizija (8,4 % manje od 475 koliko je planirano), dok je Izvršna agencija Europskog istraživačkog vijeća zaključila 192 revizije (18,3 % manje od 235 koliko je planirano).

8.28. U slučajevima kada Komisija revizijom utvrdi pogreške, korisnici moraju vratiti sredstva plaćena u obliku nadoknade neprihvatljivih troškova, i to putem naloga za povrat ili prebijanjem tijekom budućeg plaćanja.

8.29. Do kraja 2013. godine vraćeni iznosi dosegнули su 29,6 milijuna eura, iako su se nepodmireni nadoknativi iznosi također povećali s 12 milijuna eura na kraju 2012. godine na gotovo 17 milijuna eura. Sud je utvrdio da se vrijeme potrebno za povrat osjetno razlikuje između različitih glavnih uprava, kao i uprava unutar glavnih uprava.

8.27. *Strategija revizije višegodišnja je strategija na razini Komisije u kojoj su moguće godišnje fluktuacije i u pogledu ukupnog broja revizija i među službama bez da to ozbiljno utječe na ukupnu učinkovitost funkcije ex post revizije. Svi zaostaci iz određene godine nadoknađit će se tijekom sljedećih godina u skladu s višegodišnjim karakterom strategije revizije.*

Posebno su za agenciju ERCEA revizorske kampanje počele nešto kasnije od predviđenog strategijom revizije. Međutim postoji trend smanjivanja razlike.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8.30. Sud je također obavio pregled napretka koji je Komisija ostvarila u izvršenju povrata za izmjerene pogreške koje je utvrdio Sud. Iznosi su vraćeni za većinu tih pogrešaka u području drugih unutarnjih politika. Za područje istraživanja, 7 od 35 slučajeva još nije bilo u potpunosti obrađeno. Do kraja 2013. godine Komisiji je vraćeno 0,4 milijuna eura na temelju pogrešaka u vrijednosti od 3,6 milijuna eura koje je utvrdio Sud.

Pregled odabranih Komisijinih godišnjih izvješća o radu

8.31. Sud je pregledao godišnja izvješća o radu DG RTD-a, DG CONNECT-a, DG EAC-a i Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA). Sud je utvrdio da godišnja izvješća o radu pružaju poštenu procjenu financijskog upravljanja u pogledu pravilnosti povezanih transakcija te da pružene informacije uglavnom potvrđuju nalaze i zaključke Suda.

8.32. Općenito gledajući, ako je za rashodovno područje na kraju izvještajne godine preostala pogreška veća od 2 %, potrebno je izraziti zadržku. No, Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologiju nije izrazila zadržku o rashodima za Program podrške politici informacijskih i komunikacijskih tehnologija ⁽⁴⁾, iako je preostala stopa pogreške na kraju 2013. godine iznosila 2,77 %. Primjenom ove stope preostale pogreške na plaćanja u iznosu od 122,9 milijuna eura u 2013. godini za ovaj se program dobiva rizični iznos u vrijednosti od 3,4 milijuna eura.

8.32. Godišnjim izvješćem o radu omogućena je potpuna transparentnost pružanjem naznake stope preostale pogreške, rizičnog iznosa i značajnosti. Pomno razmotrena odluka o neizdavanju rezervacije za plaćanja programa potpore politici IKT-a u okviru CIP-a temelji se na činjenici da se stopa pogreške nije mogla upotrijebiti za ekstrapolaciju i donošenje valjanih zaključaka s obzirom na ograničen uzorak (14 zaključenih revizija). GU CONNECT nastavit će s nastojanjima da u potpunosti provede strategiju revizije za projekte koji ne pripadaju istraživanju i pomno pratiti dobivene rezultate. U novom programskom razdoblju taj je programski dio CIP-a integriran u Obzor 2020.

⁽⁴⁾ Potprogram u sklopu Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2013. godinu**

8.33. Za ovu skupinu politika,

— ispitivanje transakcija ukazuje na to da najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka iznosi 4,6 %, dok su

— ispitani sustavi za FP7 ocijenjeni djelomično djelotvornima: Sud je utvrdio nedostatke u revizijskim potvrdama (odlomak 8.17.) i u provjerama prije odobrenja plaćanja (odlomci 8.21. do 8.22.), kao i kašnjenja u povratu nadoknađenih neprihvatljivih troškova (odlomci 8.27. i 8.30.).

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

Preporuke

8.35. **U prilogu 8.3.** prikazani su rezultati pregleda Suda o napretku u provedbi preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio sedam preporuka. Komisija je u potpunosti provela tri preporuke, dok ih je četiri provela u većoj mjeri.

8.33.

Komisija smatra da je stopa pogreške koju je Sud utvrdio jedan pokazatelj učinkovitosti izvršenja rashoda EU-a. Važno je u obzir uzeti i rezultate njezine višegodišnje strategije kontrole. Na temelju toga njezine službe izračunavaju stopu preostale pogreške, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravak i učinci svih njihovih kontrola i revizija. Krajem 2013. izračunana je stopa preostale pogreške iznosila 3 % za skupinu istraživanja, 0,95 % za Program cjeloživotnog obrazovanja i program Mladi na djelu kojima se upravlja preko nacionalnih agencija te manje od 2 % za područje unutarnjih poslova i pravosuđa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.36. Nakon ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporuča Komisiji da:

- **1. preporuka:** proširi i pojača intenzitet svoje komunikacijske kampanje za podizanje svijesti među korisnicima i neovisnim revizorima o pravilima prihvatljivosti za rashode za istraživanja u okviru programa FP7,
- **2. preporuka:** u cijeloj skupini politika više usmjeri svoje kontrolne aktivnosti na razinu rizika, usredotočivanjem provjera na visokorizične korisnike (na primjer, manje subjekte ili subjekte s manje iskustva u radu s europskim financijskim sredstvima) te smanji teret provjera manje rizičnih korisnika,
- **3. preporuka:** za nove programe za istraživanje i druge unutarnje politike za razdoblje od 2014. do 2020. godine pruži pravodobne, dosljedne i jasne smjernice korisnicima i upravljačkim tijelima u vezi s izmijenjenim uvjetima kontrole i prihvatljivosti.

ODGOVORI KOMISIJE

8.36.

Komisija prihvaća preporuku. Komunikacijskom kampanjom dosad je obuhvaćeno preko 3 100 ljudi koji su posjetili 24 događanja. Komisija će i dalje ulagati napore u kontekstu pružanja smjernica za Obzor 2020. (vidjeti preporuku 3.).

Komisija prihvaća preporuku. U području istraživanja, osoblje Komisije se aktivnostima podizanja svijesti upozorava na posebne rizike različitih vrsta korisnika. To se odnosi na fazu plaćanja, u kojoj i dalje može postojati učinak na FP7, i na fazu ugovaranja, u kojoj će se mogući učinci odraziti na Obzor 2020. Za Obzor 2020. takve će se informacije sistematičnije ugraditi u informacijske sustave kojima se koristi Komisija. Očekuje se da će se 83 % ex post revizija za razdoblje 2012.–2016. odabrati uporabom različitih faktora rizika, čime će se pridonijeti ispunjivanju preporuke Suda.

U pogledu unutarnjih politika, provest će se daljnja analiza preporuke u svjetlu novog programa kako bi se došlo do ekonomičnog rješenja.

Komisija prihvaća preporuku i svjesna je svoje obveze da korisnicima pruži pravovremene i učinkovite smjernice. Za programe u razdoblju 2014.–2020. smjernice su ponuđene u mnogo ranijoj fazi od one za prethodne programe.

Skupina dokumenata koji sadrže smjernice za istraživanje već je dostupna na internetskim stranicama portala za sudionike (http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html).

Među tim dokumentima nalazi se Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima (AGA) za Obzor 2020. u kojem su detaljno objašnjene sve odredbe sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, a ponuđen je i velik broj praktičnih primjera. Posebna pozornost dana je onim dijelovima sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koji se znatno razlikuju od okvirnog programa FP7, poput novih odredbi za troškove za osoblje.

Komisija je za obrazovanje i kulturu razvila sveobuhvatne smjernice za nacionalne agencije u području upravljanja životnim ciklusom projekta i provedbe standarda unutarnje kontrole, uključujući posebno odabir, izvršenje i bilježenje provjera korisnika u okviru programa Erasmus+.

Daljnje posebno usmjerene smjernice razvit će se prema potrebi.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Rezultati revizije Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja za 2013. godinu

8.37. Svrha je Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja (Fond), koji djeluje kao jamac za zajmove EU-a državama koje nisu države članice, vratiti sredstva vjerovnicima EU-a u slučaju da korisnik ne otplaćuje zajam bez izravnog posezanja u proračun EU-a. Na temelju sporazuma između Komisije i Europske investicijske banke (EIB), fondom administrativno upravlja Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove (DG ECFIN), dok je EIB odgovoran za financijsko upravljanje Fondom.

8.38. Revizija Suda usmjerena je na usklađenost sa sporazumom između Komisije i Europske investicijske banke o financijskom upravljanju Fondom i na postupke praćenja koje je provela Komisija.

8.39. Sud je utvrdio da je 2013. godine financijsko upravljanje Fondom bilo u skladu sa sporazumom između Komisije i Europske investicijske banke te da je Komisija provela prikladne postupke praćenja.

8.40. Europska investicijska banka i Komisija koriste referentni indeks za procjenu godišnje uspješnosti Fonda. Povrat portfelja Fonda u 2013. godini iznosio je 0,7914%, što predstavlja uspješnost u vrijednosti od 34 bazna boda ispod referentne točke.

PRILOG 8.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA ISTRAŽIVANJE I DRUGE UNUTARNJE POLITIKE

	2013.				2012.	2011.	2010.
	Okvirni program	Program cjeloživotnog učenja i program Mladi na djelu	Ostalo	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA							
Ukupan broj transakcija:	89	25	36	150	150	86	73
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ (2)							
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:							
Bez pogreške	42 % (37)	56 % (14)	64 % (23)	49 % (74)	51 %	51 %	61 %
S jednom ili više pogrešaka	58 % (52)	44 % (11)	36 % (13)	51 % (76)	49 %	49 %	39 %
Analiza transakcija s pogreškom							
Analiza prema vrsti pogreške							
Ostali problemi u vezi sa sukladnosti i nemjerljive pogreške:	29 % (15)	27 % (3)	31 % (4)	29 % (22)	32 %	38 %	33 %
Mjerljive pogreške:	71 % (37)	73 % (8)	69 % (9)	71 % (54)	68 %	62 %	67 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI							
Najizglednija stopa pogreške				4,6 %	3,9 %	—	—
Gornja granica pogreške:				6,6 %			
Donja granica pogreške:				2,6 %			
⁽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 ODABRANIH SUSTAVA ZA ISTRAŽIVANJE I DRUGE UNUTARNJE POLITIKE

Procjena ispitanih sustava

Sustav	Potvrđivanje troškovička	Provjera troškovička prije odobravanja plaćanja	Revizije i povrati	Sveukupna procjena
Okvirni program za istraživanje (FP7)	Djelomično djelotvoran	Djelomično djelotvoran	— ⁽¹⁾	Djelomično djelotvoran

⁽¹⁾ Revizije i povrati pružaju jamstvo na višegodišnjoj razini, a ne na razini jedne financijske godine.

PRILOG 8.3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA ISTRAŽIVANJE I DRUGE UNUTARNJE POLITIKE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>Sud preporučuje da Komisija:</p> <ul style="list-style-type: none"> — u području okvirnih programa za istraživanje: <p>1. preporuka:</p> <p>2. pojača rad na uklanjanju pogrešaka pronađenih u međuplačanjima i završnim plaćanjima,</p> <p>2. preporuka:</p> <p>poboljša svoje inicijative za podizanje svijesti korisnika i neovisnih revizora o pogreškama utvrđenim <i>ex post</i> revizijama Suda i Komisije,</p> <p>3. preporuka:</p> <p>osigura da vanjske revizorske kuće koje obavljaju revizije u njeno ime usklade svoje postupke sa smjernicama i standardnom praksom Komisije te posebice poboljšaju kvalitetu njihove revizijske dokumentacije.</p> <p>4. preporuka:</p> <p>Komisija treba:</p> <ul style="list-style-type: none"> — u području drugih unutarnjih politika što je prije moguće uvesti strategiju za <i>ex post</i> revizije za Program podrške politici informacijskih i komunikacijskih tehnologija, uz pomoć iskustva stečenog tijekom provedbe strategije <i>ex post</i> revizija utemeljene na riziku, i to za projekte okvirnih programa. 		X					
		X						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2010.	<p>Sud preporučuje da Komisija:</p> <p>— u području okvirnih programa za istraživanje:</p> <p>1. preporuka:</p> <p>i. slijedi primjer dobre prakse DG INFSO-a, odnosno njegove metode za provođenje <i>ex post</i> revizija koja se temelji na riziku kako bi se dodatno poboljšale Komisijine <i>ex ante</i> kontrole s ciljem utvrđivanja plaćanja s relativno visokom razinom rizika, te</p> <p>2. preporuka:</p> <p>ii. pojača intenzitet svojih aktivnosti radi dodatnog povećanja pouzdanosti revizijskih potvrda i radi podizanja svijesti neovisnih revizora o pravilima o prihvatljivosti rashoda, i to aktivnim informiranjem revizora o slučajevima u kojima su propustili prepoznati neprihvatljivi trošak. (odlomak 6.51).</p> <p>3. preporuka:</p> <p>Komisija treba:</p> <p>— u području Programa za cjeloživotno učenje nastaviti stavljati naglasak na provedbu primarnih kontrola. Pažnju posebno treba posvetiti osiguravanju da nacionalne agencije provjeravaju barem minimalan broj predmeta koji propisuje Komisija te da su sve provjere pravilno dokumentirane. (odlomak 6.51).</p>		X					
		X						

POGLAVLJE 9.

Administrativni i povezani rashodi

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	9.1.-9.6.
Posebne značajke skupine politika	9.3.-9.4.
Revizijski opseg i pristup	9.5.-9.6.
Pravilnost transakcija	9.7.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	9.8.
Opažanja o pojedinim institucijama i tijelima	9.9.-9.17.
Komisija	9.10.-9.12.
Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD)	9.13.-9.15.
Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće, Sud Europske unije i ostale institucije i tijela	9.16.
Revizorski sud	9.17.
Zaključak i preporuke	9.18.-9.20.
Zaključak za 2013. godinu	9.18.
Preporuke	9.19.-9.20.
Prilog 9.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za administrativne i povezane rashode	
Prilog 9.2. – Rezultati ispitivanja sustava za administrativne i povezane rashode	
Prilog 9.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za administrativne i povezane rashode	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

9.1. U ovom je poglavlju prikazana posebna procjena administrativnih i povezanih rashoda institucija i tijela Europske unije ⁽¹⁾. Ključne informacije o obuhvaćenim institucijama i tijelima te troškovima u 2013. godini navedene su u **tablici 9.1.**

Tablica 9.1. – Administrativni i povezani rashodi – ključne informacije za 2013.

(milijuna eura)

Područje politika	Opis	Plaćanja
Administrativni i ostali rashodi	Komisija	6 544
	Europski parlament	1 770
	Europska služba za vanjsko djelovanje	735
	Vijeće	496
	Sud Europske unije	342
	Revizorski sud	132
	Europski gospodarski i socijalni odbor	125
	Odbor regija	87
	Europski ombudsman	10
	Europski nadzornik za zaštitu podataka	7
Ukupna plaćanja za navedenu godinu		10 248
- predujmovi ⁽¹⁾		19
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾		371
Revidirana skupina podataka, ukupno		10 600
Ukupne obveze za navedenu godinu		10 505

⁽¹⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

Izvor: Privremena konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2013. godinu.

⁽¹⁾ U to su uključeni rashodi koji se u općem proračunu svrstavaju u operativne rashode i koji su u većini slučajeva usmjereni na funkcioniranje Komisijine administracije, a ne na izvršavanje politika.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9.2. Sud podnosi zasebna izvješća za agencije i ostala tijela Europske unije (EU), kao i za europske škole⁽²⁾. Sud nije ovlašten za obavljanje financijske revizije Europske središnje banke.

Posebne značajke skupine politika

9.3. Administrativni i povezani rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse (plaće, naknade i mirovine) na koje otpada 60 % ukupnog iznosa, kao i rashode za zgrade, opremu, struju, komunikacije i informacijsku tehnologiju.

9.4. Glavni rizici koji se odnose na administrativne i povezane rashode uključuju neusklađenost s postupcima javne nabave, provedbe ugovora, zapošljavanja te izračuna plaća i naknada.

Revizijski opseg i pristup

9.5. **U dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlja 1. opisuje se cjelokupan pristup i metodologija Suda. Za reviziju administrativnih rashoda i povezanih rashoda, potrebno je naglasiti sljedeće pojedinosti:

- (a) revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 153 platnih transakcija, kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru skupine politika. U 2013. godini uzorak se sastojao od 95 isplata plaća, mirovina i povezanih naknada, 17 plaćanja prema ugovorima koji su povezani sa zgradama te 41 plaćanja u vezi s ostalim rashodima;
- (b) procjenom kontrolnih sustava ispitani su nadzorni i kontrolni sustavi koje primjenjuje svaka institucija i tijelo kako bi postupali u skladu s odredbama Financijske uredbe⁽³⁾;

⁽²⁾ Posebna godišnja izvješća Suda o agencijama i ostalim tijelima objavljuju se u Službenom listu. Posebno godišnje izvješće Suda o europskim školama dostavlja se upravnom odboru europskih škola, dok se primjerak izvješća šalje Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji.

⁽³⁾ *Ex ante* i *ex post* kontrole, funkcija unutarnje revizije, izvješćivanje o iznimkama i standardi unutarnje kontrole.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) procjenama kontrolnih sustava također su ispitani postupci zapošljavanja privremenog i ugovornog osoblja te postupci javne nabave u Komisiji i Sudu Europske unije ⁽⁴⁾;
- (d) pregledana su godišnja izvješća o radu četiriju Komisijinih glavnih uprava i ureda ⁽⁵⁾ ponajprije zaduženih za administrativne rashode te godišnja izvješća svih drugih institucija i tijela;
- (e) revizijom je također obuhvaćeno ispitivanje mirovinskih obveza institucija EU-a ⁽⁶⁾. Rezultati ovog ispitivanja prikazani su u odlomku 1.10.

9.6. Reviziju nad Revizorskim sudom provodi vanjska revizorska kuća ⁽⁷⁾ koja je dostavila revizijsko izvješće o financijskim izvještajima za financijsku godinu od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2013. te jamstveno izvješće o pravilnosti uporabe sredstava Suda i kontrolnih postupaka koji su bili na snazi u 2013. godini (vidjeti odlomak 9.17.).

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

9.7. **Prilog 9.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja transakcija. Od 153 transakcija koje je Sud revidirao, u njih 15 (10 %) postojala je pogreška. Na temelju devet pogrešaka koje je izmjerio, Sud procjenjuje da najizglednija pogreška iznosi 1,0 % ⁽⁸⁾.

ISPITIVANJE ODABRANIH KONTROLNIH SUSTAVA

9.8. **Prilog 9.2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava koje je Sud ispitao.

⁽⁴⁾ Na temelju rotacijskog pristupa koji Sud primjenjuje od 2012. godine, revizijom sustava svake godine obuhvaćene su dvije institucije ili tijela, pri čemu se za svaku instituciju ili tijelo i sustav uzima uzorak transakcija.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Mirovinske obveze rezultat su aktuarskog izračuna Eurostata kojem savjete pruža vanjski savjetnik.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 0,0 % i 2,3 % (što su redom donja, odnosno gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

OPAŽANJA O POJEDINIM INSTITUCIJAMA I TIJELIMA

9.9. Posebna opažanja u nastavku navode se pojedinačno za svaku instituciju ili tijelo EU-a te ne utječu na sveukupnu procjenu iznesenu u odlomcima 9.7. i 9.8. Premda nisu značajna za administrativne i povezane rashode u cjelini, važna su u kontekstu pojedine predmetne institucije ili tijela.

Komisija

9.10. Od četiri ispitana plaćanja za pružanje usluga koje je izvršio Zajednički istraživački centar, u dva su slučaja prisutne pogreške s obzirom na to da popratnom dokumentacijom nije potvrđeno da su sve usluge pružene u skladu s ugovorom.

9.11. Sud je ispitao 66 plaćanja koja je izvršio Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu te utvrdio da su pogreške postojale u tri transakcije u vezi s plaćama i mirovinama te u dva povrata putnih troškova. Osim toga, u 11 su slučajeva utvrđeni nedostaci u upravljanju obiteljskim naknadama do kojih je došlo zbog neažuriranih informacija o privatnom i obiteljskom stanju članova osoblja te pogrešaka u izračunu naknada. Ovi su nedostaci bili slične prirode kao i oni koje je Sud utvrdio prethodnih godina.

9.12. Procjenom kontrolnih sustava na temelju ispitivanja 15 postupaka zapošljavanja i 19 postupaka javne nabave nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci.

ODGOVOR KOMISIJE

9.10. *Komisija prima na znanje oba nalaza te će osigurati sve prateće dokumente kojima može potvrditi da se usluge pružaju u skladu s ugovorima.*

ODGOVOR KOMISIJE

9.11. *Vidjeti odgovor Komisije na preporuku br.1.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD)

9.13. Revizijom je ispitano 11 plaćanja koje je izvršio ESVD. Četiri su se odnosila na isplatu plaća osoblja, od kojih je u jednom postojala pogreška. U istom su plaćanju također utvrđeni nedostaci u upravljanju obiteljskim naknadama, za koje je u ime ESVD-a zadužen Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu na temelju ugovora o razini usluga.

9.14. Ugovor o nabavi sigurnosnih usluga za Delegaciju u Keniji (za koji su plaćanja izvršena u 2013. godini iznosila 865 000 eura) nepravilno je produžen na više od dvije godine. Ovo je produženje proizašlo iz nepravilnosti koje je središnji ured uočio u postupku javne nabave koji je Delegacija pokrenula kako bi pravovremeno zaključila novi ugovor o pružanju sličnih usluga u budućnosti.

9.15. U jednom plaćanju u vezi s ugovorom o informatičkim uslugama postojala je pogreška s obzirom na to da popratnim dokumentima nije potvrđeno da su usluge pružene u skladu s dodijeljenim okvirnim ugovorom. Osim toga, Sud je utvrdio da je pregovarački postupak za zaključivanje ovog ugovora nedostatan dokumentiran.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

9.13. EEAS je u 2012. i 2013. nekoliko puta podsjetio zaposlenike na njihovu obvezu prijavljivanja primanja iz ostalih izvora. Osim toga, prošle je godine Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) povećao broj zemalja za koje se provodi modul za primanja iz drugih izvora. Prema informacijama iz PMO-a od 2014. ta će aktivnost uključivati i Austriju, zemlju podrijetla zaposlenika čija je isplata provjerena.

EEAS je prebacio svoju djelatnost i sredstva za izračun i likvidaciju prihoda (6,5 radnih mjesta) u PMO nakon što je osnovan. EEAS unosi neiskorišten dopust u IT aplikaciju Sysper 2. Nakon unošenja dopusta, PMO automatski isplaćuje naknade bez upletanja EEAS-a i u skladu s programom NAP (Nouvelle Application Paie) kojim upravlja PMO. Podaci iz Syspera2 prenose se u NAP te se tamo izračunava porezna stopa. Stoga smo u kontaktu s PMO-om kako bismo primjereno prilagodili program NAP.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

9.14. Kako je istaknuto u „negativnom mišljenju” iz sjedišta EEAS-a za oba javna natječaja, odbori osnovani na razini delegacija grijehili su uglavnom u otvaranju i ocjeni zahtjeva za sudjelovanje. Izravna je posljedica toga produženje tekućih ugovora na razdoblje duže od početnog trajanja ugovora. Taj postupak javne nabave i obnavljanje nekoliko drugih ugovora o zaštitarskim uslugama preuzela je radna skupina koju je osnovalo sjedište za ugovore o zaštitarskim uslugama u delegacijama. Novi bi se ugovor trebao dodijeliti krajem 2014.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

9.15. Tijekom trajanja projekta ugovaratelj je stavio na raspolaganje nove telekomunikacijske tehnologije kako bi povećao kvalitetu postojećih usluga koje su dio dodijeljenog okvirnog ugovora. Cijene poboljšanja usluga uključene su u odgovarajuće obrasce službe koje čine sastavni dio posebnog ugovora sklopljenog u okviru dodijeljenog okvirnog ugovora.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće, Sud Europske unije i ostale institucije i tijela

9.16. Nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci u 15 postupaka zapošljavanja i 15 postupaka javne nabave koji su ispitani u Sudu Europske unije u okviru procjene kontrolnih sustava. Revizijom nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci u pogledu tema revidiranih za Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće, Europski gospodarski i socijalni odbor, Odbor regija, Europskog ombudsmana ili Europskog nadzornika za zaštitu podataka.

Revizorski sud

9.17. U izvješću vanjskog revizora ⁽⁹⁾ navodi se mišljenje da „financijski izvještaji istinito i pošteno prikazuju financijsko stanje Europskog revizorskog suda na dan 31. prosinca 2013. te njegovo financijsko poslovanje i novčane tokove za tu dovršenu godinu”.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2013. godinu**

9.18. Za ovu skupinu politika,

- ispitivanje transakcija ukazuje na to da najizglednija pogreška prisutna u skupini podataka iznosi 1,0 %.
- ispitani sustavi procijenjeni su kao djelotvorni ⁽¹⁰⁾.

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

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

9.16. *Parlament je primio na znanje primjedbe Revizorskog suda.*

ODGOVOR EUROPSKOG NADZORNIKA ZA ZAŠTITU PODATAKA

9.16. *Europski nadzornik zaštite podataka prima na znanje rezultate ocjene Suda te će i dalje nastojati poboljšati svoj sustav za pravodobno praćenje i nadzor.*

⁽⁹⁾ Vidjeti izvješće vanjskog revizora o financijskim izvještajima iz odlomka 9.6.

⁽¹⁰⁾ Zaključak o sustavima odnosi se samo na sustave koji su odabrani za ispitivanje kako je utvrđeno revizijskim opsegom u odlomku 9.5.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Preporuke

9.19. Sud je procijenio u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 9.3**. U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio dvanaest preporuka. Od tih preporuka, četiri nisu pregledane ove godine zbog načela rotacijskog pristupa Suda. Predmetne institucije i tijela proveli su pet preporuka u većoj mjeri i tri preporuke u određenoj mjeri.

9.20. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje sljedeće:

- **1. preporuka:** Komisija i ESVD trebali bi poduzeti daljnje korake kako bi osigurali da osoblje redovito dostavlja dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje, kao i poboljšati sustave za pravovremenu obradu dokumenata koji utječu na izračun obiteljskih naknada (vidjeti odlomke 9.11. i 9.13.);

9.20.

ODGOVOR KOMISIJE

Ova je preporuka ponovljena i na nju su dani komentari u opažanjima iz 2013.

Poduzete su mjere za ispravak utvrđenih pogrešaka.

Uvedeno je automatsko ažuriranje iznosa naknada slične prirode koje je potpuno operativno. Automatskim ažuriranjem već je obuhvaćeno više od 90 % stanovništva. Razvijaju se daljnja proširenja. Dodatne provjere izvršavaju se u okviru postojećih postupaka izvršavaju se (početak/kraj službe).

Modul kojim se omogućuje prijavljivanje naknada slične prirode proveden je 2013. Još jedan modul kojim se omogućuje prijavljivanje promjene poslovne djelatnosti bračnog druga pokrenut je krajem lipnja 2014.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

EEAS je podsjetio zaposlenike na obvezu da propisno dostave ažurirane informacije o osobnoj situaciji, a posebno da prijave sva primanja iz drugih izvora.

EEAS je u 2012. i 2013. poslao poruku e-pošte svim zaposlenicima koji su prijavili primanja iz drugih izvora u kojoj ih podsjeća da ažuriraju svoju izjavu.

Osim toga, podsjetnik svim zaposlenicima EEAS-a objavljen je u tjednom kratkom izvješću i na web-mjestu EEAS-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** ESVD bi trebao unaprijediti izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave tako što će njegov središnji ured u većoj mjeri pružati potporu i smjernice delegacijama (vidjeti odlomke 9.14. i 9.15.).

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

U skladu s financijskim propisima javna nabava u sjedištu i delegacijama u iznosu većem od 60 000 EUR zahtijeva javni natječaj i podložna je provjeri prije objave poziva na nadmetanje ili potpisivanja ugovora. Provjera postupaka i natječajne dokumentacije vrši se u posebnoj odjelu glavne uprave. Taj odjel pruža potporu javnim naručiteljima tijekom svih faza javnog natječaja.

Obrasci i dobra praksa dijele se među operativnim službama u određenim delegacijama kako bi se poboljšala njihova kvaliteta i smanjili rizici javnih naručitelja.

Zahvaljujući tom novom sustavu, od 2012. zabilježeno je znatno poboljšanje kvalitete javnih natječaja koje pripremaju operativni odjeli i delegacije.

Posebna se pozornost pridaje ugovorima o zaštitarskim uslugama budući da za te ugovore delegacije diljem svijeta najčešće raspisuju javni natječaj.

Krajem 2013. radna skupina sastavljena od članova odjela za ex-ante kontrolu i odjela za zaštitu na terenu osnovana je kako bi se pojednostavio postupak javne nabave povezane s zaštitarskom djelatnošću i osiguralo poštovanje rokova.

PRILOG 9.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA ADMINISTRATIVNE I OSTALE RASHODE

	2013.			2012.	2011.	2010.
	Rashodi povezani s osobljem	Rashodi povezani sa zgradama	Ostali rashodi			
VELIČINA I SASTAV UZORKA						
Ukupan broj transakcija:	95	17	41	153	56	58
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ (2)						
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:						
Bez pogreške	94 % (89)	82 % (14)	85 % (35)	90 % (138)	93 %	93 %
S jednom ili više pogreški	6 % (6)	18 % (3)	15 % (6)	10 % (15)	7 %	7 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI						
Najizglednija stopa pogreške				1,0 %	0,0 %	0,1 %
Gornja granica pogreške				2,3 %		
Donja granica pogreške				0,0 %		

Napomene:

⁽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 zgradama predstavljaju stvaran broj transakcija.

PRILOG 9.2.

REZULTATI ISPITIVANJA SUSTAVA ZA ADMINISTRATIVNE I POVEZANE RASHODE

Procjena ispitanih sustava

Predmetni sustav	Komisija	Sud Europske unije	Ostale institucije i tijela	Sveukupna procjena
Ključne kontrole utvrđene Financijskom uredbom i standardima unutarnje kon- trole	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno	Djelotvorno
Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja	Djelotvorno	Djelotvorno	Nije procijenjeno	Djelotvorno
Javna nabava	Djelotvorno	Djelotvorno	Nije procijenjeno	Djelotvorno

PRILOG 9.3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA ADMINISTRATIVNE I POVEZANE RASHODE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor institucije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>1. preporuka (Europski parlament): <i>Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i naknada koje prima osoblje</i> Europski parlament trebao bi poduzeti korake kako bi osigurao da osoblje u prikladnim vremenskim razmacima dostavlja dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje te uvesti sustav za pravovremeno praćenje tih dokumenata (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 9.1.2.).</p> <p>2. preporuka (Komisija): <i>Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i naknada koje prima osoblje</i> Komisija bi trebala poduzeti korake kako bi osigurala da osoblje u prikladnim vremenskim razmacima dostavlja dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje te uvesti sustav za pravovremeno praćenje tih dokumenata (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 9.1.9.).</p>		<p>Revizijom nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci u upravljanju obiteljskim naknadama (vidjeti odlomak 9.1.6.).</p>					<p>Parlament je primio na znanje primjedbe Revizorskog suda.</p> <p>Modul kojim se omogućuje prijavljivanje naknada slične prirode proveden je 2013. Još jedan modul kojim se svakom članu osoblja omogućuje da prijavi promjenu poslovne djelatnosti bračnog druga pokrenut je krajem lipnja 2014. Pravo na naknadu za kućanstvo sada se odobrava samo na temelju dostavljene izjave o prihodima bračnog druga. U dolazećim mjesecima trebalo bi biti moguće i automatsko ukiđanje prava na naknadu za uzdržavanu djecu stariju od 18 godina ako nije dostavljena godišnja potvrda o obrazovanju.</p>

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor institucije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)		Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>3. preporuka (Europska služba za vanjsko djelovanje): <i>Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i naknada koje osoblje prima</i> Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi poduzeti korake kako bi osigurala da osoblje u prikladnim vremenskim razmacima dostavlja dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje te uvesti sustav za pravovremeno praćenje tih dokumenata (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 9.25.).</p> <p>4. preporuka (Europski parlament): <i>Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja</i> Europski parlament trebao bi poduzeti korake kako bi osigurao da se pri zaključivanju, produživanju ili mijenjanju ugovora o zapošljavanju za osoblje koje nije stalno zaposleno primjenjuju odredbe odgovarajućih uredbi (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 9.13.). Također bi trebao osigurati da se utvrdi prikladna dokumentacije kojom bi se obrazložile odluke o zapošljavanju (vidjeti godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomak 7.15.).</p>		Nedostaci su i dalje bili prisutni u upravljanju obiteljskim naknadama (vidjeti odlomak 9.13.).				<p>EEAS je podstetio zaposlenike na obvezu da propisno dostave ažurirane informacije o osobnoj situaciji, a posebno da prijave sva primanja iz drugih izvora.</p> <p>EEAS je u 2012. i 2013. poslao poruku e-pošte svim zaposlenicima koji su prijavili primanja iz drugih izvora u kojoj ih podsjećajući da ažuriraju svoju izjavu.</p> <p>Osim toga, podsjetnik svim zaposlenicima EEAS-a objavljen je u tjednom kratkom izvješću i na web-mjestu EEAS-a.</p>	
		Revizijom iz 2012. godine nisu utvrđene pogreške ili nedostaci u ispitivanju 15 postupaka zapošljavanja (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 9.11.).				<p>Parlament je primio na znanje primjedbe Revizorskog suda.</p>		

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor institucije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)	Nedostatni dokazi		
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri					
2011.	<p>5. preporuka (Europski gospodarski i socijalni odbor): Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja</p> <p>Europski gospodarski i socijalni odbor trebao bi poduzeti korake kako bi osigurao da se pri zaključivanju, pruživanju ili mijenjanju ugovora o zapošljavanju za osoblje koje nije stalno zaposleno primjenjuju odredbe odgovarajućih uredbi (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.23. i 9.24.).</p> <p>6. preporuka (Europska služba za vanjsko djelovanje): Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja</p> <p>Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi poduzeti korake kako bi osigurala da se pri zaključivanju, pruživanju ili mijenjanju ugovora o zapošljavanju za osoblje koje nije stalno zaposleno primjenjuju odredbe odgovarajućih uredbi (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 9.26.).</p> <p>7. preporuka (Europski parlament): Javna nabava</p> <p>Europski parlament trebao bi osigurati da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.15. do 9.17.).</p>				X				<p>Tijekom prijelaznog razdoblja kada je velik broj diplomata iz država članica zaposlen kao privremeno osoblje, neki su ugovori potpisani neko vrijeme nakon što su zaposlenici preuzeli svoje dužnosti.</p> <p>Riječ je o iznimnim slučajevima. Sve su osobe zaposlene u skladu sa standardnim i redovnim postupkom.</p> <p>EEAS se pobrinuo da se takvi slučajevi ne ponove.</p> <p>Parlament je primio na znanje primjedbe Revizorskog suda.</p>

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor institucije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)		Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011	<p>8. preporuka (Europsko vijeće i Vijeće): <i>Javna nabava</i> Vijeće bi trebalo osigurati da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 9.18.).</p> <p>9. preporuka (Komisija): <i>Javna nabava</i> Komisija bi trebala osigurati da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.20. i 9.21.).</p>		U većoj mjeri Sud u 2012. godini nije utvrdio ozbiljne pogreške ili nedostatke u ispitivanju 15 postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 9.14.).	U određenoj mjeri				
			Revizijom nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci u upravljanju postupcima javne nabave (vidjeti odlomak 9.12.).					Predmetne su službe sredinom 2011. uvele nekoliko nekoliko mjera pojednostavljenja u području javne nabave u cilju poboljšanja kvalitete natječajne dokumentacije. Osigurava se usklađenost s Financijskom uredbom uz sudjelovanje u više javnih natječaja.

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku					Odgovor institucije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)		Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011	<p>10. preporuka (Europska služba za vanjsko djelovanje): <i>Javna nabava</i></p> <p>Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi osigurati da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 9.28.).</p>			<p>Revizijom su utvrđeni nedostatci u postupcima javne nabave (vidjeti odlomke 9.14. i 9.15.).</p> <p>U određenoj mjeri</p>			<p>U skladu s financijskim propisima javna nabava u sferi štampu i delegacijama u iznosu većem od 60 000 EUR zahtijeva javni natječaj i podložna je provjeri prije objave poziva na nadmetanje ili potpisivanja ugovora. Provjera postupaka i natječajne dokumentacije vrši se u posebnom odjelu glavne uprave. Taj odjel pruža potporu javnim naručiteljima tijekom svih faza javnog natječaja.</p> <p>Obrasci i dobra praksa dijele se među operativnim službama u određenim delegacijama kako bi se poboljšala njihova kvaliteta i smanjili rizici javnih naručitelja.</p> <p>Zahvaljujući tom novom sustavu, od 2012. zabilježeno je znatno poboljšanje kvalitete javnih natječaja koje pripremaju operativni odjeli i delegacije.</p> <p>Posebna se pozornost pridaje ugovorima o zaštitarskim uslugama budući da za te ugovore delegacije diljem svijeta najčešće raspisuju javni natječaji.</p> <p>Krajem 2013. radna skupina sastavljena od članova odjela za ex-ante kontrolu i odjela za zaštitu na terenu osnovana je kako bi se pojednostavio postupak javne nabave povezano s zaštitarskom djelatnošću i osiguralo poštovanje rokova.</p>	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor institucije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2010.	<p>11. preporuka (Europski gospodarski i socijalni odbor): <i>Javna nabava</i> Europski gospodarski i socijalni odbor trebao bi osigurati da dužnosnici za ovjeravanje raspoložu prikladnim povjerenjama te boljim smjernicama kako bi se unaprijedila izrada, koordinacija i provedba postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomak 7.27.).</p> <p>12. preporuka (Odbor regija): <i>Javna nabava</i> Odbor regija trebao bi osigurati da službenici za ovjeravanje raspoložu prikladnim provjerenjama i boljim smjernicama kako bi se unaprijedila izrada, koordinacija i provedba postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomke 7.29. i 7.30.).</p>				X			
							X	

(*) Provedba ovih preporuka pratit će se u nadolazećim godinama u skladu s rotacijskim pristupom temeljitom ispitivanju unutarnjeg nadzora u institucijama i tijelima.

POGLAVLJE 10.

Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	10.1.-10.2.
Dio 1. – Uspješnost u prvom planu	10.3.-10.16.
Programsko razdoblje od 2007. do 2013. Godine	10.4.-10.10.
Programsko razdoblje od 2014. do 2020. Godine	10.11.-10.16.
Dio 2. – Komisijino izvješćivanje o uspješnosti	10.17.-10.39.
Komisijina izvješća Europskom parlamentu i Vijeću	10.18.-10.22.
Pregled izvješća o ocjeni financija objavljenog u lipnju 2014. Godine	10.23.-10.26.
Planiranje i izvješćivanje o uspješnosti na razini glavnih uprava	10.27.-10.39.
Općenito	10.28.-10.31.
Planiranje i izvješćivanje o uspješnosti u trima odabranim glavnim upravama	10.32.-10.39.
Dio 3. – Rezultati revizije uspješnosti koju je proveo Sud	10.40.-10.55.
Tematska izvješća Suda iz 2013. Godine	10.41.-10.52.
Dodana vrijednost EU-a	10.44.-10.48.
„Mrtvi teret”	10.49.-10.52.
Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća	10.53.-10.55.
Zaključak i preporuke	10.56.-10.65.
Zaključak	10.56.-10.63.
Preporuke	10.64.-10.65.

Prilog 10.1. – Tematska izvješća koja je Revizorski sud usvojio u 2013. godini

Prilog 10.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

10.1. U ovom se poglavlju govori o uspješnosti. Uspješnost se u Europskoj uniji (EU) procjenjuje na temelju načela dobrog financijskog upravljanja (ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost) ⁽¹⁾ te obuhvaća:

- (a) uložena sredstva (engl. *inputs*) – financijska, ljudska, materijalna, organizacijska ili regulatorna sredstva potrebna za provedbu programa;
- (b) izlazne proizvode (engl. *outputs*) – ostvarene rezultate programa;
- (c) rezultate (engl. *results*) – neposredne učinke programa na izravne korisnike ili primatelje;
- (d) učinke (engl. *impacts*) – dugoročne promjene u društvu koje se, barem djelomično, mogu pripisati djelovanju EU-a.

10.2. Ovo je poglavlje podijeljeno na tri dijela. U prvom dijelu govori se o proračunskim pravilima EU-a i njihovoj planiranoj usmjerenosti na uspješnost. U drugom dijelu iznose se opažanja Suda o određenim aspektima Komisijina izvješćivanja o uspješnosti, uključujući i izvješća Europskom parlamentu i Vijeću, četvrto izvješće o ocjeni financija ⁽²⁾ te godišnja izvješća o radu koja su sastavili ravnatelji glavnih uprava u Komisiji. U trećem dijelu naglasak je stavljen na neke od glavnih tema iz tematskih izvješća Suda iz 2013. godine ⁽³⁾ u vezi s uspješnošću, te na praćenje provedbe preporuka koje je Sud iznio.

DIO 1. – USPJEŠNOST U PRVOM PLANU

10.3. U ovom dijelu poglavlja analizira se u kojoj je mjeri u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine u prvi plan stavljena uspješnost, zajedno s trošenjem sredstava u skladu s pravilima, te se razmatraju uvedene promjene za programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine.

⁽¹⁾ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica, članak 27.; stavljena izvan snage Uredbom (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.), članak 30. (stupila na snagu 1. siječnja 2013.).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Tematska izvješća Suda obuhvaćaju proračun EU-a, kao i europske razvojne fondove.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine

10.4. Za velike dijelove proračuna EU-a, posebice one koji su pod podijeljenim upravljanjem, gornja granica rashoda prema naslovima višegodišnjeg financijskog okvira podijeljena je na godišnja odobrena sredstva po državama članicama. Komisija smatra da su tako odobrena sredstva nužna za izradu programa i za *ex ante* postavljanje mjerljivih ciljnih vrijednosti. Međutim, Sud je već isticao da je teško ostvariti dobre kvalitativne rezultate iz programa čiji je implicitni, a u stvarnosti često i glavni cilj, da države članice apsorbiraju dodijeljena sredstva ⁽⁴⁾.

10.5. Ta je teškoća istaknuta i u tematskom izvješću Suda o djelotvornosti komponente za okoliš koja je dio programa LIFE ⁽⁵⁾ – „glavnog oslonca za zaštitu okoliša EU-a”. Sud je zaključio da su okvirna nacionalna dodijeljena sredstva otežala odabir najboljih projekata jer projekti nisu birani samo prema svojoj vrijednosti, nego i prema državi članici iz koje potječu. Nacionalna dodijeljena sredstva značila su da je konkurencija za odabir najboljih projekata koji će se financirati postojala na nacionalnoj razini, unutar pojedinih država članica, umjesto na razini cijele Europe. Slijedom toga, neki projekti kojima su dodijeljena sredstva tijekom postupka odabira ocijenjeni su lošije nego neki drugi projekti kojima nisu dodijeljena sredstva ⁽⁶⁾.

10.4. Proračunsko je tijelo smatralo da su godišnja odobrena sredstva po državi članici važan instrument za postizanje sporazuma o višegodišnjem financijskom okviru. Kao posljedica toga, odobrena su sredstva donesena u okviru pravnih osnova.

Međutim, apsorpcija sredstava nije implicitan cilj, već preduvjet za postizanje rezultata.

10.5. U okviru izravnog upravljanja Komisija je u novoj Uredbi o programu LIFE predložila uklanjanje okvirnih nacionalnih odobrenih sredstava. Do njihova potpunog ukidanja doći će u sljedećem programskom razdoblju.

⁽⁴⁾ Godišnje izvješće Suda za 2012. godinu, odlomak 10.4. Vidjeti i mišljenje Suda br. 7/2011 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj (EFRR), Europskom socijalnom fondu (ESF), Kohezijskom fondu (KF), Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (EPFRR) te Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (EPPR), 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 4. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (Financijski instrument za okoliš). Program LIFE nije pod podijeljenim upravljanjem, nego njime izravno upravlja Komisija.

⁽⁶⁾ Tematsko izvješće br. 15/2013: „Je li komponenta okoliš programa LIFE bila djelotvorna?”, odlomci 17. do 21.) (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.6. Primjeri opće usmjerenosti na potrošnju nauštrb ostvarivanja rezultata izneseni su u nizu tematskih izvješća objavljenih 2013. godine, koja se bave područjem ruralnog razvoja. Revizijom Komisijina zajedničkog okvira praćenja i evaluacije utvrđeno je da su države članice i Komisija bile usredotočene na financijsku provedbu, tj. potrošnju proračunskih sredstava, umjesto na ostvarivanje rezultata⁽⁷⁾. Revizijama potpore prehrambeno-prerađivačkoj industriji i mjera za poticanje raznovrsnosti ruralnog gospodarstva utvrđeni su primjeri u kojima su države članice utrošile novac u projekte za koje je, po njihovim vlastitim sustavima odabira, bilo vjerojatno da će vrlo malo pridonijeti ciljevima EU-a⁽⁸⁾.

10.7. Nastojalo se da se zakonodavni okvir za razdoblje od 2007. do 2013. godine na još jedan način usmjeri poglavito na trošenje sredstava u skladu s pravilima, i to financijskim ispravcima i povratima sredstava. U godišnjem izvješću za 2012. godinu navode se mjere koje Komisiji stoje na raspolaganju kada se trošenje sredstava EU-a pod podijeljenim upravljanjem ne odvija sukladno pravilima. Ovisno o okolnostima, uporaba financijskih ispravaka i povrata sredstava može dovesti do toga da ili država članica ili krajnji korisnik ostanu bez financijskih sredstava⁽⁹⁾.

10.8. Ako su države članice suglasne da rashodi u području kohezije nisu sukladni s pravilima, u pravilu imaju mogućnost zamjene neprihvatljivih projekata. Države članice svake godine obavješćuju Komisiju o visini zamjenskih rashoda. Međutim, Komisija ne analizira zamijenjene rashode niti procjenjuje njihov mogući utjecaj na uspješnost politike u cjelini.

10.9. Navedeni aspekti zakonodavnog okvira, tj. financijski ispravci i povrati sredstava te zamjenski projekti, aktiviraju se zbog problema s usklađenosti. Međutim, ne postoji ekvivalentni postupak ako se projektima ili programima ne ostvare učinci i rezultati koji se od njih očekuju.

ODGOVORI KOMISIJE

10.6. U svojoj nadzornoj ulozi Komisija je tijekom cijelog programskog razdoblja 2007.–2013. naglašavala potrebu veće selektivnosti i ciljanja u provedbi programa ruralnog razvoja.

Što se tiče zajedničkog okvira praćenja i evaluacije u području ruralnog razvoja, svi dostupni podaci i informacije, poput financijskih podataka, podataka o praćenju i nalaza evaluacije, uzimaju se u obzir na godišnjim sastancima s državama članicama radi ocjene napretka u provedbi programa i eventualnih potreba za usklađenjem njihovih strategija i financijskih odobrenih sredstava.

10.8.–10.9. U skladu s pravnim okvirom koji se primjenjivao u razdoblju 2007.–2013. u kontekstu podijeljenoga upravljanja, države članice dužne su dostaviti samo informacije o iznosu zamijenjenih nepravilnih izdataka (članak 20. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1828/2006). One ne pružaju informacije kojima bi se omogućilo povezivanje zamijenjenih iznosa s određenim projektima koji daju izlazne proizvode i rezultate jer za to ne postoji pravni uvjet.

⁽⁷⁾ Tematsko izvješće br. 12/2013: „Mogu li Komisija i države članice dokazati da su proračunska sredstva EU-a koja su izdvojena za politiku ruralnog razvoja dobro iskorištena?“, odlomci 58. do 75. i 81.) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Tematsko izvješće br. 1/2013: „Je li potpora EU-a prehrambeno-prerađivačkoj industriji bila djelotvorna i učinkovita u ostvarivanju dodane vrijednosti za poljoprivredne proizvode?“, odlomak 38.; tematsko izvješće br. 6/2013: „Jesu li države članice i Komisija ostvarile vrijednost za uloženi novac u okviru mjera za poticanje raznovrsnosti ruralnog gospodarstva?“, odlomci 31. i 87.) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Sve pojedinosti dostupne su u godišnjem izvješću Suda za 2012. godinu, odlomci 1.20. do 1.35.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.10. Na temelju svog revizijskog rada, Sud je utvrdio da se pri odabiru projekata pod podijeljenim upravljanjem, što je pitanje država članica, ponajprije vodi računa o potrebi da se potroše dostupna sredstva EU-a, zatim o potrebi usklađenosti s pravilima, te na samom kraju, i to samo u ograničenoj mjeri, o njihovoj očekivanoj uspješnosti⁽¹⁰⁾. Budući da se zamjenski projekti odabiru na isti način kao i projekti koji se zamjenjuju, i na njih se primjenjuje isti obrazac prioriteta. Prema mišljenju Suda, tijekom cijelog projektnog ciklusa jednaka važnost trebala bi se pridavati usklađenosti i uspješnosti.

Programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine

10.11. U odgovoru na godišnje izvješće Suda za 2012. godinu Komisija je istaknula da će se novo programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine više usmjeriti na uspješnost, naglasivši pet posebnih aspekata⁽¹¹⁾:

- (a) novi pristup evaluaciji, kako je utvrđeno Uredbom o zajedničkim odredbama⁽¹²⁾. Još je prerano za procjenu djelovanja novih mehanizama;
- (b) makroekonomski uvjeti kojima se isplata sredstava EU-a povezuje s time ispunjavaju li države članice obveze u vezi s gospodarskim upravljanjem koje su određene putem Europskog semestra⁽¹³⁾. Ako ih države članice ne ispunjavaju, Komisija može privremeno obustaviti plaćanja sve do izmjene sporazuma o partnerstvu (vidjeti okvir 10.1.) ili relevantnih programa⁽¹⁴⁾;

10.10. Komisija navodi da je kriterij uspješnosti ugrađen u postupak odabira svih financiranih projekata.

Primjenom kriterija ponderiranog odabira države članice trebale bi moći prepoznati projekte koji bi mogli najbolje pridonijeti postizanju rezultata.

⁽¹⁰⁾ Do sličnih zaključaka došla je i Komisijina Služba za unutarnju reviziju tijekom revizija sustava za mjerenje uspješnosti u Glavnoj upravi (GU) za regionalnu politiku (DG REGIO) i GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (DG EMPL), o kojima su izvješća podnesena u prosincu 2013. godine.

⁽¹¹⁾ Vidjeti odgovor Komisije na godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 10.3. Izmijenjene obveze primjenjuju se na europske strukturne i investicijske fondove tj. na EFRR i ESF, KF, EPFRR i EFPR. Utvrđene su Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.), koja se ponekad naziva Uredbom o zajedničkim odredbama.

⁽¹²⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članci 54. do 57. i 114.

⁽¹³⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članak 23.

⁽¹⁴⁾ U prethodnom programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine zakonski su akti omogućavali privremeno ukidanje obveza povezanih s Kohezijskim fondom samo u kontekstu nepridržavanja postupka u slučaju prekomjernog deficita. Do takvog privremenog ukidanja došlo je jednom, i to u Mađarskoj. Međutim, navedeno privremeno ukidanje nikad se nije provelo budući da je Mađarska dostavila izmijenjeni program konvergencije prije nego je privremeno ukidanje stupilo na snagu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 10.1. – Sporazumi o partnerstvu

U središtu izmijenjenog okvira kojim su uređene isplate iz europskih strukturnih i investicijskih fondova nalaze se sporazumi o partnerstvu pojedinačnih država članica i Komisije. U tim je sporazumima utvrđeno kako određena država članica namjerava upotrijebiti dostupna sredstva EU-a za ispunjenje svojih ciljeva, pri čemu su dodatne pojedinosti (primjerice, o ciljnim vrijednostima i ključnim etapama) navedene u operativnim programima niže razine ⁽¹⁵⁾.

- (c) pojačanu logiku intervencija kojom se ciljevi EU-a povezuju s ciljevima država članica. Pri planiranju operativnih programa države članice dužne su usredotočiti se na željene rezultate prije razmatranja načina njihova ostvarenja;
- (d) *ex ante* uvjeti čiji je cilj osigurati da su uspostavljeni odgovarajući okviri za djelotvornu uporabu europskih strukturnih i investicijskih fondova, poput postojanja relevantnih strategija/planova ⁽¹⁶⁾. Države članice dužne su u sporazumima o partnerstvu i operativnim programima dokazati pridržavanje relevantnih *ex ante* uvjeta ili izraditi planove prema kojima bi to napravile do kraja 2016. godine. U protivnome, Komisija može privremeno obustaviti plaćanja;
- (e) pričuva za uspješnost, o kojoj je riječ u nastavku.

10.12. **Pričuva za uspješnost** (tzv. pričuva za ostvarenje postignuća) glavni je poticaj državama članicama da nastave biti usmjerene na uspješnost i kada se programi počnu provoditi ⁽¹⁷⁾. Planirani način djelovanja pričuve za uspješnost objašnjen je u okviru 10.2.

Okvir 10.2. – Pričuva za uspješnost

U člancima 20. do 22. Uredbe (EU) br. 1303/2013 utvrđen je način djelovanja pričuve za uspješnost (tzv. pričuve za ostvarenje postignuća). U nastavku su njezine glavne značajke.

- Na početku programskog razdoblja, Komisija i svaka država članica u sporazumima o partnerstvu i operativnim programima dogovaraju koji će posebni prioriteti u sklopu programa biti osnova za dodjeljivanje pričuve za uspješnost u visini od 6 %.

10.12. *Pričuva za uspješnost jedan je od glavnih alata kojima se države članice potiče da se usmjere na uspješnost. Programi s jasnim pokazateljima i transparentnim izvješćivanjem o njima isto su tako važni sa stajališta odgovornosti te potiču usmjerenost na uspješnost.*

⁽¹⁵⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članci 15. do 17.

⁽¹⁶⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članak 19.

⁽¹⁷⁾ Osim toga, u razdoblju od 2014. do 2020. godine po prvi put postoji obveza da se podatci objavljuju, da godišnja izvješća o provedbi sadrže sažetke namijenjene građanima te da se objavljuju izvješća o ocjeni financija. Time se želi potaknuti javna rasprava o izlaznim proizvodima i ostvarenim rezultatima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Komisija će 2019. godine, zajedno s državama članicama, procijeniti ostvarivanje ključnih etapa u programima za odabrane prioritete na temelju godišnjih izvješća o provedbi koje države članice dostave tijekom te godine.
- Ako se bude smatralo da je razina uspješnosti zadovoljavajuća, Komisija će osloboditi pričuvu za uspješnost u visini od 6 %. Ako to ne bude slučaj, države članice predložiti će preraspodjelu pričuve na druge prioritete.
- Ako budu postojali dokazi da je u dosezanju ključnih etapa bilo „ozbiljnih propusta”, Komisija u određenim okolnostima može privremeno obustaviti isplatu pričuve za uspješnost.

10.13. Za razdoblje od 2007. do 2013. godine ⁽¹⁸⁾ (ali ne i za EPFRR), mogućnost korištenja pričuve za uspješnost delegirana je državama članicama ⁽¹⁹⁾. Međutim, samo su dvije države članice, Poljska i Italija, odlučile iskoristiti tu mogućnost, u oba slučaja s malo ili bez istinske usredotočenosti na uspješnost.

10.14. Povećanje djelotvornosti pričuve za uspješnost u odnosu na ranija razdoblja ovisit će, primjerice, o uspjehu Komisije u:

- (a) Dogovaranju prikladnih ciljnih vrijednosti i ključnih etapa na početku programskog razdoblja. Te ciljne vrijednosti potrebno je postaviti na pravu razinu: trebaju biti dovoljno zahtjevne da njihovo dosezanje nije puka formalnost, ali i ostvarive u okviru mogućnosti određene države članice.
- (b) Prikupljanju točnih, pouzdanih i pravodobnih podataka od država članica kako bi se odredilo jesu li ciljne vrijednosti dosegnute.

⁽¹⁸⁾ Pričuva za uspješnost, koja je uređena različitim postupcima, postojala je i za strukturne fondove u programskom razdoblju od 2000. do 2006. godine. Međutim, Sud je revizijom tih i sličnih mehanizama (tematsko izvješće br. 1/2007, odlomak III.) zaključio da pričuva za uspješnost nije pridonijela usredotočenosti na uspješnost, nego da se „poglavito koristila za povećanje razine potrošnje sredstava umjesto za usmjeravanje potrošnje sredstava na područja koja su se pokazala osobito djelotvornima. Komisija je naglasila važnost apsorpcije sredstava.”

⁽¹⁹⁾ Uredba 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 stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.), članak 50.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.15. Međutim, ključne etape koje se primjenjuju u vezi s pričuvom za uspješnost sadržavat će financijske pokazatelje, pokazatelje izlaznih proizvoda te, samo po potrebi, pokazatelje rezultata⁽²⁰⁾. Tematskim izvješćima Suda u pravilu nisu otkriveni znatni problemi u vezi s izlaznim proizvodima: teškoće uglavnom nastaju na razini rezultata/činaka. U praksi, pokazatelji rezultata tek će se ograničeno koristiti u vezi s pričuvom za uspješnost budući da Komisija ne planira koristiti pokazatelje rezultata ni za jedno područje osim za ESF, uz objašnjenje da programi koje financira EU sami po sebi nemaju dovoljnog utjecaja na ostvarivanje rezultata te da može proteći dosta vremena između potrošnje sredstava i ostvarenja rezultata. U Uredbi se također navodi da se pokazatelji rezultata ne mogu uzeti u obzir pri odlučivanju o tome treba li privremeno obustaviti isplatu pričuve za uspješnost ili naložiti financijske ispravke. Uvođenje financijskih pokazatelja kao osnove za isplate pričuve za uspješnost predstavlja rizik od ponovnog stavljanja naglaska na apsorpciju sredstava umjesto na uspješnost.

10.16. Novi su mehanizmi dobrodošli te uspostavljanje pričuve za uspješnost može potaknuti veću usredotočenost na rezultate. Međutim, vjerojatno je da će učinak biti tek sporedan budući da u okviru za razdoblje od 2014. do 2020. godine još nema pravih financijskih poticaja ili sankcija u vezi s rezultatima ostvarenim financijskim sredstvima EU-a.

DIO 2. – KOMISIJINO IZVJEŠĆIVANJE O USPJEŠNOSTI

10.17. U ovom dijelu poglavlja riječ je o trima sastavnim dijelovima izvješćivanja o uspješnosti, a to su: okvir za izvješćivanje o Komisijinoj uspješnosti, četvrto izvješće o ocjeni financija i izvješćivanje o uspješnosti na razini Komisijinih glavnih uprava.

10.16. *Svrha objave podataka o uspješnosti iz godišnjih izvješća o provedbi te zahtjeva za ocjenjivanje (obveza najmanje jedne ocjene učinka za svaki prioritet) jest potaknuti debatu o politici i stvarnu odgovornost.*

Nadalje, kako je predviđeno regulatornim okvirom iz 2014.–2020. (članak 22. stavci 6. i 7. Uredbe (EU) br. 1303/2013), Komisija će moći sankcionirati države članice u slučaju ozbiljnog podbačaja na temelju pregleda uspješnosti (članak 22. stavak 6. Uredbe (EU) br. 1303/2013) te po završetku programa (članak 22. stavak 7.).

⁽²⁰⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, Prilog II., stavak 2.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Komisijina izvješća Europskom parlamentu i Vijeću

10.18. Komisija sastavlja brojne publikacije o različitim temama i za različitu publiku. Zakonom je obvezna svake godine podnositi izvješće o uspješnosti provedbe obveza u vezi s izvršenjem proračuna ⁽²¹⁾ u trima različitim dokumentima ⁽²²⁾, a to su:

- (a) izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju koje sadržava opis ostvarenih ciljeva u određenoj godini, u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja ⁽²³⁾;
- (b) objedinjeno izvješće koje predstavlja sažetak godišnjih izvješća o radu u kojima se, između ostaloga, izvješćuje o ostvarenim rezultatima politika ⁽²⁴⁾; te
- (c) izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata ⁽²⁵⁾.

10.18. U skladu s trenutačnom praksom, svako od tri izvješća služi drugoj svrsi, a međusobno se nadopunjuju. Objedinjeno izvješće usmjereno je na upravljačka dostignuća Komisije, izvješće o ocjeni financija iz članka 318. usmjereno je na rezultate programa potrošnje, a izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju na proračunske aspekte i proračunsko upravljanje.

⁽²¹⁾ Članak 317. UFEU-a.

⁽²²⁾ Osim toga, na temelju članka 249. stavka 2. UFEU-a Komisija je dužna svake godine objaviti „opće izvješće o aktivnostima Unije”. To je izvješće namijenjeno širem čitateljstvu te na visokoj razini opisuje aktivnosti Komisije, drugih tijela EU-a i država članica. Ne predstavlja analizu Komisijina izvršenja proračuna.

⁽²³⁾ Članak 142. Financijske uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 i Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 362, 31.12.2012., str. 1), članak 227.

⁽²⁴⁾ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije kojom se stavlja izvan snage Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002, članak 66. stavak 9.

⁽²⁵⁾ Članak 318. UFEU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.19. U praksi, u izvješću o proračunskom i financijskom upravljanju i u objedinjenom izvješću ili nema informacija o uspješnosti ili ih je malo. Iako se u objedinjenom izvješću za 2013. godinu navode neke opće informacije o Komisijinu okviru za upravljanje uspješnošću, u njemu se ne iznose nikakvi detalji o tome što se te godine postiglo proračunom EU-a.

10.20. Sva su tri izvješća u skladu sa zakonskim aktima upućena Europskom parlamentu i Vijeću⁽²⁶⁾. Kada je riječ o rokovima, Komisiji je cilj objaviti izvješće o ocjeni financija i objedinjeno izvješće u lipnju godine n+1, dok se u Financijskoj uredbi navodi da bi se izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju trebalo sastaviti ranije, do 31. ožujka godine n+1. Izvješće o ocjeni financija posebno je namijenjeno za upotrebu u postupku davanja razrješenice, ali zakonskim aktima osim toga nije pojašnjena konkretna svrha svakog izvješća. Stoga se, zajednički gledano, u ovim trima izvješćima pojavljuju preklapanja uzrokovana zakonskim aktima, kao i propusti te nedosljednosti.

10.19. Što se tiče izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju (RBFM), u Pravilima za primjenu zaista se navodi da je u tom izvješću potrebno opisati postignute ciljeve. Međutim, dok Sud smatra da se to odnosi na ciljeve politike, Komisija vjeruje da se to odnosi na ciljeve u području upravljanja proračunom. U članku 227. Pravila za primjenu navodi se da je „potrebno da izvješće opisuje ciljeve postignute u određenoj godini, u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja”. U izvješću o proračunskom i financijskom upravljanju detaljno su navedene, u skladu s člankom 142.2. Financijske uredbe, u tablicama i u tekstu, ostvarene stope provedbe te se objašnjava način na koji se alati proračunskog upravljanja, poput transfera i rebalansa proračuna, upotrebljavaju za postizanje maksimalne provedbe i osiguranje dovoljnih odobrenih sredstava za prioritete. Na taj se način njime uzimaju u obzir elementi iz Financijske uredbe (142.2.) i Pravila za primjenu (227.), a istodobno se vodi računa o činjenici da se u članku 227. Pravila za primjenu navodi da je potrebno da izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju bude odvojeno od izvješća o provedbi proračuna.

Što se tiče sjedinjenog izvješća, Komisija naglašava da su, uz upućivanje na okvir Komisije za izvješćivanje o uspješnosti, uključeni različiti aspekti uspješnosti, kao što je navedeno u odgovoru na odlomak 10.58.

10.20. Komisija smatra da je ovakva izvještajna praksa, u kojoj sva izvješća imaju jasnu ulogu i cilj, u skladu s pravnim i operativnim odredbama na različitim razinama (UFEU, Financijska uredba i interne stalne upute Komisije).

Komisija je uzela u obzir ranije smjernice iz različitih izvješća o izvršenju proračuna Europskog parlamenta i Vijeća i godišnjih izvješća Suda. U tim se smjericama primjerice navodi u kojem je smjeru potrebno razvijati izvješće iz članka 318. Komisija stoga smatra da, u skladu s već dobivenim smjericama, nije poželjno daljnje preispitivanje izvještajne prakse.

⁽²⁶⁾ Izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju također je upućeno i Revizorskom sudu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.21. Komisija je u više navrata naglasila da je dodana vrijednost EU-a ključna za opravdavanje rashoda koji se financiraju iz proračuna EU-a⁽²⁷⁾. Važnost tog koncepta potvrdili su i Europski parlament i Vijeće. Međutim, nijedno od tri glavna izvješća objavljena 2013. godine nije sadržavalo sveobuhvatan pregled rezultata u smislu dodane vrijednosti EU-a. To je znatan propust u izvješćivanju.

10.22. Informacije u trima izvješćima iznesene su nedosljedno, što svakako ne olakšava njihovu usporedbu. U izvješću o proračunskom i financijskom upravljanju i izvješću o ocjeni financija informacije se iznose u skladu s naslovima višegodišnjeg financijskog okvira, dok je središnji dio objedinjenog izvješća podijeljen po kategorijama koje se koriste u proračunu EU-a („proračunske glave”). Nije tako lako uspoređivati te dvije različite strukture i način na koji jedna drugoj odgovaraju. Stoga je gotovo nemoguće da čitatelji koriste ta izvješća kao izvore informacija koji se međusobno dopunjuju.

Pregled izvješća o ocjeni financija objavljenog u lipnju 2014. godine

10.23. Komisija je u lipnju 2014. godine⁽²⁸⁾ objavila četvrto izvješće o ocjeni financija. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije propisano je da je Komisija dužna izraditi takvo izvješće te da je ono dio dokaza na temelju kojih Parlament svake godine odlučuje o prihvatanju Komisijina izvješća o izvršenju proračuna (tj. „daje razrješnicu”)⁽²⁹⁾.

10.21. Pri izradi prijedloga novih programa potrošnje Komisija je uložila velik napor kako bi predvidjela dodanu vrijednost EU-a svakog programa. Kad su dijelili taj stav, suzakonodavci su usvojili predložene programe potrošnje. Komisija će upravljati tim programima i podnositi izvješća o dodanoj vrijednosti EU-a, što predstavlja jedan od aspekata koje će se ocjenjivati ex-post ocjenama. Ove ocjene javno su dostupne i izvješće o ocjeni financija iz članka 318. uključuje informacije o dodanoj vrijednosti EU-a.

10.22. Što se tiče različitih struktura izvješća, Komisija naglašava da je tijelo koje daje razrješnicu zatražilo od Komisije da sastavi izvješće o ocjeni financija iz članka 318. u skladu sa strukturom i naslovima iz višegodišnjeg financijskog okvira. Izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju sastavljeno je na taj način. Objedinjeno izvješće o upravljačkim postignućima Komisije sastavljeno je u skladu s proračunskim naslovima, što pokazuje način na koji je Komisija organizirana i kako se njome upravlja.

S obzirom na njihove različite namjene, neizbježno je da informacije obuhvaćaju različite aspekte.

⁽²⁷⁾ Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 10.31. i 10.32. te okvir 10.2. godišnjeg izvješća Suda za 2011. godinu.

⁽²⁸⁾ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata (COM (2014) 383 završna verzija od 26.6.2014.).

⁽²⁹⁾ Članci 318. i 319. UFEU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.24. U odnosu na prethodna izvješća o ocjeni financija, četvrto izvješće donosi određeni napredak jer se u njemu nastoji uspostaviti poveznica između glavnih financijskih programa iz naslova višegodišnjeg financijskog okvira i dostupnih informacija o uspješnosti povezanih sa strategijom Europa 2020. Međutim, kao što se navodi u samom izvješću o ocjeni financija, „nije moguće izdvojiti točan doprinos svakog financijskog programa u postizanju ciljeva strategije Europa 2020”. Sud se slaže s tom procjenom i smatra da bi u izvješću o ocjeni financija trebalo objediniti sve dostupne informacije o napretku prema ciljevima strategije Europa 2020. kako bi se čitatelju pružio jasniji uvid u postignuća⁽³⁰⁾.

10.24. Komisija pozdravlja činjenicu da Revizorski sud smatra da četvrto izdanje izvješća predstavlja poboljšanje u odnosu na prethodna izvješća o ocjeni financija u pogledu veze između glavnih financijskih programa i dostupnih informacija o uspješnosti koje su važne za strategiju Europa 2020. Kao što je Komisija već naglasila, strategija Europa 2020. nije bila donesena pri donošenju višegodišnjeg financijskog okvira 2007.–2013. i uspostave mehanizama praćenja, ocjenjivanja i izvješćivanja. To u velikoj mjeri objašnjava zašto nije bilo moguće izdvojiti doprinos svakog pojedinog financijskog programa ciljevima zadanim u toj strategiji. Prema novom višegodišnjem financijskom okviru 2014.–2020., ciljevi strategije Europa 2020., odnosno ciljevi koji se sastoje od pametnog, održivog i uključivog rasta postali su sastavni dijelovi logike intervencije glavnih programa potrošnje i fondova. To bi trebalo olakšati identifikaciju doprinosa programa potrošnje glavnim ciljevima Unije i biti uključeno u buduća izdanja izvješća o ocjeni financija iz članka 318. Komisija će razmotriti primjerenost eventualnog usklađenja strukture izvješća o ocjeni financija iz članka 318. u svjetlu načina na koji će se to izvješćivanje razvijati tijekom nadolazećih godina, istodobno imajući na umu postojanje drugoga obuhvatnijeg izvješćivanja o strategiji Europa 2020., poput, primjerice, Europskog semestra.

⁽³⁰⁾ Eurostat mjesečno objavljuje osam ključnih pokazatelja za strategiju Europa 2020. (za više pojedinosti vidjeti http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators). Komisija je u ožujku objavila izvješće pod naslovom „Osvrt na strategiju Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast” (COM(2014) 130). Ovo se izvješće, međutim, ne objavljuje svake godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.25. U mnogim važnim područjima, informacije i podatci izneseni u izvješću o ocjeni financija odnose se na poduzete mjere i isporučene izlazne proizvode, a ne na ostvarene rezultate. Kao što je Sud već isticao, bit će potrebno još nekoliko godina prije nego što Komisija bude mogla korisno izvješćivati o stvarnim postignućima programa potrošnje za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Za programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine uspostavljen je novi okvir za upravljanje uspješnošću i izvješćivanje o njoj⁽³¹⁾. Na temelju tog okvira, Komisija očekuje da će se od financijske godine 2017. i 2018. nadalje u izvješće o ocjeni financija moći uključiti i početni zaključci o uspješnosti programa, kao i informacije o tome izvide li se programi sukladno planu ili ih je potrebno prilagoditi.

10.25. Komisija smatra da u skladu s pravnim okvirom različitih programa potrebni mehanizmi za praćenje, ocjenjivanje i izvješćivanje trebaju neko vrijeme biti u uporabi prije nego što se može očekivati da se informiranjem o rezultatima podržava izvješćivanje o postignućima programa potrošnje. Nadalje, potrebno je da prođe određeno vrijeme u provedbi financijskih programa prije nego što financirane aktivnosti proizvedu učinke i prije nego što započne ocjenjivanje rezultata i učinaka. Za programe iz 2007.–2013. konačne i ex-post ocjene još uvijek će se temeljiti na mehanizmima praćenja, ocjenjivanja i izvješćivanja utvrđenima za te programe. Komisija će nastojati prikupiti što je više moguće informacija o uspješnosti. Za programe iz 2014.–2020. mnogo je veće težište na izvješćivanju o uspješnosti, a od privremenih ocjena predviđenih za 2017.–2018. očekuje se da će u skladu s navodom Suda uključiti početne zaključke o uspješnosti programa i informacije o tome odvijaju li se programi zacrtanim putem ili je potrebna prilagodba.

⁽³¹⁾ Kako je opisano u radnom dokumentu službi Komisije naziva „Pregled okvira za praćenje, izvješćivanje i evaluaciju za programe višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2014. do 2020. godine” (SWD(2014) 200 završna verzija od 26.6.2014.) koji je bio u Prilogu izvješću o ocjeni financija (COM (2014) 383 završna verzija od 26.6.2014.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.26. Izvješće o ocjeni financija popraćeno je osvrtnom na akcijski plan za sastavljanje izvješća o ocjeni financija iz članka 318.⁽³²⁾ Sud će nastaviti pratiti napredak u ovom području.

Planiranje i izvješćivanje o uspješnosti na razini glavnih uprava

10.27. U ovom dijelu poglavlja prvo se iznose opća opažanja o planiranju i izvješćivanju o uspješnosti na razini glavnih uprava (GU-ova, engl. DG). Potom se iznose nalazi detaljnog ispitivanja koje je Sud proveo nad sastavnim dijelovima planova i izvješća triju određenih glavnih uprava koji su povezani s uspješnošću, kao što je već bila praksa za prethodna tri godišnja izvješća⁽³³⁾.

Općenito

10.28. Važan izvor informacija za tri glavna izvješća o kojima je riječ u odlomcima 10.18. do 10.22. su godišnja izvješća o radu koja sastavljaju sve glavne uprave⁽³⁴⁾ i koja se objavljuju do 31. ožujka godine n+1. Godišnja izvješća o radu predstavljaju završetak procesa koji počinje izvješćima o aktivnostima i planovima upravljanja glavnih uprava. Ovaj proces detaljno je opisan u okviru 10.3.

⁽³²⁾ Radni dokument službi Komisije „Osvrt na akcijski plan za razvoj izvješća o ocjeni financija iz članka 318.” (SWD(2014) 201 za-vršna verzija od 26.6.2014.).

⁽³³⁾ Godišnje izvješće Suda za 2010. godinu, poglavlje 8.: GU za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI), GU za regionalnu i urbanu politiku (DG REGIO) i GU za istraživanje i inovacije (DG RTD); godišnje izvješće Suda za 2011. godinu, poglavlje 10.: DG AGRI, GU za razvoj i suradnju – EuropeAid, DG REGIO i godišnje izvješće Suda za 2012. godinu, poglavlje 10.: GU za tržišno natjecanje (DG COMP), GU za pomorstvo i ribarstvo (DG MARE) te GU za mobilnost i promet (DG MOVE).

⁽³⁴⁾ Upućivanja na uprave i glavne ravnatelje odnose se i na službe i voditelje službi.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 10.3. – Izvješća o aktivnostima i planovi upravljanja

Izvješća o aktivnostima (koja će se od 2014. godine nazivati izvješćima o programu i imati drukčiju strukturu i sadržaj) sastavljaju se za vanjsku uporabu, kao dio postupka donošenja proračuna, kako bi se opravdali iznosi koje je Komisija zatražila. U navedenim izvješćima navode se detaljne informacije ne samo o resursima, ciljevima i pokazateljima, nego i o očekivanim rezultatima i dodanoj vrijednosti na razini EU-a.

Veliki se dio tih izvješća šest mjeseci kasnije preslikava u planove upravljanja koje sastavljaju glavne uprave. Plan upravljanja ključna je sastavnica Komisijina ciklusa strateškog planiranja i izrade programa. Cilj mu je pružiti usklađeni alat na temelju kojega sve službe mogu planirati svoje aktivnosti.

Na temelju planova upravljanja, ravnatelji glavnih uprava u godišnjim izvješćima o radu izvješćuju Komisiju o izvršavanju svojih dužnosti, navodeći pojedinosti o aktivnostima GU-a i ostvarenju ključnih ciljeva politike. Godišnja izvješća o radu glavni su instrument upravljačke odgovornosti u Komisiji te čine osnovu na temelju koje Komisija preuzima odgovornost za upravljanje resursima i ostvarenje ciljeva. Objavljuju se na internetskim stranicama Komisije i sastoje od četiri dijela, a prvi dio, „postignuća u području politika”, odnosi se na uspješnost. Ostala tri dijela bave se upravljanjem resursima, procjenom djelotvornosti sustava unutarnje kontrole i jamstvom u vezi s upravljanjem.

10.29. U godišnjem izvješću o radu nalazi se izjava o jamstvu kojom ravnatelj glavne uprave pruža jamstvo da su, između ostaloga, „podatci sadržani u izvješću istiniti [...] i točni” te da su „sredstva dodijeljena aktivnostima opisanim u izvješću korištena [...] u svrhu za koju su namijenjena i u skladu [...] s načelom dobrog financijskog upravljanja”⁽³⁵⁾. Ako se smatra potrebnim, uz izjavu se može izraziti i zadržka. Unatoč tome što se u financijskoj uredbi izričito upućuje na dobro financijsko upravljanje, Komisija u praksi ograničava izjavu o jamstvu na dio 2. i 4. izvješća koji se uglavnom bave pitanjima pravilnosti i unutarnje kontrole (vidjeti i okvir 10.4.).

⁽³⁵⁾ Članak 66. stavak 9. točke (a) i (b) Financijske uredbe.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 10.4. – Odgovornosti Komisije u vezi s dobrim financijskim upravljanjem

U skladu s Ugovorom, Komisija je dužna izvršavati proračun vodeći računa o načelima dobrog financijskog upravljanja⁽³⁶⁾. Financijskom uredbom utvrđeno je da dobro financijsko upravljanje obuhvaća načela „ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti” (članak 30.). Djelotvornost je dodatno utvrđena kao „postizanje određenih postavljenih ciljeva i željenih rezultata”. Sud dosljedno primjenjuje tumačenje prema kojem se takva definicija odnosi na to ostvaruju li se ciljevi politike EU-a. Isključivanjem postignuća u području politika iz izjava u godišnjim izvješćima o radu Komisija primjenjuje užu definiciju „dobrog financijskog upravljanja”. Stoga Komisija ne preuzima odgovornost za postignuća u području politika.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 10.4. – Odgovornosti Komisije u pogledu dobrog financijskog upravljanja

Komisija ponavlja ono što je navela u svojem posljednjem objedinjenom izvješću. Svako godišnje izvješće o radu uključuje potpisanu jamstvenu izjavu kojom glavni ravnatelj ili voditelj službe pruža jamstvo koje se odnosi na istinit i točan pregled stanja u okviru izvješća te zakonitost i pravilnost i dobro financijsko upravljanje svim financijskim transakcijama u okviru njegove odgovornosti, kao i neispuštanje važnih informacija. Izjava, prema potrebi, sadržava rezervacije povezane s utvrđenim područjima prihoda i rashoda. Kako bi se osiguralo da jamstvene izjave iz godišnjih izvješća o radu budu u potpunosti usklađene s financijskom odgovornošću Komisije za provedbu proračuna EU-a, Komisija potvrđuje da je potrebno da njihovo težište bude usmjereno na pitanja upravljanja i financija u skladu s revizorskim zahtjevima Komisije u pogledu učinkovitosti, djelotvornosti i transparentnosti njezina upravljanja financijama EU-a.

Donošenjem objedinjenog izvješća Komisija u potpunosti preuzima odgovornost za upravljanje proračunom EU-a. To je pitanje odvojeno od mjera koje je Komisija poduzela i jasne predanosti, kako je opisano u nedavnom objedinjenom izvješću, daljnjem jačanju njezina izvješćivanja o dostignućima politike u istim godišnjim izvješćima o radu te u izvješću o ocjeni financija kako je propisano Ugovorom. Ta postignuća politike rezultat su zajedničkog djelovanja i odgovornosti sa suzakonodavcima koji pridonose izradi programa i donose ih te država članica koje često igraju glavnu ulogu u provedbi programa. Nadalje, brojni ostali čimbenici u gospodarstvu i društvu, koji su izvan kontrole glavnih ravnatelja, utječu na ukupnu uspješnost programa.

Komisija planira nastaviti svoju trenutačnu praksu izvješćivanja objedinjenim izvješćem i izvješćem o ocjeni financija iz članka 318., što je u potpunosti u skladu s pravnim odredbama.

⁽³⁶⁾ Članak 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.30. Slijedom te prakse, ravnatelj glavne uprave nije dužan pružiti nikakvo jamstvo o izvješćivanju o postignućima u području politika u dijelu 1. godišnjeg izvješća o radu. Jamstvena izjava stoga obuhvaća samo one ograničene aspekte uspješnosti koji se pojavljuju u drugim dijelovima izvješća. Nijedna od 17 izmjerenih zadržki izraženih u svim godišnjim izvješćima o radu za 2013. godinu nije se odnosila na uspješnost⁽³⁷⁾. U pregledu koji je Sud obavio nad dijelom 1. iz uzorka godišnjih izvješća o radu u svojim godišnjim izvješćima za razdoblje od 2010. do 2013. godine, samo dvije zadržke sadržavale su neke ograničene dijelove povezane s uspješnošću⁽³⁸⁾.

10.31. Sud napominje da se u izvješćima o aktivnostima, odnosno kada se resursi traže, dodanoj vrijednosti EU-a pridaje odgovarajuća razina važnosti, ali i da je to u mnogo manjoj mjeri slučaj u godišnjim izvješćima o radu kada se opisuje što se postiglo tim resursima. Od 12 godišnjih izvješća o radu obuhvaćenih pregledom za razdoblje od 2010. do 2013. godine koji je obavio Sud, samo su tri izričito izvješćivala o dodanoj vrijednosti EU-a (godišnja izvješća o radu uprave DG REGIO za 2010. i 2011. godinu te, u ograničenoj mjeri, godišnje izvješće o radu Glavne uprave za zdravlje i potrošače (DG SANCO)). U tom pogledu, izvješća o aktivnostima pružaju cjelovitiju sliku od godišnjih izvješća o radu.

Planiranje i izvješćivanje o uspješnosti u trima odabranim glavnim upravama

10.32. Sud je pregledao izvješća o aktivnostima, planove upravljanja i godišnja izvješća o radu za 2013. godinu (dio 1.)⁽³⁹⁾ Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (DG EMPL), Glavne uprave za zdravlje i potrošače (DG SANCO) te Ureda za infrastrukturu i logistiku u Luxembourg (OIL). Sud je osobito procjenjivao pružaju li godišnja izvješća o radu korisne informacije o godišnjem doprinosu GU-ova postignućima u području politika. Pregled se temeljio na obvezama utvrđenim u Financijskoj uredbi, na Komisijinim standardima unutarnje kontrole te uputama za planove upravljanja i godišnja izvješća o radu koje je izdalo Glavno tajništvo Komisije te Glavna uprava za proračun (DG BUDG).

10.30. Vidjeti odgovor na okvir 10.4.

⁽³⁷⁾ Vidjeti odlomak 1.31. i tablicu 1.3. godišnjeg izvješća Suda za 2013. godinu.

⁽³⁸⁾ Obje zadržke izrazila je uprava DG REGIO: jednu 2011. i drugu 2010. godine.

⁽³⁹⁾ Vidjeti odlomak 10.29.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ciljevi glavnih uprava ne odgovaraju upravljačkim svrhama

10.33. U skladu s Komisijinim uputama za planove upravljanja za 2013. godinu, GU-ovi bi trebali utvrditi opće ciljeve s pokazateljima učinka (dugoročne) te posebne ciljeve s pokazateljima rezultata (kratko/srednjoročne). Ravnatelji glavnih uprava trebali su u dijelu 1. svojih godišnjih izvješća o radu izvijestiti o postignutim rezultatima i o mjeri u kojoj su ti rezultati imali željeni učinak.

10.34. U skladu s opažanjima iznesenima prethodnih godina o drugim GU-ovima, revizijom koju je proveo Sud utvrđeno je da su mnogi (opći i posebni) ciljevi korišteni u planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu uprava DG EMPL i DG SANCO preuzeti izravno iz dokumenata u vezi s politikama ili zakonskim aktima te su stoga na previsokoj razini da bi bili korisni kao upravljački instrumenti (vidjeti okvir 10.5.).

10.34. Ciljevi, kako su definirani za novo razdoblje, omogućuju integrirano predstavljanje razloga postojanja glavnih uprava, ključnih prioriteta i operativnih sredstava (financijske i zakonodavne odgovornosti te odgovornosti politike).

U skladu sa stalnim uputama za planove upravljanja, opće je ciljeve potrebno uskladiti s političkim ciljevima Komisije njihovom daljnjom razradom u planovima upravljanja. Ovaj pristup opravdava se potrebom osiguranja da službe Komisije prate ostvarivanje političkih ciljeva i glavnih prioriteta politika Komisije. Kad je to moguće, definiraju se i posebni ciljevi s pokazateljima rezultata i izlaznih proizvoda i oni pridonose postizanju političkih ciljeva glavnih prioriteta politike Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 10.5. – Primjeri „posebnih ciljeva” koji ne odgovaraju upravljačkim svrhama

DG SANCO: Utjecaj uprave DG SANCO na posebni cilj „njegovanja dobrog zdravlja u Europi čije je stanovništvo sve starije” ne može se izmjeriti.

DG EMPL: Posebni je cilj ove glavne uprave „promicanje geografske i profesionalne mobilnosti (uključujući usklađivanje sustava socijalne sigurnosti) radnika u Europi radi svladavanja prepreka slobodnom kretanju radnika i pridonosenja uspostavi stvarnog tržišta rada na europskoj razini”. Teško je utvrditi točan doprinos uprave DG EMPL ostvarenju tog cilja.

10.35. Sukladno Financijskoj uredbi, ciljevi GU-ova trebaju biti „SMART”, tj. određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni ⁽⁴⁰⁾. Međutim, 11 od 15 ispitanih ciljeva ⁽⁴¹⁾ ne ispunjava navedene kriterije. Iako su ispitani ciljevi bili odgovarajući za područje politika u kojem GU-ovi djeluju, postavljeni su tako visoko da nije jasno kako bi se mogli ostvariti. U mnogo se slučajeva pokazateljima koji su povezani s ciljem ne mogu do kraja izmjeriti svi aspekti na odgovarajućoj razini. Do sličnog je zaključka o upravi DG EMPL u prosincu 2013. godine došla i Služba za unutarnju reviziju koja je navela da ciljevi nisu u svim slučajevima bili jasno utvrđeni.

10.36. Kao horizontalna služba Komisije, ured OIL nije glavna uprava povezana s određenom politikom ili potrošnjom. On pruža unutarnju podršku ostalim GU-ovima te su mu glavni ciljevi administrativni. Slijedom toga, razumljivo je da pri planiranju svojih aktivnosti u planovima upravljanja i izvješćivanju o njima u godišnjim izvješćima o radu OIL ne iznosi opće ciljeve i pokazatelje učinka, nego samo posebne ciljeve s pokazateljima rezultata.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 10.5. – Primjeri „određenih ciljeva” koji ne odgovaraju upravljačkim svrhama

Uzročno-posljedična veza između aktivnosti GU-a SANCO i „njegovanja dobrog zdravlja u Europi, čije je stanovništvo sve starije” zaista je složeno, ponekad neizravno te nemjerljivo. Komisija radi na izradi okvira za praćenje za ocjenu napretka s pomoću pokazatelja poput kvalitete života, održivosti zdravstvenih sustava i inovacija te cilja godine zdravog života do 2020.

GU „Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost” razmotrit će poboljšanje prezentacije svoje cjelokupne logike intervencije za sljedeće planove upravljanja radi boljeg naglašavanja širokog niza aktivnosti koje doprinose takvu cilju.

10.35. Pri oblikovanju ciljeva Komisija uvijek uzima u obzir SMART kriterije. Pri ocjeni usklađenosti sa SMART kriterijima potrebno je u cijelosti analizirati informacije iz plana upravljanja. Komisija naglašava da je potrebno da izvješćivanje o uspješnosti bude usmjereno na stvarne potrebe dionika i da ono treba biti dovoljno fleksibilno kako bi moglo odraziti različitu prirodu aktivnosti službi Komisije.

⁽⁴⁰⁾ Financijska uredba, članak 38. stavak 3. točka (e).

⁽⁴¹⁾ Po pet ciljeva za DG EMPL, DG SANCO i OIL.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

I dalje postoje teškoće s pokazateljima za praćenje uspješnosti

10.37. Odabir pokazatelja treba se temeljiti na razlozima kao što su relevantnost, mjerljivost te dostupnost pravodobnih i pouzdanih podataka o uspješnosti. Koliko je moguće, pokazatelji trebaju ispunjavati tzv. kriterije „RACER”⁽⁴²⁾. Pokazateljima kojima se mjere ishodi nad kojima GU-ovi imaju ograničen utjecaj treba pridodati druge pokazatelje kojima se izravno mjere aktivnosti GU-ova.

10.38. Dva GU-a i OIL imaju najmanje jedan pokazatelj uspješnosti po cilju kako bi im pomogao u praćenju, evaluaciji i izvješćivanju o postignućima. Ispitivanjem 15 pokazatelja (po pet za svaku organizaciju) utvrđeno je da samo dva pokazatelja prikladno ispunjavaju tzv. kriterije „RACER”⁽⁴³⁾. Osim toga, Sud je utvrdio niz nedostataka (vidjeti okvir 10.6.).

Okvir 10.6. – Primjeri problema s pokazateljima

(a) *Pokazatelji na koje glavne uprave nisu mogle utjecati*

DG SANCO: „stopa cijepljenja protiv gripe među građanima EU-a u dobi od 65 ili više godina”: iako je ovaj pokazatelj odredilo Vijeće, za provedbu su u potpunosti odgovorne države članice. Slijedom toga, uprava DG SANCO ne može utjecati na ostvarenje ciljne vrijednosti.

(b) *Pokazatelji kojima su nedostajale relevantne informacije*

DG EMPL: posebni cilj „povećanja mogućnosti zapošljavanja i sudjelovanja na tržištu rada” mjeri se dvama pokazateljima rezultata: „broj građana koji dobivaju potporu iz Europskog socijalnog fonda (ESF-a) u obliku osposobljavanja, zapošljavanja ili usmjeravanja” i „postotni udio ESF-a u aktivnim politikama tržišta rada u EU-u”. Pokazateljima se prati udio ESF-a i raspodjela proračunskih sredstava ESF-a, ali ni jedan ni drugi ne pružaju informacije o svrsi cilja, a to je povećanje (mogućnosti) zapošljavanja.

10.38. Komisija je izvršila znatnu reviziju svojih pokazatelja za razdoblje 2014.–2020. i smatra da prikazani pokazatelji općenito pružaju korisne informacije o napretku u ostvarivanju ukupnih ciljeva politike Komisije i za praćenje uspješnosti.

Okvir 10.6. – Primjeri problema s pokazateljima

(a) *cijepljenje protiv sezonske gripe posebna je javnozdravstvena mjera za koju su odgovorne same države članice. GU SANCO svjesna je da nema izravnog utjecaja na napredak ovog pokazatelja.*

Međutim, Vijeće je odredilo cilj za pokriće cijepljenjem na razini EU-a koji može pratiti samo Komisija. Stoga, GU SANCO i dalje prati nacionalne mjere radi postizanja ciljeva te u tom smislu pridonosi postizanju zadanih ciljeva.

(b) *Komisija smatra da su dotični pokazatelji korisni, ali priznaje da bi mogli biti precizniji te se to pitanje rješava u razdoblju 2014.–2020.*

⁽⁴²⁾ Relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i stabilni (engl. *Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*): Komisijini standardi unutarnje kontrole u vezi s ciljevima i pokazateljima uspješnosti (ICS 5).

⁽⁴³⁾ Do sličnog je zaključka o upravi DG EMPL u prosincu 2013. godine došla i Služba za unutarnju reviziju koja je navela da pokazatelji nisu u svim slučajevima ispunjavali tzv. kriterije „RACER”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

(c) *Pokazatelji upitne pouzdanosti*

DG SANCO: „udio stanovništva koji brine nastanak neželjenog događaja prilikom korištenja zdravstvenih usluga“: za prikupljanje podataka o pokazatelju koriste se ankete građana (Eurobarometri). Prva takva anketa provedena je 2009. godine te su njome pružene osnovne vrijednosti. Sljedeća je anketa planirana za 2014. godinu. Ovim se pokazateljem mjeri percepcija građana. On može biti iznimno koristan dokaz na temelju indicija, ali mora biti nadopunjen izravnijim oblikom povratnih informacija (npr. stvarnim brojem neželjenih događaja). Zbog svoje subjektivne naravi ovaj pokazatelj ne može pouzdano pokazati je li sigurnost pacijenata poboljšana ili nije.

(d) *Pokazatelji predstavljeni kao pokazatelji rezultata koji su ustvari bili usmjereni na izlazne proizvode*

OIL: iako su pojedini pokazatelji utvrđeni kao pokazatelji rezultata, ustvari predstavljaju pokazatelje izlaznih proizvoda. U planu upravljanja za 2013. godinu navedeni su, između ostalog, i sljedeći pokazatelji rezultata: „dnevni prosjek prodanih obroka“, „broj korisnika fitnes-centra“ i „broj priopćenja u vezi sa zaštitom okoliša“. To nisu pokazatelji rezultata. Oni predstavljaju broj isporučenih proizvoda/usluga (izlaznih proizvoda), a ne neposredne učinke aktivnosti/djelovanja na ciljanu skupinu.

(e) *Pokazatelji za koje nije bilo ključnih informacija za ciljnu vrijednost*

DG EMPL: za pokazatelj rezultata „broj upravljačkih i posredničkih tijela koja sudjeluju u mrežama učenja“, ciljna vrijednost je da određeno upravljačko i posredničko tijelo iz svake države članice sudjeluje u barem jednoj međunarodnoj mreži učenja. U godišnjem izvješću o radu ne navode se stope sudjelovanja za svaku državu članicu.

ODGOVORI KOMISIJE

(c) Anketa Eurobarometar nije zamišljena kao samostalni pokazatelj. Taj se pokazatelj analizira zajedno s određenim brojem drugih pokazatelja, poput strukturiranog pokazatelja provedbe relevantne preporuke Vijeća u državama članicama, zajedno sa zamjenskim pokazateljem rezultata kojim se proučava učinak poduzetih mjera na percepciju građana o vjerojatnosti neželjenih događaja u vezi sa sigurnošću pacijenata.

(d) Izvješća Ureda za infrastrukturu i logistiku (OIL) o postignuću svakog pojedinog posebnog cilja dodijeljenog Uredu, uglavnom kvalitativnim elementima prikazanim u tekstovnom formatu.

Kako bi se točno prikazala stvarna postignuća, uz njihovo povezivanje s temeljnim procesima i predviđenim resursima, pokazatelji ostvarenih rezultata u većini slučajeva pokazuju se smislenima te ih je kao takve dogovorio upravni odbor OIL-a. Radi jasnoće, usporedivosti tijekom vremena i dostupnosti podataka pokazatelji odabrani za godišnje izvješće o radu ne mogu biti ograničeni samo na učinak ili pokazatelje rezultata.

U tom smislu pokazatelji na koje je ukazao Revizorski sud, iako ih je moguće usavršiti, obično se nadopunjuju pokazateljima okrenutima rezultatima (usklađene knjige za ugostiteljske usluge, svijest o ekološkim pitanjima, što se iskazuje proširenim dosegom sustava ekološkog upravljanja i revizije (EMAS)).

(e) Komisija smatra da je prikazani pokazatelj vrlo koristan i relevantan, no slaže se da je bilo vrlo teško dobiti informacije o postizanju cilja za taj pokazatelj, uzimajući u obzir suradnju 28 država članica i stotine upravljačkih i posredničkih tijela. Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (DG EMPL) težit će poboljšanju u budućnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nedovoljna suradnja glavnih uprava

10.39. Sukladno uputama za godišnje izvješće o radu, očekuje se da GU-ovi koji djeluju u povezanim područjima politika ili upravljaju sličnim programima surađuju pri izradi nacrtu godišnjeg izvješća o radu. Nedovoljna suradnja može uzrokovati nedosljednosti u izvješćivanju različitih GU-ova (vidjeti okvir 10.7.).

Okvir 10.7. – Primjeri nedovoljne usklađenosti glavnih uprava

DG EMPL i DG SANCO: uprava DG SANCO upotrebljava pokazatelj „broja zdravih godina života po rođenju” kao pokazatelj učinka u sklopu općeg cilja „zaštite i poboljšanja zdravlja ljudi”. Iako se njime prate isti podatci kao i pokazateljem učinka uprave DG EMPL „očekivani životni vijek bez invaliditeta”, ta dva pokazatelja imaju različite ciljne vrijednosti i ključne etape bez ikakvog jasnog razloga za takvu nepodudarnost.

10.39. Komisija podsjeća da je tijekom pripreme godišnjih izvješća o radu uvijek postojala dobra koordinacija i bliska suradnja između GU-ova u povezanim područjima politike.

Okvir 10.7. – Primjeri nedovoljne usklađenosti glavnih uprava

Pokazatelj HLY ključni je Europski pokazatelj zdravlja (European Core Health Indicator (ECHI)) koji se upotrebljava u različitim kontekstima. Radi izbjegavanja neusklađenosti glavne uprave SANCO, „Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje”, i ESTAT blisko surađuju u koordiniranju temeljne metodologije. Između Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje i GU SANCO postoji i uvijek je postojala dobra suradnja u pogledu pokazatelja u zdravstvu, npr. u Europskoj zdravstvenoj anketi (European Health Interview Survey), odnosno koordinacijskim sastancima tih dvaju glavnih uprava na kojima dogovaraju koje je podatke potrebno prikupiti.

Međutim, za posebne aspekte rada pojedine glavne uprave mogli bi biti potrebni posebni ciljevi glavne uprave.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

DIO 3. – REZULTATI REVIZIJE USPJEŠNOSTI KOJU JE PROVEO SUD

10.40. Ovaj dio poglavlja sastoji se od dva odjeljka: u prvome je riječ o glavnim poukama koje se mogu izvući iz tematskih izvješća Suda iz 2013. godine, a u drugom o praćenju razine provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim tematskim izvješćima, točnije u osam tematskih izvješća iz razdoblja od 2007. do 2010. godine.

Tematska izvješća Suda iz 2013. godine

10.41. U tematskim izvješćima Suda ispituje se primjenjuje li se načelo dobrog financijskog upravljanja (odlomak 10.1.) na trošenje sredstava Europske unije. Sud odabire svoje teme za tematska izvješća – određena proračunska područja ili teme u vezi s upravljanjem – kako bi se postigao najveći mogući učinak, na temelju niza kriterija, poput razine predmetnih prihoda ili rashoda (značajnost), rizika za dobro financijsko upravljanje te razine interesa dionika. U 2013. godini Sud je usvojio⁽⁴⁴⁾ 19 tematskih izvješća, kao što je navedeno u **Prilogu 10.1.**

10.42. Svakim se pojedinim tematskim izvješćem daje važan doprinos u pogledu pozivanja revizijskih subjekata na odgovornost u vezi s upravljanjem novcem EU-a te se ujedno subjektima pomaže u uvođenju poboljšanja u budućnosti. U tematskim izvješćima obuhvaćen je sveukupan ciklus upravljanja, od idejnog nacрта do evaluacije. U prethodnim godišnjim izvješćima, Sud je iz niza tematskih izvješća iz tih godina izdvojio ograničeni broj tema koje je procijenio osobito važnima. U godišnjem izvješću za 2011. godinu te su teme uključivale analizu potreba, dizajn i dodanu vrijednost EU-a, a u godišnjem izvješću za 2012. godinu govorilo se o ciljevima i pokazateljima, podacima o uspješnosti te održivosti projekata koje financira EU.

10.43. U ovogodišnjem izvješću Sud je odlučio naglasak staviti na dva pitanja koja su se pojavljivala u tematskim izvješćima iz 2013. godine i koja su osobito važna za Komisiju i zakonodavca u smislu postizanja najvećeg mogućeg učinka sljedeće generacije programa potrošnje, a to su: dodana vrijednost EU-a i vrlo bliski koncept „mrtvog tereta”.

Dodana vrijednost EU-a

10.44. Dodana vrijednost EU-a sve je važnija u smislu osiguravanja najbolje moguće uspješnosti ograničenim sredstvima EU-a (vidjeti i odlomak 10.21.). Od 19 tematskih izvješća usvojenih 2013. godine, u njih sedam govorilo se o pitanjima dodane vrijednosti EU-a i/ili „mrtvog tereta”.

⁽⁴⁴⁾ Usvojio znači odobrio objavu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.45. Dodana vrijednost EU-a je „vrijednost koja proizlazi iz intervencije EU-a i koja se ostvaruje povrh vrijednost koja bi se ostvarila samostalnim djelovanjem države članice“⁽⁴⁵⁾. Ostvarivanje dodane vrijednosti EU-a ključno je za postizanje dobrog financijskog upravljanja⁽⁴⁶⁾.

10.46. Sud je revizijama utvrdio da je često teško prepoznati istinsku dodanu vrijednost EU-a, osobito u kontekstu podijeljenog upravljanja u kojem se troši većina proračunskih sredstava. Postoji rizik od korištenja sredstava EU-a kao zamjene za nacionalna sredstva, što omogućuje oslobađanje nacionalnih sredstava za druge namjene. Ta opcija može biti privlačna državama članicama čiji su nacionalni proračuni pod opterećenjem.

10.47. Primjer za to nalazi se u tematskom izvješću Suda o programu LIFE, koji je već spomenut u odlomku 10.5. Sud je utvrdio da su uporaba nacionalnih odobrenih sredstava i nacionalna konkurencija, a ne konkurencija na razini EU-a, uzrokovale smanjenje dodane vrijednosti EU-a koja je ostvarena programom⁽⁴⁷⁾.

10.48. Još jedan primjer je i tematsko izvješće Suda o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji, u kojem je Sud zaključio da jedna trećina sredstava iz tog izvora isplaćena kao naknada velikom broju radnika koji su proglašeni radnim viškom nije imala nikakvu dodanu vrijednost EU-a. Taj dio sredstava povezan je s mjerama potpore dohotku koje bi ionako bile isplatile same države članice. Međutim, u izvješću se navodi i da je fondom ostvarena dodana vrijednost EU-a u onim slučajevima u kojima je korišten za sufinanciranje usluga koje obično nisu postojale u državama članicama, poput osposobljavanja radnika koji su proglašeni radnim viškom⁽⁴⁸⁾.

10.45. Komisija naglašava da se koncept dodane vrijednosti EU-a može upotrebljavati u raznim kontekstima, kao na primjer u akademskim razmatranjima o proračunu EU-a, za definiranje ciljeva i/ili kriterija za odabir projekata u pojedinim programima EU-a, u odredbama Financijske uredbe i u ocjeni postojećih programa, ali isto tako smatra i da dodana vrijednost političkog projekta nadilazi puko pozivanje na kvantitativne podatke.

Komisija isto tako naglašava da je načelo dobrog financijskog upravljanja navedeno u članku 30. Financijske uredbe i da je postizanje dobrog financijskog upravljanja potrebno mjeriti u skladu s tim načelima.

10.46. Komisija upućuje na svoje odgovore na odlomke 10.48. i 10.52., u kojima smatra da su poduzete mjere osigurale dodanu vrijednost EU-a.

Komisija je ocijenila dodanu vrijednost EU-a pri predavljanju prijedloga koji se odnose na nove programe potrošnje. Ako su dijelili taj stav, suzakonodavci su donijeli predložene programe potrošnje. Komisija će upravljati tim programima i podnositi izvješća o dodanoj vrijednosti EU-a, što predstavlja jedan od aspekata koji će se ocjenjivati ex-post ocjenama. Ove ocjene javno su dostupne i izvješće o ocjeni financija iz članka 318. isto tako uključuje informacije o dodanoj vrijednosti EU-a.

10.47. Vidjeti odgovor na odlomak 10.5.

10.48. Komisija skreće pozornost na zaključke srednjoročnog izvješća o ocjeni financija u vezi s dodanom vrijednošću EU-a. U zaključku tog izvješća navodi se da je EFPG dao „znatnu dodanu vrijednost“ i „neovisni stručnjaci zaključili su da bi bez potpore EFPG-a bilo teško postići ikakve rezultate“.

Komisija navodi da je potporu koju pruža EFPG potrebno smatrati financiranjem „paketa“ međupovezanih mjera, što kao cjelina pridonosi uspjehu financiranih operacija. I zaista, EFPG daje potporu radnicima različitim oblicima pomoći, uključujući dodatke kojima se osigurava da radnici imaju dovoljno prihoda tijekom trajanja aktivacijskih mjera te su stoga u položaju gdje imaju korist od različitih podržanih aktivnosti, poput osposobljavanja.

⁽⁴⁵⁾ Za potpuniju definiciju dodane vrijednosti EU-a, vidjeti okvir 10.2. godišnjeg izvješća Suda za 2011. godinu.

⁽⁴⁶⁾ Mišljenje Revizorskog suda br. 7/2011., odlomak 9. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁷⁾ Tematsko izvješće br. 15/2013, odlomci 4., 20., 21. i 63. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁸⁾ Tematsko izvješće br. 7/2013, „Je li Europski fond za prilagodbu globalizaciji ostvario dodanu vrijednost EU-a u pogledu ponovnog uključivanja radnika koji su proglašeni radnim viškom na tržište rada?“, odlomci 77. i 78. (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

„Mrtvi teret“

10.49. Povezani koncept koji negativno utječe na dodanu vrijednost EU-a je „mrtvi teret“. U kontekstu bespovratnih sredstava EU-a, taj se pojam odnosi na mjeru u kojoj bi korisnik proveo projekt čak i bez potpore EU-a. Prisutnost „mrtvog tereta“ stoga umanjuje ili uklanja dodanu vrijednost EU-a.

10.50. „Mrtvi teret“ nije lako prepoznati zbog njegove same naravi. Međutim, nepostojanje kvalitetne analize potreba često ukazuje na rizik od mrtvog tereta. U nekoliko je navrata Sud revizijama otkrio da su određeni projekti odobreni, ili čak i dovršeni, prije nego što je odobrena dodjela sredstava EU-a. Navedeno ukazuje na postojanje „mrtvog tereta“.

10.51. Primjerice, revizijom potpore EU-a prehrambeno-prerađivačkoj industriji Sud je zaključio da je vjerojatnost postojanja „mrtvog tereta“ velika zbog sustavnih propusta država članica da usmjere sredstva na projekte koji su vidljivo trebali javnu potporu⁽⁴⁹⁾. Sud je i u području poljoprivrede utvrdio visoki rizik od „mrtvog tereta“ u mjerama koje države članice koriste za poticanje raznovrsnosti ruralnog gospodarstva, budući da je samo jedna država članica tražila od korisnika da dokažu potrebu za bespovratnim sredstvima. U jednom je slučaju potpora EU-a dodijeljena nakon što je projekt već bio dovršen⁽⁵⁰⁾.

10.51. Komisija se slaže s ocjenom Suda da je na razini država članica potrebno poboljšati usmjeravanje potpore.

Bolje usmjerena investicijska potpora (s pomoću, između ostaloga, kriterija prihvatljivosti i odabira te diferencijacije stope pomoći) koja se temelji na jasno utvrđenim jazovima/potrebama umanjuje rizik mrtvog tereta i razmještanja. Usmjeravanje investicijske potpore (članak 43. Uredbe (EZ) br. 1974/2006) uvedeno je u programsko razdoblje 2007.–2013. upravo kako bi se ograničili učinci mrtvog tereta i razmještanja koji proizlaze iz ranijih ocjena.

U skladu s pravnim okvirom za novo programsko razdoblje, u obzir se uzimaju specifične potrebe povezane sa specifičnim uvjetima na regionalnoj i podregionalnoj razini i one se rješavaju na konkretan način s pomoću adekvatnih kombinacija mjera ili tematskim potprogramima.

Nadalje, novi pravni okvir traži uspostavu primjerenih ciljeva za svako pojedino glavno područje prioriteta Unije, na temelju pokazatelja zajedničkog rezultata i temeljenju odabranih mjera u odnosu na prioritete Unije na zdravoj logici intervencije uz podršku ex-ante ocjene.

⁽⁴⁹⁾ Tematsko izvješće br. 1/2013, „Je li potpora EU-a prehrambeno-prerađivačkoj industriji bila djelotvorna i učinkovita u ostvarivanju dodane vrijednosti za poljoprivredne proizvode?“, odlomak 86. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁰⁾ Tematsko izvješće br. 6/2013, „Jesu li države članice i Komisija ostvarile vrijednost za uloženi novac u okviru mjera za poticanje raznovrsnosti ruralnog gospodarstva?“, odlomci od 54. do 57. i 93. (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.52. Dodatni primjeri „mrtvog tereta” uočeni su i kada je Sud ispitivao program Marco Polo, čiji je cilj bilo smanjenje opterećenja cesta teretnim prometom. Iako su postojali dokazi da je potpora EU-a pridonijela projektima u pogledu ubrzanja samog početka, opsega pruženih usluga i bržeg povrata ulaganja, revizijom su utvrđene i ozbiljne naznake „mrtvog tereta”: primjerice, 13 od 16 revidiranih korisnika potvrdilo je da bi bili počeli i provodili projekt i bez subvencije EU-a ⁽⁵¹⁾. Sud je na sličan način zaključio i da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da su ulaganja koja premašuju razinu ulaganja koja bi korisnici izvršili i bez potpore EU-a ⁽⁵²⁾ ostvarena upravo zbog takve potpore u sklopu instrumenta za financiranje na temelju podjele rizika (financijski instrument čiji je cilj poboljšati pristup financiranju duga za istraživanja).

10.52. Zbog razloga koje je naveo Sud (tj. raniji početak projekata, povećanje raspona usluga i raniji povrat ulaganja) Komisija smatra da program Marco Polo ima jasnu dodanu vrijednost EU-a u slučaju revidiranih projekata.

Štoviše, fenomen mrtvog tereta teško je kvantificirati s obzirom na moguće postojanje drugih faktora koje je potrebno uzeti u obzir, poput na primjer pitanja održivosti (pitanje bi li projekti bili održivi bez subvencije), faktora multiplikacije (veći projekti stvaraju veće modalne pomake), veće vjerodostojnosti i vidljivosti korisnika (vrsta EU projekta), koristi koje proizlaze iz suradnje među partnerima (prijenos znanja i najboljih praksi).

Što se tiče Instrumenta za podjelu rizika pri financiranju (Risk Sharing Finance Facility, RSFF), Komisija smatra da je taj instrument pokazao svoju vrijednost, posebno u izazovnim gospodarskim trenucima. Privremena ocjena RSFF-a isto je tako dokazala dodanu vrijednost tog instrumenta, navodeći:

„RSFF je pomogao brojnim istraživački intenzivnim tvrtkama u Europi da održe aktivnosti istraživanja, razvoja i inovacija (RDI) u razdoblju velikog financijskog stresa, on je pomogao nekima od najinovativnijih tvrtki u Europi da restrukturiraju svoje financijske pozicije u trenutku kad su banke i ostale financijske institucije smanjivale pristup financiranju investicija visokog rizika...” (Izvješće o privremenoj ocjeni RSFF-a iz kolovoza 2010. (Interim Evaluation Report of August 2010, str. 18.)).

Nadalje, druga privremena ocjena (iz lipnja 2013.) navodi da „ključna gospodarska vrijednost RSFF-a leži u anticikličkoj prirodi koja promotorima pruža dugoročnu financijsku stabilnost za obavljanje aktivnosti istraživanja, razvoja i inovacija, čak i u trenucima krize”.

Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća

10.53. U skladu s međunarodnim revizijskim standardima, praćenje provedbe preporuka iz revizijskih izvješća završna je faza u ciklusu revizije uspješnosti koji se sastoji od planiranja, izvođenja i praćenja provedbe preporuka ⁽⁵³⁾. Praćenje provedbe preporuka iz revizijskih izvješća Suda o uspješnosti nužna je karika u lancu odgovornosti i pridonosi tome da se Komisiju potakne na djelotvornu provedbu preporuka iz izvješća.

⁽⁵¹⁾ Tematsko izvješće br. 3/2013, „Jesu li programi Marco Polo bili djelotvorni u smanjenju opterećenja cesta?”, odlomci 32. i 33. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵²⁾ Tematsko izvješće br. 2/2013, „Je li Komisija osigurala učinkovitu provedbu sedmog okvirnog programa za istraživanje?”, odlomak 104. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵³⁾ Međunarodni revizijski standardi vrhovnih revizijskih institucija, ISSAI 3000 i 3100.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.54. Sud je pregledao Komisijinu provedbu uzorka od 59 revizijskih preporuka iz osam tematskih izvješća koja je Sud usvojio u razdoblju od 2007. do 2010. godine. Od 56 preporuka koje su se mogle provjeriti ⁽⁵⁴⁾, Sud je zaključio da je Komisija provela 79 % preporuka, ili potpuno ili u većoj mjeri. Dodatnih 12 % preporuka provedeno je u određenoj mjeri, dok ih je 9 % odmah odbačeno pa stoga nije ni provedeno ⁽⁵⁵⁾.

10.55. Tijekom prošlogodišnjeg praćenja provedbe preporuka, Sud je preporučio Komisiji da usavrši informatički alat koji koristi za praćenje stanja revizijskih preporuka i zahtjeva koji se odnose na davanje razrješenice. Taj bi informatički alat trebao omogućiti točnije bilježenje stanja preporuka koje su provedene tek djelomično. Na temelju preporuke Suda, Komisija je predložila poboljšanja koja bi trebala omogućiti bilježenje djelomično provedenih preporuka u informatičkom alatu nešto kasnije tijekom 2014. godine.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak

10.56. Pri trošenju sredstava EU-a u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine, u središtu pozornosti bile su apsorpcija sredstava (potreba da se novac potroši) i usklađenost umjesto visoke razine uspješnosti. Za razdoblje od 2014. do 2020. godine na snazi su novi mehanizmi te će Sud pratiti njihov učinak tijekom budućih revizija uspješnosti. Premda su novi mehanizmi dobrodošli i uspostavljanje pričuve za uspješnost može potaknuti veću usredotočenost na rezultate, vjerojatno je da će učinak biti tek neznatan budući da u okviru za razdoblje od 2014. do 2020. godine još nema pravih financijskih poticaja ili sankcija u vezi s rezultatima ostvarenim financijskim sredstvima EU-a (odlomci 10.3. do 10.16).

10.55. Komisija je procijenila mogućnost daljnjeg razvoja aplikacije RAD radi unaprjeđenja informacija koje se pružaju upravi. Od pružatelja sustava u Komisiji zatražen je razvoj statusa dodatne preporuke „Djelomično provedeno”.

10.56. Objava podataka o uspješnosti iz godišnjeg izvješća o provedbi te zahtjevi za ocjenjivanje (obveza najmanje jedne ocjene učinka za svaki prioritet) potaknut će raspravu o politici i stvarnu odgovornost.

Nadalje, kako je predviđeno regulatornim okvirom iz 2014.–2020. (članak 22. stavci 6. i 7.) Uredbe br. 1303/2013), Komisiji će moći sankcionirati države članice u slučaju ozbiljnog podbačaja, na temelju pregleda uspješnosti (članak 22. stavak 6. Uredbe br. 1303/2013) te po završetku programa (članak 22. stavak 7.).

⁽⁵⁴⁾ Za tri odabrane preporuke nije bilo moguće provjeriti poduzete mjere za njihovu provedbu budući da su potrebni dokazi bilo dostupni samo na razini država članica, što je bilo izvan opsega pregleda.

⁽⁵⁵⁾ Svih pet preporuka koje su odbačene bile su povezane s tematskim izvješćem br. 7/2010 o postupku poravnanja računa i odnosile su se na detaljne aspekte tog postupka. Međutim, Komisija je u vezi s dvjema od tih pet preporuka pokrenula određene korektivne mjere u kontekstu izrade horizontalne uredbe za zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje od 2014. do 2020. godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.57. Prema mišljenju Suda, nedovoljna usredotočenost na uspješnost ukazuje na dublji problem. Načelo podijeljenog upravljanja temelji se na povjerenju, odnosno na tome da države članice, koje i same djelomično financiraju projekte, upravljaju sredstvima EU-a jednako oprezno kao i vlastitim sredstvima. Na temelju svog revizijskog rada, Sud je utvrdio da se pri odabiru projekata ponajprije vodi računa o potrebi da se potroše dostupna sredstva EU-a (po načelu „ako se ne potroše, ostaje se bez njih“), zatim o obvezi sukladnosti s pravilima, te na samom kraju, i to samo u ograničenoj mjeri, o njihovoj očekivanoj uspješnosti. Usklađenosti i uspješnosti trebala bi se pridavati jednaka važnost tijekom cijelog projektnog ciklusa. Takva podijeljenost između želje za usredotočenosti na rezultate i političkih imperativa s kojima se države članice suočavaju osnovni je nedostatak u izradi velikog dijela proračuna EU-a.

ODGOVORI KOMISIJE

10.57. Komisija primjećuje da je kriterij uspješnosti ugrađen u postupak odabira svih financiranih projekata.

Primjenom kriterija ponderiranog odabira države članice trebale bi moći prepoznati projekte koji bi mogli najbolje pridonijeti postizanju rezultata.

Komisija bi željela naglasiti da je, uz financiranje Unije, uvijek potrebno nacionalno sufinanciranje (bilo javno ili privatno). Stoga je „povjerenje da države članice, koje i same djelomično financiraju projekte, upravljaju sredstvima EU-a jednako oprezno kao i vlastitim sredstvima” opravdano s obzirom na to da bi svako loše trošenje doprinosa Unije automatski utjecalo i prelilo se na potrošnju nacionalnih doprinosa. Maksimalne stope sufinanciranja utvrđene su Uredbom o zajedničkim odredbama (članak 120.), no te stope mogu modulirati (članak 121.). Dok nacionalno sufinanciranje u manje razvijenim područjima može biti ograničeno na 15 %, u razvijenijim područjima ono će iznositi najmanje 50 %. U tim slučajevima stoga postoji visok rizik za nacionalne doprinose u slučaju nepažljivog upravljanja programom i njegove usmjerenosti potrošnji umjesto postizanju rezultata. Nadalje, potrebno je da ex-ante uvjetovanost osigura postojanje ispravnih okvirnih uvjeta za potrošnju. Stoga, čak i kad bi težište bilo na potrošnji (što isto tako utječe na nacionalni doprinos), ex-ante uvjetovanost zahtijeva da države članice imaju uspostavljen okvir strateške politike koji je u skladu s preuzetim obvezama na razini EU-a kako bi se osiguralo učinkovito i djelotvorno postizanje ciljeva programa, a time i rezultata.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.58. Podnošenje izvješća o uspješnosti Europskom parlamentu i Vijeću odvija se na temelju okvira koji se razvijao mnogo godina i koji nije prilagođen kulturi uspješnosti koju Komisija nastoji stvoriti. Komisija ima pravnu obvezu svake godine podnijeti tri glavna izvješća Europskom parlamentu i Vijeću u vezi s uspješnošću. Međutim, samo je izvješće o ocjeni financija usredotočeno na uspješnost. U izvješću o proračunskom i financijskom upravljanju te u objedinjenom izvješću ili nema informacija o uspješnosti ili ih je malo. Prema mišljenju Suda, praksa Komisije da u izvješću o ocjeni financija u prvom planu bude uspješnost je razumna, budući da druga dva izvješća imaju druge svrhe (odlomci 10.18. do 10.20.).

10.59. Osim toga, Sud je otkrio i propuste u izvješćivanju: u izvješćima se ne govori o dodanoj vrijednosti EU-a. Sud zaključuje da se o dobrom financijskom upravljanju ne izvješćuje na koristan način ni u jednom od tih triju izvješća (odlomci 10.18. do 10.22.).

10.58. *Izvjeshćivanje Europskog parlamenta i Vijeća napreduje, kao i kultura uspješnosti koju provodi Komisija, koja uzima u obzir stajališta Europskog parlamenta i Revizorskog suda. Kao što je već ranije spomenuto, donošenjem višegodišnjeg financijskog okvira 2014.–2020. prilagođen je okvir izvješćivanja Europskom parlamentu i Vijeću te on sada ima veće težište na uspješnosti programa. Kao što je navedeno u objedinjenom izvješću, Komisija je već poduzela potrebne mjere za poboljšanje izvješćivanja o uspješnosti jačanjem okvira uspješnosti programa u okviru višegodišnjeg financijskog okvira 2014.–2020. i uključivanjem tog okvira uspješnosti u strateško planiranje Komisije, izradu programa i izvješćivanje o postignućima Komisije. Bit će potrebno neko vrijeme da ove promjene dovedu do rezultata. Što se tiče izvješća koje je spomenuo Sud, različiti aspekti uspješnosti koji se međusobno nadopunjuju pokriveni su trima izvješćima koja se odnose na pitanja provedbe financijskog i proračunskog upravljanja, objedinjavanje upravljačkih dostignuća Komisije i cjelokupnu uspješnost financijskih programa EU-a. Potrebno je jasno razlikovati te različite ali povezane aspekte. Komisija pozdravlja ocjenu Revizorskog suda da je trenutačna praksa izvješćivanja osjetljiva, da tri navedena izvješća imaju različite ciljeve i da se izvješćivanje o uspješnosti financijskih programa najbolje postiže izvješćem o ocjeni financija.*

10.59. *Komisija smatra da nema nepokrivenih dijelova. Kao što je navedeno u njezinim odgovorima na odlomak 10.46, Komisija je ocijenila dodanu vrijednost EU-a pri predstavljanju prijedloga za nove programe potrošnje. Komisija uključuje informacije o dodanoj vrijednosti EU-a u izvješćivanje o ocjenjivanju financija koje se provodi u skladu s izvješćem o ocjeni financija iz članka 318. Nadalje, Komisija se ne slaže s tumačenjem Suda da načelo dobrog financijskog upravljanja podrazumijeva izvješćivanje o dodanoj vrijednosti EU-a. Isto tako, nijedno od tri izvješća nije obvezno ili zamišljeno tako da samo pokriva sva ta tri elementa te da pruža sve informacije za sve potrebe dobrog financijskog upravljanja. Svako od njih ima svoju posebnu namjenu (Vidjeti odgovor na odlomak 10.58).*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.60. U odnosu na prethodna izvješća o ocjeni financija, četvrto izvješće donosi određeni napredak jer se u njemu nastoji uspostaviti poveznica između glavnih financijskih programa iz naslova višegodišnjeg financijskog okvira i dostupnih informacija o uspješnosti povezanih sa strategijom Europa 2020. Međutim, u mnogim važnim područjima informacije i podatci izneseni u izvješću o ocjeni financija još uvijek nisu ispunili predviđenu svrhu u postupku davanja razrješnice. Sud navodi i da Komisija očekuje da će biti potrebno još nekoliko godina prije nego što novi okvir za uspješnost bude mogao pružiti korisne informacije o uspješnosti u vezi s godišnjim postignućima u području politika. Sud će nastaviti pratiti napredak u ovom području (odlomci 10.23. do 10.26.).

10.61. Ravnatelj glavne uprave u godišnjim izvješćima o radu izvješćuju Komisiju o izvršavanju svojih dužnosti, aktivnostima GU-a i postignućima u području politika. U godišnjim izvješćima o radu nalaze se izvještaji o jamstvu ravnatelja glavne uprave o tome da su, između ostaloga, sredstva dodijeljena aktivnostima opisanim u izvješću korištena u svrhu za koju su namijenjena i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Međutim, u praksi, jamstvo pruženo u godišnjim izvješćima o radu izriječno isključuje pitanja u vezi s uspješnošću. Jamstvo, kao i moguće povezane zadržke, ograničeno je na pitanja u vezi s pravilnosti i unutarnjom kontrolom (vidjeti odlomke 10.28. do 10.30. i okvir 10.4.).

ODGOVORI KOMISIJE

10.60. Komisija smatra da u okviru mehanizama za praćenje i ocjenjivanje koji se primjenjuju na programe 2007.–2013. posljednje izvješće o ocjeni financija daje važan doprinos radu tijela koje daje razrješnicu za određenu godinu. U mnogo čemu struktura i sadržaj ovogodišnjeg izvješća odražavaju smjernice tijela koje daje razrješnicu. Na primjer, u izvješću se odvojeno navode informacije o ostvarenom napretku u postizanju ciljeva programa i informacije o operativnim aspektima uspješnosti, poput mjera Komisije za provedbu i upravljanje financijskim programima. Pravi se razlika između internih politika EU-a i njezinih vanjskih politika. Izvješće je isto tako u najvećoj mogućoj mjeri detaljno u pružanju dostupnih informacija o uspješnosti te o tome na koji su način financijski programi pridonijeli strategiji Europa 2020. Međutim, potrebno je prisjetiti se da, unatoč činjenici da je 2013. bila posljednja godina programskog razdoblja 2007.–2013., još je uvijek prerano za ocjenu rezultata i učinaka programa u cijelosti s obzirom na to da je planirano da se konačne i ex-post ocjene financijskih programa provedu u sljedeće četiri godine (2014.–2017.). Ni mehanizmi za praćenje, ocjenjivanje i izvješćivanje za programe 2007.–2013. nisu imali težište na izvješćivanju o uspješnosti programa. Informacije o uspješnosti za programe 2014.–2020. postupno će postati dostupne u skladu s mehanizmima izvješćivanja i ocjenjivanja utvrđenih pravnim aktima koje donose suzakonodavci te će se ugraditi u izvješće o ocjeni financija iz članka 318.

10.61. Kao što je navedeno u odgovoru na okvir 10.4., Komisija će nastaviti primjenjivati istu praksu izvješćivanja koja je u skladu s pravnim odredbama. Kao što je navedeno u objedinjenom izvješću, jamstvena izjava usmjerena je na upravljanje i financijska pitanja, što je u potpunosti u skladu s financijskom odgovornošću Komisije za provedbu proračuna EU-a. Donošenjem objedinjenog izvješća Komisija u potpunosti preuzima odgovornost za upravljanje proračunom EU-a. To je pitanje koje se jasno razlikuje od jasne predanosti Komisije daljnjem jačanju njezina izvješćivanja o postignućima politike u istim godišnjim izvješćima o radu te u izvješću o ocjeni financija kako je propisano Ugovorom. Ta postignuća politike rezultat su zajedničkog djelovanja i odgovornosti sa suzakonodavcima i državama članicama koji igraju glavnu ulogu u provedbi programa. Nadalje, brojni ostali čimbenici u gospodarstvu i društvu, koji su izvan kontrole glavnih ravnatelja, utječu na ukupnu uspješnost programa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10.62. Pregledom godišnjih izvješća o radu za ovu godinu, kao i za prethodne godine, utvrđeno je da ciljevi GU-ova ne odgovaraju upravljačkim svrhama, da pri odabiru pokazatelja i dalje postoji niz nedostataka, što znači da je ograničena njihova prikladnost za praćenje uspješnosti, kao i da GU-ovi nedovoljno surađuju pri oblikovanju ciljeva i pokazatelja (vidjeti odlomke 10.32. do 10.39.).

10.63. Revizije uspješnosti koje provodi Sud i dalje ispunjavaju svoj dvostruki cilj u pogledu odgovornosti i poboljšanja. Izvješća Suda iz 2013. godine, među brojnim drugim temama, bavila su se i slučajevima u kojima dodana vrijednost EU-a, koja je ključna za postizanje dobrog financijskog upravljanja, nije ostvarena ili je umanjena. Konkretni primjer, utvrđen u nizu slučajeva, je postojanje „mrtvog tereta”, odnosno činjenice da bi korisnici nastavili provoditi određenu aktivnost i bez financijskih sredstava EU-a (odlomci 10.40. do 10.53.).

Preporuke

10.64. Sud je procijenio u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **Prilogu 10.2.** U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio devet preporuka. Od tih preporuka, dvije nisu bile primjenjive jer je bilo prerano da Sud procijeni napredak. Komisija je u određenoj mjeri provela sedam preporuka.

10.65. Nakon ove procjene te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje sljedeće:

- **1. preporuka:** Komisija bi, sljedećom prigodom kada se bude mijenjala Financijska uredba, trebala racionalizirati okvir za izvješćivanje o uspješnosti,

10.62. Kao što je navedeno u objedinjenom izvješću za 2013., struktura godišnjeg izvješća o radu za 2013. znatno je revidirana. Mnogo je napora uloženo u poboljšanje pokazatelja uspješnosti i izvješćivanje o uspješnosti te u izvješćivanje o ekonomičnosti i učinkovitosti u godišnjim izvješćima o radu.

Isto tako, uloženo je mnogo napora kako bi se u revidiranim uputama osiguralo da izvješća uključuju samo relevantne podatke i kako bi se poboljšala jasnoća i dosljednost među glavnim upravama. Isto će se tako raditi na boljem usklađivanju planova upravljanja s godišnjim izvješćima o radu u pogledu izvješćivanja o ciljevima i pokazateljima.

10.63. Komisija upućuje na svoje odgovore na odlomke 10.48. i 10.52., u kojima smatra da su poduzete mjere za EU osigurale dodanu vrijednost. Isto tako, kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak 10.45., Komisija ne dijeli predložena načela Suda koja služe kao temelj pojmu dodane vrijednosti za EU kako je navedeno u njezinu Godišnjem izvješću za 2011.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija je spremna prilagoditi Financijsku uredbu kako bi je uskladila s njezinom važećom praksom izvješćivanja o uspješnosti. U skladu s važećom praksom, svako od tri izvješća koje Sud spominje u odlomku 10.18. služi posebnoj svrsi, a međusobno se nadopunjuju. Objedinjeno izvješće usmjereno je na upravljačka dostignuća Komisije, izvješće o ocjeni financija iz članka 318. usmjereno je na postignute rezultate programa potrošnje a izvješće o proračunskom i financijskom upravljanju na proračunske aspekte i proračunsko upravljanje. Komisija smatra da je ovakva izvještajna praksa, u kojoj sva navedena izvješća imaju jasnu ulogu i cilj, u skladu s pravnim i operativnim odredbama na različitim razinama (UFEU, Financijska uredba i interne stalne upute Komisije).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** Komisija bi trebala osigurati da izvješće o ocjeni financija sadržava sažeti prikaz u kojem bi se objedinile sve dostupne informacije o napretku prema ciljevima strategije Europa 2020. kako bi se čitatelju pružio jasniji uvid u postignuća,
- **3. preporuka:** Komisija bi trebala dodatno razviti razinu uspješnosti u vezi sa sustavom upravljanja i izvješćivanja kako bi Komisija mogla preuzeti odgovornost za dobro financijsko upravljanje, kao i za doprinos proračuna EU-a postignućima u području politike u godišnjim jamstvenim izjavama glavnih ravnatelja.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća ovu preporuku. Komisija će nastojati osigurati da izvješće o ocjeni financija iz članka 318. pruža sažet prikaz koji objedinjuje informacije o napretku prema ciljevima strategije Europa 2020. kako bi se osigurao jasan pregled ostvarenih postignuća. Komisija će razmotriti primjerenost eventualnog usklađenja strukture izvješća o ocjeni financija iz članka 318. u svjetlu načina na koji će se to izvješćivanje razvijati tijekom nadolazećih godina, istovremeno vodeći računa o postojanju drugog obuhvatnijeg izvješćivanja o strategiji Europa 2020., poput primjerice Europskog semestra.

Komisija ne prihvaća ovu preporuku.

Komisija je predana u nastojanju da osigura dobro i kvalitetno upravljanje i izvješćivanje o proračunu EU-a, vodeći u potpunosti računa o svim prijedlozima za postizanje njezina daljnjeg razvoja. Kao što je navedeno u objedinjenom izvješću, Komisija je već poduzela potrebne mjere za poboljšanje izvješćivanja o uspješnosti jačanjem okvira uspješnosti programa u okviru višegodišnjeg financijskog okvira 2014.–2020. i uključivanjem tog okvira uspješnosti u strateško planiranje Komisije, izradu programa i izvješćivanje o postignućima Komisije.

Međutim, potrebno je voditi računa o razlici između izravne odgovornosti glavnih ravnatelja za upravljanje financijskim programima i provedbu proračuna s jedne strane i postignuća politike poput učinka financijskih programa s druge. Potonje je isto tako odgovornost suzakonodavaca koji pridonose izradi programa i donose ih te država članica koje često igraju glavnu ulogu u provedbi programa. Nadalje, brojni ostali čimbenici u gospodarstvu i društvu, koji su izvan kontrole glavnih ravnatelja, utječu na ukupnu uspješnost programa.

Komisija stoga smatra da je potrebno da raspon jamstvene izjave glavnih ravnatelja i nadalje bude usmjerene na upravljanje i financijska pitanja, u cijelosti u skladu s financijskom odgovornošću Komisije i zahtjevima revizije za provedbu i upravljanje proračunom EU-a. Donošenjem objedinjenog izvješća Komisija u potpunosti preuzima odgovornost za upravljanje proračunom EU-a.

PRILOG 10.1.

TEMATSKA IZVJEŠĆA KOJA JE REVIZORSKI SUD USVOJIO U 2013. GODINI

- br. 1/2013 „Je li potpora EU-a prehrambeno-prerađivačkoj industriji bila djelotvorna i učinkovita u ostvarivanju dodane vrijednosti za poljoprivredne proizvode?”
- br. 2/2013 „Je li Komisija osigurala učinkovitu provedbu sedmog okvirnog programa za istraživanje?”
- br. 3/2013 „Jesu li programi Marco Polo bili djelotvorni u smanjenju opterećenja cesta?”
- br. 4/2013 „Suradnja EU-a s Egiptom u području upravljanja”
- br. 5/2013 „Jesu li sredstva kohezijske politike EU-a dobro utrošena u ceste?”
- br. 6/2013 „Jesu li države članice i Komisija ostvarile vrijednost za uloženi novac u okviru mjera za poticanje raznovrsnosti ruralnog gospodarstva?”
- br. 7/2013 „Je li Europski fond za prilagodbu globalizaciji ostvario dodanu vrijednost EU-a u pogledu ponovnog uključivanja radnika koji su proglašeni radnim viškom na tržište rada?”
- br. 8/2013 „Potpora Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj povećanju gospodarske vrijednosti šuma”
- br. 9/2013 „Potpora EU-a upravljanju u Demokratskoj Republici Kongu”
- br. 10/2013 „Zajednička poljoprivredna politika: je li posebna potpora iz članka 68. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 dobro osmišljena i provedena?”
- br. 11/2013 „Dobivanje točnih podataka o bruto nacionalnom dohotku (BND): strukturiraniji i usmjereniji pristup poboljšao bi djelotvornost Komisijine provjere”
- br. 12/2013 „Mogu li Komisija i države članice dokazati da su proračunska sredstva EU-a koja su izdvojena za politiku ruralnog razvoja dobro iskorištena?”
- br. 13/2013 „Razvojna pomoć EU-a središnjoj Aziji”
- br. 14/2013 „Izravna financijska potpora Europske unije Palestinskoj samoupravi”
- br. 15/2013 „Je li komponenta okoliš programa LIFE bila djelotvorna?”
- br. 16/2013 „Preispitivanje modela, jedinstvene revizije i Komisijina oslanjanja na rad nacionalnih revizijskih tijela u području kohezije”
- br. 17/2013 „Financijska sredstva EU-a za borbu protiv klimatskih promjena u kontekstu vanjske pomoći”
- br. 18/2013 „Pouzdanost rezultata provjera poljoprivrednih rashoda koje su provele države članice”
- br. 19/2013 „Izvjешće za 2012. godinu o praćenju provedbe preporuka iz tematskih izvješća Europskoga revizorskog suda”

PRILOG 10.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRJAJŠNIH PREPORUKA ZA OSTVARIVANJE REZULTATA S POMOĆU PRORAČUNA EU-a

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>1. preporuka: Pri izradi novih programa potrošnje, Komisija treba nastojati usmjeriti svoje djelovanje na rezultate i učinke koje želi postići. Ako se rezultati i učinci ne mogu odmah izmjeriti, Komisija treba utvrditi pokazatelje i ključne etape na temelju ciljeva koji ispunjavaju kriterije „SMART” kako bi dokazala da se njezinim djelovanjem pruža podrška željenim ciljevima.</p> <p>2. preporuka: Komisija treba surađivati s državama članicama s ciljem poboljšanja kvalitete i pravodobnosti dostavljenih podataka. Osobito treba izvući pouke iz koraka koji se poduzimaju u europskim strukturnim i investicijskim fondovima da se državama članicama pruže poticaji kako bi dostavljale kvalitetne podatke o uspješnosti.</p>		X					<p>Svi programi potrošnje u skladu s novim višegodišnjim financijskim okvirom uključuju obnovljeni okvir uspješnosti, uključujući ciljeve, pokazatelje i praćenje te mehanizme za ocjenjivanje i izvješćivanje koji omogućuju mjerenje i izvješćivanje o uspješnosti.</p> <p>Istovremeno je Komisija izradila svoje interne alate za upravljanje – planove upravljanja i godišnja izvješća o radu glavnih uprava radi većeg uključivanja izvješćivanja o uspješnosti financijskih programa.</p> <p>Važno je imati na umu to da su suzakonodavci bili usko uključeni u određivanju ciljeva programa i pokazatelja uspješnosti.</p>

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011	<p>3. preporuka: Komisija za sljedeće programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine treba dokazati i izvijestiti o tome kako ostvaruje dodanu vrijednost EU-a.</p>				X		<p>Kao što je navedeno u odgovorima Komisije na odlomak 10.46., pri izradi novih programa potrošnje Komisija je posebno obratila pažnju na dodanu vrijednost EU-a. Ona će podnostiti izvješće o dodanoj vrijednosti EU-a, što predstavlja jedan od aspekata koji će se ocjenjivati ex-post ojeinama. Ove ocjene javno su dostupne i izvješće o ocjeni financija iz članka 318. isto tako sažima informacije o dodanoj vrijednosti EU-a.</p>	
2010.	<p>1. preporuka: U godišnjim izvješćima o radu GU-ova potrebno je staviti veći naglasak na uspješnost, osobito analiziranjem razlika između planiranih ciljnih vrijednosti i postignuća kao i izvješćivanjem o ekonomičnosti i učinkovitosti financiranja EU-a (vidjeti odlomak 8.53.).</p> <p>2. preporuka: Komisijine službe trebaju utvrditi odgovarajuće srednjoročne ključne etape 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 zadataka kod podijeljenog upravljanja, trebaju dogovoriti dosljedne pokazatelje uspješnosti te osigurati pouzdanost informacija o planiranim ciljnim vrijednostima i postignutim rezultatima (vidjeti odlomak 8.56.).</p>		X				<p>Vidjeti odgovor na 1. preporuku za 2011.</p>	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku							Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi			Nije provedena	Nije primjenjiva (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri	U određenoj mjeri				
2010	<p>4. preporuka: Tijekom planiranja programa potrošnje EU-a, Komisija i države članice trebaju posvetiti više pozornosti definiranju ciljeva koji ispunjavaju kriterije „SMART”, kao i utvrđivanju i ublažavanju rizika koji mogu nastati tijekom provedbe (vidjeti odlomak 8.57.).</p> <p>5. preporuka: Odgovornost rukovoditelja treba podrazumijevati i izvješćivanje o rezultatima uz usporedbu očekivanih rezultata iz plana upravljanja i postignuća iz godišnjeg izvješća o radu (vidjeti odlomak 8.58.).</p> <p>6. preporuka: Komisija i, po potrebi, države članice u kontekstu podijeljenog upravljanja, trebaju izraditi i upravljati sustavima za praćenje i kontrolu kako bi se dobile potpune i točne informacije o rezultatima (vidjeti odlomak 8.58.).</p>			X		X			<p>Vidjeti odgovor na 1. preporuku za 2011.</p> <p>Vidjeti odgovor na 3. preporuku trenutalnog izvješća za 2013.</p>

(*) Ove se preporuke odnose na novo programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine, zbog čega je teško procijeniti napredak Komisije.

**GODIŠNJE IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA KOJE SE
FINANCIRAJU IZ 8., 9. I 10. EUROPSKOG
RAZVOJNOG FONDA (ERF)**

(2014/C 398/02)

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9. i 10. europskog razvojnog fonda (ERF)

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	1.-10.
Posebne značajke europskih razvojnih fondova	2.-10.
Rizici za pravilnost	6.-10.
Poglavlje I. – Provedba 8., 9. i 10. europskog razvojnog fonda (ERF-a)	11.-15.
Financijska provedba	11.-14.
Komisijino godišnje izvješće o financijskom upravljanju 8., 9. i 10. ERF-om	15.
Poglavlje II. – Jamstvena izjava Suda o ERF-ovima	16.-44.
Jamstvena izjava Suda o 8., 9. i 10. ERF-u upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I.-X.
Informacije na kojima se temelji jamstvena izjava	16.-44.
Revizijski opseg i pristup	16.-19.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	20.
Pravilnost transakcija	21.-31.
Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava	32.-44.
Zaključak i preporuke	45.-51.
Zaključak za 2013. godinu	45.-47.
Preporuke	48.-51.
Prilog 1. – Rezultati ispitivanja transakcija za europske razvojne fondove	
Prilog 2. – Rezultati ispitivanja odabranih sustava za europske razvojne fondove i razvojnu pomoć iz proračuna EU-a	
Prilog 3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za europske razvojne fondove	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

1. Ovo godišnje izvješće donosi procjenu Suda o europskim razvojnim fondovima (ERF-ovima). Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i uporabi sredstava u 2013. godini navedene su u **tablici 1.**

Tablica 1. – Europski razvojni fondovi – ključne informacije za 2013. g.

(milijuna eura)

Proračunska glava	Područje politike	Opis	Plaćanja u 2013.	
Europski razvojni fondovi	8. ERF	Operativni rashodi	Projekti	20
			Proračunska potpora	0
		Administrativni rashodi		0
				20
	9. ERF	Operativni rashodi	Projekti	256
			Proračunska potpora	1
		Administrativni rashodi		2
				259
	10. ERF	Operativni rashodi	Projekti	1 961
			Proračunska potpora	717
		Administrativni rashodi		94
				2 772
Ukupni operativni rashodi (projekti)			2 237	
Ukupni operativni rashodi (proračunska potpora)			718	
Ukupni administrativni rashodi			96	
Ukupna plaćanja			3 051	
- predujmovi			- 1 753	
+ obračuni predujmova			1 314	
Revidirana skupina podataka			2 612	
Ukupne pojedinačne obveze ⁽¹⁾			3 350	
Sveukupne obveze ⁽¹⁾			3 923	

⁽¹⁾ Sveukupne obveze odnose se na odluke o financiranju. Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

Izvor: Računovodstvena dokumentacija 8., 9. i 10. ERF-a za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke europskih razvojnih fondova

2. ERF-ovi su glavni instrument pružanja pomoći Europske unije namijenjene razvojnoj suradnji s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP) te prekomorskim zemljama i područjima (PZP). Sporazum o partnerstvu potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. na razdoblje od 20 godina („Sporazum iz Cotonoua“) trenutni je okvir kojim su uređeni odnosi Europske unije s državama AKP-a i PZP-a. Glavna mu je namjena smanjiti i u dogledno vrijeme iskorijeniti siromaštvo.

3. ERF-ove financiraju države članice, uređeni su vlastitim financijskim uredbama te njima upravlja Europska komisija izvan okvira općeg proračuna EU-a. Europska investicijska banka (EIB) upravlja ovim investicijskim instrumentom koji nije obuhvaćen jamstvenom izjavom Suda ni postupkom Europskog parlamenta za davanje razrješnice (tj. prihvatanje izvješća o izvršenju proračuna) ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja Komisijina Glavna uprava za razvoj i suradnju (EuropeAid), koja također upravlja širokim rasponom rashoda iz proračuna EU-a ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

5. Intervencije ERF-ova provode se kroz projekte i proračunsku potporu ⁽⁵⁾ u sklopu triju glavnih programa. U 2013. godini, 42 % plaćanja izvršeno je na temelju centraliziranog upravljanja, 32 % na temelju decentraliziranog upravljanja i 26 % na temelju zajedničkog upravljanja ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Vidjeti članke 118., 125. i 134. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond (SL L 78, 19.3.2008., str. 1.) i mišljenje Suda br. 9/2007 o prijedlogu ove Uredbe (SL C 23, 28.1.2008., str. 3.).

⁽²⁾ U 2012. godini trostranim su ugovorom između EIB-a, Komisije i Suda (članak 134. Uredbe (EZ) br. 215/2008) utvrđena pravila prema kojima Sud revidira te aktivnosti.

⁽³⁾ Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (DG ECHO) upravlja s 1,7 % rashoda iz ERF-ova.

⁽⁴⁾ Vidjeti poglavlje 7. „Vanjski odnosi, pomoć i proširenje“ godišnjeg izvješća Suda za 2013. godinu o izvršenju proračuna EU-a.

⁽⁵⁾ Proračunska potpora podrazumijeva Komisijin prijenos sredstava u državnu blagajnu partnerske zemlje. Njome se osiguravaju dodatna proračunska sredstva radi podrške nacionalnoj razvojnoj strategiji.

⁽⁶⁾ Centraliziranim upravljanjem pomoć se provodi ili izravno putem Komisijinih službi (središnjeg ureda ili delegacija) ili neizravno putem nacionalnih tijela (npr. razvojna agencija države članice EU-a). Decentraliziranim upravljanjem provedba se delegira na zemlju koja nije članica EU-a. Zajedničkim upravljanjem provedba se delegira na međunarodnu organizaciju.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Rizici za pravilnost

6. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem nastali su na temelju širokog raspona metoda dodjeljivanja koje se upotrebljavaju u 79 zemalja. Pravila i postupci često su složeni, uključujući i one u vezi s natječajnim postupcima i dodjelom ugovora. Sud je rizik procijenio inherentno visokim.

7. U dvama područjima – proračunskoj potpori⁽⁷⁾ i doprinosima EU-a projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije⁽⁸⁾ poput Ujedinjenih naroda (UN) – priroda instrumenata i uvjeti plaćanja ograničavaju razinu u kojoj su transakcije podložne pogreškama.

8. Proračunska potpora doprinosi općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj. Sud ispituje je li se Komisija pridržavala posebnih uvjeta za isplatu proračunskih potpora danoj partnerskoj zemlji te je li potvrdila da se postupalo u skladu s općim uvjetima prihvatljivosti (poput napretka u području financijskog upravljanja javnim sektorom).

9. No Komisija ima vrlo prilagodljiv stav pri odlučivanju jesu li ispunjeni ti opći uvjeti. Revizijom pravilnosti koju provodi Sud ne mogu se obuhvatiti faze nakon isplate pomoći partnerskoj zemlji. Prenesena sredstva tada se pripajaju proračunskim sredstvima zemlje primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju neće uzrokovati pogreške u reviziji pravilnosti koju provodi Sud.

⁽⁷⁾ Plaćanja bruto proračunskih potpora iz ERF-ova u 2013. godini iznosila su 718 milijuna eura.

⁽⁸⁾ Bruto plaćanja iz ERF-ova u 2013. godini za projekte s više donatora koje provode međunarodne organizacije iznosila su 458 milijuna eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

10. Komisijini doprinosi projektima s više donatora pridodaju se doprinosima drugih donatora te nisu namijenjeni posebnim izdvojenim stavkama prihvatljivih rashoda. Na temelju takozvanog „teoretskog pristupa”, Komisija pretpostavlja da su povezane transakcije pravilne dok god tako prikupljeni iznos sadrži dovoljno prihvatljivih rashoda da pokrije doprinos EU-a. U slučaju da i ostali donatori slijede isti pristup i primjenjuju iste kriterije prihvatljivosti za svoje doprinose, postoji rizik da ukupni rashodi ne ispune sve obveze uvjetovanosti koje su postavili Komisija i ostali donatori.

10. Komisija vjeruje da se uspostavljenim mjerama unutarnje kontrole, u kombinaciji s mjerama međunarodnih organizacija, teoretski rizik ograničava na razinu koja je doista prihvatljiva. Komisija ne zna ni za kakve posebne probleme s „teoretskim pristupom” (koji je razvijen kako bi se Komisiji omogućilo sudjelovanje u aktivnostima s više donatora, uključujući zaklade). Tim se pristupom jamči ispunjenje pravnih zahtjeva koji se primjenjuju na financiranje EU-a u vanjskim djelovanjima (osiguranjem da je iznos doprinosa ostalih donatora dovoljan za plaćanje aktivnosti koje nisu prihvatljive u skladu s pravilima EU-a) uz potrošnju sredstava EU-a na najučinkovitiji način (koordinacijom donatora) u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

Prije zajedničkog rada, slanja osoblja na teren (i sudjelovanja u upravljačkim skupinama) i strogo općeg financijskog izvješćivanja koje traži međunarodna organizacija, Komisija ograničava rizik ocjenjujući računovodstvene i revizijske postupke, postupke unutarnje kontrole, javne nabave, ex post objave informacija i zaštite osobnih podataka u partnerskim međunarodnim organizacijama. Osim toga, za vrijeme provedbe programâ vanjskog djelovanja, sustavi se redovito preispituju u okviru provjere na licu mjesta koje obavljaju vanjski revizori.

Revizije koje izvršava Komisija do sada nisu pokazale nikakve „posebne rizike” takve prirode niti je Komisija svjesna postojanja drugog donatora s „istim kriterijima prihvatljivosti”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

POGLAVLJE I. – PROVEDBA 8., 9. I 10. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA (ERF-a)**Financijska provedba**

11. Ugovori o ERF-ovima obično se zaključuju na obvezujuće razdoblje od oko pet godina, ali plaćanja se mogu vršiti i tijekom dužeg razdoblja. Tijekom 2013. godine plaćanja su vršena iz 8., 9. i 10. ERF-a. Osmi ERF (1995.–2000.) iznosi 12 840 milijuna eura, a deveti ERF (2000.–2007.) 13 800 milijuna eura.

12. Deseti ERF (2008.–2013.) iznosi ukupno 22 682 milijuna eura. Od tog je iznosa 21 967 milijuna eura dodijeljeno zemljama AKP-a, a 285 milijuna eura zemljama PZP-a. Ovi iznosi uključuju i redom 1 500 milijuna eura i 30 milijuna eura za investicijski instrument kojima za zemlje AKP-a i PZP-a upravlja EIB. Na koncu, 430 milijuna eura namijenjeno je Komisijinim rashodima za izradu programa i provedbu ERF-a.

13. Ukupni doprinosi država članica u 2013. godini iznosili su 3 200 milijuna eura, od čega je 2 950 milijuna eura bilo za mjere kojima upravlja Komisija.

14. U **tablici 2.** prikazano je korištenje sredstava iz ERF-ova, tijekom 2013. godine i kumulativno. Budući da sredstva 10. ERF-a više neće biti rezervirana nakon 31. prosinca 2013.⁽⁹⁾, Komisija je u pogledu obveza uspjela postići bolje rezultate od planiranih: ukupne i pojedinačne obveze premašile su početnu prognozu redom za 29 % i 31 %. Slijedom toga, plaćanja su u odnosu na 2012. godinu bila 7 % veća od početne prognoze, a nepodmirene su se obveze povećale za 8 %.

⁽⁹⁾ Članak 1. stavak 5 Unutarnjeg sporazuma između predstavnika vlada država članica, koji su se sastali unutar Vijeća, o financiranju pomoći Zajednice na temelju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2008. do 2013. u skladu sa Sporazumom o partnerstvu AKP-EZ te o dodjeli financijske pomoći prekomorskim zemljama i područjima na koje se primjenjuje četvrti dio Ugovora o EZ-u (SL L 247, 9.9.2006., str. 32.).

Tablica 2. – Korištenje sredstava iz ERF-ova na dan 31. prosinca 2013.

	Stanje na kraju 2012.		Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2013. (neto) ⁽⁶⁾					Stanje na kraju 2013.				
	Ukupni iznos	Stopa provedbe ⁽²⁾	8. ERF ⁽³⁾	9. ERF ⁽³⁾	10. ERF	Ukupni iznos	8. ERF	9. ERF	10. ERF	Ukupni iznos	Stopa provedbe ⁽²⁾	
A – SREDSTVA ⁽¹⁾	48 920		- 104	- 36	548	108	10 481	16 114	22 433	49 028		
B – UPORABA												
1. Sveukupne obveze ⁽⁴⁾	43 991	89,9%	- 98	- 72	4 093	3 923	10 478	16 084	21 351	47 914	97,7%	
2. Pojedinačne obveze ⁽⁵⁾	38 059	77,8%	- 11	- 96	3 457	3 350	10 437	15 408	15 565	41 410	84,5%	
3. Plaćanja	32 417	66,3%	18	230	2 715	2 963	10 363	14 795	10 222	35 380	72,2%	
C – Nepodmirene obveze (B1-B3)	11 574	23,7%					115	1 289	11 129	12 534	25,6%	
D – Raspoloživo stanje (A-B1)	4 929	10,1%					3	30	1 082	1 114	2,3%	

⁽¹⁾ Uključuju početna odobrena sredstva za 8., 9. i 10. ERF, sufinanciranje, kamate, razna sredstva i prijenose iz prethodnih ERF-ova.

⁽²⁾ Kao postotak sredstava.

⁽³⁾ Negativni iznosi predstavljaju opozvana sredstva.

⁽⁴⁾ Sveukupne obveze odnose se na odluke o financiranju.

⁽⁵⁾ Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

⁽⁶⁾ Neto obveze nakon opoziva sredstava. Neto plaćanja nakon povrata.

Izvor: Revizorski sud na temelju izvješća ERF-ova o financijskoj provedbi i financijskim izvještajima na dan 31. prosinca 2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Komisijino godišnje izvješće o financijskom upravljanju 8., 9. i 10. ERF-om

15. Financijska uredba koja se primjenjuje na 10. ERF obvezuje Komisiju da svake godine podnese izvješće o financijskom upravljanju ERF-ovima⁽¹⁰⁾. Po mišljenju Suda, u ovom su izvješću točno prikazane relevantne financijske informacije.

⁽¹⁰⁾ Članci 118., 124. i 156. Uredbe (EZ) br. 215/2008.

POGLAVLJE II.– JAMSTVENA IZJAVA SUDA O ERF-OVIMA**Jamstvena izjava Suda o 8., 9. i 10. ERF-u upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora**

I. – U skladu s odredbama članka 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članka 141. Financijske uredbe koja se primjenjuje na 10. ERF, koja se primjenjuje i na prethodne ERF-ove, Sud je revidirao:

- (a) godišnju računovodstvenu dokumentaciju 8., 9. i 10. europskog razvojnog fonda koja se sastoji od bilance, izvještaja o poslovnom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini i tablice stavki koje se isplaćuju europskim razvojnim fondovima, kao i izvješće o financijskoj provedbi za financijsku godinu koja je završila na dan 31. prosinca 2013. i koju je Komisija odobrila 17. srpnja 2014. godine; te
- (b) zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom unutar pravnog okvira ERF-ova u pogledu dijela sredstava ERF-ova za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija ⁽¹¹⁾.

Odgovornost uprave

II. – U skladu s člancima 310. do 325. UFEU-a i financijskim uredbama koje se primjenjuju na 8., 9. i 10. ERF, uprava je odgovorna za pripremu i prikaz godišnje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor ⁽¹²⁾, kao i za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje izradu, provedbu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prikaz financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Odgovornost uprave je i osigurati da su sve aktivnosti, financijske transakcije i informacije prikazane u financijskim izvještajima u skladu s propisima tijela koja njima upravljaju. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova (članak 317. UFEU-a).

Odgovornost revizora

III. – 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 Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI-ja. Ovi standardi nalažu da Sud planira i provodi reviziju s ciljem dobivanja razumnog jamstva da u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova nema značajnog pogrešnog prikazivanja te da su povezane transakcije zakonite i pravilne.

IV. – Revizija se sastoji od postupaka kojima se nastoje pribaviti revizijski dokazi o iznosima i iskazima u računovodstvenoj dokumentaciji te o zakonitosti i pravilnosti s njima povezanih transakcija. Odabrani postupci ovise o prosudbi revizora, uključujući i procjenu rizika od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s obvezama koje proizlaze iz pravnog okvira ERF-ova do koje je došlo zbog prijevare ili pogreške. Pri procjeni tih rizika, uzima se u obzir unutarnja kontrola koja je važna za pripremu i pošteno prikazivanje računovodstvene dokumentacije, kao i kontrolni i nadzorni sustavi koji su uspostavljeni kako bi osigurali zakonitost i pravilnost glavnih transakcija, s ciljem izrade revizijskih postupaka koji su prikladni u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnjih kontrola. Revizija uključuje i evaluaciju primjerenosti korištenih računovodstvenih politika i opravdanosti obavljenih računovodstvenih procjena, kao i evaluaciju ukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

V. – Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu temelj mišljenja Suda.

⁽¹¹⁾ U skladu s člancima 2., 3., 4., člankom 125. stavkom 4. i člankom 134. Financijske uredbe koja se primjenjuje na deseti ERF ova jamstvena izjava ne obuhvaća dio sredstava ERF-ova kojima upravlja i za koje je odgovoran EIB.

⁽¹²⁾ Računovodstvena pravila i metode koje je usvojio računovodstveni službenik ERF-a proizlaze iz međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (IPSAS) ili po automatskoj osnovi, iz međunarodnih standarda financijskog izvještavanja (MSFI) koje su redom izdali Međunarodna federacija računovođa i Odbor za međunarodne računovodstvene standarde.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

VI. – Prema mišljenju Suda, godišnja računovodstvena dokumentacija 8., 9. i 10. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2013. u svim značajnim aspektima pošteno prikazuje financijsko stanje na dan 31. prosinca 2013., kao i rezultate poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za tu dovršenu godinu, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

VII. – Prema mišljenju Suda, prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2013. zakoniti su i pravilni u svim značajnim aspektima.

Obveze

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti obveza povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

VIII. – Prema mišljenju Suda, obveze povezane s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2013. zakonite su i pravilne u svim značajnim aspektima.

Plaćanja

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

IX. – Sud zaključuje da su nadzorni i kontrolni sustavi djelomično djelotvorni u osiguravanju zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom. Sud je procijenio da je najizglednija stopa pogreške za rashodovne transakcije iz 8., 9. i 10. ERF-a iznosila 3,4 %.

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

X. – Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja pojašnjenih u osnovi za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, u plaćanjima povezanim s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2013. postoje značajne pogreške.

4. rujna 2014.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Informacije na kojima se temelji jamstvena izjava*Revizijski opseg i pristup*

16. U **Prilogu 1.1.** poglavlju 1. godišnjeg izvješća Revizorskog suda za 2013. godinu o izvršenju proračuna opisuje se opći pristup i metodologija Suda. Za reviziju ERF-ova potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti.

17. Opažanja Suda u vezi s pouzdanošću računovodstvene dokumentacije ERF-ova odnose se na financijske izvještaje⁽¹³⁾ i izvješće o financijskoj provedbi 8., 9. i 10. ERF-a⁽¹⁴⁾ koje je Komisija odobrila u skladu s Financijskom uredbom ERF-a⁽¹⁵⁾ i koje je Sud, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika odgovornog za sastavljanje računovodstvene dokumentacije, zaprimio dana 17. srpnja 2014. Revizija je obuhvatila ispitivanje iznosa i iskaza te procjenu korištenih računovodstvenih načela, bitnih procjena uprave i sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

18. Revizija pravilnosti transakcija obuhvatila je:

- (a) ispitivanje svih doprinosa država članica i uzorka ostalih vrsta prihodovnih transakcija;
- (b) ispitivanje uzorka od 30 obveza⁽¹⁶⁾;
- (c) ispitivanje uzorka od 165 transakcija⁽¹⁷⁾. Uzorak je sastavljen tako da je reprezentativan za cijeli niz plaćanja u okviru ERF-ova. Sastojao se od 93 plaćanja koja je odobrilo 10 delegacija EU-a⁽¹⁸⁾ i 72 plaćanja koja je odobrio Komisijin središnji ured⁽¹⁹⁾;

⁽¹³⁾ Vidjeti članak 122. Uredbe (EZ) br. 215/2008: financijski izvještaji sadržavaju bilancu, izvještaj o poslovnom rezultatu, izvještaj o novčanom toku, izvještaj o promjenama u neto imovini, kao i tablice stavki koje se isplaćuju ERF-ovima.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti članak 123. Uredbe (EZ) br. 215/2008: izvješća o financijskoj provedbi sadrže tablicu odobrenih sredstava, obveza i plaćanja.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti članak 125. Uredbe (EZ) br. 215/2008.

⁽¹⁶⁾ Ukupne financijske obveze i povezane pravne obveze (ugovori o financiranju) poslije Komisijinog usvajanja odluke o financiranju.

⁽¹⁷⁾ Kako je utvrđeno u odlomku 7. **Priloga 1.1.** godišnjeg izvješća Revizorskog suda za 2013. godinu o izvršenju proračuna.

⁽¹⁸⁾ Afrička unija, Kamerun, Demokratska Republika Kongo, Côte d'Ivoire, Kenija, Lesoto, Mozambik, Nigerija, Ruanda i Zimbabve.

⁽¹⁹⁾ EuropeAid: 34 projekta i 35 plaćanja proračunskih potpora; DG ECHO: tri plaćanja za projekte humanitarne pomoći.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (d) u slučajevima u kojima su otkrivene pogreške, provedena je analiza relevantnih kontrolnih sustava kako bi se prepoznali specifični nedostaci sustava;
- (e) procjenu kontrolnih sustava ispitanih u središnjem uredu uprave EuropeAid i delegacijama EU-a, koja je obuhvatila sljedeće:
- i. *ex ante* provjere koje provodi Komisijino osoblje, vanjski revizori ili nadzornici prije izvršenja plaćanja;
 - ii. praćenje i nadzor, posebice praćenje vanjskih revizija, provjere na terenu, posjeti u svrhu praćenja te studije o stopi preostalih pogrešaka u 2012. i 2013. godini koje je provela uprava EuropeAid; te
 - iii. unutarnju reviziju;
- (f) pregled godišnjeg izvješća o radu koji je izvršio glavni ravnatelj uprave EuropeAid; te
- (g) praćenje provedbe prijašnjih preporuka Suda.

19. Kako je navedeno u odlomku 4., uprava EuropeAid upravlja većinom vanjskih instrumenata pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna i ERF-ova. Opažanja Suda u vezi s djelotvornošću nadzornih i kontrolnih sustava, kao i s pouzdanošću godišnjeg izvješća o radu i izjave glavnog ravnatelja za 2013. godinu odnose se na cjelokupno područje odgovornosti uprave EuropeAid.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

20. Izvještaj o poslovnom rezultatu među prihode uključuje kamate na pretfinanciranje (5,7 milijuna eura) u pogledu isplata pretfinanciranja korisnicima koje su veće od 250 000 eura. Za isplate pretfinanciranja u iznosima većim od 750 000 eura Komisija mora naplaćivati kamate na godišnjoj razini⁽²⁰⁾. Sud je u odnosu na 2012. godinu utvrdio određena poboljšanja budući da su se broj i vrijednost takvih naplata povećali⁽²¹⁾. Međutim, dužnosnici za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja ovlasti i dalje ne poštuju to pravilo na sustavan način te se iznos prihoda od kamata iskazan u računovodstvenoj dokumentaciji djelomično temelji na procjenama. Osim toga, zarađene kamate na pretfinanciranja u iznosima od 250 000 do 750 000 eura u financijskim se izvještajima još uvijek ne priznaju kao financijski prihodi jer Komisija još uvijek nije dovršila razvoj sustava CRIS.

⁽²⁰⁾ Članak 8. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 215/2008.

⁽²¹⁾ 24 naplate u ukupnom iznosu od 4,7 milijuna eura u 2013. godini u odnosu na 13 naplata u ukupnom iznosu od 1,3 milijuna eura u 2012. godini.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

*Pravilnost transakcija***Prihodi**

21. Revizijom prihodovnih transakcija koju je proveo Sud utvrđeno je da u njima nema značajnih pogrešaka.

Obveze

22. Revizijom obveza koju je proveo Sud utvrđeno je da u njima nema značajnih pogrešaka.

Plaćanja

23. **Prilog 1.** sadržava sažeti prikaz rezultata ispitivanja platnih transakcija. Od 165 platnih transakcija koje je revidirao Sud, u njih 45 (27 %) postojala je pogreška. Na temelju 32 izmjerene pogreške, Sud procjenjuje da najizglednija pogreška iznosi 3,4 %⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Projekti

24. Od 130 platnih transakcija koje je Sud revidirao, u njih 42 (32 %) postojala je pogreška, od čega je 30 (71 %) bilo mjerljivih pogreška. Od 30 platnih transakcija u kojima je postojala mjerljiva pogreška, njih 17 bile su završne transakcije koje su odobrene nakon provedbe svih *ex ante* provjera.

23. Komisija se ne slaže s analizom koju je Sud izvršio nad dvjema greškama javne nabave koje imaju znatan utjecaj na procijenjenu stopu pogreške Suda. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 26.b.

⁽²²⁾ Sud izračunava procjenu pogreške iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,4 % i 5,4 % (što su redom donja, odnosno gornja granica pogreške).

⁽²³⁾ U pogledu dviju pogrešaka koje Komisija osporava, u prvom su slučaju u pozivu na nadmetanje bile navedene vrlo detaljne tehničke specifikacije vozila koje nisu bile opravdane planiranom uporabom tih vozila, što je zapravo isključilo cijeli niz mogućih ponuditelja i čime je stvorena prepreka za tržišno natjecanje. U drugom slučaju nije postojalo valjano opravdanje za razdvajanje postupka nabave u tri lokalna javna natječaja umjesto da se raspisao međunarodni javni natječaj. Te pogreške ukazuju na nedostatke u provjerama koje provode delegacije EU-a, koje su prethodno odobrile takve postupke nabave.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

25. Kao i 2012. godine ⁽²⁴⁾, pogreške su se češće pojavljivale u transakcijama povezanim s procjenama programa, bespovratnim sredstvima i ugovorima o doprinosima između Komisije i međunarodnih organizacija nego u drugim oblicima potpore. Od 72 revidirane transakcije ove vrste, u njih 32 (44 %) postojala je pogreška.

26. Glavne vrste mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio u platnim transakcijama u vezi s projektima odnosile su se na:

- (a) nepostojanje popratnih dokumenata kojima bi se dokazalo da su se prihvatljive aktivnosti zaista provele (12 transakcija);
- (b) korisnikovo nepridržavanje pravila nabave (osam transakcija) ⁽²⁵⁾;
- (c) neprihvatljive rashode poput rashoda povezanih s aktivnostima koje nisu obuhvaćene ugovorom (pet transakcija), neprihvatljivog PDV-a (tri transakcije), rashoda koji su nastali izvan razdoblja provedbe (dvije transakcije) ili koji nisu u skladu s pravilima o podrijetlu (jedna transakcija);

26.

- (b) *Komisija se ne slaže s analizom jedne mjerljive pogreške koju je ustanovio Sud. Komisija smatra da tehničke specifikacije koje je utvrdio ugovaratelj, u skladu sa svojim širokim diskrecijskim ovlastima kao načelom koje priznaje Sud EU-a, nisu nerazmjerne i ne narušavaju tržišno natjecanje. Tim se načelom za ugovaratelja osigurava pravna sigurnost bez koje bi svi budući postupci javne nabave bili ugroženi.*

Komisija za još jednu pogrešku koja je povezana s natječajem smatra da odražava vrlo strogo tumačenje pravila.

⁽²⁴⁾ Odlomak 26. godišnjeg izvješća Suda za 2012. godinu.

⁽²⁵⁾ U pogledu dviju pogrešaka koje Komisija osporava, u prvom su slučaju u pozivu na nadmetanje bile navedene vrlo detaljne tehničke specifikacije vozila koje nisu bile opravdane planiranom uporabom tih vozila, što je zapravo isključilo cijeli niz mogućih ponuditelja i čime je stvorena prepreka za tržišno natjecanje. U drugom slučaju nije postojalo valjano opravdanje za razdvajanje postupka nabave u tri lokalna javna natječaja umjesto da se raspisao međunarodni javni natječaj. Te pogreške ukazuju na nedostatke u provjerama koje provode delegacije EU-a, koje su prethodno odobrile takve postupke nabave.

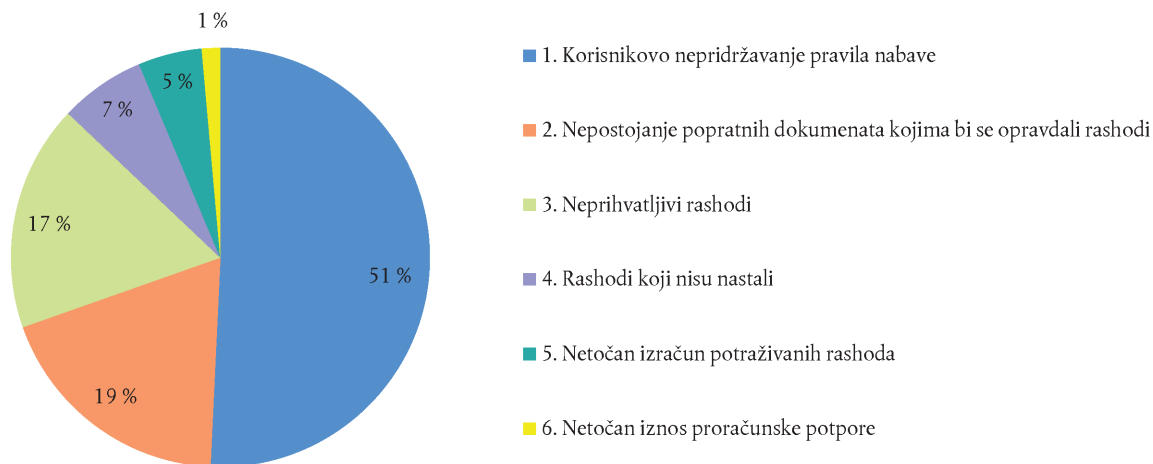
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (d) rashode koji nisu nastali zbog korisnika (sedam transakcija);
 (e) netočan izračun potraživanih rashoda (pet transakcija).

27. **Grafikon 1.** sadržava pregled doprinosa različitih vrsta pogrešaka ukupnoj procijenjenoj pogrešci. Pogreške povezane s korisnikovim nepridržavanjem pravila postupaka nabave i nepostojanjem popratnih dokumenata predstavljaju 70 % najizglednije pogreške.

Grafikon 1. – Doprinos najizglednijoj pogrešci po vrsti pogreške



Okvir 1. – Primjeri mjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama

Nepostojanje popratnih dokumenata kojima bi se opravdali rashodi

Sud je ispitao završni obračun rashoda koji su nastali u sklopu programa „Potpora mirotvornim i tranzicijskim aktivnostima” koji provodi međunarodna organizacija u supsaharskoj Africi. Sud je ispitao 25 rashodovnih stavki. Za četiri stavke povezane s plaćama osoblja i putnim troškovima u iznosu od 18 200 eura Sudu nisu dostavljeni ključni popratni dokumenti kojima bi se opravdali ti rashodi (npr. ugovor o radu, izvadak iz plaće, dokaz o isplati plaće osoblja, račun, ukrajne propusnice, dokaz o plaćanju putnih troškova).

Okvir 1. – Primjeri mjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama

Nepostojanje popratnih dokumenata kojima bi se opravdali rashodi

Sud je ispitao završni obračun rashoda koji su nastali u sklopu programa „Potpora mirotvornim i tranzicijskim aktivnostima” koji provodi međunarodna organizacija u supsaharskoj Africi. Sud je ispitao 25 rashodovnih stavki. Za četiri stavke povezane s plaćama osoblja i putnim troškovima u iznosu od 18 200 eura Sudu nisu dostavljeni ključni popratni dokumenti kojima bi se opravdali ti rashodi (npr. ugovor o radu, izvadak iz plaće, dokaz o isplati plaće osoblja, račun, ukrajne propusnice, dokaz o plaćanju putnih troškova).

Korisnikovo nepridržavanje pravila postupaka nabave

Sud je ispitao završni obračun rashoda koji su nastali u sklopu programa „Pomoć mikro i malim poduzećima” u Africi i pronašao pogrešku u nabavi informatičke opreme za poslovni informacijski centar u iznosu od 23 398 eura. Na temelju poziva na nadmetanje, kriterij za odabir ponude bila je najniža cijena. U izvješću o evaluaciji nisu točno prikazane financijske ponude koje su dostavili ponuditelji. Slijedom toga nije odabrana ponuda u kojoj je ponuđena najniža cijena.

Revizor s kojim je Komisija zaključila okvirni ugovor o reviziji te koji je obavljao financijsku reviziju toga programa nije otkrio navedenu pogrešku.

Neprihvatljivi rashodi i rashodi koji nisu nastali zbog korisnika

Sud je ispitao završni obračun rashoda koji su nastali u sklopu „Programa za sve zemlje AKP-a u vezi s osnovnim poljoprivrednim proizvodima” koji provodi međunarodna organizacija. Rashodi od 254 000 USD čiji je povrat zatražio partner zadužen za provedbu programa uključivali su i 17 675 USD neizravnih troškova koji nisu bili dozvoljeni ugovorom te su stoga bili neprihvatljivi.

Osim toga, između iznosa koji je međunarodna organizacija isplatila partneru zaduženom za provedbu programa u obliku predujmova i stvarno nastalih troškova utvrđena je razlika od 3 862 USD.

Ova pogreška ukazuje na nedostatke u provjerama koje međunarodna organizacija provodi u vezi s pridržavanjem ugovornih odredbi i uporabom predujmova.

Neprihvatljivi rashodi i rashodi koji nisu nastali zbog korisnika

Komisija je podsjetila organizaciju na primjenjiva pravila i obveze. Ona će na temelju neprihvatljivosti koje je ustanovio Sud moći ponovno izračunati iznos doprinosa EU-a. U buduću će se za programe kojima upravlja ta organizacija provoditi pojačane provjere na licu mjesta.

28. Nemjerljive pogreške odnosile su se na nedostatke u pregledanim postupcima nabave (šest transakcija), nedostatne popratne dokumente koji bi opravdali točnost isplaćenog iznosa (tri transakcije) te nedostatne informacije koje bi Sudu omogućile mjerenje pogrešaka povezanih s prihvatljivošću rashoda (tri transakcije).

Proračunska potpora

29. Od 35 ispitanih transakcija proračunskih potpora, u njih tri (9 %) postojala je pogreška, od čega su dvije (67 %) bile mjerljive pogreške.

30. Mjerljive pogreške koje je Sud otkrio u transakcijama proračunskih potpora odnosile su se na netočnu primjenu metode bodovanja za određivanje jesu li primatelji potpora ispunili uvjete za dobivanje promjenjive tranše pomoći uvjetovane uspješnošću (jedna transakcija) i na pogrešan tečaj upotrijebljen za preračun isplate proračunske potpore u lokalnu valutu (jedna transakcija).

29. Komisija napominje da se broj pogrešaka povezanih s proračunskom potporom u razdoblju od 2011. do 2013. smanjio za 82 %.

31. Sud je otkrio i jednu nemjerljivu pogrešku. Komisija od primatelja potpore nije zatražila da dostavi dokaz da je upotrijebljen točan tečaj za preračun isplate proračunske potpore u lokalnu valutu.

Okvir 2. – Primjer mjerljive pogreške u transakciji proračunske potpore

Netočna primjena metode bodovanja za dobivanje promjenjive tranše pomoći uvjetovane uspješnošću

Sud je ispitao jednu promjenjivu tranšu pomoći uvjetovanu uspješnošću u visini od 4 181 250 eura u okviru programa „Programme d'appui au plan de développement territorial” u Mayotteu. U skladu s ugovorom o financiranju, Komisija bi za svako odabrano poglavlje proračuna trebala posebno procijeniti ostvareni napredak u pogledu vjerodostojnosti proračuna. Umjesto toga, Komisija je izvršila opću procjenu na temelju ukupne vrijednosti poglavlja proračuna, što je značilo da su se pozitivna i negativna odstupanja pojedinačnih poglavlja proračuna pri zbrajanju međusobno poništila. Nepridržavanje metode bodovanja utvrđene u ugovoru o financiranju uzrokovalo je prekomjerno plaćanje od 222 861 eura (5,33 %).

Okvir 2. – Primjer mjerljive pogreške u transakciji proračunske potpore

Netočna primjena metode bodovanja za dobivanje promjenjive tranše pomoći uvjetovane uspješnošću

Komisija je to ispravila za daljnje isplate te je uspostavila nalog za povrat.

Ispitivanje odabranih kontrolnih sustava

32. **Prilog 2.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava uprave EuropeAid koje je Sud ispitao.

Ex ante provjere

33. S obzirom na visokorizično okruženje (vidjeti odlomak 6.), uprava EuropeAid poglavito se pouzdaje u *ex ante* provjere (provjere koje provodi Komisijino osoblje, vanjski nadzornici ili vanjski revizori prije izvršenja projektnih isplata) kako bi se spriječila ili otkrila i ispravila nepravilna plaćanja. Kao i prethodnih godina, učestalost pogrešaka koje je Sud otkrio, uključujući i one koje su utjecale na konačna potraživanja nad kojima su provedene vanjske revizije i provjere rashoda, ukazuje na nedostatke u navedenim *ex ante* provjerama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

34. U svibnju 2013. godine, uprava EuropeAid usvojila je akcijski plan za uklanjanje nedostataka otkrivenih u provedbi kontrolnog sustava uprave EuropeAid⁽²⁶⁾. Akcijski se plan osvrće na niz preporuka koje je Sud iznio u prijašnjim godišnjim izvješćima, kao i na pitanja na koja su ukazale studije uprave EuropeAid o stopi preostale pogreške u 2012. i 2013. godini. On uključuje podizanje svijesti i edukaciju te pruža smjernice o glavnim vrstama pogrešaka i o tome kako ih izbjeći. U njemu su utvrđene i radnje usmjerene na poboljšanje kvalitete vanjskih revizija⁽²⁷⁾, koje su ključna sastavnica nadzornih i kontrolnih sustava uprave EuropeAid, te na jačanje suradnje s međunarodnim organizacijama u pogledu kontrole pravilnosti (vidjeti odlomak 39.).

Praćenje i nadzor

35. Kako je i navedeno u prijašnjim godišnjim izvješćima Suda⁽²⁸⁾, postoje određeni nedostaci u informacijskom sustavu za upravljanje uprave EuropeAid koji su povezani s rezultatima i praćenjem vanjskih revizija, rashodovnih provjera i posjeta u svrhu praćenja. Zbog njih je glavnom ravnatelju uprave teško pozvati voditelje odjela ili voditelje delegacija EU-a na odgovornost u vezi s pravovremenim praćenjem i ispravljanjem nedostataka i pogrešaka koji su otkriveni u sustavu. Uprava EuropeAid razvija nove funkcije u revizijskom modulu svog informacijskog sustava CRIS kako bi se unaprijedilo praćenje provedbe preporuka iz revizijskih izvješća.

36. Uprava EuropeAid također razvija instrument koji će omogućiti delegacijama EU-a djelotvorniji uvid u njihov portfelj projekata i pomoći im da odrede prioritete pri organizaciji posjeta povezanih s projektima za koje je procjena rizika ukazala na to da ih je potrebno osobito pratiti.

⁽²⁶⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu uprave EuropeAid za 2013. godinu, str. 188., 189., 190., 195. i 196.

⁽²⁷⁾ Predlošci ugovora izmijenjeni su tako da Komisija može utjecati na izbor vanjskih revizora. Potrebno je izraditi tablice za ocjenu kvalitete radi procjene pouzdanosti revizijskih izvješća i pružanja smjernica u slučaju neusklađenosti. Metodologija planiranja revizija na temelju rizika treba postati obveznom.

⁽²⁸⁾ Odlomak 42. godišnjeg izvješća Suda za 2010. godinu, odlomak 43. godišnjeg izvješća Suda za 2011. godinu i odlomak 35. godišnjeg izvješća Suda za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Studija o stopi preostale pogreške u 2013. godini

37. Uprava EuropeAid provela je drugu studiju o stopi preostale pogreške kako bi izmjerila razinu pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom svih provjera upravljanja čiji je cilj spriječiti, otkriti i ispraviti pogreške. Studija se sastojala od ispitivanja reprezentativnog uzorka transakcija povezanih s ugovorima zaključenim između rujna 2012. i kolovoza 2013. godine radi procjene najizglednije pogreške u skupini zaključenih ugovora.

38. Rezultati studije o stopi preostale pogreške u 2013. godini prikazani su u godišnjem izvješću o radu ⁽²⁹⁾. U studiji je stopa preostale pogreške procijenjena na 3,35 %, što znači da prelazi razinu značajnosti od 2 % koju je odredila Komisija. Glavne vrste pogrešaka koje je studija otkrila su:

- (a) nepostojanje zadovoljavajuće dokumentacije kojom bi se dokazala prihvatljivost, a koju trebaju dostaviti organizacije korisnice (51,63 % stope preostale pogreške);
- (b) pogreške koje su procijenjene budući da nije bilo dostatnih dokaza za provjeru pravilnosti transakcija (17,82 % stope preostale pogreške);
- (c) nepridržavanje pravila postupaka javne nabave (12,45 % stope preostale pogreške);
- (d) iznosi koji nisu vraćeni ni ispravljeni (8,71 % stope preostale pogreške);
- (e) ostale vrste pogrešaka (9,39 %).

39. Transakcije koje su izvršile međunarodne organizacije predstavljaju jednu petinu svih uzorkovanih transakcija, ali i 29,18 % stope preostale pogreške.

40. Kao što je Sud naveo u godišnjem izvješću za 2012. godinu ⁽³⁰⁾, izrada metodologije izračuna stope preostale pogreške bila je sve u svemu prikladna. Za potrebe ove druge studije usavršeni su izračun stopa pogrešaka u pojedinačnim transakcijama i obrada transakcija za koje nije bilo lako dostupnih informacija.

⁽²⁹⁾ Stranice 140.–142.

⁽³⁰⁾ Odlomak 39.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

41. Godišnje izvješće o radu ukazuje ⁽³¹⁾ na to da metodologija izračuna stope preostale pogreške „pruža točnu procjenu količine pogrešaka koju cjelokupni kontrolni sustav ne otkrije” te da se „rezultat evaluacije ukupne pogreške stoga izražava kao stvarna razina pogreške s razinom sigurnosti od 95 %”. To nije u potpunosti točan prikaz rezultata studije o stopi preostale pogreške:

- (a) metodologija izračuna stope preostale pogreške vodi računa o valjanim razmatranjima u vezi s isplativošću, posebice u pogledu razine pouzdanja u prethodna izvješća o revizijama ili provjerama te u pogledu opsega obavljenog sadržajnog ispitivanja. To podrazumijeva ograničenje opsega, što bi svakako trebalo iskazati kako bi se omogućilo pravilno shvaćanje rezultata studije o stopi preostale pogreške;
- (b) na temelju rezultata studije o stopi preostale pogreške u 2013. godini, 3,35 % doista predstavlja procijenjenog najizgledniju stopu pogreške, no razina sigurnosti od 95 % znači da se stopa pogreške kreće između gornje i donje granice pogreške koje se, međutim, ne iskazuju.

Unutarnja revizija

42. U svojem godišnjem izvješću za 2011. godinu ⁽³²⁾ Sud je istaknuo da je preustroj Komisije iz 2011. godine imao veliki utjecaj na djelovanje Odjela za unutarnju reviziju ⁽³³⁾. U odgovoru na godišnje izvješće Suda za 2011. godinu, Komisija se obvezala da će procijeniti kapacitete Odjela za unutarnju reviziju i razmotriti da ih po potrebi poveća ⁽³⁴⁾. To nije učinjeno te u 2013. godini nije bilo nekog znatnog poboljšanja u radu Odjela za unutarnju reviziju.

41.

- (a) U cilju promicanja učinkovite i isplative studije, metodologijom izračuna stope preostale pogreške predviđa se oslanjanje na prethodne aktivnosti kontrole, uključujući financijske i tehničke revizije, jamstvene izjave, provjere, evaluacije i izvješća tehničkih nadzornika.

Taj vid metodologije izračuna stope preostale pogreške zasniva se na pretpostavci da se postupcima izračuna stope preostale pogreške neće ostvariti veće od onih koje su već predviđene u okviru aktivnosti prethodne sveobuhvatne, pažljive kontrole. Prethodna kontrola obično bi bila intenzivnija i izvršavala bi se uz veći trošak od postupaka izračuna stope preostale pogreške.

- (b) Iznošenje gornje i donje granice pogreške u godišnjem izvješću o radu za 2013. nije izričito predviđeno uputama koje su dale središnje službe Komisije.

42. Komisija poduzima nekoliko mjera za jačanje kapaciteta Odjela za unutarnju reviziju.

⁽³¹⁾ Stranica 141.

⁽³²⁾ Odlomak 50. godišnjeg izvješća Suda za 2011. godinu.

⁽³³⁾ Odjel za unutarnju reviziju jedan je od odjela Glavne uprave Komisije. Na njegovom je čelu voditelj odjela koji izravno odgovara glavnom ravnatelju. Zadatak je odjela osigurati neovisno jamstvo u pogledu djelotvornosti sustava unutarnje kontrole u svrhu unaprjeđenja poslovanja glavne uprave.

⁽³⁴⁾ Odgovor Komisije na odlomak 59. točku (e) godišnjeg izvješća Suda za 2011. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pregled godišnjeg izvješća o radu

43. U svojoj jamstvenoj izjavi, glavni ravnatelj izražava zadržku u pogledu zakonitosti i pravilnosti transakcija jer iznos koji se smatra rizičnim (228,55 milijuna eura) predstavlja više od 2 % plaćanja koja je uprava EuropeAid izvršila tijekom 2013. godine. Međutim, glavni ravnatelj navodi i da postojeći postupci kontrole daju potrebna jamstva o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Sud smatra da to nije logičan zaključak jer se sustavi kontrole ne mogu smatrati djelotvornima ako ne spriječe, ne otkriju i ne isprave značajnu pogrešku.

44. Zadržka se odnosi na zakonitost i pravilnost sveukupnih rashoda kojima upravlja uprava EuropeAid. Zadržka je primjerena kada se nedostaci u kontrolama odnose na određena područja prihoda i rashoda⁽³⁵⁾, ali ne i kada utječu na rad kontrolnog sustava u cjelini i kada financijski učinak premašuje prag značajnosti za cijeli proračun za koji je odgovoran glavni ravnatelj. Međutim, u važećim Komisijinim uputama za godišnja izvješća o radu za 2013. godinu nema jasnog spomena takvog stanja.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2013. godinu**

45. Na temelju svog revizijskog rada, Sud zaključuje da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2013. u svim značajnim aspektima pošteno prikazuju financijsko stanje ERF-ova na dan 31. prosinca 2013., kao i rezultate poslovanja i novčane tokove za tu dovršenu godinu, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i računovodstvenim pravilima koje je usvojio računovodstveni službenik.

46. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2013. Sud zaključuje sljedeće:

- (a) u prihodima ERF-ova nema značajnih pogrešaka;
- (b) u obvezama koje su ERF-ovi preuzeli nema značajnih pogrešaka;
- (c) u platnim transakcijama ERF-ova bilo je značajnih pogrešaka (vidjeti odlomke 23. do 31.).

⁽³⁵⁾ Vidjeti članak 66. stavak 9. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.) i članak 38. Uredbe (EZ) br. 215/2008.

43. S obzirom na rizično okruženje u kojem radi GU DEVCO i zbog činjenice da preostala pogreška nije posljedica izvedbe sustava kontrole, već nedostataka u njegovoj provedbi, razumno je zaključiti da se uspostavljenim postupcima kontrole daju potrebna jamstva o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

47. Ispitani sustavi uprave EuropeAid procijenjeni su kao djelomično djelotvorni (vidjeti odlomke 19. te 32. do 38.)⁽³⁶⁾. Međutim, u svibnju 2013. godine uprava EuropeAid usvojila je akcijski plan za uklanjanje glavnih otkrivenih nedostataka.

Preporuke

48. U **Prilogu 3.** prikazani su rezultati pregleda Suda o napretku u provedbi preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu Sud je iznio 14 preporuka. Od tih preporuka, uprava EuropeAid u potpunosti je provela tri preporuke, četiri su provedene u većoj mjeri, pet je provedeno u određenoj mjeri, dok dvije nisu provedene uopće.

49. U pogledu preporuka koje nisu provedene, uprava EuropeAid nije donijela odluku o obveznom korištenju smjernica za analizu rizika za sastavljanje godišnjih revizijskih planova te nije procijenila kapacitet Odjela za unutarnju reviziju za djelotvorno obavljanje svoje zadaće.

50. U pogledu preporuka koje su tek djelomično provedene, uprava EuropeAid poduzela je sljedeće korake:

- (a) Kako bi pregledala isplativost vlastitih kontrolnih mehanizama, uprava EuropeAid sudjelovala je u radnoj skupini kojoj je na čelu GU za proračun. U godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu po prvi put je iznijela podatke o procijenjenim troškovima i koristima kontrola. Premda navedeno pokazuje da je uprava EuropeAid vodila dovoljno računa o potrebi praćenja učinkovitosti vlastitih nadzornih i kontrolnih sustava, Sud je utvrdio određene nedostatke u pogledu mjerenja korisnosti koji utječu na pouzdanost omjera troškova i koristi.
- (b) Uprava EuropeAid razvija alate i smjernice za delegacije EU-a kako bi mogle bolje odrediti prioritete pri organizaciji posjeta u svrhu praćenja projekata te procijeniti kvalitetu revizijskih izvješća.
- (c) Uprava EuropeAid razvija nove funkcije u revizijskom modulu svog informacijskog sustava CRIS kako bi se unaprijedilo praćenje provedbe preporuka iz revizijskih izvješća (vidjeti odlomak 35.).

47. Komisija se slaže da je, iako je izvedba sustava kontrole uglavnom dosljedna i stabilna, ipak potrebno poboljšati primjenu kontrolnih mehanizama. U tom se smislu već provodi akcijski plan.

49. Komisija poduzima nekoliko mjera za jačanje kapaciteta Odjela za unutarnju reviziju.

50.

- (a) Predložene su smjernice o mogućim pristupima izračunu ili procjeni koristi i troškova većine zajedničkih sustava unutarnjeg nadzora u Komisiji, u kombinaciji s povezanim predlošcima za unutarnji nadzor.

Od svih GU-ova očekuje se primjena pristupâ za procjenu koristi i troškova povezanih strategija unutarnje kontrole za odgovarajuće rashode, uključujući njegovu najbolju procjenu mjerljivih i nemjerljivih koristi kontrole.

U skladu s obvezama iz sintetskog izvješća, GU za proračun nastavit će razvijati daljnje smjernice u kojima će biti utvrđen ograničen broj pokazatelja isplativosti koji bi se mogli upotrebljavati u cijeloj Komisiji te će se točnije definirati metodologija koja će se upotrebljavati za njihov izračun.

⁽³⁶⁾ Zaključak o sustavima ograničen je na sustave koji su odabrani za ispitivanje kako je utvrđeno revizijskim opsegom u odlomku 18. točki (e).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

51. Nakon obavljenog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje upravi EuropeAid da:

- **1. preporuka:** osigura da svi dužnosnici za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja ovlasti osiguraju povrat kamata na pretfinanciranja u iznosima većim od 750 000 eura godišnje;
- **2. preporuka:** do kraja 2014. godine dovrši razvoj sustava CRIS kako bi se omogućilo da se kamate na pretfinanciranja u iznosima od 250 000 do 750 000 eura priznaju kao financijski prihodi;
- **3. preporuka:** preispita mjerenje korisnosti postojećih kontrola;
- **4. preporuka:** u godišnjem izvješću o radu izvijesti o napretku u provedbi akcijskog plana za uklanjanje nedostataka u kontrolnom sustavu; te da
- **5. preporuka:** u godišnjem izvješću o radu iskaže opseg studije o stopi preostale pogreške te procijenjene gornje i donje granice pogreške.

ODGOVORI KOMISIJE

51.

Komisija prihvaća ovu preporuku. Mjerama koje je poduzela Komisija već su ostvareni dobri rezultati. Komisija će 2014. te mjere pojačati.

Komisija prihvaća ovu preporuku. Zbog provedbe nove Financijske uredbe i povezanog puštanja u promet sustava ABAC, to nije bilo moguće provesti prema planu. Dovođenje se sada planira za posljednje tromjesečje 2014.

Komisija prihvaća ovu preporuku i nastavit će unaprjeđivati mjerenje koristi kontrola u skladu sa smjericama koje su predviđjele središnje službe Komisije.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija se slaže s ovom preporukom te će dalje razgovarati sa Sudom o njezinoj provedbi. Definicija preostale stope pogreške i izračun rizičnog iznosa temeljit će se na najizglednijoj pogreški (MLE).

PRILOG 1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDOVE

	2013.			2012.	2011.	2010.
	Projekti	Proračunska potpora	Ukupno			
VELIČINA I SASTAV UZORKA						
Ukupan broj transakcija:	130	35	165	167	163	165
REZULTATI ISPITIVANJA ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Udio (broj) ispitanih transakcija za koje je utvrđeno da su:						
Bez pogreške	68 % (88)	91 % (32)	73 % (120)	74 %	67 %	73 %
S jednom ili više pogrešaka	32 % (42)	9 % (3)	27 % (45)	26 %	33 %	27 %
Analiza transakcija s pogreškom						
Analiza po vrsti pogreške						
Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške:	29 % (12)	33 % (1)	29 % (13)	32 %	46 %	49 %
Mjerljive pogreške:	71 % (30)	67 % (2)	71 % (32)	68 %	54 %	51 %
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA						
Najizglednija stopa pogreške	3,4 %			3,0 %	5,1 %	3,4 %
Gornja granica pogreške	5,4 %					
Donja granica pogreške	1,4 %					

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

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

PRILOG 2.

REZULTATI ISPITIVANJA ODABRANIH SUSTAVA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDVE I RAZVOJNU POMOĆ IZ PRORAČUNA EU-a

Procjena ispitanih sustava

Predmetni sustav	Ex ante kontrole	Praćenje i nadzor	Unutarnje revizije	Sveukupna procjena
EuropeAid	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno	Djelomično djelotvorno

PRILOG 3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDOVE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>1. preporuka: EuropeAid treba poboljšati upravljanje postupcima dodjele ugovora postavljanjem jasnih kriterija odabira i boljim dokumentiranjem procesa evaluacije (godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točka (a)).</p>		X					
	<p>2. preporuka: EuropeAid treba uvesti dokumentirano planiranje temeljeno na rizicima i sustavno praćenje provjera na terenu i terenskih posjeta u svrhu praćenja (godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točka (b)).</p>			X				<p>Komisija nastoji poboljšati planiranje za posjete u okviru projekta na temelju rizika pripisanih projektima. Službe Komisije rade na alatu za upravljanje portfeljem kako bi se delegacijama olakšalo pregledavanje projektnih portfelja i davanje prednosti posjetima projektima koje je posebno potrebno nadzirati.</p> <p>S obzirom na postojeća ograničenja sredstava – koja će se vjerojatno u budućnosti povećati – Komisija mora voditi računa o aspektima isplativosti.</p> <p>Također treba voditi računa o mogućim sigurnosnim ograničenjima: u nekim državama primateljicama terenskim se provjerama osoblje može izložiti riziku ili je te provjere vrlo teško provoditi.</p> <p>U svojem odgovoru na izvornu preporuku, Komisija je navela da će razmotriti mogućnost da metodologiju analize rizika planiranja revizije EuropeAid učini obaveznom od 2013.</p> <p>U skladu s time i nakon unutarnjih razmatranja doneseni su pozitivni zaključci i analiza rizika postat će obavezna u revizijskim planovima od 2015.</p>

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	<p>3. preporuka: EuropeAid treba donijeti odluku da delegacije i središnji ured uprave EuropeAid pri sastavljanju godišnjih revizijskih planova moraju obvezno koristiti smjernice za analizu rizika (godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točka (c)).</p>			X				
	<p>4. preporuka: EuropeAid treba preispitati oblik ključnih pokazatelja uspješnosti kako bi osigurao da su nedvosmisleni i da ih je lako tumačiti (godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točka (d)).</p>		X					
	<p>5. preporuka: EuropeAid treba procijeniti kapacitet Odjela za unutarnju reviziju da djelotvorno obavlja svoje zadatke (godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točka (e)).</p>				X			Komisija poduzima nekoliko mjera za jačanje kapaciteta Odjela za unutarnju reviziju.
	<p>1. preporuka: EuropeAid treba razviti ključni pokazatelj za procijenjeni financijski učinak preostalih pogrešaka nakon provedbe svih <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> kontrola (godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomak 62. točka (a)).</p>	X						
	<p>2. preporuka: EuropeAid treba procijeniti isplativost različitih kontrola, osobito <i>ex post</i> kontrolnih sustava za transakcije (godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomak 62. točka (b)).</p>					X		Budući da je u svojem Godišnjem izvješću o radu za 2013. procijenio isplativost svojih kontrola na temelju smjernica središnjih službi Komisije, EuropeAid smatra da je ta preporuka provedena.
2010.	<p>3. preporuka: EuropeAid na temelju višegodišnjih planova za praćenje i evaluaciju treba povećati djelotvornost praćenja projekata, uključujući i terenske posjete (godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomak 62. točka (c)).</p>						X	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o postignutom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2010.	<p>8. preporuka: EuropeAid treba osigurati da delegacije dosljedno primjenjuju novi format i shemu godišnjeg izvješćivanja delegacija o reformama sustava za upravljanje javnim financijama u zemljama koje primaju potpore kako bi se omogućio strukturiran i formaliziran prikaz napretka u upravljanju javnim financijama (godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomak 64. točka (a)).</p> <p>9. preporuka: EuropeAid treba dijalogom o politikama promicati uspostavu jasnih okvira za procjenu u vezi s upravljanjem javnim financijama u programima reformi zemalja koje primaju potpore (godišnje izvješće za 2010. godinu, odlomak 64. točka (b)).</p>		X					
		X						

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR