

HR



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sažeti prikaz revizija EU-a za

2015.

**Predstavljanje godišnjih izvješća
Europskog revizorskog suda za 2015. godinu**

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

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

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-5601-0	doi:10.2865/739259	QJ-04-16-526-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-5562-4	doi:10.2865/667023	QJ-04-16-526-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5522-8	doi:10.2865/621261	QJ-04-16-526-HR-E
HTML	ISBN 978-92-872-5549-5	doi:10.2865/047319	QJ-04-16-526-HR-Q

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

2015.

Sažeti prikaz revizija EU-a za

**Predstavljanje godišnjih izvješća
Europskog revizorskog suda za 2015. godinu**



U „Sažetom prikazu revizija EU-a za 2015. godinu“ izneseni su glavni nalazi iz godišnjih izvješća Europskog revizorskog suda (Sud) o izvršenju proračuna EU-a i europskih razvojnih fondova za 2015. godinu. Donosimo pregled financijskog upravljanja EU-om tijekom godine i iznosimo preporuke o tome kako ga je moguće poboljšati. Time pomažemo Europskom parlamentu i Vijeću u nadzoru uporabe sredstava EU-a.

U financijskoj godini 2015. zabilježen je znatan pritisak na proračun EU-a jer su države članice i institucije EU-a nastavile financirati tekuće aktivnosti EU-a u okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. i istodobno se posvetile traženju odgovora na izbjegličku krizu te poticanju snažnijih gospodarskih ulaganja.

Revizije koje provodimo obuhvaćaju različite i često složene prihodovne i rashodovne programe na svim razinama, od EU-a preko državnih i regionalnih uprava do pojedinačnih korisnika. Podnosimo izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti povezanih transakcija te stavljam naglasak na područja koja su izložena najvećem riziku od nepravilne potrošnje. Također podnosimo izvješće o okviru kojim se Komisija služi za upravljanje uspješnošću fondova EU-a.

Kao i prethodnih godina, zaključili smo da je računovodstvena dokumentacija EU-a za 2015. godinu pouzdana, no u rashodima i dalje postoji značajna razina nepravilnosti („pogrešaka“). Naša je procjena da ukupna stopa pogreške 2015. godine iznosi 3,8 % i, premda je riječ o poboljšanju u odnosu na posljednjih nekoliko godina, i dalje je znatno iznad našeg praga značajnosti od 2 %.

Naša analiza pokazuje da su stope pogreške uglavnom veće u programima dodjele bespovratnih sredstava koji obuhvaćaju nadoknadu troškova korisnicima nego u programima isplate materijalnih prava. Također skrećemo pozornost na rizike za financijsko upravljanje povezane s pružanjem financijske potpore u obliku zajmova, jamstava i vlasničkih ulaganja, kako izravno tako i neizravno iz proračuna EU-a.

U dijelu posvećenome načinu na koji EU upravlja uspješnošću iznova naglašavamo potrebu uspostavljanja jasnije poveznice između novih političkih prioriteta EU-a, trenutačnih strateških ciljeva i aktivnosti koje EU zapravo financira. U ovogodišnjem godišnjem izvješću naglasak je stavljen na upravljanje uspješnošću u području rashoda za istraživanja i inovacije.

Na koncu, u izvješću iznosimo preporuke o tome kako smanjiti broj pogrešaka i poboljšati opću uspješnost proračuna EU-a. Srednjoročni pregled koji će Komisija obaviti nad planovima potrošnje sredstava EU-a u razdoblju 2014. – 2020. prilika je za ostvarenje stvarnog napretka u pogledu pojednostavnjenja pravila o programima potrošnje te povećanje razine fleksibilnosti proračuna i njegove usredotočenosti na ostvarenje rezultata koji su građanima najvažniji.



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik Europskog revizorskog suda

Stranica

02	Predsjednikova uvodna riječ
05	Ukupni rezultati
05	Ključni nalazi i poruke
07	O nama
07	Predmet revizije
09	Nalazi revizije
09	Računovodstvena dokumentacija EU-a pruža istinit i vjeran prikaz
09	Procijenjena stopa pogreške i dalje je znatno iznad našeg praga značajnosti od 2 %
16	Najveći broj pogrešaka utvrđen je u rashodima u vezi s nadoknadom troškova
18	Način upravljanja ima ograničen učinak na stopu pogreške
20	Korektivne mjere utjecale su na procijenjenu stopu pogreške
21	Postoji dodatan prostor za poboljšanje procjene rizika i učinka korektivnih mjera koju provodi Komisija
22	U tekućoj godini i nadolazećim godinama trebaju se platiti veliki iznosi
23	Sve češća uporaba financijskih instrumenata donosi veće rizike
24	Potrebno je staviti jači naglasak na uspješnost
28	Poblize o prihodima i rashodovnim područjima
29	Prihodi
32	„Konkurentnost za rast i zapošljavanje“
35	„Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“

39	„Prirodni resursi“
44	„Globalna Europa“
46	„Sigurnost i građanstvo“
47	„Administracija“
49	Europski razvojni fondovi (ERF-ovi)
52	Popratne informacije
52	Ukratko o revizijskom pristupu
54	Europski revizorski sud i njegov rad
55	Tematska izvješća iz 2015. godine

Ključni nalazi i poruke

Sažetak izjave o jamstvu za 2015. godinu

Europski revizorski sud izražava bezuvjetno mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2015. godinu.

Prihodi za 2015. godinu, cjelokupno gledajući, zakoniti su i pravilni.

U plaćanjima za 2015. godinu postoje značajne pogreške. Stoga izražavamo nepovoljno mišljenje o njihovoj zakonitosti i pravilnosti.

Cjeloviti tekst naše izjave o jamstvu možete vidjeti u poglavlju 1. godišnjeg izvješća za 2015. godinu.

- Računovodstvena dokumentacija EU-a za 2015. godinu sastavljena je u skladu s međunarodnim standardima i u svim značajnim aspektima pruža istinit i vjeran prikaz. Na temelju toga ponovno smo izrazili bezuvjetno mišljenje o njezinoj pouzdanosti. Međutim, o pravilnosti plaćanja izrazili smo nepovoljno mišljenje.
- Procijenjena stopa pogreške, kojom se mjeri razina nepravilnosti, za plaćanja 2015. godine iznosi 3,8 %. Premda je riječ o poboljšanju u odnosu na posljednjih nekoliko godina, i dalje je znatno iznad našeg praga značajnosti od 2 %.
- Način upravljanja ima ograničen učinak na stopu pogreške. Za rashode pod podijeljenim upravljanjem s državama članicama (4,0 %) i rashode kojima izravno upravlja Komisija (3,9 %) opet smo procijenili gotovo istu stopu pogreške. Najviše stope pogreške i ove smo godine procijenili u rashodima u područjima „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“ (5,2 %) te „Konkurentnost za rast i zapošljavanje“ (4,4 %). Najniža procijenjena stopa pogreške (0,6 %) utvrđena je u administrativnim rashodima.
- Na stope pogreške u različitim rashodovnim područjima i dalje u velikoj mjeri utječu različiti obrasci rizika u programima nadoknade troškova (kojima EU nadoknađuje prihvatljive troškove za prihvatljive aktivnosti na temelju prijave troškova koje podnose korisnici) i u programima isplate materijalnih prava (kojima se plaćanja provode na temelju ispunjenja uvjeta, a ne kao nadoknada troškova). Stopa pogreške mnogo je viša u rashodima za nadoknadu troškova (5,2 %) nego u rashodima koji se temelje na materijalnim pravima (1,9 %).
- Korektivne mjere koje su poduzimala nadležna tijela država članica i Komisija imale su pozitivan učinak na procijenjenu stopu pogreške. Bez takvih mjera ukupna bi procijenjena stopa pogreške iznosila 4,3 %. Iako je Komisija poduzela korake kako bi poboljšala procjenu rizika koju obavlja i učinak korektivnih mjera, i dalje ima prostora za poboljšanja.
- Da su Komisija, tijela država članica ili neovisni revizori upotrijebili sve informacije koje su im bile dostupne, mogli su spriječiti ili otkriti i ispraviti znatan dio pogrešaka prije izvršenja povezanih plaćanja.

- U tekućoj godini i nadolazećim godinama i dalje se trebaju platiti vrlo veliki iznosi. Međutim, Komisija nije izradila prognozu novčanog toka kojom bi se obuhvatilo naredno razdoblje od sedam do deset godina. Takva prognoza omogućila bi dionicima da se pripreme za buduće obveze u pogledu plaćanja i proračunske prioritete.
- Sve češća uporaba financijskih instrumenata, koji se ne financiraju izravno iz proračuna EU-a i nad kojima reviziju ne obavlja Sud, sa sobom nosi veće rizike za odgovornost i koordiniranost politika i aktivnosti EU-a.
- Zabilježen je određen napredak u pogledu pokazatelja kojima se Komisija služi za mjerenje uspješnosti, ali i dalje su prisutni nedostatci. Također je potrebno bolje razraditi upravljačke ciljeve na razini glavnih uprava Komisije.
- Kad je riječ o Obzoru 2020., utvrdili smo da je ostvaren napredak u odnosu na Sedmi okvirni program, ali i da Komisija i dalje ima tek ograničenu mogućnost praćenja uspješnosti tog programa i podnošenju izvješća o njoj. Potrebno je dodatno pojasniti poveznice između 10 novih političkih prioriteta Komisije i strateškog okvira Europa 2020. / Obzor 2020. Nejasnoće bi također mogle nepovoljno utjecati na djelovanje EU-a u drugim područjima.
- Unatoč tome što je stupanj osviještenosti o preporukama koje upućujemo državama članicama općenito primjeren, formalne mjere koje se poduzimaju u pogledu tih preporuka bitno se međusobno razlikuju te stoga postoje tek umjereni dokazi o promjenama u nacionalnoj politici i praksi.



Cjeloviti tekst naših godišnjih izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu i aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda dostupan je na našim internetskim stranicama (<http://www.eca.europa.eu/hr/Pages/AR2015.aspx>).

O nama

Europski revizorski sud vanjski je revizor EU-a. U skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Revizorski sud Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Djelujemo neovisno o institucijama i tijelima EU-a nad kojima obavljamo reviziju.

Predmet revizije

Proračun EU-a

Financijska sredstva iz proračuna EU-a važan su instrument za ostvarenje ciljeva politike EU-a. Svake godine obavljamo reviziju prihoda i rashoda proračuna EU-a te izražavamo mišljenje o mjeri u kojoj je godišnja računovodstvena dokumentacija pouzdana te u kojoj su prihodovne i rashodovne transakcije usklađene s važećim pravilima i propisima.

Ukupni rashodi 2015. godine iznosili su 145,2 milijarde eura, odnosno približno 285 eura po građaninu. Oni čine 2,1 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama EU-a.

Odluku o proračunu EU-a, u kontekstu sedmogodišnjih financijskih okvira, svake godine donose Europski parlament i Vijeće. Za jamčenje pravilne potrošnje proračunskih sredstava prvenstveno je odgovorna Komisija. Gotovo 80 % proračunskih sredstava troši se pod „podijeljenim upravljanjem“, pri čemu pojedinačne države članice raspoređuju sredstva i upravljaju rashodima u skladu s propisima EU-a (npr. rashodima u područjima „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“ i „Prirodni resursi“).

Odakle ta sredstva dolaze?

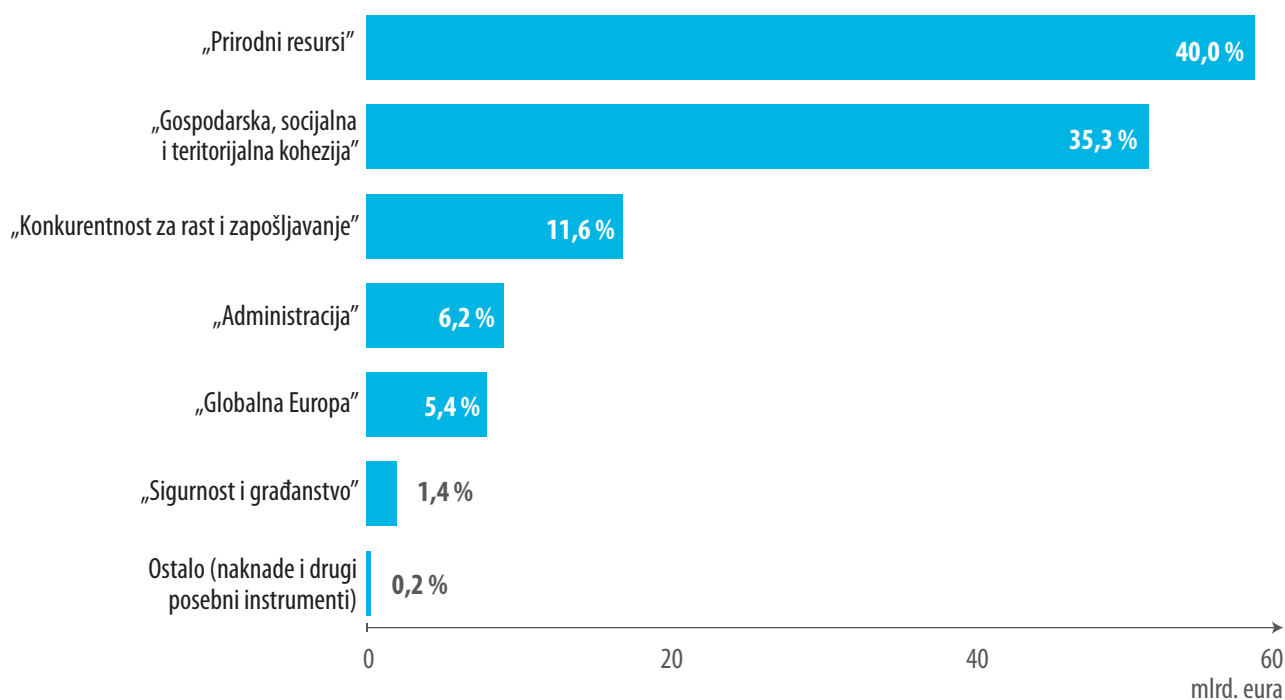
Proračun EU-a financira se na različite načine. Najveći dio financiraju države članice na temelju bruto nacionalnog dohotka (94 milijarde eura). Ostale izvore sredstava čine plaćanja država članica na temelju carinskih i poljoprivrednih pristojbi (18,7 milijardi eura) te naplaćenog poreza na dodanu vrijednost (18,3 milijarde eura).

Na što se sredstva troše?

Godišnji proračun EU-a troši se u vrlo različitim područjima (vidi **dijagram 1.**). Plaćanja se vrše u svrhu potpore različitim aktivnostima kao što su poljoprivreda i razvoj ruralnih i urbanih područja, projekti prometne infrastrukture, istraživanja, osposobljavanje za nezaposlene, potpora zemljama koje žele pristupiti EU-u ili pomoć susjednim zemljama i zemljama u razvoju.

Dijagram 1.

Ukupni rashodi EU-a 2015. (145,2 milijarde eura)



Kad je riječ o rashodima EU-a, dvije su vrste programa potrošnje u kojima se pojavljuju jasno prepoznatljivi obrasci rizika:

- Programi isplate materijalnih prava, u kojima je plaćanje uvjetovano ispunjavanjem određenih uvjeta, primjerice studentske i istraživačke stipendije (u okviru rashoda za konkurentnost), izravna potpora poljoprivrednicima (u okviru područja „Prirodni resursi“), izravna proračunska potpora (u okviru područja „Globalna Europa“) ili plaće i mirovine (u okviru područja „Administracija“).
- Programi nadoknade troškova, kojima EU nadoknađuje prihvatljive troškove za prihvatljive aktivnosti. Takvi programi obuhvaćaju, na primjer, istraživačke projekte (u okviru rashoda za konkurentnost), programe ulaganja u regionalni i ruralni razvoj (u okviru rashoda za koheziju i područja „Prirodni resursi“), programe osposobljavanja (u okviru kohezije) i razvojne projekte (u okviru područja „Globalna Europa“).

Nalazi revizije

Računovodstvena dokumentacija EU-a pruža istinit i vjeran prikaz

Računovodstvena dokumentacija EU-a za 2015. godinu sastavljena je u skladu s računovodstvenim standardima za javni sektor te u svim značajnim aspektima istinito i vjerno prikazuje financijske rezultate EU-a za tu godinu te njegovu imovinu i obveze na kraju godine. Na temelju toga izrazili smo bezuvjetno (povoljno) mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, kao što to činimo svake godine od 2007.

Procijenjena stopa pogreške i dalje je znatno iznad našeg praga značajnosti od 2 %

Ispitivanje uzoraka transakcija iz različitih dijelova proračuna EU-a ključan je element naših revizija kako bismo na nepristran i pouzdan način procijenili u kojoj su mjeri u prihodima i različitim rashodovnim područjima prisutne pogreške.

Na **dijagramu 2.** sažeto su prikazani rezultati za 2015. godinu. Više informacija o našem revizijskom pristupu i procijenjenoj stopi pogreške nalazi se na stranicama 52. i 53.

Dijagram 2.

Rezultati ispitivanja transakcija za cjelokupni proračun EU-a za 2015. godinu



Procijenjena stopa pogreške temelji se na mjerljivim pogreškama pronađenima u statističkom uzorku transakcija koje smo ispitali.

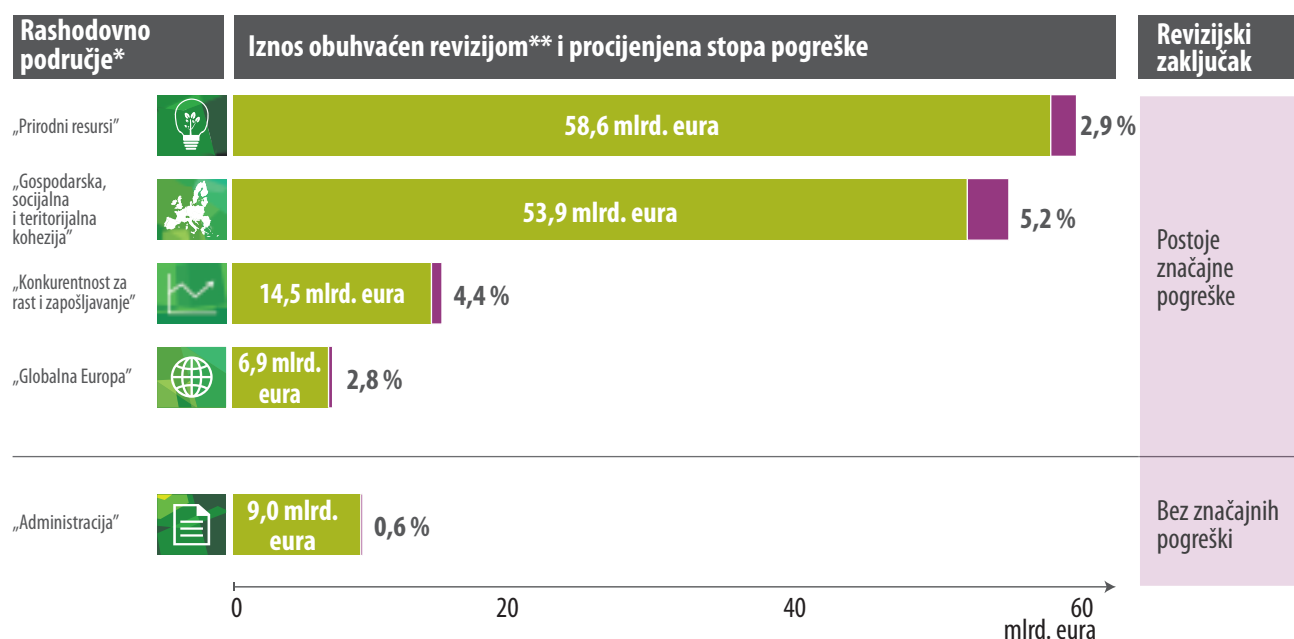
Za 2015. godinu zaključili smo da u prihodima nisu postojale značajne pogreške.

Procijenjena stopa pogreške od 3,8 % za cjelokupni rashodovni dio proračuna bila je osnova za nepovoljno mišljenje o pravilnosti rashoda (objašnjenje „pravilnosti“ nalazi se na stranici 53.).

Ispitivanjem su također dobiveni rezultati za svako rashodovno područje, kako je prikazano na **dijagramu 3.**

Dotadne informacije o rezultatima u vezi s prihodima i pojedinačnim rashodovnim područjima iznesene su na stranicama 29. – 51. te u povezanim poglavljima godišnjeg izvješća za 2015. godinu.

Dijagram 3. Rezultati ispitivanja transakcija za rashodovna područja EU-a za 2015. godinu



% Procijenjena stopa pogreške temelji se na mjerljivim pogreškama koje smo otkrili revizijom, odnosno ispitivanjem uzorka transakcija. Za sastavljanje uzorka i procjenu stope pogreške služimo se standardnim statističkim tehnikama (vidi prilog 1.1. poglavlju 1. godišnjeg izvješća za 2015. godinu).

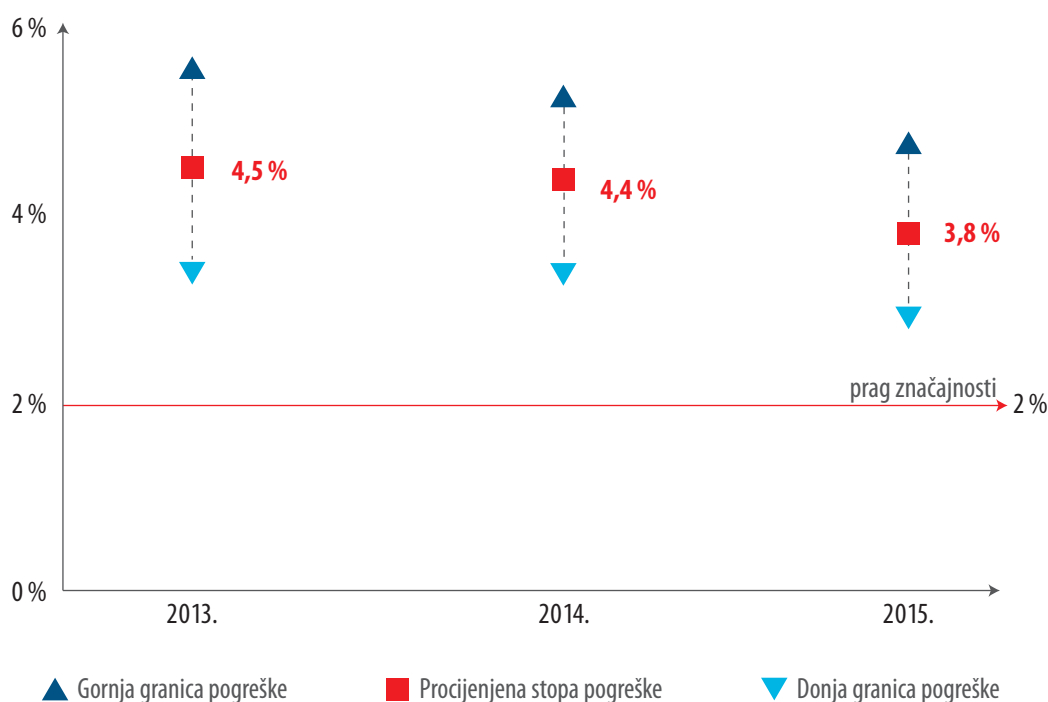
* Ne donosimo posebnu procjenu rashoda za naslov 3. („Sigurnost i građanstvo“) i naslov 6. („Naknade“) VFO-a, kao ni za ostale rashode (posebne instrumente izvan VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. kao što su Pričuva za pomoć u nuždi, Europski fond za prilagodbu globalizaciji, Fond solidarnosti Europske unije, Instrument fleksibilnosti). Međutim, revizije koje smo proveli u tim područjima doprinose ukupnom zaključku o rashodima za 2015. godinu.

** Razlika među iznosima na dijagramu 1. i dijagramu 3. proizlazi iz toga što platne transakcije ispitujemo u trenutku nastanka, evidentiranja i prihvaćanja rashoda. Isplate predujmova ispituju se tek u trenutku kada primatelji sredstava pruže dokaz o uporabi sredstava te kada se isplata obračuna ili postane moguće tražiti njezin povrat.

Analiza rezultata revizije

Procijenjena stopa pogreške, kojom se mjeri razina nepravilnosti u transakcijama, za plaćanja 2015. godine iznosi 3,8 % i niža je nego 2014. (4,4 %) i 2013. godine (4,5 %). Premda je riječ o poboljšanju u odnosu na posljednjih nekoliko godina, i dalje je znatno iznad našeg praga značajnosti od 2 % (vidi **dijagram 4.**). Rezultati revizije u velikoj se mjeri podudaraju s rezultatima iz prijašnjih godina.

Dijagram 4. Procijenjena stopa pogreške za cjelokupni proračun EU-a (2013. – 2015.)



Napomene:

Za procjenu stope pogreške služimo se standardnim statističkim tehnikama. 95 % smo sigurni da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između donje i gornje granice pogreške (za više pojedinosti vidi prilog 1.1. poglavlju 1. godišnjeg izvješća za 2015. godinu).

Zbog promjene pravnog okvira za zajedničku poljoprivrednu politiku 2015. godine ispitivanjem transakcija više ne obuhvaćamo višestruku sukladnost. Te su se pogreške prijašnjih godina uzimale u obzir (u nastavku vidi okvir o prilagodbi našeg revizijskog pristupa).

Prilagodba našeg revizijskog pristupa: od 2015. ne uzimaju se u obzir pogreške u vezi s višestrukou sukladnošću u okviru naslova 2. VFO-a „Prirodni resursi“

Zbog promjene pravnog okvira za zajedničku poljoprivrednu politiku 2015. godine ispitivanjem transakcija više ne obuhvaćamo višestruku sukladnost. Takve su pogreške 2014. godine doprinijele ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške za naslov 2. VFO-a „Prirodni resursi“ s 0,6 postotnih bodova. Njihov godišnji doprinos ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške tijekom razdoblja 2011. – 2014. iznosio je od 0,1 do 0,2 postotna boda.



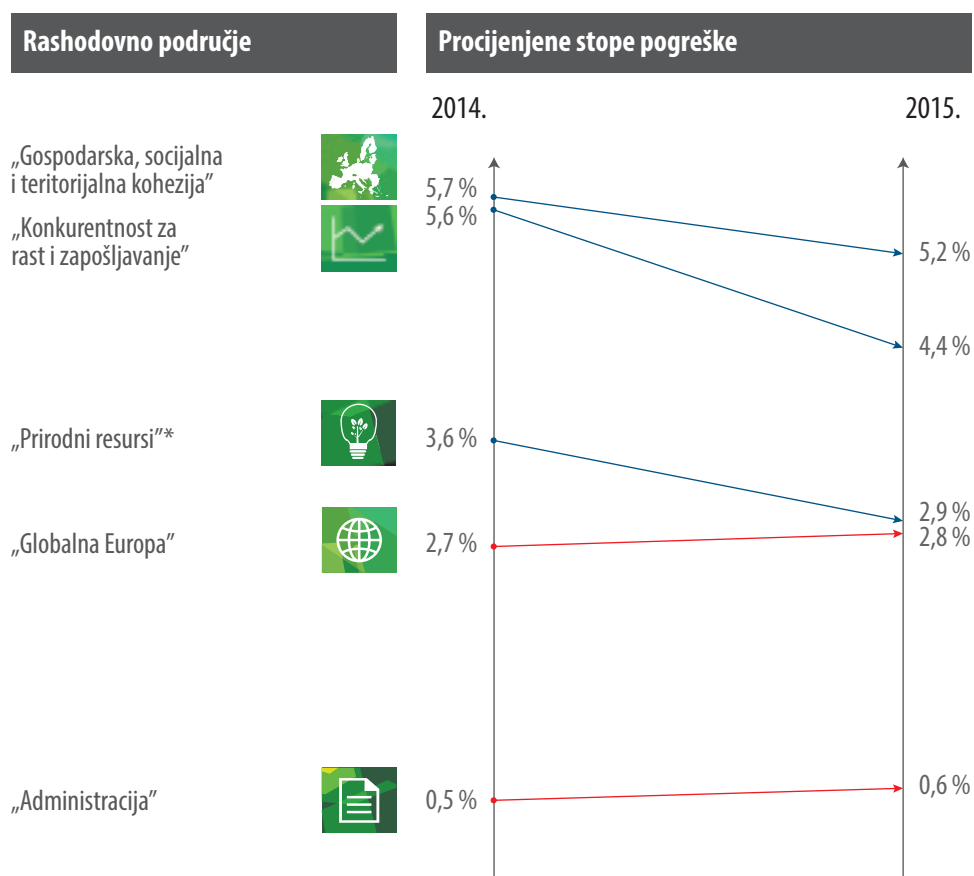
Pogreške, nesvrhovito trošenje i prijevare

Procijenjenom stopom pogreške u proračunu EU-a ne mjerimo razinu prijevare, neučinkovitosti ili nesvrhovitog trošenja. To je procjena sredstava koja nisu trebala biti isplaćena jer nisu iskorištena u skladu s važećim pravilima i propisima. Uobičajene pogreške uključuju plaćanja za neprihvatljive rashode ili za kupnju bez pravilne primjene pravila javne nabave.

Prijevare je čin namjerne obmane radi ostvarenja koristi. Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru, a koje otkrijemo tijekom revizija, prijavljujemo OLAF-u, uredu Europske unije za borbu protiv prijevara, koji provodi istragu i, po potrebi, poduzima daljnje korake u suradnji s nadležnim tijelima u državama članicama. Od približno 1200 transakcija koje smo procijenili u pogledu zakonitosti i pravilnosti tijekom revizija 2015. godine, utvrdili smo 12 slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru (2014. bila su 22 takva slučaja) te smo ih prosljedili OLAF-u. Slučajevi u kojima postoji sumnja na prijevaru najčešće su bili povezani sa sukobom interesa, umjetnim stvaranjem uvjeta za primanje subvencija te prijavama troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti. Tijekom godine nailazimo na slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru i u okviru revizija koje nisu povezane s izjavom o jamstvu.

Na **dijagramu 5.** prikazana je usporedba procijenjenih stopa pogreške 2014. i 2015., uzimajući u obzir naslove različitih rashodovnih područja višegodišnjeg financijskog okvira (VFO-a). U područjima „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“, „Konkurentnost za rast i zapošljavanje“ te „Prirodni resursi“ zabilježeno je osjetno smanjenje procijenjene stope pogreške. U područjima „Globalna Europa“ i „Administracija“ utvrđene su neznatno više stope pogreške nego 2014. godine. Najniža procijenjena stopa pogreške (0,6 %) utvrđena je u administrativnim rashodima, području u kojem nije bilo značajnih pogrešaka.

Dijagram 5. Usporedba procijenjenih stopa pogreške za rashodovna područja EU-a (2014. i 2015.)

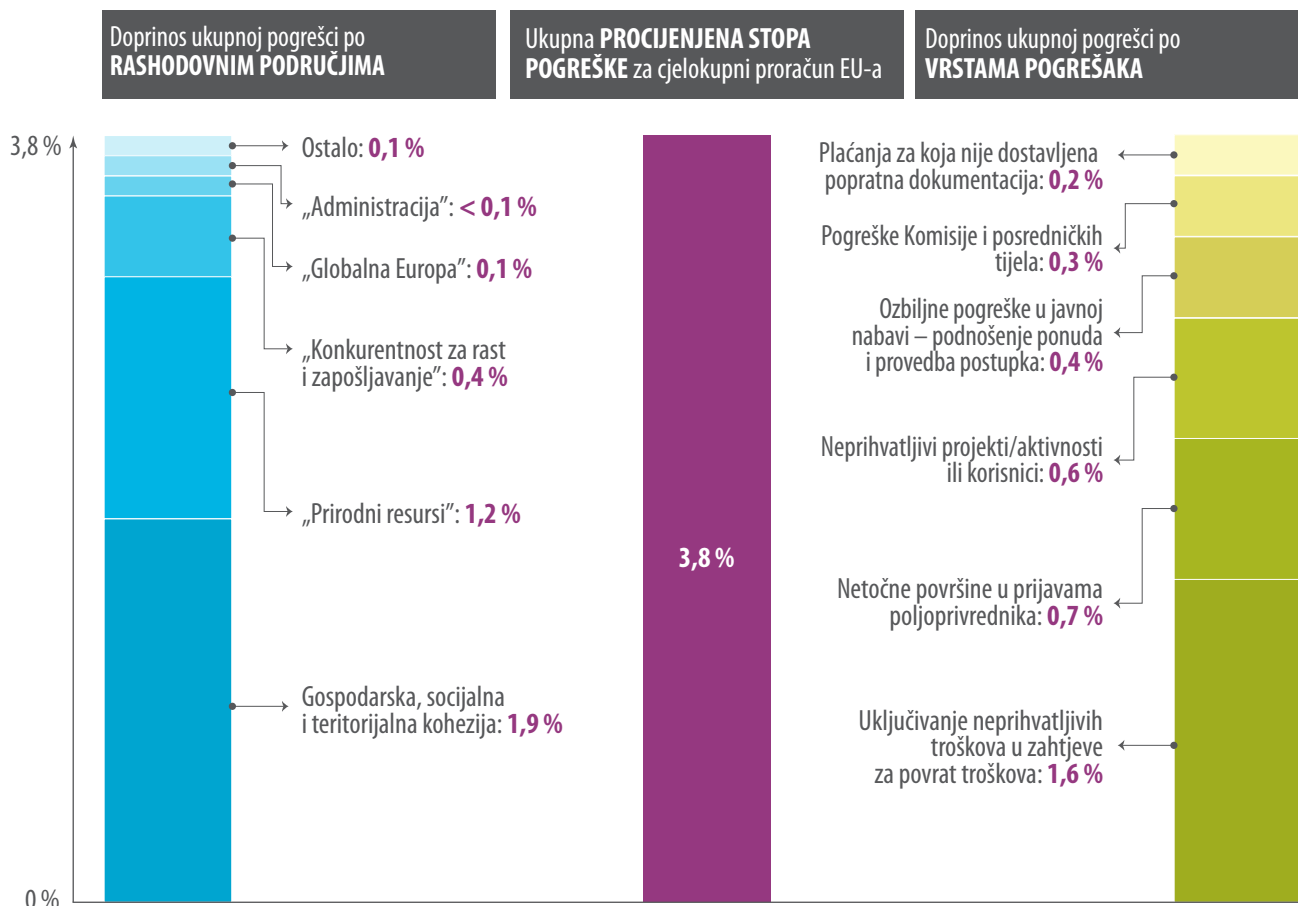


% Procijenjena stopa pogreške temelji se na mjerljivim pogreškama koje smo otkrili revizijom, odnosno ispitivanjem uzorka transakcija. Za sastavljanje uzorka i procjenu stope pogreške služimo se standardnim statističkim tehnikama (vidi prilog 1.1. poglavlju 1. godišnjeg izvješća za 2015. godinu).

* Zbog promjene pravnog okvira za zajedničku poljoprivrednu politiku 2015. godine ispitivanjem transakcija više ne obuhvaćamo višestruku sukladnost. Takve su pogreške 2014. godine doprinijele ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške za naslov 2. VFO-a (koja iznosi 3,6 %) s 0,6 postotnih bodova.

Na **dijagramu 6.** prikazana je analiza doprinosa pojedinačnih rashodovnih područja ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške po naslovima VFO-a. Rashodi u području politike gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije na drugom su mjestu po veličini u proračunu EU-a i imaju najvišu procijenjenu stopu pogreške. Stoga oni najviše doprinose ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške (polovica ukupne vrijednosti). Gotovo svi rashodi u ovom području imaju oblik nadoknade troškova. Uvrštavanje neprihvatljivih rashoda u prijavljene troškove korisnika te odabir neprihvatljivih projekata, korisnika ili aktivnosti čine tri četvrtine procijenjene stope pogreške za to rashodovno područje 2015. godine. Pogreške u vezi s kršenjem pravila javne nabave čine jednu sedminu ukupne stope.

Dijagram 6. Detaljan prikaz ukupne procijenjene stope pogreške po rashodovnim područjima i vrstama pogrešaka (2015.)



% Udio u ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške izražen u postotnim bodovima.

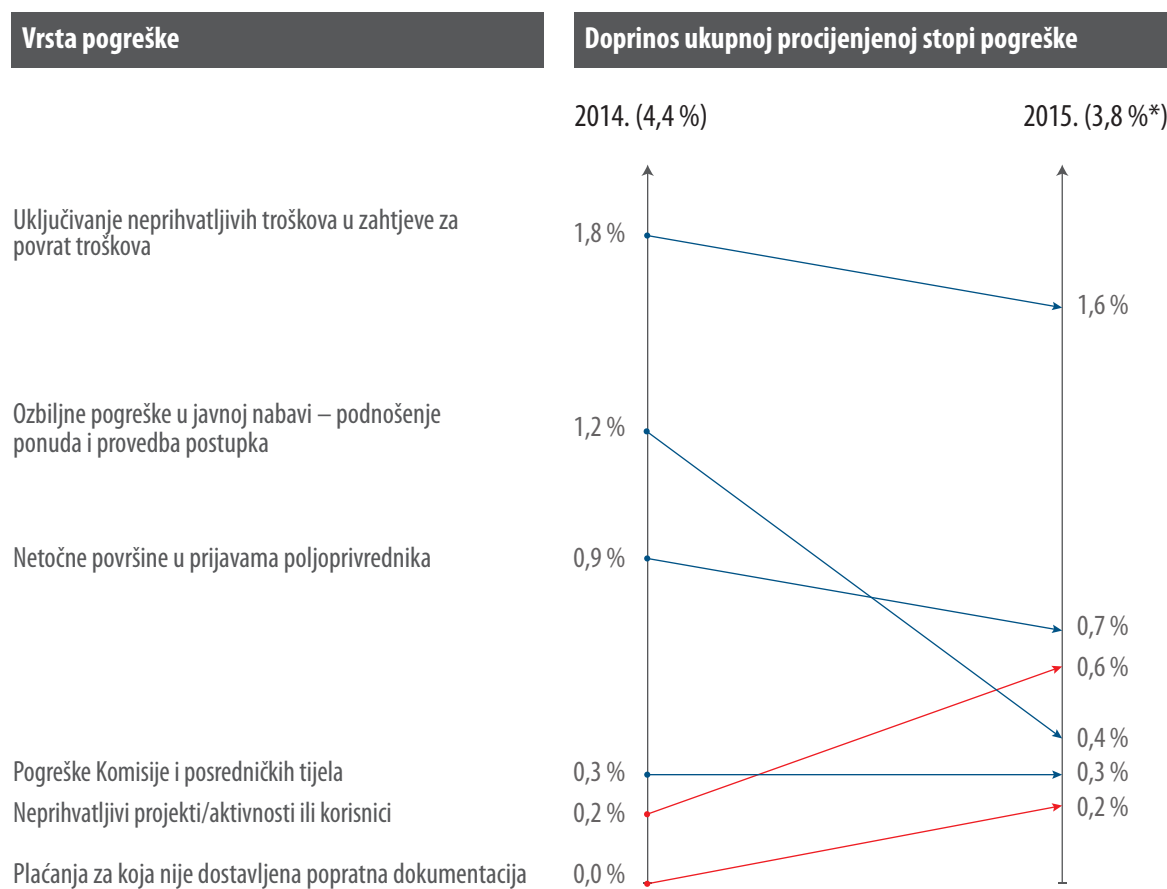
Područje „Prirodni resursi“ ima najveći udio u proračunu EU-a i također znatno doprinosi ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške svojom visokom procijenjenom stopom pogreške za 2015. godinu (gotovo trećina ukupne vrijednosti). Procijenjenoj stopi pogreške u najvećoj su mjeri (više od polovice) doprinijeli zahtjevi u kojima su poljoprivredne površine prikazane većima od stvarnih. Pogreške povezane s neprihvatljivim korisnicima, aktivnostima ili rashodima čine jednu petinu ukupne stope. Više od tri četvrtine rashoda u području „Prirodni resursi“ povezano je s Europskim fondom za jamstva u poljoprivredi (EFJP), no u okviru tog fonda bilježi se znatno niža stopa pogreške (2,2 %) nego u području ruralnog razvoja (5,3 %) U području ruralnog razvoja bilježe se više stope pogreške u rashodima za ulaganja, u okviru kojih poljoprivredna gospodarstva primaju subvencije na temelju nadoknade prihvatljivih rashoda.

Procijenjena stopa pogreške za rashode u području „Konkurentnost za rast i zapošljavanje“ i dalje je razmjerno visoka u odnosu na ostala rashodovna područja. Veliki dio rashoda odnosi se na nadoknadu troškova pa su pogreške u tom području povezane s nadoknadom neprihvatljivih troškova za osoblje i neprihvatljivih neizravnih troškova koje su prijavili korisnici. Kad je riječ o području „Globalna Europa“, dvije trećine ukupne procijenjene stope pogreške čine slučajevi u kojima je Komisija prihvatila plaćanja za radove koji nisu izvedeni, usluge koje nisu pružene ili robu koja nije isporučena, zajedno s neprihvatljivim troškovima koje je nadoknadila.

Rashodi koji nisu udovoljili potrebnim uvjetima kako bi bili pokriveni u okviru projekata financiranih sredstvima EU-a i dalje najviše doprinose ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške (*neprihvatljivi troškovi uključeni u zahtjeve za povrat troškova*: 42 % ukupne procijenjene stope pogreške). Procijenjenoj stopi pogreške velik su doprinos dali i *netočno prijavljene površine poljoprivrednika* (19 %) te *neprihvatljivi projekti/aktivnosti ili korisnici* (16 %). Doprinos *ozbiljnih pogrešaka u javnoj nabavi* (11 %) bio je znatno manji nego 2014. godine (vidi **dijagram 7.**).

Dijagram 7.

Usporedba vrsta pogrešaka i njihova doprinosa ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške (2014. i 2015.)



% Udio u ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške izražen u postotnim bodovima.

* Zbog promjene pravnog okvira za zajedničku poljoprivrednu politiku 2015. godine ispitivanjem transakcija više ne obuhvaćamo višestruku sukladnost.

Najveći broj pogrešaka utvrđen je u rashodima u vezi s nadoknadom troškova

Točan izračun plaćanja primateljima sredstava često ovisi o informacijama koje pruže sami primatelji. To je osobito važno u području nadoknade troškova.

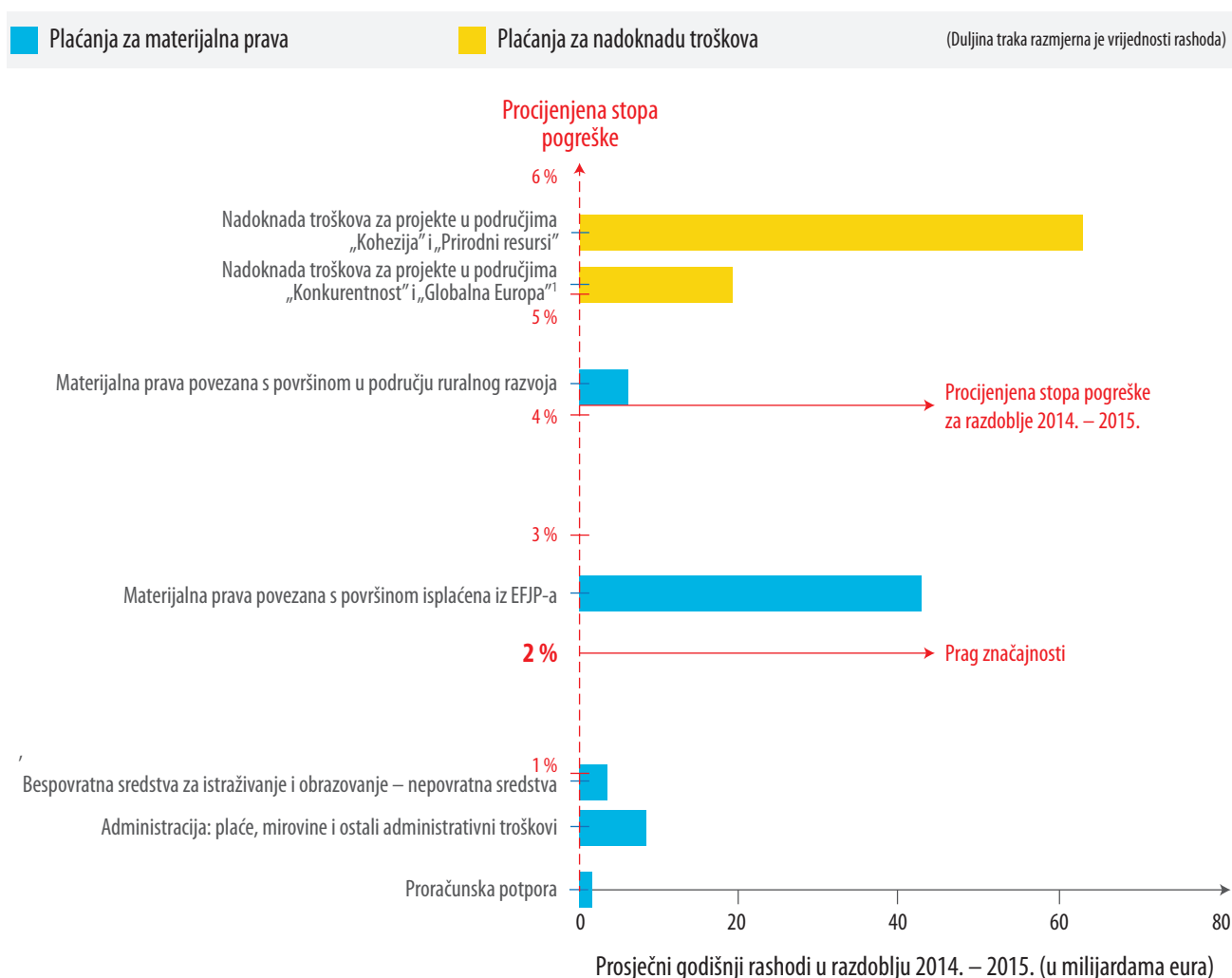
Rashodi EU-a po vrstama programa potrošnje obuhvaćaju sljedeće pogreške:

- Procijenjena stopa pogreške u *rashodima za nadoknadu troškova* iznosi 5,2 % (2014.: 5,5 %). Uobičajene pogreške u tom području obuhvaćaju neprihvatljive troškove navedene u zahtjevima za nadoknadu troškova, neprihvatljive projekte, aktivnosti i korisnike te ozbiljno kršenje pravila javne nabave.
- Procijenjena stopa pogreške u *programima isplate materijalnih prava* iznosi 1,9 % (2014.: 2,7 %), a uobičajene pogreške obuhvaćaju slučajeve u kojima poljoprivrednici prijavljuju poljoprivredne površine malo većima od stvarnih.



Na **dijagramu 8.**, koji se temelji na našem revizijskom ispitivanju rashoda EU-a tijekom zadnje dvije godine, jasno je vidljivo da je rizik od pogreške veći što su složenije informacije koje korisnici trebaju pružiti.

Dijagram 8. Odnos između osnove za plaćanja i procijenjene stope pogreške u transakcijama EU-a (2014. i 2015.)



1 Nadoknada troškova u području „Globalna Europa“ obuhvaća projekte s više donatora koji u praksi imaju brojna obilježja rashoda za materijalna prava te je stopa pogreške koja se u njima pojavljuje niža.

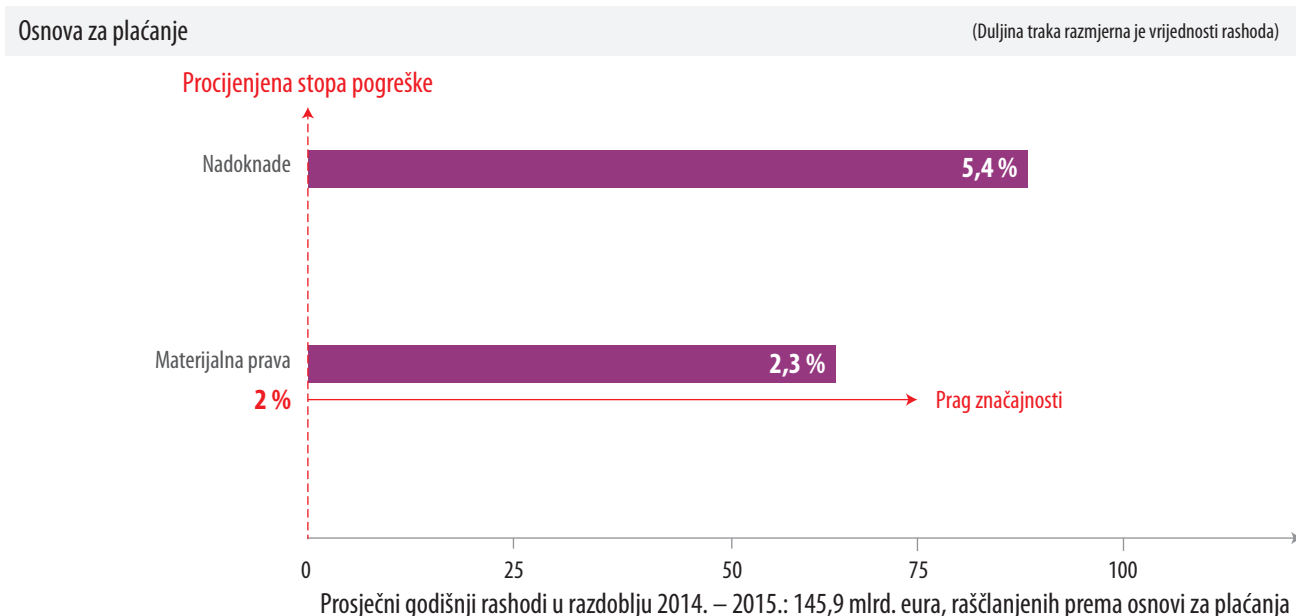
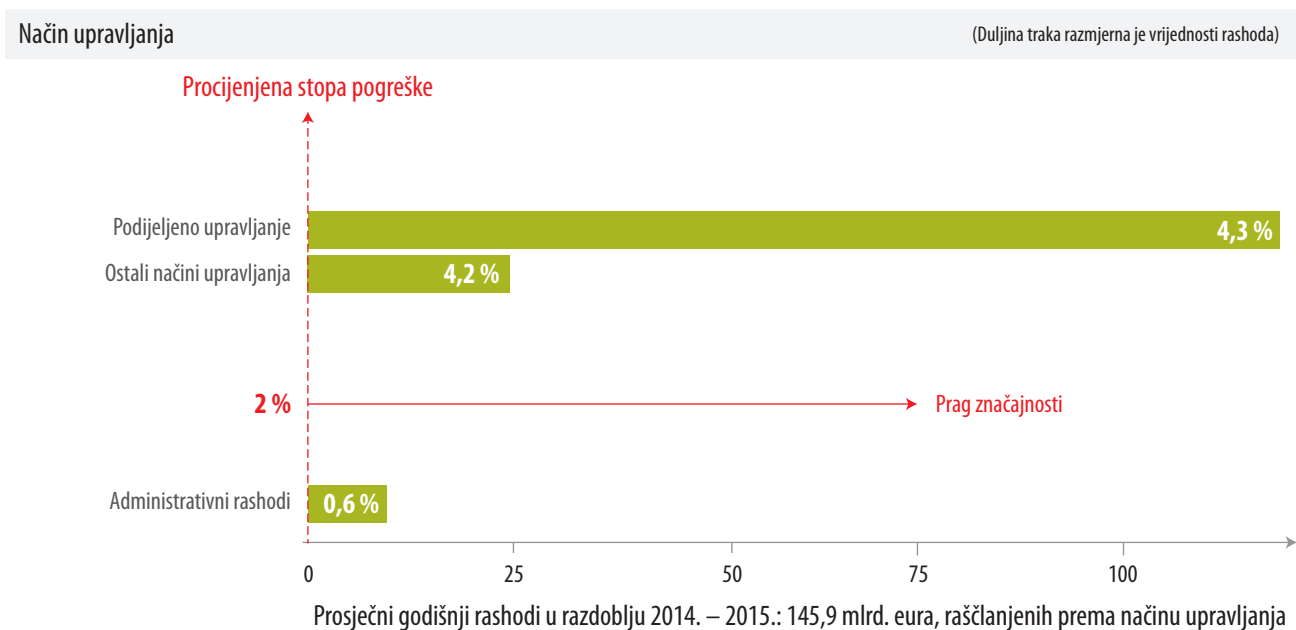
Način upravljanja ima ograničen učinak na stopu pogreške

Za 2015. godinu, kao i za prijašnje godine, za rashode pod podijeljenim upravljanjem s državama članicama (4,0 % 2015. i 4,6 % 2014.) i rashode kojima izravno upravlja Komisija (3,9 % 2015. i 4,6 % 2014.) opet smo procijenili gotovo istu stopu pogreške.

Na stopu pogreške u različitim rashodovnim područjima utječu različiti obrasci rizika u programima nadoknade troškova i isplate materijalnih prava, a ne načini upravljanja (vidi **dijagram 9**). Procijenjena stopa pogreške pokazuje mnogo veću povezanost s osnovom za plaćanja nego s načinom upravljanja. Tijekom posljednjih dviju godina najveće stope pogreške zabilježene su u područjima "Konkurentnost za rast i zapošljavanje" (pod izravnim upravljanjem Komisije i neizravnim upravljanjem ovlaštenih subjekata) i „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“ (pod podijeljenim upravljanjem). U obama područjima rashodi najvećim dijelom nastaju u okviru programa nadoknade troškova.

Dijagram 9.

Prosječna procijenjena stopa pogreške po načinima upravljanja i osnovama za plaćanje (2014. i 2015.)



Objašnjenje:

Na grafikonima se prikazuje jednak iznos rashoda.

- Na gornjem grafikonu rashodi su raščlanjeni prema načinu upravljanja te se može uočiti da je veliki dio operativnih rashoda ostvaren pod podijeljenim upravljanjem.
- Na donjem grafikonu, na kojem su rashodi raščlanjeni prema osnovi za plaćanja, vidljivo je da se su rashodi za nadoknade znatno veći od rashoda za materijalna prava.
- Položaj traka označava procijenjenu stopu pogreške za obje vrste rashoda. Iz toga je vidljivo da način upravljanja ima ograničen, a osnova za plaćanje znatan učinak.

Korektivne mjere utjecale su na procijenjenu stopu pogreške

Države članice i Komisija primjenjuju korektivne mjere u slučajevima nepravilnih rashoda i kad se pogreške u plaćanjima ne utvrde ranije u postupku. Za provedbu i evidentiranje korektivnih mjera primjenjuju se složeni mehanizmi. Prilikom izlaganja rezultata revizije u obzir uzimamo sve korektivne mjere koje su primijenjene prije izvršenja plaćanja ili našeg ispitivanja. Provjeravamo primjenu ispravaka (primjerice, povrat sredstava od korisnika i ispravke na razini projekata) i po potrebi usklađujemo kvantifikaciju pogrešaka. Iako vodimo računa o ispravcima izvršenima nakon što smo poslali obavijest o planiranoj reviziji, ne polazimo od pretpostavke da je korektivna mjera potaknuta našim radom reprezentativna za skupinu podataka kao cjelinu.

Da se takve korektivne mjere nisu primijenile, ukupna procijenjena stopa pogreške za plaćanja iz 2015. godine nad kojima smo obavili reviziju iznosila bi 4,3 %, a ne 3,8 %.

Međutim, za neke transakcije u kojima je postojala pogreška utvrdili smo također da su Komisija, tijela država članica ili neovisni revizori mogli spriječiti ili otkriti i ispraviti pogreške prije njihova nastanka da su upotrijebili sve informacije koje su im bile dostupne. Na temelju transakcija unutar naših uzoraka, time se pružala mogućnost smanjenja procijenjenih stopa pogreške i za rashode pod podijeljenim upravljanjem i za rashode kojima izravno upravlja Komisija.

Na primjer, uporabom svih dostupnih informacija stopa pogreške mogla se smanjiti za ukupno 3,2 postotna boda za rashode u području ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo (5,3 %), za 3,0 % za rashode u području „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“ (5,2 %) te za 0,9 % za rashode u području poljoprivrede – EFJP (2,2 %). Kad je riječ o europskim razvojnim fondovima (ERF), kojima u najvećoj mjeri izravno upravlja Komisija, procijenjena stopa pogreške (3,8 %) mogla se smanjiti za 1,7 postotnih bodova.

Postoji dodatan prostor za poboljšanje procjene rizika i učinka korektivnih mjera koju provodi Komisija

Svaka glavna uprava Komisije sastavlja godišnje izvješće o radu. Glavne uprave iznose pojedinosti o postignućima u pogledu ključnih ciljeva politike (o čemu je riječ u nastavku), a ravnatelji glavnih uprava povjerenicima podnose izvješća o upravljanju. Komisija je 2015. godine pojednostavila strukturu godišnjih izvješća o radu te su ravnatelji glavnih uprava sada fleksibilniji u pogledu sastavljanja izvješća.

Naša analiza stope pogreške koju je procijenila Komisija („rizični iznos“) pokazuje da su poduzeti daljnji koraci kako bi se poboljšali kvantifikacija rizičnih iznosa i korektivnog kapaciteta. Međutim, i dalje ima prostora za poboljšanje procjene koju Komisija obavlja u vezi s tim pitanjima.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o glavnim nalazima iznesene su u poglavlju 1. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.

Cjeloviti tekst našeg godišnjeg izvješća dostupan je na našim internetskim stranicama (<http://www.eca.europa.eu/hr/Pages/AR2015.aspx>).

U tekućoj godini i nadolazećim godinama trebaju se platiti veliki iznosi

Iznos proračunskih sredstava za plaćanja 2015. bio je drugi najveći dotad. Povrh toga, treću godinu zaredom završna razina plaćanja (145,2 milijarde eura) bila je viša od razine utvrđene izvornim proračunom (141,3 milijarde eura). To je ostvareno izmjenama proračuna u osam navrata tijekom godine.

Više od tri četvrtine operativnih rashoda izvršeno je u okviru programa koji se provode prema pravilima prethodnog VFO-a. Njima su obuhvaćene subvencije poljoprivrednicima za 2014., nadoknade prijavljenih troškova za projekte u području kohezije u okviru operativnih programa u razdoblju 2007. – 2013., kao i plaćanja za istraživačke projekte u sklopu Sedmog okvirnog programa, koji se počeo provoditi 2007.

Što su obveze i plaćanja?

Proračun EU-a ima dva sastavna dijela: obveze (koje predstavljaju iznose koji će se isplatiti tijekom tekuće godine ili narednih godina) i plaćanja (koja obuhvaćaju isplatu sredstava u tekućoj godini). Plaćanja se mogu izvršiti samo na temelju valjane preuzete obveze. Godišnje gornje granice za preuzete obveze i plaćanja utvrđuju se u višegodišnjim financijskim okvirima koje donose Parlament i Vijeće.

Razina preuzetih obveza 2015. godine bila je viša nego dosadašnjih godina i blizu ukupne granice (97,7 % dostupnog iznosa). I dalje postoje osjetna kašnjenja od početnog preuzimanja obveza do konačnog obračuna rashoda, što znači da se obrascima potrošnje sporo odgovara na proračunske prioritete koji se mijenjaju, kao i da se povećava rizik od toga da će dokumentacija biti nedostupna po zatvaranju. Preporučujemo Komisiji da poduzme mjere kako bi se smanjile nepodmirene obveze, što uključuje brži postupak za opoziv sredstava, brže zaključenje programa iz razdoblja 2007. – 2013., širu uporabu neto ispravaka u vezi s rashodima u području kohezije, smanjenje novčanih iznosa u fiducijarnim ustanovama i izradu planova plaćanja i prognoza u onim područjima u kojima su nepodmirene proračunske obveze i druge obveze na visokoj razini.

Postoje znatni zaostatci u uporabi sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI) iz razdoblja 2007. – 2013. Do kraja 2015. godine i dalje nije bilo podmireno 10 % od ukupno 446,2 milijarde eura izdvojene za sve odobrene operativne programe. Utvrdili smo da se više od polovice neiskorištenih odobrenih sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova za preuzimanje obveza koja još nisu dovela do plaćanja odnosi se na pet država članica (Češku Republiku, Španjolsku, Italiju, Poljsku i Rumunjsku).

Takvi zaostatci mogu biti ozbiljan izazov za neke države članice. Kako bi se iskoristila sva dostupna sredstva za to razdoblje, nadležna tijela moraju podnijeti valjane zahtjeve za iznos jednak iznosu svih nepodmirenih obveza zajedno s obveznim sufinanciranjem nacionalnim sredstvima i iznosom pretfinanciranja koji je već izdvojen iz proračuna. U nekim državama članicama iznos doprinosa koji nisu zatraženi od EU-a, zajedno s potrebnim sufinanciranjem, prelazi 15 % ukupnih rashoda opće države. Preporučujemo Komisiji da u okviru proračunskog i financijskog upravljanja razmotri ograničenja kapaciteta u određenim državama članicama kako bi se zajamčila djelotvorna uporaba sredstava.

Kako smo već isticali prijašnjih godina, Komisija ne priprema prognozu novčanog toka za razdoblje od narednih sedam do deset godina koja bi se ažurirala na godišnjoj razini i kojom bi se obuhvatile ključne sastavnice poput proračunske gornje granice, potreba za plaćanjem, ograničenja kapaciteta i mogućeg opoziva obveza. Takva prognoza omogućila bi dionicima da se pripreme za buduće obveze u pogledu plaćanja i proračunske prioritete.

Sve češća uporaba financijskih instrumenata donosi veće rizike

Nekoliko financijskih mehanizama kojima se podupiru politike EU-a ne financira se izravno iz proračuna EU-a niti ih se knjiži u bilancu EU-a. Riječ je o Europskom fondu za financijsku stabilnost, Europskom stabilizacijskom mehanizmu, jedinstvenom sanacijskom mehanizmu te Europskoj investicijskoj banci i povezanom Europskom investicijskom fondu. Sud ne obavlja reviziju nad nekima od navedenih mehanizama. Sve češća uporaba takvih financijskih instrumenata predstavlja veće rizike za odgovornost i koordiniranost politika i aktivnosti EU-a.

Drugi se mehanizmi tek djelomično knjiže u bilancu EU-a kao što su instrumenti za spajanje i Europski fond za strateška ulaganja (EFSU). Reviziju nad europskim razvojnim fondovima obavljamo zasebno (vidi opažanja na stranicama 49. i 51.).

Nadalje, uočili smo povećanje broja financijskih instrumenata pod neizravnim upravljanjem za razdoblje 2014. – 2020. Ti se instrumenti uglavnom sastoje od zajmova, vlasničkih instrumenata, jamstava i instrumenata podjele rizika. Grupa Europske investicijske banke (EIB) upravlja gotovo svim financijskim instrumentima pod neizravnim upravljanjem. U tim instrumentima prisutni su sve veći iznosi.

Razina neiskorištenih iznosa financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem i dalje je visoka, a 80 % neiskorištenih sredstava odnosilo se na pet država članica (na Italiju se odnosilo 45 % ukupnog iznosa).

Početak primjene EFSU-a doveo je do kašnjenja s početkom primjene Instrumenta za povezivanje Europe. EFSU će također utjecati na iskorištenost nekih drugih financijskih instrumenata. Preporučujemo Komisiji da obavi procjenu tih čimbenika.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o glavnim nalazima o proračunskom i financijskom upravljanju iznesene su u poglavlju 2. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.

Potrebno je staviti jači naglasak na uspješnost

Sredstva EU-a trebala bi se upotrebljavati u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja: ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Postizanje visoke razine uspješnosti podrazumijeva uložene resurse (financijski, ljudski, materijalni, organizacijski i regulatorni resursi potrebni za provedbu programa, engl. *inputs*), ostvarenja (postignuća programa, engl. *outputs*), rezultate (neposredne posljedice programa za izravne korisnike ili primatelje, engl. *results*) te učinke (dugoročne promjene u društvu koje, barem djelomično, proizlaze iz djelovanja EU-a, engl. *impacts*).

Te elemente redovito procjenjujemo provođenjem revizija uspješnosti. I u godišnjem izvješću donosimo poglavlje o procjeni različitih sustava koje je Komisija uspostavila kako bi zajamčila da se sredstva EU-a upotrebljavaju na odgovarajući način, a ne samo u skladu s relevantnim zakonskim aktima. U okviru ovog poglavlja razmatramo kakve su se mjere poduzele u pogledu preporuka Suda i navodimo neke od ključnih poruka iznesenih slijedom revizija uspješnosti koje smo obavili tijekom predmetne godine. Kad je riječ o ovogodišnjem izvješću, ovo je poglavlje posebno usmjereno na sustave upravljanja uspješnošću u vezi s programom Obzor 2020. i svojevrsan je nastavak prošlogodišnjeg pregleda strategije Europa 2020.

Za program Obzor 2020. u razdoblju 2014. – 2020. na raspolaganju je proračun od približno 75 milijardi eura. Njime se podupiru strategija Europa 2020. i cilj stvaranja europskog istraživačkog prostora koji je EU utvrdio. U njemu su po prvi put objedinjeni prethodni zasebni programi potrošnje za istraživanja i inovacije. Financiranje se pruža uglavnom u obliku bespovratnih sredstava, ali dostupni su i drugi oblici financiranja, kao što su financijski instrumenti.

Teško je pratiti doprinos programa Obzor 2020. strategiji Europa 2020.

Program Obzor 2020. ambiciozan je program širokog područja provedbe. Njegov opći cilj temelji se na tri prioriteta: izvrsnoj znanosti, vodećem položaju industrije i društvenim izazovima. Između strategije Europa 2020. i programa Obzor 2020. postoje poveznice na visokoj razini. Dva pokazatelja od triju glavnih pokazatelja za program Obzor 2020. ujedno služe za mjerenje napretka u pogledu strategije Europa 2020. Međutim, od ograničene su koristi za praćenje doprinosa programa Obzor 2020. strategiji Europa 2020.

Za program Obzor 2020. postoje dvije skupine političkih prioriteta koje se preklapaju, ali i razlikuju

Europska komisija utvrdila je deset političkih prioriteta za razdoblje 2014. – 2019. Oni se ne podudaraju u potpunosti s prioritetima strategije Europa 2020. To ne predstavlja problem jer se okolnosti mijenjaju pa izmjene strateških prioriteta nisu neuobičajene i, usto, prioriteti Komisije ne moraju nužno biti isti kao prioriteti EU-a u cjelini. Međutim, kao što je istaknula Služba Komisije za unutarnju reviziju, a sada i Sud, Komisija dosad nije zacrtala odnos između tih dviju skupina prioriteta te bi sada trebalo pojasniti njihove poveznice – Komisija je prihvatila našu preporuku o tome.

Djelomična komplementarnost nacionalnih i europskih programa za istraživanje

Djelotvorna sinergija i komplementarnost između nacionalnih i europskih programa za istraživanje i inovacije ključni je čimbenik za uspjeh programa Obzor 2020. Vrhovne revizijske institucije Bugarske i Portugala utvrdile su da, iako postoje područja komplementarnosti u njihovim zemljama, postoje i određena ograničenja na nacionalnoj razini.

Mehanizmima programa Obzor 2020. ne potiče se uvijek usmjeravanje na uspješnost

Pravnim okvirom programa Obzor 2020. uvodi se nekoliko važnih elemenata za upravljanje uspješnošću poput ciljeva i ključnih pokazatelja uspješnosti. Općenito govoreći, utvrđenim ciljevima i pokazateljima postignuto je vidljivo poboljšanje u odnosu na prethodne okvirne programe. Međutim, i dalje postoji niz nedostataka u pogledu uporabe pokazatelja uspješnosti u programu Obzor 2020., poput onih u vezi s nerazmjerom pokazatelja kojima se mjere uloženi resursi ili ostvarenja i onih kojima se mjere rezultati i učinci, nedostatka polaznih vrijednosti i nedovoljno ambicioznih ciljnih vrijednosti.

Zakonskim aktima kojima je uređen program Obzor 2020. propisano je da programi rada trebaju sadržavati ciljeve koji se žele ostvariti i očekivane rezultate. Na taj se način ciljevi na visokoj razini utvrđeni zakonodavstvom mogu pretočiti u ciljeve na nižoj razini koji su korisni za upravljanje uspješnošću. Međutim, utvrdili smo da se Komisija u svrhu potrebnog povećanja usmjerenosti na uspješnost ne koristi programima rada utvrđenima u okviru programa Obzor 2020. i povezanim pozivima na podnošenje prijedloga.

U ispitanim prijedlozima i ugovorima o bespovratnim sredstvima utvrdili smo da se ciljevima stavlja dovoljan naglasak na uspješnost kad god je to zahtijevala Komisija. Isto vrijedi i za postupak evaluacije tih prijedloga. Ugovorima o bespovratnim sredstvima od korisnika se traži da dostavljaju informacije za agregiranje ključnih pokazatelja uspješnosti programa Obzor 2020. Međutim, uporabom šireg koncepta „očekivanog učinka“, a ne „očekivanog rezultata“ povećava se rizik da će informacije koje se u tom pogledu dostavljaju biti preopsežne i da će biti otežano objediniti procjenu uspješnosti za program Obzor 2020.

Komisija se ne koristi uvijek ključnim konceptima uspješnosti (npr. „ostvarenje“, „rezultati“ i „učinak“) na dosljedan način. Iako je ta institucija definirala uobičajen način na koji treba upotrebljavati te pojmove, ne pridržava se uvijek tih definicija.



Komisija ima tek ograničenu mogućnost praćenja uspješnosti programa Obzor 2020. i podnošenja izvješća o njoj

Utvdili smo da trenutačni ustroj ne omogućuje Komisiji zasebno praćenje rashoda i uspješnosti te izvješćivanje o njima za istraživanje i razvoj s jedne strane te inovacije u sklopu programa Obzor 2020. s druge strane. Osim toga, iako je financijski doprinos programa Obzor 2020. u okviru strategije Europa 2020. utvrđen u proračunskom procesu na odgovarajući način, u vidu objavljenih programskih izjava, Komisija dosad još nije izradila izvješća u kojima bi se na koristan način izvijestilo o provedbi programa Obzor 2020. i njegovu doprinosu strategiji Europa 2020.

Ciljevi koji nisu prikladni za potrebe upravljanja uočeni su i na razini glavnih uprava

Kao zasebnu temu predmetnog poglavlja obradili smo planove upravljanja i godišnja izvješća o radu četiriju glavnih uprava zaduženih za rashode u okviru područja „Prirodni resursi“. Utvdili smo da su mnogi od ciljeva upotrijebljenih u planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu izravno preuzeti iz dokumenata u vezi s predmetnom politikom ili zakonskih akata i da nisu dostatno detaljni za potrebe upravljanja i praćenja.

U vezi s problemima u području upravljanja iznijeli smo tri preporuke, koje je Komisija prihvatila

Preporučujemo Komisiji:

- o da ciljeve na visokoj razini iz zakonskih akata kojima je uređen program Obzor 2020. pretoči u operativne ciljeve na razini programa rada te time procijeni uspješnost programa rada i poziva na podnošenje prijedloga;
- o da dodatno pojaśni poveznice između strategije Europa 2020. (2010. – 2020.), višegodišnjeg financijskog okvira (2014. – 2020.) i prioriteta Komisije (2015. – 2019.). Prilika za to mogao bi biti proces strateškog planiranja (2016. – 2020.);
- o da zajamči dosljednu uporabu pojmova „uloženi resursi“, „ostvarenje“, „rezultat“ i „učinak“, u skladu sa svojim smjernicama za bolju regulativu.



Problemi koji utječu na ostvarivanje najveće vrijednosti za uloženi novac i rezultate u EU-u

Tijekom 2015. godine objavili smo 25 tematskih izvješća i obuhvatili širok raspon tema pri revizijama uspješnosti kojima se procjenjuje je li se intervencijom EU-a upravljalo u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja (ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost). Na stranicama 55. i 56. nalazi se cjelovit popis tih izvješća.

Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća

Ove smo godine istražili mjeru u kojoj su nadležna tijela država članica osviještena o našim preporukama iz tematskih izvješća i u kojoj mogu poduzeti mjere u pogledu tih preporuka. Naime, iako je Komisija glavni subjekt nad kojim obavljamo reviziju, neke naše preporuke odnose se upravo na nadležna tijela država članica. Proveli smo anketu i doznali da na razini država članica postoji primjeren stupanj osviještenosti o preporukama iz naših izvješća o revizijama uspješnosti te da države članice doista dobivaju naše poruke kroz jedan od odabranih načina komunikacije ili više njih. Međutim, razina službenog daljnjeg postupanja po preporukama razlikuje se u velikoj mjeri od subjekta do subjekta i postoje samo umjereni dokazi o izmjenama nacionalnih politika i prakse do kojih je došlo na temelju naših preporuka. Jasno je da ima prostora za poboljšanja te ćemo se u narednim mjesecima tome dodatno posvetiti, u suradnji s relevantnim nadležnim tijelima i dionicima.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj procjeni uspješnosti iznesene su u poglavlju 3. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.

Naša tematska izvješća uglavnom se odnose na revizije uspješnosti i dostupna su na svim jezicima EU-a na našim internetskim stranicama (<http://www.eca.europa.eu/hr/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>).



Napomena o navođenju država članica u primjerima:

S obzirom na to da primjenjujemo pristup uzorkovanja, ne revidiramo svake godine transakcije u svakoj državi članici odnosno državi i/ili regiji korisnici sredstava. Primjeri pogrešaka navedeni u ovom dokumentu izneseni su kao ogledni primjer najčešćih vrsta pogreški. Oni nisu osnova za izvođenje zaključaka o pojedinačnim državama članicama, odnosno državama i/ili regijama korisnicima sredstava.



Prihodi

153,8 milijardi eura

Predmet revizije

Revizijom smo obuhvatili prihode EU-a kojima se financira proračun EU-a. 2015. godine doprinosi od prihoda računali su se na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND-a) država članica i poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) koji su naplatile te su ti doprinosi iznosili redom 64 % i 13 % ukupnog iznosa. Tradicionalna vlastita sredstva, ponajprije carine na uvoz i proizvodna naknada za šećer koju u ime EU-a prikupljaju uprave države članice čine dodatnih 13 % prihoda, dok preostalih 10 % čine prihodi iz ostalih izvora.

Nalazi revizije

Postoje li značajne pogreške?
Ne

Procijenjena stopa pogreške:
0,0 % (2014.: 0,0 %)

Naša revizija prihoda EU-a

Prihodi EU-a od BND-a i PDV-a računaju se na temelju makroekonomskih statističkih podataka i procjena koje pružaju države članice. Naša revizija pravilnosti povezanih transakcija obuhvaća sustave kojima se Komisija služi za obradu podataka koje prima, a ne podatke koje su izvorno prikupila nadležna tijela u državama članicama. Stoga se u revizijskom zaključku bavimo učinkom pogrešaka Komisije na sveukupan iznos prihoda.

Kad je riječ o carinama i pristojbama na šećer, ispitujemo način na koji Komisija obrađuje izvještaje koje podnose države članice i kontrole u odabranim državama članicama, potvrde primitka za iznose koje prima Komisija i njihovo evidentiranje u računovodstvenoj dokumentaciji.

Revizijski dokazi pokazuju da su ti sustavi općenito bili djelotvorni i nismo utvrdili nijednu pogrešku u transakcijama koje smo ispitali.

Vijeće je 26. svibnja 2014. službeno odobrilo novi zakonodavni paket o vlastitim sredstvima. On će se primjenjivati s retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 2014. nakon što ga države članice ratificiraju. Na odgovarajući ćemo način pratiti razvoj događaja i izračun retroaktivnog učinka.

Zadržka je sredstvo kojim se omogućuje da se određeni upitni sastavni dio podataka o BND-u koje je podnijela neka država članica ostavi otvorenim radi mogućeg ispravka. Ciklusi provjera koje Komisija provodi u vezi s BND-om obuhvaćaju dugotrajna razdoblja. Slijedom toga, ispravci mogu imati znatan učinak na doprinose nekih država članica.

Komisija je 2015. godine povukla većinu zadržki slijedom znatnih ispravaka 2014. godine. Među povučenim zadržkama koje smo pregledali nismo pronašli nikakvih ozbiljnih problema.

Također skrećemo pozornost na jedine važeće opće zadržke koje su postojale na kraju 2015. godine, a koje se odnose na podatke o BND-u Grčke za 2008. i 2009. godinu. Iako je ostvaren napredak u pogledu povećanja pouzdanosti podataka o BND-u Grčke, te zadržke nisu povučene.

Kad je riječ o carinama, nadležna tijela država članica provjerama ispituju poštuju li uvoznici propise o tarifama i uvozu. Kao i prijašnjih godina, utvrdili smo da se metodologija koja se primjenjuje za te provjere (koje uključuju i revizije poslije carinjenja), njihova kvaliteta i dobiveni rezultati razlikuju među različitim državama članicama obuhvaćenima revizijom. Također podsjećamo da se u Francuskoj vrijeme trajanja revizija poslije carinjenja ne uračunava u trogodišnje razdoblje do nastupa zastare obavijesti o dugu, što je praksa koja odstupa od prakse u ostalim državama članicama i uzrokuje nejednako postupanje prema gospodarskim subjektima unutar EU-a.

Na kraju 2015. godine Komisija je također imala popis od 325 otvorenih pitanja u vezi s nepridržavanjem carinskih propisa EU-a koja je utvrdila inspekcijama u državama članicama. Države članice trebaju poduzeti mjere kako bi popravile stanje u vezi s tim neriješenim problemima koji mogu imati financijski učinak. U državama članicama otkrili smo nedjelotvorne elemente upravljanja potraživanjima (odnosno računima B). Komisija je slične nedostatke utvrdila u 17 država članica od njih 22 koje su posjećene.

Utvrdili smo rizike u vezi s naplatom carinskog duga od poduzeća registriranih izvan EU-a i od državljana zemalja izvan EU-a. Otkrili smo niz slučajeva iz različitih država članica koje nisu mogle naplatiti dug od pojedinaca ili poduzeća iz zemalja poput Bjelorusa, Britanskih Djevičanskih Otoka, Rusije, Švicarske, Turske i Ukrajine.

Preporuke

Preporučujemo Komisiji:

- o da poduzme potrebne korake kako bi uskladila rokove za slanje obavijesti o dugu svim gospodarskim subjektima u svim državama članicama;
- o da zajamči da države članice u tromjesečnim izvještajima podnose točne prijave iznosa koje naplate u obliku carina i pruži smjernice o tome što bi se trebalo evidentirati;
- o da u najvećoj mogućoj mjeri olakša državama članicama naplatu carinskih dugova u slučajevima u kojima dužnici nisu iz država članica EU-a; te
- o da poboljša provjere izračuna doprinosa zemalja Europskog gospodarskog prostora i Europska udruženja slobodne trgovine te izračuna korektivnih mehanizama.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj reviziji prihoda EU-a iznesene su u poglavlju 4. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.



„Konkurentnost za rast i zapošljavanje“

14,5 milijardi eura

Predmet revizije

Rashodi u ovom području namijenjeni su poboljšanju istraživanja i inovacija, jačanju obrazovnih sustava i promicanju zapošljavanja, jamčenju jedinstvenog digitalnog tržišta, promicanju obnovljive energije i energetske učinkovitosti, moderniziranju prometnog sektora i unaprjeđenju poslovnog okruženja, posebno za mala i srednja poduzeća (MSP-ove).

Istraživanje i inovacije čine 62 % tih rashoda, i to u sklopu Sedmog okvirnog programa za istraživanje i razvoj za razdoblje 2007. – 2013. (FP7) i programa Obzor 2020., novog okvirnog programa koji obuhvaća razdoblje 2014. – 2020. Ostalim glavnim instrumentima za potrošnju sredstava pruža se potpora u područjima obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta (Program cjeloživotnog učenja i Erasmus+), razvoja prometne infrastrukture (Program transeuropske prometne mreže i Instrument za povezivanje Europe), energetskog sektora (Europski energetska program za oporavak) i svemirski programi (programi satelitske navigacije poput programa Galileo i Europskoga geostacionarnog navigacijskog sustava te program Copernicus za promatranje Zemlje).

Gotovo 90 % rashoda ima oblik bespovratnih sredstava koja se dodjeljuju privatnim i javnim korisnicima, pri čemu Komisija nadoknađuje troškove koje korisnici sredstava prijavljuju u okviru projektnih troškovnika.

Nalazi revizije

Postoje li značajne pogreške?
Da

Procijenjena stopa pogreške:
4,4 % (2014.: 5,6 %)

Kad je riječ o istraživanju i inovacijama, vrsta i raspon pogrešaka koje smo utvrdili slični su onima koje smo otkrivali tijekom cijelog razdoblja obuhvaćenog programom FP7. Za razliku od toga, u plaćanjima kroz druge instrumente potrošnje sredstava utvrdili smo manji broj pogrešaka nego prijašnjih godina.

Većina pogrešaka povezana je s nadoknadom neprihvatljivih troškova za osoblje i neprihvatljivih neizravnih troškova koje su prijavili korisnici.

Kad je riječ o troškovima za osoblje, korisnici su često netočno izračunali naknade po satu rada svog osoblja koje radi na projektu ili nisu mogli pružiti odgovarajuće dokaze o stvarnom vremenu koje je osoblje provelo radeći na predmetnom projektu. Kad je riječ o neizravnim troškovima, pogreške su bile povezane s netočnim neizravnim davanjima ili prijavljivanjem troškova koji nisu povezani s predmetnim projektom. U slučajevima u kojima su korisnici prijavljivali paušalan iznos neizravnih troškova na temelju postotka izravnih troškova, pogreške u izravnim troškovima automatski su dovele do razmjerne pogreške u prijavljenim neizravnim troškovima. Također smo otkrili pogreške u pogledu nepridržavanja pravila javne nabave, iako smo u tom području općenito zabilježili poboljšanje stanja.

Primjeri: nadoknada neprihvatljivih troškova za osoblje i neizravnih troškova u okviru Sedmog okvirnog programa i drugih programa

Za dio troškova za osoblje i neizravnih troškova jednog korisnika koji se surađivao s 11 partnera na jednom projektu u okviru programa FP7 za razvoj naprednih informacijskih sustava za upravljanje geografskim podacima utvrdili smo da su bili neprihvatljivi. Dio troškova za osoblje koje je korisnik prijavio zapravo je nastao u okviru jednog drugog projekta. Korisnik je također u izračun neizravnih troškova uključio neprihvatljive stavke (poput troškova za osoblje koji nisu povezani s administrativnom potporom, troškova oglašavanja te uredskih i putnih troškova koji nisu bili povezani s istraživačkim aktivnostima).

U jednom drugom slučaju povezanome s projektom razvoja računalnih usluga „u oblaku“ koji se financira u okviru Programa za konkurentnost i inovacije za razdoblje 2007. – 2013. utvrdili smo da je korisnik zaračunao veće troškove za osoblje od stvarnih jer su izračunani na temelju standardnog broja radnih sati koji je bio veći od stvarnoga. Osim toga, korisnik je u zahtjev za nadoknadu uključio neprihvatljive isplate bonusa i troškove koji nisu nastali tijekom razdoblja obuhvaćenog troškovnikom.

Gotovo sve pogreške koje smo utvrdili u troškovnicima nastale su zbog toga što su korisnici pogrešno protumačili složena pravila o prihvatljivosti ili netočno izračunali svoje troškove. Utvrdili smo dva slučaja u kojima postoji sumnja na prijevaru u okviru kojih postoje naznake da su korisnici svoje prihvatljive troškove projekata namjerno prikazali većima od stvarnih.

Pravila financiranja za Obzor 2020. jednostavnija su od onih za program FP7 i Komisija je uložila znatne napore u smanjenje administrativne složenosti. Međutim, u godišnjem izvješću za 2014. godinu naveli smo da neki kriteriji prihvatljivosti u novom okvirnom programu zapravo vode povećanom riziku od pogreške te smo preporučili Komisiji da prilagodi strategiju kontrole kako bi pronašla rješenje za slučajeve u kojima, primjerice, istraživači imaju dodatne primitke od rada ili se sudionici koriste velikom istraživačkom infrastrukturu. U okviru ograničenog ispitivanja koje smo obavili 2015. godine za Obzor 2020. uočili smo da se rizik od pogrešaka u vezi sa slučajevima dodatnih primitaka od rada i ostvario.

Kako bi se postiglo učinkovito i usklađeno upravljanje programom Obzor 2020. na razini različitih provedbenih tijela, Komisija je uspostavila Zajednički centar za podršku. To je pozitivan korak prema usavršavanju informacijskih sustava i operacija, kojim se usklađuje upravljanje bespovratnim sredstvima, koordiniraju revizijske aktivnosti i jamči da provedbena tijela dosljedno primjenjuju pravila programa Obzor 2020. Međutim, Europski institut za inovacije i tehnologiju, koji je zadužen za upravljanje sredstvima u iznosu od 3 % proračuna programa Obzor 2020., ne sudjeluje u tom okviru upravljanja i kontrole.



Preporuke

Preporučujemo Komisiji:

- o da zajedno s nacionalnim tijelima i neovisnim revizorima upotrijebi sve relevantne dostupne informacije u svrhu sprječavanja ili otkrivanja i ispravljanja pogrešaka prije nadoknade troškova;
- o da objavi smjernice za korisnike o konkretnim razlikama između programa Obzor 2020., programa FP7 i sličnih programa;
- o da objavi zajedničke smjernice za provedbena tijela o rashodima za istraživanje i inovacije kako bi pri primjeni revizijskih preporuka o povratu neprihvatljivih troškova u okviru programa FP7 zajamčila dosljedno postupanje prema korisnicima; te
- o da pomno prati provedbu ekstrapoliranih ispravaka koji se temelje na njezinim *ex post* revizijama troškova nadoknađenih u okviru programa FP7.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj reviziji rashoda EU-a u području „Konkurentnost za rast i zapošljavanje“ iznesene su u poglavlju 5. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.



„Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“

53,9 milijardi eura

Predmet revizije

Svrha je ovog rashodovnog područja smanjiti nejednakosti u razvoju različitih regija, restrukturirati industrijska područja koja propadaju te poticati prekograničnu, međudržavnu i međuregionalnu suradnju. Obuhvaća dvije glavne cjeline: regionalnu i urbanu politiku te zapošljavanje i socijalna pitanja.

- Regionalna i urbana politika EU-a uglavnom se provodi u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF). Na nju se odnosi gotovo 80 % rashoda u ovom području 2015. godine. Sredstvima EFRR-a financiraju se infrastrukturni projekti, otvaranje ili očuvanje radnih mjesta, inicijative regionalnoga gospodarskog razvoja i aktivnosti kojima se podržavaju mala i srednja poduzeća. Sredstvima KF-a financiraju se ulaganja u infrastrukturu u područjima okoliša i prometa.
- Politika zapošljavanja i socijalnih pitanja financira se uglavnom u okviru Europskog socijalnog fonda (ESF). Rashodi u ovom području čine približno 20 % ukupne potrošnje te obuhvaćaju ulaganja u ljudski kapital i mjere potpore čiji je cilj poboljšati prilagodljivost djelatnika i poduzeća promjenama u načinima rada, omogućiti bolji pristup tržištu rada, ojačati socijalnu uključenost osoba u nepovoljnom položaju te povećati kapacitet i učinkovitost uprava i javnih službi.

EFRR, KF i ESF uređeni su zajedničkim pravilima koja su podložna iznimkama navedenima u zasebnim uredbama za svaki fond. Komisija i države članice podijeljeno upravljaju rashodima, što uključuje sufinanciranje projekata u okviru odobrenih programa potrošnje. Pravila o prihvatljivosti nadoknade troškova utvrđuju se na nacionalnoj ili regionalnoj razini i mogu se razlikovati u različitim državama članicama.

Osim toga, također postoje instrumenti i fondovi s posebnom namjenom poput Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI), koji je namijenjen susjednim zemljama, i Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD). Rashodi u okviru njih čine manje od 1 % ukupne potrošnje.

Nalazi revizije

Postoje li značajne pogreške?

Da

Procijenjena stopa pogreške:

5,2 % (2014.: 5,7 %)

U glavne uzroke pogreške za rashode na razini cjelokupnog područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“ ubrajaju se uvrštavanje neprihvatljivih rashoda u prijavljene troškove korisnika i odabir neprihvatljivih projekata, aktivnosti ili korisnika te kršenje pravila javne nabave i pravila državne potpore.

Većina pogrešaka povezana je s neprihvatljivim troškovima koje su prijavili korisnici. Povrh toga, neki od ispitanih projekata nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti propisane uredbama i/ili nacionalnim pravilima o prihvatljivosti.

Ozbiljna nepridržavanja europskih i nacionalnih pravila javne nabave, poput nepravilne nabave dodatnih radova ili usluga i neopravdanog izravnog sklapanja ugovora, i dalje su bitan izvor pogrešaka u rashodima iz EFRR-a i KF-a. U tematskom izvješću br. 10/2015 o mjerama koje države članice i Komisija poduzimaju kako bi se otklonile pogreške u vezi s javnom nabavom u ovom rashodovnom području donosimo dodatan uvid u ta pitanja i njihovu analizu.

Primjer: prijavljivanje neprihvatljivih troškova

U jednom projektu EFRR-a u Ujedinjenoj Kraljevini kojim je malim i srednjim poduzećima pružena financijska potpora korisnik je zadržao dio sredstava, umjesto da ih je dodijelio malim i srednjim poduzećima u obliku bespovratnih sredstava. Zadržani iznos nije ispunjavao uvjete prihvatljivosti da bi ga se moglo sufinancirati.

Primjer: neprihvatljivi projekt

Za jedan projekt EFRR-a u Češkoj Republici u pozivu na podnošenje prijedloga navedeno je da se mogu prijaviti samo mala i srednja poduzeća. Na temelju toga upravljačko tijelo odobrilo je financiranje korisniku koji pak nije bio potvrđen u vrijeme odabira projekta. Slučajevi neprihvatljivih projekata također su utvrđeni u Italiji i Poljskoj.

Primjer: ozbiljno nepridržavanje pravila javne nabave

U jednom projektu izgradnje ceste u Njemačkoj koji je financiran iz EFRR-a dodatni radovi kojima je početna vrijednost ugovora prekoračena za 50 % dodijeljeni su izravno istom pružatelju usluga, protivno direktivi EU-a o javnoj nabavi. Slični su slučajevi utvrđeni u projektima EFRR-a u Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini.

Također provjeravamo jesu li se poštovala pravila EU-a o državnoj potpori. Nezakonitom državnom potporom korisnici dobivaju nepravednu prednost te se time narušava unutarnje tržište. Od pravila se ponekad može odstupiti, no Komisija o tome mora biti obaviještena te treba dati suglasnost. U tematskom izvješću br. 24/2016 iznosimo iscrpnije informacije o dodatnim naporima koje Komisija i države članice trebaju uložiti u svrhu sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja kršenja pravila državne potpore u području kohezije.

U znatnom broju transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške nadležna tijela država članica raspolagala su s dovoljno informacija da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije nego što su od Komisije zatražila nadoknadu. Da su se sve te informacije upotrijebile za ispravljanje pogrešaka prije prijavljivanja rashoda Komisiji, procijenjena stopa pogreške za rashode na razini ukupne potrošnje u području „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“ bila bi manja za 2,4 postotna boda. Osim toga, u nizu slučajeva utvrdili smo da su pogreške koje smo otkrili učinila nacionalna tijela. Te pogreške čine 0,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

Financijski instrumenti u okviru EFRR-a i ESF-a

Do kraja 2014. godine prosječna stopa isplate krajnjim korisnicima financijskih instrumenata bila je 57 %, što je bolje nego prošle godine (47 %). Tim sredstvima pruža se pomoć poduzećima ili urbanim projektima u obliku kapitalnih ulaganja, zajmova ili jamstava. Ukupno je uspostavljeno 1025 financijskih instrumenata s raspoloživim sredstvima od približno 16 milijardi eura. Nekoliko država članica nailazi na poteškoće pri iskorištavanju tih sredstava u cijelosti, pri čemu su najniže stope isplata na kraju 2014. zabilježene u Grčkoj, Španjolskoj, Italiji, Nizozemskoj, Austriji i Slovačkoj.

U tematskom izvješću br. 19/2016 iznosimo iscrpnije informacije o poukama koje se mogu izvući iz izvršenja proračuna EU-a kroz financijske instrumente u programskom razdoblju 2007. – 2013.

Procjena stopa pogreške koju obavlja Komisija

Općenito govoreći, Komisija je procijenila stope pogreške koje su prijavila revizijska tijela i ta je procjena u velikoj mjeri usklađena s dokazima koje su pružila ta revizijska tijela. Međutim, Komisija ima ograničenu mogućnost za potvrđivanje (i, po potrebi, usklađivanje) prijavljenih stopa pogreške jer se od revizijskih tijela ne zahtijeva da Komisiji dostave konkretnije informacije o njihovim revizijama aktivnosti za potrebe njezine provjere godišnjih izvješća o kontroli (primjerice detalje o opsegu revizije, obuhvatu, poduzorkovanju te klasifikaciji pogrešaka). Našom je analizom utvrđeno da se tijekom 2015. dostavljanje takvih informacija zahtijevalo češće nego što je to bio slučaj prethodnih godina.

Izračun rizičnih iznosa koji je Komisija prikazala u godišnjim izvješćima o radu za 2015. u cjelini je točan i dosljedan s obzirom na raspoložive informacije koje su prijavila i/ili dostavila revizijska tijela. Također smo utvrdili da su zadržke koje je Komisija izrazila u godišnjim izvješćima o radu za 2015. bile u skladu s uputama Komisije i informacijama kojima su raspolagale obje glavne uprave.

Procjena uspješnosti projekata

U okviru procjene za 2015. godinu ispitali smo 149 projekata iz 15 država članica. Među tim projektima za njih dva nismo mogli obaviti procjenu jer upravljačka tijela nisu bila utvrdila nikakve pokazatelje.

Također smo utvrdili da su u gotovo svim ispitanim projektima ciljevi u pogledu ostvarenja postignuti ili potpuno ili djelomice. Međutim, pojedine države članice trebaju dodatno unaprijediti postavljanje pokazatelja rezultata na razini projekata. U 38 % procijenjenih projekata nadležna tijela država članica primijenila su sustav mjerenja kako bi se pratila ostvarenja projekta, ali nisu utvrdila pokazatelje rezultata ili ciljne vrijednosti u dokumentaciji o odobrenju projekata. Na koncu, u samo četirima projektima nije postignut nijedan cilj.

Pogled u budućnost: programsko razdoblje 2014. – 2020.

Na kraju 2015. godine određeno je manje od 20 % nacionalnih tijela odgovornih za europske strukturne i investicijske fondove. To je ključan korak kako bi nadležna tijela država članica mogla podnositi Komisiji izvještaj o rashodima. Slijedom toga, postoji rizik da kašnjenja u izvršenju proračuna za programsko razdoblje 2014. – 2020. budu veća nego ona u programskom razdoblju 2007. – 2013.

Komisija je 2015. godine uspostavila skupinu stručnjaka na visokoj razini radi poticanja država članica na provedbu mjera pojednostavnjenja za korisnike fondova ESF i procjene te provedbe, kao i radi doprinosa pripremi za programsko razdoblje nakon 2020. godine.

Preporuke

Preporučujemo Komisiji:

- o da pri izradi zakonodavnih prijedloga za sljedeće programsko razdoblje temeljito preispita mehanizam osmišljavanja i uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova te da pritom također uzme u obzir prijedloge skupine stručnjaka na visokoj razini za postupak pojednostavnjenja;
- o da iskoristi iskustvo stečeno u programskom razdoblju 2007. – 2013. te izvijesti o ciljanoj analizi nacionalnih pravila o prihvatljivosti za programsko razdoblje 2014. – 2020. te se koristi njome pri pružanju smjernica državama članicama o tome kako pojednostaviti i izbjeći nepotrebno složena i/ili zahtjevna pravila;
- o da podnese zakonodavni prijedlog za izmjenu važeće uredbe u vezi s produljenjem razdoblja prihvatljivosti za financijske instrumente u okviru podijeljenog upravljanja;
- o da državama članicama, a posebice javnim korisnicima, pojasni pojam PDV-a za koji se može dobiti povrat kako bi se izbjegla različita tumačenja pojma „PDV za koji se ne može dobiti povrat“ te kako bi se izbjegla uporaba sredstava EU-a koja je ispod najbolje moguće razine; te
- o da zajamči da se svi rashodi povezani s financijskim instrumentima EFRR-a i ESF-a za programsko razdoblje 2007. – 2013. uključe u izjave o zaključenju dovoljno unaprijed kako bi revizijska tijela mogla provesti svoje provjere te da potiče države članice da u sklopu priprema za zaključenje programa obavljaju revizije financijskih instrumenata.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj reviziji rashoda EU-a u području „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“ iznesene su u poglavlju 6. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.



„Prirodni resursi“ 58,6 milijardi eura

Predmet revizije

Ovo rashodovno područje obuhvaća zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP), zajedničku ribarstvenu politiku (ZRP) i mjere povezane s okolišem.

ZPP je osnova za izvršenje rashoda EU-a u području poljoprivrede. Cilj je ZPP-a povećati poljoprivrednu proizvodnju, omogućiti primjereni životni standard poljoprivredne zajednice, stabilizirati tržišta, zajamčiti sigurnost opskrbe i pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.

Zajednička poljoprivredna politika provodi se s pomoću sredstava iz dvaju fondova: Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), iz kojeg se u cijelosti financiraju izravna potpora i tržišne mjere EU-a, te Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), iz kojeg se zajedno s državama članicama sufinanciraju programi ruralnog razvoja. Rashodi u okviru ZPP-a pod podijeljenim su upravljanjem Komisije i država članica. Rashodi u okviru obaju fondova usmjeravaju se preko približno 80 agencija za plaćanja koje su odgovorne za provjeru prihvatljivosti zahtjeva za potporu i izvršavanje isplata korisnicima.

Zajednička ribarstvena politika u najvećoj se mjeri provodi s pomoću sredstava iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, koji je pod podijeljenim upravljanjem Komisije i država članica. Politikom EU-a o okolišu izravno upravlja Komisija, a najvažniji fond za rashode u tom području je program LIFE.

Nalazi revizije

Postoje li značajne pogreške?

Poljoprivreda – tržišne i izravne potpore:

Da

Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo:

Da

Procijenjena stopa pogreške¹:

Ukupno za područje „Prirodni resursi“:

2,9 %

(2014.: 3,6 % / bez pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću: 3,0 %)

Poljoprivreda – tržišne i izravne potpore:

2,2 %

(2014.: 2,9 % / bez pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću: 2,2 %)

Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo:

5,3 %

(2014.: 6,2 % / bez pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću: 6,0 %)

Od čega

¹ Vrijednosti za 2015. ne uključuju kvantifikaciju pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću zbog promjene pravnog okvira ZPP-a. To nije vrijedilo za 2014. godinu.

Narav i obrasci pogrešaka znatno se razlikuju između EFJP-a i ostalih rashodovnih područja u okviru područja „Prirodni resursi“.

Poljoprivreda – tržišne i izravne potpore (EFJP)

Velik broj pogrešaka utvrđenih našim revizijama posljedica je netočnih ili neprihvatljivih zahtjeva korisnika, a najčešće je riječ o prijavljivanju veće površine poljoprivrednih zemljišta od stvarne. Takve smo pogreške otkrili u 12 od 18 posjećenih država članica.

Pouzdanost podataka u bazi podataka LPIS (sustav identifikacije zemljišnih parcela) u posljednjih se nekoliko godina poboljšala, no i dalje otkrivamo pogreške u vezi s prijavljenim površinama zemljišta. Svjesni smo da je odstupanja manja od 2 % teško otkriti i ispraviti. Međutim, veća odstupanja podataka o prihvatljivosti evidentiranih u LPIS-u od stvarnih prihvatljivih površina zemljišta koje su vidljive na ortosnimkama (snimkama iz zraka) pohranjenima u bazi podataka LPIS trebala su biti otkrivena i ispravljena (primjerice, pogreške koje smo utvrdili u Grčkoj, Španjolskoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini).

Pogreške povezane s površinom poljoprivrednih zemljišta nastaju i zbog neusklađenosti definicije prihvatljivih trajnih pašnjaka u državama članicama sa zakonodavstvom EU-a.

Primjer: neusklađenost nacionalnih kriterija prihvatljivosti sa zakonodavstvom EU-a

Nadležna tijela u Francuskoj potporu za guštare koje su pogodne za pašu odobravaju i za površine na kojima se nalazi mješavina prihvatljive travolike flore i neprihvatljive vegetacije poput grmlja i gustog drveća. Taj smo problem istaknuli već u godišnjem izvješću za 2013. godinu te i dalje nailazimo na nove slučajeve (2015. godine bilo ih je šest).

U nekoliko slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika u području poljoprivrede nacionalna tijela imala su dovoljno informacija da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije nego što su prijavila rashode Komisiji. Da su se sve te informacije upotrijebile u svrhu ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 0,3 postotnih bodova. Osim toga, utvrdili smo četiri slučaja u kojima su pogreške učinila nacionalna tijela. Te pogreške čine 0,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. Također smo utvrdili nedostatke u usklađenjima procjene koju Komisija obavlja nad procijenjenom stopom pogreške u okviru EFJP-a.

Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo

Glavni su uzroci pogrešaka u ovoj rashodovnoj kategoriji neprihvatljivost korisnika, aktivnosti, projekta ili rashoda te nepridržavanje pravila javne nabave. Povrh toga, utvrdili smo pogreške koje se odnose na nepridržavanje obveza u vezi s poljoprivredom i okolišem te prijavljivanje većeg broja prihvatljivih hektara od stvarnoga.

Primjer: neprihvatljivi rashodi ili aktivnosti

U Rumunjskoj smo uočili da nacionalna tijela pri izračunu rashoda primjenom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja nisu na odgovarajući način uzimala u obzir broj proizvodnih ciklusa. Slijedom toga, plaćanja svim korisnicima sustavno su bila veća nego što su trebala biti. Nakon dodatnih provjera zaključili smo da bi od 2012. (kada je mjera uvedena) do listopada 2015. neprihvatljiv iznos mogao dosegnuti i do 152 milijuna eura od ukupno 450 milijuna eura. Pojednostavnjenim mogućnostima financiranja moguće je smanjiti administrativno opterećenje država članica i korisnika, no one bi se trebale temeljiti na kvalitetnoj metodologiji, posebice na točnom izračunu pojednostavnjenih troškova.

Primjer: nepridržavanje pravila javne nabave

Slučajeve nepridržavanja pravila javne nabave utvrdili smo u Njemačkoj, Grčkoj, Italiji i Rumunjskoj. Primjerice, pri procjeni nabave jednotračnog željezničkog kolosijeka (bespovratnim sredstvima EU-a), infrastrukture koja bi poljoprivrednicima služila za prijevoz maslina, nadležna tijela u Italiji polazila su u prvom redu od dodatnih radova (novih cesta, kanalizacije i vodovoda). Prema talijanskim pravilima javne nabave to je nepravilno.

U cijelom nizu slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika u ovom rashodovnom području nacionalna tijela imala su dovoljno informacija da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije nego što su prijavila rashode Komisiji. Da su se sve te informacije upotrijebile u svrhu ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 1,7 postotnih bodova. Osim toga, utvrdili smo nekoliko slučajeva u kojima su pogreške učinila nacionalna tijela. Te pogreške čine 1,5 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.



Druge sastavnice unutarnje kontrole i uspješnosti

Procjena koju smo obavili kako bismo utvrdili jesu li revizije sukladnosti koje provodi Komisija u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i glavnim regulatornim odredbama pokazala je da općenito jesu. Također smo utvrdili da je Komisija znatno smanjila broj neriješenih predmeta u vezi s postupcima utvrđivanja sukladnosti. Međutim, revizijski priručnik Komisije ne sadržava pojedinosti o revizijskim postupcima te u njemu nisu navedene dokumentacijske obveze u svrhu provjere podataka koje su dostavile države članice, a ima i slučajeva u kojima nismo prikupili dostatne i primjerene dokaze o tome jesu li provjere obavljene.

U vezi s rashodima EFJP-a i EPFRR-a posjetili smo šest agencija za plaćanja i u ključnim kontrolama utvrdili nedostatke u vezi s LPIS-om, administrativnim kontrolama, kvalitetom terenskih inspekcija i postupcima povrata isplaćenih netočnih iznosa. Također smo u pet od šest agencija za plaćanja utvrdili nedostatke u administrativnim provjerama koje provode radi provjere prihvatljivosti plaćanja u području ruralnog razvoja. Akcijski planovi, čija je svrha uklanjanje uzroka učestalih pogrešaka, trenutačno se prilagođavaju, no potrebna su daljnja poboljšanja u području javne nabave.

Kad je riječ o ribarstvu, u svih pet revizija nad kojima smo obavili pregled utvrdili smo nedostatke u revizijskom nadzoru i dokumentaciji. Ponovnim obavljanjem revizije koju je Komisija provela u Rumunjskoj otkriveni su nedostatci u administrativnim provjerama upravljačkog tijela, posebice u vezi s javnom nabavom.

Procjenom problema u vezi s uspješnošću u projektima ulaganja u ruralni razvoj koju smo proveli 2015. utvrdili smo da su se većinom pregledanih projekata zadovoljile potrebe korisnika, kako u pogledu opsega tako i kvalitete obavljenih radova i isporučenih proizvoda. Međutim, zabilježeno je nekoliko slučajeva u kojima je opseg projekata bio veći od potrebnoga. Osim toga, usmjeravanje potpore i odabir projekata nisu bili strogi u mjeri u kojoj bi se to očekivalo te ne postoje dovoljni dokazi da su troškovi u nekoliko projekata bili opravdani (vidi primjer u nastavku). Cjelokupno gledajući, u vezi s tim problemima nije zabilježeno nikakvo poboljšanje.

Primjer: neopravdani troškovi

U vezi s agencijom za plaćanja u Slovačkoj zaključili smo da nije obavila odgovarajuće provjere opravdanosti troškova koje je jedan korisnik prijavio za izgradnju skladišta. Utvrdili smo da je cijena kupljenog betona bila šesterostruko veća od redovne tržišne cijene te da je trošak projekta trebao biti niži za više od 50 %.



Preporuke

Preporučujemo sljedeće:

- o u vezi s EFJP-om, Komisija bi trebala nastaviti poduzimati potrebne mjere u pogledu rješavanja slučajeva u kojima nacionalno zakonodavstvo nije u skladu sa zakonodavstvom EU-a te provjeravati jesu li sve države članice koje nisu zadovoljile u okviru procjene kvalitete LPIS-a poduzele potrebne korektivne mjere;
- o u vezi s ruralnim razvojem, Komisija bi trebala zajamčiti da se u akcijske planove država članica uključe konkretne mjere za smanjenje pogrešaka u vezi s javnom nabavom;
- o u vezi s EFJP-om i ruralnim razvojem, Komisija bi trebala poduzeti mjere da poboljša rad tijela za ovjeravanje te zajamčiti primjerenu provjeru podataka koje dostavljaju države članice i koji se upotrebljavaju za izračun financijskih ispravaka; te
- o u vezi s ribarstvom, Komisija bi trebala poduzeti mjere da zajamči provedbu revizija sukladnosti u skladu s međunarodnim revizijskim standardima.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj reviziji rashoda EU-a u području „Prirodni resursi“ iznesene su u poglavlju 7. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.



„Globalna Europa“ 6,9 milijardi eura

Predmet revizije

Ovo rashodovno područje obuhvaća rashode u području vanjske politike, potpore zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u EU-u te razvojne i humanitarne pomoći zemljama u razvoju i susjednim zemljama (bez europskih razvojnih fondova – vidi stranice 49. – 51.).

Rashodi su povezani s aktivnostima u više od 150 zemalja, pri čemu se primjenjuje širok raspon instrumenata za suradnju i metoda pružanja potpore. Tim rashodima izravno upravlja nekoliko glavnih uprava Komisije, iz sjedišta u Bruxellesu ili preko delegacija EU-a u državama korisnicama, ili pak neizravno zemlje korisnice i međunarodne organizacije.

Nalazi revizije

Postoje li značajne pogreške?
Da

Procijenjena stopa pogreške:
2,8 % (2014.: 2,7 %)

Najčešću vrstu pogreške utvrđenu našim revizijama čine neprihvatljivi rashodi koje su prijavili krajnji korisnici. To se odnosi na rashode za aktivnosti koje nisu obuhvaćene ugovorom ili koji su nastali izvan razdoblja prihvatljivosti. Također smo utvrdili slučajeve neusklađenosti sa zakonskim i ugovornim obvezama, što uključuje pravila javne nabave, pravila o podrijetlu, neizravne troškove koji se pogrešno zaračunavaju kao izravni troškovi te prijavljivanje neprihvatljivih poreza.

Ostale pogreške koje smo utvrdili odnose se na slučajeve u kojima je Komisija prihvatila i odobrila plaćanje za usluge, radove ili robu koje korisnik još nije primio ili u kojima korisnik nije bio u mogućnosti pružiti popratnu dokumentaciju kojom bi se opravdali rashodi. Također smo utvrdili da Komisija kasni u potvrđivanju rashoda i odobravanju povezanih plaćanja.

Primjer: rashodi koji nisu nastali

U sklopu bespovratnih sredstava za potporu neširenju balističkih projektila koja se isplaćuje u okviru programa Službe za instrumente vanjske politike, utvrdili smo da je Komisija prihvatila rashode koje je prijavila jedna istraživačka zaklada sa sjedištem u Europi, a koji su se temeljili na procijenjenim troškovima osoblja većima od stvarno nastalih troškova.

Primjer: rashodi koji nisu bili obuhvaćeni ugovorom

U vezi s jednim projektom u Mjanmaru kojim je upravljala jedna međunarodna organizacija koja radi na suzbijanju uporabe droge, utvrdili smo da je Komisija prihvatila troškove povezane s osposobljavanjem osoblja iako ti troškovi nisu bili obuhvaćeni predmetnim ugovorom.

Primjeri: troškovi koje je financirao neki drugi donator

Provjerili smo plaćanje koje je Komisija izvršila jednoj humanitarnoj organizaciji koja je radila na rješavanju krize u Siriji i utvrdili da je troškove koje je ta organizacija prijavila za prijevoz zaliha hrane već financirao neki drugi donator.

U plaćanjima koja je Komisija izvršila izravno u opće proračune država nismo pronašli pogreške jer je Komisija vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li uvjeti prihvatljivosti ispunjeni. Plaćanja u svrhu potpore aktivnostima na kojima radi nekoliko međunarodnih donatora također se povezuju s manjim rizikom od pogreške jer se troškovi koji su prema pravilima EU-a neprihvatljivi mogu pokriti doprinosom drugih donatora.

Ispitivanjem transakcija također smo utvrdili da su neizravni troškovi *twinning* projekata koji su financirani u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo znatno viši od troškova koji su prihvatljivi za bespovratna sredstva. U okviru tog instrumenta nije određena gornja granica za jednokratne i paušalne troškove, iz čega proizlazi rizik da provedbeni partner države članice ostvari dobit.

Preporuke

Preporučujemo Komisiji:

- da pojača provjere nad kvalitetom provjera rashoda koje naručuju korisnici te poboljša opis poslova koji se šalje vanjskim revizorima;
- da preispita metodologiju koju Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju primjenjuje za izračun stope procijenjene pogreške kako bi iznesene informacije bile statistički što točnije; te
- da poduzme korake kako bi zajamčila da se pri financiranju u okviru *twinning* instrumenata poštuje pravilo zabrane ostvarivanja dobiti i načelo dobrog financijskog upravljanja.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj reviziji rashoda EU-a u području „Globalna Europa“ iznesene su u poglavlju 8. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.

„Sigurnost i građanstvo“ 2,1 milijarda eura

Predmet revizije

U sklopu ovog rashodovnog područja nekoliko je različitih politika čiji je zajednički cilj ojačati koncept „građanstva EU-a“ uspostavljanjem područja slobode, pravde i sigurnosti bez unutarnjih granica. Rashodi obuhvaćaju zaštitu granica, imigracijsku politiku i politiku azila, pravosuđe i unutarnje poslove, javno zdravlje, zaštitu potrošača, kulturu, mladež, informacije i dijalog s građanima. To područje obuhvaća razmjerno mali dio proračuna EU-a koji s vremenom postaje sve veći (približno 1,4 %).

Gotovo trećinom rashoda upravlja dvanaest decentraliziranih agencija, o čemu izvješćujemo zasebno u posebnim godišnjim izvješćima za agencije. Tijekom revizije naglasak smo stavili na područje „Migracije i sigurnost“, koje ima najveći udio u rashodima (40 %).

Rashodi u području „Migracije i sigurnost“ u najvećoj mjeri nastaju pod podijeljenim upravljanjem država članica i Komisije. Međutim, čak četvrtinom rashoda 2015. godine izravno je upravljala Komisija. Stoga smo ispitali glavne sustave za koje je nadležna Glavna uprava Komisije za migracije i unutarnje poslove, pregledavši dodjele bespovratnih sredstava i postupke javne nabave pod izravnim upravljanjem te procjene Komisije nad sustavima država članica za upravljanje sredstvima pod podijeljenim upravljanjem.

Nalazi revizije

Kad je riječ o dodjelama bespovratnih sredstava i postupcima javne nabave pod izravnim upravljanjem Komisije, zaključili smo da su se kontrole propisane financijskom uredbom provodile i da nije bilo većih nedostataka.

S druge strane, utvrdili smo ograničenja u procjenama Komisije nad sustavima država članica za upravljanje i kontrolu za potrebe programa SOLID („Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima“) u razdoblju 2007. – 2013. Utvrdili smo da procjene koje je obavila Komisija nisu uključivale nikakva ispitivanja djelatnosti ključnih unutarnjih kontrola, nego su bile usredotočene na ispitivanje kojemu je svrha razumjeti i dokumentirati kontrolne postupke. Komisija je zbog toga u pojedinim slučajevima mogla dati netočnu ocjenu niske rizičnosti. Osim toga, Komisija je provela razmjerno mali broj *ex post* revizija u državama članicama nad programima koje je smatrala niskorizičnima. Smatramo da je time umanjena pouzdanost rashoda koje su države članice imale u okviru programa SOLID.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj reviziji rashoda EU-a u području „Sigurnost i građanstvo“ iznesene su u poglavlju 8. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.



„Administracija“ 9,0 milijardi eura

Predmet revizije

Podruće „Administracija“ obuhvaća rashode institucija i drugih tijela EU-a. To su Europska komisija, Europski parlament, Europska služba za vanjsko djelovanje, Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, Sud Europske unije, Europski revizorski sud, Europski gospodarski i socijalni odbor, Odbor regija, Europski ombudsman i Europski nadzornik za zaštitu podataka.

Rashodi u vezi s ljudskim resursima (plaće, mirovine i naknade) čine oko 60 % ukupnih rashoda. Ostatak rashoda odnosi se na zgrade, opremu, energiju te komunikacijsku i informacijsku tehnologiju.

Rezultati naših revizija agencija i ostalih decentraliziranih tijela Europske unije te europskih škola prikazani su u posebnim godišnjim izvješćima koja se objavljuju zasebno, zajedno sa sažetim prikazom rezultata. Reviziju rashoda Europskog revizorskog suda provodi vanjsko društvo te se njihovo revizorsko izvješće objavljuje u Službenom listu Europske unije i na našim internetskim stranicama.

Nalazi revizije

Postoje li značajne pogreške?
Ne

Procijenjena stopa pogreške:
0,6 % (2014.: 0,5 %)

U cjelini, provedenim ispitivanjem sustava nismo utvrdili nijedan bitan nedostatak. Međutim, u određenim institucijama i tijelima utvrdili smo neka područja u kojima ima prostora za poboljšanja. Ta su područja tema sljedećih preporuka.

Preporuke

Preporučujemo sljedeće:

- Europski parlament trebao bi pomnije pratiti primjenjuju li političke stranke pravila i postupke za odobravanje i podmirivanje rashoda te za postupke javne nabave;
- Komisija bi trebala poboljšati svoje sustave kako bi zajamčila pravodobno ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju članova osoblja koji se upotrebljavaju za izračun obiteljskih naknada; te
- Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi poboljšati postupke zapošljavanja lokalnog osoblja i postupke javne nabave u delegacijama za ugovore čija je vrijednost manja od 60 000 eura.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj reviziji rashoda EU-a u području „Administracija“ iznesene su u poglavlju 9. godišnjeg izvješća o proračunu EU-a za 2015. godinu.



Europski razvojni fondovi (ERF-ovi)

3,1 milijarda eura

Predmet revizije

Sredstvima ERF-ova pruža se pomoć Europske unije za razvojnu suradnju afrićkim, karipskim i pacifićkim zemljama (AKP) te prekomorskim zemljama i podrućjima (PZP). Cilj je rashoda i instrumenata suradnje u okviru ERF-ova prevladavanje siromaštva te promicanje održivog razvoja i uključivanja zemalja AKP-a i PZP-a u svjetsko gospodarstvo.

ERF-ovi se financiraju sredstvima država članica EU-a te se primjenjuju u okviru pojedinaćnih projekata i proraćunske potpore (doprinos općem proraćunu zemlje korisnice za odrećenu politiku ili cilj). Svaki je ERF urećen vlastitom financijskom uredbom.

Vanjska pomoć koja se financira sredstvima ERF-ova pruža se u visokorizićnom okruženju, posebice zbog zemljopisne raširenosti aktivnosti te slabih institucijskih i administrativnih kapaciteta u partnerskim zemljama. ERF-ovima upravlja Europska komisija, izvan okvira proraćuna EU-a, a u nekim slućajevima Europska investicijska banka.

Nalazi revizije

Pouzdanost raćunovodstvene dokumentacije ERF-ova:

Raćunovodstvena dokumentacija za 2015. godinu vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova, kao i rezultate njihova poslovanja, novćane tokove i promjene u neto imovini.

Ima li u prihodima ERF-ova znaćajnih pogrešaka?

Ne

Ima li u plaćanjima ERF-ova znaćajnih pogrešaka?

Da

Procijenjena stopa pogreške:

3,8 % (2014.: 3,8 %)

Utvdili smo da su rashodi ERF-ova koji su povezani s proračunskom potporom i aktivnostima s više donatora koje provode međunarodne organizacije znatno manje izloženi riziku od pogreške od ostalih isplata sredstava ERF-ova. Međutim, to je povezano s prirodom financiranja i velikom fleksibilnošću Komisije pri donošenju odluka o tome jesu li opći uvjeti ispunjeni. Primjerice, u projektima s više donatora Komisija prihvaća da su uvjeti za isplatu ispunjeni dok god je iznos doprinosa drugih donatora dovoljan da pokrije troškove koji su prema pravilima ERF-a neprihvatljivi.

Kad je riječ o isplatama proračunske potpore, revizijom pravilnosti koju provodimo ne mogu se obuhvatiti faze nakon isplate pomoći partnerskoj zemlji. Zbog toga nakon pripajanja tih sredstava državnom proračunu više nismo u mogućnosti otkriti moguće nedostatke u pogledu njihove uporabe.

Općenito govoreći, kao i prijašnjih godina, stopa pogreške koju smo utvdili u rashodima ERF-ova, uključujući pogreške u određenom broju konačnih potraživanja nad kojima su provedene provjere rashoda i vanjske revizije, upućuje na nedostatke u *ex ante* provjerama. Pogreške povezane s nepostojanjem popratne dokumentacije kojom bi se opravdali rashodi i nepridržavanjem pravila javne nabave (vidi primjere) čine više od dvije trećine procijenjene stope pogreške.

Primjer: nije pružena popratna dokumentacija kojom bi se opravdali rashodi

Ispitali smo rashode povezane s nabavom laboratorijske i uredske opreme te opreme IT-a koji su bili financirani u okviru jednog projekta ERF-a u Mozambiku. Za četiri isplate od njih deset u uzorku nismo dobili dostatnu popratnu dokumentaciju za nabavu i isporuku te opreme.

Primjer: korisnikovo nepridržavanje pravila javne nabave

Obavili smo reviziju nabave laboratorijske opreme za ispitivanje poljoprivrednih proizvoda u Etiopiji i utvdili da je ugovor sklopljen izravno s jednim društvom bez provedbe obveznog natječajnog postupka. Osim toga, odabrano društvo djelovalo je tek kao posrednik i nije bilo ovlaštenu distributer nabavljene opreme.

Općenito govoreći, da je Komisija upotrijebila sve te informacije za ispravljanje svojih ili korisničkih pogrešaka u projektima koji su financirani sredstvima ERF-ova, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 1,7 postotnih bodova.

Glavna uprava Komisije za međunarodnu suradnju i razvoj, koja upravlja gotovo svim rashodima u okviru ERF-ova, donijela je 2015. godine novi akcijski plan za pronalaženje rješenja za nedostatke u svom sustavu kontrole. Još je prerano za procjenu napretka u pogledu tih mjera. Također smo utvdili da je prethodni akcijski plan, koji je donesen 2013., uglavnom proveden: do kraja 2015. zaključeno je 19 mjera, a preostale četiri bile su u provedbi.

Preporuke

Preporučujemo Komisiji:

- o da pojača praćenje kvalitete revizija i provjere rashoda koje korisnici izravno ugovaraju s vanjskim dobavljačima;
- o da preispita procjene ispravaka te poboljša procjenu rizika i stope pogreške za rashode pod neizravnim upravljanjem sa zemljama korisnicama; te
- o da primijeni odgovarajuće sankcije na tijela koja ne ispunjavaju obvezu dostavljanja potrebne popratne dokumentacije našim revizorima.



Želite li doznati više? Iscrpne informacije o našoj reviziji ERF-ova nalaze se u godišnjem izvješću za 2015. godinu o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9. 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF).

Ukratko o revizijskom pristupu

Mišljenja Suda u izjavi o jamstvu temelje se na objektivnim dokazima koji su prikupljeni revizijskim ispitivanjima u skladu s međunarodnim revizijskim standardima. U nastavku donosimo prikaz načina na koji obavljamo revizije.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Pružaju li godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a potpune i točne informacije?

Proračun EU-a je složen. Glavne uprave Komisije svake godine unose na stotine tisuća računovodstvenih stavki koje sadržavaju informacije iz mnogo različitih izvora (uključujući i države članice). Mi provjeravamo funkcioniraju li računovodstveni procesi pravilno te jesu li računovodstveni podatci koji se njima dobiju potpuni, točno uknjiženi i pravilno prikazani.

- Evaluacija računovodstvenog sustava kako bi se zajamčilo da pruža čvrstu osnovu za sastavljanje pouzdanih podataka.
- Provjera ključnih računovodstvenih postupaka kako bi se zajamčilo da pravilno funkcioniraju.
- Analitičke provjere računovodstvenih podataka kako bi se zajamčilo da se dosljedno prikazuju i da djeluju razumno.
- Izravno provjeravanje uzorka računovodstvenih stavki kako bi se zajamčilo da povezana transakcija postoji i da je točno uknjižena.
- Provjere financijskih izvještaja kako bi se zajamčilo da vjerno prikazuju financijsko stanje.



Pravilnost transakcija

Jesu li prihodi EU-a i transakcije rashodovnih plaćanja¹ povezane s računovodstvenom dokumentacijom EU-a usklađeni s pravilima koja se na njih primjenjuju?

Proračun EU-a obuhvaća milijune isplata korisnicima u EU-u i ostatku svijeta. Najvećim dijelom tih rashoda upravljaju države članice. Kako bismo prikupili potrebne dokaze, izravno ispitujemo dohodovna i rashodovna plaćanja te procjenjujemo sustave koji njima upravljaju i kojima se provjeravaju.

- Uzorci transakcija sastavljaju se iz cijelog proračuna EU-a primjenom statističkih tehnika kako bi se zajamčila osnova za detaljno ispitivanje koje provode naši revizori.
- Uzorkovane se transakcije detaljno revidiraju, obično u prostorima krajnjih korisnika (npr. poljoprivrednika, istraživačkog instituta, poduzeća koje izvodi radove ili pruža usluge ugovorene postupkom javne nabave) kako bi se prikupili izravni dokazi da povezani događaj „postoji“, da je pravilno uknjižen te da je usklađen s pravilima na temelju kojih se predmetna plaćanja provode.
- Pogreške se analiziraju i klasificiraju kao mjerljive ili nemjerljive.
- Učinak pogrešaka izračunava se ekstrapolacijom mjerljivih pogrešaka u obliku procijenjene stope pogreške.
- Svoje mišljenje donosimo na temelju usporedbe procijenjene stope pogreške s pragom značajnosti od 2 %.
- Procjenjuju se sustavi za prihode kako bi im se utvrdila djelotvornost u jamčenju zakonitosti i pravilnosti transakcija kojima upravljaju.
- U obzir se uzimaju i ostale relevantne informacije, poput godišnjih izvješća o radu i izvješća drugih vanjskih revizora.
- O svim se nalazima raspravlja i s nadležnim tijelima u državama članicama i s Komisijom kako bi se zajamčilo da su činjenice točne.
- Svoja mišljenja donosimo na temelju obavljenog rada i postignutih rezultata.

¹ Rashodovna plaćanja: međuplaćanja, završna plaćanja i obračuni predujmova.

Europski revizorski sud i njegov rad

Europski revizorski sud (Sud) neovisna je revizijska institucija Europske unije. Naše se sjedište nalazi u Luxembourg, gdje zapošljavamo oko 900 stručnjaka i pomoćnog osoblja iz svih zemalja EU-a. Od osnutka 1977. godine pozornost smo usmjerili na važnost financijskog upravljanja EU-om te smo doprinijeli njegovom unaprjeđenju.

Revizijska izvješća i revizorska mišljenja Suda ključna su karika u lancu odgovornosti EU-a. Naše publikacije služe tome da se oni koji su odgovorni za upravljanje proračunom EU-a mogu pozvati na odgovornost, posebice u okviru godišnjeg postupka davanja razrješnice. To se prvenstveno odnosi na Komisiju, ali i na druge institucije i tijela EU-a. Države članice također igraju važnu ulogu u podijeljenom upravljanju.

Naše su temeljne zadaće:

- provoditi financijske revizije i revizije usklađenosti, prvenstveno u obliku izjave o jamstvu;
- provoditi revizije uspješnosti koje se odnose na teme koje odabiremo kako bismo postigli najveći mogući učinak;
- donositi mišljenja o propisima u vezi s proračunskim upravljanjem i drugim važnim pitanjima.

Cilj nam je upravljati resursima koje imamo na način da zajamčimo odgovarajuću ravnotežu između različitih aktivnosti i doprinesemo ostvarenju dobrih rezultata i široke pokrivenosti različitih područja proračuna EU-a.

Naše publikacije

Izrađujemo:

- **godišnja izvješća** o proračunu EU-a i europskim razvojnim fondovima. Godišnja izvješća prvenstveno sadržavaju mišljenja i rezultate u vezi s izjavom o jamstvu te se objavljuju svake godine u listopadu ili studenome;
- **posebna godišnja izvješća** u kojima Sud iznosi mišljenje nakon financijske revizije svake pojedine agencije i tijela EU-a. 2015. godine objavljena su 52 takva izvješća;
- **tematska izvješća** o odabranim revizijskim temama objavljuju se tijekom cijele godine. Ona su uglavnom povezana s revizijama uspješnosti. 2015. godine objavljeno je 25 takvih izvješća;
- **mišljenja** kojima se Europski parlament i Vijeće koriste pri donošenju zakona EU-a i drugih odluka s važnim posljedicama za financijsko upravljanje te ostale publikacije na temelju obavljenih pregleda. 2015. godine objavljeno je osam mišljenja i dva sažeta izvješća o agencijama i zajedničkim poduzećima EU-a;
- **godišnja izvješća o radu** koja sadržavaju informacije i pružaju uvid u naše aktivnosti tijekom godine.

Našim radom doprinosimo podizanju svijesti i povećanju transparentnosti u financijskom upravljanju EU-om, i to pružanjem jamstva o stanju tog upravljanja te iznošenjem preporuka za daljnja unaprjeđenja. Sve to radimo vodeći računa o interesu građana Europske unije.

Informacije o našim revizijama agencija i ostalih decentraliziranih tijela Europske unije nalaze se u odgovarajućim posebnim godišnjim izvješćima za 2015. godinu koja su dostupna na našoj internetskoj stranici (<http://www.eca.europa.eu/hr/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>).

Tematska izvješća iz 2015.

Naša tematska izvješća uglavnom se odnose na revizije uspješnosti i dostupna su na našim internetskim stranicama eca.europa.eu na svim jezicima EU-a.

55



Prijevoz unutarnjim plovnim putovima u Europi: od 2001. godine nema znatnih poboljšanja ni u pogledu modalnog udjela ni u pogledu uvjeta plovnosti (br. 1/2015)



Financijska potpora EU-a uređajima za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda u dunavskom slijevu: nužnost dodatnih napora u pomoći državama članicama da ostvare ciljeve politike otpadnih voda EU-a (br. 2/2015)



Jamstvo za mlade EU-a: poduzeti su prvi koraci, no rizici u provedbi tek predstoje (br. 3/2015)



Tehnička pomoć: koji je njezin doprinos poljoprivredi i ruralnom razvoju? (br. 4/2015)



Jesu li financijski instrumenti djelotvorno i perspektivno sredstvo u području ruralnog razvoja? (br. 5/2015)



Cjelovitost i primjena sustava EU-a za trgovanje emisijama (br. 6/2015)



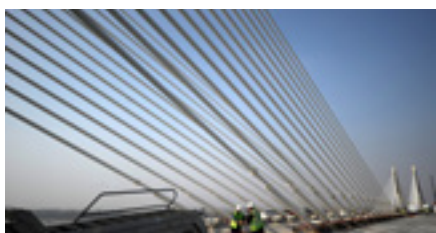
Polijska misija Europske unije u Afganistanu: neujednačeni rezultati (br. 7/2015)



Pružaju li se financijskom potporom EU-a odgovarajuća rješenja za potrebe mikropoduzetnika? (br. 8/2015)



Potporna Europske unije borbi protiv mučenja i ukidanju smrtne kazne (br. 9/2015)



Potrebno je uložiti više napora u rješavanje problema u vezi s javnom nabavom u rashodima EU-a za koheziju (br. 10/2015)



Upravlja li Komisija dobro sporazumima o partnerstvu u ribarstvu? (br. 11/2015)



Na ostvarivanje prioriteta EU-a u vezi s promicanjem ruralnog gospodarstva utemeljenog na znanju utječe neodgovarajuće upravljanje mjerama prijenosa znanja i savjetovanja (br. 12/2015)

Tematska izvješća iz 2015.

56



Potpora EU-a zemljama proizvođačima drvene sirovine u okviru Akcijskog plana za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva (Akcijskog plana za FLEGT) (br. 13/2015)



Instrument ulaganja za afričke, karipske i pacifičke zemlje: ostvaruje li se njime dodana vrijednost? (br. 14/2015)



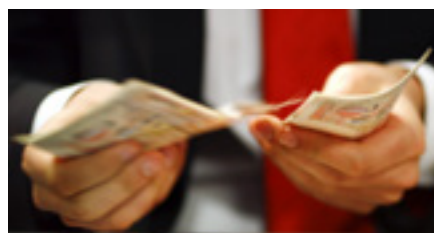
Potpora iz Instrumenta EU-a i AKP-a za energiju obnovljivim izvorima energije u istočnoj Africi (br. 15/2015)



Povećanje sigurnosti opskrbe energijom razvojem unutarnjeg energetskog tržišta: nužni su dodatni napori (br. 16/2015)



Potpora Komisije akcijskim timovima za mlade: ostvareno je preusmjeravanje sredstava ESF-a, ali uz nedovoljnu usredotočenost na rezultate (br. 17/2015)



Financijska pomoć pružena zemljama u poteškoćama (br. 18/2015)



Za bolje pružanje tehničke pomoći Grčkoj potrebno je posvetiti više pozornosti rezultatima (br. 19/2015)



Isplativost potpore EU-a ruralnom razvoju za neproizvodna ulaganja u području poljoprivrede (br. 20/2015)



Pregled rizika u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje (br. 21/2015)



Nadzor EU-a nad agencijama za kreditni rejting uspješno je uspostavljen, ali još nije u potpunosti djelotvoran (br. 22/2015)



Kakvoća vode u dunavskom slijevu: ostvaren je napredak u provedbi Okvirne direktive o vodama, ali potrebni su dodatni napori (br. 23/2015)



Borba protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a: potrebno je odlučnije djelovati (br. 24/2015)



Potpora EU-a ruralnoj infrastrukturi: moguće je ostvariti znatno veću vrijednost za uloženi novac (br. 25/2015)

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Za svaku uporabu ili umnažanje sljedeće fotografije potrebno je zatražiti dopuštenje izravno od nositelja autorskih prava i arhitekata.
©EU 2016. Izvor: Sud, arhitekti zgrada Suda: Jim Clemes (2004. i 2013.) i Paul Noël (1988.), str. 52.

Umnažanje sljedećih fotografija dopušteno je uz uvjet da se navede nositelj autorskih prava, izvor te ime i prezime fotografa (ako je naznačeno):

- ©EU 2016. Izvor: Sud, str. 2.; str. 56. (za tematska izvješća br. 15/2015 i 25/2015);
Izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotografije: Luis Robayo, str. 28.; Simon Maina, str. 51.; Sakis Mitrolidis, str. 55.
(za tematsko izvješće br. 5/2015);
- ©EU 2015. Izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotografije: Jennifer Jacquemart, str. 26.; Genya Savilov, str. 45.; Oliver Bunić, str. 46. (fotografija 1.); Angelos Corcinis, str. 46. (fotografija 2.); Thierry Charlier, str. 48.; Maciej Szkopanski, str. 55. (za tematsko izvješće br. 3/2015); Shlamov Vano, str. 55. (za tematsko izvješće br. 7/2015); Quique Garcia, str. 56. (za tematsko izvješće br. 16/2015);
Izvor: Sud, str. 55. (za tematska izvješća br. 1/2015 i 2/2015); str. 56. (za tematsko izvješće br. 20/2015);
- ©EU 2014. Izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotografije: Denis Lovrović, str. 23., str. 55. (za tematsko izvješće br. 8/2015) i str. 56. (za tematsko izvješće br. 17/2015); Sylvain Thomas, str. 33. (fotografije 1. i 2.) i str. 34.; Charly Triballeau, str. 42. (fotografija 2.); Jose Jordan, str. 55. (za tematsko izvješće br. 9/2015); Etienne Ansotte, str. 56. (za tematsko izvješće br. 23/2015);
Izvor: EK – Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj / Fotografije: str. 25., str. 41., str. 42. (fotografija 1.), str. 43.; str. 55. (za tematsko izvješće br. 12/2015);
- ©EU 2013. Izvor: Sud, str. 55. (za tematsko izvješće br. 11/2015);
- ©EU 2012. Izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotografije: Robin Utrecht, str. 38.; Nikolaj Dojčinov, str. 27. i str. 55. (za tematsko izvješće br. 10/2015); EP, str. 56. (za tematsko izvješće br. 18/2015);
Izvor: EK – Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove / Fotografije: Andrei Pungovschi, str. 16.; Jan-Joseph Stok, str. 21.;
- ©EU 2011. Izvor: Sud, str. 56. (za tematsko izvješće br. 19/2015);
Izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotografije: Anoek De Groot, str. 55. (za tematsko izvješće br. 6/2015); Etienne Ansotte, str. 56. (za tematsko izvješće br. 22/2015);
- ©EU 2009. Izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotografija: Melinda Bodo, str. 55. (za tematsko izvješće br. 4/2015);
- ©EU 2008. Izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotografija: Laurent Chamussy, str. 6.;
- ©EU 2001. Izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotografije: str. 12.; str. 31.; str. 56. (za tematska izvješća br. 14/2015 i 24/2015);
- ©EU 1999. Izvor: EK – Razvoj i suradnja – Europeaid / Fotografija: str. 56. (za tematsko izvješće br. 21/2015);
- ©EU 1995. EK – Audiovizualna služba / Fotografija: Estkip, poduzeće za preradu drva u Jöhviu, str. 56. (za tematsko izvješće br. 13/2015).

Predstavljanje i objašnjenje godišnjih izvješća revizora EU-a za 2015. godinu

Europski revizorski sud (Sud) neovisna je revizijska institucija EU-a koja djeluje kao zaštitnik financija EU-a. U ovoj publikaciji donosimo sažeti prikaz glavnih nalaza i zaključaka iz godišnjih izvješća Suda o izvršenju proračuna EU-a i europskih razvojnih fondova za 2015. godinu. Obrađene teme obuhvaćaju pouzdanost računovodstvene dokumentacije, pravilnost prihoda i rashoda te ostvarivanje rezultata uporabom proračunskih sredstava. Cjeloviti tekst navedenih izvješća dostupan je na www.eca.europa.eu i u *Službenom listu Europske unije*.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije