



Bruxelles, 28.2.2017.
COM(2017) 124 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

Glavni uzroci pogrešaka i poduzete mjere (članak 32. stavak 5. Financijske uredbe)

SADRŽAJ

I.	UVOD I SAŽETAK.....	4
II.	OPĆI PREGLED.....	8
1.	Kontekst	8
1.1.	Proračun EU-a i kako se izvršava.....	8
1.2.	Nadzor Komisije nad izvršenjem proračuna EU-a	9
1.3.	Zahtjevi Europskog parlamenta i Vijeća u razrješnici za 2014....	9
2.	Metodologija u pogledu analize stalno visokih razina pogreške.....	10
2.1.	Osnovne definicije i kriteriji.....	10
2.2.	Pristupi Komisije i Suda procjeni razina pogreške.....	11
a)	Pristup Komisije procjeni razina pogreške.....	11
b)	Pristup Suda procjeni razina pogreške	12
c)	Usporedba rezultata pristupa Komisije i Suda	12
3.	Situacija u pogledu proračuna EU-a u cjelini.....	13
3.1.	Komisijini stalni naponi u cilju smanjenja ukupne razine pogreške:	13
3.2.	Vrste pogrešaka koje su utvrdili Komisija i Sud	15
3.3.	Posljedice višegodišnje naravi znatnog dijela rashoda EU-a	16
3.4.	Trošak kontrola i pojednostavnjenja	17
3.5.	Potreba za daljnjim poboljšanjem postojećih sustava upravljanja i kontrole, posebno kontrola prve razine u državama članicama	18
III.	SITUACIJA U POGLEDU RAZLIČITIH NASLOVA VFO-A	19
1.	Uvod.....	19
2.	Podnaslov VFO-a 1A) – Konkurentnost – Istraživanje i inovacije (tj. Glavna uprava za istraživanje i inovacije – RTD – i Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije – CNECT)	21
2.1.	Razina pogreške.....	21
2.2.	Glavni uzroci pogrešaka	22
a)	Ciljevi i prioriteti politike.....	22
b)	Prihvatljivost	23
c)	Uzrok neotkrivanja pogrešaka – nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole	23
2.3.	Poduzete korektivne mjere	24
a)	Pojednostavnjenje.....	24
b)	Jačanje sustava upravljanja i kontrole.....	25

c)	Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.: daljnje pojednostavnjenje, ali i područja s povećanim rizikom	25
3.	Podnaslov VFO-a 1B) – „Kohezija”	26
3.1.	Podnaslov VFO-a 1B) – GU za regionalnu i urbanu politiku (REGIO)	27
3.1.1.	Razina pogreške	27
3.1.2.	Glavni uzroci pogrešaka	29
3.1.3.	Poduzete korektivne mjere	30
a)	Pojednostavnjenje	30
b)	Jačanje sustava upravljanja i kontrole	31
c)	Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.: pojačane odredbe o kontroli i odgovornosti	34
3.2.	Podnaslov VFO-a 1B) – Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (EMPL)	35
3.2.1.	Razina pogrešaka	35
3.2.2.	Glavni uzroci pogrešaka	37
3.2.3.	Poduzete korektivne mjere	38
a)	Pojednostavnjenje	38
b)	Jačanje sustava upravljanja i kontrole	40
c)	Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.: pojačane odredbe o kontroli i odgovornosti	41
4.	Naslov 2. VFO-a – Prirodni resursi	41
4.1.	Razine pogreške	41
4.2.	Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)	43
4.2.1.	Glavni uzroci pogrešaka	43
4.2.2.	Poduzete korektivne mjere	43
4.3.	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)	44
4.3.1.	Glavni uzroci pogrešaka	44
4.3.2.	Poduzete korektivne mjere	44
a)	Pojednostavnjenje	44
b)	Jačanje sustava upravljanja i kontrole	45
c)	Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.: znatna poboljšanja	47
5.	Naslov 4. VFO-a – Globalna Europa	47
5.1.	Razine pogreške	47
5.2.	Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO)	48
5.2.1.	Glavni uzroci pogrešaka	48

5.2.2.	Poduzete korektivne mjere	49
a)	Pojednostavnjenje.....	49
b)	Jačanje sustava upravljanja i kontrole.....	49
c)	Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.....	50
5.3.	Glavna uprava za europsku susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR/ELARG)	50
5.3.1.	Glavni uzroci pogrešaka	50
5.3.2.	Poduzete korektivne mjere	51
IV.	ZAKLJUČCI	52
1.	Znatno je poboljšano financijsko upravljanje, što je dovelo do smanjenja razine pogreške.....	52
2.	Procjene Komisije i Suda ujednačene su u pogledu razine i glavnih uzroka pogrešaka.....	52
3.	Potreba uzimanja u obzir višegodišnje naravi znatnog dijela rashoda EU-a ..	52
4.	Troškovi upravljanja i kontrole te potreba za daljnjim pojednostavnjenjem ..	52
5.	Komisija stalno poduzima mjere za rješavanje glavnih uzroka i financijskog učinka pogrešaka	52

I. UVOD I SAŽETAK

Ova komunikacija sadržava detaljnu analizu glavnih uzroka pogrešaka u kontekstu izvršenja proračuna EU-a i poduzetih mjera, u skladu s člankom 32. stavkom 5. Financijske uredbe¹. Njome se odgovara na zahtjev Europskog parlamenta² i Vijeća³ za podnošenje izvješća o „stalno visokim razinama pogreške i njihovim glavnim uzrocima”. Komunikacija se temelji na informacijama dostupnima Komisiji koje se uglavnom odnose na plaćanja u programskom razdoblju 2007. – 2013.

U skladu s člankom 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Ugovor), osiguranje pravilnog trošenja proračuna prvenstveno je odgovornost Komisije.

Iako je Komisija u konačnici odgovorna za izvršenje proračuna EU-a, države članice zapravo izravno izvršavaju približno 80 % rashoda u okviru podijeljenog upravljanja. To se posebno odnosi na zajedničku poljoprivrednu politiku i strukturne i investicijske fondove. Kako bi se osiguralo dobro financijsko upravljanje, regulatornim okvirom od država članica zahtijeva se imenovanje nadležnih provedbenih tijela (agencije za plaćanja u području poljoprivrede i upravljačka tijela u području kohezije) i vanjskih tijela nadležnih za reviziju (tijela za ovjeravanje u području poljoprivrede i tijela nadležna za reviziju u području kohezije) koja godišnje provedu oko 19 000 revizija na terenu. Preostalih 20 % proračuna EU-a izvršava se u

¹ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002.

² Izvješće Europskog parlamenta o razrješnici za izvršenje općeg proračuna EU-a za financijsku godinu 2014., odjeljak III. (2015/2154(DEC))

³ Preporuka Vijeća o razrješnici koja se daje Komisiji u odnosu na izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2014. (Dokument 5583/16 od 2.2.2016.)

okviru izravnog ili neizravnog upravljanja, putem trećih strana, posebno europskih ili međunarodnih financijskih institucija, kao što su Europska investicijska banka ili Agencija Ujedinjenih naroda za izbjeglice.

Nakon pažljivog ispitivanja pouzdanosti rada koji su proveli vanjski revizori Komisija primjenjuje koncept „jedinstvene revizije” u okviru kojeg se svaka razina kontrole nastavlja na prethodnu razinu. U okviru tog pristupa, čiji je cilj spriječiti udvostručivanje kontrola i smanjiti sveukupni administrativni trošak aktivnosti kontrole i revizije te opterećenje krajnjih korisnika, različiti odjeli Komisije godišnje provedu približno 250 revizija⁴ u područjima kohezije i poljoprivrede.

U pogledu načina izravnog i neizravnog upravljanja, Komisijin nadzor temelji se na radu njezinih jedinica za *ex post* provjeru / reviziju i/ili na rezultatima ugovornih vanjskih revizora (npr. za područje „međunarodne suradnje i razvoja” i „europske susjedske politike i pregovora o proširenju”).

Europska komisija priprema godišnje izvješće o izvršenju proračuna, **Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju**⁵, te detaljna godišnja izvješća o radu različitih službi Komisije. Njima se zajedno, na temelju informacija dostupnih Komisiji, osigurava sveobuhvatan pregled godišnjeg izvršenja proračuna i načina na koji javni rashodi pridonose rezultatima na terenu. Nadalje, ta izvješća sadržavaju ocjenu koju odgovarajući glavni direktor daje o funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole, rezerve kojima se utvrđuju mogući nedostaci i detaljnu analizu kojom se dokazuje dobro financijsko upravljanje.

Za potrebe upravljanja i odgovornosti, službe Komisije osiguravaju najbolje procjene razina pogreške u svojem području odgovornosti, uzimajući u obzir sve relevantne informacije, uključujući rezultate kontrole i revizije statistički reprezentativnih uzoraka te na temelju stručne prosudbe. Na temelju te ocjene Komisija za dvije točke tog postupka procjenjuje razinu pogreške u izvršenju proračuna EU-a : **procijenjene iznose u pogledu kojih postoji rizik u trenutku plaćanja/izvješćivanja i procijenjene iznose u pogledu kojih postoji rizik u trenutku zatvaranja**, odnosno nakon što su provedene sve korektivne aktivnosti u pogledu nepropisno plaćenih iznosa. Nadalje, Komisija svake godine objavljuje **Komunikaciju o zaštiti proračuna EU-a**⁶ u kojoj navodi više pojedinosti o preventivnim i korektivnim mjerama. Ta su dva izvješća sada uključena u **integrirani paket financijskih izvješća**⁷, čime se dobiva potpuna slika o izvršenju proračuna EU-a u prethodnoj godini.

Na temelju članka 287. Ugovora, **Europski revizorski sud** (Sud) Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja godišnju **jamstvenu izjavu (DAS)** u odnosu na pouzdanost računa te zakonitost i pravilnost osnovnih transakcija. Sud razine pogreške procjenjuje na temelju statističkih uzoraka primjenom najizglednije stope pogreške, donje granice pogreške i gornje granice pogreške za svaki naslov višegodišnjeg financijskog okvira (VFO-a) i za potrošnju iz proračuna u cjelini. Te procijenjene pogreške odražavaju neusklađenost sa zakonskim

⁴ Te su kontrole obuhvaćale materijalno testiranje (ponavljanje rada koji su obavila vanjska tijela nadležna za reviziju) i revizije sustava (ocjena funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole u državama članicama kao što su, na primjer, revizije potvrda o sukladnosti).

⁵ COM(2016) 446 *final*.

⁶ COM(2016) 486 *final*

⁷ „Integrirani paket financijskih izvješća” sadržava Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju, Komunikaciju o zaštiti proračuna EU-a, Financijsko izvješće i račune EU-a koji su popraćeni Raspravom o financijskom izvještaju i njegovoj analizi.

propisima te stoga i **zakonitost i regularnost s obzirom na administrativne zahtjeve**, a tu se neusklađenost ne bi trebalo pogrešno shvatiti kao prijevaru ili rashode koji ne odgovaraju stvarno pruženim uslugama ili isporučenoj robi odnosno ostvarenim rezultatima⁸.

Zahvaljujući tom čvrstom sustavu kontrola na različitim razinama financijsko upravljanje znatno je poboljšano tijekom zadnjeg desetljeća. Stalni nadzor Europskog parlamenta, Vijeća i Suda doveo je do veće profesionalizacije cijelog lanca kontrole sredstava EU-a, od Komisije do nadležnih tijela država članica, trećih zemalja i međunarodnih organizacija.

Nadalje, u proteklim su godinama Komisija i Sud u okviru svojih procjena dolazili do sve sličnijih zaključaka u pogledu razina pogreške. Procjene Komisije u pogledu naslova višegodišnjeg financijskog okvira (VFO-a) i najvažnijih područja potrošnje uglavnom su obuhvaćene područjem revizije Suda kako je utvrđeno gornjim i donjim granicama pogreške.

U skladu s poboljšanjima financijskog upravljanja, **rezultati Komisije i Suda upućuju na to da se razine pogreške smanjuju** (vidi grafikon 2.). Te godišnje procjene čije su stope prije 2009. bile dvoznamenkaste u nekim područjima politike (posebno u području „Kohezija”) sada su na znatno nižim razinama: manje su od 5 % u većini područja politike te blizu ili čak manje od 2 % u nekim područjima. Nadalje, procijenjene stope pogreške znatno se razlikuju ovisno o području politike i programima potpore⁹.

Unatoč ostvarenom napretku, Sud do sada nije izdao pozitivnu jamstvenu izjavu jer godišnja procijenjena stopa pogreške još nije niža od praga značajnosti koji iznosi 2 %.

Ta poboljšanja, o kojima svjedoči smanjenje stope pogreške, zahtijevala su vrlo velika ulaganja u pogledu kontrole u javnom sektoru. To je dovelo do visokih troškova kontrola¹⁰ u nekim područjima, što dovodi u pitanje primjerenost daljnjeg pojačavanja revizija i provjera. Osim toga, **primjenjiva su pravila često složena** kako bi se ostvarili ambiciozni i usmjereni ciljevi politike. Nadalje, njihov je cilj obuhvatiti sve moguće scenarije i pružiti što je više moguće sigurnosti u pogledu zakonitosti i pravilnosti rashoda kako bi se izbjegli *ex post* ispravci.

Osim toga, kako su pokazale analize Komisije i Suda, u područjima politike na koja se primjenjuju manje složena pravila o prihvatljivosti zabilježene su niže razine pogreške.

To objašnjava **sve veći broj zahtjeva javnih tijela i krajnjih korisnika za poboljšanjem razmjernosti i troškovne učinkovitosti pravnog i administrativnog okvira.** Potrebno je provoditi bolje, a ne brojnije kontrole. Osim toga, pojednostavnjenje je najdjelotvorniji način smanjenja troškova i opterećenja kontrole te rizika od pogreške.

Radi ostvarenja daljnjeg napretka u tom području Komisija je 2015. pokrenula **inicijativu Proračun EU-a usmjeren na rezultate.** Glavni je cilj te inicijative osigurati da je dobro izvršeni proračun EU-a usklađen s pravilima te da pridonosi željenim rezultatima. Uz **povećano**

⁸ U izvješću Komisije o „Zaštiti financijskih interesa Europske unije – borba protiv prijevara” za 2015. godinu (COM(2016) 472 *final*), izrađeno u suradnji s državama članicama i doneseno na temelju članka 325. Ugovora, navedeno je da otkriveni i prijavljeni slučajevi prijevara predstavljaju približno 0,4 % izvršenih plaćanja (str. 22.).

⁹ U pogledu područja „Kohezija”, Komisija i Sud zaključuju da su razine pogreške veće od 5 %, dok se za područje „Prirodni resursi” kreću između 2 i 2,9 % za 2015. Nadalje, područja „Prihodi” i „Administrativni rashodi” nisu imala značajnu razinu pogreške te je Sud odobrio financijski izvještaj EU-a. Osim toga, Sud je zaključio da su programi nadoknade troškova izloženi riziku nego što su to programi za isplatu materijalnih prava.

¹⁰ Vidi tablicu 1.

uključivanje razmatranja uspjehnosti u postupak odlučivanja tijekom cijelog proračunskog ciklusa, cilj te inicijative jest povećanje dobrog financijskog upravljanja s pomoću **čvršćeg okvira za izvješćivanje, bolje metodologije procjene stopa pogreške u višegodišnjem okviru, jednostavnijih pravila te učinkovitijih i razmjernijih kontrola** kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećali udjeli javnih sredstava koja stvarno pridonose pozitivnim rezultatima na terenu.

Za ciljano usmjeravanje djelovanja u tom području provode se temeljite analize stvarnih glavnih uzroka pogrešaka. **Komisija i Sud uglavnom zaključuje da su priroda i glavnim uzroci stalno visokih razina pogreške nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole**, prvenstveno u državama članicama, trećim zemljama i međunarodnim organizacijama/agencijama. Tu situaciju otežava ponekad **složeni pravni okvir** u skladu s kojim se provode politike EU-a, o čemu svjedoči znatno niža stopa pogreške u okviru režima koji se temelje na pojednostavnjenim mogućnostima financiranja¹¹ ili na „materijalnim pravima”¹² u odnosu na programe koji se temelje na nadoknadi troškova koja se u cijelosti obavlja *ex post*.

Potrebno je napomenuti da te pogreške nužno ne znače da su pogrešno prikazani iznosi zloporabljani ili da ciljevi politike nisu ostvareni.

Tijekom godina, najčešće su vrste pogrešaka koje proizlaze iz te kombinacije čimbenika sljedeće:

- a) neprihvatljive stavke rashoda;
- b) neprihvatljivi korisnici / projekti / razdoblja provedbe;
- c) kršenje pravila o javnoj nabavi i državnim potporama;
- d) nedovoljno pouzdana dokumentacija koja se prilaže prijavama rashoda i
- e) nepravilna prijava prihvatljivih područja u području poljoprivrede.

Kako bi riješila glavne uzroke i učinak stalno visokih razina pogreške Komisija stalno poduzima preventivne (kao što su prekidi i obustave plaćanja) **i korektivne mjere** (financijski ispravci i povрати). Dostupni podaci o odobrenim i provedenim iznosima te procjene budućih ispravaka pokazuju da se **višegodišnjim pristupom osigurava odgovarajuće upravljanje rizicima u pogledu zakonitosti i pravilnosti transakcija**, što dovodi do iznosa u pogledu kojih postoji rizik u trenutku zatvaranja od približno 0,8 – 1,3 % ukupnih relevantnih rashoda¹³.

Glavne uprave provode **ciljane mjere** u svrhu jačanja sustava upravljanja i kontrole na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini¹⁴; stečena iskustva u okviru prethodnih programskih razdoblja dovela su do **poboljšanja u oblikovanju uzastopnih generacija programa**¹⁵, a **preispitivanje u sredini razdoblja** višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za

¹¹ Sud u protekle četiri godine nije utvrdio značajnu razinu pogreške za intervencije Europskog socijalnog fonda kada su upotrebljavale pojednostavnjene mogućnosti financiranja.

¹² Kao što su izravna plaćanja iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), bespovratna sredstva Europskog istraživačkog vijeća (ERC) ili programi Marie-Curie

¹³ Vidi Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za financijsku godinu 2015.

¹⁴ Vidi odjeljak III. „Situacija u pogledu stalno visokih razina pogreške u odnosu na različite naslove VFO-a”

¹⁵ Kako je vidljivo iz novih instrumenata i mjera u sadašnjem VFO-u za razdoblje 2014. – 2020., kao što su, na primjer, mehanizam zadržavanja u području „Kohezija”, moguća provedba neto financijskih ispravaka, novo/nove "revizorsko mišljenje/izjave o upravljanju" nacionalnih tijela, učinak novih direktiva o javnoj nabavi, zahtjev koji proizlazi iz *ex ante* uvjeta i pojednostavnjenih pravila o prihvatljivosti

razdoblje 2014. – 2020. uključuje važan paket zakonodavnih prijedloga za **pojednostavnjenje**¹⁶ primjenjivih pravila za izvršenje proračuna EU-a.

Osim toga, Komisija koordinira mrežu stručnjaka država članica za unutarnju kontrolu, čime se omogućuje utvrđivanje i razmjena dobrih praksi za poboljšanje općih sustava upravljanja u javnom sektoru. U području sprečavanja i otkrivanja prijevara, Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i službe Komisije odgovorne za podijeljeno upravljanje surađuju s državama članicama u okviru radionica, seminara, osposobljavanja i izrade praktičnih smjernica. Dok se sektorskim propisima od država članica zahtijeva da uspostave djelotvorne i razmjerne mjere za borbu protiv prijevara, Komisija uspješno potiče uključivanje tih mjera u sveobuhvatne nacionalne strategije za borbu protiv prijevara.

U ovoj se komunikaciji prvo navodi opći opis konteksta u kojem se izvršava proračun EU-a (uključujući nadzor Komisije) kako bi se osigurala zakonitost i pravilnost rashoda. Zatim se razmatraju različiti naslovi VFO-a s obzirom na postojanje stalno visokih razina pogreške, njihovi glavni uzroci i korektivne mjere koje su poduzele odgovorne službe Komisije.

II. OPĆI PREGLED

1. Kontekst

1.1. Proračun EU-a i kako se izvršava

Proračun EU-a važan je instrument za ostvarenje ciljeva politike. Rashodi za 2015. iznosili su ukupno 145,2 milijarde EUR ili oko 285 EUR za svakog građanina. Oni čine 2,1 % ukupne javne potrošnje država članica EU-a.

Proračun EU-a, u okviru VFO-ova, na godišnjoj osnovi određuju Europski parlament i Vijeće u skladu s člankom 322. Ugovora. Osiguranje pravilnog trošenja proračuna prvenstveno je odgovornost Komisije. Gotovo 80 % proračuna izvršava se u okviru „podijeljenog upravljanja”, pri čemu države članice raspodjeljuju sredstva korisnicima i upravljaju rashodima u skladu s pravom EU-a i nacionalnim pravom (na primjer, rashodima u područjima „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” i „Prirodni resursi”). Preostalih 20 % izvršava se u okviru izravnog upravljanja (službe Komisije) ili neizravnog upravljanja (treće zemlje/međunarodne organizacije).

Programi se mogu grupirati i prema načinu na koji se utvrđuje potrošnja:

- *programi za isplatu materijalnih prava*, u kojima je plaćanje uvjetovano ispunjavanjem određenih uvjeta, primjerice studentske i istraživačke stipendije (u okviru rashoda za konkurentnost), izravna plaćanja 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*, u kojima EU nadoknađuje prihvatljive troškove za prihvatljive aktivnosti, primjerice istraživački projekti (u okviru rashoda za konkurentnost), programi ulaganja u regionalni i ruralni razvoj (u okviru kohezije i područja „Prirodni resursi”), programi osposobljavanja (u okviru kohezije) i razvojni projekti (u okviru područja „Globalna Europa”). Međutim, treba napomenuti da je

¹⁶ Komisija u jedinstvenom aktu predlaže ambicioznu reviziju općih finansijskih pravila (COM(2016)605 final od 14.9.2016.). Osim toga, taj akt isto tako sadržava odgovarajuće izmjene sektorskih finansijskih pravila utvrđenih u 15 zakonodavnih akata u pogledu višegodišnjih programa povezanih s, na primjer, europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESI fondovima) ili poljoprivredom.

uporaba „pojednostavnjenih mogućnosti financiranja” u okviru politike u području „Kohezije”, u kojima se financiranje temelji na ostvarenjima ili postignutim rezultatima (na primjer, broj osoba koje su sudjelovale u stručnom osposobljavanju u okviru Europskog socijalnog fonda), po naravi slično pojmu „materijalnih prava” jer se one ne temelje na stvarno nastalim troškovima.

1.2. Nadzor Komisije nad izvršenjem proračuna EU-a

U okviru podijeljenog upravljanja Komisija provodi pomni nadzor rada nacionalnih programskih tijela koji ostvaruje intervencijama svojih revizora i temeljitim provjerama informacija koje su dostavile države članice. Te se informacije dijele na dvije vrste:

- prvu vrstu informacija dostavljaju nacionalna tijela (npr. agencije za plaćanja u području poljoprivrede ili upravljačka tijela u području „Kohezija”) koja traže i primaju sredstva EU-a od Komisije te ih zatim plaćaju (djelomično preko posredničkih tijela) krajnjim korisnicima,
- drugu vrstu informacija dostavljaju nacionalni vanjski revizori koji su neovisni od provedbe programa (npr. tijela za ovjeravanje u području poljoprivrede ili tijela nadležna za reviziju u području „Kohezija”) i koji daju jamstvo u pogledu pouzdanosti sustava upravljanja i kontrole te povezanih transakcija.

Ako nakon pažljivog ispitivanja zaključi da se može osloniti na kontrole tih nacionalnih vanjskih revizora, Komisija primjenjuje koncept „jedinstvene revizije”. Taj se koncept odnosi na sustav unutarnje kontrole i revizije koji se temelji na ideji da se svaka razina kontrole i revizije nastavlja na prethodnu razinu. Cilj je „jedinstvene revizije” spriječiti udvostručivanje kontrola i revizija te smanjiti sveukupni trošak aktivnosti kontrole i revizije na razini država članica i Komisije. Cilj je revizije i smanjenje administrativnog opterećenja subjekata nad kojima se obavlja revizija. Kao institucija koja je u konačnici odgovorna za izvršenje proračuna EU-a, Komisija se nalazi na vrhu piramide „jedinstvene revizije”.

U okviru izravnog i neizravnog upravljanja, nadzor Komisije temelji se na radu njezinih odjela za *ex post* provjeru / reviziju i/ili na zaključcima vanjskih ugovornih revizora koji uglavnom obavljaju *ex post* kontrole.

1.3. Zahtjevi Europskog parlamenta i Vijeća u razrješnici za 2014.

Razine nepravilnih rashoda u proračunu EU-a već godinama privlače pažnju javnosti. Posebna se pažnja posvećuje područjima sa stalno visokim razinama pogreške i njihovim mogućim uzrocima.

U članku 32. stavku 5. Financijske uredbe navodi se: *„Ako je tijekom izvršenja razina pogreške neprestano visoka, Komisija utvrđuje slabosti sustava kontrole, analizira troškove i koristi mogućih korektivnih mjera i poduzima ili predlaže odgovarajuće postupanje, kao što je pojednostavnjenje primjenjivih odredbi, poboljšanje sustava kontrole i preinačenje programa ili sustava isporuke”*. S obzirom na taj zahtjev, Europski parlament¹⁷ i Vijeće¹⁸ pozvali su Komisiju da u okviru postupka davanja razrješnice za 2014. predstavi izvješće o „stalno

¹⁷ Izvješće Europskog parlamenta o razrješnici za izvršenje općeg proračuna EU-a za financijsku godinu 2014., odjeljak III. (2015/2154(DEC))

¹⁸ Preporuka Vijeća o razrješnici koja se daje Komisiji u odnosu na izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2014. (Dokument 5583/16 od 2.2.2016.)

visokim razinama pogreške i njihovim glavnim uzrocima". Ovim se izvješćem odgovara na taj zahtjev.

2. Metodologija u pogledu analize stalno visokih razina pogreške

2.1. Osnovne definicije i kriteriji

Do pogreške dolazi kada određena transakcija nije provedena u skladu s važećim pravnim, regulatornim i ugovornim odredbama, zbog čega su prijavljeni (i nadoknađeni) rashodi nepravilni¹⁹.

U tom je kontekstu važno razmotriti sljedeće:

- pogreška ne znači da su sredstva nestala, da su izgubljena ili propala,
- unatoč postojanju pogrešaka, sredstva su općenito upotrijebljena u predviđene svrhe i za odobrene projekte. Iako su postojali nedostaci u provedbi projekata ili su otkriveni neprihvatljivi rashodi, to nije nužno utjecalo na kvalitetu ili izvršenje projekata,
- pogreška ne znači nužno da je riječ o prijevare. Dok pogreške uključuju kršenje određenih uvjeta financiranja, prijevara je namjerno zavaravanje. Ključno je napomenuti da otkrivene prijevare čine samo mali postotak²⁰. Unatoč tomu, u skladu s Komisijinom politikom nulte stope tolerancije na prijevare i korupciju, sve službe Komisije sada imaju oblikovanu strategiju za borbu protiv prijevara i trenutačno rade na daljnjem poboljšanju svojih alata za sprečavanje i otkrivanje prijevara.

Stoga je Komisija za ovo izvješće u obzir uzela sljedeće osnovne kriterije:

- razine pogreške odnose se na nepravilne rashode koje je utvrdila Komisija, nacionalna tijela i/ili Sud,
- stalno visoke razine pogreške znači one razine kod kojih su financijski učinak ili rizici iznad praga značajnosti (2 %) tijekom više godina. Za ovo su izvješće u obzir uzete tri godine (od 2013. do 2015.),
- podaci su objedinjeni na temelju područja politika i službi Komisije u skladu s naslovima VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

Analizom u nastavku prvenstveno je obuhvaćena situacija povezana s plaćanjima u prethodnom programskom razdoblju (2007. – 2013.). To je zato što se razinom provedbe programa/projekata povezanih s novim programskim razdobljem 2014. – 2020. Komisiji još uvijek ne osiguravaju podaci dostatni za smisleni procjenu stalno visokih razina pogreške. Međutim, u izvješću se razmatra jesu li iskustva stečena tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. uzeta u obzir pri izradi novih pravnih osnova za razdoblje 2014. – 2020. Komisija će pomno pratiti rješavaju li se novim sustavima i/ili novim pravilima o prihvatljivosti problemi utvrđeni u prošlosti na djelotvoran način i to:

- sprečavanjem pogrešaka i/ili
- njihovim otkrivanjem i ispravljanjem.

¹⁹ Pravna definicija nepravilnosti u odnosu na proračun EU-a navedena je u članku 1. stavku 2. Uredbe 2988/95.

²⁰ Prema Izvješću Komisije o „Zaštiti financijskih interesa Europske unije – borba protiv prijevara” za 2015. godinu (COM(2016) 472 *final*), otkriveni i prijavljeni slučajevi prijevare iznose približno 0,4 % izvršenih plaćanja (str. 22.).

2.2. pristupi Komisije i Suda procjeni razina pogreške

a) pristup Komisije procjeni razina pogreške

Kako je objašnjeno u Godišnjem izvješću za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju, Komisija razinu pogreške mjeri kako bi ocijenila jesu li financijske operacije provedene u skladu s primjenjivim regulatornim i ugovornim odredbama. Svrha je tog postupka dobiti jamstvo u pogledu zakonitosti i pravilnosti odnosnih transakcija te Komisiji omogućiti razrješenje svojih obveza u pogledu izvršenja proračuna i nadzora provedbom preventivnih i korektivnih mjera kad god se otkriju ozbiljne nepravilnosti. Razina pogreške definira se kao najbolja procjena rashoda ili prihoda koju obavlja dužnosnik za ovjeravanje uzimajući u obzir sve dostupne relevantne informacije i na temelju stručne prosudbe za koje je utvrđeno da se njima krše primjenjive regulatorne ili ugovorne odredbe u trenutku odobravanja financijskih operacija.

Komisija se služi trima pokazateljima za mjerenje razine pogreške:

- iznos u pogledu kojeg postoji rizik – razina pogreške izražena kao apsolutni iznos vrijednosti,
- stopa pogreške – razina pogreške izražena kao postotak rashoda,
- preostala stopa pogreške – razina pogreške nakon provedbe korektivnih mjera, izražena kao postotak.

Razina pogreške mjeri se odnosno procjenjuje u različitim trenucima, ovisno o predmetnom području politike:

- u trenutku plaćanja/izvješćivanja; nakon što su provedene određene korektivne mjere, dok će ostale biti provedene u narednim godinama,
- u trenutku zatvaranja (godišnjeg ili konačnog) nakon što su provedene sve korektivne mjere. Za višegodišnje programe to se odnosi na završetak provedbe programa. Za godišnje rashode ili programe to se izračunava na kraju višegodišnjeg razdoblja koje obuhvaća provedbu korektivnih mjera, ovisno o području politike ili programu.

Izraz korektivne mjere odnosi se na različite kontrole koje se provode nakon odobravanja plaćanja radi otkrivanja i ispravljanja pogrešaka s pomoću financijskih ispravaka i povrata²¹.

U skladu s tim cjelokupnim okvirom, svaka služba Komisije primjenjuje pristup koji je, za potrebe upravljanja, najprikladniji za utvrđivanje realne procjene razine pogreške za područja politike pod njegovom odgovornošću. Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) i glavne uprave u području „kohezije” u tom se kontekstu pozivaju na potvrđene stope pogreške jer se izračun stope u velikoj mjeri temelji na potvrđenim i/ili prilagođenim podacima koje dostavljaju nadležna tijela država članica koja provode provjere upravljanja ili *ex post* kontrole i revizije na temelju statistički reprezentativnih uzoraka. GU AGRI i glavne uprave u području „kohezije” utvrđuju u kojoj se mjeri mogu osloniti na nacionalne podatke te se posebno oslanjaju na zaključke koji proizlaze iz rada njihovih jedinica za *ex post* provjeru / reviziju. Analiza pogrešaka Glavne uprave u područjima istraživanja i vanjskih odnosa usmjerena je na kombinaciju stopa otkrivenih i/ili preostalih

²¹ Prilog 2. Godišnjem izvješću za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju (COM(2016) 446 final).

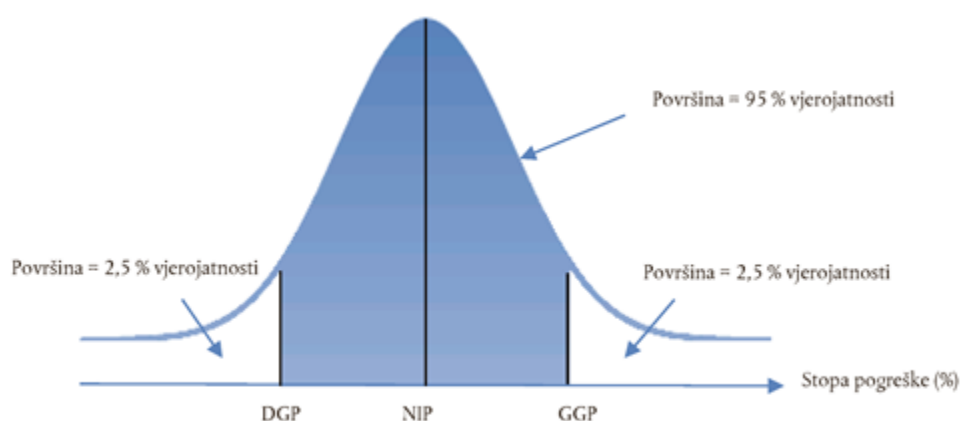
pogrešaka na temelju *ex post* kontrola i revizija koje provode njihovi revizori i/ili revizori pod ugovorom (za pojedinosti vidi odjeljak III. „Situacija u pogledu različitih naslova VFO-a”).

b) Pristup Suda procjeni razina pogreške

Sud je vanjski revizor EU-a. Člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisuje se da Sud Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja „vanjsku” jamstvenu izjavu (DAS) u odnosu na pouzdanost računa te zakonitost i pravilnost odnosnih transakcija.

Sud na temelju statističkih uzoraka procjenjuje razinu pogreške s pomoću najizglednije stope pogreške (NIP) za naslove VFO-a i za potrošnju iz proračuna u cjelini. U izračun ulaze samo kvantificirane pogreške. Postotak najizglednije stope pogreške statistička je procjena vjerojatnog postotka pogreške u određenoj skupini podataka. Među primjere pogrešaka ubrajaju se mjerljive povrede važećih propisa, pravila te ugovornih odredbi i uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava. Sud procjenjuje i donju granicu pogreške (DGP) i gornju granicu pogreške (GGP) (vidi grafikon 1.)²².

Grafikon 1. – Razine pogreške prema procjeni Suda



Postotak osjenčane površine ispod krivulje ukazuje na vjerojatnost da je razina pogreške u određenoj skupini podataka između vrijednosti donje granice pogreške i gornje granice pogreške.

c) Usporedba rezultata pristupa Komisije i Suda

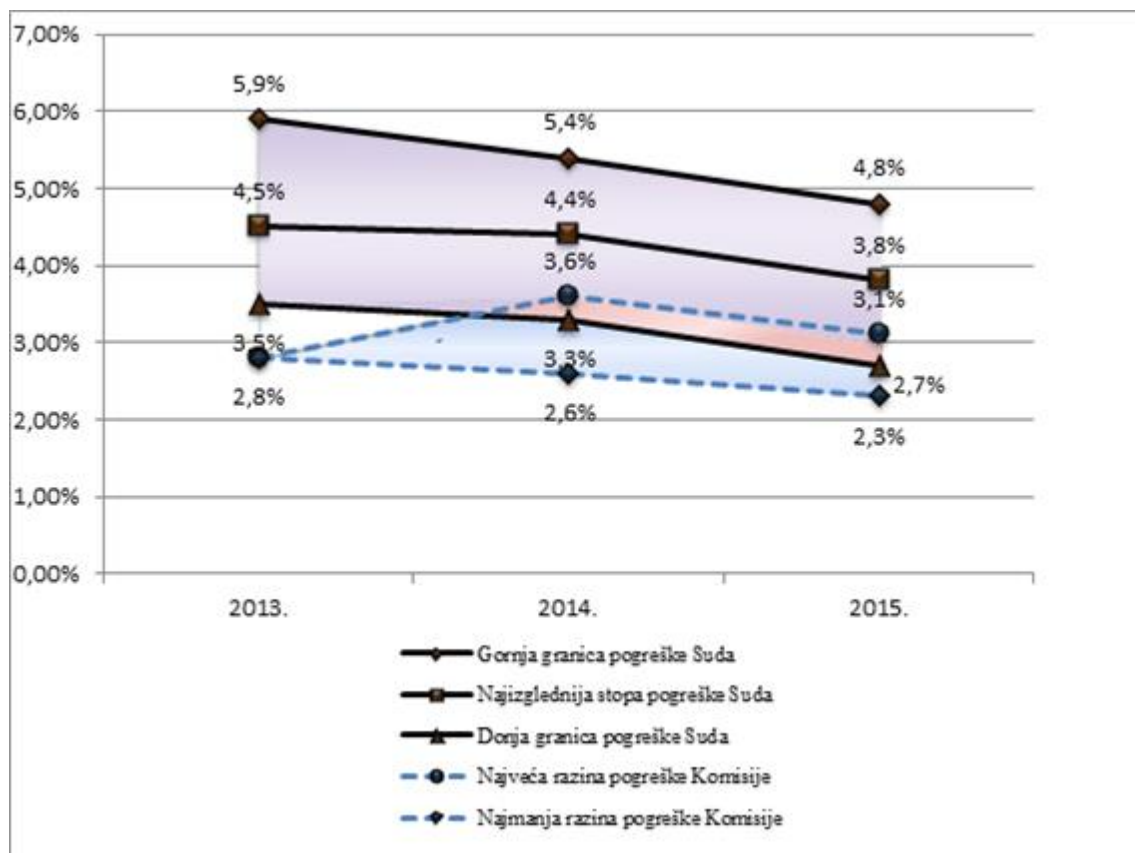
Službe Komisije osigurale su državama članicama smjernice, seminare i osposobljavanje u pogledu statističkog uzorkovanja, zbog čega se Komisija može osloniti na 95 % kontrolnih podataka koje su dostavili dionici (npr. tijela nadležna za reviziju i tijela za ovjeravanje država članica koja su u 2015. provela oko 19 000 revizija), što ukazuje na veliki napredak u odnosu na početak programskog razdoblja 2007. – 2013. Međutim, moguća su dodatna poboljšanja. To znači da Komisija mora primjenjivati stručnu prosudbu kako bi prilagodila određene primljene podatke (za pojedinosti vidi odjeljak III. „Situacija u pogledu različitih naslova VFO-a”).

Komisija smatra da su, uzimajući u obzir relativnu preciznost odgovarajućih pristupa i dobivenih rezultata, razine pogreške navedene u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava Komisije te procjene navedene u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o

²² Izvor: Prilog 1.1. poglavlju 1. godišnjih izvješća Suda za financijske godine od 2013. do 2015.

njegovom izvršenju (prethodno Objedinjeno izvješće) uglavnom u skladu s razinama pogreške prema procjeni Suda za 2014. i 2015. (vidi grafikon 2.).

Grafikon 2. – Rasponi Komisije u pogledu procijenjenih razina pogreške pri plaćanju i sveukupni rasponi pogreške prema procjeni Suda (od 2013. do 2015.)*



* Linije koje povezuju različite razine pogreške ne bi trebalo promatrati kao neprekinuti razvoj, već bi one trebale pomoći boljoj usporedbi raspona pogreške.

Procjena Komisije o razinama pogreške za 2013. i 2014. provedena je prema gotovinskom načelu (izvršena plaćanja, uključujući pretfinanciranje). Kako bi se primijenio konzervativniji pristup, procjena razina pogreške za 2015. je, umjesto prema gotovinskom načelu, provedena prema načelu nastanka poslovnog događaja (tj. izvršena plaćanja, ne uključujući isplaćeno pretfinanciranje i uključujući obračunano pretfinanciranje). Vidi i Godišnje izvješće za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju (str. 49.)

Izvor: godišnja izvješća Suda za financijske godine od 2013. do 2015. Objedinjeno izvješće Komisije za financijske godine 2013. i 2014. te Godišnje izvješće Komisije za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju.

S obzirom na to da su rezultati Komisije i Suda slični, analize stalno visokih razina pogreške navedene u nastavku temelje se na sveukupnim pokazateljima koji su dobiveni primjenom dvaju prethodno opisanih pristupa. Opći pojam koji se upotrebljava za te pokazatelje jest „procijenjene razine pogreške”.

3. Situacija u pogledu proračuna EU-a u cjelini

3.1. Komisijini stalni naponi u cilju smanjenja ukupne razine pogreške:

Čak i ako zbog različitih pristupa Komisije i Suda rezultati nisu izravno usporedivi, važno je naglasiti sljedeće:

- obje metodologije omogućuju procjenu raspona pogreške²³,

²³ Komisija je za 2013. navela procjenu točkom u pogledu razine pogreške (2,8 %).

- da je raspon Suda širi (između 3,3 % i 5,4 % 2014. te između 2,7 % i 4,8 % 2015.) od raspona Komisije (između 2,6 % i 3,6 % 2014. te između 2,3 % i 3,1 % 2015.) i
- da se ta dva raspona preklapaju za godine 2014. i 2015. (crveno osjenčano područje u grafikonu 2. – između 3,3 % i 3,6 % 2014. te između 2,7 % i 3,1 % 2015.).

Iako u okviru metoda koje primjenjuju Komisija i Sud postoje jasne naznake da se ukupna procijenjena razina pogreške smanjuje (najmanja razina pogreške Komisije iznosi 2,8 % za 2013., 2,6 % za 2014. te 2,3 % za 2015.; donja granica pogreške Suda iznosi 3,5 % za 2013., 3,3 % za 2014. te 2,7 % za 2015.), njima se pokazuje i da je razina pogreške još uvijek iznad praga značajnosti od 2 %. Zato je Sud izdao negativnu jamstvenu izjavu. Iako se čini da navedena činjenica upućuje na suprotno, u stvarnosti se razina usklađenosti Komisije s pravnim zahtjevima znatno poboljšala. Razine pogreške snizile su s dvoznamenkastih stopa u nekim područjima politike (posebno u području „Kohezija”) u programskom razdoblju 2000. – 2006. i ranije na znatno niže trenutačne razine pogreške (niže od 5 % u većini područja politike te blizu ili čak ispod 2 % u nekim područjima). Stalni nadzor Europskog parlamenta, Vijeća i Suda doveo je do daljnje „profesionalizacije” cijelog lanca kontrole sredstava EU-a, od Komisije do nadležnih tijela država članica, trećih zemalja i međunarodnih organizacija.

Daljnje poboljšanje rada odjela Komisije za *ex post* provjeru/reviziju, jačanje postojećih i/ili uvođenje novih sustava te nove mjere pojednostavnjenja bili su posebno važni elementi tog stalnog napora.

Komisija pomaže i djelovanje mreže stručnjaka država članica za unutarnju kontrolu. Tom se mrežom unutarnje kontrole u javnom sektoru (PIC) omogućuje utvrđivanje i razmjena dobrih praksi za poboljšanje sustava upravljanja u javnom sektoru. Mrežom su obuhvaćeni svi sustavi unutarnje kontrole država članica, a sljedeća konferencija PIC-a, predviđena u lipnju 2017., djelomično će se odnositi na upravljačka rješenja u pogledu upravljanja sredstvima EU-a. Radi ostvarenja daljnjeg napretka, potpredsjednica Komisije, Kristalina Georgieva pokrenula je 2015. inicijativu Proračun EU-a usmjeren na rezultate čiji je cilj u najvećoj mogućoj mjeri povećati učinkovitost proračuna Unije u pogledu potpore rasta, radnih mjesta i stabilnosti u Europi, ali i smanjiti razine pogreške daljnjim mjerama pojednostavnjenja i boljim kontrolama. Ključni je cilj osigurati da je dobro izvršeni proračun EU-a usklađen s pravilima te pridonosi željenim rezultatima. Troškove revizije i kontrole trebalo bi smanjiti, a istodobno smanjiti i pogreške u rashodima te bolje zaštititi proračun EU-a.

U pogledu politika borbe protiv prijevара, koje koordinira Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF), VFO za razdoblje 2014. – 2020. ojačan je s obzirom na procjenu rizika od prijevара, sprečavanje i otkrivanje prijevара. Za podijeljeno se upravljanje sektorskim propisima zahtijeva da države članice uspostave djelotvorne i razmjerne mjere za borbu protiv prijevара, uzimajući u obzir utvrđene rizike, poduzmu nužne korake za učinkovito sprečavanje, otkrivanje i kažnjavanje prijevара i nepravilnosti te nadoknade nepravilno plaćene iznose u proračun EU-a.

Međutim, izvan okvira neposrednih regulatornih zahtjeva, Komisija potiče države članice da te mjere za borbu protiv prijevара uključe u nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара kako bi se osiguralo bolje praćenje borbe protiv prijevара koje su štetne za financijske interese EU-a i država članica te kako bi se osiguralo postojanje homogenih i djelotvornih praksi, posebno u slučajevima u kojima su organizacijske strukture decentralizirane.

OLAF i glavne uprave REGIO, EMPL, MARE, AGRI i HOME istodobno surađuju s državama članicama u području sprečavanja i otkrivanja prijevара u okviru radionica, seminara, osposobljavanja i izrade praktičnih smjernica.

Komisija je utvrdila buduće mjere i donijela paket o reviziji/preispitivanju u sredini razdoblja VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Temelji se na naporima za moderniziranje i ostvarenim poboljšanjima u sadašnjem VFO-u. U tom će kontekstu biti ključno daljnje pojednostavnjenje.

Komisija u jedinstvenom aktu („skupna uredba”) predlaže ambicioznu reviziju općih finansijskih pravila²⁴. Osim toga, taj akt sadržava odgovarajuće izmjene sektorskih finansijskih pravila utvrđenih u 15 zakonodavnih akata u pogledu višegodišnjih programa povezanih s, na primjer, europskim strukturnim i investicijskim fondovima ili poljoprivredom. Predloženim izmjenama ne pokreće se ponovno rasprava o politici, one su radi brzog postizanja dogovora tehničke prirode kako bi pojednostavnjenje i povećana fleksibilnost pridonijeli potrošnji u drugoj polovini sadašnjeg VFO-a.

U „skupnoj reviziji” Financijske uredbe i sektorskih pravila predložena su sljedeća poboljšanja:

- pojednostavnjenje za primatelje sredstava EU-a,
- prelazak s višestrukih razina kontrole na uzajamno povjerenje u pogledu revizije, procjene ili odobrenja te usklađivanje zahtjeva koji se odnose na izvješćivanje,
- omogućivanje primjene samo jednog skupa pravila na hibridne mjere, kao i povećana interoperabilnost različitih instrumenata i načina upravljanja,
- učinkovitija upotreba finansijskih instrumenata, kombinacije mjera ili instrumenata,
- fleksibilnije upravljanje proračunom,
- usredotočenost na rezultate i racionalizacija izvješćivanja i
- jednostavnija i racionalnija administracija EU-a.

Mjere usmjerene na smanjenje rizika od pogrešaka obuhvaćaju i mogućnost plaćanja na temelju rezultata i uvjeta, ukidanje načela neprofitnosti, pojednostavnjenje pravila nekumulativnosti i proširenu upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja (paušalni iznosi, jedinični troškovi i fiksne stope).

Komunikacija Komisije o preispitivanju u sredini razdoblja uključivala je i određene upute usmjerene na sljedeći VFO: pitanja poput njegova trajanja i dosljedne reforme na strani rashoda, ali i prihoda.

3.2. Vrste pogrešaka koje su utvrdili Komisija i Sud

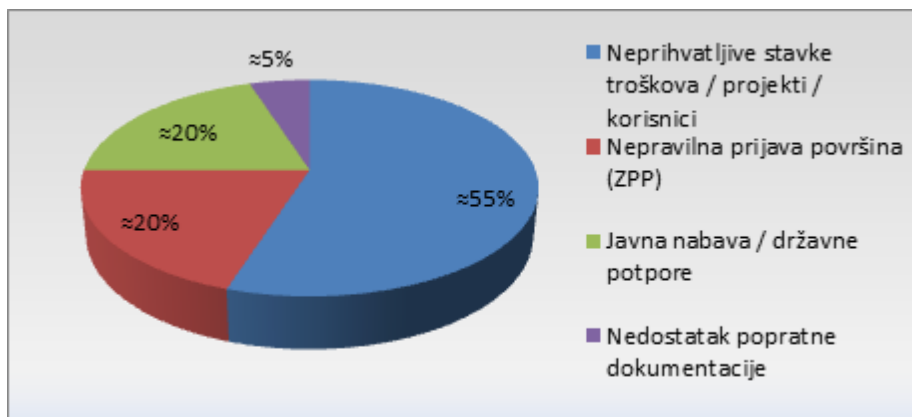
Komisija i Sud slažu se u pogledu najčešćih vrsta pogrešaka, a to su:

- a) neprihvatljive stavke rashoda;
- b) neprihvatljivi korisnici / projekti / razdoblja provedbe;
- c) kršenje pravila o javnoj nabavi i državnim potporama;
- d) nedovoljno pouzdana dokumentacija koja se prilaže prijavama rashoda i

²⁴ COM(2016) 605 final od 14.9.2016.

e) nepravilna prijava prihvatljivih površina u području poljoprivrede.

Grafikon 3. – Procijenjeni doprinosi različitih vrsta pogrešaka procijenjenim razinama pogreške (prosjeak u razdoblju 2013. – 2015.)²⁵



3.3. Posljedice višegodišnje naravi znatnog dijela rashoda EU-a

U skladu s Financijskom uredbom (članak 2. točka (r)), rizicima se mora upravljati primjenom višegodišnjeg pristupa:

„... ‚kontrola‘ znači mjera poduzeta u svrhu pružanja razumnog osiguranja u pogledu [...] sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara i nepravilnosti i njihovog praćenja, te odgovarajućeg upravljanja rizicima povezanim sa zakonitošću i pravilnošću osnovnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav predmetnih plaćanja. Kontrole mogu uključivati razne provjere kao i provedbu politika i postupaka kako bi se postigli ciljevi opisani u prvoj rečenici; [...]”.

Provedba sveobuhvatnih, detaljnih *ex ante* kontrola svih (milijuna) plaćanja koja obavljaju Komisija, države članice, treće zemlje itd. kako bi se pogreške spriječile odmah na početku dovela bi do previsokih troškova u smislu resursa i vremena. Zato svi sustavi uključuju *ex post* kontrole tijekom trajanja programa i projekata ili u trenutku njihova zatvaranja. Nadalje, u slučaju otkrivanja pogrešaka, primjenom korektivnih mehanizama (tj. financijskih ispravaka i povrata) proračun EU-a štiti se od rashoda kojima se krši zakon²⁶.

S obzirom na višegodišnju narav znatnog dijela rashoda EU-a, očito je da se konačnu razinu pogreške može utvrditi samo po zatvaranju programa, odnosno nakon što su provedene sve razine kontrole.

Kao odgovor na zahtjev Europskog parlamenta²⁷, službe Komisije po prvi su put, u okviru Godišnjeg izvješća za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju, svoje najbolje procjene iznosa u pogledu kojih postoji rizik za proračun pod njihovom odgovornošću nadopunili procjenama ispravaka čiju provedbu očekuju u budućnosti.

²⁵ Na temelju podataka Suda iz njegovih godišnjih izvješća za financijske godine od 2013. do 2015. te, prema potrebi, iz godišnjih izvješća o radu službi Komisije

²⁶ Komisijine „komunikacije o zaštiti proračuna EU-a” sadržavaju detaljne informacije o preventivnim i korektivnim mehanizmima kojima se štiti proračun EU-a.

²⁷ U okviru rasprave o davanju razrješnice Komisiji za 2014. na sjednici Odbora za proračunski nadzor održanoj 23. veljače 2016. zahtjev je iznijela izjaviteljica za davanje razrješnice za 2014. Martina Dlabajova. Vidi i stavak 54. Odluke Parlamenta o razrješnici za 2014.: opći proračun EU-a – Europska komisija i izvršne agencije.

Procijenjeni budući ispravci su iznosi rashoda kojima se krše primjenjive regulatorne i ugovorne odredbe za koje je glavna uprava procijenila da će ih utvrditi. Ti se iznosi utvrđuju i ispravljaju s pomoću kontrola koje se provode nakon odobravanja plaćanja, odnosno oni ne obuhvaćaju samo ispravke provedene u trenutku izvješćivanja, već i one koji će se tek provesti u sljedećim godinama. Procjene glavne uprave temelje se na prosječnom iznosu financijskih ispravaka i povrata u proteklm godinama te se prema potrebi prilagođavaju, posebno u cilju neutralizacije i. elemenata koji u okviru novog pravnog okvira više ne vrijede i ii. jednokratnih događaja.

Procijenjeni budući ispravci čine 1,5 % do 1,9 % ukupnih relevantnih rashoda. Procijenjeni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja nakon provedbe svih korektivnih mjera čini od 0,8 % do 1,3 % ukupnih rashoda za 2015. Stoga se višegodišnjim korektivnim mehanizmima proračun EU-a primjereno štiti od rashoda kojima se krši zakon²⁸.

3.4. Trošak kontrola i pojednostavnjenja

Neotkrivanje pogrešaka neizbježan je rizik svakog sustava upravljanja. Opće je mišljenje da bi smanjenje stopa pogreške na nulu prouzročilo nerealno visoke troškove za korisnike i za nadležna tijela. „Prag značajnosti” Suda postavljen je na 2 % revidiranih iznosa. Međutim, taj prag nije utvrđen na temelju očekivanja dionika ni na temelju analize troškova i koristi kontrola potrebnih za osiguranje usklađenosti s pravnim obvezama. Umjesto toga, razina značajnosti od 2 % utvrđena je u skladu s praksama razvijenima za reviziju pouzdanosti računa. Međutim, sustavi kojima se osigurava istinit i vjeran prikaz financijskih izvještaja općenito su manje složeni i skupi od onih koji se moraju provesti za pružanje jamstva u pogledu zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s računima.

U tablici 1. navodi se ukupni trošak kontrola (trošak *ex ante* provjera, *ex post* kontrola i evaluacija službi Komisije / država članica / trećih zemalja / međunarodnih organizacija) povezanih sa zakonitošću/pravilnošću transakcija koje su glavne uprave procijenile u svojim godišnjim izvješćima o radu.

Tablica 1. – Trošak kontrola

Glavne uprave	Trošak kontrola, izražen u % rashoda u 2015.
AGRI	4,6 % ²⁹
REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²
DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

Komisija primjećuje da je, unatoč smanjenju procijenjenih razina pogreške, ta razina još uvijek iznad praga značajnosti od 2 %. Međutim, povećanje trenutačnih razina kontrole i

²⁸ Za pojedinosti vidi str. 48. – 51. Godišnjeg izvješća za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju.

²⁹ Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI za 2015. str. 77.

³⁰ Godišnje izvješće o radu GU-a REGIO za 2015. str. 88.

³¹ Godišnje izvješće o radu GU-a EMPL za 2015. str. 72.

³² Godišnje izvješće o radu GU-a RTD za 2015. str. 90. – 91.

³³ Godišnje izvješće o radu GU-a DEVCO za 2015. str. 61.

³⁴ Godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2015. str. 50.

³⁵ Godišnje izvješće o radu GU-a CNECT za 2015. str. 60.

revizije ne može se smatrati prikladnim rješenjem. Kako je prikazano u tablici 1., troškovi (i administrativno opterećenje) kontrola već su visoki. Nadalje, korisnici uglavnom smatraju da su preopterećeni brojem kontrola. Stoga se smanjenje stalno visokih razina pogreške ne bi trebalo postizati provedbom brojnijih, već boljih kontrola. Štoviše, jačanjem ključnih kontrola u postojećim sustavima država članica omogućilo bi se smanjenje razina pogreške bez potrebe za povećanjem resursa.

Osim toga, dioničari shvaćaju da je pojednostavnjenje prikladno rješenje jer se njime smanjuje rizik od pogreške i jer pozitivno utječe na troškove upravljanja i kontrole te na opterećenje³⁶. Provedene su mjere pojednostavnjenja posebno dovele do uvođenja koncepta „pojednostavnjenih mogućnosti financiranja” kojima se pogreške sprečavaju na početku i do smanjenja „prekomjernog reguliranja” (za pojedinosti vidi odjeljak III. – „Situacija u pogledu različitih naslova VFO-a”).

3.5. Potreba za daljnjim poboljšanjem postojećih sustava upravljanja i kontrole, posebno kontrola prve razine u državama članicama

Analize Komisije i Suda ujednačene su u pogledu činjenice da su u području podijeljenog upravljanja upravljačka tijela u državama članicama mogla spriječiti ili otkriti i ispraviti znatan broj pogrešaka u okviru kontrola prve razine. Kao što su u proteklim godinama pokazala godišnja izvješća Suda, u gotovo pola slučajeva nepravilnosti koje je Sud otkrio nacionalna su tijela na raspolaganju imala dostatnu količinu informacija (na primjer, od krajnjih korisnika, vanjskih revizora ili iz vlastitih kontrola) da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije prijave rashoda Komisiji. Osim toga, neke od pogrešaka o kojima je izvijestio Sud uzrokovala su sama nacionalna tijela. Da su sve dostupne informacije bile iskorištene, razine pogreške bile bi puno bliže pragu značajnosti od 2 % ili čak ispod njega.

Slični su nedostaci utvrđeni za izravno i neizravno upravljanje (vidi tablicu 2.).

³⁶ Buduće „Izvješće Komisije Europskom revizorskom sudu, Vijeću i Europskom parlamentu o odgovorima država članica na Godišnje izvješće Europskog revizorskog suda” sadržavat će informacije o analizi glavnih uzroka pogrešaka u pojedinačnim državama članicama.

Tablica 2. – Postotak pogrešaka koje su države članice ili treće zemlje trebale spriječiti ili otkriti i ispraviti prije prijave rashoda službama Komisije i plaćanja službi Komisije*

Naslov	Godišnje izvješće za 2013.			Godišnje izvješće za 2014.			Godišnje izvješće za 2015.		
	Stopa pogreške (1)	% pogrešaka koje su mogle biti spriječene ili otkrivene i ispravljene (2)	Najmanja stopa pogreške (1) – (2)	Stopa pogreške (3)	% pogrešaka koje su mogle biti spriječene ili otkrivene i ispravljene (4)	Najmanja stopa pogreške (3) – (4)	Stopa pogreške (5)	% pogrešaka koje su mogle biti spriječene ili otkrivene i ispravljene (6)	Najmanja stopa pogreške (5) – (6)
Istraživanje i druge unutarnje politike / Konkurentnost / H1A	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Konkurentnost, Regionalna politika, energija i promet / H1B	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Konkurentnost, zapošljavanje i socijalna pitanja / H1B	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore / H2	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo / H2	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Globalna Europa / H4	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

*Izvor: godišnja izvješća Suda za financijske godine od 2013. do 2015.

III. SITUACIJA U POGLEDU RAZLIČITIH NASLOVA VFO-A

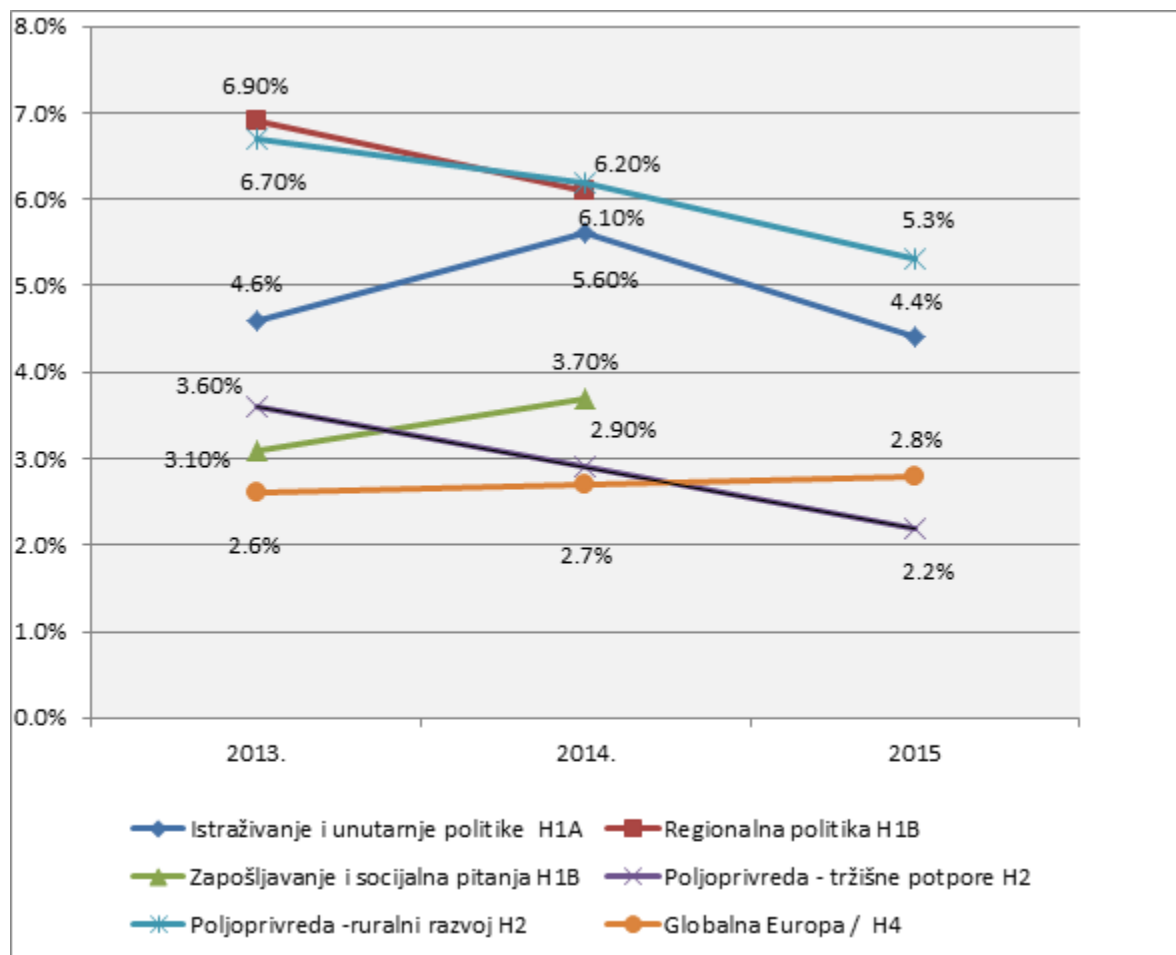
1. Uvod

U skladu s rezultatima vlastitih revizija Komisije i podacima koje je Komisija navela u svojim godišnjim izvješćima o radu za razdoblje od 2013. do 2015. (vidi odjeljke u nastavku), u sljedećim su područjima procijenjene razine pogreške bile stalno visoke:

- u okviru naslova 1A) VFO-a, Politika istraživanja i inovacija,
- u okviru naslova 1B), Regionalna i urbana politika te Politika zapošljavanja i socijalnih pitanja (međutim, posljednja u manjoj mjeri),
- cijeli naslov 2., Prirodni resursi, (osim Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP-a) – Tržišne mjere i izravne potpore – čiji je glavni dio rashoda imao razinu pogreške blizu praga značajnosti),
- cijeli naslov 4. Globalna Europa (ali u manjoj mjeri od svih drugih naslova).

Ista je područja utvrdio i Sud s obzirom na to da je njegova prijavljena godišnja najizglednija stopa pogreške za te naslove i područja stalno bila iznad praga značajnosti od 2 % (vidi grafikon 4.)³⁷.

Grafikon 4. – Najizglednije stope pogreške prema procjeni Suda za različita područja politike tijekom razdoblja od 2013. do 2015.*



* Sud je prestao davati posebne procjene razina pogreške za GU za regionalnu i urbanu politiku (REGIO) – H1B i GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (EMPL) – H1B za 2015.

Linije koje povezuju različite razine pogreške ne bi trebalo promatrati kao neprekinuti razvoj, već bi one trebale pomoći boljoj usporedbi raspona pogreške.

Izvor: godišnja izvješća Suda za financijske godine od 2013. do 2015.

Prema mišljenju Suda, na razine pogreške u različitim rashodovnim područjima utječu različiti obrasci rizika u programima koji se temelje na nadoknadi troškova (gdje se plaćanje iz proračuna EU-a temelji na prihvatljivim troškovima za prihvatljive aktivnosti) i isplati materijalnih prava (gdje je plaćanje iz proračuna EU-a uvjetovano ispunjavanjem određenih uvjeta), a ne načini upravljanja (podijeljeno, izravno i neizravno)³⁸. S obzirom na to da su revizijama Komisije utvrđeni slični rezultati, odjeljci u nastavku sadržavaju analizu mogućnosti da se nadoknade troškova na temelju prihvatljivih troškova zamijene plaćanjima na temelju materijalnih prava ili da se barem uvedu mjere pojednostavnjenja kao što su npr. „pojednostavnjene mogućnosti financiranja”, paušalni iznosi ili fiksne stope.

³⁷ S obzirom na njegovu relativno malu važnost u smislu financijskog opsega i učinka na sveukupnu razinu pogreške, naslov 3. „Sigurnost i građanstvo” nije obuhvaćen ovim izvješćem niti je Sud sastavio reprezentativni uzorak za svoju reviziju povezanu s godišnjim izvješćima za 2014. i 2015.

³⁸ Za pojedinosti vidi stavke 1.21. do 1.33. Godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2015.

2. Podnaslov VFO-a 1A) – Konkurentnost – Istraživanje i inovacije (tj. Glavna uprava za istraživanje i inovacije – RTD – i Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije – CNECT)³⁹

2.1. Razina pogreške

U pogledu Sedmog okvirnog programa (FP7), reprezentativna stopa pogreške izračunana na temelju zajedničkog uzorka iznosi 4,47 %. Ona se temelji na 298 revizija koje su zaključene do 31. prosinca 2015. od ukupno 324 odabrane transakcije.

Nakon Komisijine vlastite revizije Sedmog okvirnog programa, koja je obuhvatila rezultate 3 336 revizija od 2008. do 2015., ukupna razina pogreške utvrđena za 2015. kreće se između 4,47 % i 5 %. To je u skladu s ukupnim rasponom Suda od 2 % do 6,7 % za njegovu analizu naslova „Konkurentnost”, uz najizgledniju stopu pogreške od 4,4 % (vidi grafikon 5.).

Međutim, potrebno je naglasiti da se sveukupnim brojkama mogu prikriti razlike u određenim poddijelovima Sedmog okvirnog programa. Točnije, bespovratna sredstva u okviru programa Europskog istraživačkog vijeća (ERC) i Marie-Curie sadržavaju niz pojednostavnjenih kriterija prihvatljivosti, jedinične troškove i fiksne stope kojima se smanjuje rizik od neprihvatljivih rashoda te dovode do razina pogreške ispod 2 %, kao npr.:

- fiksne stope za određene troškove za osoblje i neizravne troškove,
- pojednostavnjeni zahtjevi u pogledu bilježenja vremena i
- bespovratna sredstva namijenjena pojedinačnim korisnicima s ograničenim brojem korisnika u javnom sektoru.

Ti su pojednostavnjeni kriteriji prihvatljivosti primjereni s obzirom na posebne ciljeve i posebne korisnike koji su predmet tih mjera. Međutim, njihova opća uporaba ne bi službama u području istraživanja omogućila postizanje svih različitih ciljeva utvrđenih u pogledu politike istraživanja.

Preostala stopa pogreške za Sedmi okvirni program puno je bliža pragu značajnosti (2,88 % za GU RTD i 2,58 % za GU CNECT). Potrebno je napomenuti da je konačna preostala stopa pogreške za Šesti okvirni program, nakon što su provedene sve kontrole i povrati, bila vrlo blizu ili čak ispod razine značajnosti, što naglašava važnost višegodišnje perspektive.

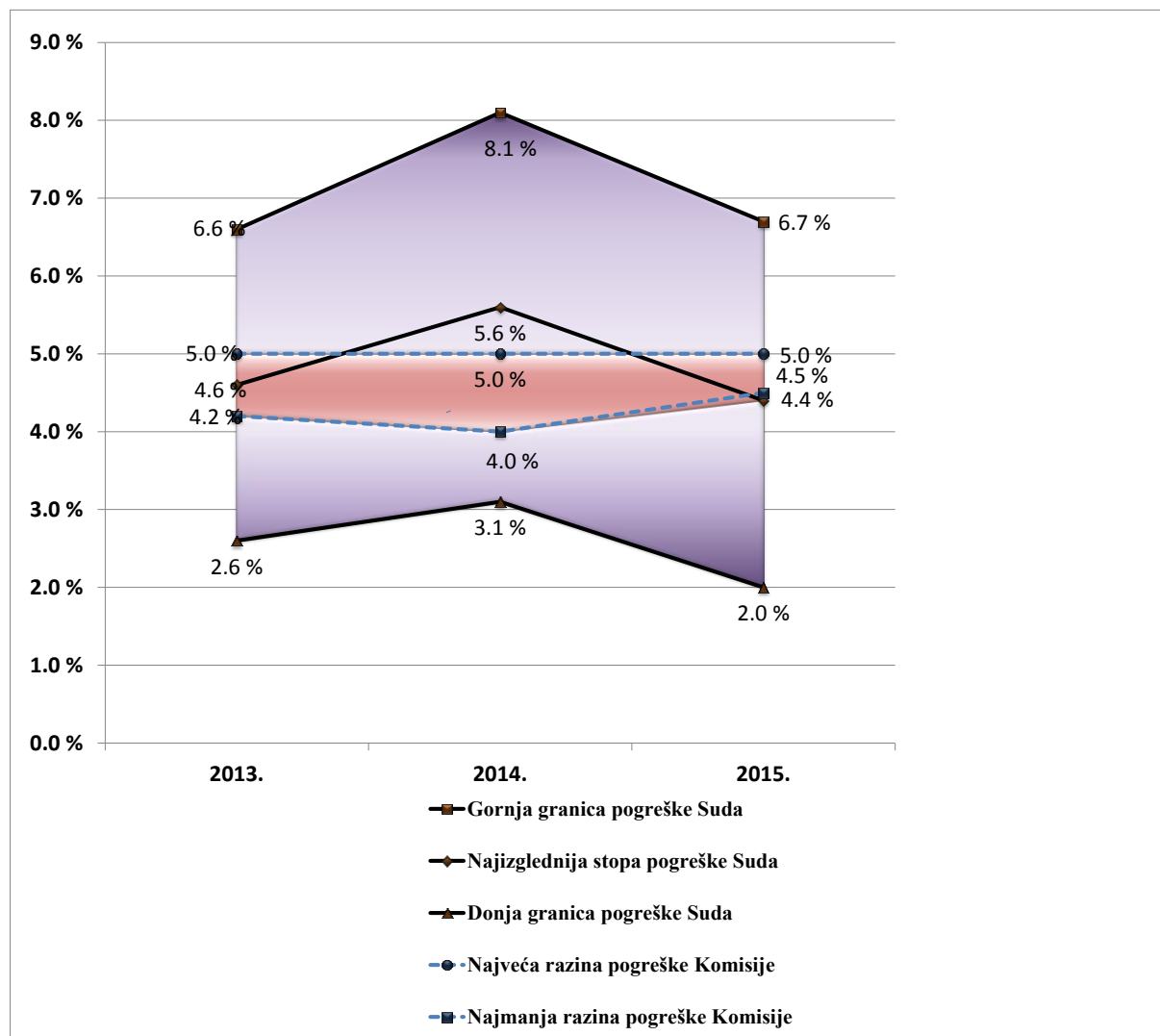
Ukupni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku plaćanja za ukupne rashode GU-a RTD za 2015. kreće se između 107 i 125 milijuna EUR (2,1 do 2,5 %). Konzervativno procijenjeni budući ispravci iznose 46 milijuna EUR (0,9 %). Procijenjeni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja kreće se između 61 i 79 milijuna EUR (1,2 do 1,6 %).

Ukupni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku plaćanja za ukupne rashode GU-a CNECT za 2015. kreće se između 63 i 66 milijuna EUR (3,7 do 3,9 %). Konzervativno procijenjeni budući ispravci iznose 22 milijuna EUR (1,3 %). Procijenjeni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja kreće se između 40 i 44 milijuna EUR (2,4 do 2,6 %).

³⁹ Ova je analiza usredotočena na područje „Istraživanje i inovacija” jer ono čini preko 60 % dodijeljenih proračunskih sredstava za naslov 1A. Nadalje, procijenjene razine pogreške povezane s drugim područjima unutarnjih politika većinom su niže od praga značajnosti od 2 %. Konkretnije, u ovom su odjeljku izdvojene dvije u financijskom smislu najvažnije glavne uprave u području istraživanja s najvećim procijenjenim iznosom u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku plaćanja, GU RTD i GU CNECT.

Za cijelo područje politike „Istraživanje, industrija, svemir, promet i energija” sveukupni procijenjeni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja kreće se između 259 i 290 milijuna EUR (2,1 do 2,3 %), dok se procijenjeni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja kreće između 132 i 163 milijuna EUR, što čini od 1,1 do 1,3 % relevantnih rashoda u 2015.

Grafikon 5. – Razine pogreške prema procjeni Komisije za Sedmi okvirni program i stope pogreške prema procjeni Suda za područje „Konkurentnost / unutarnje politike” od 2013. do 2015.*



* Linije koje povezuju različite razine pogreške ne bi trebalo promatrati kao neprekinuti razvoj, već bi one trebale pomoći boljoj usporedbi raspona pogreške.

U Godišnjem izvješću za financijsku godinu 2013. Sud je to područje politike razmotrio u poglavlju 8. „Istraživanje i druge unutarnje politike”.

„Najmanja razina pogreške Komisije” jest procjena točkom za predmetnu godinu; „najveća razina pogreške Komisije” jest očekivana konačna razina pogreške.

Izvor: godišnja izvješća Suda i godišnja izvješća o radu GU-a RTD i GU-a CNECT za financijske godine od 2013. do 2015.

2.2. Glavni uzroci pogrešaka

a) Ciljevi i prioriteti politike

Različito područje primjene (različiti ciljevi i različite skupine korisnika) politike istraživanja utječe na stopu pogreške. Okvirni program namijenjen je privlačenju velikog broja sudionika

(više od 50 000 osoba već je sudjelovalo u programu Obzor 2020.) diljem Europske unije i svijeta. Na sudjelovanje su se posebno poticala mala i srednja poduzeća te novi sudionici, iako je poznato da je stopa pogreške za te kategorije puno veća (2,5 do 3 puta) nego za druge sudionike. Isto tako, većina projekata obuhvaća više država i više korisnika, što je ključno za ostvarenje ciljeva politike određenog programa, ali je zato vjerojatnost da će doći do pogreške veća nego u projektima za jednog korisnika.

b) Prihvatljivost

Nepoštovanje kriterija prihvatljivosti (neprihvatljivi rashodi) jedini je značajan uzrok pogreške u programima istraživanja. Ta se vrsta pogreške pojavljuje u svim vrstama rashoda. Najveći doprinos ukupnoj razini pogreške proizlazi iz sljedećeg:

- pogrešno izračunanih troškova za osoblje,
- neprihvatljivih „drugih izravnih troškova” zbog pogrešno izračunane amortizacije ili zbog
- neodgovarajuće dokumentacije o troškovima nabave i putovanja itd.,
- neprihvatljivih neizravnih troškova koji se temelje na pogrešnim neizravnim davanjima i
- neprihvatljivih kategorija troškova koje nisu povezane s projektom.

Prema Komisijinoj vlastitoj reviziji, te vrste pogrešaka čine preko 87 % utvrđene stope pogreške. Sud dolazi do istog zaključka jer navodi da se 86 % utvrđenih pogrešaka odnosilo na nadoknadu neprihvatljivih troškova za osoblje i neprihvatljivih neizravnih troškova koje su korisnici prijavili.

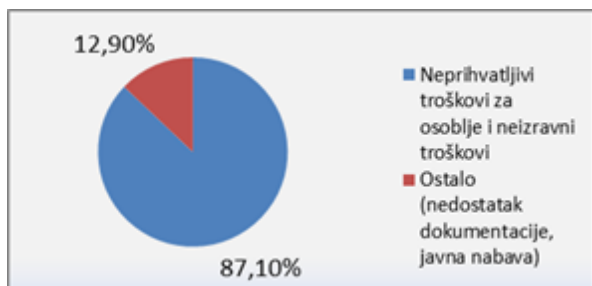
c) Uzrok neotkrivanja pogrešaka – nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole

Najveći dio neotkrivenih pogrešaka potječe iz potvrda o financijskim izvještajima koje izdaju vanjski revizori ili nadležni i neovisni javni službenici. Promjenjiva kvaliteta potvrda o financijskim izvještajima poznat je problem u području istraživanja. Unatoč tom nedostatku, službe za istraživanja izračunale su da je stopa pogreške u prosjeku 50 % niža ako postoji potvrda o financijskim izvještajima. Ipak, jasno je da se njima ne sprečavaju sve pogreške.

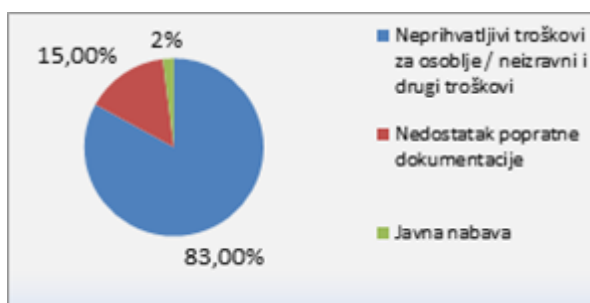
Sud je 2014. utvrdio da je 2,8 % od ukupne stope pogreške od 5,6 % trebalo biti otkriveno u okviru sustava kontrole prije plaćanja. Ta je pogreška 2015. iznosila 0,6 % od 4,4 %. U tom su kontekstu poduzeti dodatni napor za pružanje smjernica i podizanje razine osviještenosti, posebno za revizore koji izdaju potvrde.

Grafikon 6. – Procjene Komisije i Suda u pogledu glavnih uzroka pogrešaka

a) Komisija



b) Sud⁴⁰



2.3. Poduzete korektivne mjere

a) Pojednostavnjenje

Pojednostavnjene mogućnosti financiranja već se upotrebljavaju u nekoliko područja Sedmog okvirnog programa (FP7) i Obzora 2020. (vidi u nastavku):

- jedinični troškovi za osoblje u okviru programa Marie Skłodowska-Curie, prošireni na vlasnike/direktore MSP-ova od 2011. nadalje,
- fiksna stopa za neizravne troškove, mogućnost u okviru Sedmog okvirnog programa, općenito se primjenjuje u okviru programa Obzor 2020. i
- paušalni iznos za prvu fazu programa za MSP-ove.

Te će mogućnosti biti proširene ako mogu biti korisne u smislu smanjenja razina pogreške i administrativnog opterećenja, kao i postizanja ciljeva politike.

U pogledu troškovnog modela, u okviru savjetovanja s dionicima za Obzor 2020. dionici su zamoljeni da razmotre bi li paušalni iznos (na temelju ostvarenja) bio odgovarajući način za općenito financiranje istraživanja. Taj bi način predstavljao program isplate materijalnih prava koji se temelji na unaprijed dogovorenoj fiksnoj cijeni za rad koji tek treba obaviti. Takvim bi se sustavom financiranja na temelju ostvarenja spriječile sve pogreške povezane s prihvatljivošću.

Dionici su općenito bili protiv te mogućnosti, dajući prednost zadržavanju metodologije „nadoknade troškova”, posebno zbog zabrinutosti da to ne bi bio najbolji način za pružanje potpore istraživačkim naporima diljem EU-a. Ne dovodeći u pitanje da bi takav program mogao biti koristan za smanjenje stope pogreške u financijskom smislu, on isto tako može podrazumijevati niz nepoželjnih troškova i popratnih učinaka.

Međutim, slijedom opažanja Suda o nižim rizicima od pogreške u programima za isplatu materijalnih prava, Komisija će nastaviti istraživati mogućnosti za uvođenje programa financiranja na temelju ostvarenja. U planu je pilot program za 2018. kojim će se omogućiti bolja procjena troškova i koristi od promjene troškovnog modela.

Kako je prethodno objašnjeno, Komisija je već predložila niz izmjena općih financijskih pravila kako bi se smanjio rizik od pogrešaka, uključujući proširenu upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja (vidi odjeljak 3.1.).

⁴⁰ Izvor: Godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2015., slika 5.2. za cijelo poglavlje 5. „Konkurentnost”

b) Jačanje sustava upravljanja i kontrole

Sustavi upravljanja i kontrole u području istraživanja stalno se preispituju. Uspostava Zajedničkog centra za podršku kojim su obuhvaćene sve službe u području istraživanja donijet će prednosti u smislu zajedničkih informatičkih alata i poslovnih procesa te Zajedničke službe za reviziju. Međutim, u skladu s načelom troškovne učinkovitosti, model jamstva još uvijek će se u velikoj mjeri temeljiti na *ex post* revizijama, uz ograničen broj detaljnih *ex ante* kontrola. To je zato što su *ex ante* kontrole skupe, posebno s obzirom na veliki broj financiranih sudionika (već 50 000 u okviru programa Obzor 2020.), a njima se bez posjete na terenu može osigurati samo djelomično jamstvo. Osim toga, veliki broj detaljnih *ex ante* kontrola stvara veliko administrativno opterećenje za korisnike, dok se zakonodavstvom od Komisije zahtijeva da smanji takva opterećenja.

Za program Obzor 2020. potvrda o financijskim izvještajima bit će potrebna samo na kraju projekta, a ne za fazu međuplaćanja. To će značiti da će se pozitivni učinak potvrda o financijskim izvještajima osjetiti kasnije, što može imati privremeni učinak na razine pogreške. Drugim riječima, u budućim analizama razina pogreške u tom području morat će se uzeti u obzir višegodišnja narav sustava kontrole.

c) Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.: daljnje pojednostavnjenje, ali i područja s povećanim rizikom

Uz zadržavanje postojećih, za program Obzor 2020. uvedena su sljedeća dodatna pojednostavnjenja:

- jedinstvena stopa financiranja za sva bespovratna sredstva utvrđena u pozivu na podnošenje prijedloga,
- paušalna stopa za neizravne troškove za sva bespovratna sredstva,
- prošireno korištenje jediničnih troškova, fiksnih stopa i paušalnih iznosa za određene troškove u određenim programima,
- pojednostavnjeni zahtjevi u pogledu evidentiranja vremena, posebno za osoblje koje na projektu radi puno radno vrijeme,
- pojednostavnjena pravila za izračun produktivnih sati,
- jednostavnija pravila za korištenje usluga savjetnika i
- pojednostavnjeni postupci za priznavanje troškova podugovaranja i trećih strana.

U financijskom izvještaju koji je priložen prijedlogu zakonskog akta navedena je procjena da bi se tim pojednostavnjenjima reprezentativna najveća razina pogreške smanjila s 5 % na približno 3,5 %. Preostala stopa pogreške ili iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja trebali su biti što bliže 2 %, ali ne nužno manji od toga.

Zakonodavno tijelo uglavnom je prihvatilo predložena pojednostavnjenja. Međutim, navelo je niz elemenata koji mogu dovesti do većeg broja pogrešaka:

- viša ciljna vrijednost za sudjelovanje malih i srednjih poduzeća (znajući da MSP-ovi predstavljaju veći rizik od drugih korisnika),
- mogućnost potraživanja troškova za velike istraživačke infrastrukture,
- skraćeno razdoblje za dodjelu bespovratnih sredstava (i stoga kraće vrijeme za kontrole) i

- granica od 8 000 EUR godišnje po ekvivalentu punog radnog vremena za „dodatnu nadoknadu troškova”.

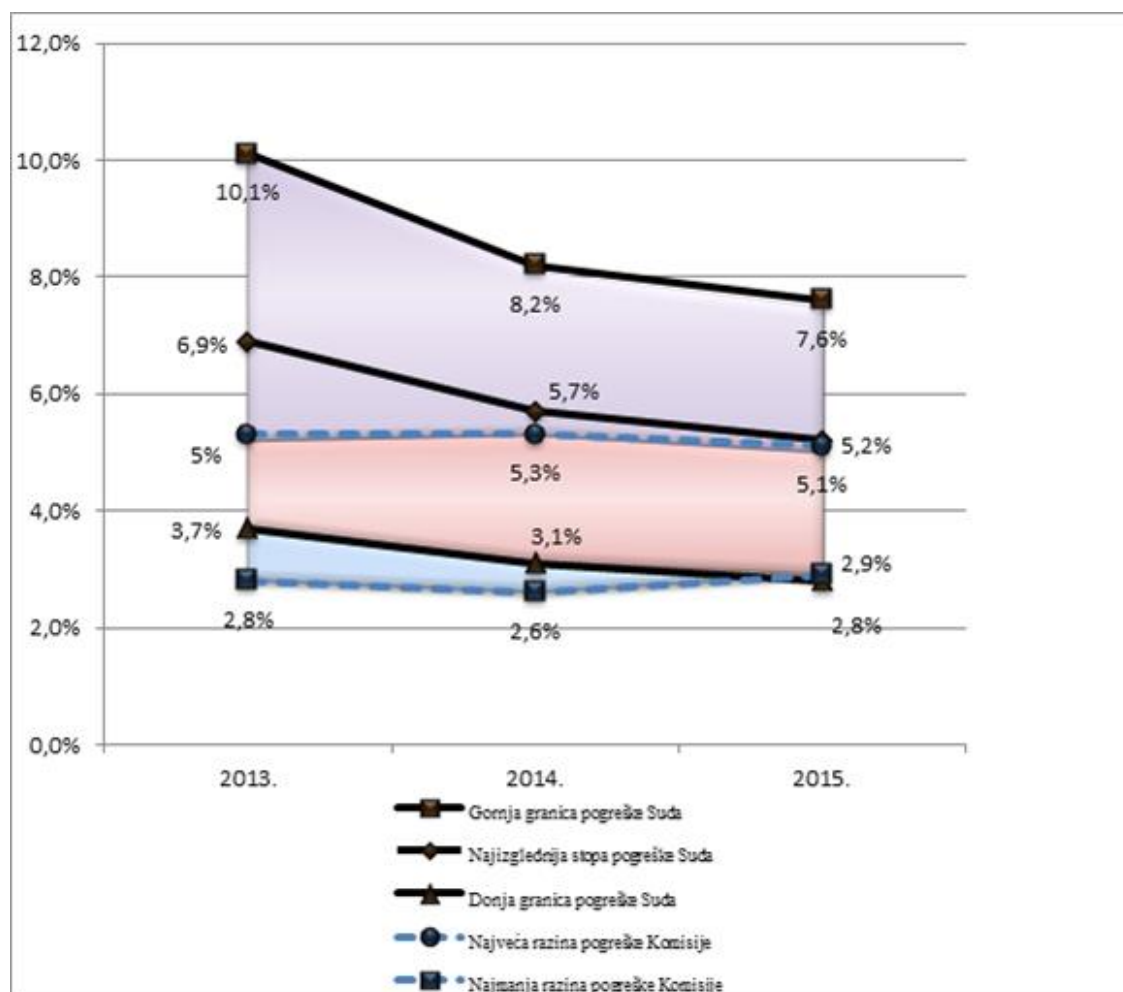
Daljnja pojednostavnjenja pravila i postupaka bit će predložena tijekom razdoblja Okvirnog programa.

3. Podnaslov VFO-a 1B) – „Kohezija”

Sud je 2015. napustio svoj pristup navođenja odvojenih stopa pogrešaka u poglavlju o „koheziji” za dvije glavne uprave za strukturne fondove, GU za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL) te je umjesto toga naveo ukupnu najizgledniju stopu pogreške za područje „kohezije” od 5,2 %. To je usporedivo s procjenom glavnih uprava za strukturne fondove u pogledu gornje razine pogreške od 5,1 % i potvrđene stope pogreške od 2,9 % (vidi grafikon 7.).

Procijenjeni budući ispravci koje su prijavili GU REGIO i GU EMPL u 2015. iznose 1 435 milijuna EUR. Posljedica te vrlo konzervativne procjene jest da se najveća vrijednost iznosa u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja (1 267 milijuna EUR ili 2,3 % rashoda u 2015. u tom području politike) može precijeniti. Stvarna razina budućih ispravaka utvrdit će se na temelju stvarnog rizika utvrđenog u trenutku zatvaranja kako bi se osiguralo da preostali rizik za svaki program bude ispod praga značajnosti (2 %).

Grafikon 7. – Razine pogreške prema procjeni Komisije i Suda za cijeli naslov 1B od 2013. do 2015.*



** Linije koje povezuju različite razine pogreške ne bi trebalo promatrati kao neprekinuti razvoj, već bi one trebale pomoći boljoj usporedbi raspona pogreške.*

Izvor: godišnja izvješća Suda i godišnja izvješća o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za financijske godine od 2013. do 2015.

3.1. Podnaslov VFO-a 1B) – GU za regionalnu i urbanu politiku (REGIO)

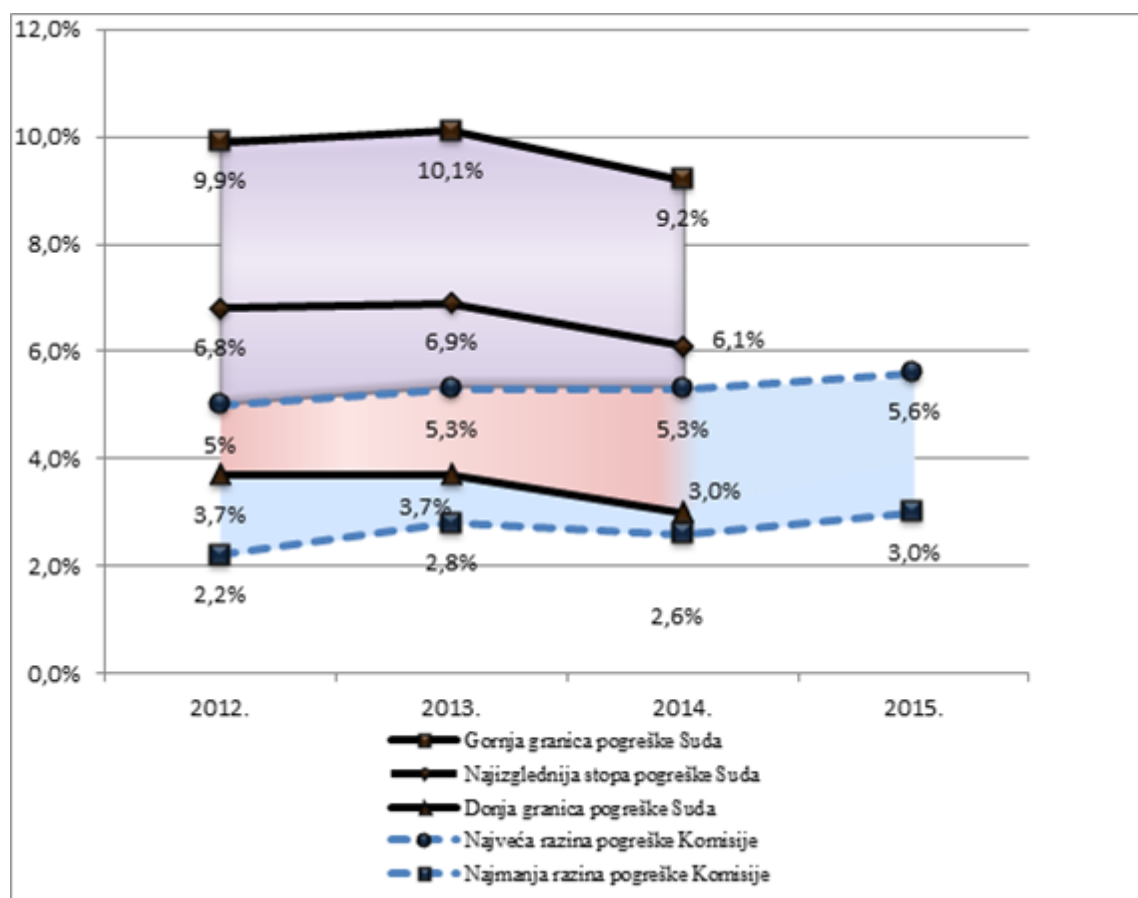
3.1.1. Razina pogreške

U pogledu podijeljenog upravljanja, GU REGIO u 2015. navodi da se procijenjena prosječna stopa rizika povezana s plaćanjima u 2015. za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond (programsko razdoblje 2007. – 2013.) kretala od 3 do 5,6 % na godišnjoj osnovi, što je uglavnom u skladu s ukupnom procjenom Suda (vidi grafikon 7. za cijelo područje „Kohezija”).

Svoju analizu GU REGIO temelji na vlastitim revizijskim nalazima i podacima nacionalnih tijela nadležnih za reviziju iz njihovih godišnjih izvješća o kontroli (u pogledu rashoda prijavljenih u 2014. provedeno je oko 7 300 revizija operacija). Kako bi se uvjerali u pouzdanost tijela nadležnih za reviziju, revizori GU-a REGIO proveli su 58 revizijskih misija. Od 2009. provedeno je više od 300 revizijskih misija koje su obuhvatile 51 tijelo nadležno za reviziju zaduženo za nadzor 98,5 % programa Europskog fonda za regionalni razvoj / Kohezijskog fonda. Osim toga, revizori GU REGIO provode sveobuhvatni pregled dokumentacije godišnjih izvješća o kontroli i revizorskog mišljenja tijela nadležnih za reviziju koji se prema potrebi nadopunjuje misijama utvrđivanja činjenica. Nadalje, GU REGIO je od tijela nadležnih za reviziju država članica primio 446 izvješća o provedenim revizijama sustava koja je GU pomno analizirao (2013. i 2014. GU REGIO pregledao je više od 540 izvješća o reviziji sustava).

U pogledu „vanjskih” podataka koje dostavljaju države članice, GU REGIO naglašava da je 95 % stopa pogreške koje su prijavila tijela nadležna za reviziju ocijenjeno kao pouzdan izvor informacija za potrebe izračuna rizika za plaćanja u 2015. (vidi grafikon 9.). Za preostalih 5 % GU REGIO ponovno je izračunao stopu pogreške koju su dostavila tijela nadležna za reviziju ili je procijenio rizik po fiksnoj stopi jer su se prijavljene stope pogreške smatrale nepouzdanima ili su na datum procjene dobivene informacije o reviziji bile nedostadne/nepotpune te se na temelju njih nije moglo u potpunosti potvrditi prijavljene stopa pogreške.

Grafikon 8. – Razine pogreške prema procjeni Komisije i Suda u području regionalne i urbane politike (GU REGIO) od 2012. do 2015.*

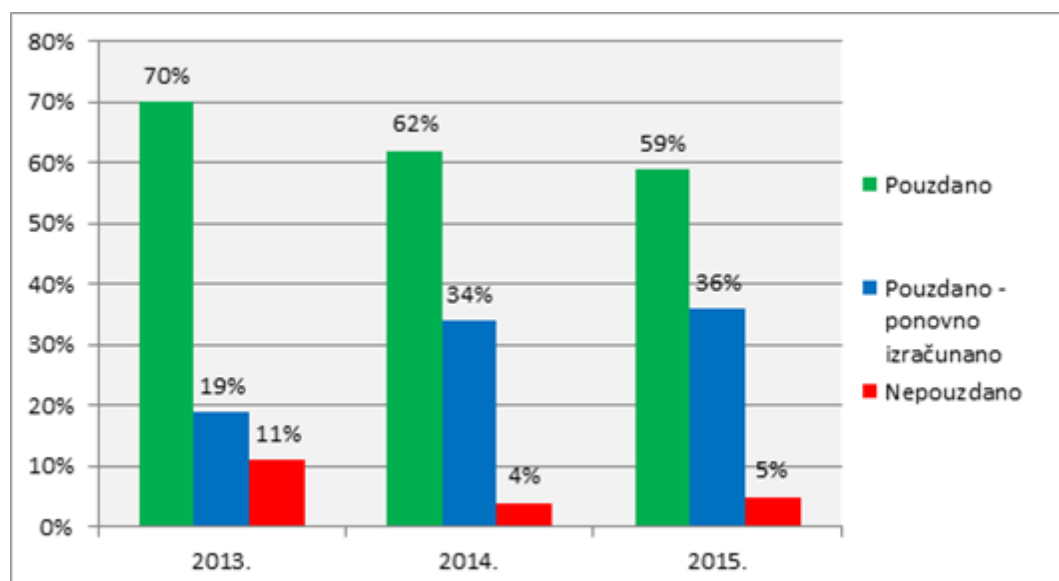


* Sud je prestao davati posebne procjene razina pogreške za GU REGIO za 2015. Iznimno, radi dobivanja potpunijeg pregleda uključena je godina 2012.

Linije koje povezuju različite razine pogreške ne bi trebalo promatrati kao neprekinuti razvoj, već bi one trebale pomoći boljoj usporedbi raspona pogreške.

Izvor: godišnja izvješća Suda za financijske godine od 2012. do 2014. i godišnja izvješća o radu GU-a REGIO za financijske godine od 2012. do 2015.

Grafikon 9. – Pouzdanost stopa pogreške koje su nacionalna tijela nadležna za reviziju dostavila u GU REGIO



3.1.2. Glavni uzroci pogrešaka

GU REGIO utvrdio je 2015. da su najvažniji glavni uzroci pogrešaka za razdoblje 2007. – 2013. ozbiljni nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole koji su povezani sa 67 programa u Belgiji, Bugarskoj, Češkoj, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Mađarskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Španjolskoj i Ujedinjenoj Kraljevini te za programe ETC-a, kako je utvrdilo programsko tijelo nadležno za reviziju i/ili Komisija. Ti se nedostaci posebno odnose na jedan ili više sljedećih ključnih elemenata:

- provjere upravljanja,
- usklađenost s pravilima o javnoj nabavi, državnim potporama, projektima koji ostvaruju prihod i prihvatljivosti,
- postupke za odabir operacija,
- visoke stope pogreške nakon revizije operacija,
- aktivnosti ovjeravanja,
- revizijski rad (nepouzdana stopa pogreške zbog nedovršenog rada, nepravilnosti u nabavi koje nisu pravilno utvrđene ili kvantificirane za ograničeni broj operativnih programa).

Javna nabava, državne potpore i neprihvatljivost tri su glavna izvora pogrešaka koje je Sud utvrdio u proteklim godinama.

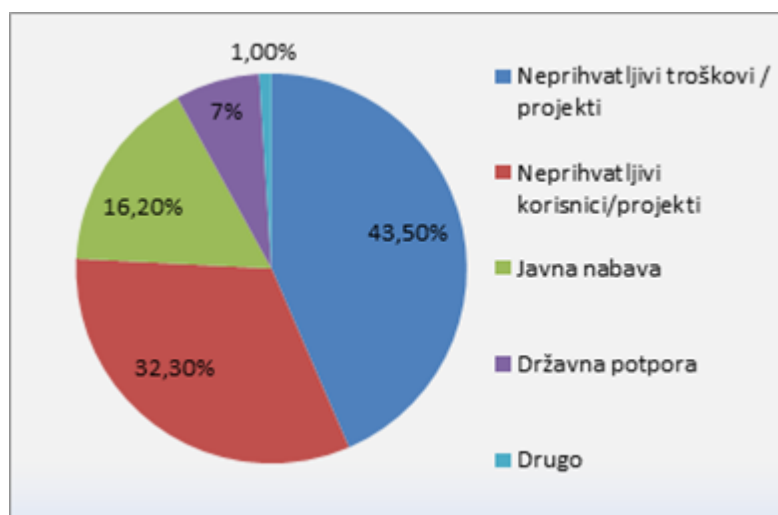
Zbog tih je nedostataka u sustavima potvrđena stopa pogreške veća od 5 % i/ili kumulativni preostali rizik veći od 2 %. Nedostaci u sustavima uzrokovani su, među ostalim čimbenicima, složenim upravljačkim strukturama u nekim državama članicama i velikom odljevu zaposlenika u nekim tijelima, što dovodi do gubitka stručnog znanja ili nedovoljnog broja dodijeljenih zaposlenika.

Pogreške isto tako uzrokuje činjenica da nacionalna ili regionalna pravila koja se primjenjuju na provedbene programe mogu biti zahtjevnija od pravila predviđenih nacionalnim zakonodavstvom za slične rashode koji se financiraju iz nacionalnih izvora ili od pravila koja bi bila potrebna za usklađivanje s pravilima EU-a (poznato kao „prekomjerno reguliranje”).

Provjere upravljanja koje provode upravljačka tijela i njihova posrednička tijela i dalje su ključan problem povezan s nedostacima u sustavima upravljanja i kontrole. Točnije, glavni su problemi formalna priroda provjera upravljanja, nedovoljne provjere postupaka javne nabave, nedovoljna struktura/organizacija upravljačkih tijela ili posredničkih tijela i nedostatak osposobljavanja i nadzora u slučaju delegiranja odgovornosti. Međutim, potrebno je napomenuti da postoji znatna razlika u kvaliteti provjera upravljanja koje provode upravljačka tijela i kontrola tijela nadležnih za reviziju koja se smatraju pouzdanima u 95 % slučajeva i čiji je rad ključan za koncept „jedinstvene revizije”.

Vrste pogrešaka koje je GU REGIO utvrdio zbog tih nedostataka sustava odgovaraju procjeni Suda u njegovu Godišnjem izvješću za 2015. (vidi grafikon 10.).

Grafikon 10. – Procjena Suda o glavnim uzrocima pogrešaka koje se odnose na GU REGIO⁴¹



3.1.3. Poduzete korektivne mjere

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) strogo provodi svoju nadzornu ulogu osiguravanjem da države članice rješavaju nedostatke u svojim sustavima upravljanja i kontrole, i to na sljedeći način:

- ažuriranjem svoje procjene rizika revizije s glavnim upravama EMPL i MARE, uzimajući u obzir sve dostupne kumulativne revizijske rezultate i informacije,
- osiguravanjem stalnog preispitivanja kvalitete revizija koje su provela tijela nadležna za reviziju i praćenjem statusa „jedinstvene revizije” koji je dosad dodijeljen programima i
- primjenom pravodobnih prekida plaćanja čim su znatni nedostaci otkriveni/prijavljeni te predlaganjem Komisiji da, prema potrebi, odluči o obustavama plaćanja i financijskim ispravcima, osim ako države članice nisu prve prihvatile primijeniti potrebne financijske ispravke.

Osim toga, GU REGIO nastavit će provoditi sljedeće inicijative za ublažavanje glavnih utvrđenih rizika i nedostataka:

a) Pojednostavnjenje

Pojednostavnjenje provedbe fondova EU-a glavni je stup inicijative „Proračun EU-a usmjeren na rezultate”. Propisima za programsko razdoblje 2014. – 2020. osigurava se veliki broj mogućnosti za pojednostavnjenje i smanjenje administrativnih opterećenja. One uključuju niz zajedničkih pravila za sve ESI fondove, proširenu upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, kraća razdoblja zadržavanja dokumenata za korisnike te napredak prema e-koheziji.

Paketom direktiva o javnoj nabavi koji je Europski parlament izglasao 15. siječnja 2014. i koji je Vijeće donijelo 11. veljače 2014. pomoći će se u daljnjem pojednostavnjenju pravila za sve sudionike.

⁴¹ Godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2015., okvir 6.2., ne uključujući udio područja „Zapošljavanje i socijalna pitanja” u ukupnoj stopi pogreške.

Zajednička pravila za ESI fondove za razdoblje 2014. – 2020. pojednostavnjenja su u odnosu na prethodna razdoblja. Tim se pravilima osigurava veći broj mogućnosti pojednostavnjenja kao što su pojednostavnjene mogućnosti financiranja i pojednostavnjeni načini za uzimanje u obzir projekata kojima se ostvaruju prihodi i financijskih instrumenata. Napretkom prema e-koheziji isto bi se tako trebalo pojednostaviti živote korisnika.

GU REGIO trenutačno procjenjuje u kojoj su mjeri nove odredbe pridonijele smanjenju administrativnog opterećenja korisnika i pojednostavnjenju. Pokrenuto je nekoliko studija kojima bi se trebalo pridonijeti procjeni uporabe mjera pojednostavnjenja. Osim toga, za korisnike je osnovana „skupina stručnjaka na visokoj razini za postupak pojednostavnjenja” čiji je cilj analizirati provedbu mogućnosti pojednostavnjenja u državama članicama i regijama te dati preporuke za poboljšanje uporaba mjera pojednostavnjenja u razdoblju 2014. – 2020. te o budućim koracima nakon 2020. Od 20. listopada 2015. skupina na visokoj razini održala je nekoliko sastanaka na kojima se detaljno raspravljalo o sljedećim temama: e-upravljanju, pojednostavnjenim mogućnostima financiranja, pristupu financiranju EU-a za MSP-ove te financijskim instrumentima i revizijama. Skupina je već donijela svoje prve zaključke i preporuke o e-upravljanju i pojednostavnjenim mogućnostima financiranja.

Na temelju tih prvih preporuka, Komisija je nedavno predložila daljnje i ambicioznije pojednostavnjenje pravila o ESI fondovima, konkretno Uredbe o zajedničkim odredbama⁴², posebno radi znatnog širenja područja primjene pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i njihova obveznog korištenja za operacije ispod 100 000 EUR. Osim toga, bila bi dopuštena upotreba nove mogućnosti predložene u Financijskoj uredbi, odnosno financiranja na temelju ispunjavanja uvjeta povezanih s napretkom u provedbi, a ne na temelju troškova operacija. Komisija je isto tako predložila manje zahtjeva za upotrebu zajedničkih akcijskih planova, mjere pojednostavnjenja za operacije kojima se ostvaruju prihodi i velike projekte, daljnje pojašnjavanje pravila za financijske instrumente i brojne druge izmjene. Ti su prijedlozi navedeni u „skupnoj” uredbi koju je Komisija donijela u rujnu 2016. (odjeljak 3.1.).

Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2015. preporučio provedbu usmjerene analize nacionalnih pravila o prihvatljivosti za programsko razdoblje 2014. – 2020., koju Komisija planira provesti za programe sa sustavno visokom razinom pogrešaka, čime se upućuje na mogućnost pojednostavnjenja pravila.

b) Jačanje sustava upravljanja i kontrole

U programskom razdoblju 2007. – 2013. službe Komisije uspostavile su ciljne mjere za poboljšanje administrativnih kapaciteta u državama članicama. Te se mjere nastavljaju u programskom razdoblju 2014. – 2020. Uz posebne mjere određene za svaki program, GU REGIO provodi međusektorske inicijative za ublaživanje glavnih utvrđenih rizika i nedostataka. Mjere koje su već provedene ili je njihova provedba u tijeku uključuju inicijative navedene u nastavku:

- inicijativa o općem administrativnom kapacitetu. Aktivnosti poduzete tijekom 2015. uglavnom su se odnosile na:

⁴² Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

- razmjenu stručnog znanja među nadležnim tijelima koja upravljaju programima „Instrument za tehničku pomoć i razmjenu informacija (TAIEX) REGIO PEER 2 PEER”. Do studenoga 2016. odobreno je 109 razmjena, od kojih je 70 razmjena u kojima su sudjelovale 1 142 osobe provedeno uz pozitivne povratne informacije,
 - strateški program osposobljavanja za upravljačka tijela, tijela za ovjeravanje, tijela nadležna za reviziju i posrednička tijela o provedbi uredbi za razdoblje 2014. – 2020. Dosad su održana četiri modula osposobljavanja u kojima je sudjelovalo približno 540 programskih stručnjaka i službenika iz svih država članica,
 - okvir kompetencija za učinkovito upravljanje i provedbu EFRR-a i Kohezijskog fonda, usmjeren na podržavanje daljnje profesionalizacije upravljanja fondovima,
 - posebne radionice u suradnji s OLAF-om u 15 najpogođenijih država članica o provedbi djelotvornih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevара/korupcije kako bi se povećala svijest o rizicima i prihvaćanje mogućnosti preventivnih mjera, Uprava za reviziju GU-a REGIO u bliskoj suradnji s GU-om EMPL aktivno se zalagala da se relevantna nacionalna tijela služe alatom „Arachne” za procjenu rizika, koji je izradila Komisija.
 - pilot paktovi o integritetu u suradnji s organizacijom Transparency International. U pripremi je 17 pilot paktova o integritetu u 11 država članica koji će se provoditi u razdoblju od četiri godine, počevši od 2016.,
- u pogledu javne nabave, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku uspostavila je u suradnji s Glavnom upravom za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća, Glavnom upravom za tržišno natjecanje i drugim glavnim upravama za ESI fondove posebne akcijske planove za jačanje kapaciteta u tom području čija se provedba nastavila u 2015. Te akcijske planove prihvatila je Komisija te oni uključuju:
- smjernice za javne naručitelje o izbjegavanju pogrešaka u projektima koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova objavljene su u listopadu 2015. na svim jezicima EU-a; smjernice će biti ažurirane kako bi obuhvatile nove direktive o javnoj nabavi čiji je rok za prenošenje bio 18. travnja 2016.,
 - praćenje ispunjenja *ex ante* uvjeta akcijskih planova za javnu nabavu usmjereno na države članice koje još uvijek provode svoje akcijske planove, uključujući potporu prilagođenu državama članicama koje ne ispunjavaju *ex ante* uvjete,
 - javnost je upoznata sa studijom o javnoj nabavi, koja uključuje više od 50 primjera dobre prakse u pogledu javne nabave diljem EU-a. Isto tako sadržava profile 28 zemalja s konkretnim preporukama,
 - promicanje transparentnosti i otvorenih podataka o javnoj nabavi, uključujući prethodno navedenu inicijativu u pogledu pilot paktova o integritetu,
- akcijski plan državnih potpora koji je izradio GU REGIO u bliskoj suradnji s Glavnom upravom za tržišno natjecanje isto je tako donesen u ožujku 2015. Njegov je cilj podizanje svijesti i razumijevanja pitanja državnih potpora, poboljšanje suradnje među različitim sudionicima uključenima u praćenje državnih potpora u državama članicama te pružanje proaktivne podrške državama članicama i regijama EU-a u pravilnoj primjeni pravila o državnim potporama, a uključuje mjere za sljedeće:

- preispitivanje postojećih dobrih praksi i njihovo širenje,
- strateške programe osposobljavanja, uključujući osposobljavanje stručnjaka i osposobljavanje za pojedine zemlje koji su planirani u drugoj polovini 2015. i početkom 2016.,
- razmjene između Komisije i tijela nadležnih za reviziju u svrhu daljnjeg širenja kontrolnih popisa za reviziju koji su usklađeni s izmjenama Uredbe o općem skupnom izuzeću iz 2014.⁴³,
- pomoć prilagođena državama članicama koje ne ispunjuju *ex ante* uvjete za državne potpore kako bi im se pomoglo u provedbi njihova akcijskog plana.

U pogledu tijela nadležnih za reviziju, uspostavljene su redovite mjere jačanja administrativnih kapaciteta (tehnički sastanci, rasprave o metodologiji, forumi za razmjenu dobrih praksi) kako bi se osigurao čvrsti zajednički okvir za revizije. Smjernice za države članice stalno se poboljšavaju i o njima se s tijelima nadležnima za reviziju raspravlja na tehničkim sastancima.

Glavne teme kojima su posvećeni posebni sastanci, radionica ili ciljane mjere jesu borba protiv prijevara/korupcije, metodologija revizije javne nabave ili državnih potpora, preporučene tehnike statističkog uzorkovanja za potpune i pouzdane rezultate revizije i djelotvornu provedbu novih regulatornih značajki za razdoblje 2014. – 2020. (kao što je revizija pokazatelja uspješnosti ili e-kohezija).

Proteklih je godina GU REGIO preispitao rad najvažnijih tijela nadležnih za reviziju kojim je obuhvaćeno preko 98 % sredstava dodijeljenih u okviru programa Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda s pomoću revizija na terenu, uključujući ponovno obavljanje revizija operacija u svrhu procjene zaključaka revizije do kojih su došla tijela nadležna za reviziju. GU REGIO stalno prati situacije za koje je dodijeljen status „jedinstvene revizije”. Ponovno obavljanje revizija na terenu koje uključuju korisnike, povezano s pitanjem stalnog davanja savjeta, revizijskih smjernica i metodoloških alata koje osiguravaju službe Komisije, omogućilo je od 2009. sveobuhvatno jačanje kapaciteta tijela nadležnih za reviziju. Zbog toga većina tijela nadležnih za reviziju sada zadovoljava standarde i GU-u REGIO dostavljaju pouzdane rezultate revizija, kako je dokazano 2015. (vidi grafikon 9.).

GU REGIO organizirao je forume za razmjenu o revizijskim pitanjima i provodio mjere jačanja kapaciteta u korist svih tijela nadležnih za reviziju održavanjem ciljanih osposobljavanja na zahtjev o pitanjima kao što su revizija javne nabave ili državnih potpora, preporučene tehnike statističkog uzorkovanja za potpune i pouzdane rezultate revizije te kako bi osigurao dobru provedbu novih značajki za razdoblje 2014. – 2020., kao što su revizije pokazatelja uspješnosti i e-kohezije. Tijela nadležna za reviziju stalno će dobivati povratne informacije koje se temelje na procjeni njihovih rezultata revizija za 2015. u svrhu boljeg razumijevanja glavnih utvrđenih nedostataka i širenja dobrih praksi unutar revizorske zajednice.

GU REGIO već je u svoje revizijske postupke uveo utvrđivanje praksi prekomjernog reguliranja i na isto potaknuo tijela nadležna za reviziju. Osim toga, primijenit će preporuku iz godišnjeg izvješća Suda za 2015. o provedbi usmjerene analize nacionalnih pravila o prihvatljivosti za programsko razdoblje 2014. – 2020.

⁴³ Uredba Komisije br. 651/2014.

c) Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.: pojačane odredbe o kontroli i odgovornosti Jamstveni okvir za kohezijsku politiku u razdoblju 2014. – 2020. znatno je revidiran i njime se otklanjaju nedostaci prethodnog regulatornog okvira u kojem se razina jamstva mogla razlikovati s obzirom na fazu ciklusa upravljanja i kontrole.

Revidirana arhitektura kontrole ojačana je zahvaljujući novim elementima koji su uvedeni, a to su sljedeći:

- dvanaestomjesečno obračunsko razdoblje od 1. srpnja godine n-1 do 30. lipnja godine n,
- zadržavanje 10 % iznosa svakog međuplaćanja povezanog s rashodima obračunske godine radi zaštite proračuna EU-a do završetka svih nacionalnih postupaka kontrole i provjere te podnošenja povezanih računa,
- podnošenje potvrđenih računa za rashode prijavljene Komisiji povezane s obračunskim razdobljem za svaki program, kao i popratne dokumentacije u svrhu davanja jamstva u pogledu točnosti računa, djelotvornog funkcioniranja sustava te zakonitosti i regularnosti povezanih transakcija (izjava o upravljanju, godišnji sažetak revizorskih izvješća i kontrola, revizorsko mišljenje na temelju preostalih stopa pogreške nakon uzimanja u obzir svih ispravaka na nacionalnoj razini i izvješća o kontroli) do 15. veljače godine n+1,
- plaćanje ili povrat godišnjeg iznosa nakon što je Komisija prihvatila račun do 31. svibnja godine n+1; računi trebaju sadržavati financijske ispravke koji su provedeni kako bi se godišnji preostali rizik doveo ispod praga značajnosti od 2 % za svaki program svake godine,
- obvezna primjena neto financijskih ispravaka u slučaju kada Komisija (ili Sud) opet otkrije nepravilnosti koje upućuju na ozbiljne nedostatke sustava, osim ako su ih već otkrila ili ispravila nacionalna tijela.

Komisijino prihvaćanje računa novi je postupak koji je odvojen od ocjene zakonitosti i regularnosti kako je predviđeno Uredbom (članak 139. Uredbe o zajedničkim odredbama). Komisija mora prihvatiti račune do 31. svibnja svake godine na temelju revizorskog mišljenja koje dostavljaju tijela nadležna za reviziju ili, u protivnom, obavijestiti državu članicu o tome da ih nije prihvatila. Nakon prihvaćanja računa, Komisija mora izračunati i zatim platiti ili izvršiti povrat preostalog godišnjeg iznosa, uzimajući u obzir razinu rashoda potvrđenih u računima i u revizorskom mišljenju, godišnje predujmove i međuplaćanja izvršena uz zadržavanje 10 % iznosa.

Međutim, skupina rashoda sadržanih u računima programa ne bi smjela sadržavati nikakvu preostalu značajnu razinu nepravilnosti. Ako to nije slučaj (kako je to prijavilo tijelo nadležno za reviziju ili kako je utvrđeno u revizijama EU-a), Komisija može prekinuti plaćanje preostalog iznosa i odmah pokrenuti postupke financijskih ispravaka. Ti će ispravci biti neto ispravci ako država članica ne prihvati ispravke (kao u razdoblju 2007. – 2013.) ili ako oni upućuju na ozbiljne nedostatke koje država članica nije prethodno otkrila/ispravila ili prijavila (novo u razdoblju 2014. – 2020.).

U okviru pojačanog jamstvenog postupka za razdoblje 2014. – 2020. nastavit će se uzimati u obzir koncept „jedinствene revizije” prema kojemu se Komisija može prvenstveno osloniti na

prethodne kontrole koje su provela tijela nadležna za reviziju, nakon što je provjerila pouzdanost rezultata njihovih revizija. U Uredbi su ponuđene dodatne mogućnosti za primjenu načela „jedinstvene revizije” (članak 148. Uredbe o zajedničkim odredbama). U posljednjoj fazi, Komisijine revizije usklađenosti i posljedična primjena neto financijskih ispravaka, prema potrebi, trebale bi omogućiti davanje jamstva da je preostali rizik pogreške, nakon primjene svih ispravaka, manji od 2 % za svaki program svake godine.

Ex ante uvjeti ključan su element reforme ESI fondova: njima se teži osigurati da su uspostavljeni odgovarajući regulatorni i politički okviri te da postoje dovoljni administrativni kapaciteti prije ulaganja, čime se poboljšava djelotvornost i učinkovitost ulaganja koja podupiru ESI fondovi, kao i drugih javnih i privatnih ulaganja. To su preduvjeti kojima se osigurava djelotvornost i učinkovitost sufinanciranih ulaganja na temelju usklađenih i dobro promišljenih strategija.

Ex ante uvjetima obuhvaćena su i pitanja administrativnih kapaciteta, javne nabave i državnih potpora, odnosno glavnih uzroka pogrešaka u okviru kohezijske politike.

Ako države članice nisu ispunile *ex ante* uvjete u trenutku donošenja programa, akcijski su planovi utvrđeni u dogovoru s Komisijom. GU REGIO pažljivo prati situaciju i državama članicama pruža pomoć u provedbi njihovih akcijskih planova.

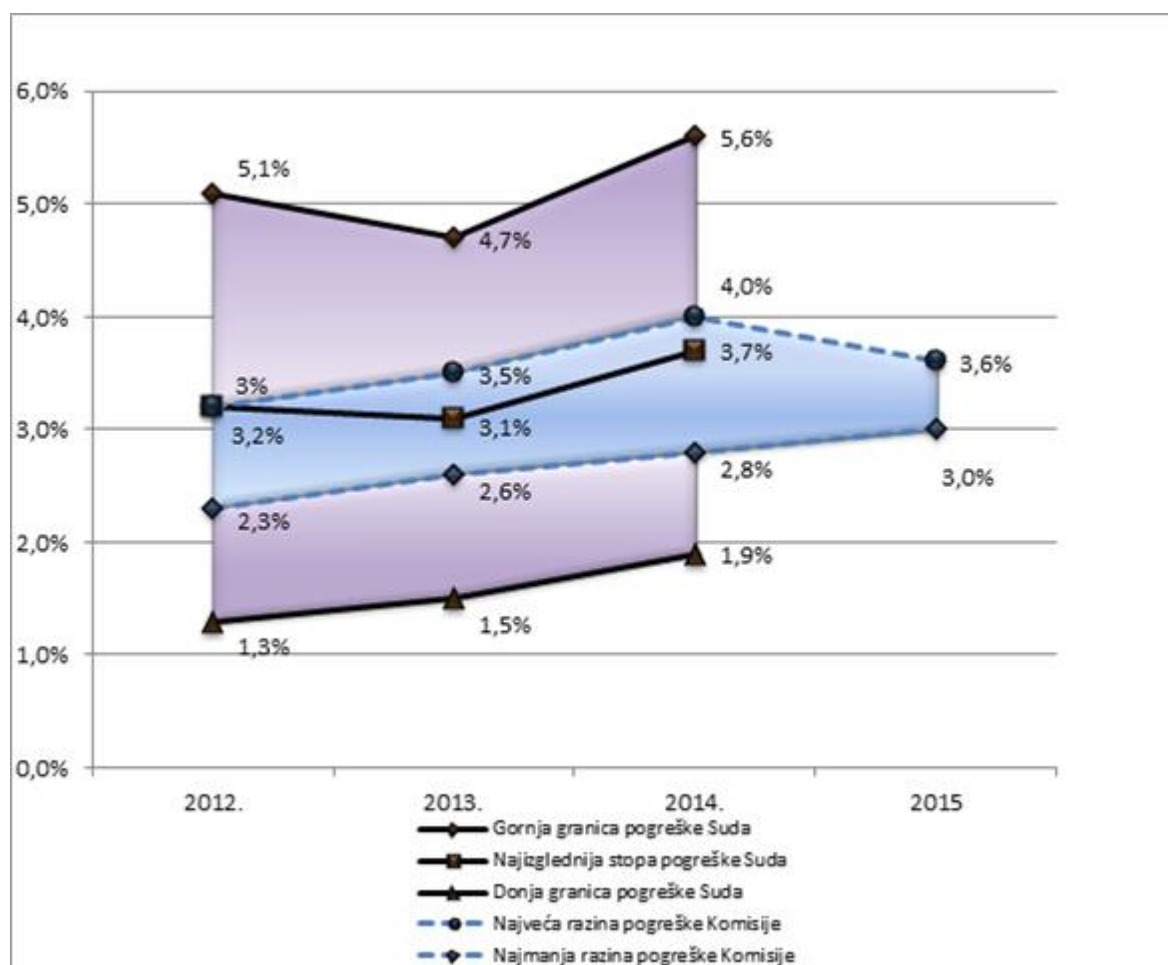
3.2. Podnaslov VFO-a 1B) – Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (EMPL)

3.2.1. Razina pogrešaka

Prosječna stopa pogreške koju je GU EMPL izračunao za 2015. kreće se od 3,0 do 3,6 %, što je uglavnom u skladu sa sveukupnom procjenom Suda (vidi grafikon 7. za cijelo područje „Kohezija”). Od 2011., kada je GU EMPL počeo procjenjivati vlastitu stopu pogreške, njegove su procjene u velikoj mjeri bile usklađene s procjenama Suda (tj.: najmanja razina pogreške koju je procijenio GU EMPL i najizglednije stope pogreške koje je procijenio Sud za razdoblje od 2011. do 2014. bile su sljedeće: 2011.: 2,0 u odnosu na 2,2 %; 2012.: 2,3 u odnosu na 3,2 %; 2013.: 2,6 u odnosu na 3,1 % i 2014.: 2,8 u odnosu na 3,7 %, što pokazuje valjanost jamstvene metodologije GU-a EMPL.

Kao i GU REGIO, GU EMPL temelji svoju procjenu na vlastitim revizijama (51 revizijska misija u 2015. kojom je obuhvaćeno 89 od ukupno 92 tijela nadležna za reviziju za nadzor 115 od ukupno 118 operativnih programa) i podacima nacionalnih tijela nadležnih za reviziju koja su u 2015. provela 5 114 revizija operacija. Uprava za reviziju GU-a EMPL temeljito je preispitala izračune tijela nadležnih za reviziju kako bi osigurala dosljednost sa smjernicama i dostupnost reprezentativnih konsolidiranih brojčanih podataka. Podaci su se smatrali pouzdanima u 95 % slučajeva (vidi grafikon 12.).

Grafikon 11. – Procijenjene razine pogreške Komisije i Suda u području zapošljavanja i socijalnih pitanja (GU EMPL) od 2012. do 2015.*

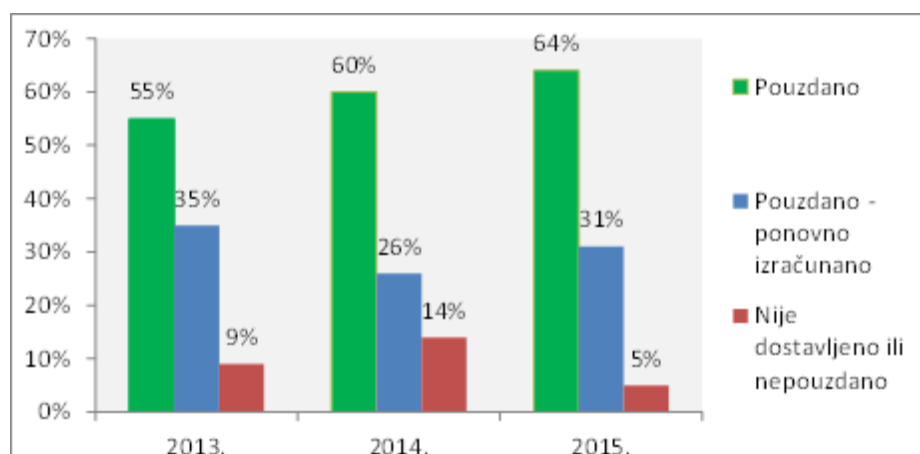


* Sud je prestao davati posebne procjene razina pogreške za GU EMPL u 2015. Iznimno, radi dobivanja potpunijeg pregleda uključena je godina 2012.

Linije koje povezuju različite razine pogreške ne bi trebalo promatrati kao neprekinuti razvoj, već bi one trebale pomoći boljoj usporedbi raspona pogreške.

Izvor: godišnja izvješća Suda za financijske godine od 2012. do 2014. i godišnja izvješća o radu GU-a EMPL za financijske godine od 2012. do 2015.

Grafikon 12. – Pouzdanost stopa pogreške koje su nacionalna tijela nadležna za reviziju dostavila GU-u EMPL



3.2.2. Glavni uzroci pogrešaka

Kao i GU REGIO, GU EMPL zaključio je da su najvažniji glavni uzroci pogreške složenost pravnog okvira u području „Kohezija” i nedostaci u nacionalnim sustavima upravljanja i kontrole. GU EMPL je 2015. izrazio rezervu u pogledu sustava upravljanja i kontrole za 23 posebna operativna programa ESF-a u Belgiji, Francuskoj, Grčkoj, Hrvatskoj, Italiji, Mađarskoj, Njemačkoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Španjolskoj i Ujedinjenoj Kraljevini za programsko razdoblje 2007. – 2013.

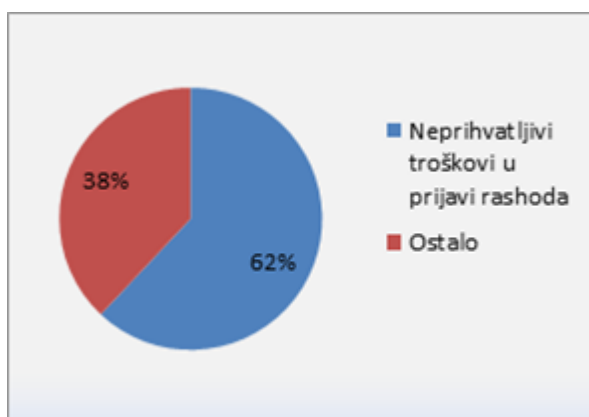
Nadalje, GU EMPL proveo je posebnu tematsku reviziju provjera upravljanja nadležnih tijela država članica. Opći cilj te tematske revizije bio je ocijeniti u kojoj mjeri sustavi upravljanja i kontrole povezani s postupkom provjere djelotvorno funkcioniraju u sprečavanju ili otkrivanju i ispravljanju pogrešaka i nepravilnosti te u dobivanju jamstva u pogledu zakonitosti i regularnosti rashoda prijavljenih Komisiji.

Glavni su rezultati te revizije bili sljedeći:

- u nekoliko slučajeva, revizori GU-a EMPL utvrdili su da su provjere upravljanja samo formalno obavljene te se samo činilo da su pravni zahtjevi ispunjeni, međutim, prijavljeni se rashodi zapravo nisu kritički promotrili,
- provjere upravljanja projektima koji (dio) svoje aktivnosti provode putem javne nabave trebalo bi ojačati. U brojnim slučajevima kršenja postupaka javne nabave nisu utvrđena provjerama upravljanja iako su upravljačka tijela ili njihova posrednička tijela provela kontrole na terenu,
- u postupku odabira i odobrenja projekata vrlo je često izostala kritička procjena kapaciteta za upravljanje upravljačkih tijela / posredničkih tijela. Često je znatan broj projekata (male vrijednosti) odobren bez razmatranja posljedica u smislu smjernica i osposobljavanja koji su potrebni korisnicima, troškova provjera koje bi trebala provesti upravljačka tijela / posrednička tijela, aktivnosti upravljanja rizikom koje su nužne za utvrđivanje projekata visokog rizika te dodatne vrijednosti ili utjecaja na tržište rada koje bi takve stavke male vrijednosti mogle imati,
- brojna su upravljačka tijela u pogledu provedbe provjera upravljanja ovisila o svojim posredničkim tijelima. Ta su posrednička tijela često imala više iskustva ili bolje iskustvo u bavljenju operativnom stranom predmeta te je stoga odluka upravljačkog tijela da odgovornost dodijeli tim posredničkim tijelima često bila opravdana. Međutim, uočeno je da je tim posredničkim tijelima pruženo vrlo ograničeno osposobljavanje o administrativnoj strani postupka ili im ono uopće nije pruženo te im je stoga često nedostajalo sposobnosti i kapaciteta za provedbu djelotvornih provjera upravljanja i
- postojale su situacije kada su provjere upravljanja provedene nakon što su rashodi potvrđeni Komisiji. U brojnim je slučajevima ta situacija izazvana nedostatkom resursa ili pritiskom u pogledu ispunjavanja zahtjeva u okviru pravila o oduzimanju dodijeljenih sredstava.

Vrste pogrešaka koje je GU EMPL utvrdio zbog tih nedostataka sustava podudaraju se s glavnim uzrocima pogrešaka koje je Sud utvrdio u svojem Godišnjem izvješću za 2015.

Grafikon 13. – Procjena Suda o glavnim uzrocima pogrešaka koje se odnose na GU EMPL⁴⁴



3.2.3. Poduzete korektivne mjere

GU EMPL strogo izvršava svoju nadzornu ulogu osiguravanjem da države članice otklanjaju nedostatke u svojim sustavima upravljanja i kontrole, i to na sljedeći način:

- ažuriranjem svoje procjene rizika revizije s glavnim upravama REGIO i MARE, uzimajući u obzir sve dostupne kumulativne revizijske rezultate i informacije,
- stalnim preispitivanjem kvalitete revizija koje su provela tijela nadležna za reviziju i
- primjenom stroge politike prekida plaćanja, obustave operativnih programa i finansijskih ispravaka kad god se otkriju ozbiljni nedostaci, osim ako su države članice prije toga pristale primijeniti potrebni akcijski plan i finansijske ispravke.

Osim toga, GU EMPL nastavit će provoditi sljedeće inicijative za ublažavanje glavnih utvrđenih rizika i nedostataka.

a) Pojednostavnjenje

Kako je prethodno objašnjeno, Sud je naveo da su kršenja pravila o prihvatljivosti rashoda glavni izvor pogrešaka u okviru ESF-a. Djelomični je razlog tomu obvezna sposobnost korisnika da dostave dokumentirane dokaze o opravdanosti svih nastalih troškova za koje zahtijevaju nadoknadu. Alternativa tom tradicionalnom sustavu koji se temelji na nadoknadi stvarnih troškova jest uporaba poznatih pojednostavnjenih mogućnosti financiranja. Pojednostavnjene mogućnosti financiranja način su utvrđivanja prihvatljivih troškova ne na temelju onog što je stvarno potrošeno (i što zatim mora biti opravdano dokumentiranim dokazima), već na temelju prethodno utvrđenih iznosa. Time što se njima olakšava pravdanje troškova, pojednostavnjene mogućnosti financiranja ne smanjuju samo birokraciju, već i rizik od pogrešaka. Sud je to pokazao već četiri godine za redom time što pri ispitivanju transakcija u okviru pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u svojem uzorku iz ESF-a nije našao mjerljive pogreške. Zbog toga je Sud zaključio da su pojednostavnjene mogućnosti financiranja manje sklone pogreškama od stvarnih troškova.

Osim toga, prednost pojednostavnjenih mogućnosti financiranja jest to što je financiranje usredotočeno na postignuta ostvarenja i rezultate, a ne na ono što je potrošeno, kao što je slučaj sa sustavom stvarnih troškova. To je u skladu s ciljem Komisije da svoje izvršenje

⁴⁴ Godišnje izvješće Suda za finansijsku godinu 2015., okvir 6.2., ne uključujući udio područja „Regionalna i urbana politika” u ukupnoj stopi pogreške.

proračuna učini usmjerenijim na rezultate i u najvećoj mogućoj mjeri poveća učinak utrošenih sredstava.

Svrha regulatornog okvira za razdoblje 2014. – 2020. jest omogućiti da se prethodno navedene pojednostavnjene mogućnosti financiranja primjenjuju na sve europske strukturne i investicijske fondove (ESI fondove). Osim toga, ponuđene su mogućnosti proširene kako bi obuhvatile neka od ograničenja utvrđenih u prethodnom programskom razdoblju.

Pojednostavnjene mogućnosti financiranja koje postoje u okvirima koji nisu ESI fondovi mogu se ponovno upotrebljavati pod određenim uvjetima:

- jedan je primjer članak 67. stavak 5. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama kojim se omogućuje primjena pojednostavnjenih mogućnosti financiranja koje se upotrebljavaju u okviru druge politike Unije na sličnu vrstu operacija i korisnika u okviru ESF-a. Točnije, time bi se mogla omogućiti jednostavna primjena metoda utvrđenih u programu Erasmus + na slične operacije financirane u okviru ESF-a,
- slično tomu, člankom 67. stavkom 5. točkom (c) Uredbe o zajedničkim odredbama omogućuje se uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja koje se primjenjuju u okviru programa koji u cijelosti financira država članica za sličnu vrstu operacija i korisnika u okviru ESF-a.

Te dvije dodatne metode velika su prilika za ostvarenje koristi od postojećih pojednostavnjenja: izravno su primjenjive na operacije koje se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI) (pod uvjetom da se to odnosi na sličnu vrstu operacije i korisnika te da je program još uvijek na snazi), a vrijednost pojednostavnjene mogućnosti financiranja neće morati biti predmet revizije, čime se smanjuje područje primjene i trošak potencijalne kontrole. Države članice mogu te dvije metode primijeniti bez napora i uz vrlo mali rizik od pogreške.

Konačno, u slučaju najmanjih operacija u okviru Europskog socijalnog fonda (ESF) (manje od 100 000 EUR javne potpore) za utvrđivanje pojednostavnjene mogućnosti financiranja može se upotrijebiti nacrt proračuna. Ta je metoda uvedena radi ispunjavanja obveze projekata u okviru ESF-a čija je vrijednost manja od 50 000 EUR javne potpore da upotrebljavaju jednu vrstu pojednostavnjene mogućnosti financiranja kako bi obuhvatili barem dio svojih rashoda (osim ako se u potpunosti temelje na javnoj nabavi ili programu državnih potpora).

Na temelju nove pravne osnove ESF-a (članak 14. Uredbe o ESF-u) Komisija je ovlaštena donijeti standardne veličine jediničnih troškova i paušalnih iznosa. Time se osigurava pravna sigurnost u pogledu metode izračuna pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i rješava jedna od glavnih prepreka koje su utvrdile države članice, odnosno njihova zabrinutost da bi nacionalni revizori ili revizori EU-a mogli dovesti u pitanje metodologiju izračuna jediničnog troška ili paušalnog iznosa, što bi dovelo do sustavne pogreške. Komisija *ex ante* potvrđivanjem metodologije osigurava i potvrđuje rad koji obavljaju države članice.

Time što omogućuje državama članicama da traže sredstva EU-a na temelju pojednostavnjenih mogućnosti financiranja dok istodobno primjenjuju različiti (nacionalni) sustav za nadoknadu troškova korisnicima, novom pravnom osnovom državama članicama, čijim nacionalnim propisima u uobičajenim okolnostima nisu dopuštene takve tehnike, omogućuje se uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja.

S obzirom na pozitivni učinak i brojne prednosti pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i uzimajući u obzir nove mogućnosti uvedene pravnim okvirom za razdoblje 2014. – 2020., Komisija je utvrdila ambiciozan politički cilj da se do 2017. 50 % rashoda ESF-a izvršava putem pojednostavnjenih mogućnosti financiranja. Izvješće o pregledu u pogledu pojednostavnjenja podneseno 2015. Europskom parlamentu i Vijeću pokazuje da su države članice planiranu razinu provedbe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u okviru ESF-a za programsko razdoblje 2014. – 2020. procijenile na približno 35 %, što je znatno više od procijenjenih 7 % za razdoblje 2007. – 2013., ali još uvijek nedovoljno. GU EMPL će nastaviti promicati njihovu primjenu i poticati države članice da dodatno povećaju svoju razinu korištenja kako bi se postigao cilj od 50 %.

Tim se ciljem potiče znatno povećanje uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u cilju smanjenja administrativnog opterećenja i rizika od pogreške uz istodobno povećanje usmjerenosti na rezultate. To je poticaj svim stranama, odnosno Komisiji, državama članicama i korisnicima, da ulože najveće moguće napore kako bi se iskoristio potencijal pojednostavnjenih mogućnosti financiranja. No to se ne bi trebalo smatrati ciljem samo po sebi.

Radi postizanja daljnjeg pojednostavnjenja Komisija je uvela koncept „zajedničkog akcijskog plana”.

Zajednički akcijski plan potpuno je nov i potencijalno dalekosežan način provedbe ESI fondova. Zajednički akcijski plan operacija je kojom se u cijelosti upravlja na temelju ostvarenja i rezultata koje treba postići, a može imati sljedeće značajke:

- sastojati se od jednog projekta ili skupine projekata,
- primati potporu iz jedne ili više prioritetnih osi jednog ili više programa i
- podržavati se iz jednog ili više instrumenata kao što su Europski socijalni fond, Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI), Europski fond za regionalni razvoj i/ili Kohezijski fond.

U okviru projekta trebalo bi doći do ostvarenja i rezultata potrebnih za postizanje cilja zajedničkog akcijskog plana. Plaćanja će biti u obliku jediničnih troškova i/ili paušalnih iznosa samo ako su povezana s ostvarenjima i rezultatima svakog projekta.

Komisija je na temelju tog pojednostavnjenja predložila daljnja poboljšanja u okviru „skupne revizije” (odjeljak 3.1.). U nekim su slučajevima postojeće odredbe u okviru Uredbe o ESF-u sada ažurirane i proširene na druge ESI fondove (obavezna upotreba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u određenim slučajevima, fiksne stope za određene troškove osoblja). Prijedlozi za Uredbu o zajedničkim odredbama (uklanjanje gornje granice za upotrebu paušalnih iznosa, manje zahtjeva za upotrebu zajedničkog akcijskog plana, nove mogućnosti za plaćanja na temelju uvjeta; prethodni odjeljak 3.1.3. (a)) dopunjeni su odgovarajućim izmjenama Uredbe o ESF-u i mjerama za proširenje upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u okviru Uredbe o Fondu europske pomoći za najpotrebitije.

b) Jačanje sustava upravljanja i kontrole

GU EMPL nastavit će prilagođavati i revidirati svoje postupke i smjernice o podijeljenom upravljanju kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole u državama članicama tijekom sadašnjeg programskog razdoblja (vidi i odjeljak 3.1.3. točku (b) GU-a REGIO).

c) Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.: pojačane odredbe o kontroli i odgovornosti GU EMPL imat će koristi od istih poboljšanja pravnog okvira u području „Kohezija” za programsko razdoblje 2014. – 2020. kao i GU REGIO (vidi odjeljak 3.1.3. točku (c)) radi jačanja sustava upravljanja i kontrole.

4. Naslov 2. VFO-a – Prirodni resursi

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) provodi se u okviru dva fonda (stupa): Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP, prvi stup), koji se sastoji od mjera potpore tržištu i izravnih plaćanja; Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR, drugi stup), kojim se financiraju mjere ruralnog razvoja.

ZPP djeluje u okviru podijeljenog upravljanja s više od osam milijuna korisnika diljem EU-a, a Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) blisko surađuje s državama članicama kako bi se osiguralo da su sredstva isplaćena u skladu sa zakonodavstvom EU-a.

4.1. Razine pogreške

U okviru svojih godišnjih izvješća o radu, GU AGRI provjerava informacije koje su države članice dostavile o rezultatima kontrola koje su provele agencije za plaćanja. Uzimajući u obzir mišljenja tijela za ovjeravanje, vlastite *ex post* revizije Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI svake godine provede približno 140 revizijskih misija) i nalaze Suda, revizori GU-a AGRI primjenjuju svoju stručnu prosudbu kako bi procijenili iznose i izračunali konzervativno usklađene stope pogreške za rashode po aktivnosti pripreme proračuna na temelju aktivnosti svake agencije za plaćanja.

U tablici 3. prikazane su usklađene stope pogreške ZPP-a koje su objavljene u godišnjim izvješćima o radu GU-a AGRI te stope pogreške navedene u godišnjim izvješćima Suda za rashode povezane s poljoprivredom⁴⁵.

Tablica 3. – Razine pogreške prema procjeni Komisije i Suda u području poljoprivrede / prirodnih resursa od 2013. do 2015.*

	2013.		2014.		2015.	
	GU AGRI	<i>Sud</i> ⁴⁶	GU AGRI	<i>Sud</i> ⁴⁷	GU AGRI	<i>Sud</i>
EFJP	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
EPFRR	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % ⁴⁸	5,3 %
UKUPNO	3,26 %	<i>Nije primijenjeno</i>	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

Usporedba razina pogreške koje je Komisija predstavila u godišnjim izvješćima o radu i razina pogreške koje je Sud naveo u svojim godišnjim izvješćima pokazuje da obje institucije dolaze do istih zaključaka (vidi grafikone 14. i 15.).

⁴⁵ Sud u svoju procjenu uključuje EFJP i EPFRR, kao i rashode povezane s okolišem, ribarstvom i zdravstvom.

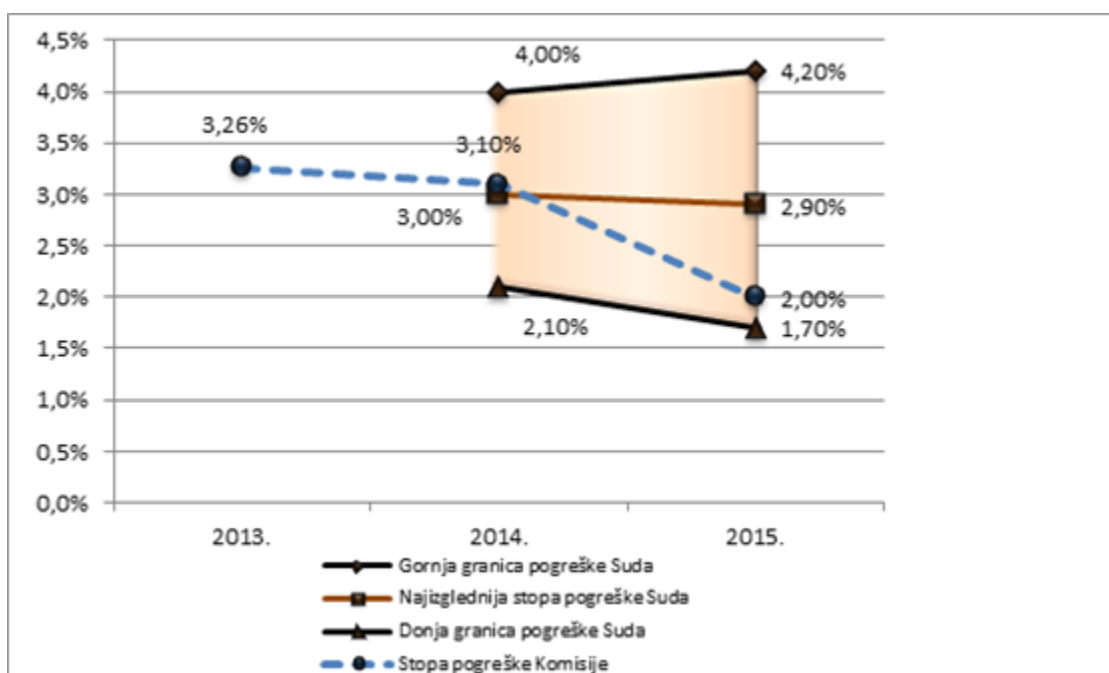
⁴⁶ Uključujući višestruku sukladnost.

⁴⁷ Ne uključujući višestruku sukladnost.

⁴⁸ Ne uključujući predujmove isplaćene kao pretfinanciranje za VFO 2014 – 2020. (4,16 % uključujući pretfinanciranje).

⁴⁹ U svojem Godišnjem izvješću za financijsku godinu 2013. Sud je odvojeno izvijestio o EFJP-u te o Ruralnom razvoju i drugim područjima politike (okoliš, ribarstvo i zdravstvo).

Grafikon 14. – Razine pogreške prema procjeni Komisije i Suda u području prirodnih resursa od 2014. do 2015.*



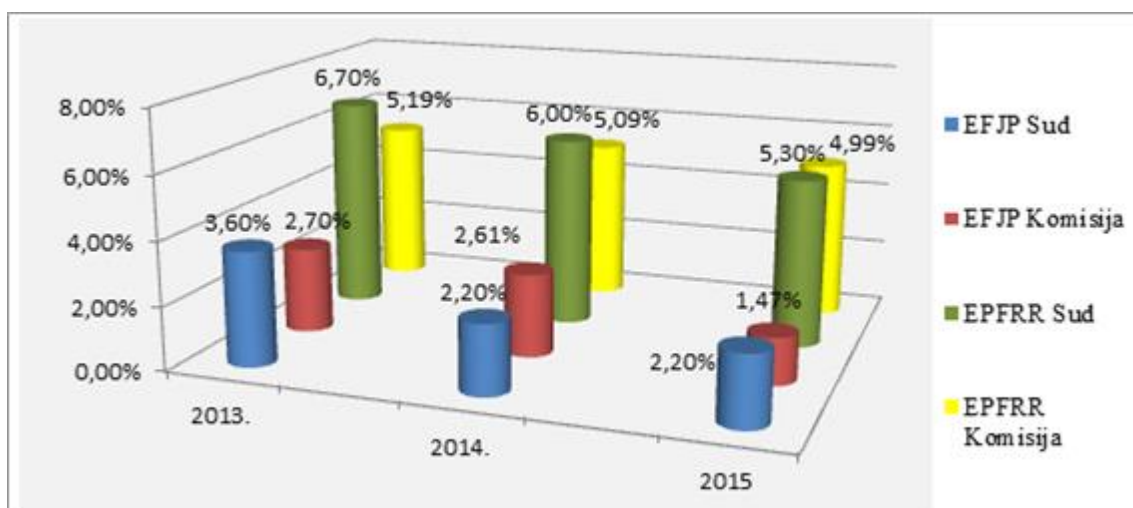
*Sud je 2014. prestao davati stope pogreške po fondu. Umjesto toga je predstavio stope pogreške za cijelo područje politike „Prirodni resursi“.

Linije koje povezuju različite razine pogreške ne bi trebalo promatrati kao neprekinuti razvoj, već bi one trebale pomoći boljoj usporedbi raspona pogreške.

Izvor: godišnja izvješća Suda za financijske godine 2014. i 2015. i godišnja izvješća o radu GU-a AGRI za financijske godine od 2013. do 2015.

Za cijeli je ZPP usklađena stopa pogreške od 2,02 % gotovo u skladu s pragom značajnosti.

Grafikon 15. – Razine pogreške prema procjeni Komisije i Suda po fondu („Europski fond za jamstva u poljoprivredi” (EFJP) i „Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj” (EPFRR)) od 2013. do 2015.*



*Izvori: godišnja izvješća Suda i godišnja izvješća o radu GU-a AGRI za financijske godine od 2013. do 2015.

Tijekom proteklih godina razina pogreške za ZPP smanjena je za oba stupa i stalno je ispod prosjeka EU-a. Taj pozitivni trend rezultat je korektivnih akcijskih planova koje su provele države članice. Državama članicama nude se dodatne smjernice o sprečavanju i otkrivanju

pogrešaka. Države članice, prema potrebi, provode akcijske planove kako bi otklonile posebne nedostatke u svojim sustavima upravljanja i kontrole.

U pogledu EFJP-a, smanjenje razine pogreške prilično je dojmljivo, posebno za izravna plaćanja koja podliježu manje složenim uvjetima prihvatljivosti i kojima upravlja integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS), posebice sustav za identifikaciju zemljišnih čestica (LPIS). Kako je potvrdio Sud, IAKS je dobar alat za postizanje dobrog financijskog upravljanja, a korektivnim mjerama koje poduzimaju države članice stalno se poboljšava pouzdanost LPIS-a⁵⁰.

Unatoč tomu što je proteklih godina u padu, stopa pogreške za ruralni razvoj (koji se financira iz EPFRR-a) od 4,99 % ostaje znatno iznad praga značajnosti. To se pitanje mora dodatno rješavati te je Komisija odlučna pomoći državama članicama u suzbijanju glavnih uzroka pogrešaka. Osim toga, važno je ne sagledavati samo brojke i promatrati stopu pogreške u okviru ambicioznih ciljeva politike koji ponekad dovode do složene izrade mjera koje je teško provjeriti i provesti.

U tom je smislu važno prepoznati da Komisija ima i primjenjuje korektivne mehanizme kojima se primjereno štiti proračun EU-a. Neto financijski ispravci primjenjuju se kada se revizijama GU-a AGRI otkriju nepravilnosti i/ili nedostaci u sustavima kontrole. Usporedbom *ex post* korektivne sposobnosti Komisije s iznosima u pogledu kojih postoji rizik utvrđenima na razini plaćanja korisnicima utvrđuje se jasni pokazatelj preostalog financijskog rizika za proračun EU-a kad se u obzir uzmu sve korektivne mjere. Korektivna sposobnost za ZPP procijenjena je na sljedećim razinama: 802,9 milijuna EUR u 2013., 863,49 milijuna EUR u 2014. i 1 065,7 milijuna EUR u 2015. Korektivni kapacitet za ZPP 2015. iznosio je 1,87 % rashoda.

Sveukupni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku plaćanja za ukupne rashode GU-a AGRI za 2015. iznosi 1 167 milijuna EUR (2,0 %). Konzervativno procijenjeni budući ispravci iznose 1 066 milijuna EUR (1,8 %). Posljedični iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja procjenjuje se na 101 milijun EUR, odnosno 0,2 % rashoda 2015. za to područje politike. To pokazuje da postoji čvrsto jamstvo da je preostali rizik za proračun EU-a znatno ispod praga značajnosti od 2 %.

4.2. Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)

4.2.1. Glavni uzroci pogrešaka

Glavni uzroci pogrešaka u pogledu EFJP-a jesu prikazivanje broja prihvatljivih hektara većim od stvarnog (neizbježni rizik) i nepravilni podaci iz sustava za identifikaciju zemljišnih čestica (LPIS) (nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole u državama članicama).

4.2.2. Poduzete korektivne mjere

U okviru EFJP-a upravlja se približno 80 %-tnim dijelom rashoda ZPP-a. U pogledu izravnih plaćanja (90 % rashoda EFJP-a) upravljanje i kontrola rashoda provode se u sklopu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS), koji uključuje bazu podataka o prihvatljivim zemljištima („sustav za identifikaciju zemljišnih čestica” – LPIS). Stoga je pouzdanost informacija u integriranom administrativnom i kontrolnom sustavu (a posebno u bazi podataka LPIS-a) ključna za osiguranje da se potpore isplaćuju samo za prihvatljiva

⁵⁰ vidi odlomke 7.17. i 7.41. Godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2015.

zemljišta. Zbog toga Komisija potiče države članice da redovito ažuriraju podatke u svojem LPIS-u. Ako se takva ažuriranja ne provedu te se utvrde nedostaci u sustavu IAKS/LPIS, Komisija od država članica zahtijeva da pripreme i provedu akcijske planove radi otklanjanja tih nedostataka. Ti su se akcijski planovi pokazali uspješnim. U svojem Godišnjem izvješću za 2015., Sud je potvrdio da „[z]ahvaljujući akcijskim planovima koje su donijele Komisija i države članice pouzdanost podataka u sustavu LPIS posljednjih se godina kontinuirano poboljšava⁵¹”.

Pouzdanost IAKS-a te niz aktivnosti koje obuhvaćaju poboljšanja u praćenju, komunikacijama i korektivnim mjerama koje provodi Komisija znači da je razina pogreške za EFJP u cjelini relativno niska. Prema mišljenju Suda ona je 2013. iznosila 3,1 %, 2014. 2,2 % (ne uključujući višestruku sukladnost), a 2015. 2,2 %. Te su brojke usporedive s brojkama koje je GU AGRI objavio u svojim godišnjim izvješćima o radu.

4.3. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)

4.3.1. Glavni uzroci pogrešaka

U okviru EPFRR-a, koji se sufinancira iz proračuna EU-a i nacionalnih proračuna, upravlja se približno 20 %-tnim dijelom rashoda ZPP-a. Upravljanje EPFRR-om temelji se na nacionalnim ili regionalnim višegodišnjim programima u okviru kojih se mjere mogu prilagoditi na nacionalnoj i regionalnoj razini radi postizanja određenih ciljeva. Agencije za plaćanja država članica provjeravaju prihvatljivost zahtjeva za plaćanje prije isplate korisnicima.

GU AGRI u svojim godišnjim izvješćima o radu, počevši od 2007. (osim 2010.), izražava rezervaciju u pogledu dijela ili cjelokupnih rashoda u području ruralnog razvoja. To odgovara procjeni Suda u pogledu najvažnijih glavnih uzroka pogrešaka u tom području:

- neprihvatljivih rashoda zbog neusklađenosti s često složenim pravilima i uvjetima prihvatljivosti, posebno za mjere ulaganja i
- složenosti same politike ruralnog razvoja i nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole država članica.

Druge, manje rizične mjere ruralnog razvoja uglavnom su povezane s površinom ili brojem životinja, kao što su obveze povezane s poljoprivredom i okolišem ili dobrobiti životinja. One podliježu integriranom administrativnom i kontrolnom sustavu kojim se omogućuju učinkovite provjere i sprečavanje pogrešaka (kako je objašnjeno u prethodnom odjeljku o EFJP-u).

Visoke stope pogreške u području ruralnog razvoja ne znače nužno da su pogrešno prikazani iznosi zloporabljani ili da ciljevi politike nisu ostvareni.

4.3.2. Poduzete korektivne mjere

a) Pojednostavnjenje

Komisija je poticala države članice da, kad god je moguće, upotrebljavaju pojednostavnjene mogućnosti financiranja radi sprečavanja pogrešaka i smanjenja razine rizika. Kao i u području „Kohezija”, Sud je prepoznao da uporaba tih pojednostavnjenih mogućnosti financiranja može biti korisna za sve strane jer bi se na taj način smanjile administrativne

⁵¹ vidi Godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2015., odlomak 7.17.

formalnosti i možda ograničio opseg pogrešaka povezan s pripremom i provjerom zahtjeva za plaćanje na temelju računa i isprava o plaćanju⁵².

U tom je kontekstu potrebno naglasiti da su mjere pojednostavnjenja vodeće načelo za korektivne mjere za EFJP i EPFRR: od početka njegova mandata, pojednostavnjenje ZPP-a bilo je jedan od glavnih prioriteta povjerenika Hogana.

Početak 2015. povjerenik Hogan pokrenuo je temeljiti pregled cijele pravne stečevine u području poljoprivrede kako bi se utvrdilo potencijal za pojednostavnjenje. Istodobno je pozvao države članice, dionike, Europski parlament, Vijeće, Odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor da iznesu svoje prijedloge za pojednostavnjenje. Vijeće je 11. svibnja 2015. donijelo zaključke o „pojednostavnjenjima ZPP-a”. U okviru tog postupka nastalo je više od 1 500 prijedloga za pojednostavnjenje. Razmatranje svih nastalih prijedloga radi njihova donošenja temeljilo se na sljedećim trima načelima:

- pojednostavnjenje bi uglavnom trebalo biti od koristi za približno osam milijuna korisnika ZPP-a,
- ne smiju se dovoditi u pitanje političke odluke u pogledu reforme iz 2013. i
- pojednostavnjenjem se ne smije ugroziti načelo dobrog financijskog upravljanja ZPP-om.

Komisija je po završetku tog postupka pokrenula četiri skupine mjera pojednostavnjenja koja obuhvaćaju cijeli spektar poljoprivrednih politika, uključujući uredbe Komisije i povezane smjernice.

Prijedlog „skupne” uredbe (odjeljak 3.1.) sadržava izmjene četiriju temeljnih uredbi ZPP-a⁵³. Obuhvaća tehničke izmjene kojima se osigurava jednostavniji pristup sredstvima EU-a i mjere pojednostavnjenja kojima se ne mijenja usmjerenje politike. U području ruralnog razvoja s pomoću izmjena se promiče bolja upotreba financijskih instrumenata, veća fleksibilnost alata za stabilizaciju prihoda programa, brža raspoloživost sredstava EU-a i maksimalna upotreba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja usklađivanjem pravila EPFRR-a sa zajedničkim odredbama ESIF-a. U pogledu izravnih plaćanja program za aktivne poljoprivrednike postao bi dobrovoljan; potpora mladim poljoprivrednicima ojačana je i omogućilo bi se „odvajanje” dobrovoljno proizvodne vezane potpore. U pogledu tržišnih mjera podučavanje bi postalo nova vrsta prihvatljivog djelovanja u okviru kriznih mjera, a za nacionalnu financijsku pomoć ne bi bila potrebna Komisijina analiza svakog pojedinačnog slučaja.

b) Jačanje sustava upravljanja i kontrole

Komisija redovito razmjenjuje informacije s državama članicama o pitanjima koja se odnose na stopu pogreške te je osigurala sveobuhvatan komplet dokumenata sa smjernicama o mjerama ruralnog razvoja i ostalim bitnim horizontalnim temama (kao što su pojednostavnjene mogućnosti financiranja, pravila o javnoj nabavi, mogućnost provjere i kontrole mjera).

⁵² vidi odlomak 6.23. Godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2012., odlomak 6.16. Godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2013. i odlomak 6.29. Godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2014.

⁵³ Uredba (EU) br. 1305/2013 o ruralnom razvoju, Uredba (EU) br. 1306/2013 o financiranju i drugim horizontalnim pitanjima ZPP-a, Uredba (EU) br. 1307/2013 o izravnim plaćanjima poljoprivrednicima i Uredba (EU) br. 1308/2013 o jedinstvenoj zajedničkoj organizaciji tržišta (ZOT).

GU AGRI nastaviti će s praćenjem provedbe akcijskih planova s revizijskog i operativnog gledišta, s pomoću bilateralnih sastanaka, odbora za praćenje, godišnjih revizorskih sastanaka i posebnih seminara.

GU AGRI i dalje će davati preporuke i smjernice državama članicama te će isto tako nastaviti sa širenjem najboljih praksi u svrhu poboljšanja sustava kontrole u cilju izbjegavanja pogrešaka. Europska mreža za ruralni razvoj već ima važnu ulogu u osposobljavanju i širenju dobrih praksi u državama članicama.

Nadalje, GU AGRI proveo je tijekom vremena određeni broj mjera, a posebno:

- GU AGRI pojačao je 2015. postojeće akcijske planove radi rješavanja rezervi navedenih u Godišnjem izvješću o radu za 2014. na temelju bolje suradnje i analize unutar službi Komisije te intenzivnog dijaloga s državama članicama. Slijedeći taj pristup, sve su države članice uspostavile unaprijeđeni sustav izvješćivanja o svojim nacionalnim ili regionalnim akcijskim planovima za smanjenje stopa pogreške. To uključuje pojačanu usredotočenost na redovito praćenje nalaza revizije te poboljšanje pokazatelja i ključnih etapa za potrebe praćenja. GU AGRI je 2014. razvio posebni informatički alat, koji je 2015. postao potpuno operativan, za učinkovito i dosljedno prikupljanje i obradu podataka iz nacionalnih ili regionalnih akcijskih planova, čime se osigurava pregled i olakšava odgovarajuće daljnje praćenje. U odlomku 7.45. Sud navodi da „[i]ako smatramo da su akcijski planovi općenito dobar alat za uklanjanje uzroka pogrešaka, i dalje ima prostora za daljnji napredak u području javne nabave”. Komisija će nastaviti pomno pratiti način na koji predmetne države članice provode potrebne korektivne akcijske planove i obustavljati plaćanja kada se ti akcijski planovi ne provode na odgovarajući način,
- od 2013. organizirano je šest seminara o stopama pogreške, od kojih je jedan održan 2015. Na njima je predstavljeno sadašnje stanje u pogledu provedbe akcijskih planova, razmjene dobrih praksi i davanja smjernica. Ti se seminari zajednički organiziraju u okviru Odbora za ruralni razvoj i Odbora za poljoprivredne fondove kako bi se osiguralo sudjelovanje upravljačkih tijela i agencija za plaćanja. U međuvremenu odjeli za zemljopisna područja redovito prate akcijske planove i rješavaju pitanja s državama članicama na godišnjim i *ad hoc* sastancima te odborima za praćenje, a prema potrebi i u kontekstu izmjena programa.
- Usporedno s time pojačani su revizijski kapaciteti GU-a AGRI. Broj revizijskih misija povećao se u odnosu na 2013., a revizije su usmjerene na pitanja povezana sa stopama pogreške,
- konačno, GU AGRI potiče međuregionalnu suradnju i promiče osposobljavanje u području posebnih tema povezanih s boljom provedbom programa i smanjenjem pogrešaka. Opći cilj takvih aktivnosti jest olakšati konstruktivan i otvoren dijalog među relevantnim sudionicima kako bi se razmjenjivale dobre prakse i uspostavile jasne smjernice.

c) Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.: znatna poboljšanja

Novi pravni okvir ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. sadržava nekoliko pravila za otklanjanje glavnih uzroka pogrešaka (npr. ograničeni broj detaljnih zahtjeva, plaćanja u paušalnom iznosu, fiksne stope ili standardni troškovi). *Ex ante* analiza programa ruralnog razvoja ojačana je tako što upravljačka tijela i agencije za plaćanja provode *ex ante* procjenu mogućnosti provjere i kontrole programiranih mjera. Nadalje, u pogledu EPFRR-a, Komisija sada ima i u potpunosti koristi *ex ante* preventivne alate, kao što su obustave i prekidi, kojima se djelotvorno štiti proračun EU-a.

Međutim, u području ruralnog razvoja, kako je istaknuto u uvodu ovog izvješća, uzimajući u obzir potrebu za održavanjem ravnoteže između zakonitosti i regularnosti te postizanja ciljeva politike, imajući istodobno na umu troškove ostvarenja, ne može se s realnom sigurnošću očekivati da će preostali financijski rizik u vrijednosti manjoj od 2 % biti ostvariv s pomoću razumnih napora.

5. Naslov 4. VFO-a – Globalna Europa

5.1. Razine pogreške

Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO) te Glavna uprava za europsku susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR/ELARG) u ovom se izvješću razmatraju zato što su u financijskom smislu najvažnije glavne uprave u području vanjskih odnosa.

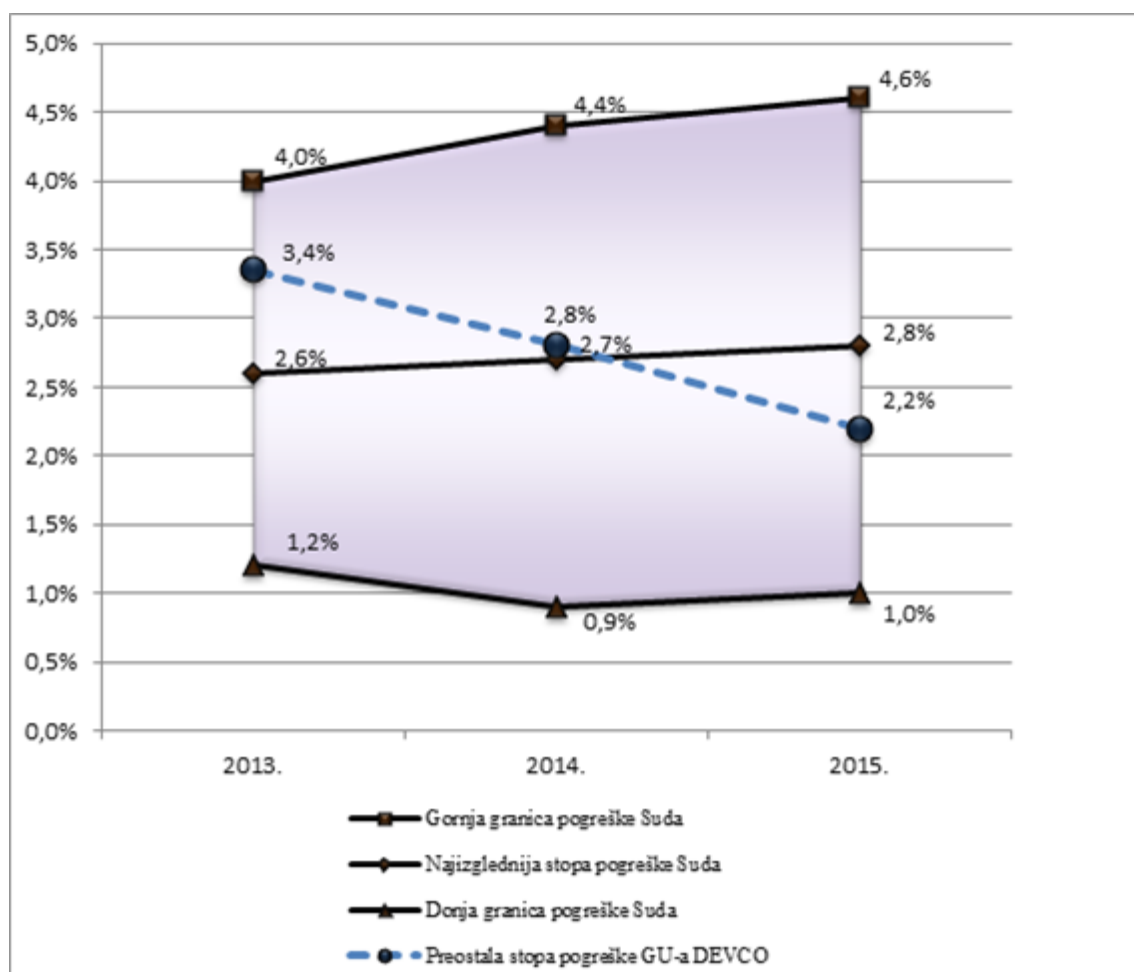
Analiza pogrešaka GU-a DEVCO usredotočena je na preostalu stopu pogreške koja se definira kao razina pogreške nakon provedbe korektivnih mjera. Procjena GU-a DEVCO nalazi se unutar vrijednosti gornje i donje granice pogreške koje Sud navodi u svojim godišnjim izvješćima u poglavlju „Vanjski odnosi / Globalna Europa” za razdoblje od 2013. do 2015. (vidi grafikon 16.).

Ex ante i *ex post* provjerama glavni uprava DEVCO/NEAR s pomoću vlastitih kontrolnih kapaciteta ili ugovornih revizora 2015. bilo je obuhvaćeno 2 701,98 milijuna EUR.

Sveukupni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku plaćanja za ukupne rashode GU-a DEVCO za 2015. iznosi 246 milijuna EUR (2,9 %). Konzervativno procijenjeni budući ispravci iznose 50 milijuna EUR (0,6 %). Procijenjeni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja iznosi 196 milijuna EUR (2,3 %).

Za cijelo područje politike „Vanjski odnosi”, sveukupni procijenjeni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku plaćanja iznosi 281 milijun EUR (2,9 %), konzervativno procijenjeni budući ispravci iznose 62 milijuna EUR (0,6 %), a procijenjeni iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja iznosi 219 milijuna EUR (2,3 %).

Grafikon 16. – Razine pogreške prema procjeni Komisije (preostale stope pogreške koje je objavio GU DEVCO) i Suda u području vanjskih odnosa od 2013. do 2015.*



* Linije koje povezuju različite razine pogreške ne bi trebalo promatrati kao neprekinuti razvoj, već bi one trebale pomoći boljoj usporedbi raspona pogreške.

Izvor: godišnja izvješća Suda i godišnja izvješća o radu GU-a DEVCO za financijske godine od 2013. do 2015.

5.2. Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO)

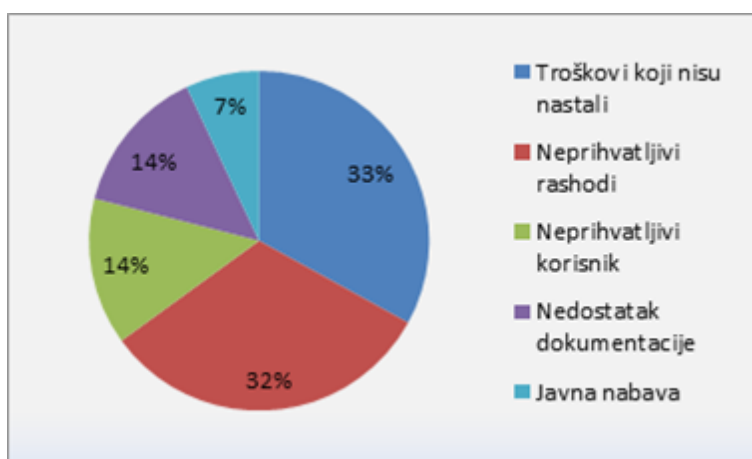
5.2.1. Glavni uzroci pogrešaka

GU DEVCO utvrdio je sljedeće najvažnije glavne uzroke pogrešaka:

- neusklađenost s pravilima o prihvatljivosti (57 % otkrivenih pogrešaka):
 - izdaci nastali izvan razdoblja trajanja projekta,
 - izdaci prijavljeni kao izravni, ali uračunati kao neizravni izdaci,
- neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi (26 % otkrivenih pogrešaka),
- nedostatna ili nepotpuna dokumentacija.

Ta je procjena uglavnom u skladu s nalazima Suda za cijelo poglavlje „Globalna Europa” (vidi grafikon 17.).

Grafikon 17. – Procjena Suda o glavnim uzrocima pogrešaka koje se odnose na naslov 4. u 2015.⁵⁴



5.2.2. Poduzete korektivne mjere

a) Pojednostavnjenje

Glavni su uzroci pogrešaka prekomjerno detaljni uvjeti za dodjelu bespovratnih sredstava koji prelaze okvire pravnih zahtjeva bez stvaranja dodane vrijednosti u pogledu izvršenja i rezultata. Uklanjanje takvih nepotrebnih elemenata iz Praktičnog vodiča o nabavi i dodjeli bespovratnih sredstava (PRAG) već je provedeno. GU DEVCO sudjeluje u raspravama sa svojim dionicima i redovito se održavaju sastanci odjela za financije/ugovore/reviziju kako bi se raspravljalo o najčešćim izvorima pogrešaka i načinima njihova izbjegavanja. Nastavlja se promicanje skupa alata za financijsko upravljanje namijenjenog korisnicima bespovratnih sredstava te održavanje i prilagođavanje aktivnosti osposobljavanja o bespovratnim sredstvima.

Kako je prethodno objašnjeno, Komisija je već predložila niz izmjena povezanih s bespovratnim sredstvima u okviru općih financijskih pravila kako bi se smanjio rizik od pogrešaka (vidi odjeljak 3.1.).

b) Jačanje sustava upravljanja i kontrole

U nastavku su planirane mjere predstavljene prema načinu upravljanja:

- za bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem, GU DEVCO je kao glavni uzrok pogrešaka utvrdio nedovoljno kvalitetne provjere rashoda koje provode korisnici. Predviđene mjere uključuju:
 - preispitivanje opisa posla za provjere rashoda koje provode korisnici ili ugovorni pružatelji, uključujući primjenu kriterija za osiguranje kvalitete na izvješća,
 - uporabu okvirnog ugovora o reviziji kako bi se završilo nepotpune provjere rashoda koje obavljaju korisnici,
 - traženje popratnih dokumenata za nasumično odabrane transakcije povezane sa zahtjevima za plaćanje te njihova provjera prije odobrenja isplate i/ili obračuna rashoda i
 - pojednostavnjenje postupaka i ugovornih uvjeta za bespovratna sredstva.

⁵⁴ Godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2015., okvir 8.2.

- U području rashoda pod neizravnim upravljanjem s međunarodnim organizacijama i agencijama država članica, glavni su uzroci pogrešaka koje se ponavljaju nedostatna ili nepotpuna dokumentacija, nedovoljno kvalitetne misije provjere i kasni obračuni. Predviđene mjere uključuju:
- u ekstremnim slučajevima, obustavu neizravnog upravljanja kada se pogreške ili neusklađenost s pravilima o dostavi dokumentacije ponavljaju,
 - prilagodbu opisa posla za misije provjere u međunarodnim organizacijama, osim Svjetske banke i Ujedinjenih naroda,
 - podizanje svijesti i praćenje mjera za obračun pretfinanciranja isplaćenih međunarodnim organizacijama prije više od dvije godine (2013. i ranije),
 - redovite sastanke s međunarodnim organizacijama radi osiguranja daljnje suradnje u pružanju informacija u okviru revizija Suda i studija o preostaloj stopi pogreške i
 - osnivanje središnje jedinice za koordinaciju odnosa s međunarodnim organizacijama na svim razinama.

Sve su te mjere u tijeku.

c) Pravni okvir za razdoblje 2014. – 2020.

Određene nedavne promjene ugovornim su partnerima GU-a DEVCO olakšale poštovanje pravila i stoga potencijalno smanjile rizik od pogreške:

- postupci nabave u okviru bespovratnih sredstava: Prilog IV. ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava GU-a DEVCO usklađen je 2015., čime se korisnicima bespovratnih sredstava omogućilo da se služe vlastitim računovodstvenim pravilima uz istodobno poštovanje osnovnih načela i kriterija za dodjelu,
- nedostatak raspoloživih popratnih dokumenata: mogućnost prihvaćanja preslika popratnih dokumenata tijekom provjera rashoda uvedena je 2016. u predložak ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava GU-a DEVCO. Time se rješava opetovani problem izvornika koji se nalaze u nekoliko zemalja i koji nisu uvijek dostupni kada revizori provode provjeru rashoda,
- tečaj u pogledu bespovratnih sredstava: od 2015. korisnici se mogu za potrebe računovodstva služiti svojim pravilima o tečaju, pod uvjetom da su pravila ispravno dokumentirana.

Sustavi upravljanja i kontrole (ustroj i funkcioniranje) općenito su ojačani, dok su neki programi napušteni zbog razmatranja o troškovnoj učinkovitosti.

5.3. Glavna uprava za europsku susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR/ELARG)

5.3.1. Glavni uzroci pogrešaka

Najčešći problemi u pogledu pogreška u GU-u NEAR odnose se na sljedeće:

- pogreške povezane s obračunom pretfinanciranja:

ključan problem utvrđen za GU NEAR bile su pogreške povezane s obračunom pretfinanciranja. Sud je kritizirao sustav obračuna pretfinanciranja, popratne dokumente koji se upotrebljavaju za obračun i učestalost obračuna,

- izvješće o provjeri rashoda:
u pogledu GU-a DEVCO, nedostatak koji je Sud utvrdio odnosi se na izvješća o provjerama rashoda koja pripremaju vanjski revizori, a na koje se Komisija oslanja kako bi prihvatila određene troškove,
- nepoštovanje zakonskih i ugovornih obveza.

5.3.2. Poduzete korektivne mjere

Kada je riječ o obračunu pretfinanciranja, GU NEAR poduzeo je niz mjera za rješavanje tog problema:

- u prosincu 2015. donesen je novi računovodstveni priručnik za GU NEAR u kojem je dodatno pojašnjena politika GU-a NEAR u pogledu obračuna pretfinanciranja,
- dužnosnicima za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti i njihovu osoblju izdane su smjernice u kojima su objašnjena pravila o priznavanju privremenih troškova i obračunu pretfinanciranja i
- pravnim okvirom za Instrument pretpristupne pomoći II (IPA II) za „neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama” proveden je jasniji postupak te su utvrđene obveze izvješćivanja za korisnike u pogledu priznavanja nastalih troškova.

U pogledu izvješća o provjerama rashoda GU NEAR/ELARG blisko je surađivao s GU-om DEVCO: poduzete mjere ublaživanja uključuju razvoj kvalitetne mreže za ocjenu izvješća o provjerama rashoda i preispitivanje opisa posla za provjeru rashoda. Nadalje, za obavljanje dodatnih provjera rashoda može se, prema potrebi, upotrebljavati okvirni ugovor o reviziji. Sve su te mjere u tijeku.

Kako bi se ublažile i smanjile vrste pogrešaka povezane s nepoštovanjem ugovornih i zakonskih obveza, GU DEVCO ulaže stalne napore u redovito preispitivanje priručnika i uputa radi njihova pojašnjenja (revizija vodiča PRAG, ugovora PAGODA 2.). Nadalje, redovito se održavaju osposobljavanja kako bi se osiguralo da relevantni sudionici primjenjuju odgovarajuća pravila i postupke.

IV. ZAKLJUČCI

1. Znatno je poboljšano financijsko upravljanje, što je dovelo do smanjenja razine pogreške

Razina usklađenosti s pravnim zahtjevima u izvršenju proračuna EU-a znatno se poboljšala tijekom proteklih godina. Stalni nadzor Europskog parlamenta, Vijeća i Suda doveo je do veće profesionalizacije cijelog lanca kontrole sredstava EU-a, od Komisije do nadležnih tijela država članica, trećih zemalja i međunarodnih organizacija. Slijedom toga, razine pogreške smanjene su s dvoznamenkastih stopa u nekim područjima politike (posebno u području „Kohezija”) u programskom razdoblju 2000. – 2006. i ranije na sada znatno niže razine (niže od 5 % u većini područja politike te blizu ili čak ispod 2 % u nekim područjima).

2. Procjene Komisije i Suda ujednačene su u pogledu razine i glavnih uzroka pogrešaka

Komisija i Sud slažu se da su **najvažniji glavni uzroci stalno visokih razina pogreške nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole, posebno u državama članicama, trećim zemljama i međunarodnim organizacijama/agencijama, te složeni pravni okvir na temelju kojeg se provode politike EU-a.**

Nadalje, uzimajući u obzir relativnu preciznost različitih primijenjenih pristupa i dobivenih rezultata, **razine pogreške navedene u godišnjim izvješćima o radu službi Komisije te procjene navedene u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju uglavnom su u skladu s razinama pogreške prema procjeni Suda za 2014. i 2015.**

3. Potreba uzimanja u obzir višegodišnje naravi znatnog dijela rashoda EU-a

S obzirom na **višegodišnju narav znatnog dijela rashoda EU-a**, konačnu razinu pogreške može se utvrditi samo po zatvaranju programa, odnosno nakon što su provedene sve razine kontrola. **Procijenjeni „iznos u pogledu kojeg postoji rizik u trenutku zatvaranja”** nakon provedbe svih korektivnih mjera čini od **0,8 % do 1,3 % ukupnih rashoda za 2015.** Stoga se višegodišnjim korektivnim mehanizmima proračun EU-a primjereno štiti od rashoda kojima se krši zakon.

4. Troškovi upravljanja i kontrole te potreba za daljnjim pojednostavnjenjem

Sadašnji **visoki troškovi upravljanja i kontrole** dovode u pitanje korist od daljnjeg pojačavanja revizija i s njima povezanih napora. Potrebno je provoditi **bolje, a ne brojnije kontrole.** Osim toga, pojednostavnjenje je najdjelotvorniji način smanjenja troškova i opterećenja kontrole te rizika od pogreške. Područja politike koja podliježu dobrim sustavima upravljanja i kontrole te manje složenim pravilima o prihvatljivosti manje su sklona pogreškama. Stoga daljnje **poboljšanje sustava upravljanja i kontrole na svim razinama te pojednostavnjenje pravila** ostaju stalne zadaće. U tom je kontekstu u rujnu 2016. Komisija predložila ambicioznu reviziju Financijske uredbe i niza sektorskih financijskih pravila kako bi se postiglo daljnje pojednostavnjenje, fleksibilnost i usmjerenost na rezultate.

5. Komisija stalno poduzima mjere za rješavanje glavnih uzroka i financijskog učinka pogrešaka

Komisija **stalno poduzima mjere za rješavanje glavnih uzroka i financijskog učinka stalno visokih razina pogreške**, od kojih su neke posljedica ambicioznih ciljeva politike i mogu u

praksi zahtijevati duže razdoblje za postizanje rezultata, posebno ako su povezane sa složenim nacionalnih zahtjevima ili mehanizmima provedbe. Iako je ova analiza usredotočena na plaćanja u programskom razdoblju 2007. – 2013., **stečena iskustva u tom razdoblju** već su ugrađena u pravnu osnovu i poboljšane sustave za sadašnje razdoblje 2014. – 2020. (tj. u njih je ugrađena provedba neto financijskih ispravaka i prihvaćanje računa, koji su novi u području „Kohezija”, ali su već postojeća praksa u području poljoprivrede, pojačana „revizorska mišljenja” nacionalnih tijela nadležnih za reviziju i tijela za ovjeravanje, nove direktive o javnoj nabavi, zahtjevi koji proizlaze iz *ex ante* uvjeta, pojednostavnjena pravila o prihvatljivosti i znatno pojačane mogućnosti uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja umjesto stvarnih troškova kao osnova za nadoknadu troškova te mehanizam zadržavanja od 10 % u području „Kohezija”).

Osim toga, Komisija je donijela **paket o pregledu / preispitivanju u sredini razdoblja VFO-a 2014. – 2020.** koji se nastavlja na napore modernizacije i poboljšanja ostvarena u sadašnjem VFO-u. Inicijativa „**Proračun EU-a usmjeren na rezultate (BFOR)**” počinje pokazivati osjetan napredak prema učinkovitijem i jednostavnijem sustavu provedbe kojim se osigurava usklađenost s pravnim okvirom, ali isto tako pokazuje pozitivne rezultate na terenu. U tom će kontekstu **biti ključna stalna pojednostavnjenja**. Daljnji napredak ostvarit će se u sljedećem VFO-u.

Konačno, Komisija će nastaviti **štititi proračun EU-a od financijskog učinka stalno visokih razina pogreške** primjenom preventivnih mjera (kao što su prekidi i obustave plaćanja) i korektivnih mehanizama (financijski ispravci i povrati).