

# Službeni list

## Europske unije

C 357



Hrvatsko izdanje

### Informacije i objave

Godište 61.  
4. listopada 2018.

Sadržaj

#### IV. Obavijesti

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

##### Revizorski sud

2018/C 357/01	Godišnje izvješće Revizorskog suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2017., s odgovorima institucija . . . . .	1
2018/C 357/02	Godišnje izvješće Revizorskog suda o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2017., s odgovorima Komisije . . . . .	315

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.



## IV.

(Obavijesti)

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

## REVIZORSKI SUD



U skladu s odredbama članka 287. stavaka 1. i 4. UFEU-a te članka 148. stavka 1. i članka 162. stavka 1. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002, kao i članaka 43., 48. i 60. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na deseti Europski razvojni fond, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 567/2014

**Revizorski sud Europske unije usvojio je na sastanku održanom 12. srpnja 2018.**

**GODIŠNJA IZVJEŠĆA**

**za financijsku godinu 2017.**

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

Članovi Revizorskog suda su:

Klaus-Heiner LEHNE (predsjednik),  
Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,  
Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES,  
Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS,  
Phil WYNN OWEN, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI,  
Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT,  
João FIGUEIREDO, Juhhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM,  
Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM.



# **GODIŠNJE IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA**

(2018/C 357/01)



# SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
Uvod .....	7
Poglavlje 1. – Izjava o jamstvu i popratne informacije .....	9
Poglavlje 2. – Proračunsko i financijsko upravljanje .....	45
Poglavlje 3. – Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a .....	81
Poglavlje 4. – Prihodi .....	167
Poglavlje 5. – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” .....	181
Poglavlje 6. – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” .....	201
Poglavlje 7. – „Prirodni resursi” .....	245
Poglavlje 8. – „Sigurnost i građanstvo” .....	279
Poglavlje 9. – „Globalna Europa” .....	291
Poglavlje 10. – „Administracija” .....	305



**UVOD**

0.1. Europski revizorski sud osnovan je kao institucija Ugovorom o Europskoj uniji <sup>(1)</sup>. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije <sup>(2)</sup> utvrđena je njegova uloga vanjskog revizora financija EU-a. U toj ulozi Sud djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa svih građana EU-a, pri čemu osobito doprinosi unaprjeđenju financijskog upravljanja EU-om. Dodatne informacije o radu Suda dostupne su u publikacijama Suda, kao što su godišnja izvješća o radu, tematska izvješća, panoramski pregledi i mišljenja o novim ili izmijenjenim zakonima EU-a i drugim odlukama koje imaju učinak na financijsko upravljanje <sup>(3)</sup>.

0.2. Ovo je 41. godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna EU-a te je njime obuhvaćena financijska godina 2017. Europski razvojni fondovi predmet su zasebnog godišnjeg izvješća.

0.3. Vijeće i Europski parlament odobravaju opći proračun EU-a na godišnjoj razini. Godišnje izvješće Suda i njegova tematska izvješća temelj su za postupak davanja razrješnice tijekom kojega Europski parlament, uzimajući u obzir preporuku Vijeća, odlučuje o tome je li Komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje proračunske zadaće. Godišnje izvješće po objavi se prosljeđuje nacionalnim parlamentima, Europskom parlamentu i Vijeću.

0.4. Središnji dio godišnjeg izvješća Suda čini izjava o jamstvu u pogledu pouzdanosti konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti transakcija („pravilnost transakcija”). Kao dodatak toj izjavi objavljuju se posebne procjene za svako veće područje djelovanja Unije.

0.5. Ovogodišnje izvješće Suda sastoji se od sljedećih dijelova:

- poglavlje 1. sadržava *izjavu o jamstvu* i sažeti prikaz rezultata revizije koju je Sud obavio u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija

- poglavlje 2. donosi analizu proračunskog i financijskog upravljanja

- poglavlje 3. usmjereno je na način na koji se Komisija služi informacijama o uspješnosti te se u njemu iznose važni rezultati iz tematskih izvješća Suda iz 2017. na temu uspješnosti i prikazuje analiza mjere u kojoj je Komisija provela preporuke koje je Sud iznio u tematskim izvješćima objavljenima 2014. godine

- poglavlje 4. sadržava prikaz nalaza Suda o prihodima EU-a

- poglavlja 5. – 10. donose rezultate koje je Sud dobio ispitivanjem pravilnosti transakcija za glavne naslove važećeg *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* <sup>(4)</sup> te pregledom godišnjih izvješća o radu Komisije, drugih elemenata njezinih sustava unutarnje kontrole i ostalih mehanizama upravljanja.

0.6. Budući da ne postoje zasebni financijski izvještaji za pojedinačne naslove VFO-a, zaključci u sklopu svakog poglavlja ne sačinjavaju revizorsko mišljenje. U poglavljima se tek opisuju važna pitanja karakteristična za svaki naslov VFO-a.

0.7. Sud nastoji iznijeti svoja opažanja jasno i sažeto. Nije uvijek moguće izbjeći uporabu pojmova karakterističnih za EU, njegove politike i proračun ili računovodstvenu i revizorsku struku. Sud je na svojim internetskim stranicama objavio pojmovnik s definicijama i objašnjenjima većine karakterističnih pojmova <sup>(5)</sup>. Pojmovi definirani u pojmovniku označeni su *kurzivom* na mjestu na kojem se prvi put pojavljuju u svakom od poglavlja.

0.8. U ovom su izvješću također prikazani odgovori Komisije (ili, u relevantnim slučajevima, odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na opažanja Suda te bi ih pri čitanju izvješća trebalo uzeti u obzir. Međutim, odgovornost je Suda kao vanjskog revizora iznijeti revizijske nalaze i izvesti nužne zaključke te tako pružiti neovisnu i nepristranu procjenu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija.

<sup>(1)</sup> Članak 13. Ugovora o Europskoj uniji, koji je poznat i kao Ugovor iz Maastrichta (SL C 191, 29.7.1992., str. 1.). Međutim, Europski revizorski sud prvi je put osnovan kao novo tijelo Zajednice zaduženo za provedbu vanjske revizije Ugovorom iz Bruxellesa (SL L 359, 31.12.1977., str. 1.).

<sup>(2)</sup> Članci 285. – 287. (SL C 326, 26.10.2012., str. 169. – 171.).

<sup>(3)</sup> Publikacije su dostupne na internetskim stranicama Suda: [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).

<sup>(4)</sup> Naslov 3. („Sigurnost i građanstvo”) obrađen je u poglavlju 8., a naslov 4. („Globalna Europa”) obrađen je u poglavlju 9. U sklopu analize naslova 3. i 4. ne iznosi se procijenjena stopa pogreške. Sud ne donosi posebnu procjenu rashoda za naslov 6. („Naknade”), kao ni za rashode izvan VFO-a.

<sup>(5)</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY\\_AR\\_2017/GLOSSARY\\_AR\\_2017\\_HR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2017/GLOSSARY_AR_2017_HR.pdf)





## POGLAVLJE 1.

**Izjava o jamstvu i popratne informacije**

## SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I.–XXXI.
Uvod	1.1.–1.5.
Uloga Europskog revizorskog suda	1.1.–1.3.
Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je način ostvarivanja ciljeva politika	1.4.–1.5.
Nalazi revizije za financijsku godinu 2017.	1.6.–1.46.
U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja	1.6.–1.8.
Ključna revizijska pitanja	1.9.
Pravilnost transakcija	1.10.
Revizijom koju je obavio Sud obuhvaćeni su rashodi koje je Komisija prihvatila tijekom 2017.	1.11.–1.15.
Rezultati revizije za 2017. koju je obavio Sud pokazuju da su pogreške ograničene na određena područja proračuna EU-a	1.16.
Način isplate sredstava EU-a utječe na rizik od pogreške	1.17.–1.29.
Stopa pogreške koju je procijenila Komisija na donjem je kraju raspona koji je procijenio Sud	1.30.–1.34.
Pojedinačne komponente procjene koju je dala Komisija nisu uvijek u skladu s nalazima Suda	1.35.–1.36.
Budući ispravci i povrati sredstava uvelike utječu na rizični iznos u trenutku zaključenja	1.37.–1.38.
Procjena koju je Komisija dala za ispravke i povrate sredstava temelji se na usklađenim povijesnim prosječnim vrijednostima	1.39.–1.41.
Potrebno je u većoj mjeri razlikovati učinak preventivnih i korektivnih mjera	1.42.–1.46.
Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje OLAF-u	1.47.–1.51.
Zaključci	1.52.–1.54.
Rezultati revizije	1.53.–1.54.
Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija	

## IZJAVA O JAMSTVU KOJU SUD UPUĆUJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU – IZVJEŠĆE NEOVISNOG REVIZORA

### Mišljenje

- I. Sud je obavio reviziju:
- (a) konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije, koja se sastoji od konsolidiranih financijskih izvještaja <sup>(1)</sup> i izvješća o izvršenju proračuna <sup>(2)</sup> za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2017. i koju je Komisija odobrila 27. lipnja 2018., te
  - (b) zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom, u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

### Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

#### *Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije*

II. Prema mišljenju Suda konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije (EU) za godinu koja je završila 31. prosinca 2017. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje EU-a na dan 31. prosinca 2017. te rezultate poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s Financijskom uredbom i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

### Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

#### Prihodi

#### *Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda povezanih s računovodstvenom dokumentacijom*

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2017. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

#### Plaćanja

#### *Uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom*

IV. Prema mišljenju Suda, uz iznimku učinaka pitanja opisanih u odlomku o osnovi za uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, plaćanja povezana s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2017. u svim su značajnim aspektima zakonita i pravilna.

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

<sup>(2)</sup> Izvješća o izvršenju proračuna također uključuju bilješke s pojašnjenjima.

## Osnova za mišljenje

V. Sud je proveo reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i Kodeksom etike Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima opširnije su opisane u odjeljku ovog izvješća koje se odnosi na odgovornosti revizora. Sud je neovisan u skladu s Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe (IESBA) te je ispunio svoje ostale etičke odgovornosti u skladu s tim standardima i zahtjevima te Kodeksom IESBA-e. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i primjerenima da budu temelj njegova mišljenja.

### *Osnova za uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom*

VI. U rashodima evidentiranim za 2017. godinu koji se odnose na sredstva potrošena na temelju nadoknade troškova <sup>(3)</sup> postoje značajne pogreške. Stopa pogreške koju je Sud procijenio za plaćanja izvršena na temelju nadoknade troškova iznosi 3,7 %. Ukupna stopa pogreške koju je Sud procijenio (2,4 %) i dalje je iznad praga značajnosti, ali nije raširena. U plaćanjima izvršenima na temelju materijalnih prava nije utvrđena značajna stopa pogreške <sup>(4)</sup>.

## Ključna revizijska pitanja

VII. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je Sud proveo nad konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom Europske unije za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje.

### *Sud je procijenio računovodstvenu obradu jamstva Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) za portfelje vlasničkih ulaganja*

VIII. Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) zajednička je inicijativa koju su 2015. <sup>(5)</sup> pokrenuli EU i Grupa EIB-a te mu je cilj poticati ulaganja u cijelom EU-u povećanjem kapaciteta Grupe EIB-a za preuzimanje rizika. U okviru te inicijative iz proračuna EU-a pružit će se jamstvo u iznosu do 16 milijardi eura <sup>(6)</sup> namijenjeno pokrivanju mogućih gubitaka od operacija EFSU-a za ulaganja izvršena u sklopu njegova dijela za infrastrukturu i inovacije te njegova dijela za mala i srednja poduzeća <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Riječ je o iznosu od 46,7 milijardi eura. Više informacija dostupno je u odlomcima 1.19. – 1.21. godišnjeg izvješća Suda za 2017.

<sup>(4)</sup> Riječ je o iznosu od 53,5 milijardi eura. Više informacija izneseno je u odlomku 1.18. godišnjeg izvješća Suda za 2017.

<sup>(5)</sup> Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja (SL L 169, 1.7.2015., str. 1.) („Uredba o EFSU-u”).

<sup>(6)</sup> Jamstvo je povećano na 26 milijardi eura u skladu s izmijenjenom Uredbom o EFSU-u iz prosinca 2017. (Uredba (EU) br. 2017/2396 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. o izmjeni uredaba (EU) br. 1316/2013 i (EU) 2015/1017, SL L 345, 27.12.2017., str. 34.) i Sporazumom o EFSU-u izmijenjenom u ožujku 2018.

<sup>(7)</sup> Vidi odlomke 1.12. – 1.16. godišnjeg izvješća Suda za 2015.

IX. Sud je prijašnjih godina bio usredotočen na ovo područje jer je ustroj EFSU-a otvorio niz složenih računovodstvenih pitanja koja proizlaze iz mehanizama suradnje EU-a i EIB-a. Računovodstveni službenik Komisije obavio je u studenome 2017. savjetovanje sa savjetodavnom stručnom skupinom u vezi s primjerenom računovodstvenom obradom vlasničkih operacija u sklopu dijela za mala i srednja poduzeća za koje EU pruža jamstvo. U skladu s primljenim savjetima, te primjenom stručne prosudbe, računovodstveni službenik Komisije odlučio je da Komisija nema kontrolu nad EFSU-om i da ne dijeli odgovornost za kontrolu nad njime s EIB-om<sup>(8)</sup>. Iz toga proizlazi da se u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2017. jamstvo koje EU pruža EIB-u obrađuje kao:

- (a) obveza za financijsko jamstvo za dužnički portfelj obuhvaćen dijelom za infrastrukturu i inovacije
- (b) financijska rezervacija za dužnički portfelj obuhvaćen dijelom za mala i srednja poduzeća, te
- (c) izvedenica (financijska imovina ili obveza određena po fer vrijednosti na temelju višaka ili manjaka) za oba portfelja vlasničkih ulaganja.

X. Sud je procijenio računovodstvenu obradu jamstva EFSU-a za portfelje vlasničkih ulaganja. Sud smatra da ona ne utječe na istinit i vjeran prikaz u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2017. godinu.

#### *Sud je procijenio obveze za mirovine i ostala primanja zaposlenih*

XI. Bilanca EU-a uključuje obveze za mirovine i ostala primanja zaposlenih u iznosu od 73,1 milijarde eura na kraju 2017. godine. Riječ je o jednoj od najvećih obveza u bilanci, koja čini gotovo jednu trećinu ukupnih obveza za 2017. godinu u iznosu od 236,5 milijardi eura.

XII. Najveći dio tih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih (64,0 milijarde eura) odnosi se na mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije. Tim se obvezama pokrivaju obveze za utvrđena primanja koje su zajamčene člankom 83. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica („Pravilnik o osoblju”) i člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Obveze evidentirane u računovodstvenoj dokumentaciji odgovaraju iznosu koji bi bio uplaćen u mirovinski fond da je takav fond uspostavljen radi isplate postojećih obveza za starosne mirovine<sup>(9)</sup>. Osim starosnih mirovina, njima se pokrivaju i invalidske mirovine i mirovine koje se isplaćuju nadživjelim bračnim drugovima/djeci članova osoblja EU-a. U skladu s člankom 83. Pravilnika o osoblju primanja koja se isplaćuju u okviru mirovinskog sustava terete se na proračun EU-a. Države članice zajedno jamče isplatu tih primanja, a dužnosnici daju doprinose kojima se financira jedna trećina troškova financiranja tog sustava.

XIII. Mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije obavezan je sustav strukovnog mirovinskog osiguranja za dužnosnike EU-a, u okviru kojeg se doprinosi osoblja, kao i institucija i tijela koja ih zapošljavaju, upotrebljavaju u svrhu financiranja budućih mirovina. Osmišljen je na način da usklađivanjem stope doprinosa sustavu i dobi za umirovljenje sam po sebi održava aktuarsku ravnotežu. Brojem i raznolikošću parametara s pomoću kojih se izračunava dugoročna projekcija troškova mirovina naglašava se aktuarska narav tog izračuna, koji obavlja Eurostat na godišnjoj osnovi.

XIV. Sud je u okviru revizije proveo evaluaciju aktuarskih pretpostavki i određivanja vrijednosti obveza za mirovine koje se temelji na tim pretpostavkama. Provjerom su obuhvaćeni brojčani podatci, aktuarski parametri i izračun obveza, kao i prikaz u konsolidiranoj bilanci i bilješkama uz konsolidirane financijske izvještaje. Kao što je navedeno u bilješki 2.9. uz konsolidirane financijske izvještaje, Komisija nastavlja s radom na unaprjeđenju svojih procesa za izračun obveza za primanja zaposlenih, koje će Sud nastaviti pratiti.

<sup>(8)</sup> Upravljačka struktura EFSU-a, kao i uporaba i raspodjela jamstva EU-a mogli bi upućivati na to da je EFSU pod zajedničkom kontrolom. Međutim, prema navodima Komisije, odluke o aktivnostima koje su najrelevantnije za vlasnički instrument dijela za mala i srednja poduzeća ili inicijativu EFSU-a u cjelini ne donose se na temelju jednoglasne suglasnosti te je računovodstveni službenik Komisije zaključio da stoga ne može postojati zajednička kontrola.

<sup>(9)</sup> Vidi međunarodni računovodstveni standard za javni sektor (IPSAS) br. 25 – „Prijanja zaposlenih”. U sklopu mirovinskog sustava dužnosnika i ostalih službenika Europske unije obveze za utvrđena primanja odgovaraju trenutnoj vrijednosti očekivanih budućih plaćanja koja će EU biti dužan izvršiti kako bi namirio obveze za mirovine koje proizlaze iz službe zaposlenika tijekom tekućeg i prethodnih razdoblja.

*Sud je procijenio obračunate troškove prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji*

XV. Procijenjeni prihvatljivi izdatci koji su nastali i koje je potrebno nadoknaditi korisnicima, ali koji još nisu prijavljeni, iznosili su na kraju 2017. 101 milijardu eura (kraj 2016.: 102 milijarde eura). Ti su iznosi evidentirani kao obračunati izdatci <sup>(10)</sup>.

XVI. Sud je ispitao metodologije i sustave kontrole koji se primjenjuju u najvećim glavnim upravama za izradu procjena na kraju godine. Sud je sastavio uzorke računa i isplata pretfinanciranja te proveo reviziju tih elemenata kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja obračuna. Sud je od računovodstvenih službi Komisije zatražio dodatno pojašnjenje u pogledu opće metodologije.

XVII. Sud može zaključiti da konsolidirana bilanca vjerno prikazuje procjenu ukupnog iznosa obračunatih troškova.

*Sud je procijenio mogući učinak povlačenja Ujedinjene kraljevine iz Europske unije na računovodstvenu dokumentaciju za 2017. godinu*

XVIII. Ujedinjena Kraljevina 29. ožujka 2017. službeno je obavijestila Europsko vijeće o svojoj namjeri da se povuče iz Europske unije. Dana 22. svibnja 2017. započeli su pregovori o sporazumu o povlačenju između EU-a i Ujedinjene Kraljevine.

XIX. U dijelu petom („Financijske odredbe”) nacrtu sporazuma o povlačenju od 19. ožujka 2018. u vezi s financijskom nagodbom navodi se da će Ujedinjena Kraljevina podmiriti sve svoje obveze u okviru tekućeg i prethodnih višegodišnjih financijskih okvira kao da je i dalje jedna od država članica.

XX. Sud na temelju navedenoga zaključuje da računovodstvena dokumentacija točno prikazuje proces povlačenja na dan 31. prosinca 2017.

## Ostala pitanja

XXI. Uprava je odgovorna za objavu „ostalih informacija”, koje obuhvaćaju Raspravu o financijskom izvještaju i njegovu analizu, ali ne i konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju ili izvješće Suda o toj dokumentaciji. Mišljenjem Suda o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji nisu obuhvaćene ostale informacije te Sud ne izražava nikakvo jamstvo u njihovu pogledu. Odgovornost je Suda u okviru revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije pročitati ostale informacije i razmotriti jesu li one značajno neusklađene s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom ili saznanjima koja je Sud stekao tijekom revizije, odnosno čini li se njihov prikaz na bilo koji drugi način značajno pogrešnim. Ako Sud zaključi da je došlo do značajnog pogrešnog prikazivanja ostalih informacija, dužan je na odgovarajući način izvijestiti o toj činjenici. U tom pogledu nije utvrđeno ništa o čemu bi Sud izvijestio.

<sup>(10)</sup> Oni se sastoje od obračunatih troškova u iznosu od 64 milijarde eura na strani bilance koja se odnosi na obveze i iznosa od 37 milijardi eura za koji je umanjena vrijednost pretfinanciranja na strani bilance koja se odnosi na imovinu.

## Odgovornosti uprave

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

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

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

XXV. U skladu s Financijskom uredbom (glava IX.) računovodstveni službenik Komisije dužan je podnijeti konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a na reviziju prvo u obliku privremene računovodstvene dokumentacije do 31. ožujka sljedeće godine i potom u obliku završne računovodstvene dokumentacije do 31. srpnja. Financijsko stanje trebalo bi biti istinito i vjerno prikazano već u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji. Stoga je ključno da se sve stavke u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji prikazuju kao konačni izračuni koji će Sudu omogućiti da ispuni svoju zadaću u skladu s glavom X. Financijske uredbe i u zadanim rokovima. Izmjene završne računovodstvene dokumentacije u odnosu na privremenu u pravilu bi se trebale temeljiti isključivo na opažanjima Suda.

## Odgovornosti revizora u pogledu revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije i povezanih transakcija

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

XXVII. Kad je riječ o prihodima, pri ispitivanju vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te procjenjuje sustave Komisije za njihovu obradu do trenutka u kojem se doprinosi država članica zaprima i evidentiraju u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih tijela i analizira tok carinskih pristojbi do trenutka u kojem Komisija zaprimi predmetne iznose i evidentira ih u računovodstvenoj dokumentaciji.

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

XXIX. U skladu s međunarodnim revizijskim standardima i međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Sud u okviru revizije primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- (a) utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima propisanim zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se uzimaju u obzir ti rizici te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu temelj njegovog mišljenja. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijavara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći
- (b) stječe uvid u unutarnju kontrolu koja je relevantna za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnje kontrole
- (c) obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija
- (d) donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost uzrokovana događajima ili uvjetima kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost predmetnog subjekta da nastavi s trajnim poslovanjem. Ako Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost, dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji ili, ako su te informacije neprikladne, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem
- (e) obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja konsolidirane računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji izneseni u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji na način kojim se postiže vjeran prikaz.
- (f) prikuplja dostatne primjerene revizijske dokaze u pogledu financijskih informacija subjekata koji su obuhvaćeni opsegom konsolidacije EU-a kako bi izrazio mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i povezanim transakcijama. Sud je odgovoran za usmjeravanje revizije, nadzor nad njome i njezinu provedbu te snosi isključivu odgovornost za svoje revizorsko mišljenje.

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

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

12. srpnja 2018.

Klaus-Heiner LEHNE

predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

## Uloga Europskog revizorskog suda

1.1. Europski revizorski sud (Sud) neovisni je revizor Europske unije. U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Sud je dužan:

- (a) izraziti mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji EU-a
- (b) provjeriti upotrebljava li se proračun EU-a u skladu s važećim zakonima i propisima
- (c) izvijestiti o ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje sredstava EU-a<sup>(11)</sup>, i
- (d) pružiti savjete o prijedlozima zakonskih akata koji imaju financijski učinak.

1.2. Revizijom koja se obavlja u svrhu davanja *izjave o jamstvu* (pojašnjenje se nalazi u **prilogu 1.1.**) Sud ispunjava prva dva cilja. Revizijom koja se obavlja u pogledu ključnih rashodovnih područja EU-a<sup>(12)</sup> obuhvaćena su i pitanja ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje sredstava. Sud izvješćuje o različitim aspektima sustava koji je Komisija uspostavila kako bi zajamčila da se sredstva EU-a troše na primjeren način<sup>(13)</sup>. Cjelokupno gledajući, revizijama koje Sud obavlja također se dobivaju ključne informacije za mišljenja koja Sud izražava o prijedlozima zakonskih akata.

1.3. U ovom se poglavlju godišnjeg izvješća:

- (a) iznosi kontekst izjave o jamstvu koju daje Sud te prikaz nalaza i zaključaka Suda u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija
- (b) navode informacije o slučajevima u kojima postoji sumnja na prijevaru koje Sud prijavljuje OLAF-u
- (c) donosi sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda (vidi **prilog 1.1.**).

<sup>(11)</sup> Vidi pojmovnik: *dobro financijsko upravljanje*.

<sup>(12)</sup> Vidi dio 2. poglavlja 5., 6. i 7.

<sup>(13)</sup> Vidi poglavlje 3.

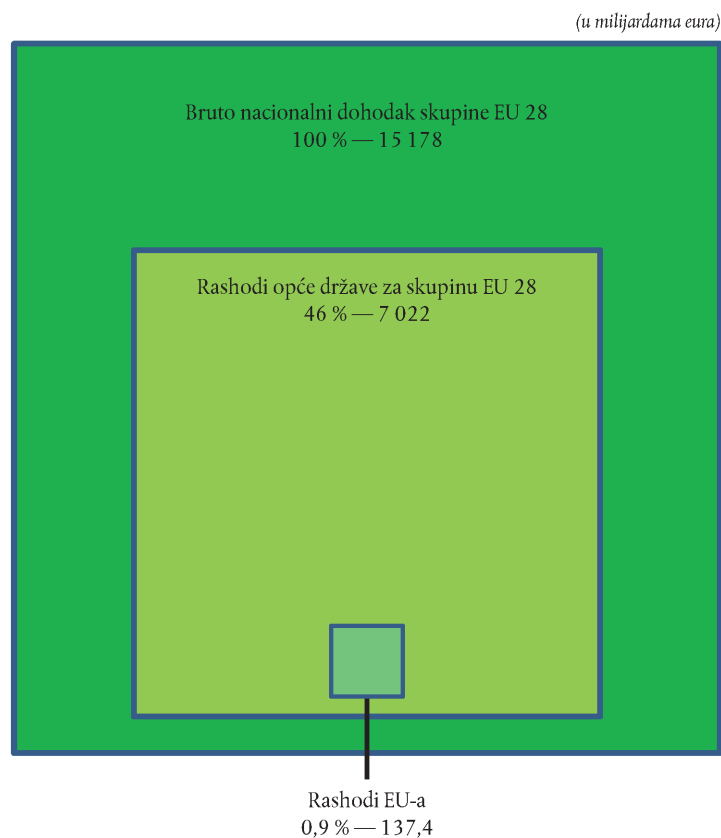


## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

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

1.4. Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je, ali ne i jedini način ostvarivanja ciljeva politika. Ciljevi politika ostvaruju se i uporabom zakonodavstva te slobodnim kretanjem robe, usluga, kapitala i ljudi u cijelom EU-u. Rashodi EU-a za 2017. godinu iznosili su 137,4 milijarde eura<sup>(14)</sup>, odnosno 2,0 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama EU-a i 0,9 % bruto nacionalnog dohotka u EU-u (**okvir 1.1.**).

Okvir 1.1. – Rashodi EU-a za 2017. godinu kao udio u bruto nacionalnom dohotku (BND) i rashodima opće države



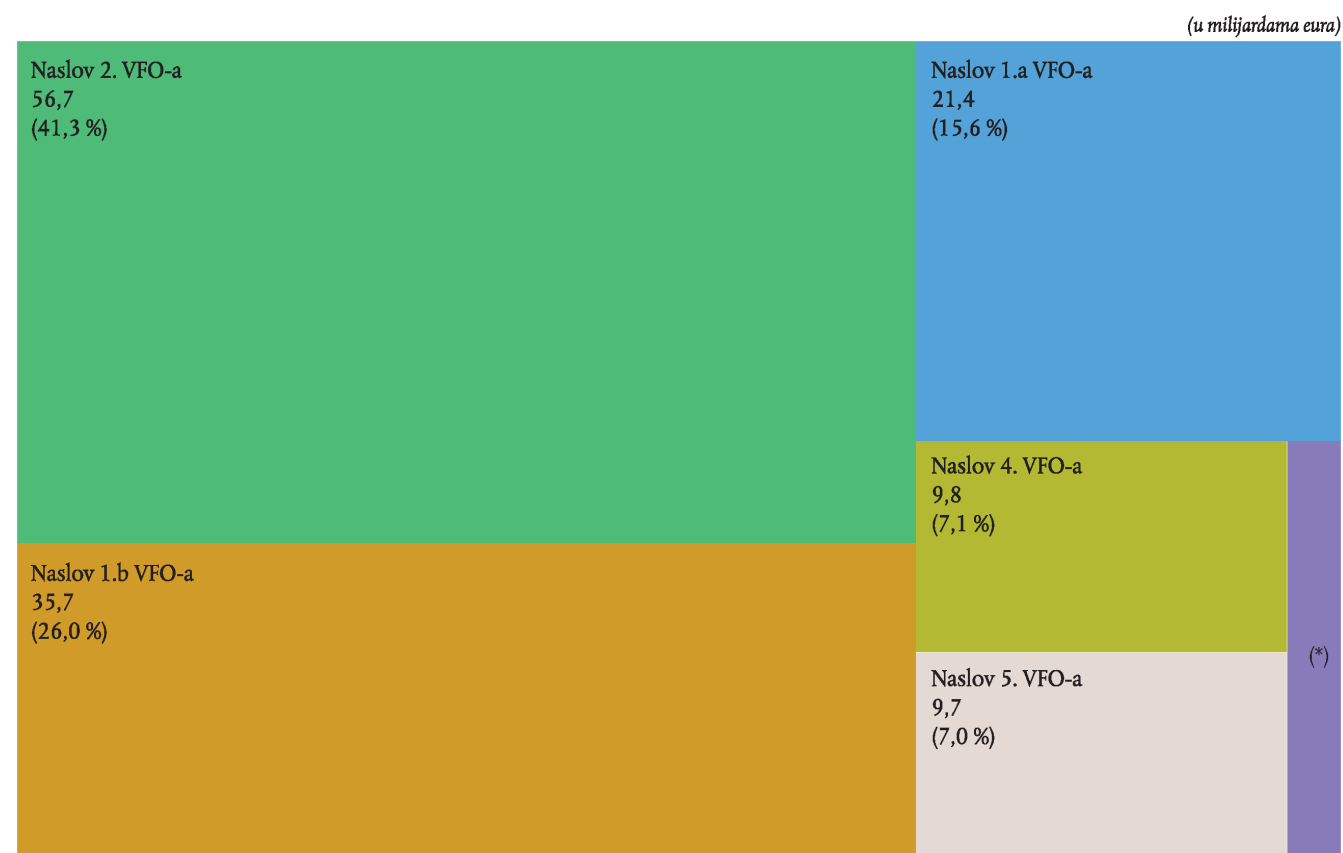
Izvor: za BND država članica: godišnja računovodstvena dokumentacija Europske komisije za 2017. – Prilog A – Prihodi; za rashode opće države po državama članicama: Eurostat – godišnji nacionalni računi; za rashode EU-a: Europska komisija – konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2017.

<sup>(14)</sup> Vidi konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2017. godinu, izvješća o izvršenju proračuna i bilješke, bilješka 4.3., VFO: izvršenje *odobrenih sredstava* za plaćanje.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.5. Sredstva EU-a isplaćuju se korisnicima u obliku ili jednokratnih plaćanja / godišnjih obroka ili niza plaćanja u okviru višegodišnjih programa potrošnje. Plaćanja iz proračuna EU-a za 2017. godinu iznosila su ukupno 137,4 milijarde eura, čime je obuhvaćeno 29,7 milijardi eura pretfinanciranja i 107,7 milijardi eura jednokratnih plaćanja, međuplaćanja ili završnih plaćanja. Kao što je vidljivo iz **okvira 1.2.**, najveći udio proračuna EU-a iskorišten je u području „Prirodni resursi” (56,7 milijardi eura, odnosno 41 % ukupnog proračuna), a zatim u područjima „Kohezija” (35,7 milijardi eura, odnosno 26 % ukupnog proračuna) i „Konkurentnost” (21,4 milijarde eura, odnosno 15,6 % ukupnog proračuna).

Okvir 1.2. – Plaćanja za 2017. po naslovima VFO-a



(\*) Naslov 3. VFO-a 2,9 (2,1 %) + naslov 6. VFO-a i ostalo 1,2 (0,9 %)

Naslov 1.a VFO-a – Konkurentnost za rast i zapošljavanje („Konkurentnost”)  
 Naslov 1.b VFO-a – Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija („Kohezija”)  
 Naslov 2. VFO-a – Prirodni resursi  
 Naslov 3. VFO-a – Sigurnost i građanstvo  
 Naslov 4. VFO-a – Globalna Europa  
 Naslov 5. VFO-a – Administracija

Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**NALAZI REVIZIJE ZA FINACIJSKU GODINU 2017.****U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja**

1.6. Opažanja Suda odnose se na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju<sup>(15)</sup> Europske unije („računovodstvena dokumentacija“) za financijsku godinu 2017. Ona je, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimljena 27. lipnja 2018., odnosno prije zadnjeg dana za podnošenje propisanog Financijskom uredbom<sup>(16)</sup>. Računovodstvenoj dokumentaciji priložena je „Rasprava o financijskom izvještaju i njegova analiza“<sup>(17)</sup>. Ta analiza nije obuhvaćena revizorskim mišljenjem Suda. Međutim, u skladu s revizijskim standardima Sud je procijenio njezinu usklađenost s informacijama u računovodstvenoj dokumentaciji.

1.7. Računovodstvena dokumentacija koju je objavila Komisija pokazuje da su ukupne obveze na dan 31. prosinca 2017. iznosile 236,5 milijardi eura, dok je ukupna imovina iznosila 166,2 milijarde eura. Za 2017. godinu ostvaren je poslovni rezultat u visini od 8,1 milijarde eura.

1.8. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. Opažanja o financijskom i proračunskom upravljanju sredstvima EU-a iznose se u poglavlju 2.

<sup>(15)</sup> Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:

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

<sup>(16)</sup> 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 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.), kako je izmijenjena.

<sup>(17)</sup> Vidi Smjernice za preporučenu praksu 2 (RPG 2) „Rasprava o financijskom izvještaju i njegova analiza“ Odbora za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Ključna revizijska pitanja**

1.9. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje. U skladu s međunarodnim revizijskim standardom br. 701<sup>(18)</sup> Sud izvješćuje o ključnim revizijskim pitanjima u svojoj izjavi o jamstvu.

**Pravilnost transakcija**

1.10. Sud ispituje prihode i rashode EU-a kako bi procijenio jesu li u skladu s važećim zakonima i propisima. Rezultati revizije za prihode izneseni su u poglavlju 4., a za rashode u poglavljima 5. – 10.

*Revizijom koju je obavio Sud obuhvaćeni su rashodi koje je Komisija prihvatila tijekom 2017.*

1.11. U svrhu obavljanja revizije Sud je ispitao transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom EU-a. One obuhvaćaju prijenose financijskih sredstava iz proračuna EU-a krajnjim primateljima tih sredstava, doprinose država članica uplaćene u proračun EU-a i prihode iz drugih izvora. Rashodi se ispituju u trenutku kada krajnji primatelji financijskih sredstava EU-a poduzmu određene radnje ili im nastanu određeni troškovi te kad Komisija prihvati rashode (*prihvaćeni rashodi*). U praksi to znači da statistički skup transakcija koje Sud obrađuje obuhvaća međuplaćanja i završna plaćanja. Sud nije ispitao sredstva za pretfinanciranje, osim ako su ta sredstva odobrena tijekom 2017.

---

<sup>(18)</sup> Otkad je 2015. godine uveden međunarodni revizijski standard br. 701, revizori su dužni izvješćivati o ključnim revizijskim pitanjima.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

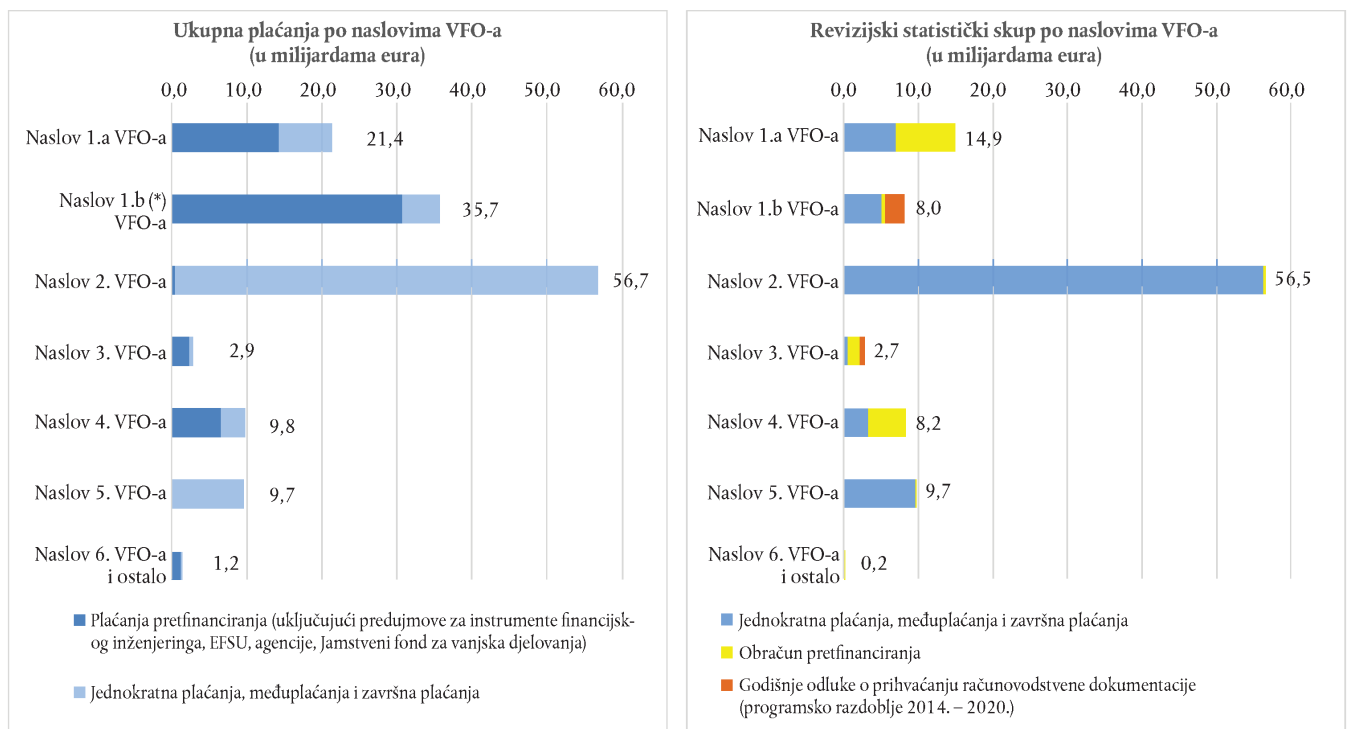
1.12. Europski parlament i Vijeće uveli su nekoliko promjena u sektorsko zakonodavstvo za razdoblje 2014. – 2020. u području „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” (vidi odlomke 6.5. – 6.10.) u odnosu na pravila koja su se primjenjivala u razdoblju 2007. – 2013. Najvažnija je promjena ta da tijela država članica zadužena za provedbu programa sada svake godine moraju podnositi dokumentaciju o jamstvu, koja uključuje računovodstvenu dokumentaciju i kojom su obuhvaćeni rashodi potvrđeni Komisiji u predmetnoj računovodstvenoj godini. Komisija prihvaća računovodstvenu dokumentaciju ako ona prema mišljenju revizijskog tijela pruža potpun, točan i istinit prikaz. Komisija procjenjuje dokumentaciju o jamstvu kako bi zajamčila da je *stopa preostale pogreške* za svaki program ispod praga značajnosti od 2% i po potrebi primjenjuje financijske ispravke.

1.13. Izmjene sektorskog zakonodavstva za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” utječu na ono što Komisija smatra „prihvaćenim rashodima” u tom području. Slijedom toga, statistički skup koji je Sud obuhvatio revizijom tog naslova VFO-a razlikuje se od statističkih skupova iz prethodnih godina te uključuje završna plaćanja (uključujući odobrena sredstva za pretfinanciranje) za razdoblje 2007. – 2013. i rashode obuhvaćene računovodstvenom dokumentacijom koju Komisija prihvaća na godišnjoj razini za razdoblje 2014. – 2020. (vidi odlomke 2. – 6. **priloga 1.1.** i odlomke 6.16. – 6.19.). Drugim riječima, Sud je ispitao transakcije za koje su na razini država članica provedene sve relevantne korektivne mjere.

1.14. Međuplaćanja izvršena 2017. u okviru naslova 1. b VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. iznosila su približno 21 milijardu eura. Sud će uključiti ta međuplaćanja i plaćanja sredstava za pretfinanciranje u statistički skup u jednoj od narednih godina, nakon što ih Komisija prihvati i odobri donošenjem godišnje odluke o zaključenju.

**1.13.** *Komisija napominje da se na odobrene rashode i dalje po potrebi mogu primijeniti financijskih ispravci u kasnijim godinama, primjerice nakon njezinih naknadnih revizija i provjera.*

Okvir 1.3. – Usporedba statističkog skupa koji je Sud obuhvatio revizijom za 2017. i proračuna EU-a za 2017. po naslovima VFO-a



(\*) Za naslov 1.b VFO-a, iznos od 30,7 milijardi eura pretfinanciranja uključuje međuplaćanja za programska razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. u vrijednosti od 21,7 milijardi eura. U skladu s pristupom koji Sud primjenjuje za to područje ta plaćanja ne čine dio statističkog skupa obuhvaćenog revizijom za godišnje izvješće za 2017.

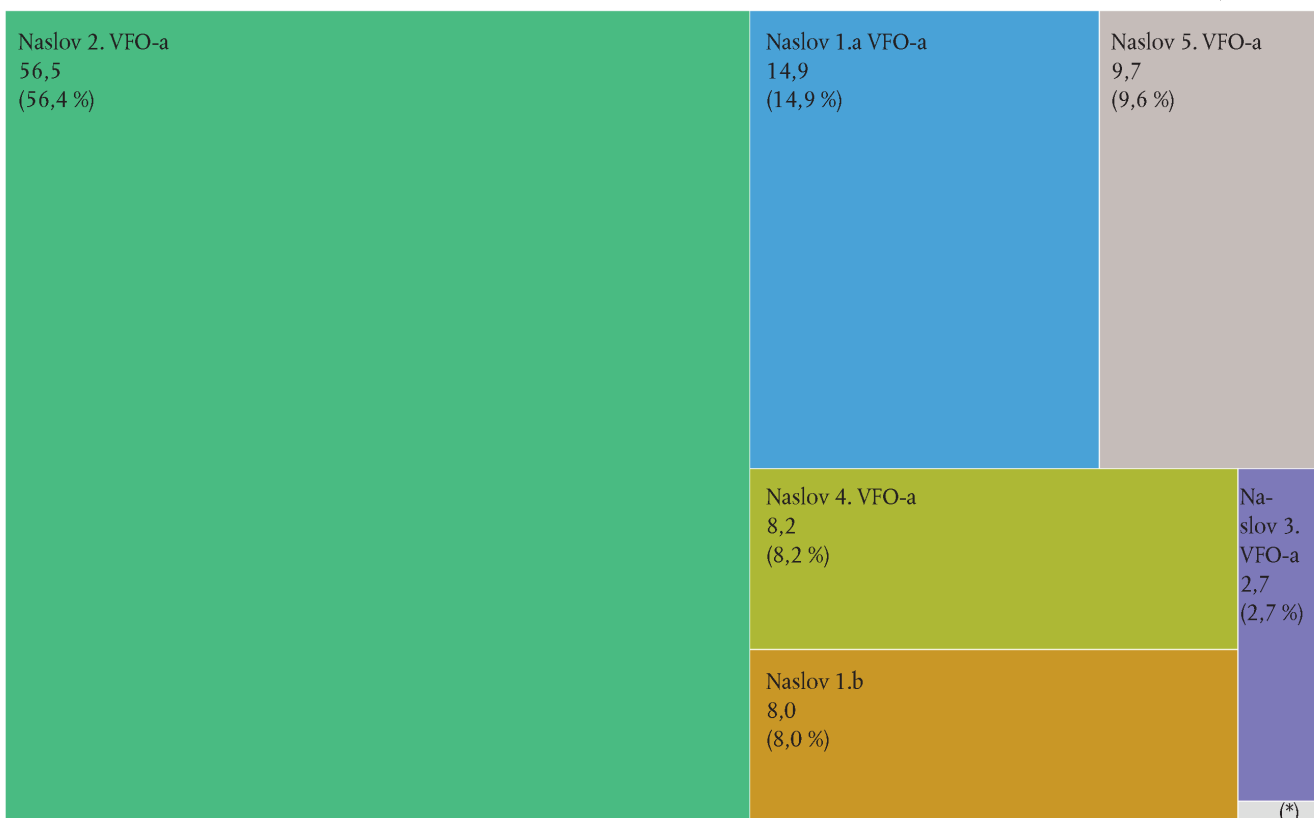
Izvor: Sud.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.15. U **okviru 1.3.** detaljno se prikazuje statistički skup koji je Sud obuhvatio revizijom za 2017. raščlanjen na jednokratna plaćanja, međuplaćanja (ako ih je Komisija prihvatila) i završna plaćanja, odobrenja sredstava za pretfinanciranje i godišnje odluke o prihvatanju računovodstvene dokumentacije. Sud je revizijom za 2017. obuhvatio transakcije u ukupnoj vrijednosti od 100,2 milijarde eura. Ove godine područje „Prirodni resursi” ima najveći udio u cjelokupnom statističkom skupu (57%), dok naslovu 1.b VFO-a „Kohezija”, za razliku od prethodnih godina, pripada razmjerno mali udio (otprilike 8%) (**okvir 1.4.**).

Okvir 1.4. – Prikaz revizijskog statističkog skupa za 2017. po naslovima VFO-a

(u milijardama eura)



(\*) Naslov 6. VFO-a i ostalo 0,2 (0,2 %)

Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

Rezultati revizije za 2017. koju je obavio Sud pokazuju da su pogreške ograničene na određena područja proračuna EU-a

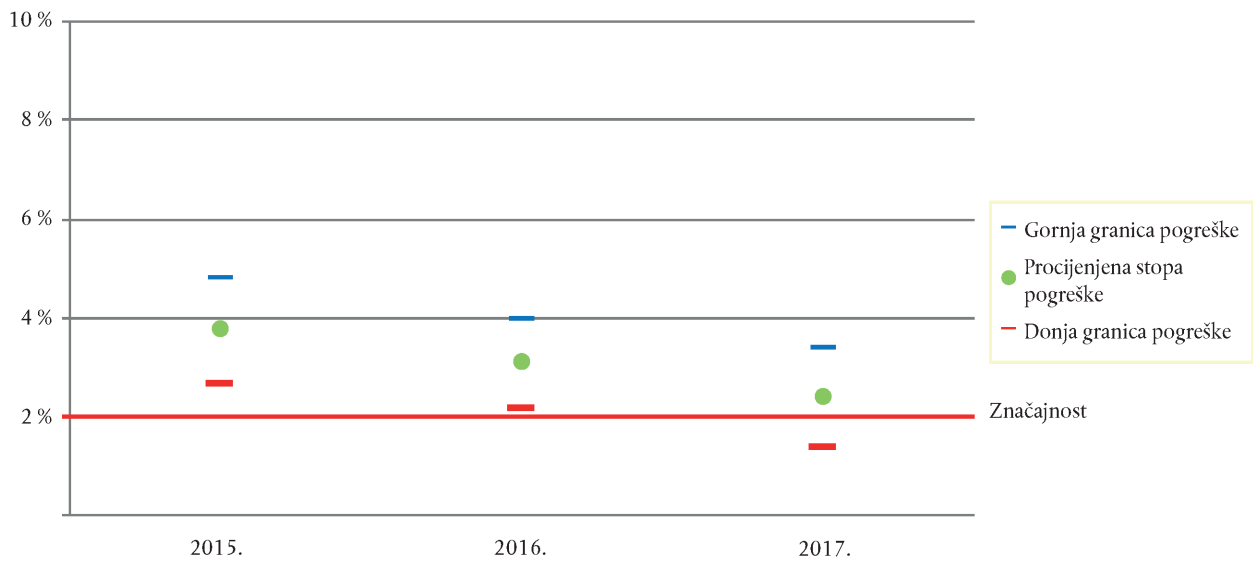
1.16. Kad je riječ o pravilnosti prihoda i rashoda EU-a, Sud je došao do sljedećih ključnih nalaza:

- (a) u приходима nisu postojale značajne pogreške. Sustavi povezani s приходима općenito su bili djelotvorni, ali ključne unutarnje kontrole *tradicionalnih vlastitih sredstava* koje je Sud procijenio na razini Komisije i u određenim državama članicama bile su djelomično djelotvorne (odlomak 4.21.)
- (b) kad je riječ o rashodima, ukupni revizijski dokazi koje je prikupio Sud upućuju na to da je stopa pogreške bila značajna. Sud procjenjuje da ukupna stopa pogreške u rashodima iznosi 2,4 %, no značajne pogreške postojale su najvećim dijelom u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova, koji čine otprilike 47 % statističkog skupa obuhvaćenog revizijom. Ukupna stopa pogreške koju je Sud procijenio smanjila se u odnosu na prethodne godine (**okvir 1.5.**).

1.16.

- (b) Komisija sa zadovoljstvom napominje da je ove godine zabilježeno dodatno znatno poboljšanje rezultata.

Okvir 1.5. – Procijenjena stopa pogreške (2015. – 2017.)



Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## Način isplate sredstava EU-a utječe na rizik od pogreške

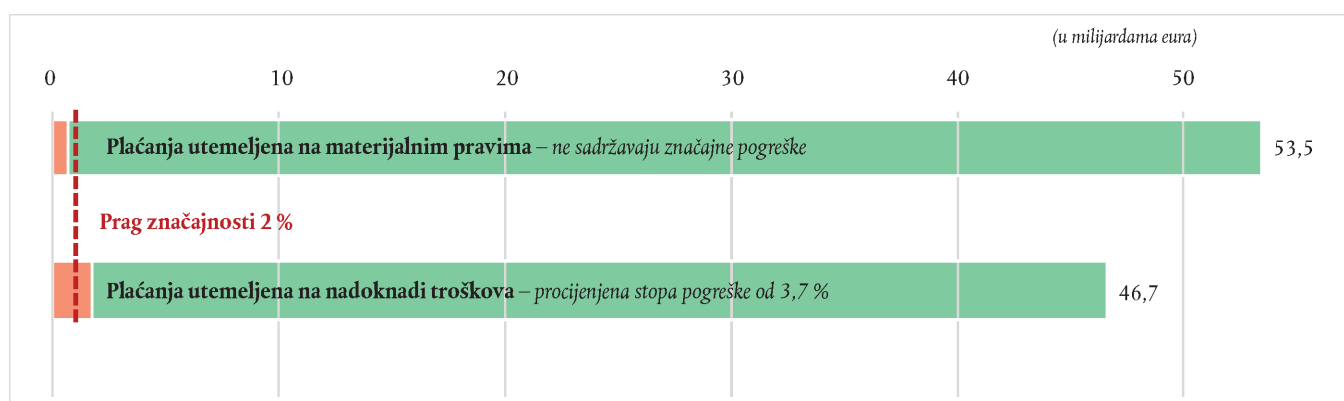
1.17. Zbog razvojnih promjena u rezultatima revizija koje obavlja Sud ukupna procijenjena stopa pogreške više nije jedini temelj izjave Suda o jamstvu. Rezultati revizije koju je Sud proveo za 2017. potvrđuju njegove nalaze iz 2015. i 2016.: naime, način isplate sredstava EU-a utječe na rizik od pogreške. Općenito govoreći, Sud je utvrdio da u rashodima utemeljenima na materijalnim pravima<sup>(19)</sup> nije bilo značajnih pogrešaka, dok su u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova takve pogreške i dalje postojale (**okvir 1.6.**).

**1.17.** Rezultati u pogledu zakonitosti i pravilnosti poboljšavaju se iz godine u godinu. Komisija smatra da je to posljedica mjera koje su Komisija i države članice poduzele u cilju dodatnog poboljšanja upravljanja sredstvima (vidjeti odgovore Komisije na točke 6.26., 7.10. i 7.11.).

<sup>(19)</sup> Rashodi utemeljeni na materijalnim pravima obuhvaćaju administrativne rashode.



Okvir 1.6. – U plaćanjima utemeljenima na materijalnim pravima za 2017. godinu nije bilo značajnih pogrešaka



Izvor: Sud.

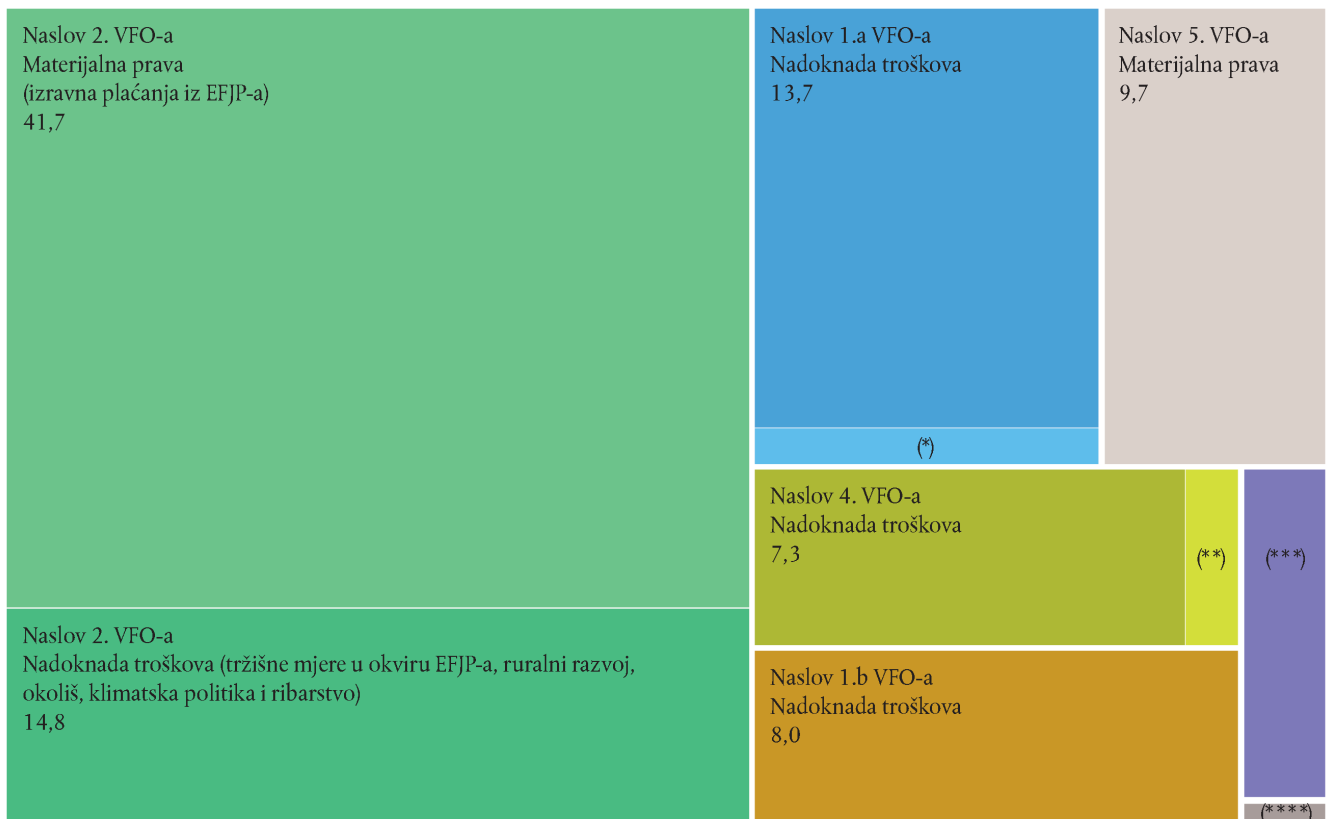
#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

##### U plaćanjima utemeljenima na materijalnim pravima nije bilo značajnih pogrešaka

1.18. Sud je procijenio da stopa pogreške u rashodima utemeljenima na materijalnim pravima (isključujući određene programe ruralnog razvoja) ne prelazi prag značajnosti od 2 % koji Sud smatra relevantnim, baš kao ni 2016. Kad je riječ o rashodima utemeljenima na materijalnim pravima, korisnici primaju plaćanja ako ispune određene uvjete. U takvim plaćanjima javlja se manji rizik od pogreške pod uvjetom da postavljeni uvjeti nisu prekomjerno složeni. Takvim su plaćanjima (**okvir 1.7.**) obuhvaćene studentske i istraživačke stipendije (naslov 1.a VFO-a – poglavlje 5.), *izravna potpora* poljoprivrednicima (naslov 2. VFO-a – poglavlje 7.) te *proračunska potpora* zemljama nečlanicama EU-a (naslov 4. VFO-a – poglavlje 9.). Administrativna plaćanja uglavnom se sastoje od plaća i mirovina javnih službenika EU-a (naslov 5. VFO-a – poglavlje 10). Općenito govoreći, rashodi utemeljeni na materijalnim pravima čine približno 53 % statističkog skupa koji je Sud obuhvatio revizijom.

Okvir 1.7. – Detaljan prikaz rashoda iz proračuna EU-a utemeljenih na nadoknadi troškova i na materijalnim pravima po naslovima VFO-a

(u milijardama eura)



(\*) Naslov 1.a VFO-a – Materijalna prava 1,2

(\*\*) Naslov 4. VFO-a – Materijalna prava 0,9

(\*\*\*) Naslov 3. VFO-a – Nadoknada troškova 2,7

(\*\*\*\*) Naslov 6. VFO-a i ostalo – Nadoknada troškova 0,2

Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## U rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova i dalje postoje značajne pogreške

1.19. Ako su postavljeni uvjeti složeni, Sud je utvrdio povećani rizik od pogreške. To se odnosi na rashode utemeljene na nadoknadi troškova i na mali udio rashoda utemeljenih na materijalnim pravima na koje se primjenjuju složeni uvjeti (određeni programi ruralnog razvoja). Ta vrsta visokorizičnih rashoda čini približno 47 % statističkog skupa koji je Sud obuhvatio revizijom. Sud procjenjuje da stopa pogreške u toj vrsti rashoda iznosi 3,7 % (2016.: 4,8 %), što je znatno iznad praga značajnosti od 2 % (okvir 1.6.).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.20. Rashodi utemeljeni na nadoknadi troškova obuhvaćaju zahtjeve korisnika za povrat prihvatljivih troškova koji su im nastali. U tu svrhu ti korisnici moraju pružiti informacije kojima potvrđuju da provode aktivnost koja je prihvatljiva za potporu i kojima se prikazuju nastali troškovi za koje imaju pravo na nadoknadu. Pri tome se moraju pridržavati složenih pravila kojima se određuje za što se može podnijeti zahtjev (prihvatljivost) i kako troškovi trebaju nastati. Takva složenost vodi do pogrešaka koje doprinose zaključku koji je Sud donio za naslove 1.a VFO a „Konkurentnost” (odlomci 5.31. i 5.32.), 1.b „Kohezija” (odlomci 6.73. – 6.76.) i 2. „Prirodni resursi” (odlomci 7.40. i 7.41.).

1.21. Većina financijskih sredstava EU-a koja su utemeljena na nadoknadi troškova ulaže se u istraživačke projekte („Konkurentnost”), programe osposobljavanja („Kohezija”), projekte u području regionalnog i ruralnog razvoja („Kohezija” i „Ruralni razvoj”) i razvojne projekte („Globalna Europa”). Kao što je vidljivo iz **okvira 1.8.**, najveći udio u stopi pogreške koju je Sud procijenio za 2017. godinu za rashode utemeljene na nadoknadi troškova zauzimaju područja „Tržišne mjere u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo” te „Konkurentnost”, a zatim slijede područja „Kohezija” i „Globalna Europa”. Takav je raspored drukčiji nego prethodnih godina. To se uglavnom može pripisati malom iznosu prihvaćenih rashoda u području „Kohezija”.

## ODGOVORI KOMISIJE

**1.20.** Komisija napominje da rashodi na temelju nadoknada obuhvaćaju rashode nadoknađene na temelju stvarnih troškova i na temelju pojednostavljenih troškovnih opcija. Europski revizorski sud (Sud) potvrdio je u prethodnim godinama da je u projektima provedenima na temelju pojednostavnjenih opcija obračuna troškova manja mogućnost pogreške. Pojednostavnjene opcije obračuna troškova predstavljaju znatan postotak operacija ESF-a, EFRR-a i KF-a (vidjeti odgovor Komisije na točku 6.77.).

U nacrtu Prijedloga skupne uredbe, koji je rezultat političkog dogovora između Vijeća i Parlamenta, znatno se proširuje područje primjene i primjenjivost pojednostavnjenih opcija obračuna troškova i isplata na temelju uvjeta. U zakonodavnom prijedlogu Komisije za razdoblje 2021.–2027. predviđaju se daljnje mogućnosti za uporabu pojednostavnjenih opcija obračuna troškova i plaćanja na temelju uvjeta kako bi se kompleksnost dodatno smanjila.

Okvir 1.8. – Udio svakog od naslova VFO-a u procijenjenoj stopi pogreške u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova (%) za 2017.



Izvor: Sud.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

##### U rashodima u područjima „Konkurentnost”, „Kohezija” i „Prirodni resursi” Sud je utvrdio značajnu stopu pogreške

1.22. Ove je godine Sud dao posebnu procjenu za četiri naslova VFO-a: „Konkurentnost”, „Kohezija”, „Prirodni resursi”, i „Administrativni rashodi”. Sud ne procjenjuje stopu pogreške za ostala rashodovna područja, uključujući za naslov 3. VFO-a (poglavlje 8.) i 4. (poglavlje 9.). Rashodi obuhvaćeni izjavom Suda o jamstvu u tim područjima iznosili su ukupno 11,1 milijardu eura (11,1 % rashoda koje je Sud obuhvatio revizijom). Revizije koje je Sud proveo u tim područjima i dalje doprinose ukupnim zaključcima Suda za 2017. godinu.

1.23. „Konkurentnost” (poglavlje 5.): u rashodima postoje značajne pogreške. Oko 90 % rashoda u tom području utemeljeno je na nadoknadi troškova te pogreške koje se pojavljuju u osnovi odražavaju različite kategorije neprihvatljivih troškova (posebno troškova za osoblje i ostalih troškova, neprihvatljivih projekata i korisnika).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

1.24. „Kohezija” (poglavlje 6.): Nadoknade troškova najčešći su oblik rashoda u tom području. Glavna vrsta pogreške koju su otkrila revizijska tijela bili su neprihvatljivi troškovi. Na takve su pogreške tijela država članica u pravilu primjenjivala ispravke kako bi se stope preostale pogreške za relevantne programe smanjile na razinu ispod praga značajnosti od 2 %. Međutim, Sud je također utvrdio pogreške koje revizijska tijela nisu otkrila, uključujući, u slučaju jednog revizijskog tijela, neprihvatljive primatelje koji su financirani preko financijskih instrumenata. Ni relevantna tijela država članica ni Komisija nisu primijenili nikakve ispravke u slučaju tih pogrešaka. Na temelju pogrešaka koje su otkrili ili revizijska tijela ili sam Sud te uzimajući u obzir sve relevantne financijske ispravke, Sud procjenjuje da je stopa pogreške u tom području značajna.

1.25. „Prirodni resursi” (poglavlje 7.): promatrano u cijelosti, u tom području postoje značajne pogreške. Međutim, izravna plaćanja iz EFJP-a čine približno tri četvrtine rashoda u tom području i u njima nema značajnih pogrešaka. Izravna plaćanja poljoprivrednicima utemeljena su na materijalnim pravima te se na njih primjenjuju pojednostavnjena pravila o prihvatljivosti zemljišta i djelotvoran sustav *ex ante* kontrola (IAKS), kojim se omogućuju automatizirane unakrsne provjere u različitim bazama podataka. U drugim područjima potrošnje (ruralni razvoj, tržišne mjere u okviru EFJP-a, okoliš, klimatska politika i ribarstvo) Sud i dalje nailazi na postojano visoku stopu pogreške. Rashodi u tim područjima uglavnom nastaju u obliku nadoknade troškova. Neprihvatljivi korisnici, projekti ili rashodi te neprihvatljive aktivnosti čine otprilike dvije trećine procijenjene stope pogreške u okviru tog naslova VFO-a.

1.26. „Administracija” (poglavlje 10.): u ovom području ne postoje značajne pogreške. Većinu rashoda u tom području čine plaće, mirovine i naknade koje isplaćuju institucije i tijela EU-a.

**1.24.** Komisija napominje da ocjena Europskog revizorskog suda u vezi sa stopom pogreške za kohezijsku politiku ove godine upućuje na znatan napredak, uzimajući u obzir sve financijske ispravke koje su programska tijela već provela. Na odobrene rashode i dalje se po potrebi mogu primijeniti financijski ispravci u kasnijim godinama, primjerice nakon naknadnih revizija i provjera Komisije.

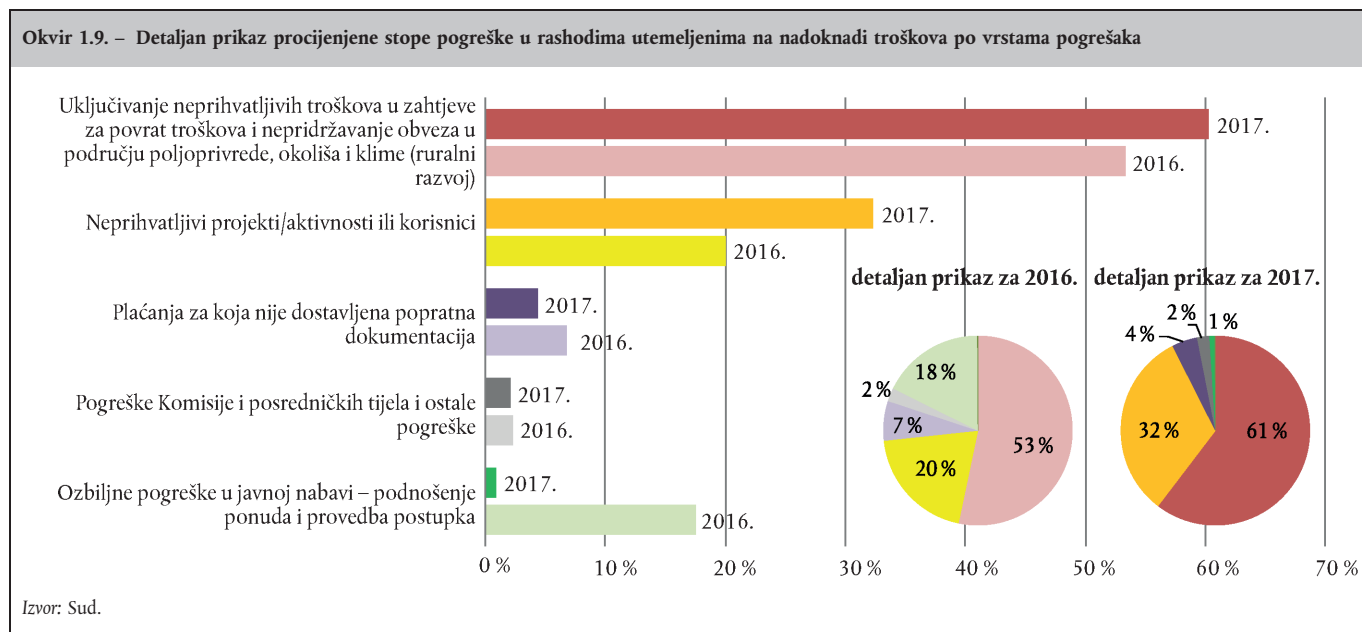
Pojednostavnjenje je najdjelotvorniji način smanjenja troškova i opterećenja povezanih s kontrolom te rizika od pogreške. U područjima politike na koja se primjenjuje dobar sustav upravljanja i kontrole te manje složena pravila o prihvatljivosti manja je i mogućnost pogreške (vidjeti odgovor Komisije na točku 1.20.).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje imaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške za rashode utemeljene na nadoknadi troškova**

1.27. Ove je godine Sud usmjerio veću pozornost na vrste pogrešaka utvrđenih u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova jer upravo u njima i dalje postoje značajne pogreške. U **okviru 1.9.** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške od 3,7 % u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova za 2017. godinu, po vrstama pogrešaka. Prikazani su i usporedivi podatci iz procjene za 2016. godinu (4,8 %) <sup>(20)</sup>.



1.28. Kao i 2016. godine, najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške za 2017. imaju pogreške u vezi s prihvatljivošću (tj. neprihvatljivi troškovi u zahtjevima za povrat troškova, nepriдрžavanje obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime (ruralni razvoj) i neprihvatljivi projekti / neprihvatljive aktivnosti ili neprihvatljivi korisnici). Međutim, njihov učinak znatno se povećao u odnosu na 2016. (2017.: 93 %, 2016.: 73 %). To se može pripisati činjenici da je Sud ove godine utvrdio vrlo malo pogrešaka u vezi s javnom nabavom.

**1.28.** Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

Komisija smatra da nepoštovanje poljoprivredno-okolišnih i klimatskih obveza nije nužno pitanje prihvatljivosti. Primjenjuje se razmjerna sankcija, koja samo iznimno i u ograničenom broju slučajeva može dosegnuti 100 %. Vidi i točku 7.19.

<sup>(20)</sup> Predmetne vrijednosti nisu bile objavljene u okviru 1.6. godišnjeg izvješća za 2016.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

1.29. Za razliku od 2016., udio koji su ozbiljne pogreške u vezi s javnom nabavom imale u stopi pogreške koju je procijenio Sud bio je manji od 1 % (2016.: 18 %). To se može objasniti razmjerno niskom razinom prihvaćenih rashoda u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda (odlomak 6.18.). Rezultati prethodnih revizija koje je Sud proveo pokazuju da se u tim fondovima češće pojavljuju pogreške u vezi s postupcima javne nabave.

**Stopa pogreške koju je procijenila Komisija na donjem je kraju raspona koji je procijenio Sud**

1.30. Člankom 317. UFEU-a propisano je da Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a i da upravlja rashodima EU-a u suradnji s državama članicama <sup>(21)</sup>. Komisija predstavlja svoje djelovanje u trima izvješćima koja zajedno čine „objedinjeni paket financijskih izvješća” <sup>(22)</sup>:

- (a) konsolidirana računovodstvena dokumentacija EU-a (privremena u ožujku, završna u lipnju)
- (b) godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju (nema privremene inačice, završna u lipnju)
- (c) izvješće o mjerama poduzetima na temelju preporuka iz razrješnice za prethodnu financijsku godinu (srpanj).

1.31. U skladu sa svojom strategijom za razdoblje 2018. – 2020. Sud je odlučio da će pri izražavanju jamstva primijeniti pristup koji se temelji na potvrđama trećih strana, što znači da se kao osnovom za jamstvo namjerava koristiti izjavom (uprave) Komisije. Temelj za to čini iskustvo koje je Sud stekao primjenjujući takav pristup pri reviziji pouzdanosti računovodstvene dokumentacije od 1994. godine nadalje. Kad je riječ o pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, Sud surađuje s Komisijom na utvrđivanju uvjeta potrebnih za napredak prema primjeni takvog pristupa. Važan element čini pravodobna dostupnost informacija, kako za njihovo prikupljanje tako i za reviziju <sup>(23)</sup>.

1.29. Komisija ističe da su njezine razne preventivne i korektivne mjere u okviru njezina akcijskog plana iz 2013. o javnoj nabavi kao i posebni ex ante uvjeti u vezi s javnom nabavom, koji su uvedeni u pravni okvir za europske strukturne i investicijske fondove za razdoblje 2014.–2020., isto tako doprinijeli uklanjanju nedostataka utvrđenih u tom području.

1.31. Komisija podržava ideju razvoja u skladu s kojom bi se u većoj mjeri iskoristile informacije o zakonitosti i pravilnosti koje dostavljaju subjekti nad kojima se provodi revizija, uključujući poduzete korektivne mjere i kvalitativne elemente, uz uvažavanje specifičnosti različitih područja politike, uključujući višegodišnji karakter. Međutim, u ovoj fazi, potrebna su daljnja objašnjenja u pogledu točnih učinaka ili posljedica pristupa izražavanja jamstva na temelju potvrda trećih strana za Komisiju, tijela država članica i korisnike, posebno u pogledu troškova, administrativnog opterećenja i rokova.

<sup>(21)</sup> Članak 317. UFEU-a:

Komisija izvršava proračun u suradnji s državama članicama u skladu s odredbama uredaba donesenih na temelju članka 322., na vlastitu odgovornost i u granicama odobrenih proračunskih sredstava, vodeći pritom računa o načelima dobrog financijskog upravljanja. Države članice surađuju s Komisijom kako bi osigurale da se odobrena proračunska sredstva koriste u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja.

<sup>(22)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package_en.cfm)

<sup>(23)</sup> Vidi tematsko izvješće br. 27/2016 „Upravljanje u Europskoj komisiji – provodi li se najbolja praksa?”, 2. preporuka točka (f).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.32. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju Komisija iznosi procjenu rizičnih iznosa. Rizični iznos u trenutku plaćanja iznos je koji je Komisija procijenila kao onaj koji nije isplaćen u skladu s važećim pravilima u trenutku plaćanja. Riječ je o vrijednosti koja je najbliža stopi pogreške koju procjenjuje Sud.

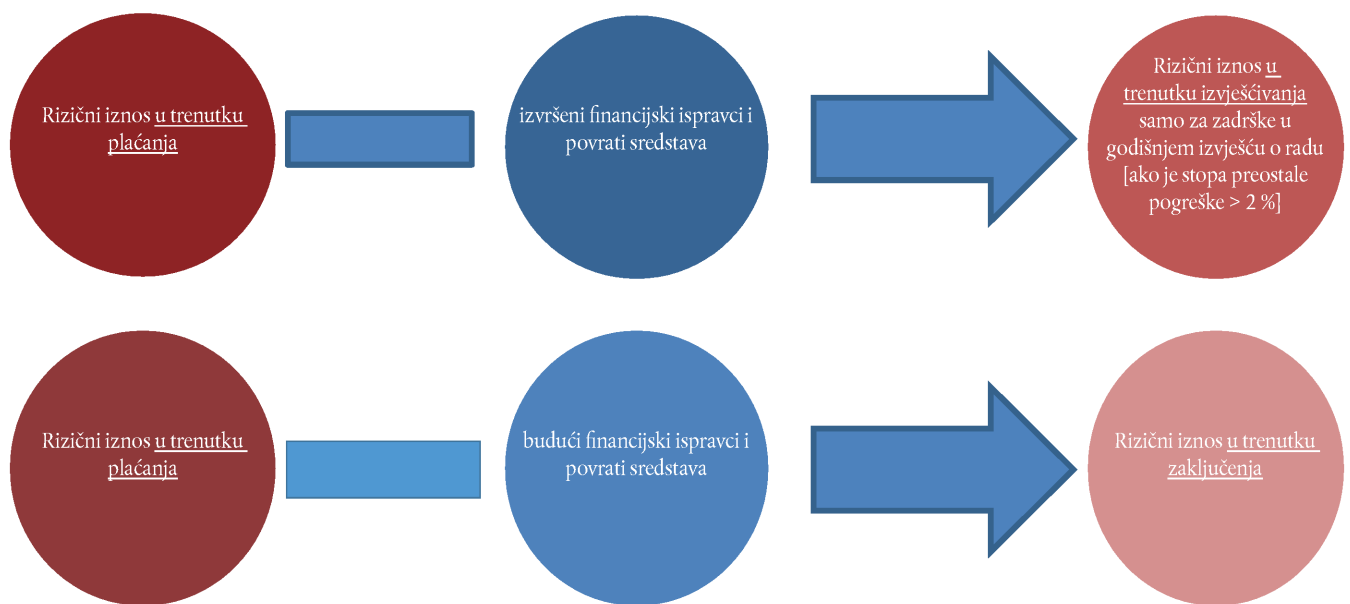
1.33. Povrh rizičnog iznosa u trenutku plaćanja Komisija iznosi i druge pokazatelje pravilnosti. U **okviru 1.10.** prikazan je odnos između rizičnog iznosa u trenutku plaćanja i drugih pokazatelja.

## ODGOVORI KOMISIJE

**1.32.** Komisija je postigla napredak u pogledu ograničenja ukupne stope pogreške pri plaćanju.

Osim toga, procjenjuje se da je ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja za 2017., predstavljen u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju, manji od 2 % ukupnih relevantnih rashoda, nakon što se uzmu u obzir procijenjeni budući ispravci.

Okvir 1.10. – Odnos između rizičnog iznosa u trenutku plaćanja i rizičnog iznosa u trenutku izvješćivanja / ukupnog rizičnog iznosa u trenutku zaključenja



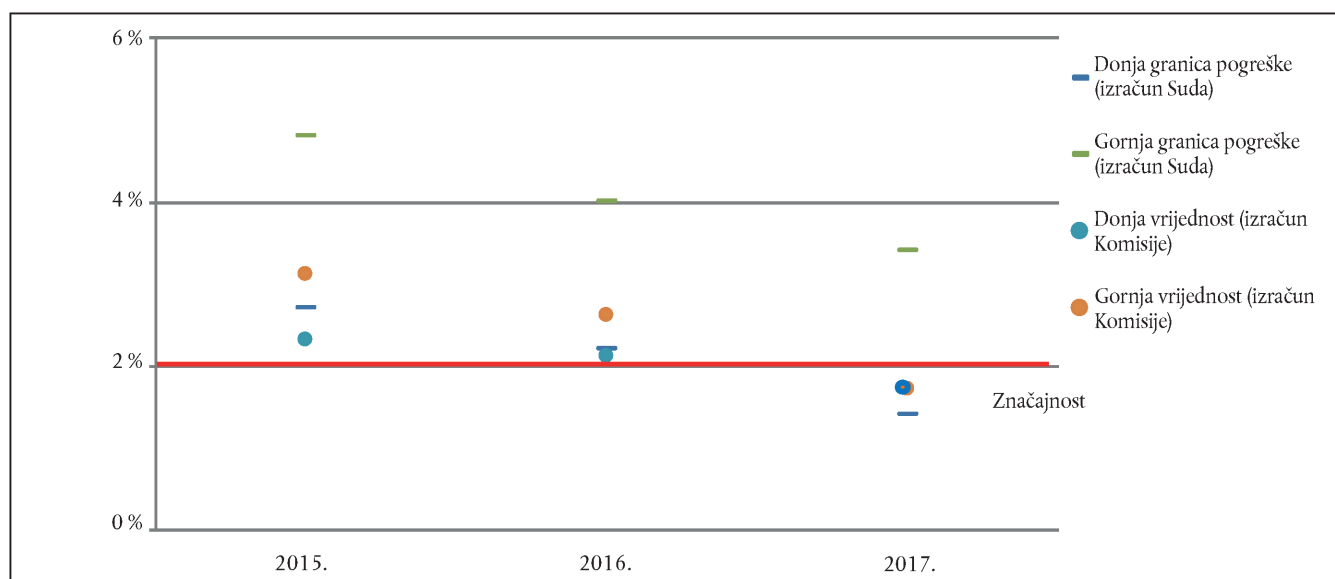
Izvor: Komisija – Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2016., str. 71.

1.34. U **okviru 1.11.** uspoređuju se podatci Komisije o rizičnom iznosu u trenutku plaćanja s rasponom stope pogreške koju je procijenio Sud. Na godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju ne primjenjuje se isti postupak kao za konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a, čija se privremena inačica dostavlja Sudu krajem ožujka. Stoga Sud ne provjerava iznesene informacije služeći se samim izvješćem. Rizični iznos u trenutku plaćanja koji je Komisija izračunala za 2017. i navela u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju na donjem je kraju raspona koji je procijenio Sud i iznosi 1,7 % (za usporedbu, 2016. vrijednosti su bile 2,1 % – 2,6 %). Sud je procijenio stopu pogreške na 2,4 % (2016.: 3,1 %), u rasponu od 1,4 % do 3,4 %.

**1.34.** Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju donosi se sredinom lipnja u skladu s Financijskom uredbom te se za rizični iznos u trenutku plaćanja koji je naveo Sud temelji na detaljnim podacima iz godišnjih izvješća o radu glavnih direktora. Godišnja izvješća o radu u načelu se Sudu stavljaju na raspolaganje čim se potpišu. Za pripremu godišnjih izvješća o radu i Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju potrebno je imati dovoljno vremena kako bi se preispitali i procijenili ključni podaci koje su dostavile države članice.



Okvir 1.11. – Procjena rizičnog iznosa u trenutku plaćanja koju je dala Komisija u usporedbi sa stopom pogreške koju je procijenio Sud



Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

Pojedinačne komponente procjene koju je dala Komisija nisu uvijek u skladu s nalazima Suda

1.35. Komisija se služi izjavama o jamstvu koje ravnatelji njezinih glavnih uprava daju u godišnjim izvješćima o radu tih uprava kao osnovom za ukupnu procjenu zakonitosti i pravilnosti. Poglavlja 4. – 10. sadržavaju odjeljak o odabranim godišnjim izvješćima o radu, u kojemu Sud iznosi procjenu njihove usklađenosti s vlastitim nalazima.

1.35. Godišnja izvješća o radu ključna su izvješća glavnih direktora o izvršavanju njihovih dužnosti upućena Kolegiju povjerenika. U njima se navode pojedinosti o rezultatima u pogledu općih i posebnih ciljeva utvrđenih u strateškim planovima i planovima upravljanja glavnih uprava. Uključuju i rezultate u području upravljanja financijama, interne kontrole i upravljanja organizacijom.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.36. Pokazatelji pravilnosti (brojčane vrijednosti prikazane u godišnjim izvješćima za rizične iznose u trenutku plaćanja):

- (a) u velikoj su mjeri u skladu s nalazima Suda za naslov 2. VFO-a „Prirodni resursi” i naslov 5. VFO-a „Administracija”
- (b) ispod su stope pogreške koju je Sud procijenio za naslov 1. a VFO-a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” i naslov 1. b VFO-a „Kohezija”.

*Budući ispravci i povrati sredstava uvelike utječu na rizični iznos u trenutku zaključenja*

1.37. Na rizični iznos u trenutku zaključenja, koji je naveden u **okviru 1.10.**, utječu ispravci i povrati sredstava za koje upravitelji fondova EU-a očekuju da će se izvršiti u budućnosti. Riječ je o važnom upravljačkom alatu s pomoću kojeg se učinak nepravilnih rashoda na proračun EU-a može umanjiti.

1.38. Komisija se služi ispravicima i povratima sredstava izvršenima u prethodnim godinama kao osnovom za procjenu budućih ispravaka i povrata sredstava. Rizični iznos u trenutku zaključenja prikazan u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju zapravo je rizični iznos u trenutku plaćanja (odlomak 1.32.) umanjen za procjenu budućih ispravaka i povrata sredstava. U **okviru 1.12.** prikazana je veza između stvarnih brojčanih vrijednosti i procjena budućih ispravaka i povrata sredstava na kraju izvještajne godine.

## ODGOVORI KOMISIJE

**1.36.**

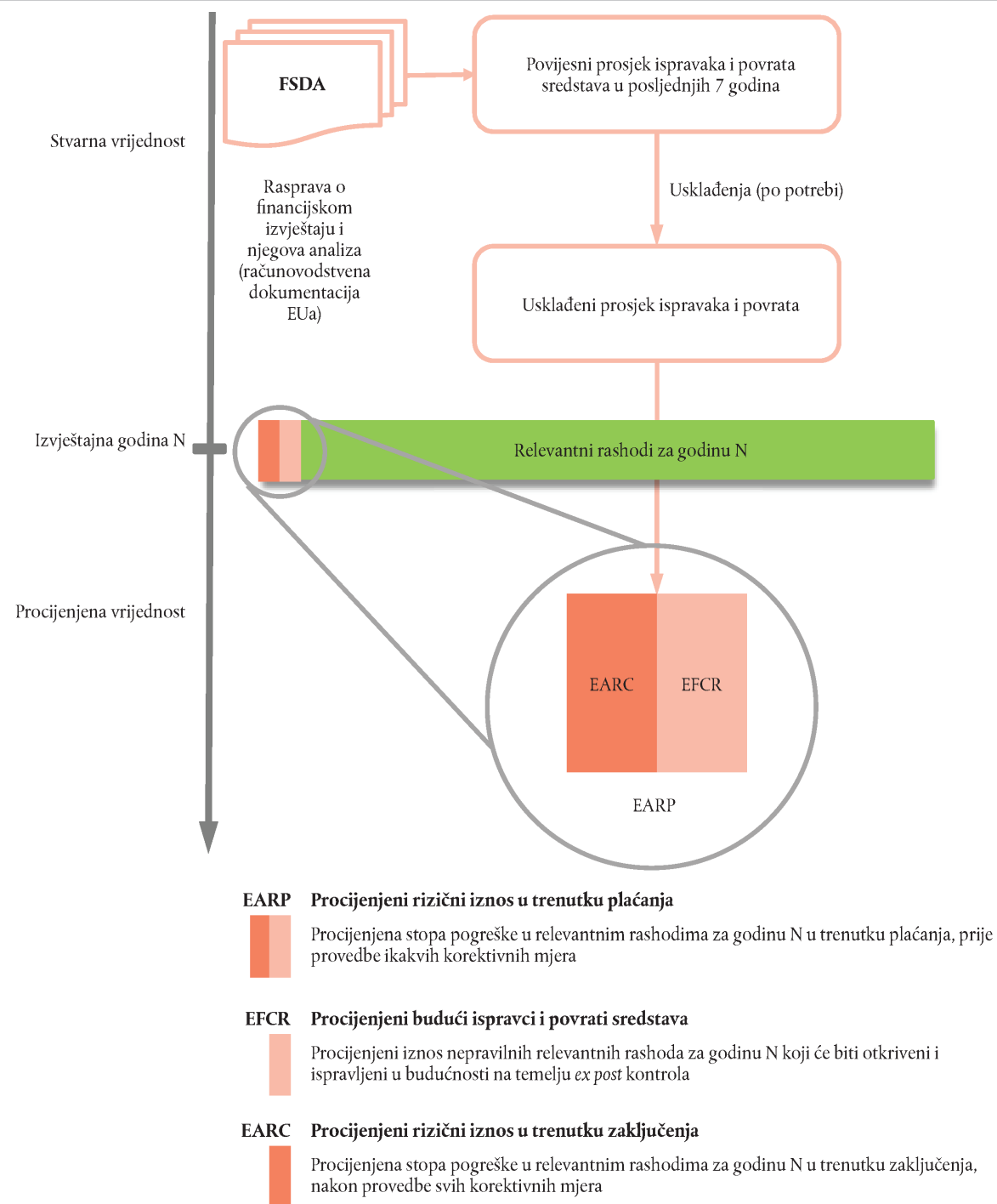
- (b) *U odnosu na naslov VFO-a 1.a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”, Komisija smatra da su se podaci navedeni u godišnjim izvješćima o radu u pogledu pravilnosti osnovnih transakcija poboljšali (vidjeti točke 5.23.–5.25.).*

*Komisija napominje da je njezin ukupni procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja za 2017. u odnosu na stavku „Kohezija” iz naslova 1.b VFO-a, kako proizlazi iz godišnjih izvješća o radu glavnih uprava REGIO i EMPL, u okviru raspona koji je izračunao Sud.*

**1.37.** *Konceptom „rizičnog iznosa u trenutku zaključenja” nadopunjuje se opća slika višegodišnjih programa jer se pružaju dodatne informacije o rizičnom iznosu koji ostaje kada se uzmu u obzir sve korektivne mjere, među ostalim i „korektivni kapacitet” tj. najbolja procjena ispravaka u godinama nakon rashoda.*

**1.38.** *Procjene Komisijinih službi konzervativne su kako bi se izbjeglo moguće precjenjivanje korektivnog kapaciteta. Takve se procjene zaista u određenoj mjeri temelje na prosjeku stvarnih ispravaka iz prethodnih godina. Međutim, ta utemeljenost na povijesnim podacima nije uvijek u potpunosti relevantna za procjenu budućih ispravaka i može biti potrebna odgovarajuća prilagodba. Vidjeti i odgovor Komisije na točku 1.39.*

## Okvir 1.12. – Procjena budućih ispravaka i povrata sredstava koju je dala Komisija te rizični iznosi



Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

*Procjena koju je Komisija dala za ispravke i povrate sredstava temelji se na usklađenim povijesnim prosječnim vrijednostima*

1.39. U svrhu davanja procjene budućih ispravaka i povrata sredstava Komisija se služi povijesnim prosječnim vrijednostima koje se temelje na transakcijama tijekom prethodnih godina. Komisija smatra da je to najbolji dostupni pokazatelj njezina korektivnog kapaciteta. Kako bi se zajamčila relevantnost tog pokazatelja za tekuće programe, GU za proračun zahtijeva od ostalih glavnih uprava da usklade povijesne prosječne vrijednosti ili da se, po potrebi, posluže nekom drugom metodom za procjenu <sup>(24)</sup>.

1.40. Iako je Sud za financijsku godinu 2017. utvrdio da je ostvaren napredak, na povijesne podatke i dalje su često utjecale pogreške u njihovoj klasifikaciji i unosu ili su ti podatci sadržavali elemente koji nisu relevantni za izračun <sup>(25)</sup>.

1.41. Većina glavnih uprava Komisije uskladila je svoje procjene. Sud je utvrdio da su procjene za 2017. godinu bile kvalitetnije nego one za prijašnje godine. Međutim, neke glavne uprave u svojim godišnjim izvješćima o radu i dalje nisu u dovoljnoj mjeri prikazale pretpostavke na kojima se temelji procjena budućih ispravaka i povrata sredstava.

*Potrebno je u većoj mjeri razlikovati učinak preventivnih i korektivnih mjera*

1.42. Komisija i, kad je riječ o programima pod podijeljenim upravljanjem, tijela država članica mogu zaštititi proračun EU-a od nepravilnih rashoda sprječavanjem njihova nastanka ili ublažavanjem njihova učinka. Sprječavanje je prva linija obrane protiv pogrešaka. Ako se preventivnim mehanizmima ne uspije spriječiti nastanak svih pogrešaka, Komisija mora poduzeti korektivne mjere kako bi se ublažio njihov učinak.

**1.39.** Na povijesne podatke mogu utjecati jednokratni događaji ili mogu biti povezani s prethodnim programima koji imaju različite profile rizika od postojećih (za koje je moguće da su pojednostavnjeni i imaju manju mogućnost pogreške). Iz tih se razloga povijesni podaci na odgovarajući način prilagođavaju ili zamjenjuju.

**1.40.** Povijesni podaci relevantni su za procjenu budućih ispravaka, ali ih je ponekad potrebno na odgovarajući način prilagoditi. Upravo je to jedan od razloga zbog kojih se od službi Komisije zatražilo da razmotre potrebu za prilagodbom i/ili zamjenom utemeljenosti na povijesnim podacima.

Komisija posljednjih godina kontinuirano poboljšava izvješćivanje o financijskim ispravcima i povratima te kvalitetu osnovnih podataka.

**1.41.** U uputama za godišnja izvješća o radu za 2017. objašnjeni su predložak i smjernice kao odgovor na preporuke Suda iz 2016. U skladu s uputama, glavne su uprave u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2017. poboljšale predstavljanje glavnih pretpostavki izvršenih prilagodbi i/ili zamjena kako bi se naglasila najbolja i konzervativna procjena budućih ispravaka i povrata koji su relevantni za tekuće programe.

<sup>(24)</sup> „Smjernice o sadržaju odjeljka 2.1. godišnjeg izvješća o radu: financijsko upravljanje i unutarnja kontrola”, „Smjernice: ključni koncepti i definicije za utvrđivanje stopa pogreške, rizičnih iznosa i procijenjenih budućih ispravaka”, „Priručnik za izvješća o predmetima poslovanja u svrhu pripreme godišnjeg izvješća o radu za 2017.”

<sup>(25)</sup> Vidi primjerice odlomke 1.13. – 1.15. godišnjeg izvješća Suda za 2013., odlomke 1.43. i 1.44. godišnjeg izvješća Suda za 2014. i fusnotu 35. godišnjeg izvješća Suda za 2015. Ispitivanjem kojim je Sud obuhvatio financijske ispravke i povrate sredstava evidentirane 2017. otkrivene su određene pogreške u klasifikaciji i unosu podataka.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

1.43. Ključni preventivni mehanizmi Komisije uključuju prekid i obustavu plaćanja, kao i provođenje *ex ante* provjera na temelju kojih se, prije nego što Komisija prihvati rashode i provede plaćanja, odbijaju neprihvatljivi iznosi. Glavni korektivni mehanizmi Komisije uključuju *ex post* provjere iznosa koje je prihvatila i isplatila. Na temelju njih, u okviru podijeljenog upravljanja izvršavaju se financijski ispravci, a u okviru izravnog i neizravnog upravljanja izvršavaju se povrati sredstava od krajnjih primatelja.

1.44. Sud je utvrdio da u Raspravi o financijskom izvještaju i njegovoj analizi, koja je dio računovodstvene dokumentacije EU-a, Komisija navodi iznose koji proizlaze iz primjene preventivnih i korektivnih mehanizama pod jednim jedinstvenim naslovom „Financijski ispravci i povrati”. Time se čitatelju otežava razlikovanje učinka preventivnih i korektivnih mjera.

1.45. Međutim, Komisija raspolaze potrebnim pojedinostima na temelju kojih bi mogla praviti razliku između tih dviju kategorija. U godišnjim izvješćima za 2014., 2015. i 2016. Sud je na temelju podataka koje mu je dostavila Komisija pravio razliku između iznosa koji proizlaze iz primjene preventivnih mehanizama s jedne i korektivnih mehanizama s druge strane.

1.46. U okviru Rasprave o financijskom izvještaju i njegove analize za 2017. godinu navedeno je da ukupna vrijednost provedenih „financijskih ispravaka i povrata” iznosi 2,8 milijardi eura. Kao i prethodnih godina, taj iznos u spoju s iznosima koji proizlaze iz primjene korektivnih mehanizama, uključuje sljedeće rezultate preventivnih mjera:

- (a) u okviru podijeljenog upravljanja, 78 milijuna eura koje su države članice evidentirale kao odbitak od novih prijava rashoda Komisiji (ispravci „na izvoru”) u područjima kohezije i unutarnjih politika te 275 milijuna eura za koje su umanjena plaćanja u području poljoprivrede
- (b) u okviru izravnog i neizravnog upravljanja, 539 milijun eura neprihvatljivih rashoda koji su evidentirani kao odbitak od potraživanja prije izvršenja pripadajućih plaćanja iz proračuna EU-a.

**1.44. i 1.45.** Podaci o financijskim ispravcima i povratima koji su uključeni u „Raspravu o financijskom izvještaju i njegovoj analizi” namijenjeni su vrlo sažetom objašnjenju glavnih elemenata i mjera kojima se Komisija koristi kako bi zaštitila proračun EU-a i njihov financijski učinak. Svi detaljni podaci o financijskim ispravcima i povratima nalaze se u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju, u kojem se razlikuju iznosi koji proizlaze iz preventivnih i korektivnih mjera. Osim toga, u „Raspravi o financijskom izvještaju i njegovoj analizi” iznos za korektivne mjere odvojeno je iskazan te je objavljena poveznica na relevantne odjeljke Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju.

**1.46.** Detaljniji podaci o financijskim ispravcima i povratima objavljeni su u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju, kao i za 2016., a prije toga u odgovarajućim komunikacijama Komisije o zaštiti proračuna EU-a. Iznosi ispravaka i povrata na izvoru pokazuju da je Komisija usredotočena na preventivne mjere kako bi zaštitila proračun EU-a prije prihvaćanja rashoda.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**SLUČAJEVE U KOJIMA POSTOJI SUMNJA NA PRIJEVARU SUD PRIJAVLJUJE OLAF-U**

1.47. Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru, neovisno o tome jesu li otkriveni tijekom revizija koje provodi Sud (uključujući revizije uspješnosti) ili na temelju informacija koje mu izravno dostave treće strane, Sud prijavljuje Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF). Sud ne može iznositi primjedbe o pojedinačnim slučajevima ili odgovoru OLAF-a na njih. Sud je 2017. godine:

- (a) procijenio pravilnost 703 transakcije u okviru revizijskih aktivnosti povezanih s pripremom godišnjeg izvješća i izradio 28 tematskih izvješća
- (b) OLAF-u prijavio 13 slučajeva u kojima je postojala sumnja na prijevaru koje je otkrio tijekom revizija (2016.: 11) i šest slučajeva na temelju informacija koje su dostavile treće strane (2016.: 5).

1.48. Slučajevi u kojima je Sud tijekom revizija za 2017. posumnjao na prijevaru i koje je stoga proslijedio OLAF-u najčešće su se odnosili na umjetno stvaranje uvjeta potrebnih za dobivanje financijskih sredstava EU-a, prijavu troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti i nepravilnosti u javnoj nabavi.

1.49. Do 31. prosinca 2017. u sedam od 13 slučajeva otkrivenih u okviru revizija koje obavlja Sud i prijavljenih OLAF-u već je došlo do pokretanja istrage, a jedan se slučaj još razmatra. OLAF je odlučio prekinuti postupak u vezi s pet drugih slučajeva uz obrazloženje da ih bolje može obraditi neki drugi organ ili pak institucija, tijelo, ured ili agencija EU-a, da ne postoje dostatni dokazi o prijevari, ili zbog načela proporcionalnosti.

1.50. Kad je riječ o šest slučajeva o kojima su informacije pružile treće strane i koje je Sud proslijedio, u dvama slučajevima došlo je do pokretanja istrage, dok je u vezi s preostalim četirima postupak prekinut uz obrazloženje da ih bolje može obraditi neki drugi organ ili pak institucija, tijelo, ured ili agencija EU-a, odnosno da ne postoje dostatni dokazi o prijevari.

1.51. U razdoblju 2010. – 2017. OLAF je u vezi sa slučajevima koje mu je uputio Sud preporučio povrat sredstava u ukupnom iznosu od 294,7 milijuna eura. U slučajevima koje je OLAF zatvorio bez iznošenja preporuka o daljnjem postupanju najčešći je zaključak bio da nema dokaza o prijevari ili nepravilnosti koja utječe na financijske ili druge interese EU-a.

---

**OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA**

---

**ZAKLJUČCI**

1.52. Glavna je svrha ovoga poglavlja iznijeti informacije na kojima se temelji revizorsko mišljenje izraženo u izjavi o jamstvu.

**Rezultati revizije**

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

1.54. Kad je riječ o pravilnosti transakcija, Sud zaključuje da u приходима ne postoje značajne pogreške. Kad je riječ o plaćanjima, rezultati revizije koju je Sud proveo pokazuju postojan napredak tijekom posljednjih nekoliko godina. Kao i prošle godine, Sud zaključuje da u rashodima utemeljenima na materijalnim pravima ne postoje značajne pogreške. Značajna stopa pogreške pojavljuje se samo u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova, koji su ove godine činili 47 % statističkog skupa koji je Sud obuhvatio revizijom. Na temelju toga Sud zaključuje da pogreška nije raširena.

## PRILOG 1.1.

## REVIZIJSKI PRISTUP I METODOLOGIJA

1. Revizijski pristup Suda utvrđen je „Priručnikom za financijsku reviziju i reviziju usklađenosti”, koji je dostupan na internetskim stranicama Suda<sup>(1)</sup>. Pri planiranju revizije Sud se koristi modelom jamstva. Pritom Sud razmatra rizik od pojave pogrešaka (inherentni rizik), kao i rizik od toga da se pogreške ne spriječe ili ne otkriju i ne isprave (kontrolni rizik).

**DIO 1. – Strategija Suda za izjavu o jamstvu u razdoblju 2018. – 2020.**

2. Ključni je cilj strategije Suda za razdoblje 2018. – 2020. povećati dodanu vrijednost njegove izjave o jamstvu provođenjem većeg broja kvalitativnih procjena povezanih s financijskim upravljanjem EU-om, izradom kvalitetnijih izvješća o uspješnosti i boljim informiranjem o djelovanju EU-a u državama članicama i njihovim regijama.

3. Trenutačni pristup Suda obavljanju procjena o tome jesu li transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom usklađene s propisima EU-a uglavnom se temelji na izravnom ispitivanju usklađenosti na velikom nasumičnom reprezentativnom uzorku transakcija. U svojim godišnjim izvješćima za posljednjih nekoliko godina Sud je naveo da su primijećena poboljšanja u sustavima upravljanja i kontrole te u dostupnosti informacija o zakonitosti i pravilnosti koje Sudu dostavljaju subjekti nad kojima se provodi revizija.

4. U svjetlu takvog razvoja događaja Sud će se za potrebe davanja izjave o jamstvu u razdoblju 2018. – 2020. nastojati bolje iskoristiti informacije o zakonitosti i pravilnosti koje dostavljaju subjekti nad kojima se provodi revizija, u područjima u kojima je to izvedivo. Krajnji je cilj Suda da u narednim godinama postupno uvede pristup izražavanju jamstva koji se temelji na potvrđama trećih strana<sup>(2)</sup>. U okviru takvog pristupa revizor prikuplja dostatne i primjerene dokaze kako bi izveo zaključak o jamstvu koje je izrazio odgovorni subjekt. U praksi bi to značilo da u onim područjima u kojima se zaključak o jamstvu može izvesti na temelju informacija o zakonitosti i pravilnosti koje dostavljaju subjekti nad kojima se provodi revizija Sud preispituje aktivnosti tih subjekata u pogledu jamstva te ih ponovno obavlja.

5. Sud je 2017. godine izmijenio revizijski pristup za naslov 1.b VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” kako bi se uzelo u obzir promjene u strukturi sustava kontrole za programsko razdoblje 2014. – 2020. Povrh prikupljanja informacija za potrebe davanja izjave o jamstvu za 2017., cilj je Suda izvesti zaključak o pouzdanosti ključnog pokazatelja zakonitosti i pravilnosti kojim se Komisija služi u tom području, a to je preostali rizik od pogreške<sup>(3)</sup>.

6. U statistički skup koji ispituje Sud je uključio sva plaćanja koja se odnose na odluke o zaključenju (kojima Komisija prihvaća računovodstvenu dokumentaciju) koje je Komisija donijela tijekom 2017. za operativne programe za razdoblje 2014. – 2020. Komisija donosi te odluke kako bi odobrila rashode nastale između 1. srpnja 2015. i 30. lipnja 2016. koji su prikazani u potvrđenoj financijskoj dokumentaciji koje su države članice podnijele do 15. veljače 2017. Sud će u okviru budućih revizija ispitati međuplaćanja koja se odnose na programe za razdoblje 2014. – 2020. i koja su evidentirana u računovodstvenoj dokumentaciji za 2017.

**DIO 2. – Revizijski pristup i metodologija za pouzdanost računovodstvene dokumentacije**

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

(a) konsolidiranih financijskih izvještaja, i

(b) izvješća o izvršenju proračuna.

8. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija trebala bi u svim značajnim aspektima pravilno prikazivati:

(a) financijsko stanje Europske unije na kraju predmetne godine

(b) rezultate njezina poslovanja i novčane tokove te

<sup>(1)</sup> <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/AuditMethodology.aspx>.

<sup>(2)</sup> Vidi ISSAI 4000, odlomak 40.

<sup>(3)</sup> Vidi dokument s pregledom osnovnih informacija: „The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion” (Izmijenjeni pristup Suda revizijama u području kohezije koje se provode u svrhu davanja izjave o jamstvu) koji je dostupan na internetskim stranicama Suda (<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=44524>).



- (c) promjene u neto imovini za predmetnu godinu koja je završila.
9. Revizija koju Sud provodi obuhvaća:
- (a) evaluaciju okolnosti u kojima se provode računovodstvene kontrole
- (b) provjeru funkcioniranja ključnih računovodstvenih postupaka i postupka zaključivanja na kraju godine
- (c) analizu dosljednosti i razumnosti glavnih računovodstvenih podataka
- (d) analizu i usklađenje računovodstvene dokumentacije i/ili salda
- (e) dokazno ispitivanje *obveza*, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka
- (f) kada je to moguće, i u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, korištenje radom drugih revizora, osobito u slučaju revizije aktivnosti zaduživanja i kreditiranja kojima upravlja Komisija i za koje postoje potvrde vanjskih revizora.

### DIO 3. – Revizijski pristup i metodologija za pravilnost transakcija

10. Revizija pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom obuhvaća ispitivanje njihove usklađenosti s važećim pravilima i propisima.
11. Pri obavljanju revizije Sud razmatra može li se učinkovito poslužiti provjerama pravilnosti koje su već obavila druga tijela ili subjekti. U slučaju da želi upotrijebiti rezultate tih provjera, u skladu s revizijskim standardima, Sud procjenjuje neovisnost i nadležnost predmetnih drugih tijela ili subjekata, kao i opseg i prikladnost posla koji su obavili.

#### *Kako Sud ispituje transakcije*

12. U okviru svakog naslova VFO-a za koji Sud donosi posebnu procjenu (poglavlja 5., 6., 7. i 10.) Sud ispituje reprezentativni uzorak transakcija kako bi procijenio udio nepravilnih transakcija u cjelokupnom statističkom skupu.
13. Za svaku odabranu transakciju Sud utvrđuje je li povezani zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhom odobrenom proračunom i navedenom u zakonskim aktima. Sud ispituje način na koji je izračunan iznos zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja (za opsežnije zahtjeve ispitivanje se temelji na odabranim stavkama koje su reprezentativne za sve stavke iz predmetne transakcije). To uključuje praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do krajnjih primatelja (npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili projekta razvojne pomoći) te ispitivanje usklađenosti na svakoj razini.
14. Kad je riječ o ispitivanju prihodovnih transakcija, pri ispitivanju vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju. Sud ispituje sustave Komisije za kontrolu povezanih doprinosa država članica sve do trenutka u kojem su oni zaprimljeni i evidentirani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i tok carinskih pristojbi, kao i u prethodnom slučaju, sve do trenutka u kojem ih je Komisija zaprimila i evidentirala.
15. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje plaćanja nakon nastanka, evidentiranja i prihvaćanja rashoda. Taj se pristup primjenjuje na sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine). Sud ne ispituje predujmove u trenutku njihova izvršenja, već nakon što:
- (a) krajnji primatelj sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) pruži dokaz o njihovoj uporabi i
- (b) Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja sredstvima EU-a) obračunom predujma prihvati konačnu uporabu sredstava.
16. Revizijski uzorak Suda osmišljen je na način da se njime omogućuje procjena stope pogreške za rashode kao cjelinu, a ne za pojedinačne transakcije (odnosno, za pojedinačne projekte). Sud se za odabir zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja i, na nižoj razini, pojedinačnih stavki unutar određene transakcije (npr. računi za projekt, parcele koje je poljoprivrednik naveo u zahtjevu) služi *pristupom uzorkovanja po novčanoj jedinici*. Stope pogreške koje Sud navodi za te stavke ne bi trebalo smatrati zaključkom o pripadajućim transakcijama, već one izravno doprinose ukupnoj stopi pogreške za rashode EU-a kao cjelinu.

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

18. Pristup kojim se Sud služi nije osmišljen na način da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u cijelom statističkom skupu. Stoga iznesene vrijednosti koje se odnose na broj pogrešaka otkrivenih u okviru određenog naslova VFO-a, rashoda kojima upravlja određena glavna uprava ili rashoda određene države članice nisu pokazatelj učestalosti pogrešaka u transakcijama koje je financirao EU ili u pojedinačnim državama članicama. U okviru pristupa uzorkovanju kojim se Sud služi primjenjuje se različito ponderiranje za različite transakcije, ovisno o vrijednosti predmetnih rashoda i intenzitetu revizije. Navedeno ponderiranje ne primjenjuje se u informacijama o učestalosti, u okviru kojih se jednaki ponder daje ruralnom razvoju kao i izravnoj potpori za prirodne resurse te rashodima Europskog socijalnog fonda kao i regionalnim plaćanjima i plaćanjima za koheziju.

#### *Kako Sud ocjenjuje i prikazuje rezultate ispitivanja transakcija*

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

20. Kriteriji kojima se Sud služi za kvantifikaciju pogrešaka u javnoj nabavi opisani su u dokumentu „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification” (Neusklađenost s pravilima javne nabave – vrste nepravilnosti i osnova kvantifikacije)<sup>(4)</sup>.

21. Kvantifikacija kojom se Sud služi može se razlikovati od kvantifikacije kojom se služe Komisija ili države članice pri donošenju odluke o načinu postupanja u slučaju pogrešne primjene pravila javne nabave.

#### *Procijenjena stopa pogreške*

22. Sud procjenjuje „najizgledniju stopu pogreške” za svaki naslov VFO-a i za potrošnju proračunskih sredstava u cjelini. Najizglednijom stopom pogreške uzimaju se u obzir samo mjerljive pogreške te se ona izražava kao postotak. Među primjere pogrešaka ubrajaju se mjerljive povrede važećih propisa, pravila te ugovornih odredbi i uvjeta za dodjelu *bespovratnih sredstava*. Sud usto utvrđuje donju granicu pogreške i gornju granicu pogreške.

23. Za donošenje svojeg mišljenja Sud se vodi pragom značajnosti od 2 %, uzimajući pritom u obzir narav, iznos i kontekst pogrešaka.

#### *Kako Sud ispituje sustave i izvješćuje o rezultatima*

24. Komisija, druge institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i regije korisnice sredstava uspostavljaju sustave za upravljanje proračunskim rizicima te nadzor nad pravilnošću transakcija i jamčenje takvog nadzora. Ispitivanje tih sustava korisno je za utvrđivanje područja u kojima su moguća poboljšanja.

25. Svakim naslovom VFO-a, uključujući prihode, obuhvaćeni su brojni pojedinačni sustavi. Sud svake godine odabire uzorak takvih sustava te iznosi rezultate provedenog ispitivanja i preporuke za poboljšanje.

#### *Kako Sud oblikuje mišljenja u izvaji o jamstvu*

26. Sud planira revizije tako da s pomoću njih prikupi dostatne, relevantne i pouzdane revizijske dokaze u svrhu davanja mišljenja o pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom EU-a. O tim revizijama izvješćuje se u poglavljima 4. – 10. Mišljenje Suda izražava se u izvaji o jamstvu. Revizije koje Sud obavlja omogućavaju mu da oblikuje utemeljeno mišljenje o tome jesu li pogreške u određenom statističkom skupu ispod ili iznad utvrđenog praga značajnosti.

<sup>(4)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline\\_procurement/Quantification\\_of\\_public\\_procurement\\_errors.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf).

27. U slučajevima u kojima utvrdi značajnu stopu pogreške i odredi njezin učinak na revizorsko mišljenje, Sud je dužan ispitati jesu li te pogreške ili nedostatak revizijskih dokaza „rašireni”. Sud pri tome primjenjuje smjernice iz standarda ISSAI 1705 (proširenjem područja primjene tih smjernica na pitanja zakonitosti i pravilnosti, u skladu s ovlastima Suda). U slučajevima u kojima su pogreške značajne i raširene Sud izražava nepovoljno mišljenje.

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

29. Najbolja procjena stope pogreške za cjelokupne rashode 2017. godine iznosi 2,4 %. Sud tu stopu pogreške nije procijenio kao „raširenu” jer je ograničena na određenu vrstu rashoda u samo nekim područjima potrošnje. Stopa pogreške koju je Sud procijenio različita je za različite naslove VFO-a, kao što je opisano u poglavljima 5. – 7. i 10.

#### *Sumnja na prijevaru*

30. Ako Sud ima razloga za sumnju da je u određenim slučajevima počinjena prijevara, takve slučajeve prijavljuje OLAF-u, Uredu EU-a za borbu protiv prijevara, koji je zadužen za provođenje potrebnih istraga. Sud OLAF-u svake godine prijavljuje nekoliko slučajeva.

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

31. Sud je donio:

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

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

33. U slučajevima u kojima revizori istodobno donose revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i o pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom, tim je standardima predviđeno da mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno samo po sebi ne podrazumijeva izražavanje mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno. U financijskim izvještajima o kojima Sud izražava mišljenje navodi se da postoji značajan problem u vezi s kršenjem pravila kojima se uređuju izdatci koji se terete na proračun EU-a. Stoga je stav Suda da postojanje značajne stope pogreške koja utječe na pravilnost nije samo po sebi dovoljan razlog da mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, koje daje zasebno, ne bude bezuvjetno.



## POGLAVLJE 2.

**Proračunsko i financijsko upravljanje**

## SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	2.1.–2.2.
Proračunsko upravljanje 2017.	2.3.–2.12.
U odnosu na proračun, razina obveza u četvrtoj godini VFO-a bila je visoka, dok su plaćanja ostala na niskoj razini	2.3.–2.5.
Nepodmirene proračunske obveze premašile su prošlogodišnju rekordnu razinu	2.6.–2.8.
Ukupna razlika do gornje granice za plaćanje i posebni instrumenti važan su dio fleksibilnosti	2.9.–2.12.
Pitanja povezana s financijskim upravljanjem koja se odnose na proračun za 2017.	2.13.–2.45.
Iskorištavanje dostupnih sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) i dalje predstavlja izazov za države članice	2.13.–2.19.
Države članice podnijele su svoje završne zahtjeve za strukturne fondove u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013.	2.20.–2.22.
Pri pružanju pomoći zemljama koje nisu države članice EU-a u većoj se mjeri upotrebljavaju alternativni modeli financiranja	2.23.–2.27.
Iznosi financijskih sredstva EU-a koja se izdvajaju za financijske instrumente znatno su se povećali	2.28.–2.41.
Pri uporabi financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja pojavljuju se izazovi	2.29.–2.35.
Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) dobio je na važnosti	2.36.–2.39.
Uspostava Europskog fonda za održivi razvoj	2.40.–2.41.
Izloženost proračuna EU-a i dalje je znatna	2.42.–2.45.
Rizici i izazovi za budući proračun EU-a	2.46.–2.51.
Postoji mogućnost neuobičajeno velikog zaostatka u podmirivanju zahtjeva	2.47.
Financiranje nepodmirenih obveza iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. predstavljat će problem u okviru sljedećeg VFO-a	2.48.–2.49.
Ujedinjena Kraljevina napušta EU	2.50.
Postoji rizik od dodatnog povećanja nedostatka u pogledu odgovornosti	2.51.
Zaključci i preporuke	2.52.–2.62.
Zaključci	2.52.–2.61.
Preporuke	2.62.
Prilog 2.1 – Glavna pitanja od interesa u izmjenama proračuna	
Prilog 2.2 – Povećanje raspoloživih iznosa u okviru posebnih instrumenata	

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

2.1. U ovom poglavlju izneseni su rezultati provjere koju je Sud obavio u pogledu ključnih pitanja u području proračunskog i financijskog upravljanja. U njemu su također utvrđeni određeni rizici i izazovi za buduće proračune te se ono dijelom temelji na stajalištima koja su iznesena u nizu tematskih izvješća i informativnih dokumenata.

2.2. U okviru dobrodošlog promišljanja o budućnosti EU-a Komisija je u lipnju 2017. predstavila „Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a”, u kojem su istaknute mogućnosti budućeg financiranja<sup>(1)</sup>. Sud je toj raspravi, koja je i dalje u tijeku, doprinio objavljivanjem dvaju informativnih dokumenata<sup>(2)</sup>. Komisija je 2. svibnja 2018. predstavila prijedlog novog *višegodišnjeg financijskog okvira* (VFO) koji će se primjenjivati od 2021.<sup>(3)</sup>

## PRORAČUNSKO UPRAVLJANJE 2017.

**U odnosu na proračun, razina obveza u četvrtoj godini VFO-a bila je visoka, dok su plaćanja ostala na niskoj razini**

2.3. EU je 2017. preuzeo obveze u iznosu od 158,7 milijardi eura (99,3 %) od ukupno 159,8 milijardi eura odobrenih sredstava za obveze raspoloživih u okviru usvojenog proračuna<sup>(4)</sup>. Uzimajući u obzir posebne instrumente, iznosi za koje su preuzete obveze prekoračili su gornju granicu VFO-a za 3,1 milijardu eura (vidi **okvir 2.1.**).

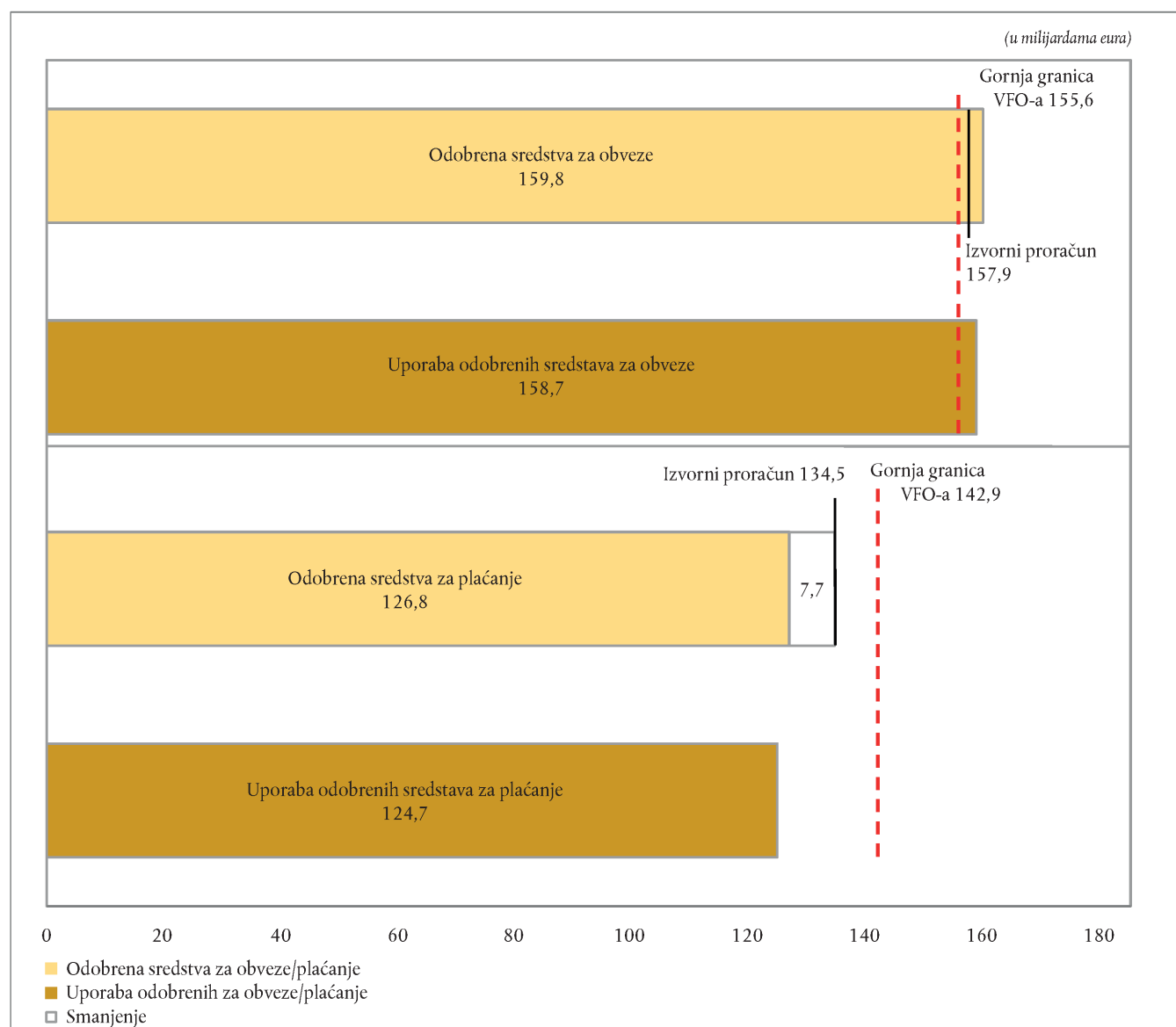
<sup>(1)</sup> Dokument za razmatranje temelji se na izvješću Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva „Buduće financiranje EU-a – završno izvješće i preporuke” iz siječnja 2017.

<sup>(2)</sup> „Budućnost financija EU-a: reforma načina na koji funkcionira proračun EU-a”, informativni dokument, veljača 2018. (u daljnjem tekstu: „informativni dokument o budućnosti financija EU-a”) i „Prijedlog Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.”, informativni dokument, srpanj 2018.

<sup>(3)</sup> Taj prijedlog trebao je biti predstavljen do kraja 2017. – vidi članak 25. Uredbe o VFO-u (Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020. (SL L 347, 20.12.2013., str. 884.)).

<sup>(4)</sup> Sud nije uzeo u obzir *prijnose* i *namjenske prihode* jer nisu dio usvojenog proračuna i na njih se primjenjuju drugačija pravila koja bi dovela do netočnog prikaza rezultata. Dodatne informacije dostupne su u dijelovima A.4 i A.5 izvješća Europske komisije o proračunskom i financijskom upravljanju za financijsku godinu 2017.

## Okvir 2.1. – Izvršenje proračuna 2017.



*Napomena:* Gornja granica VFO-a najviši je godišnji iznos koji se može iskoristiti u skladu s trenutnom Uredbom o VFO-u. Međutim, dopušta se da odobrena sredstva za obveze i njihova uporaba prekorače gornju granicu za iznos koji odgovara vrijednosti posebnih instrumenata (vidi članak 3. stavak 2. Uredbe o VFO-u).

*Izvor:* konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za financijsku godinu 2017., izvješća o izvršenju proračuna i bilješke s pojašnjenjima – bilješke 4.1. – 4.3. i tehnička prilagodba za 2017.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.4. Kao i 2016. iznos ukupnih plaćanja 2017. bio je puno manji od očekivanog. Ukupan iznos bio je 18,2 milijarde eura manji nego što je predviđeno gornjom granicom utvrđenom u VFO-u (vidi **okvir 2.1.**). Očekujući manji iznos plaćanja proračunsko tijelo odredilo je početni proračun za 2017. od 134,5 milijardi eura, što je 8,4 milijarde eura manje od gornje granice VFO-a za odobrena sredstva za plaćanje, koja je utvrđena na 142,9 milijardi eura<sup>(5)</sup>. Zbog sporog izvršenja u prvih osam mjeseci te godine Komisija je predložila izmjenu proračuna br. 6/2017 kojom je iznos odobrenih sredstava za plaćanje smanjen za 7,7 milijardi eura (vidi **prilog 2.1.**). Time je, kao i ažuriranjem na prihodovnoj strani (uglavnom u vidu novčanih kazni), doprinos država članica za 2017. smanjen za 9,8 milijardi eura, ali to bi moglo dovesti do razmjernog porasta u iznosu sredstava koja će se zatražiti u razdoblju 2018. – 2020. Znatno veće potrebe za plaćanjima pred kraj tekućeg VFO-a mogle bi dovesti do stvaranja pritiska na gornje granice odobrenih sredstava za plaćanje.

2.5. Razlog za nisku razinu plaćanja uglavnom leži u tome što su države članice za višegodišnje programe europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova za razdoblje 2014. – 2020. podnijele zahtjeve u manjem opsegu nego što je bilo očekivano. Analiza razloga koje su navele Komisija i države članice nalazi se u odlomcima 2.15. i 2.16.

## ODGOVORI KOMISIJE

**2.4.** *Komisija neprestano prati izvršenje proračuna EU-a. Prema potrebi iznosi prijedloge proračunskom tijelu radi prilagodbe razine odobrenih sredstava.*

**2.5.** *Izvršenje proračuna ESI fondova 2017. za programsko razdoblje 2014.–2020. poboljšalo se u odnosu na 2016. Plaćanja izvršena 2017. bila su 1,5 puta viša od razine plaćanja 2016. Nakon smanjenja odobrenih sredstava za plaćanja za 5,9 milijardi EUR izmjenom proračuna 6/2017, 2017. je u potpunosti izvršen izglasani proračun. Uz to, potrošeno je 5,4 milijardi EUR namjenskih prihoda.*

<sup>(5)</sup> Ne uključujući prijenose i namjenske prihode. Vidi fusnotu 4.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Nepodmirene proračunske obveze premašile su prošlogodišnju rekordnu razinu**

2.6. Zbog iskorištavanja gotovo cjelokupnog iznosa dostupnog za obveze i niske razine plaćanja (vidi odlomke 2.4. i 2.5.) nepodmirene proračunske obveze dosegle su novu rekordnu razinu od 267,3 milijarde eura (2016.: 238,8 milijardi eura). To je 72,9 milijardi eura više od iznosa nepodmirenih proračunskih obveza iz 2010. (194,4 milijarde eura), odnosno četvrte godine prethodnog VFO-a (vidi **okvir 2.2.**). S obzirom na to da je VFO za razdoblje 2014. – 2020. po iznosu sredstava sličan VFO-u za razdoblje 2007. – 2013., riječ je o znatnom povećanju. Komisija smatra da su povećanja zabilježena 2016. i 2017. uobičajen dio ciklusa provedbe ESI fondova <sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup>.

2.7. Projekcije Suda <sup>(8)</sup> upućuju na to da će nepodmirene proračunske obveze još više porasti do kraja VFO-a 2020. (vidi **okvir 2.2.**).

<sup>(6)</sup> Vidi odgovor Komisije na odlomak 2.14. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>(7)</sup> Vidi bilješku 2.2. uz izvješće o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2017. u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za financijsku godinu 2017. („računovodstvena dokumentacija EU-a za 2017.”).

<sup>(8)</sup> Na temelju postojećih rezultata na kraju 2017. i VFO-a, uključujući tehničku prilagodbu za 2017., Sud polazi od konzervativne pretpostavke da će 98 % odobrenih sredstava za obveze biti pretvoreno u obveze. Sud je preuzeo najnoviju dostupnu procjenu opoziva sredstava koju je izradila Komisija te je pretpostavio da će 99 % odobrenih sredstava za plaćanje biti pretvoreno u plaćanja, ne uključujući plaćanja u vezi s posebnim instrumentima, u skladu s pretpostavkom Komisije. Sud nije uzeo u obzir uporabu *ukupne razlike do gornje granice za plaćanje*. Međutim, ukupna razlika do gornje granice za plaćanja može doprinijeti smanjenju nepodmirenih obveza do 2020. (vidi odlomke 2.9. i 2.10.). Namjenski prihodi i prijenosi nisu uključeni u projekcije za razdoblje 2018. – 2020. zbog njihova minimalna utjecaja na projekcije i zbog poteškoća pri njihovom izračunu.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

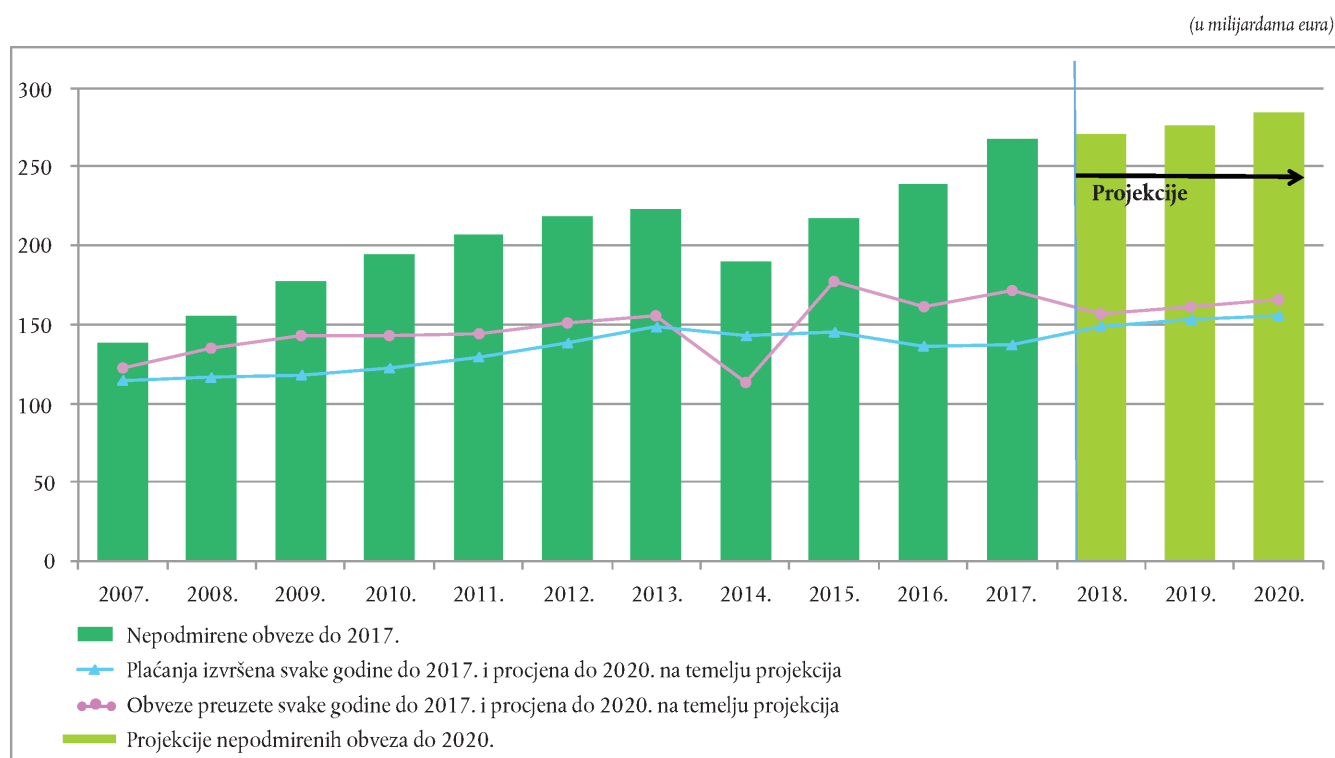
2.8. U razdoblju 2018. – 2020. znatno će porasti rizik od toga da raspoloživa odobrena sredstva za plaćanje neće biti dovoljna za podmirenje svih zahtjeva za plaćanja (vidi odlomke 2.12. i 2.47.) Točnije predviđanje plaćanja u nadolazećim godinama olakšalo bi upravljanje tim rizikom.

## ODGOVORI KOMISIJE

2.8. Na temelju srednjoročne prognoze plaćanja koju su Vijeće i Europski parlament primili u listopadu 2017. Komisija smatra da će prilagođena gornja granica za plaćanja biti održiva do kraja VFO-a 2020., uzimajući u obzir prijenos ukupne razlike do gornje granice za plaćanja iz 2017. na 2019. i 2020.

Komisija naglašava da preciznost srednjoročne prognoze djelomično ovisi o prognozama država članica za programe podijeljenog upravljanja. Nadalje, razina odobrenih sredstava za plaćanja koja je stvarno dodijeljena u okviru bilo kojeg godišnjeg proračunskog postupka ovisi o odluci proračunskih tijela.

Okvir 2.2. – Nepodmirene obveze, obveze i plaćanja, uključujući projekcije do kraja tekućeg VFO-a



Izvor: za razdoblje 2007. – 2017.: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije. Za projekcije koje je Europski revizorski sud izradio za razdoblje 2018. – 2020.: Uredba o VFO-u i tehnička prilagodba za 2017.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Ukupna razlika do gornje granice za plaćanje i posebni instrumenti važan su dio fleksibilnosti**

2.9. Nakon preispitivanja VFO-a u sredini razdoblja<sup>(9)</sup> proračunsko tijelo izmijenilo je Uredbu o VFO-u<sup>(10)</sup>, posebice kako bi povećalo *ukupnu razliku do gornje granice za plaćanje*<sup>(11)</sup> i uvelo izmjene u četiri *posebna instrumenta*<sup>(12)</sup>.

2.10. Najveći mogući iznos ukupne razlike do gornje granice za plaćanja dostupan za upotrebu u razdoblju 2018. – 2020. iznosit će 36,5 milijardi eura, odnosno 5,9 milijardi eura više od prethodnog iznosa (vidi **okvir 2.3.**). Riječ je o znatnom iznosu koji bi mogao doprinijeti smanjenju mogućih zaostataka u plaćanju u budućnosti (vidi odlomak 2.47.). Iznos ukupne razlike do gornje granice za plaćanja odgovara razlici između izvršenih plaćanja i gornjih granica VFO-a za plaćanje<sup>(13)</sup>. Do kraja 2017. ukupni iznosi u okviru razlike do gornje granice za plaćanja dosegli su otprilike 33,5 milijardi eura<sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 603 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – „Preispitivanje/revizija u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020. – Proračun EU-a usmjeren na rezultate”. Sud je na tu komunikaciju Komisije odgovorio objavom informativnog dokumenta pod nazivom „Proračun EU-a: vrijeme je za reformu?” u studenome 2016.

<sup>(10)</sup> Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2017/1123 od 20. lipnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020. (SL L 163, 24.6.2017., str. 1.)

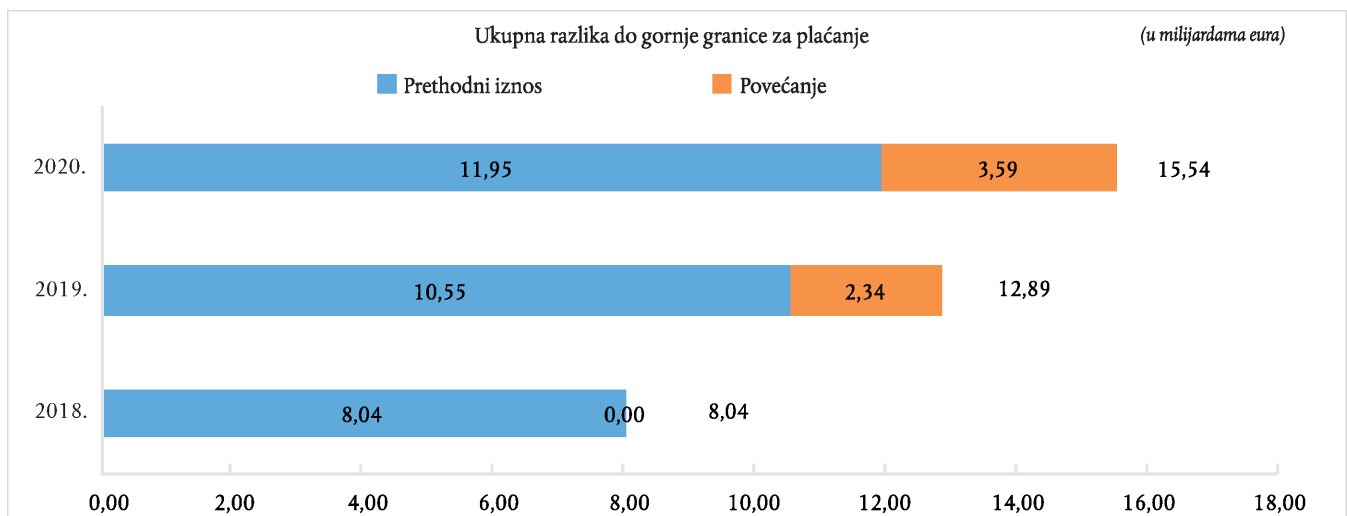
<sup>(11)</sup> Ukupnom razlikom do gornje granice za plaćanja omogućen je prijenos neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanje u buduće godine.

<sup>(12)</sup> Pričuva za pomoć u nuždi (EAR), Fond solidarnosti Europske unije (FSEU), instrument fleksibilnosti (Flex) i Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF) – vidi članke 9. – 12. Uredbe o VFO-u. Vidi također odlomke 2.8. – 2.10. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>(13)</sup> Vidi članak 5. Uredbe o VFO-u.

<sup>(14)</sup> Na temelju tehničkih prilagodbi financijskog okvira i procjene koju je Sud izradio za 2017.

Okvir 2.3. – Ukupna razlika do gornje granice za plaćanja



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju Uredbe o VFO-u.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.11. Posebni instrumenti unaprijeđeni su na dva načina. Kao prvo, povećani su iznosi raspoloživi u okviru pričuve za pomoć u nuždi i instrumenta fleksibilnosti (vidi **prilog 2.2.**). Kao drugo, omogućeno je da se od 2017. nadalje sredstva koja nisu iskorištena u okviru Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji i Fonda solidarnosti Europske unije prenesu u instrument fleksibilnosti.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.12. Usprkos tome što je fleksibilnost proračuna povećana kako bi se stvorio prostor za odgovor na moguće izazove, postoji rizik od toga da to neće biti dovoljno. Usto, kao što je Sud i ranije izvjestio, pitanje o tome trebaju li se posebni instrumenti ubrajati unutar gornje granice za odobrena sredstva za plaćanje<sup>(15)</sup> još uvijek nije riješeno. Takva nesigurnost povećava rizik od zaostataka u plaćanju (vidi odlomak 2.47.).

**PITANJA POVEZANA S FINANCIJSKIM UPRAVLJANJEM KOJA SE ODOSE NA PRORAČUN ZA 2017.****Iskorištavanje dostupnih sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) i dalje predstavlja izazov za države članice**

2.13. Za neke države članice nepodmirene obveze iz europskih strukturnih i investicijskih fondova („ESI fondovi“) zauzimaju znatan udio u rashodima opće države. To je vidljivo u **okviru 2.4.**, zajedno s iznosima plaćanja izvršenih svakoj državi članici 2017. i iznosima njihovih nepodmirenih obveza na kraju 2017.

## ODGOVORI KOMISIJE

**2.12.** Komisija podsjeća da je Vijeće odbilo njezin prijedlog za rješavanje pitanja plaćanja posebnih instrumenta tijekom revizije VFO-a u sredini razdoblja 2016./2017.

U svojem prijedlogu Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021.–2027. Komisija je predložila rješenje tog problema (vidjeti članak 2. stavak 2. Uredbe o VFO-u za razdoblje 2021.–2027. (COM(2018) 322) od 2. svibnja 2018.)

Nadalje, Komisija smatra da je rizik od zaostataka u plaćanju u ovom VFO-u vrlo ograničen. Komisija upućuje na svoj odgovor u odlomku 2.8.

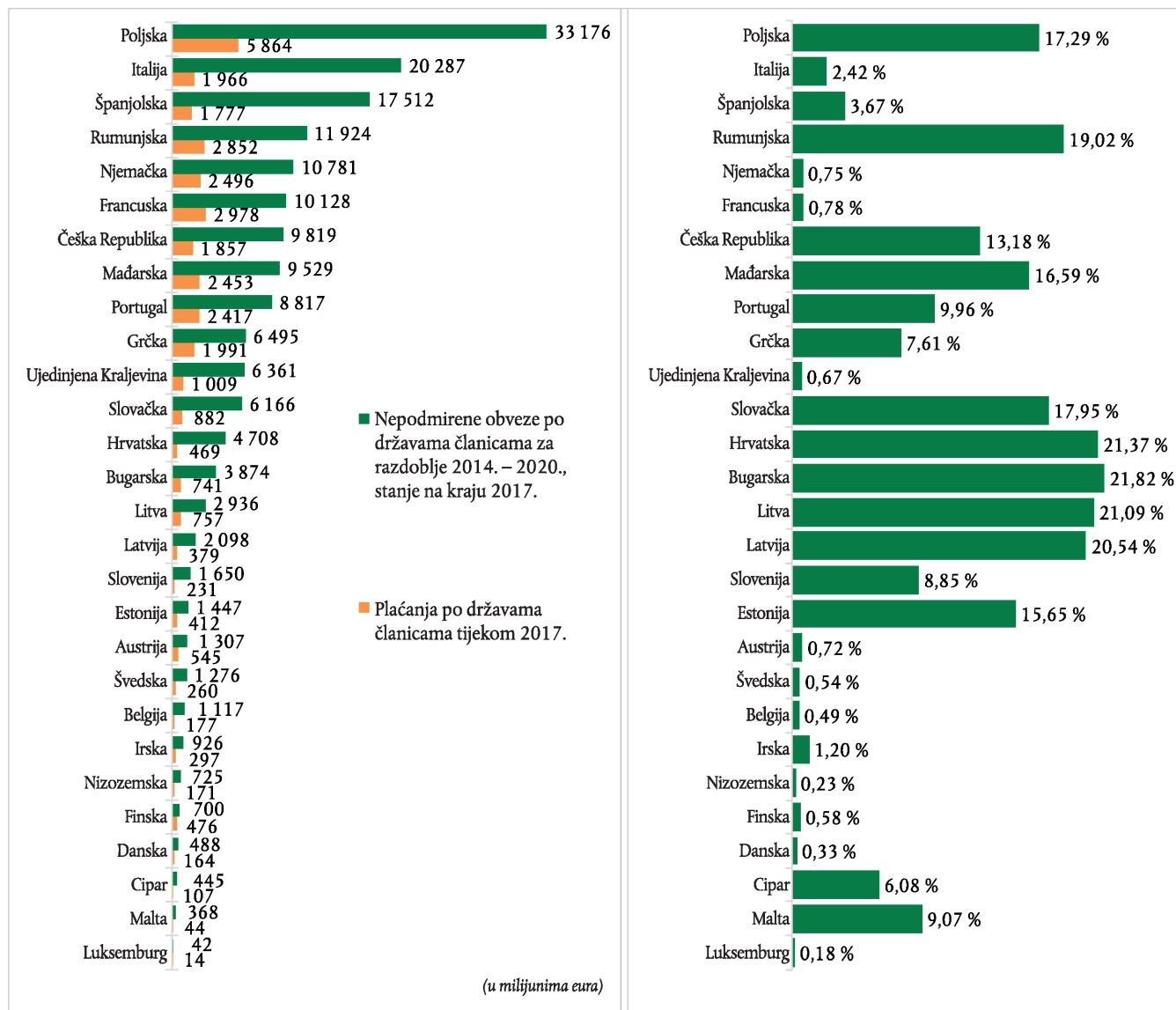
**2.13.** Razina nepodmirenih obveza za ESI fondove u tom stadiju dio je uobičajenog ciklusa provedbe tih fondova. Postojan godišnji profil odobrenih sredstava za obveze u razdoblju 2014.–2020., uvođenje pravila „n + 3“ i spora provedba doveli su do znatnog povećanja nepodmirenih obveza.

Komisija upućuje na svoj odgovor u odlomku 2.14. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2016.

<sup>(15)</sup> Odlomak 2.8. godišnjeg izvješća Suda za 2014. i odlomak 2.8. točka (b) godišnjeg izvješća Suda za 2016. godinu.

Okvir 2.4. – Nepodmirene obveze na kraju 2017. i plaćanja izvršena 2017. po državama članicama u milijunima eura

Nepodmirene obveze izražene kao postotak rashoda opće države za 2017. po državama članicama



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije. Podatci Eurostata o rashodima opće države za 2017.: travanj 2018.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.14. Iskorištavanje sredstava<sup>(16)</sup> bilo je osobito sporo. Tijekom 2017., odnosno četvrte godine VFO-a, države članice u prosjeku su iskoristile 16,4 % (2010.: 22,1 %) iznosa koji su im dodijeljeni. **Okvir 2.5.** pruža usporedbu iskorištenosti sredstava u svakoj od država članica 2017.<sup>(17)</sup> s iskorištenošću iz 2010.<sup>(18)</sup>

<sup>(16)</sup> Iskorištenost sredstava označava razinu sredstava koje je Komisija isplatila određenoj državi članici u svrhu sufinanciranja projekata koji se provode u okviru operativnih programa europskih strukturnih i investicijskih fondova. Stopom iskorištenosti izražava se iznos isplaćenih sredstava u odnosu na relevantne planirane rashode EU-a.

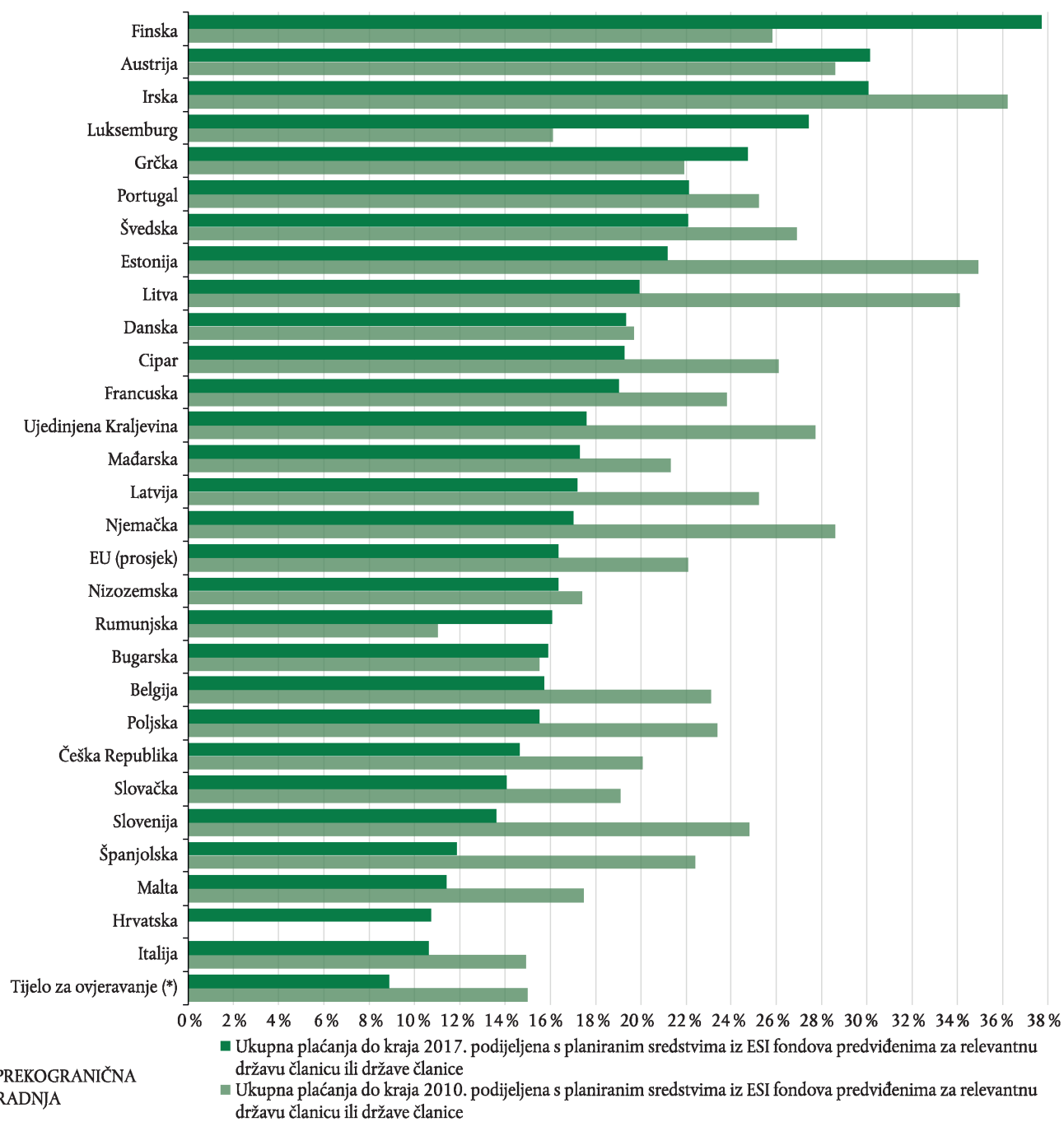
<sup>(17)</sup> Četvrta godina tekućeg VFO-a.

<sup>(18)</sup> Odgovarajuća godina prethodnih VFO-a.

## ODGOVORI KOMISIJE

2.14. Komisija smatra da ne postoji veći rizik apsorpcije sredstava na kraju programskog razdoblja 2014.–2020. u odnosu na razdoblje 2007.–2013. Uzimajući u obzir pravilo „n + 3” i sadašnje stope odabira te potvrđena plaćanja, Komisija smatra da bi se do kraja razdoblja 2014.–2020. mogla postići razina apsorpcije jednaka razini u razdoblju 2007.–2013.

Okvir 2.5. – Stope iskorištenosti sredstava po državama članicama do kraja 2017. i do kraja 2010.



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

2.15. Komisija je utvrdila da su kašnjenja uglavnom uzrokovana kasnijim *zaključenjem* prethodnog VFO-a, kasnim donošenjem pravnih akata te poteškoćama u prilagodbi ključnim izmjenama koje su uvedene u okviru tekućeg VFO-a i njihovu provođenju<sup>(19)</sup>.

2.16. Sud je proveo anketu u šest država članica<sup>(20)</sup> koje su na kraju 2017. bilježile najniže razine iskorištenosti sredstava. Njihovi odgovori uglavnom su potvrdili glavne razloge koje je navela Komisija (vidi **okvir 2.6.**).

**2.15.** *Kada je riječ o EPFRR-u, kašnjenja zbog kasnog donošenja pravnih akata brzo su ispravljena i plaćanja za razdoblje 2014.–2020. izvršavaju se prema rasporedu.*

## Okvir 2.6. – Rezultati ankete koju je proveo Sud

Razina utjecaja



**Razlozi koje je navela Komisija i koji su ocijenjeni kao razlozi s „umjerenim” ili „većim” utjecajem:**

- došlo je do kašnjenja u donošenju određenih pravnih akata i smjernica za *operativne programe* za razdoblje 2014. – 2020. te u usvajanju samih operativnih programa
- proces imenovanja nadležnih tijela trajao je dulje od očekivanog
- kašnjenja u iskorištavanju finansijskih sredstava i postupcima zaključenja za razdoblje 2007. – 2013. neposredno su utjecala na proces imenovanja
- potvrđivanje imenovanja nadležnih tijela koje obavlja neovisno revizijsko tijelo trajalo je dulje nego što je očekivano
- pri donošenju operativnih programa bilo je potrebno više vremena da bi se zajamčilo da su *ex ante* uvjeti ispunjeni nego što je očekivano
- produženjem razdoblja za podnošenje zahtjeva za određenu godinu (*pravilo o opozivu sredstava „n + 3”*) smanjenja je žurnost podnošenja zahtjeva za plaćanja Komisiji.

*Napomena:* u upitniku koji je dostavljen stalnim predstavništvima Sud je od šest država članica zatražio da ocijene jesu li razlozi koje je navela Komisija imali veći, umjeren ili manji utjecaj na kašnjenja pri iskorištavanju finansijskih sredstava ili uopće nisu imali utjecaj. Za potrebe analize koju je proveo Sud određeni je razlog ocijenjen kao razlog „s umjerenim” ili „većim” utjecajem ako je u većini odgovora ocijenjen kao razlog s „umjerenim” ili „većim” utjecajem. Većina ispitanika nijedan od razloga nije ocijenila kao razlog s „manjim” utjecajem ili „bez utjecaja”.

*Izvor:* anketa koju je proveo Europski revizorski sud.

<sup>(19)</sup> Komisija je objasnila što smatra razlozima tomu u raznim dokumentima, kao što su analiza izvršenja proračuna za europske strukturne i investicijske fondove za 2016., preispitivanje/revizija u sredini razdoblja višegodišnjeg finansijskog okvira 2014. – 2020. i popratni radni dokument službi Komisije: COM(2016) 603 final i SWD(2016) 299 final, kao i odgovori na pisana pitanja upućena povjereniku Oettingeru te povjerenicama Crețu i Thyssen o postupku davanja razrješenice za 2016.

<sup>(20)</sup> Hrvatska, Italija, Malta, Slovačka, Slovenija i Španjolska.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

2.17. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2016. već istaknuo da bi se države članice mogle suočiti s izazovima pri utvrđivanju dovoljnog broja kvalitetnih projekata. Revizijama koje je Sud proveo potvrđeno je da države članice moraju uspostaviti ravnotežu između brzog iskorištavanja sredstava i osmišljavanja kvalitetnih projekata, za što je potrebno određeno vrijeme <sup>(21)</sup>.

2.18. Sud je objavio dva tematska izvješća koja su relevantna za to područje: jedno o mehanizmima za zaključenje programa iz VFO-a za razdoblje 2007. – 2013., a drugo o djelotvornosti potpore Komisije državama članicama u iskorištavanju sredstava <sup>(22)</sup>. Sud je, među ostalim, utvrdio da je kasno donošenje pravnog okvira uzrokovalo kašnjenja koja su neizravno utjecala na provedbu te da je preklapanje razdoblja VFO-a još više doprinijelo tim kašnjenjima. Kako bi se doprinijelo izbjegavanju problema u iskorištavanju sredstava u sljedećem VFO-u, pravodobno donošenje pravnih akata i visoka razina stabilnosti u pravnom okviru kojim su uređeni ESI fondovi bit će od ključne važnosti.

2.19. Veće preklapanje između razdoblja VFO-a stvara dodatno opterećenje za administrativna tijela u državama članicama, što dovodi do dodatnih kašnjenja.

**2.18.** Komisija je u nekoliko navrata naglasila važnost pravovremenog djelovanja suzakonodavaca u donošenju pravnih akata. Kad je riječ o programskom razdoblju 2021.–2027., Komisija je iznijela svoje zakonodavne prijedloge u svibnju i lipnju 2018., tj. 30 mjeseci prije predviđenog početka razdoblja prihvatljivosti programskog razdoblja.

**2.19.** Komisija smatra da je preklapanje razdoblja prihvatljivosti samo jedan od nekoliko čimbenika koji pridonose određenom kašnjenju u provedbi sljedećih razdoblja. Na to utječe i međudjelovanje drugih važnih čimbenika, kao što je razina pretfinanciranja, pravilo opoziva i uvođenje neto financijskih ispravaka u slučaju ozbiljnih nepravilnosti u računovodstvenoj dokumentaciji podnesenoj Komisiji. Da bi se to preklapanje smanjilo, Komisija je iznijela razne prijedloge za sljedeće programsko razdoblje 2021.–2027. (povratak na pravilo o opozivu „n + 2”, racionalizacija razine pretfinanciranja i potpuna obnova sustava upravljanja i kontrole da bi se osigurala nesmetana provedba).

<sup>(21)</sup> Vidi tematsko izvješće br. 1/2018 „Zajednička pomoć za potporu projektima u europskim regijama (JASPERS) – vrijeme je za bolje usmjerenje”.

<sup>(22)</sup> Tematsko izvješće br. 36/2016 „Procjena mehanizama za zaključenje kohezijskih programa i programa ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013.” i tematsko izvješće br. 17/2018 „Mjere Komisije i država članica tijekom posljednjih godina programa iz razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištavanja sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate”.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

### Države članice podnijele su svoje završne zahtjeve za strukturne fondove u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013.

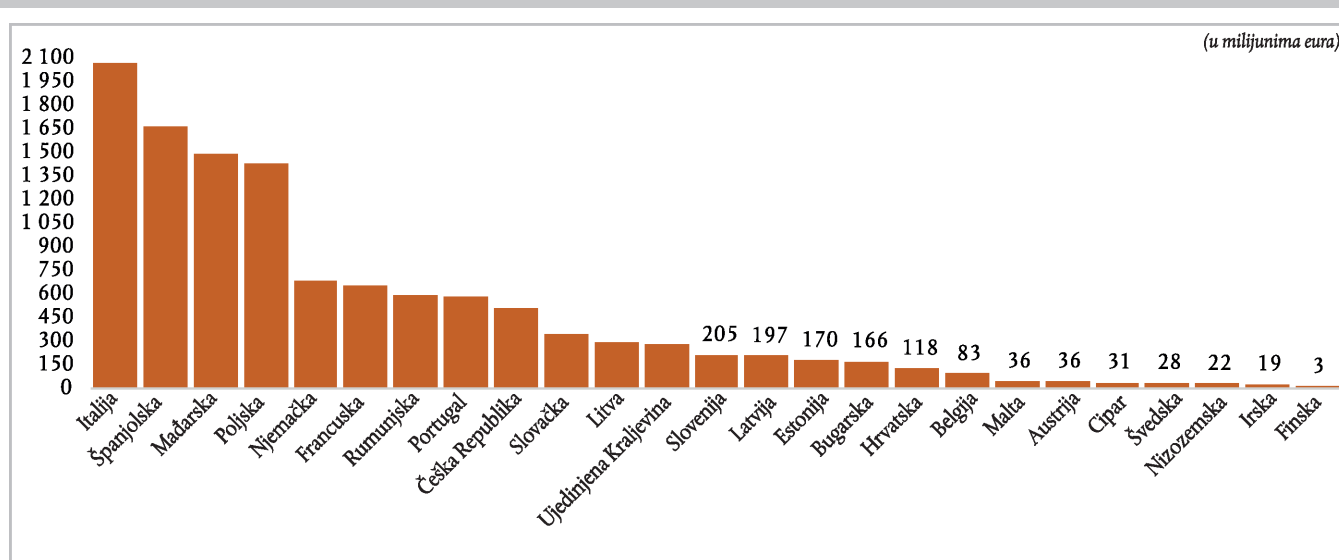
2.20. Države članice podnijele su svoje završne zahtjeve za strukturne fondove<sup>(23)</sup> u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. do kraja ožujka 2017.<sup>(24)</sup>

2.21. Na kraju 2017. nepodmirene obveze u okviru strukturnih fondova iznosile su 11,7 milijardi eura ili 3,4 % ukupnog iznosa dodijeljenog za VFO za razdoblje 2007. – 2013. (vidi **okvir 2.7.**).

**2.21.** Komisija će 2018. zaključiti znatan broj programa čime će se drastično smanjiti nepodmirene obveze.

Krajem svibnja 2018. ukupni je iznos nepodmirenih obveza za EFRR i KF bio 8,1 milijardu EUR, a za ESF 1,9 milijardi EUR. Komisija očekuje da će veliku većinu nepodmirenih obveza moći zaključiti 2018. i 2019., kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL.

Okvir 2.7. – Nepodmirene obveze u okviru strukturnih fondova za VFO za razdoblje 2007. – 2013., stanje na kraju 2017.



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije.

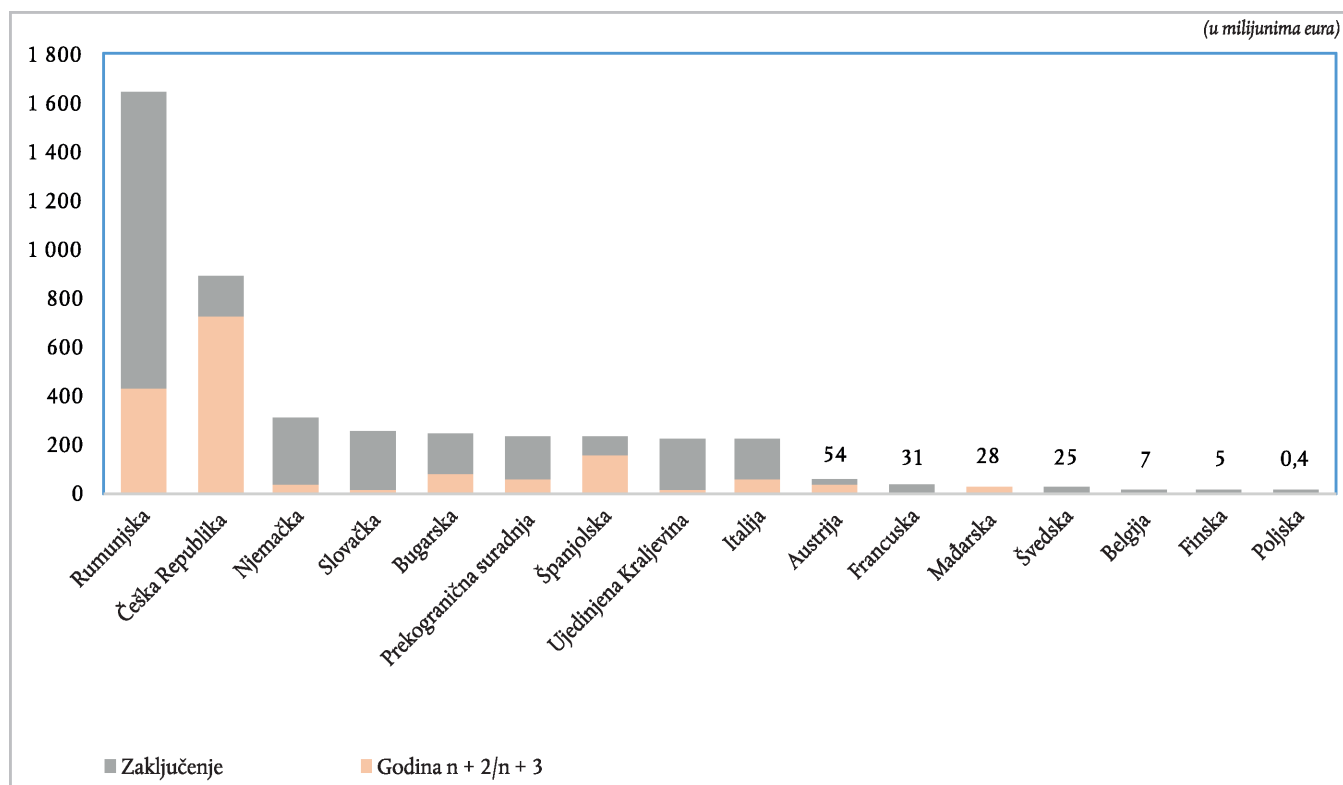
<sup>(23)</sup> Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond i Kohezijski fond.

<sup>(24)</sup> Osim Hrvatske, za koju je rok produljen do 31. ožujka 2018.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.22. Opozvana sredstva u okviru strukturnih fondova iznosila su 4,4 milijarde eura (1,3 %) ukupnog iznosa dodijeljenog za VFO za razdoblje 2007. – 2013. (vidi **okvir 2.8.**). Ona zauzimaju vrlo mali udio u ukupnim obvezama <sup>(25)</sup>.

Okvir 2.8. – Iznosi koji su opozvani u okviru strukturnih fondova između 2011. i 2017. po državama članicama



Napomena: pojedinačne vrijednosti odnose se na ukupan iznos pri zaključenju za godinu n + 2/n + 3.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije.

<sup>(25)</sup> Vidi odlomak 2.13. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Pri pružanju pomoći zemljama koje nisu države članice EU-a u većoj se mjeri upotrebljavaju alternativni modeli financiranja**

2.23. Uzajamni fondovi EU-a i Instrument za izbjeglice u Turskoj razlikuju se od uobičajenih mehanizama Komisije za pružanje pomoći. Njihova primjena uključuje uporabu više izvora financiranja i različitih distribucijskih kanala, čime se povećava njihova složenost. Uzajamnim fondovima EU-a upravlja se izvan okvira proračuna EU-a, dok se Instrumentom za izbjeglice u Turskoj upravlja unutar njega. U nastavku se nalazi pregled tih mehanizama. Jedan dodatan novi instrument za pomoć zemljama koje nisu države članice EU-a čini Europski fond za održivi razvoj (EFOR) (vidi odlomke 2.40. i 2.41.).

2.24. Na uzajamne fondove EU-a primjenjuju se zasebni pravni mehanizmi te oni imaju posebnu financijsku strukturu u okviru koje nekoliko donatora zajednički financira određeno djelovanje na temelju zajednički dogovorenih ciljeva. Komisija je dosad osnovala četiri uzajamna fonda EU-a: fond Bêkou, fond Madad, fond za Afriku i fond za Kolumbiju<sup>(26)</sup> (vidi **okvir 2.9.**).

**2.23.** Komisija smatra da uzajamni fondovi EU-a sami po sebi ne pridonose složenosti jer su uspostavljeni da bi se objedinilo financiranje EU-a iz različitih izvora te od donatora u jedan mehanizam, čime se smanjuje složenost višestrukih intervencija.

Instrument je mehanizam za koordinaciju koji ne pridonosi složenosti nego je smanjuje. On nije novi instrument. Omogućuje brzu, djelotvornu i učinkovitu mobilizaciju pomoći EU-a izbjeglicama u Turskoj te se njime osigurava optimalna uporaba sredstava EU-a i država članica EU-a u obliku humanitarne pomoći i pomoći za razvoj na sveobuhvatan i koordiniran način.

<sup>(26)</sup> Puni nazivi uzajamnih fondova navedeni su u nastavku: Uzajamni fond EU-a za Srednjoafričku Republiku, Regionalni uzajamni fond EU-a za odgovor na krizu u Siriji, Krizni uzajamni fond za stabilnost i borbu protiv glavnih uzroka nezakonite migracije i raseljavanja u Africi, Uzajamni fond EU-a za Kolumbiju.

## Okvir 2.9. – Ključne informacije o uzajamnim fondovima

## Cilj

Komisija upravlja uzajamnim fondovima EU-a za poduzimanje mjera u kriznim situacijama, mjera nakon kriznih situacija ili tematskih mjera u području vanjskog djelovanja.

## Određbe financijske uredbe:

Uzajamni fondovi EU-a trebali bi biti u skladu sa sljedećim uvjetima:

- trebali bi se upotrebljavati u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja
- trebali bi donositi dodanu vrijednost intervencijama EU-a u slučajevima u kojima se one mogu bolje provesti na razini Unije nego na nacionalnoj razini
- trebali bi donositi jasnu političku vidljivost EU-a i upravljačke prednosti kao i bolju kontrolu EU-a nad rizicima i isplata doprinosa EU-a i ostalih donatora
- ne bi se trebali osnivati ako samo dupliciraju ostale postojeće kanale financiranja ili slične instrumente bez ikakve dodatne vrijednosti.

## Upravljanje

Svaki uzajamni fond EU-a ima vlastiti upravni odbor koji čine svi donatori i kojim predsjedava Komisija koja odlučuje o općoj strategiji. Svaki uzajamni fond ima operativni odbor kojim također predsjedava Komisija, no njegovi su članovi samo donatori koji doniraju iznose veće od 3 milijuna eura.

## Odgovornost

–  
Revizija

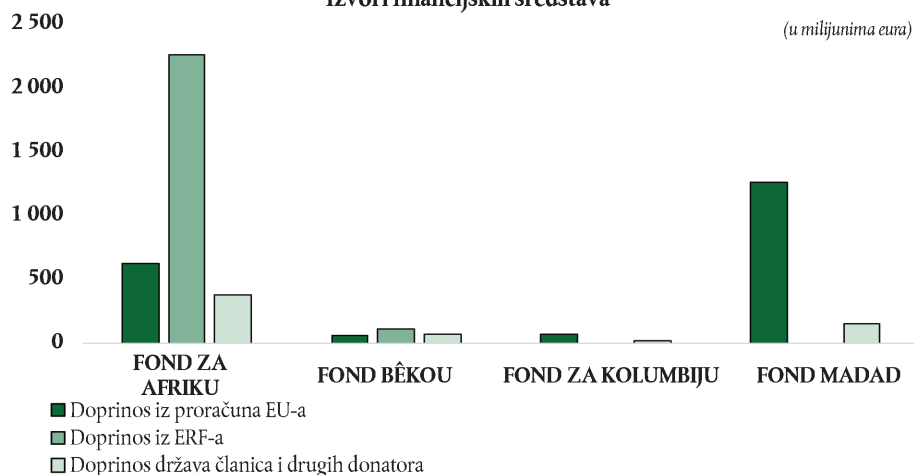
Uzajamne fondove EU-a izravno primjenjuju upravitelji uzajamnih fondova koje imenuje Komisija. Uzajamni fondovi EU-a za poduzimanje mjera u kriznim situacijama ili mjera nakon kriznih situacija također se mogu primjenjivati neizravno delegiranjem relevantnih zadataka drugim subjektima, kao što su zemlje koje nisu države članice EU-a i tijela koja su one imenovala ili međunarodne organizacije. Europski revizorski sud (Sud) ima potpune ovlasti za reviziju nad svim uzajamnim fondovima EU-a.

## Ukupne preuzete obveze

U okviru uzajamnih fondova EU-a objedinjuju se sredstva iz proračuna EU-a, Europskog razvojnog fonda i/ili od drugih donatora. Do kraja 2017. vrijednost ukupnih preuzetih obveza za sve uzajamne fondove EU-a bila je 5,1 milijardu eura. Iznos od 4,5 milijardi eura (87,7 % ukupnog iznosa) izdvojen je na razini EU-a (2,0 milijarde eura iz proračuna EU-a i 2,4 milijarde eura iz ERF-a). Države članice i drugi donatori doprinijeli su u iznosu od 0,6 milijardi eura.

## Preuzete obveze po uzajamnim fondovima

Izvori financijskih sredstava



Napomena: razlike u ukupnom iznosu preuzetih obveza nastale su zaokruživanjem.

Izvor: Europski revizorski sud na temelju informacija Komisije, članka 187. Financijske uredbe i sporazuma o osnivanju uzajamnih fondova.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.25. Sud je ispitao ustroj prvog uzajamnog fonda EU-a – fonda Békou – kao i upravljanje tim fondom, za koje je zadužena Komisija<sup>(27)</sup>. Među ostalim, Sud je utvrdio da je fond privukao interes za pružanje pomoći, ali uz manji broj dodatnih donatora.

2.26. Financijskom uredbom predviđeni su strogi zahtjevi koje je potrebno ispuniti kako bi se opravdalo osnivanje uzajamnih fondova, kao što su dodana vrijednost EU-a, bolje upravljanje, bolja kontrola nad rizicima, bolja kontrola nad isplata i *dobrotom* (vidi **okvir 2.9.**). Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2016. istaknuo da financijski mehanizmi ne bi trebali biti složeniji no što je to nužno kako bi se ispunili ciljevi politika EU-a i zajamčila odgovornost, transparentnost i mogućnost provedbe revizije<sup>(28)</sup>.

2.27. Instrument za izbjeglice u Turskoj uspostavljen je u siječnju 2016. s ciljem pružanja pomoći Turskoj zbog masovnog priljeva izbjeglica (vidi **okvir 2.10.**).

## ODGOVORI KOMISIJE

**2.25.** *Uzajamni fond Békou djeluje u Srednjoafričkoj Republici, koja je i u prošlosti imala poteškoća s privlačenjem donatora. Međutim, uzajamni fond Békou uspio je prikupiti znatno više sredstava od donatora kao što su Italija, Nizozemska i Njemačka, koje prethodno nisu bile veliki donatori Srednjoafričke Republike.*

**2.26.** *Bijelom knjigom o budućnosti Europe do 2025. pokrenut je proces rasprava i promišljanja koji prethodi pripremama za sljedeći VFO. Komisija je u tom kontekstu u lipnju 2017. donijela Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a koji čini temelj za prijedlog Komisije o novoj EU-ovoj financijskoj strukturi za sljedeći VFO. Komisija predlaže usklađeniji, usmjereniji i transparentniji proračun kojim bi se raspršeni izvori financiranja objedinili u nove integrirane programe i pojednostavila uporaba financijskih instrumenata.*

<sup>(27)</sup> Tematsko izvješće br. 11/2017 – „Uzajamni fond EU-a Békou za Srednjoafričku Republiku: početak koji budi nadu unatoč nekim nedostacima”.

<sup>(28)</sup> Vidi 4. preporuku u poglavlju 2. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

## Okvir 2.10. – Osnovne informacije o Instrumentu za izbjeglice u Turskoj

## Cilj

Pomoć Turskoj pri rješavanju hitnih humanitarnih i razvojnih potreba izbjeglica.

## Upravljanje

Instrumentom upravlja nadzorni odbor koji je zadužen za strateško usmjerenje u pogledu općih prioriteta, vrsta aktivnosti i instrumenata koji će se upotrebljavati te njihovu koordinaciju. Odbor je također zadužen za praćenje i procjenu mjere u kojoj su ispunjene dogovorene obveze između EU-a i Turske. Nadzornim odborom predsjedava Komisija, a članovi uključuju predstavnike iz država članica EU-a. Turska sudjeluje na sastancima, ali njezina je uloga savjetodavna.

## Odgovornost

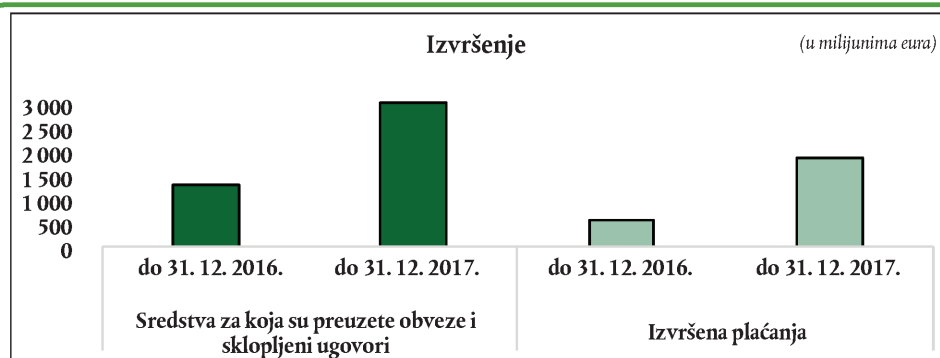
–  
Revizija

Komisija zadržava opću odgovornost za provedbu aktivnosti koje se financiraju u okviru Instrumenta. Sud ima potpune ovlasti za reviziju nad Instrumentom.

## Financiranje

Za razdoblje 2016. – 2017. odobrena su sredstva u iznosu od 3 milijarde eura (1 milijarda eura iz proračuna EU-a i 2 milijarde eura od država članica, na temelju relativnih udjela njihovih BND-a). Države članice ispunile su svoje obveze iz ugovora, s iznimkom iznosa od 0,4 milijarde eura koji će biti položen 2018. i 0,08 milijardi eura koji će biti položen 2019.

## Izvršenje



## Daljnji koraci

Rok za završna plaćanja u okviru instrumenta produžen je s kraja 2019. na 2021. Komisija je u ožujku 2018. predložila da, pod uvjetom da se ispune kriteriji doneseni 2016., EU i države članice mobiliziraju dodatna sredstva u iznosu od 3 milijarde eura za razdoblje 2018. – 2019.

## Izvor:

- (a) Odluka Komisije od 24. studenoga 2015. o usklađivanju mjera Unije i država članica koordinacijskim mehanizmom – Instrumentom za izbjeglice u Turskoj  
 (b) Odluka Komisije od 10. veljače 2016. o Instrumentu za izbjeglice u Turskoj o izmjeni Odluke Komisije C(2015) 9500 od 24. studenoga 2015.  
 (c) Drugo godišnje izvješće o Instrumentu za izbjeglice u Turskoj (COM(2018) 91 final, 14. ožujka 2018.).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Okvir 2.10.** Komisija ističe da su države članice ispunile sve svoje obveze. Doprinosi država članica – u obliku vanjskog namjenskog prihoda – trebali bi biti plaćeni do 2019. prema dogovorenom rasporedu plaćanja. Dosada je ravnoteža između plaćanja država članica u Instrument i isplata iz Instrumenta financiranih tim doprinosima bila zadovoljavajuća.

## Iznosi financijskih sredstva EU-a koja se izdvajaju za financijske instrumente znatno su se povećali

2.28. Proračunska potpora EU-a za različite financijske instrumente znatno je povećana (vidi **okvir 2.11.**).

Okvir 2.11. – Financijska potpora iz proračuna EU-a namijenjena financijskim instrumentima		
	(u milijardama eura)	
	VFO za razdoblje 2007. – 2013.	VFO za razdoblje 2014. – 2020.
<b>U okviru podijeljenog upravljanja</b>		
Financijski instrumenti u okviru podijeljenog upravljanja	11,3	20,0
<b>U okviru izravnog/neizravnog upravljanja i proračunska jamstva</b>		
Financijski instrumenti u okviru neizravnog upravljanja	3,0 <sup>(1)</sup>	5,9 <sup>(2)</sup>
Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) – jamstvo	0	26,0
EFOR – jamstvo	0	1,5
<b>Ukupno</b>	<b>14,3</b>	<b>53,4</b>

Stanje od kraja prosinca 2017.

<sup>(1)</sup> Iznos ne uključuje 1,2 milijarde eura za instrumente za mješovito financiranje.

<sup>(2)</sup> Na temelju trenutne financijske omotnice – COM(2018)600.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju izvješća Komisije i relevantnih propisa.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

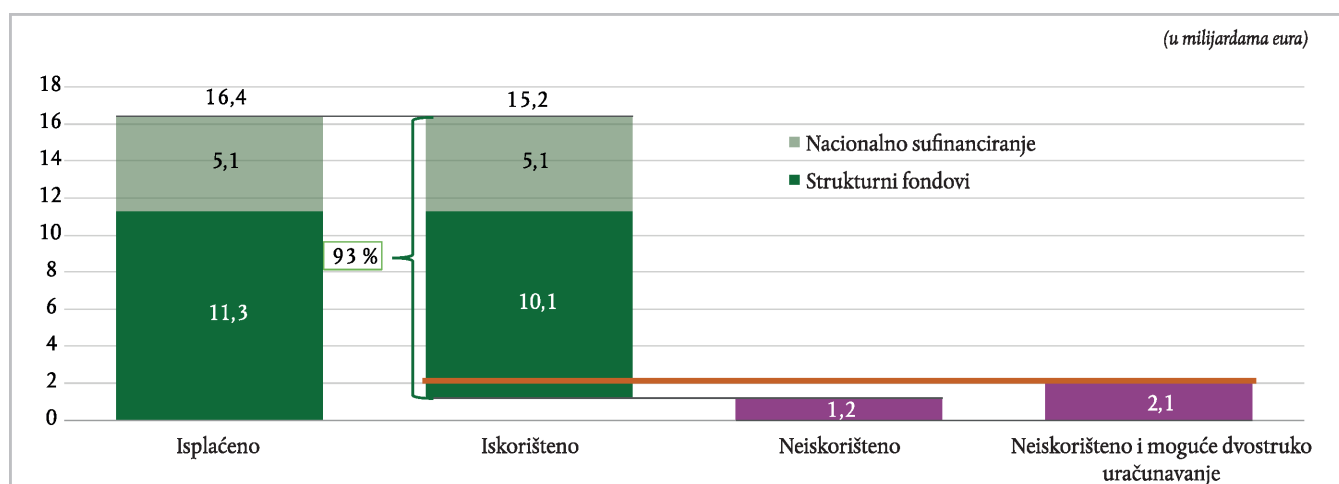
Pri uporabi financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja pojavljuju se izazovi

Po završetku razdoblja 2007. – 2013. pokazalo se da su određeni podatci bili netočni i da je dolazilo do dvostrukog uračunavanja

2.29. 2017. godine provodilo se zaključivanje financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja iz VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. u sklopu procesa zaključivanja njihovih pripadajućih operativnih programa.

2.30. Prema podatcima Komisije <sup>(29)</sup> financijskim instrumentima u okviru podijeljenog upravljanja isplaćene su 11,3 milijarde eura iz strukturnih fondova. U okviru nacionalnog sufinanciranja dodijeljen je dodatan iznos od 5,1 milijarde eura (vidi **okvir 2.12.**).

Okvir 2.12. – Iznosi sredstava iz financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja koji su isplaćeni državama članicama i koje su one iskoristile do 31. ožujka 2017.



Izvor: izvješće „Sažeti podatci o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa na temelju izvješća koja su dostavila upravljačka tijela u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, programsko razdoblje 2007. – 2013., stanje na dan 31. ožujka 2017. (pri zaključenju)“.

<sup>(29)</sup> Sažeti podatci o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa na temelju izvješća koja su dostavila upravljačka tijela u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, programsko razdoblje 2007. – 2013., stanje na dan 31. ožujka 2017. (pri zaključenju).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

2.31. Prema podacima koje su države članice dostavile Komisiji 93 % ukupnog iznosa koji je uplaćen u financijske instrumente u okviru podijeljenog upravljanja (15,2 milijarde eura) isplaćeno je *krajnjim primateljima*. Međutim, Komisija procjenjuje da bi stvarna stopa isplate krajnjim primateljima mogla biti niža i za do sedam postotnih bodova zbog mogućeg netočnog uključivanja ponovno upotrijebljenih sredstava od otplate zajmova<sup>(30)</sup> i kamata od upravljanja riznicom ili zbog knjiženja dodatnih iznosa. Iznos prijavljenih sredstava mogao bi biti uvećan za do 0,9 milijardi eura. Na ta se sredstva, kao i na sredstva u iznosu od 1,2 milijarde eura koja su preostala u posebnim fondovima, primjenjuju postupci zaključenja za operativne programe te bi ih moglo biti potrebno vratiti u proračun EU-a nakon što ih se umanjí za troškove i naknade za upravljanje. Usto, od ukupno 981 posebnog fonda, u njih 45 pri zaključenju još uvijek nisu bila zabilježena nikakva ulaganja ili nije bilo izvješteno o ulaganjima. Stoga izvješće o sažetim podacima ne pruža potpunu i točnu<sup>(31)</sup> sliku.

2.32. Raspoloživa sredstva iz financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja u razdoblju 2007. – 2013. koja ostanu neiskorištena<sup>(32)</sup> pripadaju državama članicama (upravljачka tijela procijenila su taj iznos u slučaju strukturnih fondova na 8,5 milijardi eura). Države članice trebale bi ih iskoristiti za svrhu za koju su prvotno i predviđene.

2.33. Sud je objavio tematsko izvješće<sup>(33)</sup> o uporabi financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja u razdoblju 2007. – 2013. Među ostalim, u izvješću se navodi da su se u državama članicama pojavljivale poteškoće u pogledu isplate cjelovitog iznosa sredstava dodijeljenih instrumentima, da su instrumenti privukli tek ograničeni privatni kapital te da se kasnilo s izvješćivanjem. Sud je također preporučio Komisiji da poduzme prikladne mjere kako bi zajamčila da države članice održavaju obnovljivu narav fondova (tj. da se omogući uporaba istih sredstava u nekoliko ciklusa).

**2.31.** Komisija naglašava da njezini „Sažeti podatci” odražavaju informacije primljene od država članica, koje su navele naknade za upravljanje i troškove upravljanja u iznosu od 889 milijuna EUR.

U tijeku su postupci zaključivanja operativnih programa i Komisija će prema potrebi poduzeti korektivne mjere. Odluke o iznosima koji se vraćaju u proračun EU-a donose se na razini operativnih programa, a ne na razini pojedinih financijskih instrumenata, koji čine samo jedan oblik potpore u operativnom programu.

**2.33.** Komisija naglašava da je krajem ožujka 2017. razina plaćanja krajnjim primateljima bila 93 %, a tome se trebaju dodati rashodi u iznosu od 6,7 % za troškove upravljanja i naknade za upravljanje.

Nadalje, Komisija je u Tematskom izvješću Europskog revizorskog suda 19/2016 navela da se ne bi trebalo pretjerano isticati cilj privlačenja privatnog kapitala, posebno za sektore izložene velikim tržišnim nedostacima i da su upravljачka tijela obvezna osigurati i Komisiji iznijeti odgovarajuće mjere za usklađivanje s pravnim zahtjevima u pogledu obnovljenih sredstava.

<sup>(30)</sup> Ti iznosi ostaju na raspolaganju državama članicama. Vidi članak 78. stavak 7. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

<sup>(31)</sup> Vidi odlomak 6.25. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>(32)</sup> Zajmovi koji su isplaćeni i vraćeni, ulaganja koja su izvršena ili iznosi koji su ostali nakon što su namirena sva jamstva.

<sup>(33)</sup> Tematsko izvješće br. 19/2016 „Izvršavanje proračuna EU-a s pomoću financijskih instrumenata – pouke koje se mogu izvući iz programskog razdoblja 2007. – 2013.”

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

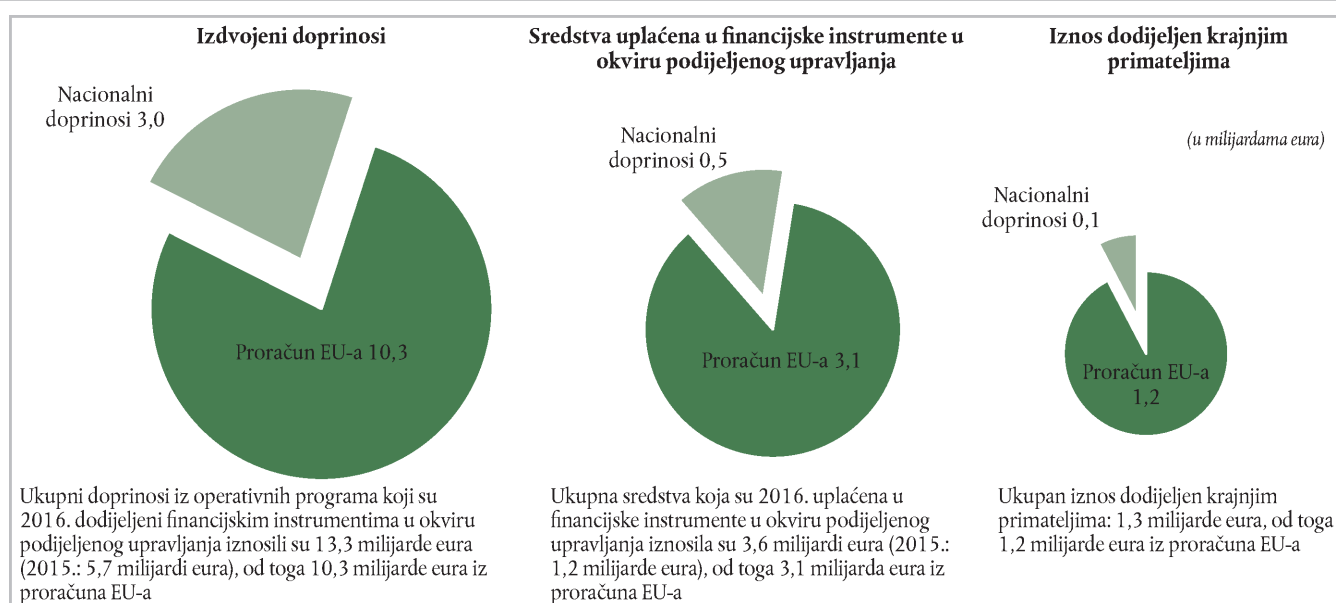
Razine sredstava isplaćenih krajnjim korisnicima iz financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. bile su niske

2.34. Od ukupnih sredstava iz ESI fondova raspoloživih u okviru operativnih programa u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. 30 % bilo je uplaćeno u financijske instrumente u okviru podijeljenog upravljanja. Od tog je iznosa 38 % (1,2 milijarde eura) dodijeljeno krajnjim korisnicima financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja. Do početka 2017., nakon što su protekle tri godine tekućeg VFO-a, manje od 10 % ukupnih sredstava iz ESI fondova dostupnih u sklopu financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja dospjelo je do primatelja s ciljem financiranja produktivnih ulaganja i aktivnosti (vidi **okvir 2.13.**).

2.34. Komisija smatra da bi prikladnija usporedba bila s iznosima uplaćenima u financijske instrumente i iznosima isplaćenima krajnjim primateljima.

Do 31. prosinca 2016. 32 % iznosa uplaćenih u financijske instrumente stvarno je isplaćeno krajnjim primateljima.

Okvir 2.13. – Status financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. u prosincu 2016.



Izvor: Europska komisija „Financijski instrumenti u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova, stanje na dan 31. prosinca 2016.“, prosinac 2017.

2.35. U okviru tekućeg VFO-a od država članica traži se sveobuhvatnije izvješćivanje. Međutim, najnovije dostupno izvješće o financijskim instrumentima u okviru podijeljenog upravljanja u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. izvješće je s kraja 2016. godine koje je objavljeno u prosincu 2017. Iako je to u skladu s postojećim zahtjevima, vremenski razmak između kraja relevantnog razdoblja i podnošenja odgovarajućeg izvješća i dalje je dug.

2.35. Vremenski okvir izvješćivanja između upravljačkih tijela i izvješćivanja Komisije rezultat je podijeljenog upravljanja.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

*Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) dobio je na važnosti*

2.36. Proračunsko tijelo povećalo je jamstvo EFSU-a sa 16 milijardi eura na 26 milijardi eura<sup>(34)</sup> i ciljni opseg ulaganja s 315 milijardi eura na 500 milijardi eura. Jamstveni fond EFSU-a povećao se za 1,1 milijardu eura<sup>(35)</sup>, odnosno s 8,0 milijardi eura na 9,1 milijardu eura, što je bila posljedica prijenosa i vraćanja sredstava. To je povećanje dovelo do znatnog smanjenja stope rezervacija, i to s 50 % na 35 %.

2.37. Na kraju 2017. Jamstveni fond EFSU-a obuhvaćao je imovinu u vrijednosti od 3,5 milijarde eura (2016: 1,0 milijarda eura). Osim toga, za iznos od 2,6 milijardi eura preuzete su obveze iz proračuna EU-a, ali taj iznos još nije isplaćen<sup>(36)</sup>. Preostali iznos od 3,0 milijarde eura isplaćivat će se postupno do 2022.<sup>(37)</sup> Do kraja 2017. nisu izvršena nikakva plaćanja iz Jamstvenog fonda EFSU-a.

2.38. Do kraja 2017. Grupa EIB-a sklopila je ugovore u vrijednosti od 36,7 milijardi eura (2016: 21,3 milijarde eura)<sup>(38)</sup>. U **okviru 2.14.** prikazana je raspodjela tog iznosa po državama članicama.

---

<sup>(34)</sup> Uredba (EU) 2017/2396 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. o izmjeni uredaba (EU) br. 1316/2013 i (EU) 2015/1017 u pogledu produljenja trajanja Europskog fonda za strateška ulaganja i uvođenja tehničkih poboljšanja za taj fond i Europski savjetodavni centar za ulaganja (SL L 345, 27.12.2017., str. 34.).

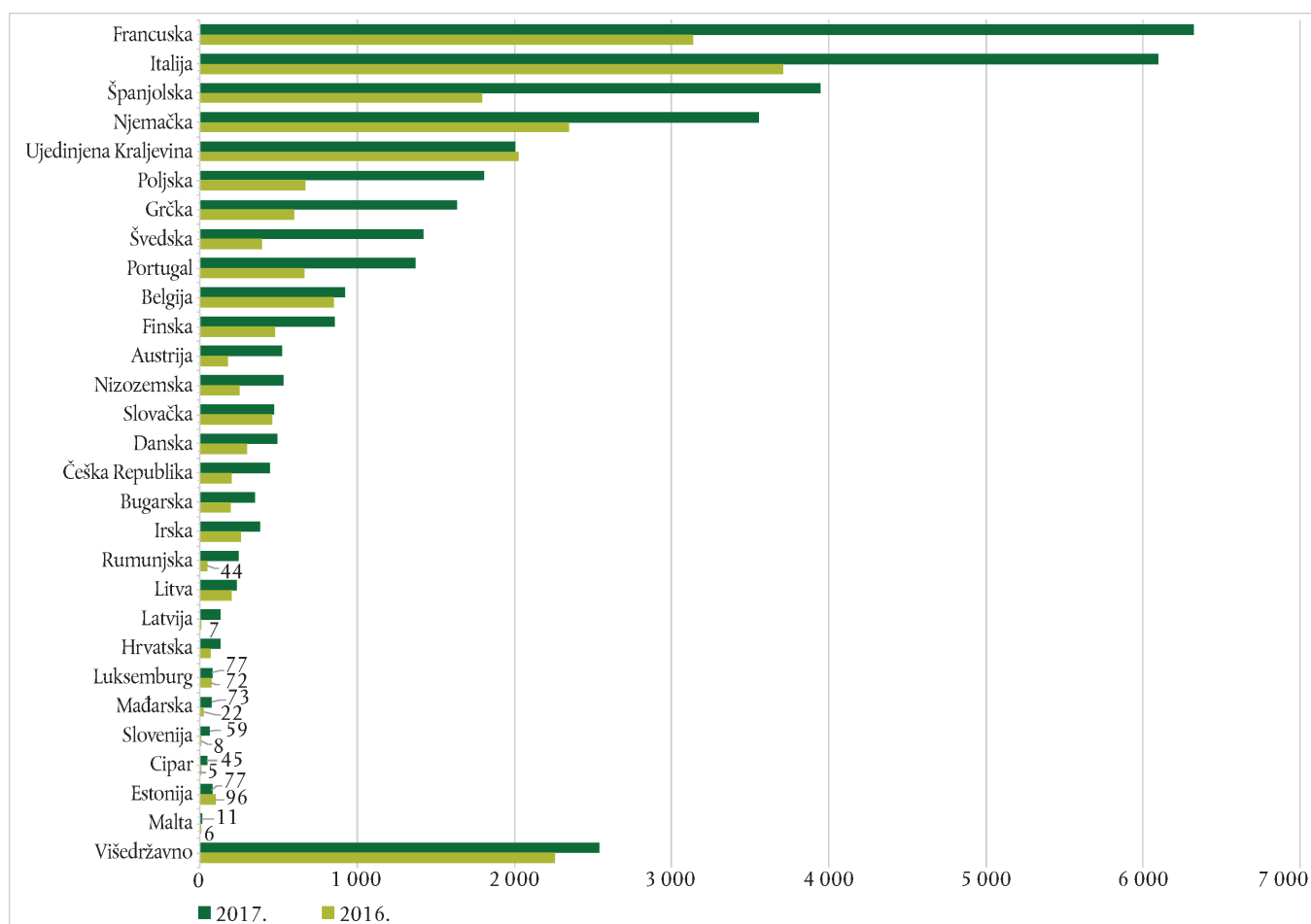
<sup>(35)</sup> U uvodnoj izjavi 21. Uredbe (EU) 2017/2396 utvrđeno je da će izvor financijskih sredstava biti proračun EU-a, uz prijenos sredstava iz Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) te iz prihoda i otplata iz dužničkog instrumenta CEF-a i fonda Marguerite.

<sup>(36)</sup> Vidi bilješku 4.1. uz računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2017.

<sup>(37)</sup> Uključujući vraćena sredstva, ili iz samog EFSU-a (525 milijuna eura) ili iz drugih financijskih instrumenata (150 milijuna eura iz dužničkog instrumenta CEF-a i fonda Marguerite).

<sup>(38)</sup> Vidi „Europski fond za strateška ulaganja – dio za infrastrukturu i inovacije i dio za mala i srednja poduzeća – Dodatak II. Sporazuma o EFSU-u – Izvješće o radu koje se objavljuje na kraju godine – datum izvješćivanja: 31. prosinca 2017.”

Okvir 2.14. – Sredstva iz EFSU-a po državama članicama (u milijunima eura)



Izvor: izvješće EIB-a „Europski fond za strateška ulaganja – dio za infrastrukturu i inovacije i dio za mala i srednja poduzeća – Dodatak II. Sporazuma o EFSU-u – Izvješće o radu koje se objavljuje na kraju godine – datum izvješćivanja: 31. prosinca 2017.”

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.39. Sud napominje da se 64 % ukupne vrijednosti ugovora u sklopu EFSU-a koje je Grupa EIB-a sklopila do kraja 2017. odnosilo na šest država članica. U tijeku je revizija u okviru koje Sud ispituje je li EFSU na pravom putu prema ostvarenju relevantnog cilja politike, odnosno podupiranja dodatnih ulaganja u Europi.

#### ODGOVORI KOMISIJE

2.39. EFSU je instrument koji djeluje na temelju potražnje bez unaprijed dodijeljenih sredstava za pojedine zemlje. Projekti se odabiru prema jasno utvrđenim kriterijima prihvatljivosti i dodatnosti i sve države članice potiču se da podnesu projekte koji ispunjavaju te kriterije. Nadalje, kada se ulaganja mobilizirana iz EFSU-a usporede s BDP-om država članica, njima su se najviše koristile manje države članice, a tri glavna korisnika bile su Estonija, Bugarska i Grčka.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

*Uspostava Europskog fonda za održivi razvoj*

2.40. Proračunsko tijelo uspostavilo je Europski fond za održivi razvoj (EFOR) u rujnu 2017<sup>(39)</sup>. U okviru EFOR-a primjenjivat će načela slična onima u okviru EFSU-u.

2.41. Uredbom o EFOR-u Komisiji je omogućeno da sklapa sporazume o jamstvu EFOR-a i s tijelima koja nisu tijela EU-a kao prihvatljivim partnerima, primjerice s međunarodnim organizacijama i tijelima uređenima privatnim pravom u državama članicama ili partnerskim zemljama<sup>(40)</sup>. Prihvatljivi partneri mogu odobriti operacije financiranja i ulaganja te zatražiti aktivaciju jamstva EFOR-a koje se pokriva iz proračuna EU-a. Za razliku od EFSU-a, u okviru kojeg je EIB zapravo jedini posrednik, u okviru EFOR-a drugim međunarodnim organizacijama i tijelima iz privatnog sektora dopušteno je prenositi prava povezana s jamstvom EU-a i naposljetku aktivirati to jamstvo. Stoga, kad je riječ o broju partnera, EFOR zasad predstavlja najdalekosežniji primjer delegiranja ovlasti za preuzimanje odgovornosti u pogledu proračuna EU-a.

**Izloženost proračuna EU-a i dalje je znatna**

2.42. Proračun EU-a izložen je rastućem broju pravnih obveza na temelju kojih će, ovisno o raznim uvjetima, u budućnosti biti potrebno izvršiti plaćanja. Među te obveze ubrajaju se potencijalne obveze u obliku jamstava koje bi moglo biti potrebno financirati u slučaju nastanka budućeg događaja<sup>(41)</sup> (vidi **okvir 2.15.**).

**2.41.** EFOR djeluje kao jedinstveno mjesto koje prima prijedloge za financiranje od financijskih institucija i javnih ili privatnih ulagača te pruža veliki raspon financijske potpore prihvatljivim ulaganjima. Glavni je cilj EFOR-a osigurati integrirani financijski paket za financiranje ulaganja koja se pokreću u regijama Afrike i susjedstvu, čime se stvaraju mogućnosti za rast i zapošljavanje, u najvećoj mogućoj mjeri povećava dodatnost, osiguravaju inovativni proizvodi te potiče financiranje iz privatnog sektora.

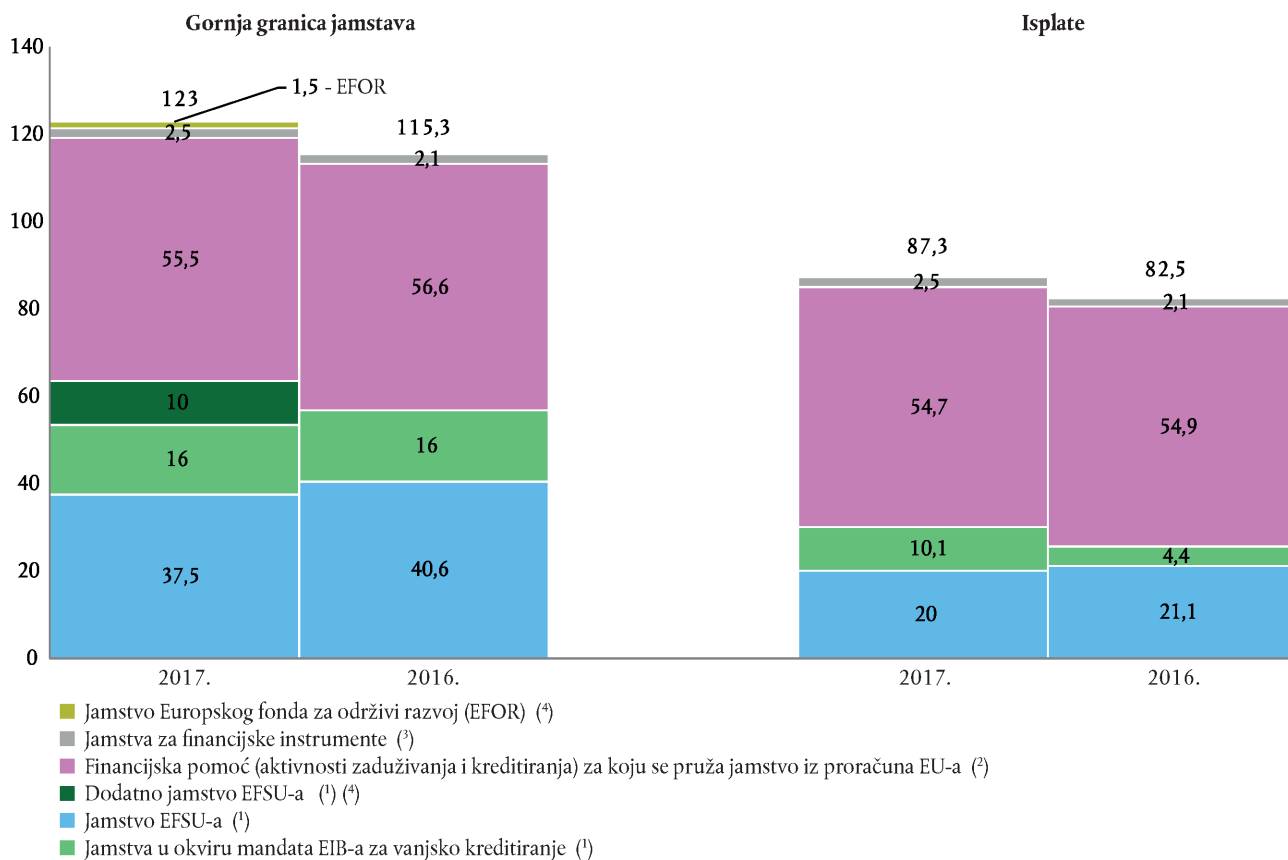
<sup>(39)</sup> Uredba (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. rujna 2017. o uspostavi Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR), jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a (SL L 249, 27.9.2017., str. 1.).

<sup>(40)</sup> Članak 11. točka (e) Uredbe (EU) 2017/1601 od 26. rujna 2017. o uspostavi Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR), jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a.

<sup>(41)</sup> Potencijalne obveze moguće su obveze koje nastaju ovisno o nastanku budućeg događaja. Glavne su potencijalne obveze u okviru proračuna EU-a sljedeće: jamstva u okviru mandata EIB-a za vanjsko kreditiranje, jamstva EFSU-a, financijska pomoć: makrofinancijska pomoć, Mehanizam za europsku financijsku stabilnost, platna bilanca, Euratom, jamstva za financijske instrumente EU-a (uglavnom program Obzor 2020., Instrument za financiranje na temelju podjele rizika, Instrument za povezivanje Europe), jamstvo EFOR-a.

Okvir 2.15. – Izloženost proračuna EU-a jamstvima (na kraju 2017.)

(u milijardama eura)



## Napomene:

(<sup>1</sup>) Vidi bilješke 2.4.1. i 4.1.1. uz računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2017.

(<sup>2</sup>) Vidi bilješke 2.11.1. i 4.1.2. uz računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2017.

(<sup>3</sup>) Vidi bilješke 2.4.1. i 4.1.3. uz računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2017.

(<sup>4</sup>) Do dana 31. prosinca 2017. nisu preuzete nikakve pravne obveze za jamstvo EFOR-a ili dodatno jamstvo EFSU-a.

Izvor: računovodstvena dokumentacija EU-a za 2017.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.43. Pri predavljanju prijedloga koji uključuju nastanak ili dodavanje znatnog broja potencijalnih obveza Komisija priprema analizu predmetne potencijalne obveze. Komisija toj analizi ne prilaže pregled svih potencijalnih obveza koje se pokrivaju iz proračuna EU-a, kao ni analizu scenarija testiranja otpornosti na stres kako bi donositelji odluka dobili uvid u cjelokupni učinak.

## ODGOVORI KOMISIJE

2.43. Komisija neprestano unapređuje svoje izvješćivanje o potencijalnim obvezama. U tom kontekstu, u novoj je Financijskoj uredbi predviđeno da se svake godine sastavi radni dokument koji se prilaže nacrtu prijedloga proračuna s „ocjenom održivosti potencijalnih obveza koje se podmiruju iz općeg proračuna Unije i koje proizlaze iz financijskih operacija”.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.44. Komisija je u novoj *Financijskoj uredbi* <sup>(42)</sup> predložila da se sve rezervacije objedine u zajedničkom fondu za rezervacije. Iznos uključen u taj fond odredit će se na temelju stvarne stope rezervacija, koja će odgovarati postotku svake od pojedinačnih stopa koje su dosad korištene. Time bi se trebalo pružiti više fleksibilnosti u pogledu upravljanja rizicom. Međutim, izdvojena financijska sredstva možda neće biti dovoljna ako se istodobno realizira veći broj financijskih rizika.

2.45. Usto, mirovinske obveze za osoblje EU-a povećane su sa 67,2 milijardi eura 2016. na 73,1 milijardu eura 2017. godine <sup>(43)</sup>. Riječ je o najvećoj dugoročnoj stavci u bilanci EU-a <sup>(44)</sup>. Ta obveza postoji jer EU ne izdvaja svake godine određen iznos sredstava za financiranje budućih isplata mirovina. Države članice zajedno jamče za mirovinske obveze <sup>(45)</sup>. One se obvezuju isplatiti dospjele iznose za mirovine svake godine. Taj je iznos uključen u proračun EU-a.

## ODGOVORI KOMISIJE

**2.44.** *Kako je navedeno u članku 213. stavku 1. nove Financijske uredbe, stvarnom stopom rezervacija mora se osigurati razina zaštite od financijskih obveza Unije jednaka razini koja bi bila osigurana bez objedinjavanja rezerviranih sredstava. Objedinjavanje i stvarna stopa rezervacija ne povećavaju financijski rizik.*

<sup>(42)</sup> COM(2016) 605 „Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2012/2002, uredbi (EU) br. 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, EU br. 1304/2013, (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013, (EU) br. 1307/2013, (EU) br. 1308/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014, (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke br. 541/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća.”

<sup>(43)</sup> Aktuarska procjena mirovinskih obveza predstavlja trenutnu vrijednost budućih očekivanih isplata. Izračunava se na temelju odgovarajuće diskontne stope u skladu s metodologijom koja je utvrđena u međunarodnom računovodstvenom standardu za javni sektor br. 25. Za više pojedinosti o izračunu vidi bilješku 2.9. uz računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2017.

<sup>(44)</sup> Vidi bilancu u okviru računovodstvene dokumentacije EU-a za 2017.

<sup>(45)</sup> Vidi vidu fusnotu uz bilancu u okviru računovodstvene dokumentacije EU-a za 2017.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**RIZICI I IZAZOVI ZA BUDUĆI PRORAČUN EU-a**

2.46. Sud je na temelju provedene analize utvrdio nekoliko rizika i izazova koji bi mogli utjecati na buduće proračune EU-a. I dalje postoji rizik od neuobičajenog velikog zaostatka u plaćanjima do 2020. Kako bi se riješilo pitanje nepodmirenih obveza u okviru tekućeg VFO-a, u okviru sljedećeg VFO-a trebalo bi predvidjeti odgovarajući iznos odobrenih sredstava za plaćanje. Dodatni izazovi za proračun EU-a proizlaze iz najavljenog povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a 2019. i potrebe za povećanom odgovornošću u svjetlu trenutnog promišljanja o budućnosti proračuna EU-a.

**Postoji mogućnost neuobičajeno velikog zaostatka u podmirivanju zahtjeva**

2.47. U razdoblju 2018. – 2020. trebalo bi doći do postupnog povećanja plaćanja jer će zahtjevi za plaćanje vjerojatno zabilježiti znatno povećanje. Prema mišljenju Suda i dalje postoji rizik od stvaranja neuobičajeno velikog zaostatka u plaćanjima, kao što je to bio slučaj u razdoblju 2013. – 2015. Taj je rizik ublažen fleksibilnošću koju donosi razlika do gornje granice za plaćanja (vidi odlomke 2.6. – 2.10.). Međutim, taj će se rizik povećati ako se posebni instrumenti ubroje unutar gornje granice za odobrena sredstva za plaćanje (vidi odlomak 2.12.).

**2.46.** Kad je riječ o zaostacima u plaćanju i primjerenosti odobrenih sredstava za plaćanja, Komisija smatra da će prilagođena gornja granica za plaćanja biti održiva do kraja VFO-a 2020., uzimajući u obzir prijenos ukupne razlike do gornje granice za plaćanja iz 2017. na 2019. i 2020.

Komisija upućuje na svoje odgovore u odlomcima 2.8. i 2.12.

**2.47.** Rizik od neuobičajenih zaostataka do 2020. prilično je ograničen zahvaljujući djelovanju ukupne razlike do gornje granice za plaćanja koja povećava gornje granice do najviše razine za 2019. i 2020. Rizik bi se mogao pojaviti ako proračunsko tijelo ne donese godišnji proračun na zahtijevanoj razini.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Financiranje nepodmirenih obveza iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. predstavljat će problem u okviru sljedećeg VFO-a**

2.48. Odobrenim sredstvima za plaćanje u sljedećem VFO-u bit će potrebno pokriti nepodmirene obveze iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i nove programe iz sljedećeg VFO-a. Još je jedna mogućnost smanjenje odobrenih sredstava za obveze za programe u okviru sljedećeg VFO-a <sup>(46)</sup>. U skladu s Odlukom Vijeća o vlastitim sredstvima Komisija i proračunsko tijelo trebaju održavati uredan omjer odobrenih sredstava za obveze i odobrenih sredstava za plaćanje <sup>(47)</sup>.

2.49. Do kraja 2017. Komisija još nije bila izradila sveobuhvatnu dugoročnu projekciju koja je u potpunosti usklađena s Međuinstitucionalnim sporazumom <sup>(48)</sup>. Iako je Komisija predstavila prognozu 16. listopada 2017., njezin je opseg bio ograničen na postojeće obveze kako su procijenjene za razdoblje do kraja 2020. Sveobuhvatna i dugoročnija projekcija doprinijela bi većoj informiranosti pri donošenju odluka o sljedećem VFO-u <sup>(49)</sup>.

**2.48.** U svojem prijedlogu za sljedeći VFO (COM(2018) 321) Komisija predlaže plaćanja u iznosu od 1 246 milijardi EUR, što odgovara gornjoj granici za plaćanja od 1,08 % bruto nacionalnog dohotka EU-27 za razdoblje 2021.–2027. Komisija vjeruje da će to biti dovoljno za podmirivanje nepodmirenih obveza prije 2021. i plaćanje novih obveza za razdoblje 2021.–2027.

Komisija predlaže i povećanje gornjih granica vlastitih sredstava u Odluci o vlastitim sredstvima na 1,29 % BND-a EU-27. To je potrebno zbog integracije Europskog razvojnog fonda i potreba za plaćanjima u novim prioritetnim područjima. Time se osigurava i dovoljna razlika između plaćanja i gornje granice vlastitih sredstava da bi se osiguralo da Unija može ispuniti svoje financijske obveze u svim okolnostima.

**2.49.** Komisija je iznijela ažuriranu srednjoročnu prognozu plaćanja u listopadu 2017., u kojoj je procijenila razvoj nepodmirenih obveza na kraju razdoblja VFO-a 2014.–2020. i procijenila održivost gornjih granica za plaćanja, uzimajući u obzir nove odredbe o fleksibilnosti dogovorene u reviziji u sredini razdoblja.

Komisija je iznijela i prognozu o odobrenim sredstvima za plaćanja nakon 2020. u skladu s točkom 9. Međuinstitucionalnog sporazuma od 2. prosinca 2013.

Ta su izvješća nužno bila ograničena na obveze do 2020. s obzirom na to da Komisija nije mogla predvidjeti buduće obveze prije nego što je iznijela svoj prijedlog o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru, koji je donesen u svibnju 2018.

U članku 247. stavku 1. nove Financijske uredbe za naredne je godine utvrđena obveza Komisije da na godišnjoj razini Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja integrirani skup financijskih izvješća i izvješća o odgovornosti, uključujući dugoročnu prognozu budućih priljeva i odljeva koja obuhvaća sljedećih pet godina. U tom će se izvješću analizirati učinak obveza pojedinog višegodišnjeg financijskog okvira.

<sup>(46)</sup> Vidi odlomke 2.36. – 2.38. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>(47)</sup> Članak 3. stavak 2. drugi podstavak Odluke Vijeća 2014/335/EU, Euratom od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (SL L 168, 7.6.2014., str. 105.).

<sup>(48)</sup> Članak 9. Međuinstitucionalnog sporazuma od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o *dobrom financijskom upravljanju*.

<sup>(49)</sup> Vidi 2. preporuku u odlomku 2.47. godišnjeg izvješća Suda za 2015. godinu i informativni dokument o budućnosti financija EU-a.

## Ujedinjena Kraljevina napušta EU

2.50. Odredbe povezane s financijskom nagodbom utvrđene su u nacrtu sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a<sup>(50)</sup>. Na temelju nacrtu sporazuma Ujedinjena Kraljevina ispunjavat će svoje obveze do 2020. kao da je još uvijek jedna od država članica. Nakon 2020. ispunjavat će obveze koje je preuzela do kraja 2020. Odgovornost Ujedinjene Kraljevine za potencijalne obveze povezane s financijskim poslovima obuhvatit će one poslove o kojima je odluka donesena ili koji su odobreni prije datuma povlačenja.

## Postoji rizik od dodatnog povećanja nedostatka u pogledu odgovornosti

2.51. Sud je u prošlosti već isticao da postoje nedostaci u pogledu odgovornosti za upravljanje proračunom EU-a i izvješćivanje o njemu<sup>(51)</sup>. U Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a koji je objavila Europska komisija kao jedno od četiri načela reforme predložena je odgovornost<sup>(52)</sup>, pri čemu je cilj bolje razumijevanje proračuna, veća demokratska kontrola, transparentnost i dobro upravljanje. U svojem informativnom dokumentu Sud je iznio dva prijedloga<sup>(53)</sup>: jačanje načela odgovornosti i transparentnosti te uvođenje ovlasti za reviziju svih postojećih i budućih tijela povezanih s EU-om<sup>(54)</sup>.

**2.51.** Kad je riječ o prijedlogu Europskog revizorskog suda za razvoj načela odgovornosti i transparentnosti, Komisija ističe da za razdoblje VFO-a 2021.–2027. predlaže usklađeniji, usmjereniji i transparentniji okvir za proračun EU-a. Struktura novog proračuna bit će jasnija i usklađena s političkim prioritetima, a broj programa znatno će se smanjiti.

Na primjer, novi i potpuno integrirani fond „InvestEU” donosi financijske instrumente za potporu strateškim ulaganjima u cijelom EU-u kojima će se objedinjeno upravljati na središnjoj razini u okviru jednog programa.

Kad je riječ o drugom prijedlogu Europskog revizorskog suda o uspostavi ovlasti za reviziju u svim postojećim i budućim tijelima povezanim s EU-om, Komisija ne želi komentirati pitanja koja se odnose na druge institucije i koja nisu u njezinoj nadležnosti. Komisija cijeni doprinos Europskog revizorskog suda raspravi o mehanizmima odgovornosti i javne revizije EU-a.

<sup>(50)</sup> Nacrt sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, 19. ožujka 2018.

<sup>(51)</sup> Vidi panoramski pregled Suda iz 2014. godine „Nedostaci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a”, odlomak 2.4. godišnjeg izvješća Suda za 2015. godinu te odlomke 2.29. – 2.31., 2.43. i 2.46. te okvir 2.8. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>(52)</sup> Okvir 4. u „Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a” koji je objavila Europska komisija.

<sup>(53)</sup> Vidi odlomke 28., 29. i 39. – 44. informativnog dokumenta Suda o budućnosti financija EU-a.

<sup>(54)</sup> Kao što su Europska obrambena agencija (EDA), predloženi Europski monetarni fond (EMF), Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) i operacije EIB-a koje nisu povezane s proračunom EU-a.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**ZAKLJUČCI I PREPORUKE****Zaključci**

2.52. Iznosi za koje su preuzete obveze (uključujući posebne instrumente) neznatno su prekoračili granicu koja je postavljena u okviru VFO-a. Međutim, drugu godinu zaredom, razina isplata bila je znatno niža od očekivane, čime je pak umanjen iznos doprinosa koji se traže od država članica. Razlog niske razine plaćanja ležao je uglavnom u kašnjenjima u uporabi ESI fondova (vidi odlomke 2.3. – 2.5.).

2.53. Kao rezultat toga nepodmirene proračunske obveze premašile su prošlogodišnju rekordnu razinu i vjerojatno će još više porasti do kraja tekućeg VFO-a. Time se znatno povećava rizik od toga da u završnim godinama VFO-a neće biti dostupno dovoljno odobrenih sredstva za plaćanje (vidi odlomke 2.6. – 2.8.).

2.54. Proračun EU-a postao je fleksibilniji povećanjem ukupne razlike do gornje granice za plaćanje, kao i iznosa dostupnih za dva posebna instrumenta te unaprjeđenjem mogućnosti prijenosa sredstava među posebnim instrumentima. Pitanje treba li posebne instrumente ubrojiti unutar gornje granice odobrenih sredstava za plaćanje ostalo je neriješeno (vidi odlomke 2.9. – 2.12.).

2.55. Do kraja 2017. ukupna prosječna stopa iskorištenosti sredstava iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. bila je čak i niža nego u odgovarajućoj godini prethodnog VFO-a (2010.: 22 %). To je uglavnom uzrokovano kasnijim zaključenjem prethodnog VFO-a, kasnim donošenjem pravnih akata, poteškoćama u primjeni novih zahtjeva u okviru tekućeg VFO-a, promjenama pravila o opozivu sredstava iz godine  $n + 2$  u godinu  $n + 3$  te administrativnim opterećenjem povezanim s preklapanjima između razdoblja VFO-a. Sud je istaknuo učinak koji bi navedeno moglo imati na kvalitetu projekata i važnost dovoljno stabilnog pravnog okvira (vidi odlomke 2.13. – 2.19.).

*2.53. Komisija smatra da će prilagođena gornja granica za plaćanja biti dovoljna; vidjeti odgovor Komisije na odjeljak 2.8.*

*2.54. Komisija je iznijela prijedlog za rješavanje pitanja posebnih instrumenata u razdoblju VFO-a 2021.–2027; vidjeti odgovor Komisije na odjeljak 2.12.*

*2.55. Preklapanje dvaju razdoblja smatra se nužnim s obzirom na to da provedba mnogih projekata traje više godina i da u svakom programskom razdoblju uvijek postoji početni i završni stadij. Stoga će se zaključenje jednog razdoblja uvijek preklapati sa sljedećim razdobljem.*

*Istovremeno, Komisija je u nekoliko navrata naglasila i važnost pravovremenog djelovanja suzakonodavaca u donošenju pravnih akata.*

*Komisija upućuje na svoje odgovore u odlomcima 2.14. i 2.18.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

2.56. Tijekom 2017. strukturni fondovi iz VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. bili su u procesu zaključivanja. Većina država članica iskoristila je većinu sredstava koja su im dodijeljena (vidi odlomke 2.20. – 2.22.).

2.57. Za pružanje pomoći zemljama koje nisu države članice EU-a sve se više upotrebljavaju alternativni modeli financiranja, kojima se dodatno povećava složenost postojećih financijskih struktura (vidi odlomke 2.23. – 2.27.).

2.58. Iznosi financijskih sredstva EU-a koja se izdvajaju za financijske instrumente znatno su se povećali. U okviru zaključenja financijskih instrumenata iz VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. pokazalo se da postoje određeni problemi u izvješćivanju na razini država članica. Iako je na temelju zahtjeva iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. izvješćivanje postalo sveobuhvatnije, vremenski razmak između kraja razdoblja izvješćivanja i podnošenja odgovarajućeg izvješća i dalje je dug (vidi odlomke 2.28 – 2.39).

2.59. Osnovan je Europski fond za održivi razvoj (EFOR). Modelom upravljanja koji se primjenjuje na taj fond omogućen je veći broj partnera koji mogu preuzeti odgovornost u pogledu proračuna EU-a (vidi odlomke 2.40. i 2.41.).

2.60. Financijska izloženost proračuna EU-a i dalje je znatna, posebice u pogledu nepodmirenih obveza, mirovinskih obveza za osoblje EU-a i drugih pravnih obveza, kao i potencijalnih obveza u obliku jamstava (vidi odlomke 2.42. – 2.45.).

2.61. Ostaje nejasno hoće li biti dostupan odgovarajući iznos odobrenih sredstava za plaćanje kako bi se podmirili podneseni zahtjevi za plaćanje. Komisija još nije izradila sveobuhvatnu dugoročnu projekciju kako bi olakšala donošenje odluka o sljedećem VFO-u (vidi odlomke 2.47. – 2.49.).

*2.57. Komisija smatra da novi modeli financiranja pridonose povećanju učinkovitosti pomoći trećim zemljama.*

*2.58. Zahtjevi za izvješćivanje o financijskim instrumentima u programima iz razdoblja 2007.–2013. uvedeni su sredinom provedbe programa iz razdoblja 2007.–2013. Države članice i Komisija posljednjih su godina uložile znatne napore u unapređenje postupka izvješćivanja i povećanje kvalitete dostavljenih podataka, što je Europski revizorski sud potvrdio u svojem godišnjem izvješću za 2016.*

*Vremenski okvir izvješćivanja između upravljačkih tijela i izvješćivanja Komisije rezultat je podijeljenog upravljanja.*

*2.59. Glavni je cilj EFOR-a osigurati integrirani financijski paket za financiranje ulaganja koja se pokreću u regijama Afrike i susjedstvu, čime se stvaraju mogućnosti za rast i zapošljavanje, u najvećoj mogućoj mjeri povećava dodatnost, osiguravaju inovativni proizvodi te potiče financiranje iz privatnog sektora.*

*Vidjeti odgovor Komisije u odjeljku 2.41.*

*2.61. Komisija je iznijela ažuriranu srednjoročnu prognozu plaćanja u listopadu 2017., u kojoj je procijenila razvoj nepodmirenih obveza na kraju razdoblja VFO-a i procijenila održivost gornjih granica za plaćanja, uzimajući u obzir nove odredbe o fleksibilnosti dogovorene u reviziji u sredini razdoblja. Prognoza o odobrenim sredstvima za plaćanja nakon 2020. iznesena je u skladu s točkom 9. Međuinstitucionalnog sporazuma od 2. prosinca 2013.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Preporuke**

2.62. Sud preporučuje Komisiji da:

- **1. preporuka:** pruži točne i potpune informacije o zaključenju financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja za VFO za razdoblje 2007. – 2013., uključujući konačne iznose koji su vraćeni u proračun EU-a i iznose koji pripadaju državama članicama

Ciljni rok provedbe: sredina 2019.

- **2. preporuka:** pri predavljanju zakonodavnih prijedloga koji uključuju nastanak ili dodavanje znatnog broja potencijalnih obveza tim prijedlozima priloži pregled ukupne vrijednosti potencijalnih obveza za koje se pruža potpora iz proračuna, kao i analizu scenarija testiranja otpornosti na stres i njihova mogućeg učinka na proračun

Ciljni rok provedbe: sredina 2019.

- **3. preporuka:** u kontekstu rasprave o VFO-u za razdoblje nakon 2020. pozove Europski parlament i Vijeće da predvide mehanizme za bolje upravljanje rizicima od zaostataka u plaćanju s obzirom na visoku razinu nepodmirenenih obveza u tekućem i prethodnim VFO-ovima.

Ciljni rok provedbe: do početka razdoblja nakon 2020.

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

*Komisija će izvjestiti o zaključenju u skladu sa zakonodavstvom na snazi. Trenutačnim se zakonodavstvom od država članica ne zahtjeva da dostave informacije o iznosima koji im pripadaju. U skladu s prihvaćenom 2. preporukom Tematskog izvješća 04/2017 o zaštiti proračuna EU-a, Komisija će izvjestiti o konačnom rezultatu zaključenja programskog razdoblja u okviru godišnjeg izvješća o radu predmetnih glavnih uprava.*

*To će izvješće sadržavati podatke o prihvatljivom iznosu pri zaključenju pojedinog operativnog programa, uključujući podatke za financijske instrumente, ako su dostupni. Izvješće će uključivati i informacije o povratima pojedinih operativnih programa, ako postoje.*

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

*U skladu s novom Financijskom uredbom koju je donio suzakonodavac, Komisija će na godišnjoj razini procjenjivati održivost potencijalnih obveza koje se podmiruju iz proračuna EU-a i koje proizlaze iz financijskih operacija. Te će informacije od 2021. biti priložene nacrtu proračuna.*

Komisija prihvaća preporuku.

*Komisija je iznijela preporuke za Višegodišnji financijski okvir 2021.–2027. Europskom parlamentu i Vijeću. Važan je dio tih preporuka stabilnost i predvidljivost gornje granice za plaćanja. Komisija vjeruje da će predložena gornja granica za plaćanja biti dovoljna za podmirivanje nepodmirenenih obveza prije 2021. i plaćanje novih obveza za razdoblje 2021.–2027. s ograničenjima utvrđenima gornjom granicom vlastitih sredstava u skladu s Odlukom o vlastitim sredstvima na snazi.*

*Usto, prijedlog Komisije za novu Uredbu o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. uključuje dva glavna mehanizma koja pridonose ranijoj provedi: pravilo o opozivu „n + 2” u kombinaciji s razinom pretfinanciranja koje je smanjena na godišnje obroke od 0,5 % na temelju ukupne potpore iz fondova na razini programa. Nadalje, Komisija predlaže suzakonodavcima da smanje godišnje razine pretfinanciranja za programe iz razdoblja 2014.–2020.*

## PRILOG 2.1.

## GLAVNA PITANJA OD INTERESA U IZMJENAMA PRORAČUNA

Izmjena proračuna	Objašnjenje	Vrijednost u milijardama eura	Učinak na proračun iz 2017.
br. 1/2017	Tri države članice primile su pomoć zbog katastrofa velikih razmjera ili regionalnih katastrofa aktivacijom Fonda solidarnosti Europske unije (FSEU): (a) Ujedinjena Kraljevina: 60,3 milijuna eura, (b) Cipar: 7,3 milijuna eura i (c) Portugal: 3,9 milijuna eura.	0,07	Povećanje obveza
br. 2/2017	Višak iz 2016. vraćen je državama članicama tako što su smanjeni njihovi godišnji doprinosi.	6,40	Smanjenje prihoda
br. 3/2017	Ojačana je Inicijativa za zapošljavanje mladih (IZM), koja je uvedena 2013. kao odgovor na visoke razine nezaposlenosti u EU-u.	0,50	Povećanje obveza
br. 4/2017	Iz Fonda solidarnosti Europske unije pružena je pomoć Italiji nakon niza potresa koji su se dogodili između kolovoza 2016. i siječnja 2017.	1,20	Povećanje obveza
br. 5/2017	Osnovan je Jamstveni fond Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR).	0,30	Povećanje obveza
br. 6/2017	Smanjen je iznos odobrenih sredstava za plaćanje iz izvornog proračuna. Time su istodobno u jednakom iznosu smanjeni doprinosi država članica.	0,06	Smanjenje obveza
		7,70	Smanjenje plaćanja

Izvor: bilješka A 2.1. uz izvješće Europske komisije o proračunskom i financijskom upravljanju za 2017.

## PRILOG 2.2.

## POVEĆANJE RASPOLOŽIVIH IZNOSA U OKVIRU POSEBNIH INSTRUMENATA

## Iznosi dostupni u okviru posebnih instrumenata prije i nakon povećanja

(u milijunima eura)

## Prije povećanja

Godina	Flex	EAR	EGF	FSEU	Ukupno
2017	530	315	169	563	1 577
2018	541	322	172	574	1 609
2019	552	328	176	586	1 642
2020	563	335	179	598	1 675
Ukupno	2 186	1 300	696	2 321	6 503

## Nakon povećanja

Godina	Flex	EAR	EGF	FSEU	Ukupno
2017	676	338	169	563	1 746
2018	689	344	172	574	1 779
2019	703	351	176	586	1 816
2020	717	359	179	598	1 853
Ukupno	2 785	1 392	696	2 321	7 194

Razlika	599	92	—	—	691
<b>Ukupan iznos dostupan za upotrebu u razdoblju 2018. – 2020. (*)</b>					<b>5 997</b>

(\*) Razlika između 7 194 milijuna eura i 5 997 milijuna eura odnosi se na iznose upotrijebljene 2017.

Napomena: Flex – instrument fleksibilnosti, EAR – pričuva za pomoć u nuždi, EGF – Europski fond za prilagodbu globalizaciji, FSEU – Fond solidarnosti Europske unije.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije.



## POGLAVLJE 3.

**Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a**

## SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	3.1.
Dio 1. – Koristi li se Komisija na prikladan način informacijama o uspješnosti pri donošenju odluka?	3.2.–3.36.
Odjeljak A. – Postoje određena ograničenja u pogledu toga u kojoj se mjeri Komisija može koristiti informacijama o uspješnosti	3.6.–3.13.
Odjeljak B. – Sustavima za mjerenje uspješnosti koje primjenjuje Komisija dobiva se velika količina podataka, no u nekim slučajevima ti se podatci ne dobivaju pravodobno	3.14.–3.18.
Odjeljak C. – Komisija se koristi informacijama o uspješnosti s ciljem upravljanja programima i politikama, no ne poduzimaju se uvijek prikladne mjere u slučaju nepostizanja ciljnih vrijednosti	3.19.–3.26.
Odjeljak D. – Komisija u svojim izvješćima o uspješnosti obično ne objašnjava uporabu informacija o uspješnosti	3.27.–3.31.
Odjeljak E. – Očekuje se daljnji napredak na temelju postojanog razvoja kulture uspješnosti	3.32.–3.36.
Dio 2. – Rezultati revizija uspješnosti koje je obavio Sud: zaključci i preporuke s najvećim učinkom	3.37.–3.67.
Uvod	3.37.
Naslovi 1.a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” i 1.b „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	3.38.–3.44.
Naslov 2. „Održivi rast i prirodni resursi”	3.45.–3.48.
Naslovi 3. „Sigurnost i građanstvo” i 4. „Globalna Europa”	3.49.–3.58.
Naslov 5. „Administracija” i izvješća o funkcionalnom jedinstvenom tržištu i održivoj monetarnoj uniji	3.59.–3.67.
Dio 3. – Praćenje provedbe preporuka	3.68.–3.78.
Zaključci i preporuke	3.79.–3.85.
Zaključci	3.79.–3.83.
Preporuke	3.84.–3.85.
Prilog 3.1. – Podatci o statusu preporuka prikazani po izvješćima	
Prilog 3.2. – Ključna poboljšanja i neotklonjeni nedostaci prikazani po izvješćima	
Prilog 3.3. – Preporuke državama članicama	
Prilog 3.4. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za pitanja u vezi s uspješnošću	

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## UVOD

3.1. U okviru ovog poglavlja Sud svake godine analizira niz aspekata u vezi s uspješnošću: rezultate ostvarene s pomoću proračuna EU-a, koji izvršava Komisija u suradnji s državama članicama<sup>(1)</sup>. Sud se ove godine posebno usredotočio na:

- (i) način na koji se Komisija koristi informacijama o uspješnosti pri donošenju odluka
- (ii) odabrane rezultate iz tematskih izvješća o uspješnosti koja je Sud objavio 2017. godine
- (iii) mjeru u kojoj je Komisija provela preporuke koje je Sud iznio u tematskim izvješćima objavljenima 2014. godine.

**DIO 1. – KORISTI LI SE KOMISIJA NA PRIKLADAN NAČIN INFORMACIJAMA O USPJEŠNOSTI PRI DONOŠENJU ODLUKA?**

3.2. Sud je prošle godine preispitao način na koji Komisija pristupa izvješćivanju o uspješnosti u usporedbi s dobrom praksom. Za svaku je organizaciju važno da uspostavi dobre postupke za izvješćivanje o uspješnosti i da ih postojano poboljšava, no jednako je važno da se informacije dobivene na temelju izvješćivanja o uspješnosti upotrebljavaju za upravljanje aktivnostima, optimiziranje rezultata te prilagođavanje sustava upravljanja i procesa strateškog planiranja i sl. Način na koji se takve informacije upotrebljavaju utječe na dugoročni uspjeh organizacije u primjeni upravljanja uspješnošću.

3.3. Komisija smatra da je upravljanje uspješnošću neprekidan sustavan pristup poboljšanju djelotvornosti, učinkovitosti i rezultata operacija boljim planiranjem, redovitim praćenjem i donošenjem odluka na temelju dokaza<sup>(2)</sup>. Inicijativa Komisije „Proračun EU-a usmjeren na rezultate”, koja je pokrenuta 2015. godine, obuhvaća različita područja djelovanja i ciljeve, a jedan je od njih podupirati donošenje odluka s pomoću korisnih informacija o uspješnosti<sup>(3)</sup>. U smjernicama za bolju regulativu<sup>(4)</sup>, koje su donesene 2015. te ažurirane u srpnju 2017., navedeno je da bi se svi dostupni dokazi trebali upotrebljavati kao temelj za oblikovanje politika i zakonodavstva EU-a kojima se planirani ciljevi ostvaruju na otvoren, transparentan i isplativ način.

**3.1.** *Komisija napominje da većinu ključnih odluka u vezi s proračunom EU-a donose tijelo nadležno za proračun i zakonodavno tijelo, tj. Europski parlament i Vijeće, na temelju prijedloga Komisije. To se odnosi i na odluke o godišnjem proračunskom postupku i u vezi s oblikovanjem i revizijom višegodišnjeg financijskog okvira i sektorskih financijskih programa.*

<sup>(1)</sup> Članak 317. Ugovora o funkcioniranju EU-a.

<sup>(2)</sup> Upute za strateški plan za razdoblje 2016. – 2020. i plan upravljanja za 2016., 20. studenoga 2015., Ares (2015) 5 332 669; vidi odjeljak 1., odlomak 1.1.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm).

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.4. Kako bi se procijenilo koristi li se Komisija na prikladan način informacijama o uspješnosti pri donošenju odluka, Sud je poduzeo sljedeće korake.

- (i) Sud je pregledao dokumentaciju o uporabi informacija o uspješnosti pri donošenju odluka, uključujući izvješća vrhovnih revizijskih institucija <sup>(5)</sup>, OECD-a, vlada i akademskih djelatnika iz EU-a i izvan njega.
- (ii) Pregledana su najnovija izvješća o uspješnosti koja je objavilo šest glavnih uprava (GU-ovi) <sup>(6)</sup>, uključujući deset nedavno objavljenih procjena učinka i evaluacija. Sud je odabrao te GU-ove zato što su u razumnoj mjeri bili reprezentativni za Komisiju u cjelini. Tome su doprinijele njihove raznolike značajke (u pogledu načina upravljanja, suradnje s agencijama, vrste djelatnosti itd.).
- (iii) Sud je obavio razgovore s 30 voditelja odjela i ravnatelja u tih šest GU-ova kako bi se prikupile dodatne informacije o uporabi informacija o uspješnosti pri donošenju odluka u GU-ovima.
- (iv) Provedena je anketa o uporabi informacija o uspješnosti pri donošenju odluka u tih šest GU-ova. Anketa je bila usmjerena na rukovoditelje u tim GU-ovima uključene u upravljačke politike, programe ili projekte: voditelje odjela, direktore, zamjenike glavnih direktora i glavne direktore. U ciljnoj skupini od 240 ispitanika konačna stopa odaziva iznosila je 57 %.

---

<sup>(5)</sup> Na primjer, glavnog državnog revizora Kanade, glavnog državnog revizora Novog Zelanda, državnog ureda za reviziju u SAD-u i državnog ureda za reviziju u Ujedinjenoj Kraljevini.

<sup>(6)</sup> GU AGRI, GU CONNECT, GU DEVCO, GU EAC, GU EMPL i glavno tajništvo.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## Opseg

3.5. Sud je pregledom obuhvatio uporabu informacija o uspješnosti na razini Komisije u vezi s programima potrošnje te razvojem, provedbom i evaluacijom politika. Opsegom revizije koju je obavio Sud nisu bili obuhvaćeni sljedeći aspekti:

- (i) Uporaba informacija o uspješnosti u pogledu administrativnog upravljanja osobljem i drugim resursima na razini Komisije kako bi se pozornost usmjerila na ostvarivanje rezultata u okviru politika i programa.
- (ii) Uporaba informacija o uspješnosti na razini *proračunskog tijela* <sup>(7)</sup>. U tom su području OECD <sup>(8)</sup> i drugi istraživači <sup>(9)</sup> već obavili određena istraživanja.

**Odjeljak A. – Postoje određena ograničenja u pogledu toga u kojoj se mjeri Komisija može koristiti informacijama o uspješnosti***Nedostatna fleksibilnost višegodišnjeg financijskog okvira EU-a otežava uporabu informacija o uspješnosti*

3.6. Pri izradi nacionalnih proračuna preraspodjela resursa jednom godišnje ili češće od toga uobičajena je praksa. Međutim, to nije tako u kontekstu EU-a. U sklopu preispitivanja u sredini razdoblja *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) 2014. – 2020.* <sup>(10)</sup> Komisija je napomenula da je ključno postići ravnotežu između srednjoročne predvidljivosti i fleksibilnosti potrebne za odgovor na nepredviđene okolnosti. U višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014. – 2020. otprilike 80 % proračuna EU-a unaprijed je raspodijeljeno, što prema stajalištu Komisije „ograničava prilagodljivost proračuna za odgovor na nove potrebe”.

<sup>(7)</sup> Europski parlament i Vijeće.

<sup>(8)</sup> Vidi „Budgeting and Performance in the European Union – A review in the context of EU Budget Focused on Results” (Izrada proračuna i uspješnost u Europskoj uniji – preispitivanje obavljeno u kontekstu inicijative „Proračun EU-a usmjeren na rezultate”), Uprava OECD-a za javno upravljanje, odlomak 3.2.4: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union\\_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true).

<sup>(9)</sup> U nizu radnih dokumenata iz područja pravnih i ekonomskih istraživanja Pravnog fakulteta Sveučilišta St. Gallen vidi, primjerice, radni dokument br. 2015. – 04., iz rujna 2014., „What can performance information do to legislators? A budget decision experiment with legislators” (Što zakonodavci mogu dobiti iz informacija o uspješnosti? Eksperiment u vezi sa zakonodavcima i odlukom o proračunu): [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2494772](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494772).

<sup>(10)</sup> Vidi COM(2016) 603 final, str. 14., „Preispitivanje/revizija u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira – Proračun EU-a usmjeren na rezultate” <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&cotelId=1&year=2016&number=603&language=hr>.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

3.7. Proračun EU-a pretežno je investicijski proračun. Za različite proračunske naslove uključene u višegodišnji financijski okvir za razdoblje od sedam godina utvrđuju se godišnje gornje granice i iznosi se unaprijed raspodjeljuju po državama članicama. Iako već postoje određeni mehanizmi fleksibilnosti povezani s uspješnošću navedeni u relevantnom sektorskom zakonodavstvu, primjerice pričuva za uspješnost (poznata i kao pričuva za ostvarenje postignuća) i *ex ante* uvjeti, ti mehanizmi imaju ograničenja<sup>(1)</sup>. Neuspješne aktivnosti mogu se zamijeniti uspješnijima u istom području i u istoj državi članici, no postoji tek ograničen prostor za prilagođavanje prioriteta za potrošnju među proračunskim naslovima. Najvažnija prilika za dodjelu financijskih sredstava uzimajući u obzir informacije o uspješnosti pruža se pri sastavljanju uredbe o novom višegodišnjem financijskom okviru i popratnih sektorskih programa te pregovorima o navedenim elementima.

3.8. Preispitivanja u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira nude još jednu priliku za uzimanje u obzir informacija o uspješnosti. Posljednje takvo preispitivanje<sup>(2)</sup> imalo je za posljednju preraspodjelu iznosa od 12 798 milijuna eura, što čini **1,18 %** ukupnih odobrenih sredstava za obveze utvrđenih u višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014. – 2020., tj. riječ je o relativno malom postotku. Ta je preraspodjela sredstava uglavnom bila potaknuta potrebom da se pronađu rješenja za izbjegličku krizu i druge sigurnosne prijetnje, kao i za manjkove investicijskih sredstava zbog financijske i gospodarske krize, a ne uspješnošću.

*Postoje paralelni strateški okviri*

3.9. Mjerenje doprinosa proračuna EU-a i Komisije ciljevima na visokoj razini složen je postupak jer se istodobno primjenjuje nekoliko političkih strateških okvira<sup>(3)</sup> (vidi **okvir 3.1.**):

**3.8.** Pri odlučivanju o raspodjeli proračunskih sredstava uzima se u obzir niz čimbenika. Primjerice, preraspodjela sredstava kao odgovor na izbjegličku krizu i sigurnosne prijetnje bila je posljedica velikih nepredviđenih geopolitičkih i društvenih kretanja. Uspješnost se može uzeti u obzir samo ako su dostupne pouzdane i pravovremene informacije, što nije uvijek slučaj, osobito u kriznoj situaciji.

**3.9.** Komisija smatra da su politički prioriteti Junckerove Komisije u potpunosti u skladu sa strateškim planom Europskog vijeća i strategijom Europa 2020.

Višegodišnji financijski okvir jedno je od sredstava provedbe prioriteta Unije. Trenutačni višegodišnji financijski okvir osmišljen je da bi pridonio strategiji Europa 2020. i pruža snažnu podršku drugim novim prioritetima<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Vidi, na primjer, tematsko izvješće Suda br. 15/2017 „*Ex ante* uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti” te tematsko izvješće Suda br. 16/2017 „Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate” (<https://www.eca.europa.eu>).

<sup>(2)</sup> Vidi COM(2016) 603 final.

<sup>(3)</sup> O tom se pitanju već raspravljalo u odlomcima 3.18. i 3.19. godišnjeg izvješća za 2016., odlomcima 3.18. – 3.21. godišnjeg izvješća za 2015. i odlomcima 3.7. – 3.12. godišnjeg izvješća za 2014.

<sup>(1)</sup> Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 3.18.–3.19. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2016., odlomke 3.18.–3.21. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2015. i odlomke 3.7.–3.12. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2014.

## Okvir 3.1. – Četiri strateška okvira za Europsku uniju (u istodobnoj primjeni)

**Deset prioriteta područja djelovanja Europske komisije (2014. – 2019.)**(donijela ih je **Europska komisija** 2014. godine)

1. Novi poticaj za otvaranje radnih mjesta, rast i ulaganja
2. Povezano jedinstveno digitalno tržište koje se temelji na uzajamnom povjerenju
3. Otporna energetska unija s naprednom klimatskom politikom
4. Povezanije i pravednije unutarnje tržište s jačim industrijskim temeljima
5. Povezanija i pravednija ekonomska i monetarna unija
6. Razuman i uravnotežen sporazum o slobodnoj trgovini sa SAD-om
7. Područje pravosuđa i temeljnih prava
8. Put prema novoj migracijskoj politici
9. Jači globalni čimbenik
10. Unija demokratskih promjena

**Strateški program za EU u vrijeme promjena (2014. – 2019.)**(donijelo ga je **Europsko vijeće** 2014. godine)

Pet sveobuhvatnih prioriteta:

1. Snažnija gospodarstva s više radnih mjesta
2. Društva koja mogu osnaživati i štiti
3. Sigurna energetska i klimatska budućnost
4. Područje temeljnih sloboda koje ulijeva povjerenje
5. Djelotvorno zajedničko djelovanje u svijetu

**Višegodišnji financijski okvir (VFO) i naknadne uredbe za svaki program potrošnje (2014. – 2020.)**(donijelo ga je **Vijeće Europske unije** 2013. godine, uz suglasnost **Europskog parlamenta**)

Višegodišnjim financijskim okvirima utvrđuju se najveći godišnji iznosi („gornje granice”) koje Komisija može potrošiti u različitim područjima politika, razvrstani prema sljedećih pet proračunskih naslova:

1. Pametan i uključiv rast
  1. a: Konkurentnost za rast i zapošljavanje
  1. b: Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija
2. Održivi rast: prirodni resursi
3. „Sigurnost i građanstvo”
4. „Globalna Europa”
5. „Administracija”

**STRATEGIJA EUROPA 2020.: Pametan, održiv i uključiv rast (2010. – 2020.)**(donijelo ju je **Europsko vijeće** 2010. godine)

Pet glavnih ciljeva:

1. Zapošljavanje
2. Istraživanje i razvoj
3. Klimatske promjene i energetska održivost
4. Obrazovanje
5. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti

Sedam vodećih inicijativa politika

1. Digitalna agenda za Europu
2. Unija inovacija
3. Mladi u pokretu
4. Resursno učinkovita Europa
5. Industrijska politika za razdoblje globalizacije
6. Program za nove vještine i radna mjesta
7. Europska platforma za borbu protiv siromaštva

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.10. Osim toga, u različitim sektorskim dokumentima o politici utvrđeni su drugi ciljevi u skladu s nadležnostima EU-a koje proizlaze iz Ugovora o funkcioniranju EU-a. EU je također predan provedbi **ciljeva održivog razvoja** koje su utvrdili Ujedinjeni narodi. EU nastoji podnijeti izvješće o napretku u ostvarivanju tih ciljeva svake godine.

3.11. Sud je ispitao kako su GU-ovi postupali u uvjetima **istodobnog postojanja različitih strategija**. Dva su pristupa bila najčešća.

- (i) Neki su GU-ovi ispunili svoje obveze izvješćivanja o različitim strategijama razvojem IT alata koji omogućuju pohranu, praćenje i konsolidiranje podataka, kao i izvješćivanje o njima, u različitim konfiguracijama (vidi također odlomak 3.16.).
- (ii) Neki su GU-ovi prilagodili svoje okvire uspješnosti kako bi odgovarali različitim strateškim potrebama. GU EAC, na primjer, postavlja svoj okvir uspješnosti na tri razine.
  - (a) Na razini EU-a, GU EAC prati relevantne ciljeve i pokazatelje *strategije Europa 2020.*, kao i strateški okvir za obrazovanje i osposobljavanje 2020. (ET2020.) na temelju podataka Eurostata, OECD-a i iz drugih izvora, u suradnji s državama članicama. Obavlja godišnji pregled kako bi se zajamčilo postizanje napretka u pravom smjeru <sup>(14)</sup>.
  - (b) Na razini Komisije, GU EAC svojim programima i radom na politikama pruža izravniji doprinos dvama ciljevima od ukupno deset koliko ih je utvrđeno Planom ulaganja za Europu. Napredak se prati u *godišnjem izvješću o radu* i programskim izvještajima.
  - (c) Na razini GU-a EAC izvješćivanje i donošenje odluka usmjereno je na sedam područja politika, pri čemu svako od njih ima svoje posebne ciljeve. Zakonodavni rad u različitim područjima prati se u programu rada Komisije.

<sup>(14)</sup> U sklopu europskog semestra GU EAC također surađuje s GU-om ECFIN i GU-om EMPL u području obrazovanja pri izradi godišnjih izvješća o zemljama s ciljem utvrđivanja izazova, zaključaka i preporuka za svaku državu članicu.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.12. Postojanje brojnih strategija dovodi do toga da ih dionici smatraju zasebnim pristupima, kao što se primjerice pokazuje u evaluaciji Strategije EU-a za mlade koju je obavila Komisija <sup>(15)</sup>.

3.13. Anketa koju je Sud proveo sadržavala je pitanja o „jasnoći ciljeva”. Sud je tim pitanjima nastojao utvrditi u kojoj su mjeri rukovoditelji Komisije razumjeli misiju i ciljeve svojih GU-ova i Komisije u cjelini (vidi **okvir 3.2.**). Gledano u cjelini, odgovori u anketi bili su pozitivni i pokazali su visoku razinu razumijevanja. Međutim, rukovoditelji iz dvaju od šest GU-ova u kojima su obavljani razgovori upozorili su na složenost međudjelovanja unutar različitih strateških okvira EU-a, kao i među ciljevima utvrđenima u tim okvirima i ciljevima utvrđenima na razini GU-ova.

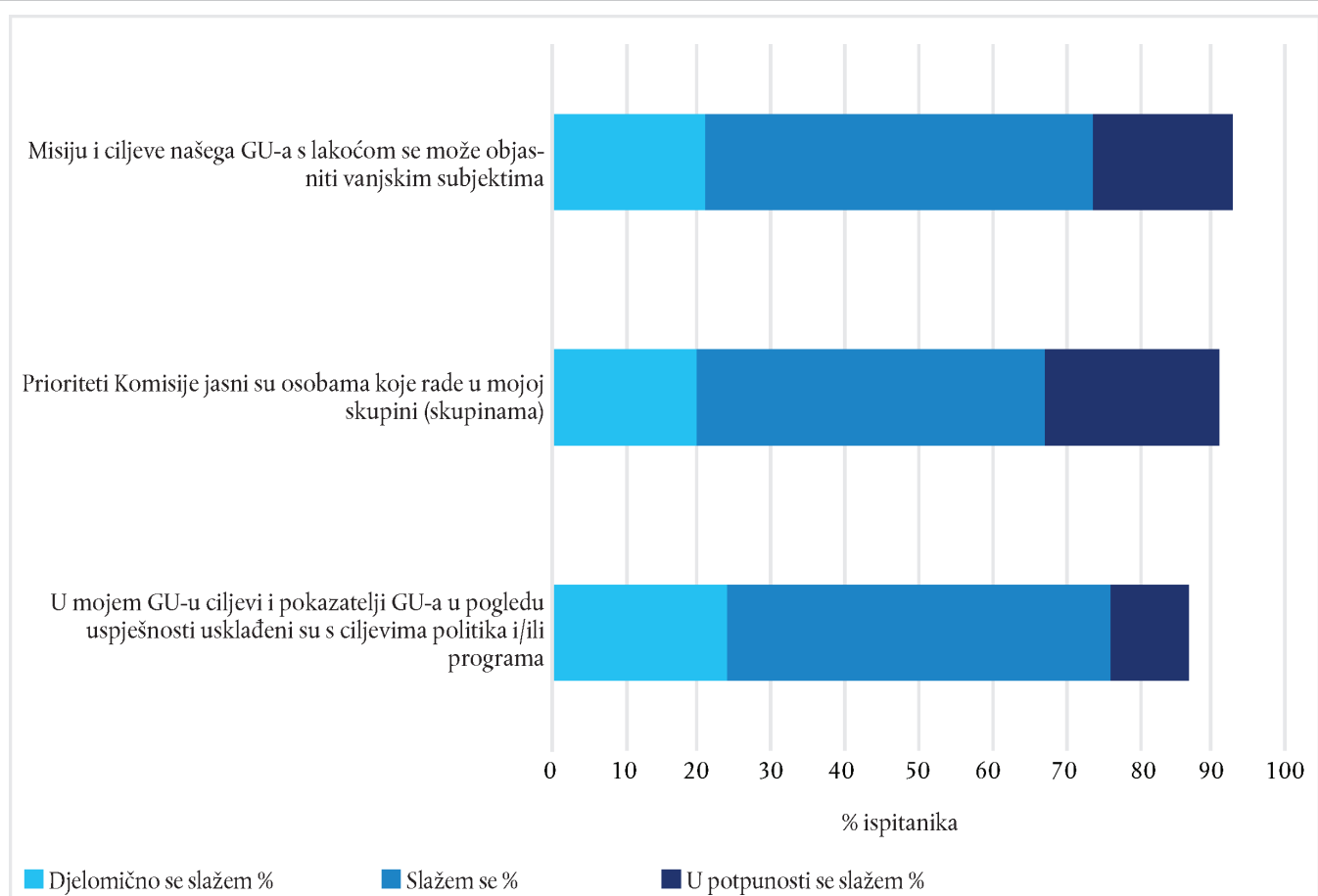
## ODGOVORI KOMISIJE

**3.12.** *Evaluacijom strategije EU-a za mlade zaključeno je da je (odjeljak 3.2.1.) „strategijom EU-a za mlade dodana dimenzija uključivanja s obzirom na povezivanje politike EU-a za mlade s europskim strategijama za obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu uključenost” te da se (odjeljak 3.2.2.) „nekoliko prioriternih područja strategije EU-a za mlade dobro uklapa u ciljeve strategije Europa 2020.”.*

<sup>(15)</sup> Vidi „Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU, Final report” (Evaluacija Strategije EU-a za mlade i Preporuka Vijeća u vezi s mobilnošću mladih dobrovoljaca diljem EU-a, završno izvješće), sažetak, str. 4.: „Ciljevi i prioriteti Strategije EU-a za mlade općenito su bili usklađeni s ciljevima strategije Europa 2020. Međutim, do toga je uglavnom došlo zbog široke tematske pokrivenosti okvira suradnje za mlade, a ne zbog nastojanja da se usklade te dvije strategije. Sudionici s kojima su obavljani razgovori često su te dvije strategije doživljavali kao zasebne pristupe sa zasebnim ciljevima, a ne kao dio integriranog, dugoročnog plana EU-a”.



Okvir 3.2. – Rezultati ankete – Jasnoća ciljeva



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

### Odjeljak B. – Sustavima za mjerenje uspješnosti koje primjenjuje Komisija dobiva se velika količina podataka, no u nekim slučajevima ti se podatci ne dobivaju pravodobno

*Rukovoditeljima je dostupna velika količina informacija o uspješnosti*

3.14. GU-ovi Komisije prikupljaju informacije o uspješnosti u različitim oblicima i iz različitih izvora te se time stvara obilje informacija relevantnih za uspješnost. Osim za potrebe izvješćivanja, Komisija se koristi informacijama o uspješnosti i za praćenje tekućih aktivnosti, ponajprije kako bi procijenila jesu li postignute ciljne vrijednosti programa potrošnje, a služe joj i kao *ulazni resursi* u procesu izrade „bolje regulative” kojim se podupire izrada zakonodavnih prijedloga.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.15. Odabir informacija koje će se upotrijebiti ovisi o vrsti odluke koja se treba donijeti. U **okviru 3.3.** u nastavku daje se pregled glavnih procesa donošenja odluka koji uključuju uporabu informacija o uspješnosti.

Okvir 3.3. – Glavni procesi donošenja odluka koje primjenjuje Komisija		
	Vrsta odluke	Informacije o uspješnosti koje Komisija upotrebljava u procesu donošenja odluka
<b>Programi potrošnje</b>	Prijedlog proračuna VFO-a za sedmogodišnje razdoblje	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informacije o praćenju programa (uključujući pokazatelje ostvarenja, rezultata i učinka)</li> <li>— Evaluacije i procjene učinka</li> <li>— Pregledi potrošnje</li> </ul>
	Prijedlozi pravne osnove za programe potrošnje tijekom razdoblja VFO-a	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informacije o praćenju programa (uključujući pokazatelje ostvarenja, rezultata i učinka)</li> <li>— Evaluacije i procjene učinka</li> <li>— Javna savjetovanja</li> </ul>
	Prijedlog godišnjeg proračuna	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informacije o praćenju programa (uključujući pokazatelje ostvarenja, rezultata i učinka)</li> <li>— Evaluacije i procjene učinka</li> </ul>
	Izvršenje proračuna programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Projektni podatci za pojedinačne projekte i konsolidirani podatci o pokazateljima ostvarenja, rezultata i učinka</li> <li>— Godišnja izvješća o praćenju</li> <li>— Studije, evaluacije</li> <li>— Izvješća država članica (podijeljeno)</li> <li>— Izvješća partnera (neizravno)</li> </ul>
<b>Rad na politikama koje nisu povezane s potrošnjom</b>	Prijedlog zakonodavstva EU-a (redovni zakonodavni postupak)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Kontekstualne informacije (Eurostat i drugi statistički podatci, mreže stručnjaka, dijalog s dionicima, preispitivanja pojedinih zemalja itd.)</li> <li>— Studije, evaluacije, procjene učinka</li> <li>— Javno savjetovanje</li> </ul>
	Provedba i praćenje politika	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Povratne informacije dobivene od stručnjaka za politike, akademskih djelatnika i drugih dionika</li> <li>— Studije, evaluacije, istraživanja Eurobarometra</li> </ul>

Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

3.16. Nekoliko GU-ova Komisije nedavno je uvelo nove instrumente i procese za uporabu podataka o uspješnosti. U mnogim su slučajevima uveli nove IT aplikacije kojima se izrađuju prilagođena i ažurna izvješća s ciljem olakšavanja donošenja odluka. Razvoj tih novih alata dokaz je predanosti Komisije postizanju napretka u boljem upravljanju podacima o uspješnosti <sup>(16)</sup>. U nastavku se navode primjeri koji pokazuju opseg novih razvojnih promjena.

- (i) Druga inačica informacijskog sustava za ruralni razvoj GU-a AGRI nov je IT sustav koji pomaže u upravljanju radnim tijekom programa, uključujući evaluaciju programa. Omogućuje izradu izvješća s pomoću kojih se može usporediti provedbu programa EU-a u državama članicama s prosjekom EU-a.
- (ii) GU DEVCO trenutačno razvija novi IT alat koji će sadržavati module za praćenje rezultata i izvješćivanje o njima, kao i za podupiranje ocjenjivanja mjera i financiranje procesa donošenja odluka. Sustavom bi se projekti trebali povezati sa strateškim planiranjem.
- (iii) IT sustavom „Erasmus+ dashboard” GU-a EAC koriste se sve nacionalne agencije koje provode program Erasmus+ diljem Europe. Njime se s pomoću alata za anketiranje kojim se mjeri zadovoljstvo sudionika pružaju informacije o uspješnosti u stvarnom vremenu koje dolaze iz svih 57 agencija, uključujući povratne informacije o rezultatima programa Erasmus+. Te značajke omogućuju GU-u EAC da dobije brze povratne informacije o svim razvojnim promjenama u vezi s programima te da brzo reagira na te promjene.

**3.16.**

- (iii)** *Prikaz isto tako sadržava podatke o uspješnosti u stvarnom vremenu o postupcima dodjele bespovratnih sredstava kojima se neizravno upravlja, u skladu s okvirom upravljanja uspješnošću dodjele bespovratnih sredstava utvrđenim 2017. u svim programima EAC-a.*

<sup>(16)</sup> Međutim, Sud nije analizirao u kojoj se mjeri ti instrumenti upotrebljavaju i koliko su korisni.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

*Ima prostora za daljnji razvoj sustava za mjerenje uspješnosti*

3.17. Sud je u godišnjem izvješću za prethodnu godinu<sup>(17)</sup> utvrdio područja dobre prakse u izvješćivanju o uspješnosti javnih tijela koje provode vlade i međunarodne organizacije diljem svijeta. Sud je naveo da bi Komisija trebala razmisliti o tome da i sama primijeni te dobre prakse. Sud je preporučio Komisiji da poboljša svoje izvješćivanje o uspješnosti tako što će ga učiniti jednostavnijim, uravnoteženijim, pristupačnijim i prilagođenijim korisniku. Preporučio je Komisiji i da procijeni kvalitetu iznesenih informacija. Komisija je reagirala na te preporuke tako što ih je uzela u obzir u uputama za svoje godišnje izvješće o radu za 2017.

3.18. Sud se u svojoj anketi ove godine usmjerio na informacije o uspješnosti dostupne rukovoditeljima (vidi **okvir 3.4.**). Rezultati ankete pokazali su da je potrebno daljnje poboljšanje sustava za mjerenje uspješnosti. Ponajprije, pokazalo se da postoji problem s pravodobnošću informacija o uspješnosti<sup>(18)</sup>. Središnje službe Komisije osmislile su opsežne upute, predloške, programe osposobljavanja i načine razmjene znanja i iskustava namijenjene izradi izvješća o uspješnosti (na primjer, upute za izradu godišnjih izvješća o radu za 2017. izdane su u studenome 2017.). Međutim, rezultati ankete pokazali su također da su GU-ovi željeli dobiti dodatne smjernice za izradu izvješća. Sud je također primijetio da su ispitanici čiji su odgovori na ta pitanja bili negativniji obično rjeđe upotrebljavali informacije o uspješnosti.

**3.18.** Komisija priznaje da pouzdane i sveobuhvatne informacije o rezultatima i utjecajima financijskih programa i ostalih aktivnosti politike postaju dostupne tek sa znatnim vremenskim odmakom.

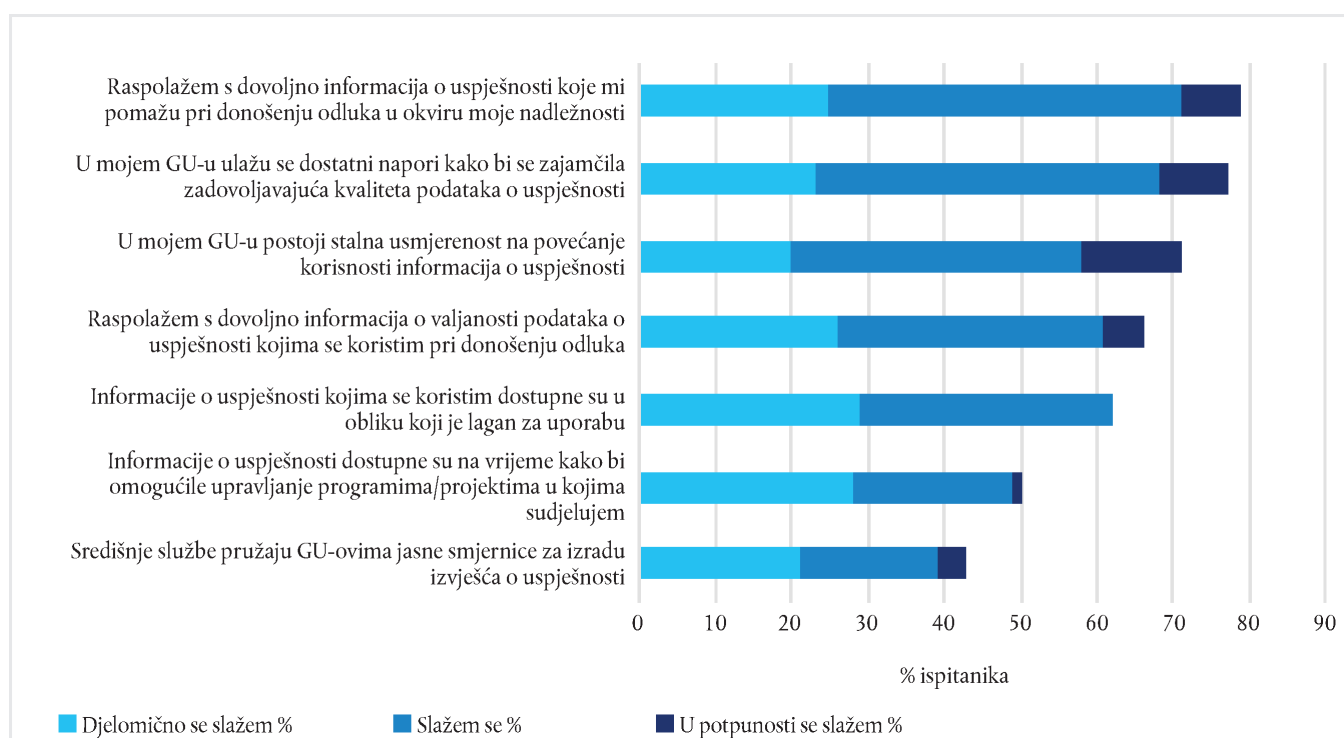
Komisija to uzima u obzir pri planiranju u mjeri u kojoj je to moguće. Primjerice, sve glavne uprave Komisije planiraju svoje evaluacijske aktivnosti s (najmanje) petogodišnjim tekućim programom kako bi omogućile pravovremene informacije o uspješnosti za svoja izvješća. Plan je potrebno ažurirati svake godine.

Kad je riječ o smjernicama za pripremu izvješća, središnje službe Komisije pružaju opsežne smjernice za pripremu svih velikih izvješća o uspješnosti koja sastavljaju glavne uprave, uzimajući u obzir napredak ostvaren tijekom godina. To uključuje godišnja izvješća o radu za službe Komisije i izjave o programu uz nacrt proračuna. Smjernice se pružaju i za evaluacije u Smjernicama za bolju regulativu i paket instrumenata. Opisuju se i ostale vrste pregleda. Smjernice se pružaju i na središnjoj razini za osmišljavanje odgovarajućih sustava izvješćivanja o uspješnosti, s ciljem učinkovitog prikupljanja podataka za djelotvorno i pravovremeno praćenje provedbe programa i rezultata. Formalne se smjernice nadopunjuju obukama i razmjenama najboljih praksi među službama.

<sup>(17)</sup> Godišnje izvješće za 2016., poglavlje 3, „Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a”, odlomci 3.13. – 3.51.

<sup>(18)</sup> Kad je riječ o pravodobnosti informacija, Sud je o problemima u vezi s programom Obzor 2020. izvijestio u odlomku 3.31. te u odlomcima 3.51. – 3.53. godišnjeg izvješća za 2015.

Okvir 3.4. – Rezultati ankete – Okvir za informacije o uspješnosti



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

### Odjeljak C. – Komisija se koristi informacijama o uspješnosti s ciljem upravljanja programima i politikama, no ne poduzimaju se uvijek prikladne mjere u slučaju nepostizanja ciljnih vrijednosti

*Komisija se koristi dostupnim informacijama o uspješnosti kako bi upravljala svojim aktivnostima*

3.19. 56 % ispitanika u anketi koju je proveo Sud izjavilo je da se pri donošenju odluka često ili vrlo često koriste informacijama o uspješnosti. Informacije o uspješnosti najčešće su se upotrebljavale za sljedeće četiri namjene: razvoj strategija, poboljšanje odluka, procjenjivanje toga jesu li postignute ciljne vrijednosti i poduzimanje korektivnih mjera po potrebi<sup>(19)</sup>.

<sup>(19)</sup> Slično tome, državni ured za reviziju u SAD-u naveo je u različitim izvješćima da savezne agencije mogu primijeniti niz praksi kojima se poboljšava ili olakšava uporaba informacija o uspješnosti (za utvrđivanje problema i poduzimanje korektivnih mjera, razvoj strategije i dodjelu resursa, prepoznavanje i nagrađivanje uspješnosti te utvrđivanje i dijeljenje djelotvornih pristupa) s ciljem postizanja boljih rezultata. Vidi sljedeća izvješća državnog ureda za reviziju u SAD-u: <https://www.gao.gov/assets/250/247701.pdf>; <https://www.gao.gov/new.items/d081026t.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/130/123413.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/670/666187.pdf>.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.20. Rukovoditelji se suočavaju sa složenim zadatkom pri uporabi informacija o uspješnosti kako bi procijenili na koji način programi i politike doprinose ciljevima na visokoj razini. Osim toga, nisu samo rukovoditelji odgovorni za uspješnost. Razlog tome leži u činjenici da su zakonodavci i drugi dionici, ponajprije države članice, imaju glavnu ulogu u postizanju rezultata i ostvarivanju učinka. Prethodnih godina Sud je primijetio<sup>(20)</sup> da su mnogi ciljevi programa i politika izravno preuzeti iz dokumenata o politikama ili zakonskih akata te su stoga na previsokoj razini i nisu korisni kao upravljački instrumenti. Sud je također iznio preporuke<sup>(21)</sup> Komisiji da iznađe rješenja za to pitanje. Komisija je priznala da je bilo teško stvoriti poveznice između obilja informacija o projektima koje su dostupne na operativnoj razini i politika na visokoj razini te donošenja odluka na političkoj razini.

3.21. Komisija se svake godine koristi trima temeljnim alatima za izvješćivanje – godišnjim izvješćima o radu, programskim izvještajima i godišnjim izvješćem o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju – kako bi podnijela izvješće o svojoj operativnoj uspješnosti i uspješnosti programa i politika EU-a. Kao što je prikazano u **okviru 3.5.** u nastavku, ta se tri temeljna izvješća zasnivaju na nizu planskih dokumenata<sup>(22)</sup>.

## ODGOVORI KOMISIJE

**3.20.** Komisija smatra da je važno uspostaviti jasnu razliku između okvira unutarnje uspješnosti za Komisijine službe i okvira uspješnosti u financijskim programima.

Ciljevi i pokazatelji sadržani u financijskim programima proizvod su zakonodavnog postupka. Oni se odnose na uspješnost programa, a ne službi Komisije. Komisija je dala prijedloge za jačanje okvira uspješnosti u financijskim programima kao dio prijedloga za budući višegodišnji financijski okvir.

Vidjeti odgovor Komisije na preporuku br. 1 u godišnjem izvješću Europskog revizorskog suda za 2015. u pogledu Obzora 2020.

O sposobnosti Komisije za praćenje i izvješćivanje s obzirom na strategiju Europa 2020. vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.97. u godišnjem izvješću Europskog revizorskog suda za 2014.

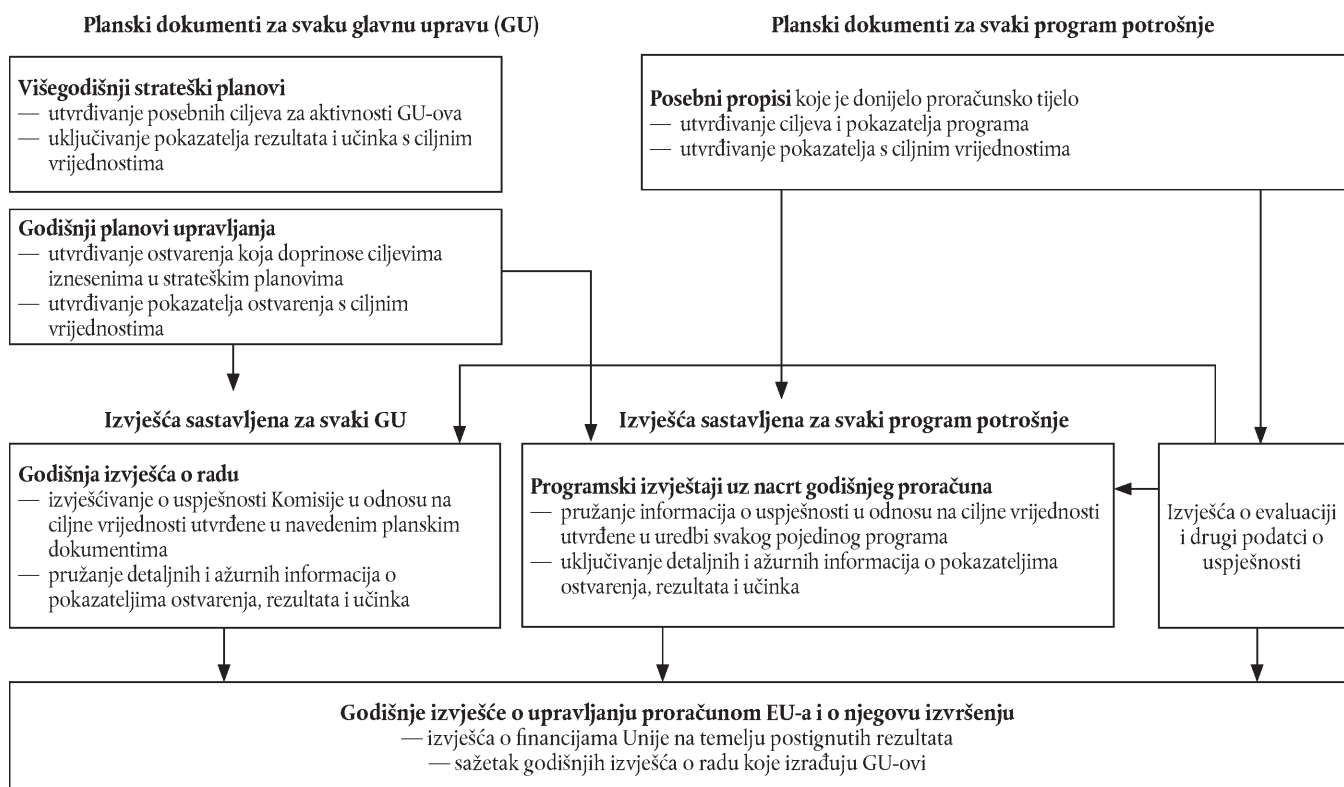
Poveznica između ciljeva i povezanih pokazatelja u široj perspektivi politike prikazana je u izjavama o programu.

**3.21.** Komisija napominje da su ovdje spomenuta tri izvješća, sastavljena u skladu s odgovarajućim pravnim obvezama, tek podskup Komisijinog opširnog izvješćivanja o uspješnosti politika EU-a i ostvarivanju političkih prioriteta. Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti te izjave o programu odnose se ponajprije na uspješnost i upravljanje proračunom EU-a.

<sup>(20)</sup> Vidi odlomke 3.62. i 3.63. godišnjeg izvješća za 2015. te odlomke 3.71. – 3.73. godišnjeg izvješća za 2014.

<sup>(21)</sup> Vidi 1. preporuku u godišnjem izvješću za 2015. te 2. preporuku u godišnjem izvješću za 2014.

<sup>(22)</sup> Vidi također godišnje izvješće za 2016., poglavlje 3. „Ostvarenje rezultata s pomoću proračuna EU-a”, dio 1., odjeljak 1. – Okvir za izvješćivanje o uspješnosti.

Okvir 3.5. – Temeljna izvješća o uspješnosti koja izrađuju Komisija i njezini GU-ovi <sup>(23)</sup>

Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

3.22. Trima izvješćima obuhvaćen je cjelokupni proračun EU-a, kao i sve njegove aktivnosti u okviru politika. U **okviru 3.6.** prikazan je sažetak o ciljanim korisnicima i uporabi izvješća.

3.22. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.23.

<sup>(23)</sup> Definicija pojmova upotrijebljenih u grafikonu: pokazatelj je značajka ili obilježje koje se redovito mjeri kako bi se procijenila mjera u kojoj je neki cilj postignut; pokazateljem rezultata mjere se neposredne promjene koje izravni korisnici osjećaju na kraju sudjelovanja u intervenciji; pokazateljem učinka mjere se dugoročniji učinci vidljivi nakon proteka određenog vremena po završetku intervencije.

## Okvir 3.6. – Ciljani korisnici i uporaba temeljnih izvješća o uspješnosti

	Ciljani korisnici	Način uporabe
<b>Programski izvještaj</b>	Taj se dokument podnosi proračunskom tijelu (Europskom parlamentu i Vijeću) kao dodatak nacrtu općeg proračuna.	Programski izvještaji služe za opravdanje zahtjeva za dodjelu proračunskih sredstava za programe potrošnje pružanjem informacija o uspješnosti programa, kao i o dodanoj vrijednosti EU-a koju donose te o njihovoj stopi izvršenja (sadašnjoj i budućoj).
<b>Godišnje izvješće o radu</b>	Kolegij povjerenika	Godišnje izvješće o radu služi kao izvješće o upravljanju koje ravnatelj GU-ova podnose kolegiju povjerenika. Riječ je o „glavnom instrumentu upravljačke odgovornosti u Komisiji” (vidi upute za izradu godišnjeg izvješća o radu za 2017.).
<b>Izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju</b>	To se izvješće podnosi Europskom parlamentu i Vijeću u skladu s člankom 318. UFEU-a i člankom 66. stavkom 9. <i>Financijske uredbe</i> .	Izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju <sup>(1)</sup> služi kao alat za određivanje odgovornosti u okviru postupka davanja <i>razrješnice</i> pred tijelom zaduženim za davanje <i>razrješnice</i> : usvajanjem tog izvješća kolegij povjerenika preuzima ukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a.

<sup>(1)</sup> Izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2016. dostupno je na internetskim stranicama EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0351>. Izvješće za 2016. preuzeto je sa stranica EUR-Lex 4040 puta od 30. lipnja 2017. do 29. siječnja 2018.

Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.23. Temeljna izvješća o uspješnosti služe više kao alati za izvješćivanje nego kao instrumenti namijenjeni GU-ovima Komisije s ciljem upravljanja uspješnošću GU-ova ili uspješnošću Komisije kao cjeline. Razlog tome leži u činjenici što ta izvješća nisu dovoljno detaljna ni sveobuhvatna, izrađuju se jedanput godišnje i uglavnom su namijenjena korisnicima izvan GU-ova.

## ODGOVORI KOMISIJE

**3.23.** *Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti za proračun EU-a dio je doprinosa Komisije godišnjem postupku davanja razrješnice za proračun. U njemu se u obzir uzimaju sve relevantne informacije, a ne samo godišnji rezultati, primjerice evaluacije u sredini programskog razdoblja.*

*Godišnje izvješće o radu izvješće je o upravljanju koje glavni direktori i voditelji službi podnose Kolegiju povjerenika. Ono je podrobno i opsežno te je glavni instrument odgovornosti za upravljanje unutar Komisije. Obuhvaća izvješćivanje o svim pokazateljima koje su službe Komisije odabrale u svojim strateškim planovima za razdoblje 2016.–2020., kao ključ za mjerenje uspješnosti službi Komisije i njihova doprinosa političkim prioritetima Junckerove Komisije.*

*Godišnje izvješće o radu stoga je namijenjeno vanjskoj publici i kao izvor informacija o upravljanju za upravitelje Komisije. Komisija isto tako napominje da se mnogi ključni pokazatelji češće ažuriraju i da se o njima češće izvješćuje, primjerice pokazatelji koji se odnose na glavne ciljeve strategije Europa 2020. Službe Komisije potiču se na redovito praćenje napretka prema njihovim ciljevima, uključujući, na primjer, u kontekstu polugodišnjih pregleda njihovih planova upravljanja.*



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

3.24. Međutim, postoje slučajevi u kojima temeljna izvješća o uspješnosti (ponajprije godišnja izvješća o radu) mogu poslužiti za upravljanje uspješnošću.

(i) GU DEVCO koristi se javnom prirodom godišnjeg izvješća o radu kako bi uveo organizacijske promjene. Iznosi usporedive informacije o uspješnosti delegacija u partnerskim zemljama<sup>(24)</sup> kako bi te delegacije potaknuo na postizanje bolje uspješnosti.

(ii) Iako je deklarirana svrha godišnjeg izvješća o radu osiguravanje odgovornosti, GU CNECT i GU EMPL upotrebljavali su ga i kao alat koji višem rukovodstvu omogućuje praćenje provedbe programa rada<sup>(25)</sup>. GU EMPL smatra da je izrada godišnjeg izvješća o radu prilika za provjeru jesu li se sve aktivnosti odvijale u skladu s planom te, ako nisu, za utvrđivanje razloga i raspravljanje o korektivnim mjerama.

3.25. Godišnja izvješća o radu javno su dostupni dokumenti, no Komisija nije procijenila njihovu uspješnost u pogledu usmjerenosti na građane. Međutim, broj pojedinaca koji posjećuju internetske stranice Europa<sup>(26)</sup> pokazuje da je interes građana nizak.

**3.24.** Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.23.

**3.25.** Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.23.

<sup>(24)</sup> Vidi prilog 10. (te posebice str. 457. – 459.) godišnjeg izvješća o radu GU-a DEVCO za 2016.

<sup>(25)</sup> Otkako je ciklus strateškog planiranja i izrade programa preustrojen 2016. godine, godišnja izvješća o radu obuhvaćaju informacije o provedbi programa rada Komisije. To se postiže uključivanjem informacija o pokazateljima ostvarenja koji su prethodno utvrđeni u godišnjem planu upravljanja GU-a.

<sup>(26)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016_en). Na tim zajedničkim internetskim stranicama nalaze se poveznice koje upućuju na pojedinačne internetske stranice s godišnjem izvješćima o radu svakog GU-a. Zajedničke internetske stranice imale su 2700 pojedinačnih posjetitelja od objave godišnjih izvješća o radu za 2016. do 30. siječnja 2018. Pojedinačne internetske stranice s godišnjim izvješćima o radu imale su 7509 pojedinačnih pregleda 2017. godine. Međutim, godišnja izvješća o radu za 2016. mogla bi biti objavljena i na drugim internetskim stranicama. Za te internetske stranice nisu dostupni nikakvi podaci o posjetiteljima i pregledima.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

*U slučaju nepostizanja ciljnih vrijednosti ne poduzimaju se uvijek korektivne mjere*

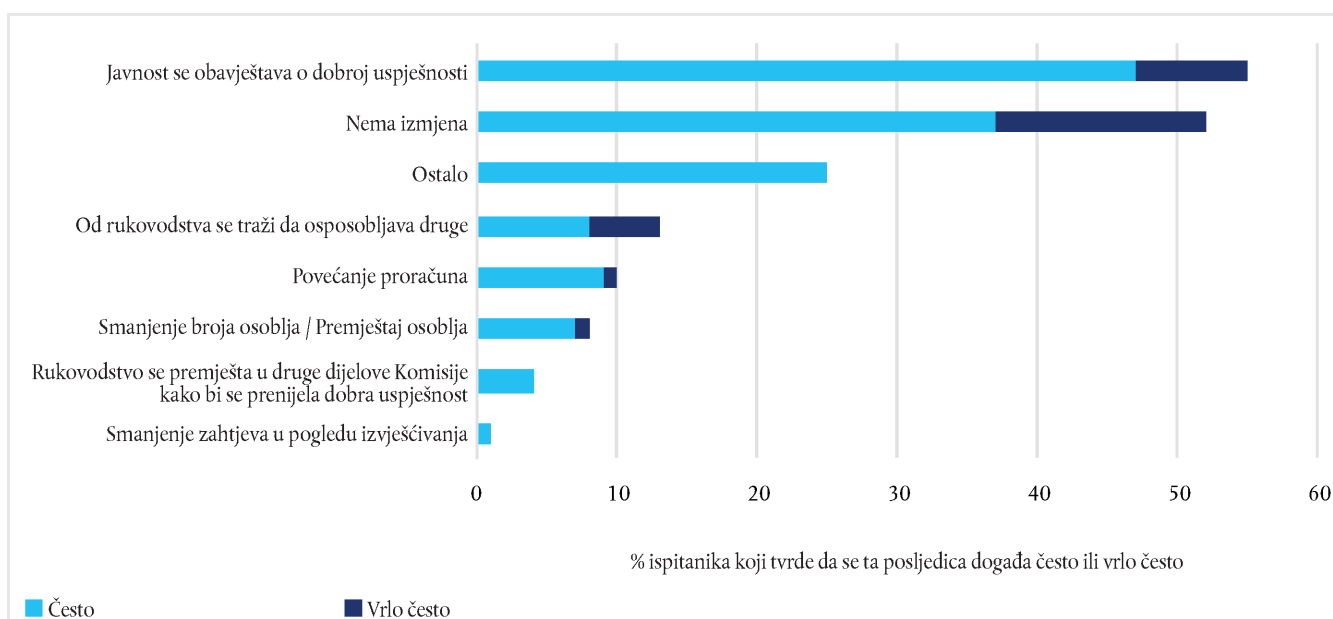
3.26. Jedna je od glavnih svrha uporabe informacija o uspješnosti mjerenje napretka u postizanju ciljnih vrijednosti kako bi se poduzele korektivne mjere i u konačnici ostvarili rezultati. Saznanje da nedostatna uspješnost povlači sa sobom određene posljedice trebalo bi potaknuti rukovoditelje da se koriste informacijama o uspješnosti. Anketom koju je Sud proveo rukovoditeljima je postavljeno i pitanje o tome što se događa, prema iskustvu ispitanika, u slučaju postizanja (vidi **okvir 3.7.**) ili nepostizanja (vidi **okvir 3.8.**) ciljnih vrijednosti u pogledu uspješnosti programa ili politika potrošnje. Rezultati ankete pokazuju da nedostatna uspješnost ne dovodi do korektivnih mjera u svim slučajevima: jedna petina ispitanika navela je da u slučaju nepostizanja ciljnih vrijednosti nisu uvedene nikakve izmjene. Najčešće se donosi odluka o izradi akcijskih planova. Na ljestvici učestalosti slijedi potom dodatna analiza, ili u obliku pojačanog praćenja ili kao dodatna evaluacija. Međutim, tim se mjerama samima po sebi ne ispravljaju utvrđeni problemi. Sud je primijetio da je vjerojatnost da će nepostizanje ciljnih vrijednosti dovesti do poduzimanja određenih mjera bila veća u onim GU-ovima u kojima su se često upotrebljavale informacije o uspješnosti.

**3.26.** Svrha upotrebe informacija o uspješnosti praćenje je uspješnosti i mjerenje udaljenosti između predviđenog cilja i stvarnosti te obavljanje potrebnih prilagodbi. To se obično temelji na široj procjeni razloga zbog kojih je uspješnost odstupila od cilja.

Kao što ističe Europski revizorski sud, više od 70 % ispitanika navelo je da se u slučaju neostvarenja ciljeva razvijaju akcijski planovi i provodi snažnije praćenje, dok je više od 60 % ispitanika odgovorilo da se provodi evaluacija ako se ciljevi ne ostvare.

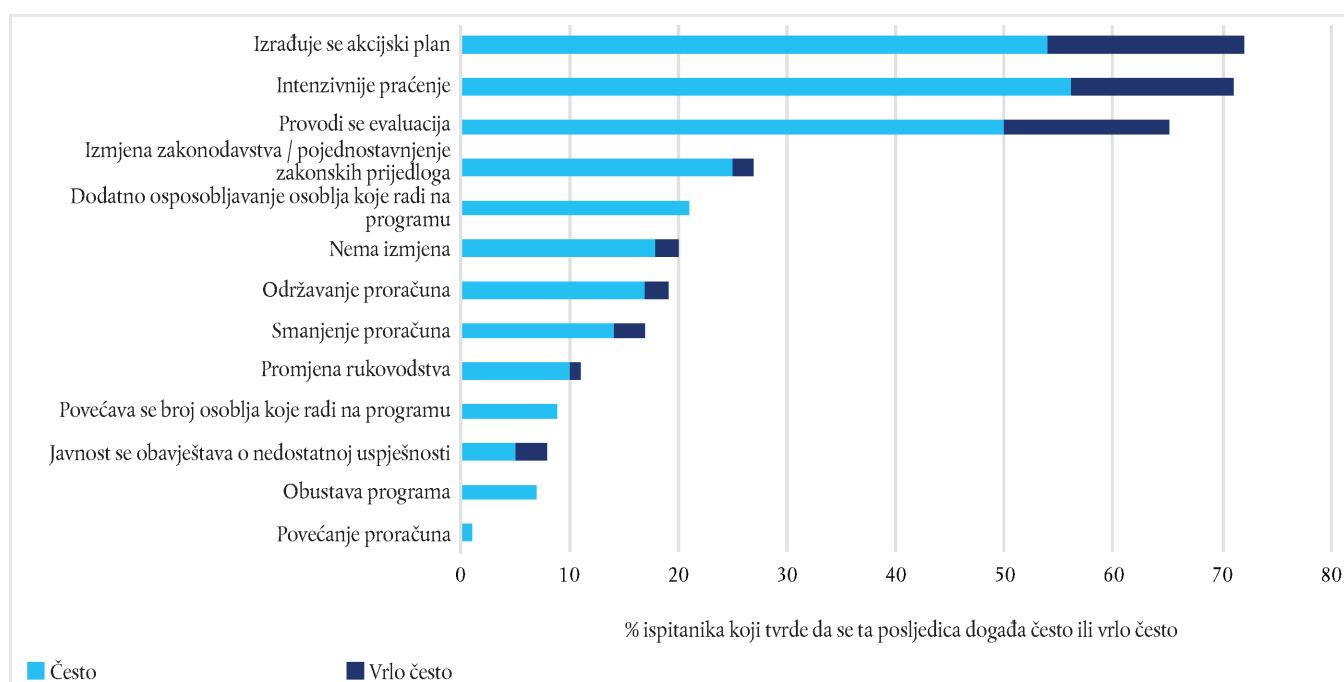
Komisija napominje i da se u vezi s upravljanjem proračunom EU-a suočava s nizom ograničenja koja proizlaze iz višegodišnjeg financijskog okvira i odluka koje donosi proračunsko tijelo o godišnjem proračunu.

Okvir 3.7. – Što se događa ako se ciljne vrijednosti postignu ili nadmaše?



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

Okvir 3.8. – Što se događa ako se ciljne vrijednosti ne postignu?



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

### Odjeljak D. – Komisija u svojim izvješćima o uspješnosti obično ne objašnjava uporabu informacija o uspješnosti

3.27. U interesu transparentnosti i odgovornosti dionicima se mora omogućiti da u temeljnim izvješćima o uspješnosti dobiju uvid u to kako se Komisija koristi informacijama o uspješnosti koje su joj dostupne<sup>(27)</sup>. U svojim izvješćima o uspješnosti Komisija nastoji predstaviti usklađenu „priču o uspješnosti”<sup>(28)</sup> u vezi s njezinim napretkom u postizanju rezultata. Ta je priča vjerodostojnija ako se temelji na materijalnim dokazima. Potrebno je objasniti ne samo koje su odluke donesene, nego i kako su se u tim odlukama odrazile dostupne informacije o uspješnosti.

#### ODGOVORI KOMISIJE

3.27. Komisija se slaže da se izvješćivanje o uspješnosti mora temeljiti na bitnim dokazima te u svoja izvješća o uspješnosti uključuje te dokaze.

<sup>(27)</sup> Takvo stajalište iznio je i Ured državnog revizora Kanade: „Performance information must both be used and be seen by others to be used” (Potrebno je koristiti se informacijama o uspješnosti i potrebno ih je dati i drugima na uvid kako bi se njima koristili), vidi odjeljak 22. „Demonstrable use of performance information is essential” (Neophodno je pokazati da se informacije o uspješnosti upotrebljavaju): „Implementing Results-Based Management: Lessons from the Literature” (Primjena upravljanja temeljenog na rezultatima: pouke iz literature), [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth\\_gde\\_e\\_10225.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10225.html).

<sup>(28)</sup> Vidi str. 3. uputa za izradu godišnjeg izvješća za 2017.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.28. Središnje službe Komisije pružaju GU-ovima upute za izradu strateških planova, planova upravljanja i godišnjih izvješća o radu. Uputama se od GU-ova zahtijeva da pri izvješćivanju o svojim aktivnostima iznesu informacije o uspješnosti, no od njih se pritom ne traži da objasne na koji se način te informacije upotrebljavaju za poboljšanje aktivnosti.

3.29. GU-ovi u izvješćima navode da se koriste informacijama o uspješnosti, no ne pružaju dodatna objašnjenja.

(i) U izvješćima o uspješnosti GU-a AGRI<sup>(29)</sup> opisuju se općenita načela o načinu na koji se informacije o uspješnosti upotrebljavaju za podupiranje donošenja odluka<sup>(30)</sup>. Međutim, u izvješćima se navodi malo konkretnih primjera kojima bi se pokazalo kako to funkcionira u praksi.

(ii) GU CNECT naveo je u svojem godišnjem izvješću o radu za 2016. da su pri izradi Akcijskog plana za e-upravu za razdoblje 2016. – 2020. „od velike koristi bili evaluacijski rezultati iz prethodnog akcijskog plana za razdoblje 2011. – 2015.”<sup>(31)</sup> Nije pruženo precizno objašnjenje na koji su način ti rezultati utjecali na novi akcijski plan.

## ODGOVORI KOMISIJE

**3.28.** Pridonoseći višegodišnjim ciljevima s pomoću specifičnih višegodišnjih ciljeva utvrđenih u strateškim planovima, informacije prikazane u godišnjim izvješćima o radu predstavljaju fazu praćenja koje zatim služi kao temelj za prikaz ostvarenja u planovima upravljanja za nadolazeću godinu, pridonoseći od te faze nadalje ostvarenju određenih ciljeva.

**3.29.**

(i) Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI) za 2016. sadržava nekoliko konkretnih slučajeva koji pokazuju kako se informacije o uspješnosti upotrebljavaju kao podrška odlučivanju.

U svojem godišnjem izvješću o radu za 2016. GU AGRI navodi da je poljoprivredni faktorski prihod prvi ključni pokazatelj uspješnosti ZPP-a (vidjeti str. 15). Dalje navodi cjenovni pritisak u sektoru mliječnih proizvoda i dva paketa pomoći donesena kao odgovor (vidjeti str. 21.–22).

Na str. 25.–26. istog godišnjeg izvješća prikazan je širokopolasni jaz ruralnih područja i odgovor koji je poduzet uspostavom ureda za širokopolasne usluge.

Kada je riječ o provedbi ekologizacije, GU AGRI proveo je preispitivanje primjene sustava tijekom prve godine. Preispitivanjem su utvrđene slabosti zbog kojih sustav nije mogao ostvariti svoj puni potencijal. GU AGRI predložio je poboljšanja relevantnih propisa (vidjeti str. 32.–33. godišnjeg izvješća o radu za 2016.).

(ii) Godišnjim izvješćem o radu daje se sažetak godišnjih aktivnosti. Ne bi bilo prikladno opisivati pojedinosti razrade pojedinačnih odluka politike u tom izvješću. Službe se potiču da omoguće poveznice na mjesta gdje je moguće pronaći više informacija – u ovome slučaju u odgovarajućoj evaluaciji.

<sup>(29)</sup> Strateški plan, plan upravljanja i godišnje izvješće o radu.

<sup>(30)</sup> Jedno je od načela sljedeće: „Cjelokupno osmišljavanje i oblikovanje zajedničke poljoprivredne politike temelji se na analizi politika i gospodarskoj analizi, evaluaciji i procjenama učinka”, vidi str. 5. Strateškog plana GU-a AGRI za razdoblje 2016. – 2020.

<sup>(31)</sup> Vidi str. 26. godišnjeg izvješća o radu GU-a CNECT za 2016., u kojem stoji da je „prethodni akcijski plan ispunio većinu svojih ciljeva i pokazao važnost postojanja zajedničkih europskih ciljeva u području e-uprave”.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.30. Godišnje izvješće Komisije o programima potrošnje<sup>(32)</sup> sadržava odjeljak o „ažuriranim inačicama programa”, koji obuhvaća pododjeljak o „predstojećoj provedbi”<sup>(33)</sup>. Planovi sadržani u tom odjeljku povremeno uključuju opće izjave o uspješnosti kao obrazloženje. Međutim, ne pruža se objašnjenje o tome kako su pri izradi planova upotrijebljene određene povratne informacije o postojećem stanju. Na primjer, planiranje za buduću provedbu programa Obzor 2020. naziva se „procesom koji se temelji na dokazima<sup>(34)</sup>” jer „uključuje opsežno savjetovanje s dionicima”. Međutim, ne navode se pojedinosti ni o kakvim promjenama koje su proizašle iz savjetovanja.

3.31. Međutim, Sud je pregledom izvješća o uspješnosti utvrdio neke primjere dobre prakse. GU EAC, primjerice, uveo je uporabu informacija o uspješnosti s ciljem donošenja odluka i oblikovanja strategija ulaganja kao izričit dio svoje strategije<sup>(35)</sup>. U svojem strateškom planu za razdoblje 2016. – 2020. GU EAC naglašava poveznicu između pokazatelja i evaluacijskih rezultata s ciljem podupiranja svoje strategije politike i iznosa financijskih sredstava EU-a koja planira upotrijebiti do 2020. godine<sup>(36)</sup>. Od osam evaluacija koje je GU EAC planirao i opisao u svojem strateškom planu za razdoblje 2016. – 2020., za njih 4 naveo je i na koji će se način te evaluacije upotrebljavati.

## ODGOVORI KOMISIJE

**3.30.** *Odjeljkom o nadolazećoj provedbi namjerava se dati pregled budućih aktivnosti koje će se provesti i njihovih očekivanih ostvarenja/ rezultata.*

*Nije instrument planiranja sam po sebi, već se njime nastoji dati slika očekivanih relevantnih postignuća.*

<sup>(32)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017\\_WD01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD01_en.pdf).

<sup>(33)</sup> GU-ovi u tom dijelu razmatraju izmjene proračuna, predstojeće aktivnosti, ishode kojima teže i programe rada planirane za sljedeće dvije godine.

<sup>(34)</sup> Vidi str. 44. programskih izvještaja za 2017.

<sup>(35)</sup> Vidi posebni cilj 1.1. na str. 10. plana upravljanja GU-a EAC za 2017.

<sup>(36)</sup> Vidi str. 10. strateškog plana GU-a EAC za razdoblje 2016. – 2020.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Odjeljak E. – Očekuje se daljnji napredak na temelju postojanog razvoja kulture uspješnosti**

3.32. Komisija radi na iznalaženju rješenja koja bi joj omogućila veću usmjerenost na uspješnost.

- (i) Predložila je izmjene Financijske uredbe kako bi se stvorili uvjeti za daljnje pojednostavnjenje i omogućila izravnija ovisnost plaćanja o rezultatima <sup>(37)</sup>.
- (ii) Prvi je put provela sveobuhvatan pregled potrošnje, uzimajući u obzir dodanu vrijednost EU-a <sup>(38)</sup>.
- (iii) Komisija je potvrdila da postoji previše pokazatelja uspješnosti <sup>(39)</sup>, kao i da neki od njih nisu korisni. Stoga je započela preispitivati pokazatelje uspješnosti. Posebno se preispituju pokazatelji rezultata kako bi se zajamčilo da se njima mjere rezultati koji su pod kontrolom GU-ova.
- (iv) Neki GU-ovi, primjerice DEVCO, nastoje prijeći s izvješćivanja o rezultatima dovršenih projekata na izvješćivanje o rezultatima projekata u tijeku.
- (v) Komisija i proračunsko tijelo mogli bi imati koristi od inicijative „Proračun usmjeren na rezultate”.

3.33. Pri susretima koje su predstavnici Suda imali s predstavnicima GU-ova osobe s kojima je vođen razgovor naglasile su različite izazove (**okvir 3.9.**). Neki od tih izazova navedeni su i u izvješćima OECD-a i Komisije <sup>(40)</sup> <sup>(41)</sup>.

**3.32.**

- (iii) Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.20. Komisija je provela sveobuhvatno preispitivanje ciljeva i pokazatelja koje službe Komisije upotrebljavaju kao dio reforme strateških planova i planova upravljanja.

<sup>(37)</sup> Vidi mišljenje Suda br. 1/2017 o prijedlogu izmjene Financijske uredbe: <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=40627> [kao i tekst izmijenjene „Financijske uredbe”, posebno članke 124. i nadalje, kao i članke 180. i nadalje].

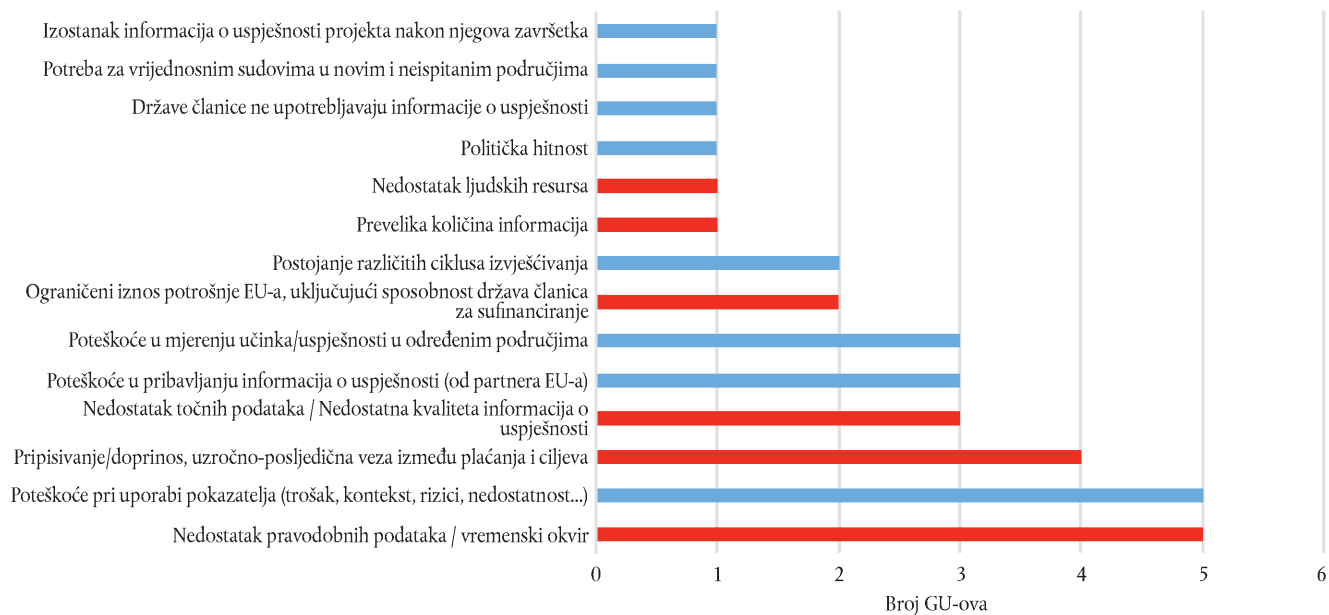
<sup>(38)</sup> Vidi SWD(2018) 171 final.  
Kad je riječ o potrebi postojanja općeprihvaćene definicije dodane vrijednosti EU-a, vidi informativni dokument Suda iz veljače 2018. pod naslovom „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates” (Budućnost financija EU-a: reforma načina na koji funkcionira proračun EU-a), odlomci 7. i 8. (<https://www.eca.europa.eu>).

<sup>(39)</sup> Vidi zaključak 1. „Prostor za poboljšanje okvira uspješnosti” i 1. preporuku „Pojednostavnjenje izvješćivanja o uspješnosti”, kao i odgovore Komisije u poglavlju 3. godišnjeg izvješća za 2016.

<sup>(40)</sup> Vidi fusnotu 8. izvješća OECD-a, odlomak 1.2.4.

<sup>(41)</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata, Bruxelles, 26.6.2015., COM(2015) 313 final, str. 5 i 6. Ta je vrsta izvješća otad konsolidirana u skladu s obvezom iz članka 66. stavka 9. Financijske uredbe kojim se predviđa da se sažetak godišnjih izvješća u radu uključi u godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju.

## Okvir 3.9. – Izazovi u pogledu uporabe informacija o uspješnosti navedeni u razgovorima s predstavnicima šest GU-ova



Crveno: izazovi navedeni i u izvješću OECD-a i u izvješću Komisije za 2014. u skladu s člankom 318. UFEU-a

Izvor: Sud.

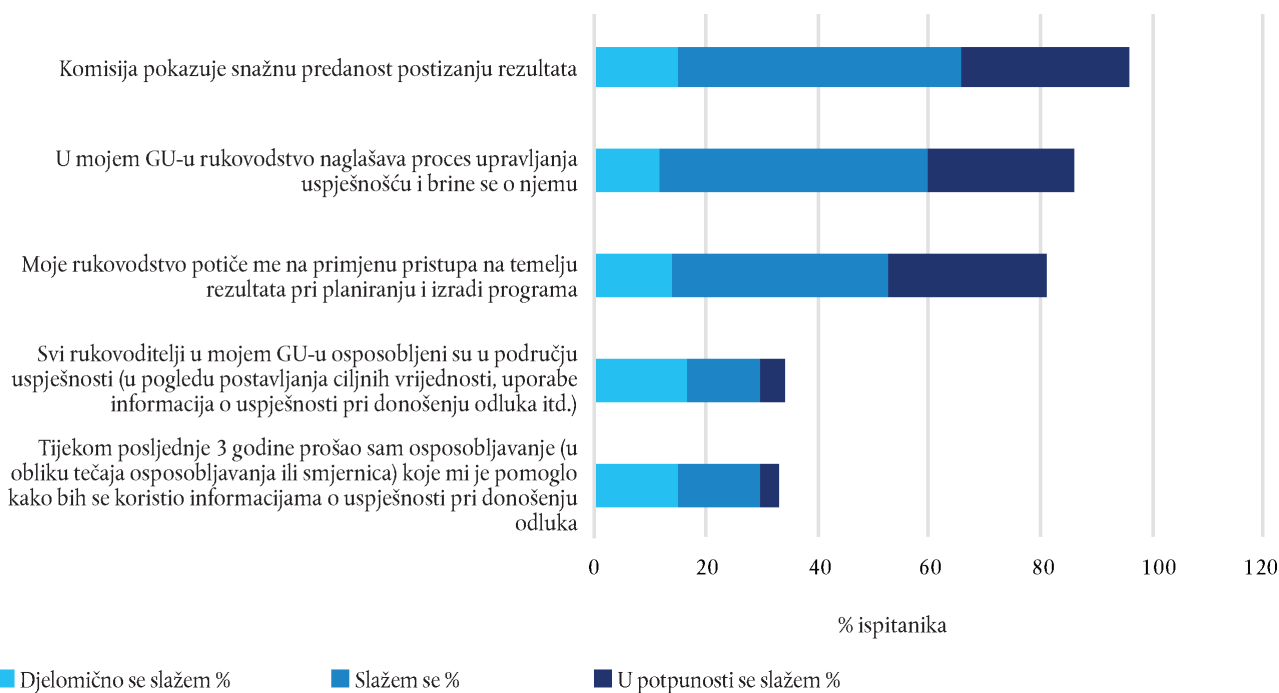
#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.34. Anкета koju je Sud proveo sadržavala je i pitanja o stavovima u vezi s uspješnošću (vidi **okvir 3.10.**). Iako su ukupni rezultati bili pozitivni, mišljenja ispitanika znatno su se razlikovala. Ispitanici koji su davali negativne odgovore općenito su rjeđe upotrebljavali informacije o uspješnosti. Sud je također primijetio da su viši rukovoditelji upotrebljavali informacije o uspješnosti jednako često kao voditelji odjela.

3.35. Nadalje, rezultati ankete koju je Sud proveo pokazali su da postoji velika potreba za dodatnim osposobljavanjem u vezi s uporabom informacija o uspješnosti i boljom razmjenom znanja o dobroj praksi. Predstavnici GU-ova s kojima je obavljen razgovor naveli su niz primjera dobre prakse. Sud smatra da bi se ti primjeri dobre prakse trebali podijeliti s ostalim GU-ovima. Sud je primijetio i da postoje određene razlike u percepciji. Sugovornicima je postavljeno pitanje slažu li se s tvrdnjom da rukovoditelji i osoblje imaju važnu ulogu u osmišljavanju mjera u području uspješnosti. Od ispitanih viših rukovoditelja njih 80 % složilo se da rukovoditelji imaju takvu ulogu, a njih 84 % složilo se da osoblje ima takvu ulogu. Kad je isto pitanje postavljeno voditeljima odjela, tek 52 % njih složilo se da rukovoditelji imaju važnu ulogu, a njih 53 % složilo se da osoblje ima takvu ulogu. To pokazuje da viši rukovoditelji u Komisiji, u usporedbi s njezinim rukovoditeljima na srednjoj razini, imaju pozitivniji pogled na uspješnost u Komisiji.



Okvir 3.10. – Rezultati ankete – Kultura uspješnosti



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.36. U odgovorima na anketu naveden je niz prilika za napredak u pogledu uporabe informacija o uspješnosti (vidi **okvir 3.11.**). Ispitanici su najčešće naglašavali potrebu da Komisija promijeni svoju kulturu kako bi se u većoj mjeri usmjerila na uspješnost. Naveli su da bi se Komisija trebala manje usredotočiti na praćenje iskorištavanja sredstava i procjenjivanje *pravičnosti* rashoda (uzevši u obzir da se svake godine ukupna stopa *pogreške* u proračunu EU-a smanjuje). Umjesto toga, trebala bi se u većoj mjeri koristiti tehnikama upravljanja uspješnošću, s naglaskom na postizanju planiranih rezultata i učinaka <sup>(42)</sup>.

<sup>(42)</sup> Takva promjena kulture može uključivati razvoj u različitim područjima tijekom vremena, kao dio procesa upravljanja promjenama. To može obuhvatiti promjene u ponašanju rukovodstva i osoblja, poticanje bolje uporabe informacija o uspješnosti, donošenje odluka na temelju podataka/dokaza, unutarnju komunikaciju, resurse i alate te vrijednosti.

#### ODGOVORI KOMISIJE

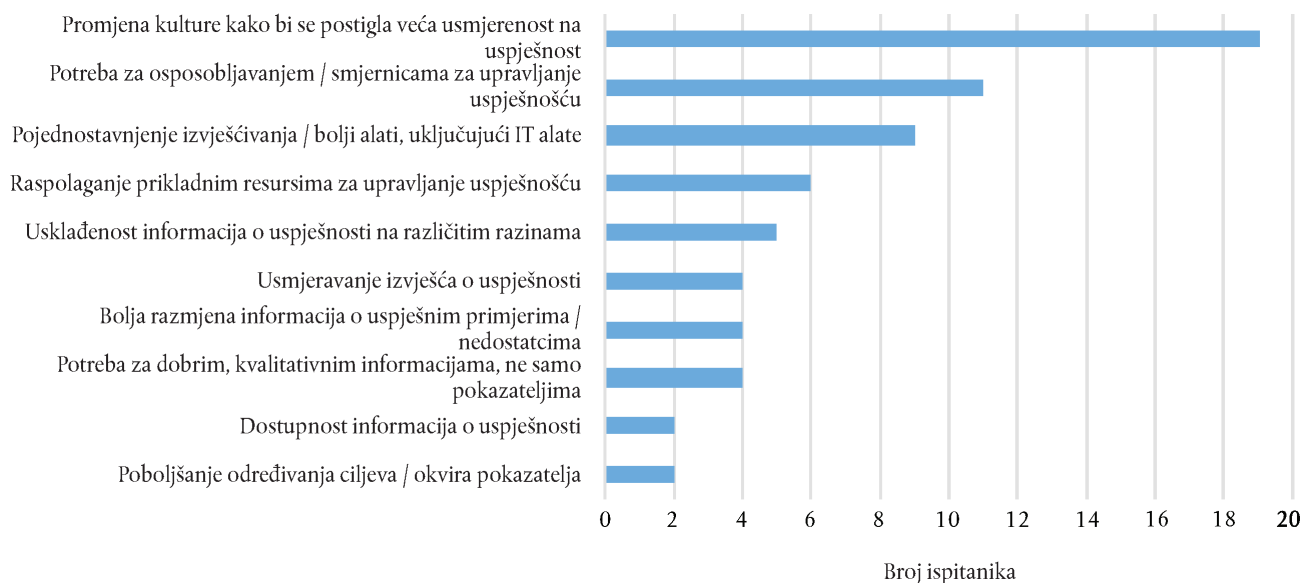
**3.36.** Kada je riječ o pitanju kulturne promjene, Komisija smatra da već ima vrlo dobro ugrađenu kulturu uspješnosti u svojim službama: OECD je 2017. utvrdio da je „sustav donošenja proračuna EU-a za uspješnost i rezultate napredan i iznimno određen te je ocijenjen višom ocjenom od bilo koje druge zemlje OECD-a u standardnom indeksu okvira za donošenje proračuna na temelju uspješnosti. [...] *Prakse donošenja proračuna EU-a uključuju mnoge učinkovite i inovativne aspekte, što može poslužiti kao primjer nacionalnim vladama u razmatranju vlastitih programa proračunske reforme usmjerene na uspješnost*”. Isto tako, utvrđeno je i sljedeće: „Općenito, Komisija je tijekom posljednjih godina poduzela opsežno pojednostavnjivanje izvješćivanja, čime omogućuje jasnije uvide u uspješnost i rezultate, među ostalim i putem novog godišnjeg izvješća o upravljanju i uspješnosti (AMPR) [...]” <sup>(2)</sup>.

Komisija bi isto tako ukazala na primjere koraka, istaknute u prethodnom odlomku 3.32., koje je poduzela kako bi ojačala kulturu uspješnosti.

<sup>(2)</sup> Vidjeti sažetak dokumenta „Donošenje proračuna i uspješnost u Europskoj uniji: Pregled OECD-a u kontekstu proračuna EU-a usmjerenog na rezultate”, OECD Journal on Budgeting, svezak 2017/1.



Okvir 3.11. – Posljednje pitanje u anketi: „Što biste promijenili kako bi se u vašem GU-u bolje upotrebljavale informacije o uspješnosti?“



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## DIO 2. – REZULTATI REVIZIJA USPJEŠNOSTI KOJE JE OBAVIO SUD: ZAKLJUČCI I PREPORUKE S NAJVEĆIM UČINKOM

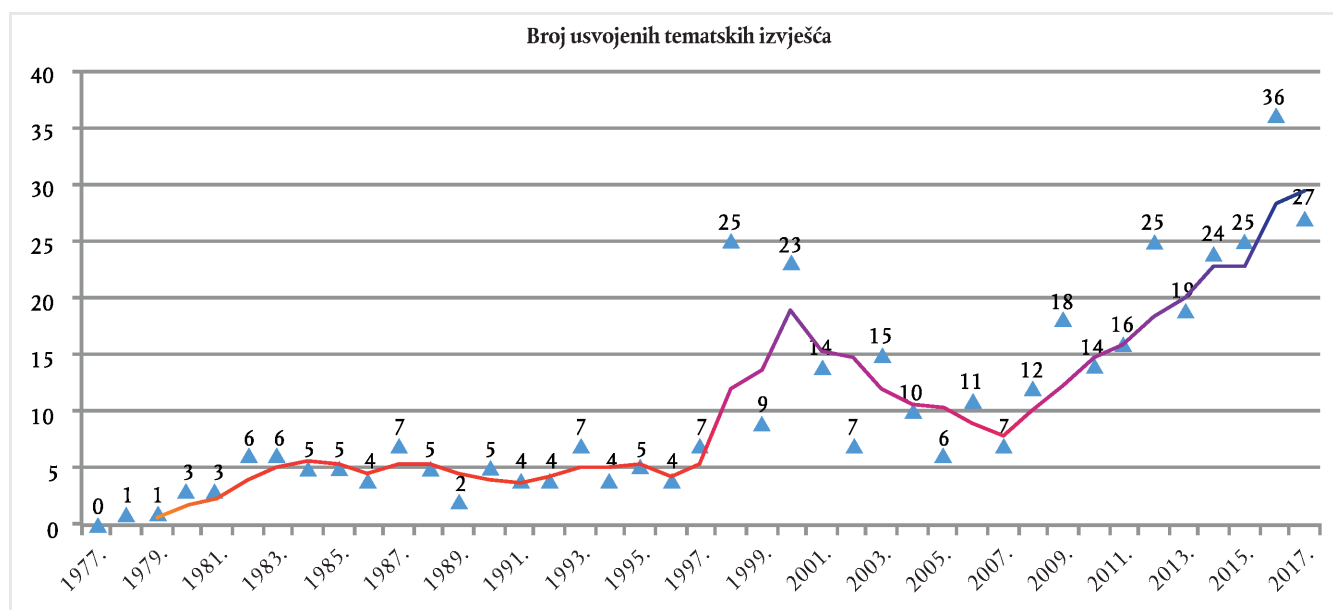
### Uvod

3.37. Sud svake godine objavljuje niz tematskih izvješća u kojima ispituje s koliko se uspjeha primjenjuju načela *dobrog financijskog upravljanja* pri izvršenju proračuna EU-a. Sud je 2017. godine usvojio 27 tematskih izvješća<sup>(43)</sup> (vidi **okvir 3.12.**). U njima su obrađeni svi naslovi višegodišnjeg financijskog okvira<sup>(44)</sup> i izneseno je ukupno 238 preporuka koje obuhvaćaju širok raspon tema (vidi **okvir 3.13.**). Sud je također objavio četiri tematska izvješća u području „Funkcionalno jedinstveno tržište i održiva monetarna unija”. Objavljeni odgovori na izvješća Suda pokazuju da je subjekt nad kojim je obavljena revizija, a to je u najvećem broju slučajeva bila Komisija, u potpunosti prihvatio više od dvije trećine preporuka Suda (**okvir 3.14.**). U **prilogu 3.3.** prikazan je sažetak preporuka upućenih državama članicama u tematskim izvješćima Suda iz 2017. godine.

<sup>(43)</sup> <https://www.eca.europa.eu>.

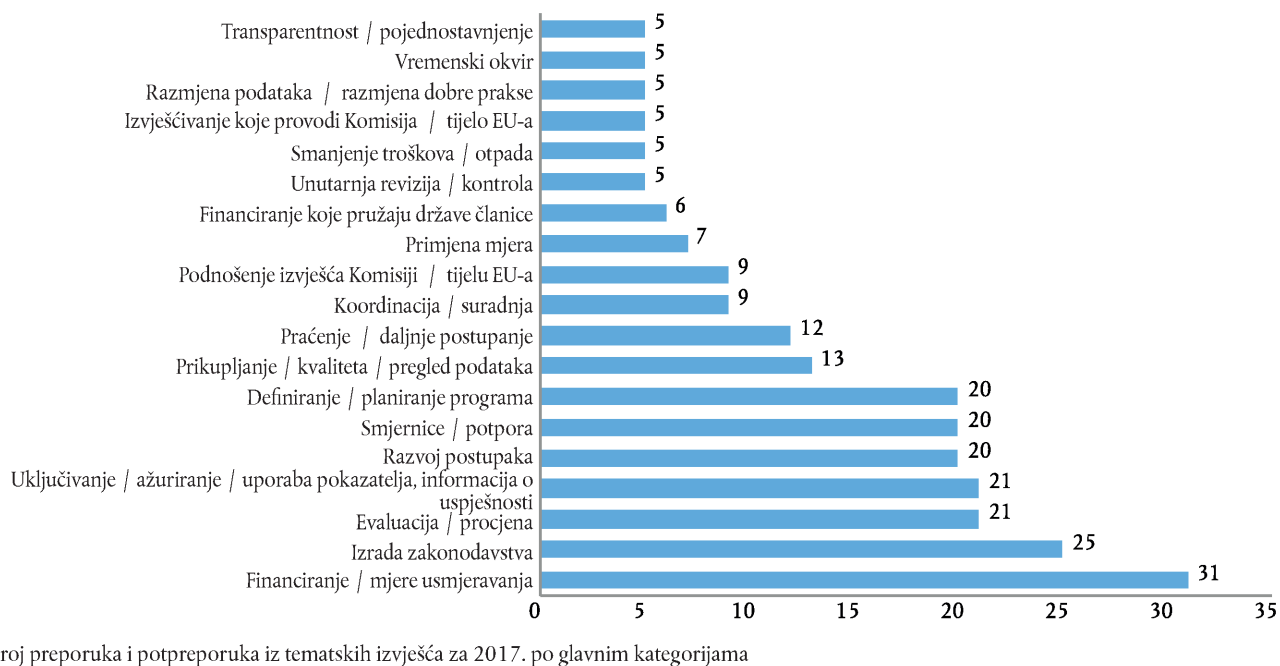
<sup>(44)</sup> 1.a („Konkurentnost za rast i zapošljavanje”), 1.b („Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”), 2. („Održivi rast: prirodni resursi”), 3. („Sigurnost i građanstvo”), 4. („Globalna Europa”), 5. („Administracija”).

Okvir 3.12. – Znan broj tematskih izvješća u kojima se procjenjuje provedba načela dobrog financijskog upravljanja



Izvor: Sud.

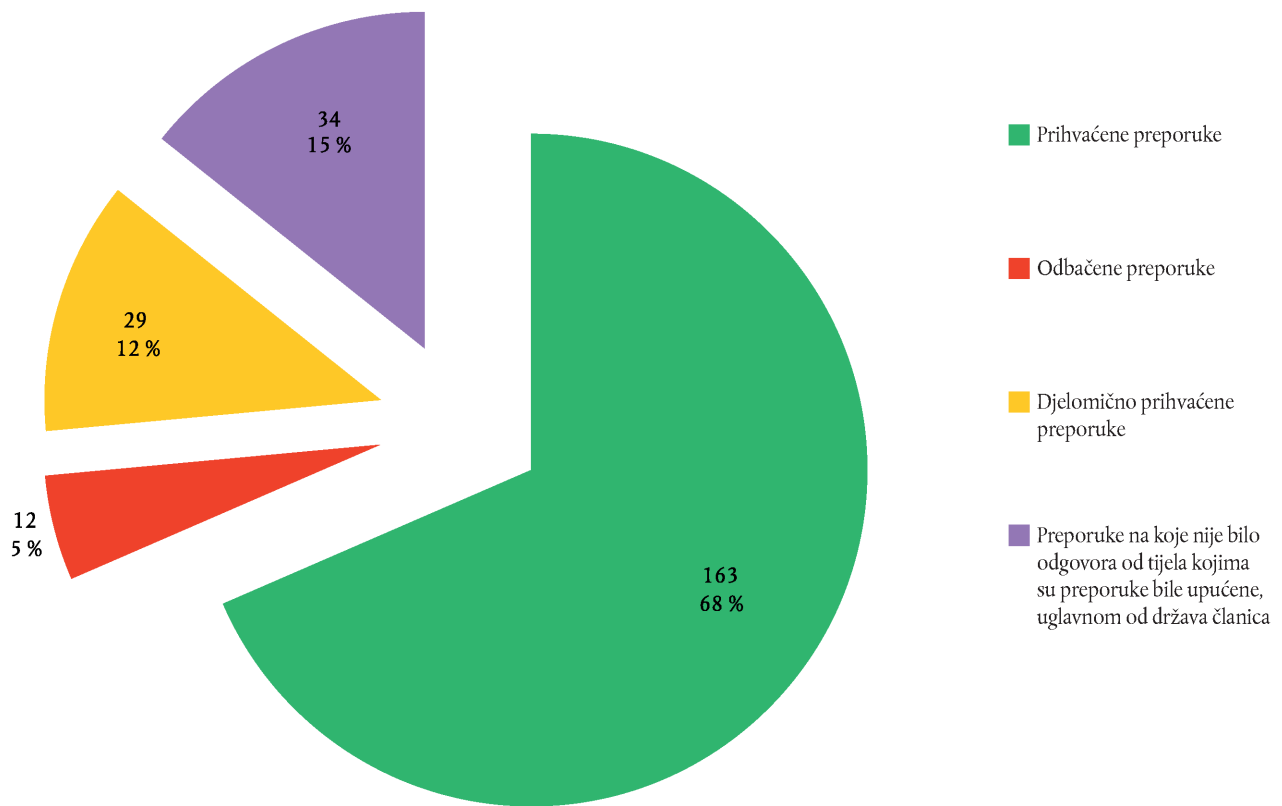
Okvir 3.13. – Preporuke obuhvaćaju širok raspon tema



Izvor: Sud.

Okvir 3.14. – Subjekti nad kojima je Sud proveo reviziju prihvaćaju veliku većinu preporuka Suda

Stopa prihvaćanja preporuka tematskih izvješća iz 2017.



Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Naslovi 1.a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”  
i 1.b „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”**

3.38. Sud je 2017. godine usvojio sedam tematskih izvješća za navedene naslove višegodišnjeg financijskog okvira <sup>(45)</sup>. Sud želi skrenuti pozornost na neke ključne zaključke i preporuke u trima od tih izvješća.

(i) Tematsko izvješće br. 2/2017 – Pregovori Komisije o *sporazumima o partnerstvu* i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.

3.39. Sud je utvrdio da su sporazumi o partnerstvu bili djelotvorni u usmjeravanju financijskih sredstava na strategiju Europa 2020. i da su *operativni programi* imali pouzdanu „intervencijsku logiku”. Međutim, pokazatelji za pojedine programe i zajednički pokazatelji bili su utvrđeni i za ostvarenja i za rezultate. Time je stvoren prevelik broj pokazatelja, što je dovelo do rizika od dodatnog administrativnog opterećenja i problema pri objedinjavanju podataka na nacionalnoj razini i razini EU-a.

**3.39.** Komisija napominje da se pokazatelji uspješnosti za rezultate pojedinih programa ne namjeravaju objediniti na razini EU-a. Ti posebni pokazatelji prikladni su za utvrđivanje ciljeva i izvješćivanje o uspješnosti u odnosu na ciljeve, dok se zajedničkim pokazateljima omogućuje izvješćivanje o postignućima na temelju prethodno definiranih kategorija kojima se odražavaju često upotrebljavani oblici ulaganja u cijelom EU-u. Pokazatelji ostvarenja pojedinih programa odnose se na fizičke proizvode kojima se omogućuje shvaćanje promjena postignutih u sklopu intervencija u programima koje financira EU. Te su intervencije posebno prilagođene kako bi se uklonila uska grla u razvoju konkretnih područja. One po definiciji trebaju biti usmjerene na određenu regiju i predviđeno djelovanje.

<sup>(45)</sup> Tematsko izvješće br. 2/2017 „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.: potrošnja je usmjerenija na prioritete strategije Europa 2020., ali potrebni su sve složeniji mehanizmi za mjerenje uspješnosti”, tematsko izvješće br. 4/2017 „Zaštita proračuna EU-a od nepravilne potrošnje: Komisija je tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. pojačala uporabu preventivnih mjera i financijskih ispravaka u području kohezije”, koje nije sadržavalo zaključke ili preporuke povezane s uspješnošću, tematsko izvješće br. 5/2017 „Nezaposlenost mladih – donose li politike EU-a promjene?”, tematsko izvješće br. 12/2017 „Provedba Direktive o vodi za piće: kvaliteta vode i pristup vodi u Bugarskoj, Mađarskoj i Rumunjskoj poboljšali su se, no i dalje postoje znatne potrebe za ulaganjima”, tematsko izvješće br. 13/2017 „Jedinstveni europski sustav upravljanja željezničkim prometom: može li se politička odluka provesti u djelo?”, tematsko izvješće br. 15/2017 „Ex ante uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti” i tematsko izvješće br. 18/2017 „Jedinstveno europsko nebo: kultura je promijenjena, ali nije ostvareno jedinstveno nebo”.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.40. Sud je preporučio da:

- države članice prekinu uporabu nepotrebnih pokazatelja za pojedine programe te da
- Komisija definira zajedničku terminologiju za „ostvarenja” i „rezultate” i predloži njezino uključivanje u Financijsku uredbu, utvrdi najrelevantnije pokazatelje ostvarenja i rezultata za mjerenje uspješnosti i primijeni koncept izrade proračuna na temelju uspješnosti.

(ii) Tematsko izvješće br. 5/2017 – Nezaposlenost mladih

3.41. Sud je utvrdio da, unatoč tome što je postignut određen napredak u provedbi programa „Garancija za mlade” i što su ostvareni određeni rezultati, stanje nije bilo u skladu s početnim očekivanjima koja su iznesena u vrijeme pokretanja tog programa, čiji je cilj bio svim mladim osobama koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju pružiti kvalitetnu ponudu za posao, nastavak obrazovanja, naukovanje ili stažiranje u roku od četiri mjeseca od prestanka obrazovanja ili prelaska u nezaposlenost. Sud je utvrdio da je u trenutku obavljanja revizije doprinos Inicijative za zapošljavanje mladih postizanju ciljeva programa „Garancija za mlade” bio vrlo ograničen.

## ODGOVORI KOMISIJE

3.40.

- usklađena terminologija uspješnosti nalazi se u izmijenjenoj Financijskoj uredbi. Definicija pokazatelja ostvarenja i rezultata sada je uzeta u obzir u Komisijinu Prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje nakon 2020. (COM(2018) 375 final). Komisijin Prijedlog uredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu za programsko razdoblje nakon 2020. (COM(2018) 372 final) sadržava popis zajedničkih pokazatelja ostvarenja i rezultata. Popis zajedničkih pokazatelja opširniji je od onog za razdoblje 2014.–2020., kojim bi se trebao smanjiti broj pokazatelja za pojedine programe.

Kad je riječ o konceptu proračuna utemeljenog na uspješnosti, Komisija napominje da proračun EU-a već jest proračun utemeljen na uspješnosti, što proračunskom tijelu omogućuje da informacije o uspješnosti uzme u obzir tijekom postupka donošenja proračuna dajući informacije o ciljevima programa i napretku njihova ostvarenja u izjavama o programu priloženima nacrtu proračuna.

3.41. Od 2014., kada je započela provedba na terenu, svake je godine bilo više od 5 milijuna prijava u Jamstvu za mlade, a od 2014. svake je godine bilo više od 3,5 milijuna pristupa zapošljavanju, obrazovanju, stažiranju ili naukovanju (izvor: baza podataka Jamstva za mlade GU-a za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje). Sada je 2,2 milijuna manje nezaposlenih mladih i 1,4 milijuna manje mladih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti se osposobljavaju (izvor: Eurostat). Aktivnosti koje se financiraju Inicijativom za zapošljavanje mladih nastavit će se barem do 2023. i podržati još više mladih osoba koje nisu zaposlene, ne obrazuju se niti se osposobljavaju.

Kako bi se osigurao nastavak potpore za mlade koji žive u državama članicama i bore se s nezaposlenošću, prijedlogom Komisije za Europski socijalni fond plus (ESF+) za razdoblje 2021.–2027. traži se da države članice s visokim stopama mladih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti se osposobljavaju (NEET) dodijele najmanje 10 % svojih sredstava iz Europskog socijalnog fonda plus za aktivnosti zapošljavanja mladih. Prijedlogom se izvlači pouka iz razdoblja 2014.–2020. i pojednostavnjuju se neki od zahtjeva kako bi se olakšalo uvođenje mjera ključnih za provedbu Jamstva za mlade.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.42. Sud je ponajprije preporučio državama članicama da:

- izrade cjelovit pregled troškova provedbe programa „Garancija za mlade” za cjelokupnu skupinu mladih osoba koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju te da rasporede povezane mjere prema prioritetima kako bi se provele u skladu s dostupnim financijskim sredstvima
- zajamče da se ponude smatraju kvalitetnima samo u slučajevima u kojima su u skladu s profilom sudionika i potražnjom na tržištu rada i u kojima vode do održive integracije na tržište rada.

(iii) Tematsko izvješće br. 15/2017 – *Ex ante* uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije

3.43. U tom je tematskom izvješću Sud utvrdio da je *ex ante* uvjetima uspostavljen dosljedan okvir za procjenjivanje spremnosti država članica za upotrebu financijskih sredstava EU-a na početku programskog razdoblja 2014. – 2020. Međutim, bilo je nejasno u kolikoj je mjeri to dovelo do promjena na terenu. Sud je zaključio da tijekom razdoblja 2014. – 2020. okvir uspješnosti i pričuva za uspješnost vjerojatno neće potaknuti znatnu preraspodjelu financijskih sredstava u području kohezije na uspješnije programe.

3.44. Sud je preporučio Komisiji da:

- dodatno razradi *ex ante* uvjete kao instrument za procjenjivanje spremnosti država članica za uporabu financijskih sredstava EU-a te da

## ODGOVORI KOMISIJE

**3.42.**

- Komisija napominje da je ova preporuka ponajprije upućena državama članicama.

*Komisija bi doista pozdravila bolji pregled procijenjenih troškova svih planiranih mjera za provedbu Jamstva za mlade i u tom će procesu poduprijeti države članice kad god je to moguće i na njihov zahtjev.*

- Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama.

*Komisija će istražiti mogućnost rasprave o standardima za kriterije kvalitete u kontekstu rada na praćenju Jamstva za mlade u EMCO-u.*

**3.43.** *Komisija smatra da kad je riječ o promjenama na terenu prouzročanima ex ante uvjetima, sama bi činjenica da se uvode minimalni uvjeti koji nisu bili dio nijednog prethodnog okvira kohezijske politike trebala dovesti do poboljšanja djelotvornosti i učinkovitosti potrošnje.*

*Komisija će moći procijeniti konačan učinak ex ante uvjeta nakon provedbe programa projekata.*

*Štoviše, okvir uspješnosti samo je jedna od nekoliko sastavnica usmjerenosti na rezultate. Okvir uspješnosti i pričuva za uspješnost uspostavljeni su kao potpora usmjerenosti na uspješnost i ostvarenje ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast. Oni nisu osmišljeni kako bi doveli do znatne preraspodjele potrošnje u području kohezije. Ipak, ako se programima ne uspiju ostvariti ključni etapni ciljevi određeni okvirom uspješnosti, pričuva za uspješnost mogu se preraspodijeliti drugim, uspješnijim programima.*

**3.44.**

- *Komisija je prihvatila preporuku pod uvjetom da se održe ex ante uvjeti za razdoblje nakon 2020.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- preoblikuje pričuvu za uspješnost za razdoblje nakon 2020. u instrument koji je u većoj mjeri usmjeren na rezultate i kojim se sredstva dodjeljuju programima koji su postigli dobre rezultate.

**Naslov 2. „Održivi rast i prirodni resursi”**

3.45. Sud je 2017. godine usvojio šest tematskih izvješća povezanih s naslovom 2. višegodišnjeg financijskog okvira <sup>(46)</sup>. U trima od tih izvješća ispitani su aspekti uspješnosti *zajedničke poljoprivredne politike*. Njihovi su zaključci posebno relevantni u kontekstu trenutačne reforme zajedničke poljoprivredne politike i novog modela ostvarivanja ciljeva koji se temelji na uspješnosti i koji je Komisija najavila u dokumentu „Komunikacija o budućnosti hrane i poljoprivrede”.

(i) Tematsko izvješće br. 16/2017 – Izrada programa ruralnog razvoja

3.46. Sud je u tom tematskom izvješću primijetio da bi u trenutačnom razdoblju potrošnja u području ruralnog razvoja trebala biti u većoj mjeri usmjerena na rezultate, no i da taj cilj nije ostvaren zbog nedostatka relevantnih informacija o uspješnosti. Sud je preporučio da se osmisli zajednički skup pokazatelja koji su usmjereni na rezultate te da ti pokazatelji trebaju biti prikladni za procjenjivanje rezultata i učinaka intervencija u području ruralnog razvoja.

<sup>(46)</sup> Tematsko izvješće br. 1/2017 „Potrebni su dodatni naponi kako bi se uspostavljanjem mreže Natura 2000 iskoristio njezin puni potencijal”, tematsko izvješće br. 7/2017 „Nova uloga tijela za ovjeravanje u vezi s rashodima u okviru ZPP-a pozitivan je korak prema modelu jedinstvene revizije, ali postoje znatni nedostaci koje je potrebno ukloniti”, tematsko izvješće br. 8/2017 „Sustav EU-a za kontrolu u području ribarstva: potrebno je uložiti dodatne napore”, tematsko izvješće br. 10/2017 „Potporu EU-a mladim poljoprivrednicima potrebno je bolje usmjeriti kako bi se potaknula djelotvorna generacijska obnova”, tematsko izvješće br. 16/2017 „Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate” i tematsko izvješće br. 21/2017 „Ekologizacija: složeniji oblik potpore dohotku koji još nije djelotvoran u pogledu okoliša”.

## ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija je prihvatila preporuku pod uvjetom da se održe okvir uspješnosti i pričuva za razdoblje nakon 2020.

Komisijinim Prijedlogom uredbe o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje nakon 2020. (COM(2018) 375 final) utvrđuju se odredbe okvira uspješnosti koji sadržava pokazatelje ostvarenja i rezultata za koje je potrebno uspostaviti ključne etape i ciljeve. Pregled uspješnosti zamjenjuje se preispitivanjem u sredini programskog razdoblja koji će se, među ostalim, temeljiti na napretku u ostvarenju ključnih etapa okvira uspješnosti do kraja 2024.

**3.46.** U svojem odgovoru na preporuku br. 4 tematskog izvješća br. 16/2017 Komisija se obvezala analizirati moguće načine za poboljšanje mjerenja uspješnosti ZPP-a kao cjeline.

Komisija je 1. lipnja 2018. donijela Prijedlog uredbe COM (2018) 392 final (strateški planovi u okviru ZPP-a): u okviru novog modela ostvarenja razrađeni su zajednički pokazatelji usmjereni na rezultate: u glavi VII. Uredbe uvodi se okvir za praćenje i evaluaciju uspješnosti kojim se utvrđuju pravila o tome kako i kada države članice moraju izvješćivati o napretku svojih strateških planova u okviru ZPP-a te pravila o tome kako će se taj napredak pratiti i ocjenjivati.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## (ii) Tematsko izvješće br. 10/2017 – Generacijska obnova

3.47. Sud je zaključio da ciljevi i očekivani rezultati potpore EU-a mladim poljoprivrednicima nisu bili dobro definirani. Sud je preporučio da se poboljša intervensijska logika. U tu je svrhu preporučio Komisiji da poboljša postupak procjene potreba, odabere one oblike potpore koji su najprikladniji s obzirom na utvrđene potrebe i definira posebne i kvantificirane ciljne vrijednosti rezultata.

## (iii) Tematsko izvješće br. 21/2017 – Mjere ekologizacije

3.48. Sud je zaključio da Komisija nije odredila što se očekuje da bi se trebalo postići mjerama ekologizacije. Zaključio je i da je postojala znatna količina „mrtvog tereta” te da su zahtjevi bili nisko postavljeni. Stoga je Sud zaključio da ekologizacija vjerojatno neće dovesti do znatnih poboljšanja za okoliš i klimu. Sud je preporučio Komisiji da osmisli cjelovitu intervensijsku logiku za mjere EU-a u području poljoprivrede usmjerene na zaštitu okoliša i klime. Preporučio je da bi se intervensijska logika trebala temeljiti na najnovijim znanstvenim spoznajama te da bi trebala obuhvatiti posebne ciljne vrijednosti. Preporučio je i da se svi postojeći zahtjevi u pogledu okoliša objedine kako bi se oblikovala nova referentna razina za okoliš koja bi se primjenjivala na sve korisnike u okviru zajedničke poljoprivredne politike te da bi mjere utvrđene u programima trebale nadilaziti referentnu razinu za okoliš i biti usmjerene na postizanje ciljnih vrijednosti u pogledu uspješnosti.

**3.47.** U svojem odgovoru na preporuku br. 1 tematskog izvješća br. 10/2017 Komisija se obvezala analizirati i razmotriti moguće relevantne instrumente politike za potporu mladim poljoprivrednicima i njihovu logiku intervencije u kontekstu pripreme budućih zakonodavnih prijedloga.

Komisija je 1. lipnja 2018. donijela Prijedlog uredbe COM (2018) 392 final (strateški planovi u okviru ZPP-a): u novom modelu ostvarenja prijedloga države članice osmisliće strateške planove u okviru ZPP-a, uključujući ex ante procjenu potreba. Na temelju toga u planovima će biti opisane prilagođene intervencije kojima se rješavaju utvrđene potrebe i nastoje provesti ciljevi politike. Među ostalim, sljedeći poseban cilj utvrđen je u članku 6. točki (g) Uredbe: privlačenje mladih poljoprivrednika i olakšavanje poslovnog razvoja u ruralnim područjima. U vezi s tim ciljem upotrijebit će se poseban pokazatelj rezultata kako bi se kvantificirale ex ante ciljana vrijednost i stvarno ostvarena vrijednost.

Kad je riječ o postupku, Komisija će ocijeniti i odobriti te strateške planove u okviru ZPP-a.

**3.48.** Komisija je u bitnome prihvatila preporuke iz tematskog izvješća br. 21/2017.

Komisija je 1. lipnja 2018. donijela Prijedlog uredbe COM (2018) 392 final (strateški planovi u okviru ZPP-a) u kojem se razrađuje logika intervencije novog skupa instrumenata ZPP-a povezanih s okolišem i klimom. Ta nova zelena arhitektura obuhvaća poboljšani uvjet koji povezuje potpuni primitak potpore ZPP-a s usklađenošću korisnika osnovnih standarda koji se odnose na okoliš, klimatske promjene, javno zdravlje, zdravlje životinja, zdravlje biljaka i dobrobit životinja, uključujući probleme koji su se prethodno rješavali u okviru ekologizacije. Uvjet se odnosi na sve korisnike ZPP-a i čini jezgru ekološke i klimatske polazne vrijednosti izvan koje države članice utvrđuju dobrovoljne programe, kao što su ekološki program iz prvog stupa i obveze povezane s poljoprivredom, okolišem i klimatskim promjenama (AEC) u okviru drugog stupa, kao dio šire vrste intervencije koja nudi potporu različitim vrstama obveze upravljanja. Sve te mjere bit će dio programiranog pristupa usmjerenog na ostvarenje ciljeva uspješnosti.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Naslovi 3. „Sigurnost i građanstvo” i 4. „Globalna Europa”**

3.49. Sud je 2017. godine usvojio pet tematskih izvješća<sup>(47)</sup> koja se odnose na navedene naslove višegodišnjeg financijskog okvira. Sud želi skrenuti pozornost na neke ključne zaključke i preporuke u četirima od tih izvješća.

(i) Tematsko izvješće br. 3/2017 – Tunis

3.50. Sud je utvrdio da je potpora EU-a Tunisu općenito bila dobro iskorištena. U znatnoj je mjeri doprinijela demokratskoj tranziciji i gospodarskoj stabilnosti u toj zemlji nakon revolucije iz 2010. – 2011. Međutim, Sud je utvrdio da je Komisija imala preambiciozne ciljeve. Pokušala je iznaći rješenja za mnoga prioritetna područja u relativno kratkom razdoblju. To je dovelo do niza nedostataka u načinu na koji je Komisija upravljala potporom.

3.51. Sud je preporučio Komisiji, odnosno Europskoj službi za vanjsko djelovanje (u slučajevima u kojima je to primjenjivo), da:

- poboljša izradu programa u vezi s potporom EU-a, kao i njezinu usmjerenost

**3.50.** U izvješću se priznaje da je pomoć EU-a Tunisu općenito dobro iskorištena. Naime, pomoć EU-a znatno je pridonijela ekonomskoj i političkoj stabilnosti zemlje nakon revolucije, osobito praćenjem velikih društveno-gospodarskih i političkih reformi.

Kad je riječ o razini ambicije Komisije, Komisija napominje da se moralo riješiti nekoliko područja zbog društveno-gospodarskih izazova s kojima se Tunis suočio nakon revolucije. Do sada su ostvareni dobri rezultati jer je pomoć EU-a znatno pridonijela poboljšanju društveno-gospodarske i političke stabilnosti u Tunisu nakon revolucije. Komisija naglašava da je slijedila vlastitu politiku usmjeravanja pomoći. Naime, unatoč činjenici da su u razdoblju obuhvaćenom revizijom poduzete različite aktivnosti, one su bile u skladu s trima glavnim sektorima utvrđenima okvirom za jedinstvenu potporu za razdoblje 2014.–2016.

Djelotvornost i održivost pomoći Komisije uvijek su bile neke od ključnih razmatranih sastavnica, zajedno s važnosti, učinkovitosti i utjecajem. Komisija je isto tako podržala uspostavljanje unutarnjih i vanjskih mehanizama praćenja te jačanje odgovornosti javnih tijela.

**3.51.**

- Komisija je prihvatila preporuku i već je provodi (donošenje novog okvira za jedinstvenu potporu za razdoblje 2017.–2020. u kolovozu 2017., koji je usmjeren na tri sektora intervencije: kontinuiranu politiku i politički dijalog, koordinaciju s regionalnim programima; zajednički kontinuirani postupak programiranja).

<sup>(47)</sup> Tematsko izvješće br. 3/2017 „Pomoć EU-a Tunisu”, tematsko izvješće br. 6/2017 „Odgovor EU-a na izbjegličku krizu: pristup na temelju ‘žarišnih točaka’”, tematsko izvješće br. 9/2017 „Potpora EU-a borbi protiv trgovine ljudima u južnoj i jugoistočnoj Aziji”, tematsko izvješće br. 11/2017 „Uzajamni fond EU-a Békou za Srednjoafričku Republiku: početak koji budi nadu unatoč nekim nedostatcima” i tematsko izvješće br. 22/2017 „Misije za promatranje izbora – uloženi su napori u praćenje provedbe preporuka, no potrebno je bolje nadziranje”.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- poboljša provedbu programa proračunske potpore EU-a
  
- iznese prijedloge za ubrzanje procesa odobrenja makrofinancijske pomoći
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- poboljša planiranje projekata.

## ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija je prihvatila preporuku.  
*S obzirom na sadašnju stabilniju političku situaciju u Tunisu te radi bliske koordinacije s ostalim donatorima, Komisija se slaže da pokazatelji uspješnosti mogu biti bolje usmjereni na buduće operacije. Međutim, na kriterije prihvatljivosti i dalje će se primjenjivati dinamičan pristup u skladu s odredbama smjernica za proračunsku potporu.*
- Komisija je prihvatila preporuku.  
*Komisija napominje da unatoč tome što je postignut znatan napredak u pogledu brzine donošenja odluka Parlamenta i Vijeća o makrofinancijskoj pomoći, postoji još prostora za poboljšanje. Brže donošenje moglo bi se ostvariti, primjerice, kad bi se mogao smanjiti broj sastanaka Odbora Europskog parlamenta za međunarodnu trgovinu (INTA) prije glasovanja INTA-e, kad bi Parlament sustavno davao suglasnost na plenarnim sjednicama (uključujući plenarne sjednice smanjenog opsega) odmah nakon glasovanja INTA-e, kad bi predsjednici Parlamenta i Vijeća mogli potpisivati na plenarnim sjednicama smanjenog opsega te kad bi Vijeće po potrebi koristilo pisani postupak za donošenje.*  
*Komisija napominje i da je nakon prethodnih preporuka Europskog revizorskog suda i Rezolucije Parlamenta o makrofinancijskoj pomoći iz 2003. predložila 2011. Okvirnu uredbu o makrofinancijskoj pomoći čiji je cilj, među ostalim, ubrzati odlučivanje zamjenom zakonodavnih odluka provedbenim aktima. Međutim, s obzirom na to da su suzakonodavci odlučili zadržati zakonodavne akte i redovan zakonodavni postupak, Komisija je 2013. povukla taj prijedlog.*
- Komisija je prihvatila preporuku.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

(ii) Tematsko izvješće br. 6/2017 – Pristup na temelju „žarišnih točaka”

3.52. Sud je zaključio da je, općenito govoreći, pristup na temelju žarišnih točaka doprinio poboljšanju upravljanja migracijama u dvjema najizloženijim državama članicama, Grčkoj i Italiji, i to povećanjem njihovih prihvatnih kapaciteta, poboljšanjem postupaka registracije i poboljšanjem koordinacije mjera potpore.

3.53. Sud je Komisiji i relevantnim agencijama preporučio da:

- državama članicama pomognu poboljšati pristup na temelju žarišnih točaka, posebice u pogledu kapaciteta žarišnih točaka, postupanja s maloljetnicima bez pratnje, slanja stručnjaka na teren te uloga i odgovornosti u okviru pristupa na temelju žarišnih točaka
- evaluiraju i dodatno razrade pristup na temelju žarišnih točaka u svrhu optimizacije pomoći EU-a upravljanju migracijama.

(iii) Tematsko izvješće br. 11/2017 – Uzajamni fond Békou

3.54. U tom je tematskom izvješću Sud zaključio da su i odluka o osnivanju uzajamnog fonda Békou i način na koji je fond osmišljen, unatoč određenim nedostacima, bili primjereni u danim okolnostima. Sud je utvrdio da upravljanje fondom još nije ostvarilo svoj puni potencijal, i to u tri aspekta: koordinaciji među dionicima, transparentnosti, brzini i isplativosti postupaka te mehanizmima za praćenje i evaluaciju.

**3.53.**

— Komisija je suglasna.

— Komisija je suglasna.

**3.54.** Uzajamnim fondom Békou stvoren je nov način za koordinaciju mjera koje provode EU i njegove države članice, a koji se u ovom trenutku još ne iskorištava u potpunosti.

Prema mišljenju Komisije, uzme li se u obzir puna duljina projektnog ciklusa, ukupna brzina Békoua veća je od brzine drugih instrumenata EU-a za krizna stanja. Ipak, Komisija se slaže da će istražiti načine kojima bi se dodatno povećala brzina postupaka odabira izvan okvira koje unutarnja pravila trenutačno dopuštaju, istodobno postižući ravnotežu između brzine i transparentnosti.

Mehanizmi za praćenje i evaluaciju razvijaju se na razini projekata i postupno će se nadograđivati na razini fonda.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.55. Općenito govoreći, uzajamni fond Békou dao je pozitivan doprinos u razdoblju do obavljanja revizije. Privukao je interes za pružanje pomoći, no i tek manji broj dodatnih donatora, a većinom projekata postignuta su očekivana ostvarenja. Fondom je postignuta veća vidljivost EU-a.

3.56. Sud je preporučio Komisiji da:

- osmisli dodatne smjernice za odabir instrumenata s pomoću kojih će se pružiti potpora te za provođenje analize potreba s ciljem utvrđivanja opsega intervencija uzajamnog fonda
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- poboljša koordinaciju donatora, postupke odabira i mjerenje uspješnosti te optimizira administrativne troškove.

## ODGOVORI KOMISIJE

**3.56.**

- Komisija je prihvatila preporuku i provest će je na sljedeći način:

*Komisija je izradila smjernice za uzajamne fondove, koje sadržavaju i odjeljak s uvjetima za osnivanje uzajamnih fondova.*

*Komisija je spremna preispitati opseg tih smjernica kako bi se obuhvatio detaljniji opis kriterija utvrđenih Financijskom uredbom radi procjene uvjeta za osnivanje uzajamnih fondova EU-a.*

*Komisija u tom pogledu smatra da će se procjenom uvjeta za osnivanje uzajamnih fondova EU-a riješiti i pitanje komparativnih prednosti drugih instrumenata pomoći.*

*Komisija smatra da smjernice ne mogu biti odviše preskriptivne, posebno kad je riječ o kriznim uzajamnim fondovima.*

- Komisija je prihvatila tu preporuku, no istaknula je da i drugi dionici imaju ulogu u daljnjim aktivnostima povezanim s njome.

*Uzajamni fond Békou već koordinira svoje aktivnosti s drugim relevantnim donatorima i dionicima. Ipak, Komisija se slaže da bi se ta koordinacija mogla bolje formalizirati i da bi svi sudionici uzajamnog fonda Békou trebali iskoristiti prilike za koordinaciju.*

*Komisija primjenjuje svoja standardna pravila i postupke te interna pravila kojima se upraviteljima uzajamnih fondova EU-a omogućuje da pod određenim uvjetima odstupe od tih standardnih pravila (interne smjernice za krizna stanja i smjernice za uzajamne fondove EU-a). U smjernicama za krizna stanja, na primjer, prepoznaju se ograničenja i prepreke za ugovaranje i provedbu projekata u kriznim stanjima te se dopušta upotreba „fleksibilnih postupaka” ako je u zemlji proglašeno krizno stanje.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

(iv) Tematsko izvješće br. 22/2017 – Misije za promatranje izbora

3.57. U tom je tematskom izvješću Sud utvrdio da su Europska služba za vanjsko djelovanje i Komisija uložile razumne napore kako bi poduprle provedbu preporuka koje su iznijele misije EU-a za promatranje izbora te da su se služile instrumentima koji su im u te svrhe bili na raspolaganju. Sud je zaključio da se način iznošenja preporuka misija EU-a za promatranje izbora posljednjih godina poboljšao, no potrebno je više savjetovanja na terenu. Europska služba za vanjsko djelovanje i Komisija vodile su politički dijalog i pružale pomoć pri izborima kako bi se podržala provedba preporuka, no misije za praćenje provedbe preporuka nakon izbora ne pokreću se onoliko često koliko bi to bilo moguće. Naposljetku, pregled preporuka ne obavlja se na središnjoj razini, a ne postoji ni sustavna procjena stupnja njihove provedbe.

3.58. Sud je preporučio Europskoj službi za vanjsko djelovanje da:

- se prije iznošenja preporuka misija EU-a za promatranje izbora o tim preporukama sustavno savjetuje s dionicima
- češće provodi misije za praćenje provedbe preporuka
- ustroji središnji pregled preporuka misija EU-a za promatranje izbora i sustavno procjenjuje stupanj njihove provedbe.

**3.58.**

- *provest će se sustavno savjetovanje s dionicima o općem sadržaju preporuka (ne o konkretnom sastavljanju preporuka kako se ne bi narušila neovisnost izvješća).*
- *ESVD i Komisija obvezali su se pojačati provedbu preporuka misija EU-a za promatranje izbora u okviru niza alata, među ostalim, misija za praćenje daljnjeg postupanja nakon izbora, izborne pomoći i političkog dijaloga.*
- *Komisija će nastojati osigurati financijska sredstva za uspostavu središnjeg depozitorija za pohranu preporuka misija EU-a za promatranje izbora.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Naslov 5. „Administracija” i izvješća o funkcionalnom jedinstvenom tržištu i održivoj monetarnoj uniji**

3.59. U okviru prioritarnog područja „Funkcionalno jedinstveno tržište i održiva monetarna unija” Sud je tijekom 2017. izradio četiri tematska izvješća <sup>(48)</sup>.

3.60. Sud želi skrenuti pozornost na niz ključnih zaključaka i preporuka u dvama od tih izvješća.

(i) Tematsko izvješće br. 17/2017 – Intervencija Komisije u grčku financijsku krizu

3.61. U tom tematskom izvješću Sud je zaključio da je programima ekonomske prilagodbe koji su dogovoreni za Grčku nakon izbijanja financijske krize pružena kratkoročna financijska stabilnost te je omogućen određeni napredak reformi. Međutim, programi su tek u ograničenoj mjeri doprinijeli oporavku Grčke. Grčka ni sredinom 2017. nije bila u mogućnosti ponovno financirati svoje potrebe na tržištima.

3.62. Sud nije mogao izvijestiti o ulozi Europske središnje banke jer je ona dovela u pitanje ovlasti Suda i nije pružila dostatne revizijske dokaze.

3.63. Sud je preporučio Komisiji da:

— bolje utvrdi prioritete uvjete i navede mjere koje je potrebno hitno provesti radi otklanjanja neravnoteža

**3.63.**

— Komisija je prihvatila preporuku.

*Aktivnosti politike na odgovarajući su način dobile prednost, osobito preko zajedničkog programa s MMF-om. Komisija je, među ostalim, upotrijebila dobro poznati MMF-ov sustav „prethodnih mjera” i „strukturnih mjerila”, koji čine ključne reforme potrebne za zatvaranje preispitivanja i početak isplate. Oni su postupno poboljšani dodatnim prethodnim mjerama u području strukturnih reformi te upotrebom ključnih etapa. Program potpore stabilnosti ESM-a koji se upravo provodi isto je tako uveo koncept „ključnih rezultata”.*

<sup>(48)</sup> Tematsko izvješće br. 17/2017 „Intervencija Komisije u grčku financijsku krizu”, tematsko izvješće br. 19/2017 „Uvoznici postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a”, tematsko izvješće br. 20/2017 „Instrumenti kreditnog jamstva financirani sredstvima EU-a: ostvareni su pozitivni rezultati, ali potrebno je poboljšati usmjerenje na ciljne korisnike i koordinaciju s nacionalnim programima” i tematsko izvješće br. 23/2017 „Jedinstveni sanacijski odbor: rad na zahtjevnom zadatku izgradnje bankovne unije je započeo, ali i dalje preostaje mnogo posla”.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- zajamči da su programi ugrađeni u sveobuhvatnu strategiju rasta za predmetnu zemlju
- ustraje u postizanju dogovora s partnerima
- sustavnije procjenjuje administrativne kapacitete predmetne države članice za provedbu reformi
- provodi evaluacije u sredini razdoblja provedbe za uzastopne programe te upotrebljava dobivene rezultate za procjenu definiranja i praćenja programa.

(ii) Tematsko izvješće br. 23/2017 – Jedinствeni sanacijski odbor

3.64. Opći zaključak Suda u tom je tematskom izvješću bio da su u relativno ranoj fazi, tj. u vrijeme revizije, postojali nedostaci u pripremljenosti Jedinственог sanacijskog odbora za obavljanje zadataka. Sud je prihvatio da je te nedostatke potrebno razmotriti u kontekstu: Jedinствени sanacijski odbor uspostavljen je iz temelja u vrlo kratkom razdoblju.

## ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija je prihvatila preporuku.  
*Komisija napominje da trenutačni Ugovor o ESM-u omogućuje usredotočenije programe, npr. usmjerene na neravnoteže u određenim sektorima, a u tom slučaju sveobuhvatna strategija rasta nije opravdana.*
- Komisija je prihvatila preporuku i podsjetila da ne može obvezati druge institucije na prihvaćanje modaliteta rada oko kojih je po definiciji potreban zajednički dogovor i u načelu i u bitnome.
- Komisija je prihvatila preporuku.  
*U okviru programa potpore stabilnosti ESM-a posebna se pažnja posvećuje provedbi reformi za povećanje kvalitete i učinkovitosti javnog sektora u pružanju osnovnih javnih dobara i usluga (četvrti stup). Tehnička podrška usklađena je s odredbama programa stabilnosti ESM-a, čime je potpora nizu reformi u okviru programa izričito uključena u Memorandum o razumijevanju iz kolovoza 2015. i naknadne dodatne memorandume o razumijevanju. U roku od tri mjeseca nakon uspostave programa ESM-a Komisija je s grčkim nadležnim tijelima dogovorila „Plan za tehničku suradnju kao potporu strukturnim reformama” koji je objavljen i na web-mjestu Komisije. Služba za potporu strukturnim reformama pruža i koordinira potporu grčkim nadležnim tijelima u gotovo svim područjima reformi u okviru programa ESM-a.*
- Komisija je prihvatila preporuku. Već je provela ex post evaluacije za ostale zemlje europa područja koje su imale programe potpore stabilnosti.

---

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

---

3.65. Nedostatci su obuhvatili:

- kašnjenja u zapošljavanju
- nepotpuno planiranje sanacija za banke u nadležnosti Jedinственог санацијског одбора i nepotpun sustav pravila kojima se planiranje uređuje
- nepostojanje procjena provedivosti i opravdanosti odabranih strategija sanacije u planovima sanacije
- nejasna raspodjela operativnih zadataka između nacionalnih sanacijskih tijela i Jedinственог санацијског одбора
- neravnoteža između ovlasti Jedinственог санацијског одбора i Europske središnje banke.

3.66. Sud je zaključio da su za poboljšanje sustava potrebne brojne mjere. Sud je preporučio Jedinственом санацијском одбору da:

- dovrši planiranje sanacija za banke te dovrši sustav pravila kojima se ti planovi uređuju
- ubrza zapošljavanje i na odgovarajući način popuni kadrovsku službu
- jasnije utvrdi operativnu raspodjelu zadataka i odgovornosti s nacionalnim sanacijskim tijelima
- surađuje s Europskom središnjom bankom kako bi se zajamčilo da dobije sve potrebne informacije i pozove zakonodavce da poduzmu potrebne mjere kako bi se trenutačni okvir primijenio u praksi.

3.67. Sud je objavio i tematsko izvješće br. 14/2017 „Pregled uspješnosti upravljanja predmetima na Sudu Europske unije”. U tom su tematskom izvješću iznesena razmatranja u vezi s daljnjim poboljšanjem upravljanja predmetima na Sudu Europske unije.



### DIO 3. – PRAĆENJE PROVEDBE PREPORUKA

3.68. U ovom dijelu navode se rezultati godišnjeg pregleda koji Sud obavlja kako bi utvrdio u kojem je opsegu Komisija poduzela korektivne mjere u vezi s preporukama Suda. Praćenje provedbe preporuka koje Sud iznosi u svojim tematskim izvješćima važan je korak u ciklusu revizije uspješnosti. Osim što tim praćenjem Sud i drugi dionici dobivaju povratne informacije o učinku rada Suda, njime se Komisija i države članice potiču da provedu preporuke Suda.

#### A. Opseg i pristup – nova metoda

3.69. Sud je prethodnih godina analizirao tek nekoliko odabranih tematskih izvješća. U skladu sa svojom strategijom za razdoblje 2018. – 2020. Sud sada proširuje opseg ovog postupka. Izvijestit će o praćenju svih preporuka iz revizija uspješnosti upućenih Komisiji prije tri godine.

3.70. Od 24 tematska izvješća objavljena 2014. Sud je analizirao njih 17, koja nisu bila analizirana nekom drugom prilikom<sup>(49)</sup>. Ta su izvješća sadržavala ukupno 135 preporuka.

3.71. Praćenje provedbe preporuka Sud je temeljio na pregledima dokumentacije i razgovorima s osobljem Komisije. Kako bi zajamčio vjeran i uravnotežen pregled, Sud je svoje nalaze poslao Komisiji te je u konačnoj analizi u obzir uzeo odgovore Komisije u vezi s nalazima. Sud je donio zaključke o provedbi 100 preporuka. Sud nije mogao donijeti zaključke za preostalih 35 preporuka (što čini 26 % ukupnog broja preporuka, tj. više nego dvostruko iznad prosjeka posljednjih 6 godina (12 %)) jer su bile upućene državama članicama ili drugim institucijama EU-a<sup>(50)</sup>.

#### B. Kako je Komisija postupila u pogledu preporuka Suda?

3.72. Sud je zaključio da je od 100 preporuka Komisija u potpunosti provela njih 58 (58 %). Od preostalih preporuka, njih 17 (17 %) provela je u većoj mjeri, 19 (19 %) u određenoj mjeri, a 6 (6 %) uopće nije provela (vidi **okvir 3.15.**). Stupanj provedbe preporuka detaljno je prikazan u **prilogu 3.1.**

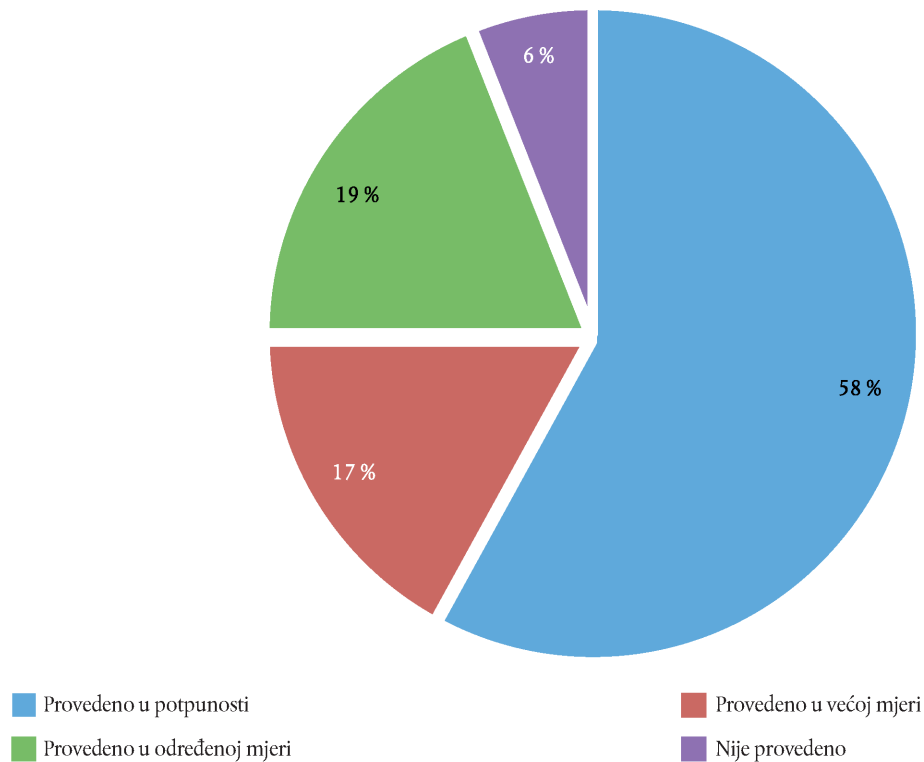
**3.72.** Komisija napominje da je Europski revizorski sud smatrao da su tri četvrtine ocijenjenih preporuka provedene u potpunosti ili uglavnom.

Komisija nije prihvatila šest preporuka koje uopće nisu provedene.

<sup>(49)</sup> Područja revizije iz sedam tematskih izvješća (tematska izvješća br. 3/2014, 5/2014, 6/2014, 11/2014, 14/2014, 17/2014 i 19/2014) obuhvaćena su novim revizijama, od kojih su neke u tijeku, a neke u planu.

<sup>(50)</sup> 32 preporuke odnosile su se na države članice, dvije na Vijeće ili Parlament, a u jednom slučaju nije bilo dovoljno dokaza.

Okvir 3.15. – Provedba preporuka Suda iz revizija uspješnosti iz 2014. godine



Izvor: Sud.

#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.73. Broj preporuka koje su u potpunosti provedene uglavnom se podudara s brojkama iz prethodnih godina. Međutim, postotak preporuka provedenih u većoj mjeri bio je za 7 % niži od prosjeka od 25 %, zabilježenog u posljednjih šest godina. Postotak preporuka provedenih u određenoj mjeri bio je za 7 % viši od šestogodišnjeg prosjeka od 12 %. Razlog tome vjerojatno leži u izmijenjenoj metodi analize koju Sud primjenjuje (vidi odlomak 3.69).

3.74. Sud je utvrdio da su njegove preporuke često bile povod za posebne korektivne mjere. Od 58 preporuka koje su u potpunosti provedene, velika većina njih provedena je u roku od dvije godine (45 % tijekom 2014. i 43 % tijekom 2015.).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.75. Sud nije mogao provjeriti provedbu većine preporuka koje su upućene samo državama članicama (vidi odlomak 3.71.). Međutim, Sud je mogao analizirati provedbu šest preporuka upućenih državama članicama ili zajednički Komisiji i drugim subjektima nad kojima je obavljena revizija u kontekstu *podijeljenog upravljanja*. Sve su te preporuke djelomično ili u potpunosti provedene<sup>(51)</sup>.

3.76. Sud je utvrdio područja u kojima je Komisija bila posebno učinkovita u provedbi preporuka Suda. U jednom tematskom izvješću u području vanjskog djelovanja u okviru nadležnosti GU-a DEVCO i GU-a NEAR (tematsko izvješće br. 16/2014) svih devet preporuka provedeno je u potpunosti. Sve korektivne mjere (osim jedne) poduzete su u roku od jedne godine. Ta se revizija bavila spajanjem *bespovratnih sredstava* instrumenta za regionalno ulaganje sa zajmovima financijskih institucija za potporu vanjskim politikama EU-a. GU MARE također je proveo sve preporuke koje mu je Sud uputio nakon revizije u području akvakulture (tematsko izvješće br. 10/2014).

3.77. Komisija je prvotno odbacila devet preporuka. Te su se preporuke odnosile na GU AGRI, GU REGIO i GU DEVCO. Tri od tih preporuka naknadno su provedene u određenoj mjeri<sup>(52)</sup>. Šest preporuka koje nisu bile provedene u vrijeme praćenja provedbe odnosile su se na tematska izvješća o sektoru vina i poduzetničkim inkubatorima. Sve su te preporuke bile odbačene u vrijeme revizija koje je Sud proveo 2014. godine. U većini slučajeva razlog tome leži u činjenici da je Komisija smatrala da su te preporuke Suda trebale biti upućene državama članicama. U nekim se slučajevima Komisija u načelu složila s nalazima Suda, no nije mogla prihvatiti preporuku Suda u praksi<sup>(53)</sup>. Broj odbačenih ili djelomično prihvaćenih preporuka bio je sličan onome iz prethodnih godina.

<sup>(51)</sup> Sud je iznio jednu preporuku državama članicama (u tematskom izvješću br. 9/2014), četiri preporuke Komisiji i državama članicama (jednu u tematskom izvješću br. 15/2014, dvije u tematskom izvješću br. 22/2014 i jednu u tematskom izvješću br. 23/2014) te jednu preporuku Komisiji i Europskoj službi za vanjsko djelovanje (u tematskom izvješću br. 13/2014).

<sup>(52)</sup> 3. preporuka, točka (a), iz tematskog izvješća br. 9/2014, o tome da treba ograničiti da pojedinačni korisnici redovito predstavljaju promotivni program za ciljane zemlje, 1. preporuka, točka (c), iz tematskog izvješća br. 12/2014, o tome da treba pratiti stvarnu provedbu operativnih programa s ciljem ranog i proaktivnog prepoznavanja poteškoća te 4. preporuka, stavak 2., iz tematskog izvješća br. 18/2014, o tome da treba izmijeniti sustav praćenja.

<sup>(53)</sup> Kad je riječ o 3. preporuci, točka (b), iz tematskog izvješća br. 20/2014, Komisija je odgovorila da na rezultate projekata u području e-trgovine mogu utjecati vanjski čimbenici koje nije moguće znati unaprijed. Stoga bi povezivanje rezultata s plaćanjima za e-trgovinu iz *Europskog fonda za regionalni razvoj* bilo zahtjevno.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

3.78. Sud je na kraju utvrdio da su revizije uspješnosti koje je proveo dovele do nekoliko ključnih poboljšanja, no neki od utvrđenih nedostataka još nisu otklonjeni. Ti su nedostatci opisani u **prilogu 3.2.**

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

## Zaključci

3.79. Cilj je informacija o uspješnosti pružiti naznaku o tome ostvaruju li se učinkovito i djelotvorno ciljevi politika i programa, odnosno, općenitije gledano, GU-ova, Komisije kao cjeline i proračuna EU-a. Ako su potrebna poboljšanja, informacije o uspješnosti trebaju poslužiti kao osnova za proces osmišljavanja neophodnih korektivnih mjera, kao i praćenje njihove provedbe.

3.80. Način na koji se neka organizacija koristi informacijama o uspješnosti koje stvara i prikuplja s ciljem donošenja odluka utječe na njezin dugoročni uspjeh u primjeni upravljanja uspješnošću i postizanju boljih rezultata.

3.81. Zaključci Suda navode se u nastavku.

**1. Postoje određena ograničenja u pogledu toga u kojoj se mjeri Komisija može koristiti informacijama o uspješnosti (odlomci 3.6. – 3.13.)**

- Višegodišnji financijski okvir EU-a ima ograničenu fleksibilnost u pogledu preraspodjele sredstava.
- Iako je na temelju posljednjeg preispitivanja u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira došlo do preraspodjele sredstava, u prvom redu zbog hitne potrebe pružanja odgovora na izbjegličku krizu i sigurnosne prijetnje, to nije bila posljedica uzimanja u obzir aspekata uspješnosti.
- Mjerenje doprinosa proračuna EU-a ciljevima na visokoj razini složen je postupak jer se istodobno primjenjuje nekoliko političkih strateških okvira.

**3.81.**

- *Komisija je predložila povećanje proračunske fleksibilnosti u okviru budućeg višegodišnjeg financijskog okvira.*
- *odluke o preraspodjeli rezultat su niza čimbenika. Komisija napominje da detaljne informacije o uspješnosti često postaju dostupne sa znatnim vremenskim odmakom.*
- *mjerenje doprinosa ciljevima na visokoj razini isto je tako teško jer je teško utvrditi jasne uzročne veze jedan na jedan između aktivnosti službi Komisije ili programa financiranog iz proračuna EU-a i napretka prema političkim ciljevima na visokoj razini. Mnogi drugi vanjski čimbenici utječu na ostvarenje tih ciljeva, a uključeni su i mnogi dionici na podnacionalnoj, nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini. Ta je složenost svojstvena značajka okruženja u kojem djeluju Komisija i proračun EU-a; ona sama po sebi nije slabost okvira uspješnosti.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**2. Sustavima za mjerenje uspješnosti koje primjenjuje Komisija dobiva se velika količina podataka, no u nekim slučajevima ti se podatci ne dobivaju pravodobno (odlomci 3.14. – 3.18.)**

- GU-ovi Komisije prikupljaju informacije o uspješnosti u različitim oblicima i iz različitih izvora te se time stvara obilje informacija relevantnih za uspješnost. Nekoliko GU-ova nedavno je uvelo nove instrumente i procese za iskorištavanje podataka o uspješnosti s ciljem poboljšanja svojeg okvira za informacije o uspješnosti.
- Sud je prethodno utvrdio primjere dobre prakse u pogledu izvješćivanja o uspješnosti koje bi Komisija trebala primijeniti. Ispitanici su u anketi potvrdili da su potrebne daljnje razvojne promjene, primjerice u pogledu pravodobnosti informacija o uspješnosti ili smjernica za izradu izvješća o uspješnosti.

**3. Komisija se koristi informacijama o uspješnosti za upravljanje programima i politikama, no u slučaju nepostizanja ciljnih vrijednosti ne poduzimaju se uvijek korektivne mjere (odlomci 3.19. – 3.26.)**

- Na razini GU-ova informacije o uspješnosti uglavnom se upotrebljavaju za upravljanje programima i politikama. Budući da informacije o uspješnosti koje zadovoljavaju svakodnevne potrebe u pogledu upravljanja nisu usklađene s odgovornostima GU-ova i Komisije u pogledu vanjskog izvješćivanja, GU-ovi se za upravljanje uspješnošću proračuna EU-a obično ne koriste temeljnim izvješćima o uspješnosti koje upotrebljava Komisija.
- Rezultati ankete također pokazuju da nedostatna uspješnost ne dovodi do poduzimanja korektivnih mjera u svim slučajevima. Rezultati su pokazali da je vjerojatnost da će nepostizanje ciljnih vrijednosti dovesti do poduzimanja određenih mjera bila veća u onim GU-ovima u kojima su se često upotrebljavale informacije o uspješnosti.

**4. Komisija u svojim izvješćima o uspješnosti obično ne objašnjava uporabu informacija o uspješnosti (odlomci 3.27. – 3.31.)**

U svojim izvješćima o uspješnosti GU-ovi ili Komisija nisu obvezni pružati objašnjenje o tome na koji se način informacije o uspješnosti upotrebljavaju pri donošenju odluka. Međutim, izvješća o uspješnosti GU-ova, kao i programski izvještaji, često sadržavaju određene ograničene informacije u tom pogledu.

- *Komisija izvješćuje o uspješnosti proračuna EU-a, među ostalim, putem godišnjih osnovnih izvješća o uspješnosti (uključujući godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti za proračun EU-a i izjave o programu) u skladu s relevantnim pravnim obvezama.*

- *kao što ističe Europski revizorski sud, više od 70 % ispitanika navelo je da se u slučaju neostvarenja ciljeva razvijaju akcijski planovi i provodi snažnije praćenje, dok je više od 60 % ispitanika odgovorilo da se provodi evaluacija ako se ciljevi ne ostvare.*

*Prikazani rezultati odražavaju mišljenja ispitanika. Kako bi se provjerilo je li poduzeta odgovarajuća daljnja mjera bila bi potrebna pojedinačna procjena, uzimajući u obzir ograničenja proračunskog okvira.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**5. Očekuje se daljnji napredak na temelju postojanog razvoja kulture uspješnosti (odlomci 3.32. – 3.36.)**

Rukovoditelji GU-ova s kojima smo obavili razgovor utvrdili su brojne izazove koji im otežavaju daljnju uporabu informacija o uspješnosti za postizanje boljih rezultata. Rezultati ankete koju je Sud proveo potvrdili su da postoji velika potreba za dodatnim osposobljavanjem u vezi s uporabom informacija o uspješnosti i djelotvornijom razmjenom znanja i dobre prakse. Nekoliko mjera koje Komisija poduzima kako bi se u većoj mjeri usmjerila na uspješnost mogu se smatrati prvim koracima na putu postizanja znatne promjene kulture. Ta bi promjena kulture s vremenom trebala omogućiti da se Komisija i proračun EU-a sve više usmjere na postizanje rezultata i ostvarivanje učinka.

3.82. U odlomcima 3.37. – 3.67. Sud iznosi ključne zaključke i preporuke iz niza tematskih izvješća objavljenih tijekom 2017.

3.83. Ovogodišnje praćenje provedbe prijašnjih preporuka (vidi odlomke 3.68. – 3.78.) potvrđuje da su tri četvrtine preporuka koje je Sud procijenio provedene u potpunosti ili u većoj mjeri. To znači da su korektivne mjere provedene u većini slučajeva. U 19 % slučajeva preporuke su provedene samo u određenoj mjeri, pri čemu neki znatni nedostaci nisu otklonjeni, kao što je navedeno u **prilogu 3.2.** Riječ je o povećanju od 7 % u odnosu na prosjek tijekom posljednjih šest godina, a razlog tome vjerojatno leži u izmijenjenoj metodi analize koju Sud primjenjuje.

**Preporuke**

3.84. U **prilogu 3.4.** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2014. godinu. Jedna od njih nije provedena, a za dvije nije bilo dovoljno dokaza koji bi omogućili analizu postignutog napretka.

3.85. Na temelju zaključaka za 2017. godinu Sud preporučuje Komisiji da poduzme sljedeće mjere.

*Komisija smatra da već ima dobro razvijenu kulturu uspješnosti i posljednjih je godina poduzela niz mjera kako bi tu kulturu još više osnažila<sup>(3)</sup>. Vidjeti i odlomak 3.32. za primjere Europskog revizorskog suda u pogledu koraka koje je Komisija poduzela kako bi ojačala kulturu uspješnosti te odgovor Komisije na odlomak 3.36.*

<sup>(3)</sup> Vidjeti sažetak dokumenta „Donošenje proračuna i uspješnost u Europskoj uniji: Pregled OECD-a u kontekstu proračuna EU-a usmjerenog na rezultate”, OECD Journal on Budgeting, svezak 2017/1.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **1. preporuka:** Komisija bi za predstojeće razdoblje VFO-a trebala predložiti mjere za usklađivanje i pojednostavnjenje strateških okvira kojima se uređuje izvršenje proračuna EU-a i time pojačati odgovornost za rezultate te povećati jasnoću i transparentnost za sve dionike.

To bi trebalo uključivati rad s dionicima kako bi se utvrdio koherentan skup mjerljivih ciljeva na visokoj razini, koji će biti prikladni za usmjeravanje koraka prema postizanju rezultata <sup>(54)</sup> utvrđenih za cjelokupni proračun višegodišnjeg financijskog okvira tijekom čitavog razdoblja njegova izvršenja <sup>(55)</sup>.

**Ciljni datum provedbe:** donošenje višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027.

## ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku.

*Komisija se slaže da pristup provedbi proračuna EU-a treba biti što dosljedniji i jednostavniji te da su jasnoća i transparentnost ključne u pogledu ostvarenja rezultata.*

*Komisija smatra da njezini prijedlozi za budući višegodišnji financijski okvir i povezane sektorske programe čine dosljedan okvir za budući proračun. Ti su prijedlozi osmišljeni tako da pridonose političkim prioritetima koje su dogovorili europski čelnici u Bratislavi i Rimu. Oni se oslanjaju na doprinos brojnih dionika iz cijele Europe. Konačnu odluku o tom okviru donijet će Vijeće jednoglasnom odlukom uz suglasnost Europskog parlamenta.*

*Europski revizorski sud navodi ostale „strateške okvire” koji mogu utjecati na provedbu proračuna u razdoblju nakon 2020. Oni uključuju političke prioritete sljedeće Komisije i strateški plan Europskog vijeća. Ti su okviri stvoreni u skladu s institucijskim ovlaštenjima institucija kako je definirano u Ugovoru. Komisija će zajedno s ostalim institucijama odigrati svoju ulogu u osiguravanju dosljednog pristupa provedbi budućeg višegodišnjeg financijskog okvira.*

*Komisija nadalje smatra da bi okvir budućeg proračuna trebao biti dovoljno fleksibilan kako bi se njime na učinkovit način moglo odgovoriti na pojavu nepredviđenih potreba. To je prirodna i neizbježna posljedica složenog okruženja u kojem se provodi proračun EU-a.*

*prijedlozi za buduće financijske programe u okviru višegodišnjeg financijskog okvira sadržavaju detaljne i mjerljive ciljeve i pokazatelje koji će se iskoristiti za praćenje uspješnosti tih programa tijekom razdoblja i upravljanje njima. Konačnu odluku o izgledu tih programa donijet će Europski parlament i Vijeće redovnim zakonodavnim postupkom. Komisija će izvješćivati o napretku u odgovarajućim izvješćima o uspješnosti. Osim toga, Komisija će zajedno s drugim institucijama i dionicima istražiti mogućnost dopunjavanja tih ciljeva i pokazatelja na razini programa mjerljivim ciljevima na visokoj razini povezanim s političkim prioritetima.*

<sup>(54)</sup> Na razini Komisije i svih dionika EU-a.

<sup>(55)</sup> Proračunski ciklus VFO-a trenutačno obuhvaća sedmogodišnje razdoblje. U tijeku je rasprava o najprikladnijem trajanju VFO-a: vidi „The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration” (Sljedeći višegodišnji financijski okvir (VFO) i njegovo trajanje), Europski parlament, Resorni odjel za proračunska pitanja, Glavna uprava za unutarnju politiku Unije, PE603.798 – listopad 2017.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** Komisija bi u izvješća o uspješnosti, uključujući godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju, trebala unijeti ažurirane informacije o uspješnosti u pogledu napretka u ostvarivanju ciljnih vrijednosti i uvijek bi trebala poduzimati ili predlagati odgovarajuće mjere kad te ciljne vrijednosti nisu postignute.

**Ciljni datum provedbe:** kraj 2019.

- **3. preporuka:** Komisija bi trebala pojednostavniti pokazatelje uspješnosti proračuna EU-a i dodatno uskladiti opće ciljeve na visokoj razini te posebne ciljeve programa i politika. U tu bi svrhu trebala poduzeti sljedeće korake.
- (a) Trebala bi uspostaviti izravnu poveznicu između posebnih ciljeva u pravnoj osnovi za svaki program potrošnje i općih ciljeva.
- (b) Trebala bi preispitati pokazatelje uspješnosti koji se upotrebljavaju za proračun EU-a na svim razinama i pritom evidentirati informacije o predviđenom korisniku i predviđenoj namjeni svakog pokazatelja. Ako te informacije nije moguće utvrditi, trebala bi razmotriti ukidanje predmetnog pokazatelja.

## ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku.

*Komisija će i dalje izvješćivati o napretku i davati prijedloge gdje je to potrebno. Godišnja izvješća o radu i izjave o programu svake godine pružaju najnovije dostupne informacije o uspješnosti za sve pokazatelje uspješnosti proračuna EU-a. Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti za proračun EU-a sažeto je izvješće s upućivanjima na druga detaljnija izvješća o uspješnosti. Njegova namjena nije pružiti detaljno izvješćivanje o svim pokazateljima uspješnosti.*

*Komisija napominje da se izvješća o uspješnosti koja sastavlja Komisija dijelom oslanjaju na kvalitetu, dostupnost i pravovremenost informacija koje daju države članice i drugi dionici.*

*Kako priznaje Europski revizorski sud u odlomku 3.81. točki 1., postoje ograničenja daljnjih mjera koje se mogu poduzeti u slučaju da se ciljevi ne ostvare. Odgovornost za uspješnost proračuna i daljnje mjere dijele svi dionici uključeni u provedbu proračuna EU-a i stoga nije pod izravnom ili isključivom kontrolom Komisije.*

Komisija prihvaća preporuku.

- (a) *Komisija prihvaća preporuku; provodi se prijedlozima Komisije za financijske programe u okviru budućeg višegodišnjeg financijskog okvira. Tim se prijedlozima uspostavlja jasan okvir uspješnosti utemeljen na ciljevima i pokazateljima. Konačan oblik okvira uspješnosti ovisit će o ishodu zakonodavnog postupka.*
- (b) *Komisija prihvaća preporuku; provodi se prijedlozima za budući višegodišnji financijski okvir.*

*Svi pokazatelji utvrđeni za financijske programe kritički su preispitani kao dio revizije potrošnje prije prijedloga Komisije za budući višegodišnji financijski okvir. To je dovelo do prijedloga manjeg broja pokazatelja veće kvalitete za uspješnost programa.*

*Različite razine pokazatelja upotrebljavaju se u različite svrhe, uključujući upravljanje uspješnošću, ali i priopćavanje rezultata postignutih proračunom EU-a.*



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

- (c) Trebala bi zajamčiti da su informacije koje se u GU-ovima upotrebljavaju za svakodnevno upravljanje programima i politikama usklađene s objedinjenim informacijama o uspješnosti koje su obuhvaćene temeljnim izvješćima o uspješnosti.

**Rok provedbe:** donošenje višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027.

- **4. preporuka:** Komisija bi u temeljnim izvješćima o uspješnosti trebala pružiti informacije o tome na koji se način koristi informacijama o uspješnosti. Trebala bi što sustavnije pokazivati na koji se način pri donošenju odluka koristi informacijama o uspješnosti koje se odnose na proračun EU-a, uzimajući u obzir vrijeme potrebno za prikupljanje takvih informacija.

**Ciljni datum provedbe:** kraj 2019.

- **5. preporuka:** Komisija bi trebala uvesti ili poboljšati mjere i poticaje kako bi u svojoj unutarnjoj kulturi potaknula veću usmjerenost na uspješnost nadograđujući se na već ostvareni napredak. U tu bi svrhu trebala:

- (a) pružiti dodatna znanja i smjernice svojim rukovoditeljima u vezi s upravljanjem uspješnošću i uporabi informacija o uspješnosti za donošenje odluka

- (c) *Komisija prihvaća preporuku napominjući da su različite vrste i razine informacija važne za izvješćivanje o uspješnosti proračuna na objedinjenoj razini i za svakodnevno upravljanje Komisije, nacionalnih tijela, financijskih institucija i ostalih dionika proračunom EU-a.*

*Ova će se preporuka provesti uputama službama za pripremu odgovarajućih izvješća o uspješnosti.*

*Komisija prihvaća ovu preporuku.*

*Komisija napominje da je zbog vremenskih odnaka povezanih s prikupljanjem detaljnih informacija o uspješnosti financijskih programa glavna prilika za izvlačenje pouka iz informacija o uspješnosti u izradi zakonodavnog okvira za buduće financijske programe.*

*Revizija potrošnje priložena Komisijinu prijedlogu budućeg višegodišnjeg financijskog okvira i procjene utjecaja koje se objavljuju zajedno s prijedlozima budućih financijskih programa opširno upućuju na rezultate evaluacije, zaključke revizije i ostale izvore informacija o uspješnosti te objašnjavaju kako su se te pouke odrazile u izradi budućih programa.*

*Komisija prihvaća preporuku.*

*Komisija ima dobro razvijenu kulturu uspješnosti u svojim službama. Kako je potvrđeno u ovom poglavlju, posljednjih su godina učinjeni znatni naponi (primjerice, reforma ciklusa strateškog planiranja i planiranja programa, evaluacije u sredini programskog razdoblja za programe potrošnje za razdoblje 2014.–2020., priprema programa potrošnje za razdoblje 2021.–2027.) za jačanje usmjerenosti na uspješnost na političkoj razini i razini službi. Komisija je i dalje posvećena promicanju kulture uspješnosti, uzimajući u obzir njezinu usporednu odgovornost za dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a.*

- (a) *Komisija prihvaća ovu preporuku.*

*Komisija će procijeniti na koji način najbolje osigurati da svim rukovoditeljima budu dostupne opširne smjernice za upravljanje uspješnošću koje već postoje u okviru Komisije, među ostalim podizanjem svijesti i obukom ako je to potrebno. Komisija će isto tako razmotriti postoje li nedostaci u trenutačnoj ponudi.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) razmjenjivati dobru praksu u uporabi informacija o uspješnosti i unutar Komisije i s ključnim dionicima kao što su države članice
- (c) dodatno poboljšati svoju unutarnju kulturu kako bi se postigla veća usmjerenost na uspješnost, uzimajući u obzir izazove koje su utvrdili GU-ovi<sup>(56)</sup>, kao i mogućnosti za napredak koje su utvrdili ispitanici u anketi<sup>(57)</sup> te prilike koje se nude izmijenjenom Financijskom uredbom, inicijativom „Proračun usmjeren na rezultate”, izvješćivanjem o uspješnosti projekata u tijeku i iz ostalih izvora.

**Ciljni datum provedbe:** kraj 2020.

## ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Komisija prihvaća ovu preporuku.

*Komisija će i dalje održavati redovite rasprave o pitanjima u vezi s uspješnosti u okviru odgovarajućih unutarnjih mreža i u suradnji s drugim institucijama i dionicima.*

*Primjerice, radna skupina službi Komisije proračuna usmjerenog na rezultate odigrala je ključnu ulogu redovitim okupljanjem viših rukovoditelja, podizanjem svijesti i izgradnjom zajedničkog shvaćanja uspješnosti. Nadalje, uz pripremu okvira uspješnosti za sljedeću generaciju programa, organizirana je podskupina na tehničkoj razini za mjere uspješnosti kako bi se skupilo znanje o stečenim iskustvima i najboljim praksama te promicao koordinirani pristup.*

*Komisija je 2017. organizirala dva sastanka stručnjaka na kojima su sudionici iz Europskog parlamenta, država članica i ostali dionici raspravljali o upotrebi informacija o uspješnosti.*

- (c) Komisija prihvaća preporuku.

*Komisija smatra da već ima vrlo dobro ugrađenu kulturu uspješnosti u svojim službama i nastaviti će ispitivati na koji je način može još više ojačati.*

<sup>(56)</sup> Vidi okvir 3.11.

<sup>(57)</sup> Vidi okvir 3.13.

## PRILOG 3.1.

## PODATCI O STATUSU PREPORUKA PRIKAZANI PO IZVJEŠĆIMA

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Nije bilo moguće provjeriti		
1	Tematsko izvješće br. 4/2014	Uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u zajedničku poljoprivrednu politiku tek je djelomično uspješno	1	odlomak 84., 1. preporuka			x				
			2	odlomak 85., 2. preporuka, 1. aline-ja					x		
			3	odlomak 85., 2. preporuka, 2. aline-ja						x	
			4	odlomak 85., 2. preporuka, 3. aline-ja						x	
			5	odlomak 85., 2. preporuka, 4. aline-ja						x	
			6	odlomak 85., 2. preporuka, 5. aline-ja						x	
			7	odlomak 86., 3. preporuka, 1. dio					x		
			8	odlomak 86., 3. preporuka, 2. dio							x
			9	odlomak 87., 1. dio						x	
			10	odlomak 87., 2. dio							x
2	Tematsko izvješće br. 8/2014	Je li Komisija djelotvorno upravljala uključivanjem proizvodno vezane potpore u program jedinствених плаћања?	1	odlomak 64., 1. preporuka	x						
			2	odlomak 66., 2. preporuka		x					
			3	odlomak 69., 3. preporuka		x					
			4	odlomak 71., 4. preporuka		x					

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Nije bilo moguće provjeriti	
3	Tematsko izvješće br. 9/2014	Je li se dobro upravljalo ulaganjem i potporom za promicanje sektora vina i jesu li vidljivi rezultati u vezi s poticanjem konkurentnosti vina EU-a?	1	odlomak 84., 1. preporuka			x			
			2	odlomak 85., 2. preporuka	x					
			3	odlomak 86., 3. preporuka, točka (a)			x			
			4	odlomak 86., 3. preporuka, točka (b)					x	
			5	odlomak 87., 4. preporuka		x				
			6	odlomak 88., 5. preporuka, točka (a)	x					
			7	odlomak 88., 5. preporuka, točka (b)						x
			8	odlomak 89., 6. preporuka	x					
			9	odlomak 90., 7. preporuka					x	
4	Tematsko izvješće br. 10/2014	Djelotvornost potpore iz Europskog fonda za ribarstvo za akvakulturu	1	odlomak 78., 1. preporuka, točka (a)	x					
			2	odlomak 78., 1. preporuka, točka (b)	x					
			3	odlomak 78., 1. preporuka, točka (c)	x					
			4	odlomak 78., 1. preporuka, točka (d)	x					
			5	odlomak 78., 1. preporuka, točka (e)	x					
			6	odlomak 78., 2. preporuka, točka (a)					x	
			7	odlomak 78., 2. preporuka, točka (b)						x
			8	odlomak 78., 2. preporuka, točka (c)						x
			9	odlomak 78., 2. preporuka, točka (d)						
5	Tematsko izvješće br. 22/2014	Postizanje ekonomičnosti: kontrola troškova u vezi s bespovratnim sredstvima za projekte ruralnog razvoja koje financira EU	1	odlomak 110.		x				
			2	odlomak 111.	x					

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Nije bilo moguće provjeriti		
6	Tematsko izvješće br. 23/2014	Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti?	1	odlomak 97., 1. preporuka	x						
			2	odlomak 98., 2. preporuka	x						
			3	odlomak 99., 3. preporuka			x				
7	Tematsko izvješće br. 24/2014	Upravlja li se dobro potporom EU-a za sprječavanje štete i obnavljanje šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda?	1	odlomak 78., 1. preporuka, za države članice, 1. alineja					x		
			2	odlomak 78., 1. preporuka, za države članice, 2. alineja					x		
			3	odlomak 78., 1. preporuka, za Komisiju, 1. alineja	x						
			4	odlomak 78., 1. preporuka, za Komisiju, 2. alineja				x			
			5	odlomak 79., 2. preporuka, za države članice, 1. alineja						x	
			6	odlomak 79., 2. preporuka, za države članice, 2. alineja						x	
			7	odlomak 79., 2. preporuka, za države članice, 3. alineja						x	
			8	odlomak 79., 2. preporuka, za Komisiju, 1. alineja				x			
			9	odlomak 79., 2. preporuka, za Komisiju, 2. alineja	x						
			10	odlomak 80., 3. preporuka, za države članice, 1. alineja							x
			11	odlomak 80., 3. preporuka, za države članice, 2. alineja							x
			12	odlomak 80., 3. preporuka, za države članice, 3. alineja							x
			13	odlomak 81., 4. preporuka, za države članice							x
			14	odlomak 81., 4. preporuka, za Komisiju					x		

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Nije bilo moguće provjeriti		
8	Tematsko izvješće br. 1/2014	Djelotvornost projekata javnog gradskog prijevoza koje podupire EU	1	odlomak 57., 1. preporuka			x				
			2	odlomak 57., 2. preporuka			x				
			3	odlomak 57., 3. preporuka	x						
			4	odlomak 57., 4. preporuka	x						
			5	odlomak 57., 5. preporuka		x					
9	Tematsko izvješće br. 7/2014	Je li Europski fond za regionalni razvoj uspješno podupirao razvoj poduzetničkih inkubatora?	1	odlomak 82., 1. preporuka, točka (a)	x						
			2	odlomak 82., 1. preporuka, točka (b)	x						
			3	odlomak 82., 1. preporuka, točka (c)	x						
			4	odlomak 82., 1. preporuka, točka (d)				x			
			5	odlomak 82., 1. preporuka, točka (e)						x	
			6	odlomak 82., 1. preporuka, točka (f)				x			
			7	odlomak 84., 2. preporuka, točka (a)					x		
			8	odlomak 84., 2. preporuka, točka (b)					x		
			9	odlomak 84., 2. preporuka, točka (c)					x		
			10	odlomak 84., 2. preporuka, točka (d)					x		
			11	odlomak 85., 3. preporuka, točka (a)		x					
			12	odlomak 85., 3. preporuka, točka (b)		x					

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Nije bilo moguće provjeriti		
10	Tematsko izvješće br. 12/2014	Financira li Europski fond za regionalni razvoj djelotvorno projekte kojima se izravno promiče biološka raznolikost u okviru strategije EU-a za biološku raznolikost do 2020.?	1	odlomak 42., 1. preporuka, točka (a)	x						
			2	odlomak 42., 1. preporuka, točka (b)	x						
			3	odlomak 42., 1. preporuka, točka (c)			x				
			4	odlomak 45., 2. preporuka, točka (a)			x				
			5	odlomak 45., 2. preporuka, točka (b)	x						
			6	odlomak 45., 2. preporuka, točka (c)	x						
			7	odlomak 45., 2. dio		x					
11	Tematsko izvješće br. 20/2014	Je li potpora EFRR-a malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine bila djelotvorna?	1	odlomak 68., 1. preporuka, točka (a)	x						
			2	odlomak 68., 1. preporuka, točka (b)		x					
			3	odlomak 68., 1. preporuka, točka (c)			x				
			4	odlomak 68., 2. preporuka, za Komisiju, 1. dio	x						
			5	odlomak 68., 2. preporuka, točka (a), za države članice						x	
			6	odlomak 68., 2. preporuka, točka (b), za države članice						x	
			7	odlomak 68., 2. preporuka, točka (c), za države članice						x	
			8	odlomak 68., 2. preporuka, točka (d), za države članice							x
			9	odlomak 68., 3. preporuka, točka (a)		x					
			10	odlomak 68., 3. preporuka, točka (b)						x	
			11	odlomak 68., 3. preporuka, točka (c)	x						

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Nije bilo moguće provjeriti	
12	Tematsko izvješće br. 21/2014	Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uloženi novcem ostvarena je mala vrijednost	1	odlomak 71.			x			
			2	odlomak 72.					x	
13	Tematsko izvješće br. 13/2014	Potpora EU-a obnovi nakon potresa na Haitiju	1	odlomak 68., 1. preporuka	x					
			2	odlomak 68., 2. preporuka, 1. aline-ja	x					
			3	odlomak 68., 2. preporuka, 2. aline-ja	x					
			4	odlomak 68., 2. preporuka, 3. aline-ja				x		
			5	odlomak 68., 3. preporuka, 1. aline-ja	x					
			6	odlomak 68., 3. preporuka, 2. aline-ja	x					
			7	odlomak 68., 3. preporuka, 3. aline-ja	x					
			8	odlomak 68., 4. preporuka	x					
14	Tematsko izvješće br. 16/2014	Djelotvornost spajanja bespovratnih sredstava instrumentata za regionalno ulaganje sa zajmovima financijskih institucija za potporu vanjskim politikama EU-a	1	odlomak 57., točka (a)	x					
			2	odlomak 57., točka (b)	x					
			3	odlomak 57., točka (c)	x					
			4	odlomak 57., točka (d)	x					
			5	odlomak 58.	x					
			6	odlomak 59., točka (a)	x					
			7	odlomak 59., točka (b)	x					
			8	odlomak 59., točka (c)	x					
			9	odlomak 60.	x					



Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Nije bilo moguće provjeriti	
15	Tematsko izvješće br. 18/2014	Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate	1	odlomak 70., 1. preporuka		x				
			2	odlomak 70., 2. preporuka, 1. aline-ja		x				
			3	odlomak 70., 2. preporuka, 2. aline-ja		x				
			4	odlomak 70., 2. preporuka, 3. aline-ja	x					
			5	odlomak 70., 3. preporuka, 1. aline-ja	x					
			6	odlomak 70., 3. preporuka, 2. aline-ja	x					
			7	odlomak 70., 4. preporuka, 1. aline-ja	x					
			8	odlomak 70., 4. preporuka, 2. aline-ja				x		
			9	odlomak 70., 4. preporuka, 3. aline-ja				x		
			10	odlomak 70., 5. preporuka, 1. aline-ja				x		
			11	odlomak 70., 5. preporuka, 2. aline-ja	x					
16	Tematsko izvješće br. 2/2014	Je li upravljanje povlaštenim trgovinskim dogovorima prikladno?	1	odlomak 110., točka (1)	x					
			2	odlomak 110., točka (2)	x					
			3	odlomak 110., točka (3)	x					
			4	odlomak 110., točka (4)		x				

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Nije bilo moguće provjeriti
17	Tematsko izvješće br. 15/2014	Fond za vanjske granice potaknuo je financijsku solidarnost, no potrebno je osigurati bolje mjerenje rezultata i povećanu dodanu vrijednost EU-a	1	odlomak 78., 1. preporuka, 1. alineja	x				
			2	odlomak 78., 1. preporuka, 2. alineja	x				
			3	odlomak 78., 1. preporuka, 3. alineja	x				
			4	odlomak 78., 1. preporuka, 4. alineja		x			
			5	odlomak 78., 2. preporuka, 1. alineja					x
			6	odlomak 78., 2. preporuka, 2. alineja					x
			7	odlomak 78., 2. preporuka, 3. alineja					x
			8	odlomak 78., 2. preporuka, 4. alineja					x
			9	odlomak 80., 3. preporuka	x				
			10	odlomak 80., 4. preporuka, 1. alineja					x
			11	odlomak 80., 4. preporuka, 2. alineja	x				
			12	odlomak 81., 5. preporuka					x
			13	odlomak 81., 6. preporuka					x
			14	odlomak 83., 7. preporuka	x				
			15	odlomak 83., 8. preporuka					x
				<b>Ukupno 2017.</b>	<b>58</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>35</b>
				<b>Ukupno procijenjeno 2017.</b>	<b>58 %</b>	<b>17 %</b>	<b>19 %</b>	<b>6 %</b>	

## ODGOVORI KOMISIJE

**Tematsko izvješće br. 04/2014: Uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u zajedničku poljoprivrednu politiku tek je djelomično uspješno**

Odgovor na odlomak 86. preporuku br. 3 prvi dio: Komisija se slaže da je ocjena drugih planova upravljanja riječnim slivovima i dalje neriješena, ali ipak namjerava poduprijeti izvješće Komisije znatno prije zakonskog roka u prosincu 2018. Međutim, na temelju ad hoc procjene relevantnih dijelova, informacije iz tih planova upravljanja riječnim slivovima učinkovito su upotrijebljene kako bi se osigurala usklađenost s ex ante uvjetima za vodu u programima ruralnog razvoja. Stoga Komisija smatra da su osigurani minimalni uvjeti u pogledu provedbe ODV-a prije dodjele sredstava za ruralni razvoj, tj. određivanja cijene vode, kao i skup kriterija prihvatljivosti za ulaganja u navodnjavanje. Stoga Komisija smatra da je preporuka provedena u pogledu politike ruralnog razvoja.

Odgovor na odlomak 87. prvi dio: Komisija potvrđuje da je u tijeku rad na smjernicama za procjenu utjecaja PRR-ova u evaluacijama koje će se predložiti u godišnjim izvješćima za 2019.

U to su uključena dva pokazatelja utjecaja za procjenu opterećenja za vodu uzrokovanog poljoprivrednim djelatnostima.

Ti će se pokazatelji procijeniti i u ex post evaluacijama PRR-ova za razdoblje 2014.–2020. za koje će biti donesene smjernice.

**Tematsko izvješće br. 08/2014: Je li Komisija djelotvorno upravljala uključivanjem proizvodno vezane potpore u program jedinstvenih plaćanja?**

Odgovor na odlomak 66. preporuku br. 2: o potvrdi sukladnosti Komisije: kao rezultat nalaza Komisija je promijenila svoj pristup kako bi osigurala veće usmjeravanje na reviziju i potvrdu primijenjenih središnjih izračuna i unutarnjih kontrola. Ta je promjena utjecala na sve revizije pokrenute ili koje će biti pokrenute od druge polovine 2017. Tri su revizije već završene (SE, IT i UK – Škotska). Izvješće o reviziji NAC/2017/002/SE poslano je Europskom revizorskom sudu 20. travnja 2018. Izvješće o reviziji za IT trebalo bi biti poslano ovog mjeseca.

Odgovor na odlomak 69. preporuku br. 3: u skladu s pravom Unije države članice moraju izvršiti povrate od korisnika. Štoviše, države članice izvješćuju o tim povratima po korisniku i bez navođenja razloga za utvrđivanje nepravilnosti koja je dovela do pokretanja povrata. (Moguće je da isti korisnik ima nekoliko neusklađenosti u okviru različitih mjera potpore.) Komisija obavlja financijske ispravke za nedostatak dužne pažnje u traženju povrata. Ti se ispravci temelje na analizi upravljanja država članica postupcima povrata koja se bilježi u skladu s pravnim zahtjevima, tj. po korisniku, bez raščlanjivanja različitih razloga za neopravdanu isplatu. Od Europskog revizorskog suda traži se da uzme u obzir okvir utvrđen u primjenjivom zakonodavstvu.

Odgovor na odlomak 71. preporuku br. 4: mjerila za akreditaciju agencija za plaćanja sastavljaju se bez predviđanja popisa svih vrsta provjera koje se moraju izvršiti. Sastavljena mjerila za akreditaciju općenita su i ne upućuje se ni na jednu mjeru potpore. Istovremeno, zakonodavstvom EU-a jasno je predviđeno da agencije za plaćanje moraju osigurati da je „iznos koji treba isplatiti korisniku u skladu s pravilima Unije” (točka 1.A podtočka i. Priloga I. Uredbi (EU) br. 907/2014). Komisija smatra da je postojeći sustav stabilan i da donosi dobre rezultate, uzimajući u obzir i vrlo nisku stopu pogrešaka za izravna plaćanja (ispod praga značajnosti prema godišnjem izvješću Europskog revizorskog suda za 2016.). Kada je riječ o radu tijela za ovjeravanje, Komisija isto tako smatra da su postojeće smjernice za obveze tijela za ovjeravanje jasne i sveobuhvatne pa je ponuđeni okvir dovoljan. Smjernice Komisije ne mogu biti suviše normativne jer su tijela za ovjeravanje kvalificirani revizori koji bi se u skladu s međunarodno priznatim revizijskim standardima pri provođenju ovjeravanja trebali koristiti stručnom prosudbom.

**Tematsko izvješće br. 09/2014: Je li se dobro upravljalo ulaganjem i potporom za promicanje sektora vina i jesu li vidljivi rezultati u vezi s poticanjem konkurentnosti vina EU-a?**

Odgovor na odlomak 86. preporuku br. 3 (a): Komisija smatra da, nakon što subjekt iskoristi potporu za promicanje na tržištu treće zemlje u trogodišnjem i možda petogodišnjem razdoblju, subjekt više nema pravo na potporu za istu aktivnost na istom tržištu, čak ni u sljedećem programskom razdoblju. Taj je koncept jasno objašnjen u dopisu upućenom jednoj državi članici u siječnju i o njemu se raspravljalo u Odboru za vino u ožujku ove godine.

**Tematsko izvješće br. 22/2014: Postizanje ekonomičnosti: kontrola troškova u vezi s bespovratnim sredstvima za projekte ruralnog razvoja koje financira EU**

Odgovor na odlomak 110.: Komisija tu preporuku smatra provedenom. Komisija je navela različite prilike u kojima se s državama članicama raspravlja o predmetnim temama te nedavne izmjene Provedbene uredbe 809/2014. Na zahtjev država članica dokument sa smjernicama o kontrolama i sankcijama ažurirat će se tijekom 2018.

**Tematsko izvješće br. 23/2014: Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti?**

Odgovor na odlomak 99. preporuku br. 3: Komisija se posvetila analiziranju mogućih načina poboljšanja uspješnosti politike ruralnog razvoja kao cjeline. O tome se već počelo razmišljati u kontekstu pripreme Komunikacije Komisije o modernizaciji i pojednostavljenju ZPP-a.

**Tematsko izvješće br. 24/2014: Upravlja li se dobro potporom EU-a za sprječavanje štete i obnavljanje šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda?**

Odgovor na odlomak 78. preporuku br. 1, Komisija, druga točka: Komisija je suglasna da je provedba preporuke u tijeku. Komisija je započela savjetovanje sa stručnom skupinom Komisije o šumskim požarima kako bi se utvrdili zajednički kriteriji. Budući da su vrste šuma, izloženost požaru, zemljopisni i klimatski uvjeti te razine opasnosti od požara vrlo različiti unutar EU-a, riječ je o zajedničkoj provedbi u koju su uključene različite službe Komisije i države članice. Čini se da se rezultati mogu očekivati do kraja 2018. Za to je pitanje odgovorna Glavna uprava za okoliš zajedno sa ZIC-om jer su na čelu stručne skupine za šumske požare.

Odgovor na odlomak 79. preporuku br. 2, Komisija, prva točka: Komisija je tu preporuku smatrala provedenom. Mjere koje je poduzela Komisija, uključujući, među ostalim, tekuće revizije sukladnosti sustava kontrole država članica te praćenje akcijskih planova o utvrđenim slabostima, smatraju se djelotvornima. Cilj je tih mjera otkloniti sve poznate poteškoće u provedbi mjera, a trajat će do kraja trenutnog programskog razdoblja. Stoga konačna procjena djelotvornosti tih mjera još nije moguća.

Odgovor na odlomak 81. preporuku br. 4, Komisija: poboljšano godišnje izvješće o provedbi za programe ruralnog razvoja koje će biti predstavljeno 2019. uključivat će više informacija o provedbi mjere u skladu sa specifičnim ciljevima.

Nadalje, Komunikacijom „Budućnost hrane i poljoprivrede“ [COM(2017) 713 final] utvrđuju se sljedeći koraci u pogledu zajedničkog okvira za nadzor i evaluaciju ZPP-a.

## PRILOG 3.2.

## KLJUČNA POBOLJŠANJA I NEOTKLONJENI NEDOSTATCI PRIKAZANI PO IZVJEŠĆIMA

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
1	Tematsko izvješće br. 4/2014	Uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u zajedničku poljoprivrednu politiku tek je djelomično uspješno (prirodni resursi)	Na temelju međuinstitucijskog sporazuma Komisija je poduzela prve korake kako bi se odredbe iz direktiva integrirale u postojeći instrument višestruke sukladnosti. Komisija je određene mjere koje se odnose na ciljeve vodne politike uključila u trenutne programe ruralnog razvoja.  U planove ruralnog razvoja uvedeni su <i>ex ante</i> uvjeti, kao i nekoliko preduvjeta u pogledu prihvatljivosti za potporu.  Uveden je poboljšani zajednički okvir za praćenje i evaluaciju kojim se nastoji omogućiti bolje podatke za procjenu opterećenja za vode uzrokovanog poljoprivrednim djelatnostima.	Trenutačno se stvarna integracija odredbi dviju direktiva još nalazi u fazi planiranja. Postojećim mjerama ruralnog razvoja rješava se tek dio ciljeva vodne politike. Komisija nije uvela nove instrumente koje su revizori predložili u predmetnom tematskom izvješću.  Odobrene završne inačice drugih planova upravljanja riječnim sljevovima kasne i još nisu donesene. Daljnja integracija mehanizama u ruralni razvoj još nije provedena.  Stvarna poboljšanja u evaluaciji opterećenja za vode uzrokovanog poljoprivrednim djelatnostima još nisu postignuta i utvrđeni su nedostaci u praksi izvješćivanja koju primjenjuju države članice.
2	Tematsko izvješće br. 8/2014	Je li Komisija djelotvorno upravljala uključivanjem proizvodno vezane potpore u program jedinstvenih plaćanja? (prirodni resursi)	Komisija je izdala velik broj smjernica, pojačala bilateralne kontakte s državama članicama i redovito pratila provedbu programa izravnih plaćanja na razini država članica.  Komisija je povećala praćenje i nadzor te ubrzala postupke potvrđivanja usklađenosti (potvrda sukladnosti).  Komisija je pojačala svoje aktivnosti praćenja i revizije.	Trenutačni pravni okvir za izravna plaćanja postao je složeniji od prethodnoga. Slijedom toga, države članice suočile su se s poteškoćama u pravilnoj primjeni tog okvira za godinu podnošenja zahtjeva 2015.  Određene države članice nisu pravodobno dostavile Komisiji osnovne informacije o novim programima izravnih plaćanja, što se negativno odrazilo na njezine kapacitete za praćenje. Ima prostora za poboljšanje revizija koje Komisija obavlja u vezi s pravima na plaćanja.  Nisu dostupni podatci na razini Komisije u pogledu povrata koji se trebaju provesti na razini država članica u vezi s ispravkom pogrešno dodijeljenih prava na plaćanja u okviru programa jedinstvenih plaćanja / programa osnovnih plaćanja i pogrešno izračunanih plaćanja.  U akreditacijskim kriterijima za agencije za plaćanja ne upućuje se na točnost i valjanost prava na plaćanja. Nadalje, metodologija i smjernice Komisije kojima se uređuje rad tijela za ovjeravanje u pogledu prava na plaćanja nisu cjeloviti.

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
3	Tematsko izvješće br. 9/2014	Je li se dobro upravljalo ulaganjem i potporom za promicanje sektora vina i jesu li vidljivi rezultati u vezi s poticanjem konkurentnosti vina EU-a? (prirodni resursi)	<p>Komisija je tijekom revizije provedene u svrhu praćenja provedbe preporuka ponovno potvrdila da redovito prati iskoristavanje potpore, kako je navela u odgovorima na tematsko izvješće Suda br. 9/2014. Međutim, redovito praćenje tek je prvi pripremni korak prema ispunjenju preporuke Suda.</p> <p>Komisija je uvela odredbe i postupke za provjeru i dokumentiranje razumnosti troškova i financijske održivosti projekata.</p> <p>Komisija obavlja revizije u pogledu usklađenosti sa sustavima upravljanja i kontrole i njihove djelotvornosti.</p> <p>Pojašnjenje određenih zahtjeva (kao što su trajanje, produljenje, kriteriji uspješnosti) i davanje prioriteta novim korisnicima i novim tržištima.</p>	<p>Još nije obavljena procjena učinka i procjena usklađenosti instrumenata ZPP-a. Prvi rezultati očekuju se do 31. prosinca 2018. Još nije obavljena procjena moguće potrebe za dodatnim programom potpora za ulaganja posebno namijenjenom sektoru vina.</p> <p>—</p> <p>Činjenica da je Komisija uvela pojašnjenja i prioritete mogla bi tek djelomično poboljšati stanje jer se time ne sprječava dugotrajna potpora (u razdoblju do pet godina) istim korisnicima u istim ciljnim tržištima u trećim zemljama.</p> <p>Budući da je Komisija odbacila tu preporuku, ne namjerava je provesti u punoj mjeri. Stoga rizici koje je Sud utvrdio u tematskom izvješću br. 9/2014 i dalje postoje.</p>
				<p>Sud je u tematskom izvješću br. 9/2014 utvrdio da mjera promidžbe nije prikladno osmišljena i učinkovito provedena. Promidžbene aktivnosti često se koriste za konsolidaciju tržišta, a ne za osvajanje novih tržišta ili oporavak starih tržišta.</p> <p>Konsolidacija tržišta stalna je potreba za proizvođača vina koji namjerava zadržati svoj tržišni udio. Ovo dovodi do pitanja mogu li takve promidžbene aktivnosti imati održivi učinak bez nepotrebnog oslanjanja na kontinuiranu potporu EU-a. Nadalje, potpora za oglašavanje već poznate komercijalne robne marke ne odgovara prvotnoj svrsi mjere, a to je pružiti potporu tržištu vina, a ne već poznatim robnim markama.</p> <p>Budući da Komisija nije poduzela aktivnosti za provedbu preporuke da ograniči opseg mjere u vezi s prihvatljivošću oglašavanja robne marke, i dalje postoje rizici koje je Sud utvrdio u tematskom izvješću br. 9/2014, tj. da se sredstvima EU-a financiraju operativni rashodi korisnika.</p>

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
			<p>Komisija je uvela odredbe i postupke za pojašnjenje zahtjeva u pogledu prihvatljivosti.</p> <p>Komisija je uvela odredbe za pojašnjenje i postupke kojima se jamči opravdanost i ograničenost popratnih troškova, kao što je Sud preporučio u tematskom izvješću br. 9/2014.</p> <p>Komisija je u skladu s preporukom Suda uvela za države članice poboljšane zahtjeve u pogledu praćenja.</p> <p>Države članice podnijele su izvješća o stanju provedbe svojih programa.</p> <p>Prije odobrenja operativnih programa Komisija je provjerila jesu li u nacionalne strateške planove i operativne programe uvršteni realistični i prikladni ciljevi.</p> <p>Smjernice koje je izradila Komisija doprinose boljem razumijevanju zahtjeva u pogledu okoliša i dobroj praksi koju primjenjuju dionici u području akvakulture.</p> <p>Komisija je zajamčila da za novo programsko razdoblje sve države članice prije donošenja operativnih programa izrade prikladne višegodišnje strateške planove za akvakulturu.</p> <p>Komisija provodi različite mjere kako bi potaknula pojednostavljenje administrativnih postupaka i primjenu relevantnog prostornog planiranja. Ponajprije, na seminarima se omogućuje rasprava o tim temama, kao i razmjena dobre prakse.</p> <p>Poboljšana je usporedivost podataka koje prikuplja Eurostat s podacima koji se prikupljaju s pomoću okvira za prikupljanje podataka. Međutim, nema napretka u pogledu točnosti i potpunosti podataka koje prikuplja Komisija.</p>	<p>Općenita mogućnost da se sredstvima EU-a financira oglašavanje robne marke i dalje postoji, što prema tematskom izvješću Suda br. 9/2014 možda ne odgovara izvornoj svrsi mjere.</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>Sveobuhvatna evaluacija i potrebne prilagodbe još nisu provedeni.</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p>
4	Tematsko izvješće br. 10/2014	Djelotvornost potpore iz Europskog fonda za ribarstvo za akvakulturu (prirodni resursi)		

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
5	Tematsko izvješće br. 22/2014	Postizanje ekonomičnosti: kontrola troškova u vezi s bespovratnim sredstvima za projekte ruralnog razvoja koje financira EU (prirodni resursi)	<p>Komisija je u suradnji s državama članicama izradila dokument pod naslovom „Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development” (Smjernice u pogledu pravila o kontroli i kaznama u ruralnom razvoju). Prilog 1. tog dokumenta sadržava, u skladu s preporukom Suda, kontrolni popis dobre prakse kojim su obuhvaćena glavna područja rizika. Smjernice su stavljene na raspolaganje državama članicama tri mjeseca ranije nego što je to prvotno bilo najavljeno (u prosincu 2014. umjesto u ožujku 2015.).</p> <p>Europska mreža za ruralni razvoj (ENRD) organizira tečajeve osposobljavanja o povezanim pitanjima i svi povezani dokumenti s predavanjima, kao i primjeri dobre prakse, objavljuju se na internetskim stranicama ENRD-a.</p>	<p>Budući da smjernice nisu obvezujući dokument i da postupanje po njima nije obvezno, Komisija ne može znati koliko ih država članica / regija doista upotrebljava za poboljšanje svojih kontrolnih sustava.</p> <p>ENRD je od veljače 2015. do siječnja 2016. organizirao tek tri tečaja osposobljavanja u vezi s razumnošću troškova i pojednostavljenim mogućnostima financiranja. Uzimajući u obzir da je doneseno 118 programa ruralnog razvoja, postoji rizik od toga da će Komisija morati učiniti više kako bi svakoj državi članici / regiji zajamčila priliku za sudjelovanje u takvim tečajevima osposobljavanja.</p> <p>Platforma ENRD-a za razmjenu dobre prakse mogla bi se razviti dodavanjem primjera dobrih administrativnih postupaka kao što su postupci u vezi s razumnošću troškova.</p>
			<p>Komisija provjerava kontrolne sustave u odnosu na popis poznatih rizika i po potrebi traži od država članica da poduzmu korektivne mjere.</p> <p>Provjere se provode u pogledu razumnosti troškova u okviru revizije usklađenosti za svaki predmet u uzorku odjela H4 (GU AGRI) te kao ključna kontrola 7. tijekom ključnih i pomoćnih kontrola u vezi s mjerama ruralnog razvoja u razdoblju 2014. – 2020.</p> <p>Komisija provjerava razumnost troškova kao dio provjere predmeta koja se obavlja na pojedinačnim predmetima tijekom revizija usklađenosti (kontrolni popis za ispitivanje usklađenosti).</p>	



Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
6	Tematsko izvješće br. 23/2014	Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti? (prirodni resursi)	<p>Komisija je uspostavila različite instrumente za rješavanje glavnih uzroka pogrešaka: akcijske planove u državama članicama, smjernice, seminare s predstavnicima upravljačkih tijela i agencija za plaćanja iz svih država članica, osposobljavanje koje provodi ENRD.</p> <p>Komisija provodi različite mjere kako bi smanjila rizik od toga da se ponavljaju prethodni nedostaci i pogreške, primjerice praćenje, osposobljavanje, širenje informacija i obavljanje revizijske aktivnosti u državama članicama.</p> <p>Komisija je već zatražila da države članice povećaju opseg svojih administrativnih kontrola kako bi se njima obuhvatile obveze koje se mogu provjeriti na temelju dokumentiranih dokaza.</p>	<p>Izvješćima o provedbi koja države članice trebaju poslati Komisiji do 30. lipnja 2017. [1] pružit će se prilika Komisiji da dobije ažurirani i detaljniji pregled provedbe programa ruralnog razvoja.</p> <p>Prije podnošenja prijedloga za sljedeće programsko razdoblje Komisija se obvezala na procjenu osmišljavanja politike i kontinuirane potrebe za svakom mjerom potpore na temelju rezultata provedbe programskog razdoblja 2014. – 2020.</p>
7	Tematsko izvješće br. 24/2014	Upravlja li se dobro potporom EU-a za sprječavanje štete i obnavljanje šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda? (prirodni resursi)	<p>Komisija je uvela prikladne alate u okviru procesa odobrenja programa ruralnog razvoja (ponajprije, poboljšanu strategiju, smjernice Komisije o mjerama (tzv. „measure fiches“), kontrolne popise i komunikacijske procese). Tim se alatima omogućuje da Komisija poduzme pravodobne mjere i da države članice naprave potrebne prilagodbe kako bi se otklonili nedostaci u vezi s opisom i opravdanjem potreba za preventivnim mjerama.</p> <p>Iako se potpuni skup kriterija primjenjivih na sve države članice još razvija, Komisija zahtijeva da države članice temelje svoje mjere potpore na nacionalnim procjenama rizika te planovima gospodarenja šumama i planovima za upravljanje katastrofama, koji su prilagođeni posebnim okolnostima u svakoj državi članici.</p> <p>Komisija se u sustavu RAD obvezala da će preporuku provesti do kraja 2018. godine.</p>	<p>Skup osnovnih kriterija, kako je Sud preporučio, za primjenu u cijelom EU-u još nije dovršen / još se razvija.</p>

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
			<p>Komisija je procijenila kontrolne sustave država članica tijekom postupka odobravanja programa ruralnog razvoja koje su države članice donijele za programsko razdoblje 2014. – 2020. i Komisija provodi revizije usklađenosti.</p> <p>Komisija je objavila smjernice i upute kojima se jamči da države članice uspostavljaju vezu između svojih intervencija i strateških ciljeva kao što je sprječavanje požara i prirodnih katastrofa kako je utvrđeno u njihovim planovima za zaštitu šuma.</p> <p>Prilagodba pokazatelja za „potporu na temelju površine” za preventivne mjere.</p>	<p>Evaluacija djelovitnosti mjera još nije provedena zbog činjenice da većina projekata financiranih u okviru novog programskog razdoblja još nije dovršena ili obuhvaćena revizijom.</p> <p>—</p> <p>Komisija je u sustavu RAD potvrdila da se provedba „može dovršiti tek 2019. godine”.</p> <p>Stoga postoji rizik od toga da bi se nedostaci utvrđeni u tematskom izvješću br. 24/2014, koji se odnose na praćenje, mogli nastaviti u razdoblju 2014. – 2020. ako se okvir za praćenje za taj poseban oblik potpore ne poboljša novim predloženim alatima za praćenje, kako je Sud upozorio u zaključcima (odlomak 81.) tematskog izvješća br. 24/2014.</p>
8	Tematsko izvješće br. 1/2014	Djelovitnost projekata javnog gradskog prijevoza koje podupire EU (kohezija)	<p>Obveza utvrđivanja pokazatelja ostvarenja i rezultata po posebnim ciljevima / prioritetima ulaganja / prioritetnim osima, što podrazumijeva uspostavljanje upravljačkih alata za praćenje učinka projekata, na općoj razini, u okviru predmetnog posebnog cilja / prioritete osi.</p> <p>Znatno poboljšanje ogleđa se u tome što su u razdoblju 2014. – 2020. osnovna načela za uvođenje analize troškova i koristi prvi put prenesena i u pravni akt[1], a ne samo u smjernice (vodič za analizu troškova i koristi), te je time njihova primjena postala obvezna.</p> <p>Još jedno poboljšanje mogle bi biti evaluacije provedene u prometnom sektoru za razdoblje 2014. – 2020. uz uvjet da se njima obuhvate i koristi navedene u preporuci Suda.</p>	<p>Komisija je mogla zatražiti pokazatelje rezultata za projekte u području gradskog prijevoza tijekom pregovaračkog procesa, no kako u okviru EFRR-a ne postoje obvezni unaprijed definirani pokazatelji rezultata, takvi pokazatelji nisu utvrđeni u svim operativnim programima koji obuhvaćaju projekte u području gradskog prijevoza. Ne postoje pokazatelji na razini samih projekata, ni pokazatelji povezani s kvalitetom usluge i razinom zadovoljstva korisnika, uporaba anketa o zadovoljstvu korisnika nije sustavna i nije obvezna.</p> <p>U svakom slučaju, sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava ne obuhvaćaju ni stope iskorištenosti ni koristi, niti se te stope i koristi mjere po projektu.</p> <p>Uzimajući u obzir da Uredbom o EFRR-u nisu predviđeni unaprijed definirani pokazatelji rezultata po sektorima, za programsko razdoblje 2014. – 2020. još ne postoje jedinstveni standardi za mjerenje uspješnosti gradskog prijevoza.</p>

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
9	Tematsko izvješće br. 7/2014	Je li Europski fond za regionalni razvoj uspješno podupirao razvoj poduzetničkih inkubatora? (kohezija)	<p>Donošenje procjene broja očekivanih korisnika sada je zakonska obveza. Te procjene dosljedno provjeravaju stručnjaci za neovisnu provjeru kvalitete / stručnjaci IASPERs-a.</p> <p>Bitni elementi obuhvaćeni su novim zakonodavstvom, uključujući <i>ex ante</i> uvjetima koji su stupili na snagu, te ih stručnjaci koji procjenjuju podnesene zahtjeve uzimaju u obzir i analiziraju.</p> <p>Znatno poboljšanje ogleda se u tome što su u razdoblju 2014. – 2020. osnovna načela analize troškova i koristi prvi put sadržana u pravnim aktima (Delegirani akt 480/2014 i COM Provedbena uredba 207/2015), a ne samo u smjernicama (vodič za analizu troškova i koristi).</p> <p>U navedenom programskom razdoblju primjenjuje se sustavniji pristup u pogledu mjerenja uspješnosti na razini operativnih programa uz obvezu uvrđivanja pokazatelja ostvarenja i rezultata za prioritetna ulaganja i posebne ciljeve.</p>	<p>—</p> <p>—</p> <p>U suprotnosti sa zahtjevom iznesenim u preporuci, još se ne provodi mjerenje na razini pojedinačnih projekata.</p> <p>Uzimajući u obzir da Uredbom o EFRR-u nisu predviđeni unaprijed definirani pokazatelji rezultata po sektorima, za programsko razdoblje 2014. – 2020. još ne postoje jedinstveni standardi za mjerenje uspješnosti gradskog prijevoza.</p>
			<p>Poduzetnički inkubatori sufinancirani sredstvima EU-a sada će se osnivati na temelju detaljnih i realističnih poslovnih planova, pri čemu posebnu pažnju treba posvetiti održivosti njihovih neprofitnih inkubacijskih aktivnosti.</p> <p>Kao uvjet za sufinanciranje sredstvima EU-a uvedene su prikladne kvalifikacije osoblja poduzetničkih inkubatora.</p> <p>Poduzetnički inkubatori mogu dobiti potporu u obliku sufinanciranja sredstvima EU-a samo ako njihovi klijenti imaju inovativne poslovne ideje s velikim potencijalom rasta.</p> <p>Komisija je, u najmanju ruku, obavijestila dio država članica o tematskom izvješću Suda br. 7/2017 i preporukama koje su u njemu iznesene.</p> <p>Neki operativni programi sadržavaju odredbe o potrebi obraćanja pozornosti na inkubacijske programe, potrebi praćenja malih i srednjih poduzetnika u ranoj fazi i o zahtjevu da se novoosnovanim poduzetnicima pruži potpora izvedivosti, kao i mentorski programi i osposobljavanje.</p>	<p>—</p> <p>—</p> <p>Nema dokaza da na početku inkubacijskog procesa uvijek postoji detaljan, prilagođeni inkubacijski program, čiju bi provedbu trebalo pratiti, niti da se uvijek procjenjuje postizanje poslovnih ciljeva.</p> <p>Još ne postoje sveobuhvatne smjernice država članica kojima se izričito traži da se svi uvjeti za sufinanciranje poduzetničkih inkubatora sredstvima EU-a, kako je Sud preporučio, uvrste u sve nacionalne operativne programe kojima se predviđa uporaba takvih inkubatora.</p>

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
10	Tematsko izvješće br. 12/2014 Financira li Europski fond za regionalni razvoj djelotvorno projekte kojima se izravno promiče biološka raznolikost u okviru strategije EU-a za biološku raznolikost do 2020.? (kohezija)	<p>Inkubatori mogu ponuditi svoje usluge nerezidentnim društvima, no samo u državi članici koju Komisija navede kao primjer, te tako omogućiti veći učinak inkubacijske potpore na lokalnu poslovnu zajednicu te poboljšati mogućnosti umrežavanja.</p> <p>Komisija preporučuje da poduzetnički inkubatori sufinancirani sredstvima EU-a uspostavljaju sustav praćenja koji se temelji i na poslovnim podatcima koje pružaju njihovi klijenti.</p> <p>Znanje Komisije redovito se ažurira.</p> <p>Komisija dijeli znanja i iskustva poduzetničkih inkubatora s državama članicama.</p> <p>Komisija i Europska agencija za okoliš dovršile su metodološki okvir za mapiranje i procjenu ekosustava i njihovih usluga. Komisija je također objavila smjernice, izvješća i studije s ciljem podupiranja država članica.</p> <p>Komisija je procijenila komplementarnost mjera za promicanje biološke raznolikosti tijekom procesa donošenja sporazuma o partnerstvu i različiti GU-ovi dali su svoj doprinos.</p> <p>Općenito gledajući, praćenje je poboljšano zahvaljujući uspostavi bolje intervencijske logike i dosljednijoj uporabi pokazatelja.</p> <p>Komisija je na sastancima radne skupine obavijestila države članice o preporuci Suda prema kojoj bi trebalo provoditi naknadno praćenje pripremljenih projekata imajući u vidu aktivnu politiku zaštite, osobito u pogledu djelotvorne provedbe posebnih planova zaštite i upravljanja za staništa i vrste.</p>	<p>Ponuda inkubacijskih usluga i nerezidentnim društvima još nije uvjet za sufinanciranje poduzetničkog inkubatora sredstvima EU-a u svim državama članicama.</p> <p>Još ne postoje sveobuhvatne smjernice državama članicama kojima se izričito traži da se svi uvjeti za sufinanciranje poduzetničkih inkubatora sredstvima EU-a, kako je Sud preporučio, uvrste u sve nacionalne operativne programe kojima se predviđa uporaba takvih inkubatora.</p> <p>Uspostava takvih sustava praćenja nije uvjet za sufinanciranje, nego se obavlja na dobrovoljnoj osnovi.</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>Komisija ne prati detaljno operativne programe. Uzimajući u obzir način upravljanja, za to su i dalje odgovorne države članice.</p> <p>Komisija raspravlja s državama članicama o pitanjima u vezi s pripremljenim projektima, no to se u nedovoljnoj mjeri uzima u obzir u smjernicama.</p>	

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
			<p>Uvedene su odredbe u operativnim programima kojima se predviđaju postupci za evaluaciju promjena u okolišu u pogledu staništa i vrsta nakon intervencija.</p> <p>Davanjem smjernica i u okviru rasprava o provedbi projekata u području biološke raznolikosti, u kontekstu radnih skupina o biološkoj raznolikosti, Komisija je savjetovala države članice da primijene pravila EFRR-a u međudjelovanju s drugim fondovima EU-a.</p> <p>Uspostavljen je mehanizam za praćenje potrošnje EU-a u području biološke raznolikosti na temelju relevantnih oznaka rashoda.</p>	<p>—</p> <p>—</p> <p>Još je rano za procjenu cjelovitosti procesa i preciznosti tog mehanizma.</p>
11	Tematsko izvješće br. 20/2014	Je li potpora EFRR-a malim i srednjim poduzecima u području e-trgovine bila djelotvorna? (kohezija)	<p>U operativnim programima uspostavljena je pouzdanija intervjenska logika, uključujući uporabu pokazatelja ostvarenja i rezultata, pri čemu su neki pokazatelji zajednički i unaprijed definirani na razini EU-a.</p> <p>Obveza uspostavljanja sustava praćenja, uključujući informacijski sustav za prikupljanje i objedinjavanje podataka u vezi s pokazateljima. Uz uvjet da pravilno funkcioniraju, ti bi sustavi trebali omogućiti Komisiji dobivanje dosljednih i pouzdanih informacija od država članica o napretku operativnih programa, ne samo u financijskom pogledu, nego i u pogledu uspješnosti. Postoji veća vjerojatnost da će se napredak u postizanju ciljnih vrijednosti mjeriti pravodobno i omogućiti usporedbu tijekom vremena.</p> <p>Pokazateljima za pojedine programe u okviru tematskog cilja 2. mogu se, u relevantnim slučajevima, obuhvatiti ostvarenja i rezultati razvojnih intervencija e-trgovine u okviru programa.</p>	<p>—</p> <p>Potrebno je pružiti daljnje smjernice i provoditi provjere na razini država članica kako bi se zajamčilo da se uspostavljenim sustavima praćenja i informacijskim sustavima dobivaju pouzdani i pravodobni podatci o napretku i uspješnosti operativnih programa.</p> <p>Komisija, kao što je navedeno, nije predložila standardne pokazatelje relevantne za strateške ciljeve EU-a u pogledu e-trgovine.</p>

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
			<p>Komisija je pružila savjete upravljačkim tijelima u pogledu osmišljavanja kriterija odabira u IKT projektima. Cjelokupni ustroj operativnih programa u većoj je mjeri usmjeren na rezultate.</p> <p>Osim toga, Komisija je poduzela mjere koje bi mogle dovesti do smanjenja prepreka aktivnostima prekogranične e-trgovine koje imaju za cilj omogućiti poduzetima za e-trgovinu da iskoriste prilike koje nudi jedinstveno tržište.</p> <p>U području praćenja učinka, od upravljačkih tijela zatraženi su planovi evaluacije.</p> <p>Komisija je zatražila da se u programskom razdoblju 2014. – 2020. uspostave sustavi praćenja, kao i kontrolni sustavi, na razini operativnih programa i na razini država članica. Cilj je omogućiti Komisiji da oslanjanjem na te sustave različite razine i vlastitim nizom kontrola dobije dovoljno jamstvo o tome da su podatci uneseni u sustav praćenja pouzdani i dosljedni.</p> <p>—</p>	<p>—</p> <p>Komisija nije zahtijevala da se u sporazumima o bespovratnim sredstvima definira minimalni skup pouzdanih pokazatelja s povezanim ciljnim vrijednostima.</p> <p>—</p> <p>Nije uveden mehanizam kojim bi se (1) zajamčilo da su plaćanja povezana s uspješnošću i (2) omogućile izmjene plaćanja u slučaju ozbiljne nedovoljne uspješnosti.</p>
12	Tematsko izvješće br. 21/2014	Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uloženi novcem ostvarena je mala vrijednost (kohezija)	<p><i>Ex ante</i> uvjeti uvedeni u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020. i jačanje analize troškova i koristi kao osnovnog načela izvršeni su u zakonske akte.</p>	<p>Postoji povećani rizik od toga da na temelju izmjena Uredbe o općem skupnom izuzeću (GBER) države članice iskoriste priliku za uporabu javnih sredstava za manje, financijski neodržive, zračne luke.</p>
13	Tematsko izvješće br. 13/2014	Potpora EU-a obnovi nakon potresa na Haitiju (vanjsko djelovanje)	<p>Prikladna primjena smjernica za proračunsku potporu objavljenih u rujanu 2012. kojima se uvodi okvir za upravljanje rizicima s mjerama ublažavanja i sustavom ranog upozoravanja.</p> <p>Donošenje i provedba Akcijskog plana za otpornost u zemljama sklonim krizama za razdoblje 2013. – 2020. kojim se naglašava važnost plana za povezivanje pomoći, obnove i razvoja (LRRD) i utvrđivanje ciljeva i ovlasti GU-a ECHO i GU-a DEVCO.</p>	<p>—</p>

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
		<p>Zajedničkim humanitarnim i razvojnim okvirom koncept otpornosti i pristup LRRD-a integriraju se u izradu programa, utvrđivanje i provođenje aktivnosti suradnje subjekata EU-a. Na primjer, u slučaju Haitija na prikladan su način osmišljene tranzicijske strategije i usporodne veze između humanitarne pomoći i razvojne suradnje.</p> <p>GU ECHO i EuropeAid prilagodili su svoje humanitarne alate uključivanjem poglavlja o izlaznim strategijama i LRRD-u.</p> <p>Novim smjernicama za proračunsku potporu objavljenima 2012. godine (nema izmjena 2017. godine) predviđaju se ugovori za izgradnju države koji zemljama nude mogućnosti dobivanja potpore za izgradnju kapaciteta s naglaskom na ključne funkcije upravljanja javnim financijama.</p> <p>Akcijski plan za reformu upravljanja javnim financijama, koji je predviđen na temelju odredbi ugovora za izgradnju države, čini osnovu za praćenje reforme upravljanja javnim financijama, na temelju vremenski utvrđenih referentnih vrijednosti, o kojima se redovito izvješćuje u procjeni prihvatljivosti svakog pojedinog predmeta isplate.</p> <p>Očekivanja u pogledu kratkoročne reforme upravljanja javnim financijama kako bi se sredstva EU-a zaštitila od gubitka, rasipanja i neučinkovitosti izvršena su u tablicu za praćenje upravljanja javnim financijama u smjernicama za proračunsku potporu.</p> <p>Kad je riječ o Haitiju, objavljena je izjava o trostranom dijalogu (parlament – vlada – civilno društvo) radi zajedničkog djelovanja s partnerima na uvođenju kratkoročnih reformi s ciljem zaštite sredstava EU-a.</p> <p>Predložak za plan kontinuiteta poslovanja ažuriran je uključivanjem odredbi o hitnom ponovnom raspoređivanju osoblja.</p>	<p>—</p> <p>Izlazne i tranzicijske strategije nisu u praksi ni formalizirane ni dokumentirane. Primjerice, nisu utvrđeni izlazni kriteriji, nije određen najmanji broj članova osoblja kojim se jamči tranzicija, nije predviđen komunikacijski proces, nisu navedeni pokazatelji na temelju kojih se aktivira izlazak.</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p>	





Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
15	Tematsko izvješće br. 18/2014	Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate (vanjsko djelovanje)	<p>IT modulom EVAL pružaju se neposredne informacije o financijskim resursima potrebnima za evaluaciju. Modulom ROM (praćenje usmjereno na rezultate) pružaju se informacije o tome koji se projekti mogu pratiti u okviru proračuna dodijeljenih izvođačima. Postupcima za raspoređivanje osoblja kao što su WLAD, WLAHQ i OPTIMUS redovito se procjenjuju zahtjevi u pogledu ljudskih resursa i predlažu se odgovarajuće prilagodbe.</p> <p>Utvrđeni su jasni kriteriji odabira za evaluacije kojima se nastoji zajamčiti odgovarajuća pokrivenost relevantnih projekata.</p> <p>Komplementarnost praćenja usmjerenog na rezultate i evaluacija uzima se u obzir u fazi planiranja i u okviru osmišljavanja IT modula EVAL i ROM.</p> <p>GU DEVCO poduzeo je važne korake kako bi poboljšao svoj sustav nadziranja evaluacija i izvješćivanja o njima: analizom evaluacija projekata iz 2015. godine, primjenom IT modula EVAL i popisivanjem ugovora s pomoću usluga za podršku evaluacije (engl. <i>Evaluation Support Services, ESS</i>).</p>	<p>Nije precizno pokazano na koji se način u okviru sustava WLAD, WLAHQ i OPTIMUS jamči raspoređivanje ljudskih resursa, ponajprije između praćenja usmjerenog na rezultate i evaluacija. Nema informacija o povezanom osoblju, kao što se navodi u izvješću Suda.</p> <p>Nema dovoljno dokumentacije o načinu na koji se u delegacijama i na razini sjedišta primjenjuju kriteriji odabira pri utvrđivanju pojedinačnih planova evaluacije (primjera).</p>
			<p>UGovor ESS, koji je dodijeljen tek u prosincu 2016., još je u početnoj fazi. Stoga su potrebne dodatne mjere kako bi se preporuka Suda provela u potpunosti, posebno u pogledu analize razloga za kašnjenja u evaluacijama i mjera koje su donesene kako bi se ta kašnjenja otklonila.</p> <p>Delegacije nisu bile djelotvorne u izradi planova praćenja i evaluacije.</p>	
			<p>Nadziranje evaluacijskih aktivnosti trenutno je u procesu znatnog poboljšanja primjenom ESS ugovora, potpisanog u prosincu 2016.</p> <p>IT modul EVAL uveden je u rujnu 2016. i njegova je uporaba postala obvezna u GU-u DEVCO.</p>	
			<p>Dostupne su ažurirane i temeljite smjernice u pogledu osiguranja kvalitete za praćenje usmjereno na rezultate i evaluacije.</p> <p>IT moduli EVAL i ROM nude funkcije kojima se olakšava temeljiti proces osiguranja kvalitete.</p> <p>Postoje dobro dokumentirani primjeri temeljitog rada GU-a DEVCO i njegovih vanjskih izvođača na jamčenju kvalitete izvješća o praćenju usmjerenom na rezultate.</p> <p>Započela je primjena ESS ugovora uz poboljšanje tablice za procjenu kvalitete. Povezana dokumentacija navedena je u izvješću o početku primjene ugovora.</p>	

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
			<p>Postoje primjeri temeljitog osiguranja kvalitete koje je GU DEVCO primijenio u izvješćima o praćenju usmjerenom na rezultate i evaluacijama. Poboljšan je sustav osiguranja kvalitete, no još je potrebno jasno utvrditi uključenje ESS-a u taj sustav.</p> <p>Izvješća o praćenju usmjerenom na rezultate sustavno provjerava vanjski izvođač, a odobrava ih GU DEVCO.</p> <p>Kad je riječ o evaluacijama, u novi IT alat EVAL ugrađena je obvezna provjera izvješća radi osiguranja kvalitete.</p> <p>Paketom za bolju regulativu i uputama za akcijski dokument naglašava se neophodnost ciljeva u skladu s kriterijima SMART i pokazatelja u skladu s kriterijima RACER, s referentnim (polaznim) vrijednostima i ciljnim vrijednostima.</p> <p>GU DEVCO pokazao je u praksi da poduzima mjere za preispitivanje akcijskih dokumenata u okviru programa kako bi se zajamčila usklađenost s navedenim smjernicama i preporukom Suda.</p> <p>GU DEVCO poboljšao je svoj sustav evaluacije jasnim definiranjem kriterija odabira i jačanjem razumne pokrivenosti projekata i programa (vidi 3. stavak 4. preporuke).</p> <p>Novim akcijskim dokumentima stvara se poveznica između ukupnih ciljeva i očekivanih učinaka i postoje primjeri osmišljavanja jasnih pokazatelja.</p> <p>Okvir za procjenjivanje učinka utvrđen je donošenjem Okvira EU-a za rezultate međunarodne suradnje i razvoja u ožujku 2015., u skladu s Planom za promjenu.</p>	<p>—</p> <p>—</p> <p>Još nije uspostavljen sustavni mehanizam prikupljanja podataka o rezultatima projekata u razdoblju od najmanje tri godine nakon dovršetka projekta kojim bi se jasno pokazao učinak i održivost postignutih rezultata.</p> <p>Još nije pokazano povećanje broja <i>ex post</i> evaluacija koje su potrebne za dokazivanje dugoročnijih rezultata kao što su učinci.</p> <p>GU DEVCO obaviješten je u listopadu 2016. („Preispitivanje strateških evaluacija”) o nedostacima koji se odnose na podatke o rezultatima razvoja i mehanizme stečenih iskustava.</p>

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
		<p>KPU 19. pokazao je 2014. godine znatno povećanje u odnosu na prethodnu godinu, a rastići trend zabilježen je i 2016. godine. Osim toga, poboljšani kriteriji odabira za evaluacije projekata doprinose boljoj reprezentativnosti statističkog skupa i postizanju veće dodane vrijednosti uz uporabu ograničenih resursa.</p> <p>Komisija je na temelju svoje analize zaključila da povećanje broja <i>ex post</i> evaluacija ne bi nužno dovelo do boljih informacija o rezultatima, a izazvalo bi dodatne troškove u uvjetima ograničenih resursa za evaluacije.</p> <p>GU DEVCO poboljšao je svoje kriterije odabira za evaluacije projekata te se povećao broj svih evaluacija (međuevaluacija, završnih evaluacija i <i>ex post</i> evaluacija).</p>	<p>GU DEVCO nije pokazao povećanje broja <i>ex post</i> evaluacija, no postignuta su poboljšanja alternativnim načinima.</p>	
		<p>Izrađen je pregled strateških evaluacija GU-a DEVCO za razdoblje 2006. – 2016. kako bi se doprinijelo ažuriranju politike razvojne suradnje EU-a (završno izvješće iz listopada 2016.).</p> <p>Postoje primjeri u kojima se praćenje provedbe preporuka u razdoblju od jedne godine čini dostatnim za pozitivne rezultate provedbe.</p> <p>Ima slučajeva u kojima se planiraju posebne strateške evaluacije u svrhu praćenja ili se provedba preporuka prati nakon više od jedne godine.</p> <p>Stvaranje radne skupine i uspostava nove dinamike u odjelu GU-a DEVCO za upravljanje znanjem, što vodi stalnim poboljšanjima koja se trebaju ostvariti u godinama koje slijede.</p>	<p>Ne postoji sustavni mehanizam praćenja provedbe akcijskog plana za preporuke iz strateških evaluacija u razdoblju od više od jedne godine, što se odnosi na dokument pod nazivom <i>fiche contradictoire</i>.</p> <p>IT modul EVAL još ne sadržava strateške evaluacije.</p>	
		<p>Na temelju preporuke Suda GU DEVCO izradio je IT modul (EVAL) koji služi kao baza podataka i upravljački alat.</p>	<p>—</p>	

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
16	Tematsko izvješće br. 2/2014	Je li upravljanje povlaštenim trgovinskim dogovorima prikladno? (vlastita sredstva)	<p>GU TRADE izradio je izmijenjenu inačicu priručnika za procjenu učinka trgovine na održivi razvoj. U skladu s politikom GU-TRADE za sve velike trgovinske sporazume provedene su procjene učinka i procjene učinka na održivost.</p> <p>GU TRADE potpisao je ažurirani memorandum o razumijevanju s Eurostatom, kao i administrativni mehanizam sa Zajedničkim istraživačkim centrom za Projekt globalne analize trgovine (EU-GTAP). Eurostat aktivno sudjeluje u međuresornim upravljačkim skupinama za procjene učinka na održivi razvoj.</p> <p>GU TRADE ažurirao je svoje planove evaluacije i na sustavnoj osnovi provodi <i>ex post</i> evaluacije, uključujući procjene gubitka prihoda.</p> <p>GU TRADE podnio je dva izvješća o učincima programa.</p>	—
17	Tematsko izvješće br. 15/2014	Fond za vanjske granice potaknuo je financijsku solidarnost, no potrebno je osigurati bolje mjerene rezultate i povećanu dodanu vrijednost EU-a (pametna i uključiva rast)	<p>Doneseni su zakonski akti koji uključuju relevantne i mjerljive pokazatelje. Uspostavljena su pravila i smjernice za jedinstvenu primjenu i pristup.</p> <p>Organizirane su radionice za države članice, kao i drugi oblici konzularne suradnje.</p> <p>Uspostavljena je platforma za redovitu i pravodobnu razmjenu dokumenata i informacija. Ostvarena su poboljšanja i unaprjeđenja u pogledu suradnje i savjetovanja.</p> <p>Organizirane su različite aktivnosti s ciljem jačanja administrativnih kapaciteta.</p>	<p>Procjenjuje se da će preispitivanje Općeg sustava o povlasticama za zakonodavna tijela, koje je predviđeno pravnom osnovom (članak 40. Uredbe br. 978/2012), biti dovršeno tek krajem lipnja 2018.</p> <p>Potrebno je dovršiti i donijeti određena izvješća i dokumente.</p> <p>Komisija bi trebala nastaviti zajednički rad s državama članicama s ciljem uspostave zajedničkih centara za podnošenje zahtjeva.</p>
				—
				Razmjerenom dobre prakse između država članica poboljšala bi se uporaba Fonda za azil, migracije i integraciju i Fonda za unutarnju sigurnost.

ODGOVORI KOMISIJE

**Tematsko izvješće br. 04/2014: Uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u zajedničku poljoprivrednu politiku tek je djelomično uspješno**

Odobrene konačne verzije drugih planova upravljanja riječnim slivovima kasne te i dalje nisu riješene. Daljnje uključivanje mehanizama u ruralni razvoj još nije riješeno.

*Odgovor: Komisija se slaže da je ocjena drugih planova upravljanja riječnim slivovima i dalje neriješena, ali ipak namjerava poduprijeti izvješće Komisije znatno prije zakonskog roka u prosincu 2018. Međutim, na temelju ad hoc procjene relevantnih dijelova, informacije iz tih planova upravljanja riječnim slivovima učinkovito su upotrijebljene kako bi se osigurala usklađenost s ex ante uvjetima za vodu u programima ruralnog razvoja. Stoga Komisija smatra da su osigurani minimalni uvjeti u pogledu provedbe ODV-a prije dodjele sredstava za ruralni razvoj, tj. određivanja cijene vode, kao i skup kriterija prihvatljivosti za ulaganja u navodnjavanje. Stoga Komisija smatra da je preporuka provedena u pogledu politike ruralnog razvoja.*

Stvarna poboljšanja evaluacije opterećenja za vodu uzrokovanog poljoprivrednim djelatnostima i dalje nisu riješena i već su utvrđeni nedostaci u stvarnim praksama izvješćivanja država članica.

*Odgovor: Komisija potvrđuje da je u tijeku rad na smjernicama za procjenu utjecaja PRR-ova u evaluacijama koje će se predočiti u godišnjim izvješćima za 2019.*

*U to su uključena dva pokazatelja utjecaja za procjenu opterećenja za vodu uzrokovanog poljoprivrednim djelatnostima.*

*Ti će se pokazatelji procijeniti i u ex post evaluacijama PRR-ova za razdoblje 2014.–2020. za koje će biti donesene smjernice.*

**Tematsko izvješće br. 08/2014: Je li Komisija djelotvorno upravljala uključivanjem proizvodno vezane potpore u program jedinstvenih plaćanja?**

Neke države članice nisu na vrijeme Komisiji priopćile osnovne informacije o novim programima za izravna plaćanja čime je oslabljen njezin kapacitet praćenja. Njezine revizije prava na plaćanje pokazuju da ima prostora za poboljšanje.

*Odgovor: kao rezultat nalaza Komisija je promijenila svoj pristup kako bi osigurala veće usmjeravanje na reviziju i potvrdu primijenjenih središnjih izračuna i unutarnjih kontrola. Ta je promjena utjecala na sve revizije pokrenute ili koje će biti pokrenute od druge polovine 2017. Tri su revizije već završene (SE, IT i UK – Škotska). Izvješće o reviziji NAC/2017/002/SE poslano je Europskom revizorskom sudu 20. travnja 2018. Izvješće o reviziji za IT trebalo bi biti poslano ovog mjeseca.*

Na razini Komisije nisu dostupni podaci o povratima koje treba izvršiti na razini država članica u vezi s ispravljanjem pogrešno dodijeljenih prava na plaćanje u okviru programa jedinstvenih plaćanja / programa osnovnih plaćanja i pogrešno izračunatih plaćanja.

*Odgovor: u skladu s pravom Unije države članice moraju izvršiti povrate od korisnika. Štoviše, države članice izvješćuju o tim povratima po korisniku i bez navođenja razloga za utvrđivanje nepravilnosti koja je dovela do pokretanja povrata. (Moguće je da isti korisnik ima nekoliko neusklađenosti u okviru različitih mjera potpore.) Komisija obavlja financijske ispravke za nedostatak dužne pažnje u traženju povrata. Ti se ispravci temelje na analizi upravljanja država članica postupcima povrata koja se bilježi u skladu s pravnim zahtjevima, tj. po korisniku, bez raščlanjivanja različitih razloga za neopravdanu isplatu. Od Europskog revizorskog suda traži se da uzme u obzir okvir utvrđen u primjenjivom zakonodavstvu.*

Mjerila za akreditaciju agencija za plaćanja ne navode točnost i valjanost prava na plaćanje. Nadalje, nepotpune su metodologija i smjernice Komisije kojima se određuje rad tijela za ovjeravanje na pravima na plaćanje.

*Odgovor: mjerila za akreditaciju agencija za plaćanja sastavljaju se bez predviđanja popisa svih vrsta provjera koje se moraju izvršiti. Sastavljena mjerila za akreditaciju općenita su i ne upućuje se ni na jednu mjeru potpore. Istovremeno, zakonodavstvom EU-a jasno je predviđeno da agencije za plaćanje moraju osigurati da je „iznos koji treba isplatiti korisniku u skladu s pravilima Unije” (točka 1.A podtočka i. Priloga I. Uredbi (EU) br. 907/2014). Komisija smatra da je postojeći sustav stabilan i da donosi dobre rezultate, uzimajući u obzir i vrlo nisku stopu pogrešaka za izravna plaćanja (ispod praga značajnosti prema godišnjem izvješću Europskog revizorskog suda za 2016.). Kada je riječ o radu tijela za ovjeravanje, Komisija isto tako smatra da su postojeće smjernice za obveze tijela za ovjeravanje jasne i sveobuhvatne pa je ponuđeni okvir dovoljan.*

Smjernice Komisije ne mogu biti suviše normativne jer su tijela za ovjeravanje kvalificirani revizori koji bi se u skladu s međunarodno priznatim revizijskim standardima pri provođenju ovjeravanja trebali koristiti stručnom prosudbom.

**Tematsko izvješće br. 09/2014: Je li se dobro upravljalo ulaganjem i potporom za promicanje sektora vina i jesu li vidljivi rezultati u vezi s poticanjem konkurentnosti vina EU-a**

Komisijino uvođenje pojašnjenja i prioriteta može tek djelomično poboljšati situaciju jer se njima ne sprječava dugoročna potpora (do pet godina) istim korisnicima na istim ciljanim tržištima u trećim zemljama.

Budući da je odbila preporuku, Komisija je ne namjerava provesti u potpunosti. Stoga rizici koje je utvrdio Europski revizorski sud u tematskom izvješću br. 9/2014 i dalje prevladavaju.

*Odgovor: Komisija smatra da, nakon što subjekt iskoristi potporu za promicanje na tržištu treće zemlje u trogodišnjem i možda petogodišnjem razdoblju, subjekt više nema pravo na potporu za istu aktivnost na istom tržištu, čak ni u sljedećem programskom razdoblju. Taj je koncept jasno objašnjen u dopisu upućenom jednoj državi članici u siječnju i o njemu se raspravljalo u Odboru za vino u ožujku ove godine.*

**Tematsko izvješće br. 22/2014: Postizanje ekonomičnosti: kontrola troškova u vezi s bespovratnim sredstvima za projekte ruralnog razvoja koje financira EU**

Budući da smjernice nisu obvezujući i obavezan dokument koji treba poštovati, Komisija ne može znati koliko ih je država članica ili regija stvarno iskoristilo za poboljšanje svojih sustava kontrole.

Od veljače 2015. do siječnja 2016. održane su ukupno samo tri obuke u organizaciji Europske mreže za ruralni razvoj u vezi s opravdanošću troškova i pojednostavnjenim mogućnostima financiranja. S obzirom na 118 PRR-ova, postoji rizik da će Komisija morati učiniti više kako bi osigurala da je svaka država članica ili regija imala priliku sudjelovati u takvim obukama ili da je u njima sudjelovala.

Platforma Europske mreže za ruralni razvoj za razmjenu dobre prakse mogla bi se razviti dodavanjem primjera dobrih upravnih postupaka, kao što su postupci u vezi s opravdanošću troškova.

*Odgovor: Komisija tu preporuku smatra provedenom. Komisija je navela različite prilike u kojima se s državama članicama raspravlja o predmetnim temama te nedavne izmjene Provedbene uredbe 809/2014. Na zahtjev država članica dokument sa smjernicama o kontrolama i sankcijama ažurirat će se tijekom 2018.*

**Tematsko izvješće br. 23/2014: Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti**

Izvešća o provedbi koja države članice trebaju poslati do 30. lipnja 2017. bit će prilika da Komisija dobije ažurirani i detaljniji pregled provedbe PRR-ova.

*Odgovor: poboljšano godišnje izvješće o provedbi za programe ruralnog razvoja koje će biti predstavljeno 2019. uključivat će više informacija o provedbi PRR-ova.*

Komisija je posvećena ocjeni utemeljenosti politike i kontinuirane potrebe za svakom mjerom potpore na temelju rezultata provedbe programskog razdoblja 2014.–2020. prije nego što ponudi prijedloge za sljedeće programsko razdoblje.

*Odgovor: Komisija se posvetila analiziranju mogućih načina poboljšanja uspješnosti politike ruralnog razvoja kao cjeline. O tome se već počelo razmišljati u kontekstu pripreme Komunikacije Komisije o modernizaciji i pojednostavnjenju ZPP-a.*

**Tematsko izvješće br. 24/2014: Upravlja li se dobro potporom EU-a za sprječavanje štete i obnavljanje šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda**

Dovršetak skupa osnovnih kriterija za cijelu Europsku uniju, prema preporuci Suda, još nije riješen ili je u izradi.

*Odgovor: Komisija je suglasna da je provedba preporuke u tijeku. Komisija je započela savjetovanje sa stručnom skupinom Komisije o šumskim požarima kako bi se utvrdili zajednički kriteriji. Budući da su vrste šuma, izloženost požaru, zemljopisni i klimatski uvjeti te razine opasnosti od požara vrlo različiti unutar EU-a, riječ je o zajedničkoj provedbi u koju su uključene različite službe Komisije i države članice. Čini se da se rezultati mogu očekivati do kraja 2018. Za to je pitanje odgovorna Glavna uprava za okoliš zajedno sa ZIC-om jer su na čelu stručne skupine za šumske požare.*

Evaluacija djelotvornosti mjera još nije obavljena zbog činjenice da većina projekata koji se financiraju u okviru novog programskog razdoblja još nije dovršena ili revidirana.

*Odgovor: Komisija je tu preporuku smatrala provedenom. Mjere koje je poduzela Komisija, uključujući, među ostalim, tekuće revizije sukladnosti sustava kontrole država članica te praćenje akcijskih planova o utvrđenim slabostima, smatraju se djelotvornima. Cilj je tih mjera otkloniti sve poznate poteškoće u provedbi mjera, a trajat će do kraja trenutnog programskog razdoblja. Stoga konačna procjena djelotvornosti tih mjera još nije moguća.*

Komisija je u RAD-u potvrdila da se njegova provedba „može dovršiti tek 2019.“.

Stoga postoji rizik da bi slabosti utvrđene u tematskom izvješću br. 24/2014 u pogledu nadzora mogle i dalje postojati u razdoblju 2014.–2020. ako novi predloženi alati za nadzor još nisu poboljšali okvir za nadzor za tu potporu, kao što se Sud pribojavao u zaključcima (odlomak 81.) tematskog izvješća br. 24/2014.

*Odgovor: poboljšano godišnje izvješće o provedbi za programe ruralnog razvoja koje će biti predstavljeno 2019. uključivat će više informacija o provedbi mjere u skladu sa specifičnim ciljevima.*

### **Tematsko izvješće br. 01/2014: Djelotvornost projekata javnog gradskog prijevoza koje podupire EU**

Komisija je možda tražila pokazatelje rezultata za projekte gradskog prijevoza u pregovaračkom postupku, no s obzirom na to da u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj nema unaprijed utvrđenih obveznih pokazatelja rezultata, nisu svi OP-ovi koji imaju projekte gradskog prijevoza utvrdili takve pokazatelje.

Nema pokazatelja na razini samih projekata ni pokazatelja povezanih s kvalitetom usluga i razinom zadovoljstva korisnika, upotreba anketa o zadovoljstvu korisnika nije sustavna ni obvezna.

*Odgovor: pokazatelji rezultata uključeni u programe za razdoblje 2014.–2020. odabrani su uzimajući u obzir probleme koji se trebaju riješiti programom, smjer željene promjene i stanje koje treba postići (cilj). Stoga je moguće da, ako je opći cilj složenih intervencija, uključujući ograničena ulaganja u gradski prijevoz, bila energetska učinkovitost ili smanjenje emisija čestica, upravljačka tijela nisu odabrala pokazatelj rezultata koji se izravno odnosi na upotrebu gradskog prijevoza jer nije bio relevantan za ciljeve programa. Time se pomoglo i ograničiti administrativno opterećenje povezano s traženjem sufinanciranja.*

Svi projekti pri prijavi za dodjelu sredstava EU-a imaju vlastite pokazatelje. Načini njihova uključivanja prepušteni su odluci država članica i ovisе o nacionalnim pristupima. Primjene projekata otkrivaju mnogo informacija o očekivanim ostvarenjima projekata (smanjenja emisija stakleničkih plinova i kvaliteta zraka na lokalnoj razini, smanjenje zagušenja, smanjenje trajanja putovanja i nezgoda te ostali vanjski učinci u prometnom sektoru).

Komisija smatra da su mjere na razini EU-a razmjerne. Stoga se „anketa o zadovoljstvu korisnika“ preporučuje za projekte u kojima na temelju predviđanja potražnje i analize troškova i koristi postoji stvarna potreba za nadzorom takvih aspekata kako bi se osigurala optimalna upotreba infrastrukture i gospodarska održivost projekta. Za projekte povezane, primjerice, s modernizacijom postojećih tramvajskih usluga na postojećim rutama gdje već postoji dovoljna potražnja postojanje ankete o zadovoljstvu korisnika može se smatrati pretjeranim.

U svakom slučaju, u ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava nisu uključene ni stopa iskorištenosti ni prednosti, niti se one mjere po projektu.

S obzirom na nedostatak unaprijed utvrđenih pokazatelja rezultata u propisima Europskog fonda za regionalni razvoj po sektorima, i dalje nema jedinstvenih standarda za mjerenje uspješnosti gradskog prijevoza za programsko razdoblje 2014.–2020.

*Odgovor: obveze nadzora država članica odnose se na razinu prioritetne osi. Načini takvog nadzora prepušteni su odluci država članica jer se informacije mogu prikupljati od korisnika ili iz evaluacija utjecaja koje omogućuju upravljačka tijela. Druga mogućnost može biti učinkovitija, posebno za projekte gradskog prijevoza, osobito ako se u jednom gradu provodi više projekata koje financira EU.*

I dalje nema mjerenja na razini pojedinih projekata, a to se traži u preporukama.

S obzirom na nedostatak unaprijed utvrđenih pokazatelja rezultata u propisima Europskog fonda za regionalni razvoj po sektorima, i dalje nema jedinstvenih standarda za mjerenje uspješnosti gradskog prijevoza za programsko razdoblje 2014.–2020.

*Odgovor: sustav praćenja osmišljen je kako bi omogućio mjerenje na razini programa. Skup unaprijed određenih pokazatelja uključen je u pravnu osnovu radi mjerenja napretka na razini ostvarenja, ali zakonodavna tijela nisu odlučila o takvom prijedlogu na razini pokazatelja rezultata. Međutim, takvi pokazatelji rezultata mogli su biti predloženi kao pokazatelji rezultata za pojedine programe, no njihovo objedinjavanje na razini EU-a nije bilo moguće zbog razlika u definicijama pokazatelja. Ovaj je pristup razmjeran u kontekstu činjenice da se rezultati mjerenja projekata gradskog prijevoza mogu mijenjati od grada do grada čak i unutar države članice.*



**Tematsko izvješće br. 07/2014: Je li Europski fond za regionalni razvoj uspješno podupirao razvoj poduzetničkih inkubatora?**

Nema dokaza o tome da proces inkubacije uvijek počinje podrobnim, prilagođenim inkubacijskom programom čija se provedba prati niti da se postizanje poslovnih ciljeva uvijek ocjenjuje.

I dalje ne postoje sveobuhvatne smjernice upućene državama članicama, kojima se izričito traže svi uvjeti za sufinanciranje poduzetničkih inkubatora sredstvima EU-a, kako preporučuje Europski revizorski sud, i koje treba staviti u sve nacionalne OP-ove kojima se predviđa upotreba takvih inkubatora.

*Odgovor: države članice upoznate su s tematskim izvješćem br. 7/2014. i s preporukama koje ono sadržava. Komisija je savetovala da bi neki operativni programi trebali sadržavati odredbe o potrebi posvećivanja pažnje inkubacijskim programima, potrebi praćenja malih i srednjih poduzeća u prvim godinama i zahtjevu za davanje potpore održivosti, programa mentorstva i učenja novoosnovanim poduzećima.*

U okviru zajedničkog upravljanja Komisija nadzire provedbu programa, ali ne i pojedinih projekata. Nacionalna tijela odgovorna su za odabir onih projekata za potporu koji najbolje pridonose ciljevima predmetnog programa i za zahtjev potencijalnom korisniku za pripremu detaljnog, prilagođenog inkubacijskog programa za svako trgovačko društvo klijenta. Stoga bi trebala uvesti odgovarajuće ugovorne obveze za korisnike u ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava, koje osiguravaju da će se željena ostvarenja i rezultati postići odabranim aktivnostima.

Komisija je izradila sveobuhvatan skup tematskih vodiča u vezi s provedbom tematskog cilja 1. o jačanju istraživanja i inovacije, uključujući: inovacije usluga, kreativne industrije, povezivanje sveučilišta i regionalnog rasta, inkubatore utemeljene na inovacijama, povezivanje pametnog i održivog rasta pametnom specijalizacijom. Komisija ih je u velikoj mjeri promicala, a dostupni su na adresi: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>.

Ti su tematski vodiči preporučeni i za daljnje čitanje u Smjernicama za ex ante uvjete za europske strukturne i investicijske fondove, dio II., i savjetovano je slijediti ih u savjetodavnoj ulozi Komisije pri praćenju odbora relevantnih operativnih programa.

Nuditi inkubacijske usluge i nerezidentnim društvima i dalje nije uvjet za sufinanciranje poduzetničkih inkubatora sredstvima EU-a u svim državama članicama.

I dalje ne postoje sveobuhvatne smjernice upućene državama članicama, kojima se izričito traže svi uvjeti za sufinanciranje poduzetničkih inkubatora sredstvima EU-a, kako preporučuje Europski revizorski sud, i koje treba staviti u sve nacionalne OP-ove kojima se predviđa upotreba takvih inkubatora.

*Odgovor: Komisija smatra da inkubatori mogu svoje usluge nuditi i nerezidentnim društvima, ali samo u državama članicama koje Komisija spominje kao primjer, čime se omogućuje veći utjecaj inkubacijske potpore na lokalnu poslovnu zajednicu i poboljšavaju mogućnosti umrežavanja.*

Uspostavljanje takvih sustava nadzora nije uvjet za sufinanciranje, već se traži na dobrovoljnoj osnovi.

*Odgovor: u okviru zajedničkog upravljanja strukturnim fondovima ne postoji pravna osnova na temelju koje bi Komisija izričito zahtijevala uključivanje ove sastavnice u postupak izrade. Komisija preporučuje da poduzetnički inkubatori sufinancirani sredstvima EU-a uspostave sustav nadzora utemeljen i na poslovnim podacima koje izrađuju podržani klijenti.*

**Tematsko izvješće br. 12/2014: Financira li Europski fond za regionalni razvoj djelotvorno projekte kojima se izravno promiče biološka raznolikost u okviru strategije EU-a za biološku raznolikost do 2020.?**

Komisija ne nadzire detaljno OP-ove. S obzirom na način upravljanja, to ostaje odgovornost na razini država članica.

*Odgovor: Komisija nadzire provedbu operativnih programa s pomoću sredstava koje joj omogućuju povezane uredbe: odbora za praćenje, godišnjeg i završnog izvješća o provedbi, godišnjeg preglednog sastanka.*

Komisija raspravlja o problemima pripremnih projekata s državama članicama, ali to se ne razmatra dovoljno u dokumentima o smjernicama.

*Odgovor: Komisija ističe da su relevantni dokumenti o smjernicama objavljeni prije tematskog izvješća uoči pripreme operativnih programa u državama članicama. Komisija će osigurati da se problem na odgovarajući način razmotri u dokumentima o smjernicama za višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2020.*



Još je rano za ocjenu cijelog procesa i prema tome točnosti mehanizma.

*Odgovor: financijski podaci prema kategorijama troškova, uključujući s ponderiranjem bioraznolikosti, dostupni su javnosti u katalogu na portalu otvorenih podataka Europskog strukturnog i investicijskog fonda. Nije moguće provesti ex post analizu i tako ocijeniti točnost metodologije praćenja bioraznolikosti prije izvršenja većeg dijela proračuna.*

**Tematsko izvješće br. 20/2014: Je li potpora Europskog fonda za regionalni razvoj malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine bila djelotvorna?**

Potrebne su daljnje upute i provjere na razini država članica kako bi se osiguralo da uspostavljeni sustavi nadzora i informacija daju pouzdane i pravovremene podatke o napretku i uspješnosti OP-ova.

*Odgovor: na temelju članka 50. Uredbe o zajedničkim odredbama države članice moraju podnijeti godišnje izvješće o provedbi svih programa za programsko razdoblje 2014.–2020. Ta izvješća, među ostalim, uključuju informacije o zajedničkim pokazateljima i pokazateljima za pojedine programe te o kvantificiranim ciljnim vrijednostima. Komisija obavlja temeljitu ocjenu informacija sadržanih u tim izvješćima, a u slučaju nedoumica o pouzdanosti i pravovremenosti podataka, izvješća se vraćaju državama članicama radi izmjene.*

Nadalje, Komisija i države članice obavljaju revizije pouzdanosti podataka o uspješnosti. Nepouzdana podaci smatrat će se slabošću u sustavu upravljanja i nadzora i mogu dovesti do financijskih ispravaka. Komisija je 2017. provela devet revizija o pouzdanosti podataka. Budući da provedba tek počinje, Komisijine revizije bile su usmjerene na stvaranje sustava za prikupljanje i izvješćivanje o podacima o uspješnosti. Kao rezultat toga, revizije se mogu smatrati preventivnim naporima Komisije u izgradnji kapaciteta. Tijela za reviziju izvijestit će i o slabostima u pouzdanosti podataka o uspješnosti u okviru svojeg rada i pruženog godišnjeg jamstva nakon što provedba uznapreduje.

Kako je navedeno, Komisija nije predložila standardne pokazatelje mjerodavne za strateške ciljeve EU-a o e-trgovini.

*Odgovor: u razdoblju 2014.–2020. upotreba „zajedničkih pokazatelja” postala je obvezna gdje je to bilo relevantno. Razvoj e-trgovine u malim i srednjim poduzećima tek je jedna moguća vrsta intervencije u okviru promjena informacijske i komunikacijske tehnologije. Ograničena potpora država članica toj vrsti intervencije u prethodnom programskom razdoblju nije opravdala uspostavu „zajedničkog pokazatelja” za ovo područje. Za razdoblje nakon 2020. Komisija će ispitati moguće načine poboljšanja skupa pokazatelja za programe, osobito razvoj „zajedničkih pokazatelja”. Međutim, u tim operativnim programima, kojima se financira razvoj e-trgovine u malim i srednjim poduzećima, moglo se postaviti posebne pokazatelje relevantne za intervenciju. Komisija je pregovarala o pokazateljima kao dijelu operativnih programa i na kraju ih je donijela.*

Komisija nije zahtijevala utvrđivanje minimalnog skupa snažnih pokazatelja s povezanim ciljevima u ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava.

*Odgovor: u okviru zajedničkog upravljanja Komisija nadzire provedbu programa, ali ne i pojedinih projekata. Nacionalna tijela odgovorna su za odabir onih projekata za potporu koji najbolje pridonose ciljevima predmetnog programa. Stoga bi trebala uvesti odgovarajuće ugovorne obveze za korisnike u ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava, koje osiguravaju da će se željena ostvarenja i rezultati postići odabranim aktivnostima kako bi se dosegli ciljni pokazatelji na razini prioriteta / operativnog programa.*

**Tematsko izvješće br. 21/2014: Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uložnim novcem ostvarena je mala vrijednost**

Postoji povećani rizik da će s izmjenom Uredbe o općem skupnom izuzeću države članice iskoristiti priliku i upotrijebiti javno financiranje za manje, financijski neodržive zračne luke.

*Odgovor: Komisija smatra da promjene u zakonodavstvu o državnoj potpori nemaju izravnog učinka na to kako se sufinanciranje EU-a dodjeljuje u okviru kohezijske politike.*

**Tematsko izvješće br. 18/2014: Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate**

Nedostaje dokumentacija o tome kako su delegacije primijenile kriterije za odabir pri uspostavi pojedinih planova evaluacije (primjeri) te kako su primijenjeni na razini sjedišta.

*Odgovor: Komisija je suglasna s tom ocjenom i trenutačno poduzima mjere za poboljšanje tog aspekta planiranja evaluacije.*

S obzirom na to da je dodijeljen tek u prosincu 2016., ugovor ESS-a i dalje je u početnoj fazi. Stoga su potrebni daljnji naponi za cjelovitu provedbu preporuke Suda, osobito u pogledu analize razloga za kašnjenje evaluacija i mjera koje su donesene kako bi se ono riješilo. Nedostatak učinkovitosti pri isporuci planova praćenja i evaluacije delegacija.

*Odgovor: doista, rad ESS-a i dalje je u početnoj fazi. Kako je već pokazano, već se provode daljnje analize i korektivne mjere: uspješna suradnja s delegacijama EU-a i jedinicama sjedišta omogućila je prikupljanje 85 operativnih planova evaluacije (koji zamjenjuju plan praćenja i evaluacije) za 2018. sa stopom odgovora od 91 % od 93 delegacije EU-a s kojima je kontaktirano. Funkcija kodiranja operativnog plana evaluacije već je dostupna u EVAL-u od kraja ožujka 2018. ESS će u EVAL-u kodirati sve operativne planove evaluacije za 2018., dok će operativni plan evaluacije za 2019. izravno kodirati delegacije i jedinice. Nova funkcija olakšat će analizu i praćenje evaluacija koje obavljaju delegacije i jedinice u sjedištima.*

Sustavni mehanizam prikupljanja podataka o rezultatima programa najmanje tri godine nakon njihova dovršetka još nije uveden kako bi jasno pokazao utjecaj i održivost ostvarenih rezultata.

Tek se treba pokazati povećanje udjela ex post evaluacija koje su potrebne za prikaz dugoročnih rezultata kao što su utjecaji.

Slabosti u podacima o rezultatima razvoja i mehanizmima iskustava prijavljene su Glavnoj upravi za međunarodnu suradnju i razvoj u listopadu 2016. („Revizija strateških evaluacija”).

*Odgovor: Komisija najprije nije prihvatila tu preporuku te i dalje nije s njome suglasna.*

*Kada je riječ o povećanju udjela ex post evaluacija, Komisija smatra da sustavna ex post evaluacija programa nije troškovno učinkovita u smislu korisnosti pruženih informacija. Informacije o dugoročnim rezultatima intervencija uključene su u strateške evaluacije koje obavlja Komisija, a koje omogućuju bolji pregled utjecaja intervencija na određenom zemljopisnom ili tematskom području.*

*Evaluacije slijede zahtjeve nove komunikacije iz 2013. „Jačanje temelja pametnog donošenja propisa – poboljšanje evaluacije” (COM(2013) 686 final) i Smjernica za bolju regulativu objavljenih 19. svibnja 2015., čiji su ciljevi, među ostalim, promicati „kulturu evaluacije” u Komisiji, primijeniti načelo „prvo evaluacija”, kako je navedeno u zajedničkoj politici evaluacije Glavne uprave za međunarodnu suradnju i razvoj i Europske službe za vanjsko djelovanje, povećati transparentnost procesa evaluacija i upotrebu njihovih rezultata. Komisija je 2016. nastavila stavljati naglasak na poboljšanje planiranja i provedbe evaluacije projekata: pokrenuta su dva glavna alata (planovi praćenja i evaluacije te modul evaluacije), a sklopljen je i ugovor s vanjskim timom za podršku.*

Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj nije pokazala povećanje ex post evaluacija premda su poboljšanja ostvorena na druge načine.

*Odgovor: Komisija je u svojem prvom odgovoru prihvatila tu preporuku pod uvjetom da daljnja analiza pokaže da je povećanje u ex post evaluacijama bilo učinkovito i korisno. Provedena analiza dovela je do zaključka da povećanje udjela ex post evaluacija ne bi nužno dovelo do boljih informacija o rezultatima, jer informacije možda ne bi stigle u najboljem trenutku za odlučivanje, a zasigurno bi imale svoju cijenu.*

*U skladu s preporukom Europskog revizorskog suda i nakon ove analize, Komisija je suglasna da je bilo potrebno poboljšanje logike evaluacija projekata i programa: odabir u svakoj fazi (u sredini programskog razdoblja, u završnoj fazi i ex post) unutar cijelog okvira nacionalnog programa, uzimajući u obzir i druge instrumente izvješćivanja (okvir rezultata) i ciljeve evaluacija (ravnoteža između odgovornosti i učenja). Poduzete su mjere u tom pogledu.*

*Informacije o dugoročnim rezultatima intervencija uključene su u strateške evaluacije koje obavlja Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj, a koje omogućuju bolji pregled utjecaja intervencija na određenom zemljopisnom ili tematskom području.*

Ne postoji sustavni mehanizam praćenja akcijskih planova za preporuke strateških evaluacija dulje od jedne godine kada je riječ o dokumentu „fiche contradictoire”.

IT modul EVAL još ne uključuje strateške evaluacije.

*Odgovor: premda se „fiche contradictoire”, uz iznimke, prati tek nakon godine dana, Komisija želi istaknuti da je praćenje i iskorištavanje rezultata evaluacije dugoročan proces koji izlazi izvan okvira službenog instrumenta „fiche contradictoire”. To obuhvaća sudjelovanje u postupcima donošenja programa i odluka u kojima bi trebale biti uključene informacije o evaluaciji.*

## PRILOG 3.3.

## PREPORUKE DRŽAVAMA ČLANICAMA

Broj tematskog izvješća	Naslov tematskog izvješća	Broj i područje / sažetak preporuke državi članici
1/2017	Potrebni su dodatni naponi kako bi se uspostavljanjem mreže Natura 2000 iskoristio njezin puni potencijal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. a) i (b) Postizanje potpune provedbe direktiva o prirodi</li> <li>2. (a), (b) i (c) Financiranje i prikazivanje troškova mreže Natura 2000</li> <li>3. (a) i (c) Mjerenje rezultata postignutih u okviru mreže Natura 2000</li> </ol>
2/2017	Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.: potrošnja je usmjerena na prioritete strategije Europa 2020., ali potrebni su sve složeniji mehanizmi za mjerenje uspješnosti	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. (a) Pružanje financijskih informacija za praćenje</li> <li>4. Prestanak uporabe nepotrebnih pokazatelja pojedinih programa</li> <li>5. Jamčenje da se prikupljaju podatci koji su bitni za utvrđivanje učinaka intervencija u okviru EFRR-a</li> </ol>
3/2017	Nezaposlenost mladih – donose li politike EU-a promjene?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Upravljanje očekivanjima utvrđivanjem realističnih i ostvarivih ciljeva i ciljnih vrijednosti te procjenjivanje nedostataka i analiza tržišta prije uvođenja programa</li> <li>2. Uspostava odgovarajućih strategija informiranja javnosti kako bi se odredili konkretni i mjerljivi godišnji ciljevi te utvrdili glavni izazovi i akcijski planovi za njihovo rješavanje.</li> <li>3. Izrada cjelovitog pregleda troškova provedbe programa „Garancija za mlade” i raspoređivanje povezanih mjera prema prioritetima</li> <li>4. Jamčenje da se ponude smatraju kvalitetnima samo u slučajevima u kojima su u skladu s profilom sudionika i potražnjom na tržištu rada i u kojima vode do održive integracije na tržište rada</li> <li>5. poboljšanje sustava praćenja i izvješćivanja u svrhu redovitog pružanja kvalitetnih podataka kako bi se doprinijelo osmišljavanju politika za mlade koje su u većoj mjeri utemeljene na dokazima</li> </ol>
6/2017	Odgovor EU-a na izbjegličku krizu: pristup na temelju „žarišnih točaka”	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Slanje stručnjaka na teren</li> </ol>
8/2017	Sustav EU-a za kontrolu u području ribarstva: potrebno je uložiti dodatne napore	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. (a) Poboljšanje pouzdanosti informacija o ribarskim flotama</li> <li>2. (c) Bolje praćenje mjera upravljanja ribarstvom</li> <li>3. (a), (b) i (c) Povećanje pouzdanosti podataka o ribarstvu</li> <li>4. (a), (c) i (d) Poboljšanje inspekcijskih pregleda i sankcija</li> </ol>
10/2017	Potporu EU-a mladim poljoprivrednicima potrebno je bolje usmjeriti kako bi se potaknula djelotvorna generacijska obnova	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poboljšanje intervencijske logike jačanjem procjene potreba i postavljanjem ciljeva koji ispunjavaju kriterije SMART</li> <li>2. Bolje usmjeravanje mjera</li> <li>3. 2. i 3. alineja – Poboljšanje sustava za praćenje i evaluaciju</li> </ol>

Broj tematskog izvješća	Naslov tematskog izvješća	Broj i područje / sažetak preporuke državi članici
12/2017	Provedba Direktive o vodi za piće: kvaliteta vode i pristup vodi u Bugarskoj, Mađarskoj i Rumunjskoj poboljšali su se, no i dalje postoje znatne potrebe za ulaganjima	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Zahtijevanje da planovi za postizanje određene razine smanjenja gubitka vode postanu dio kriterija odabira za sve projekte u vezi s vodovodnom infrastrukturom kojima se omogućuje ispunjavanje nacionalnih ciljnih vrijednosti</li> <li>5. (a) i (b) Jamčenje da se naknadama za vodu omogućuje održivost vodovodne infrastrukture i, po potrebi, razmatranje mogućnosti dodjeljivanja financijske potpore ili drugih oblika potpore kućanstvima za koja trošak vodnih usluga prekoračuje razinu cjenovne prihvatljivosti</li> </ol>
13/2017	Jedinstveni Europski sustav upravljanja željezničkim prometom: može li se politička odluka provesti u djelo?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procjena troškova uvođenja Europskog sustava upravljanja željezničkim prometom</li> <li>2. Povlačenje nacionalnih signalno-sigurnosnih sustava iz uporabe</li> <li>3. Poslovni argumenti za upravitelje infrastrukture i željezničke prijevoznike na pojedinačnoj razini</li> <li>6. (a) Usklađivanje nacionalnih planova uvođenja te praćenje i osiguravanje provedbe</li> <li>8. (a) i (b) Bolje usmjeravanje financijskih sredstava EU-a</li> </ol>
16/2017	Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. (b) države članice trebale bi utvrditi kako će se u okviru pravila EU-a postići i pratiti koordinacija, komplementarnost i sinergija između programa ruralnog razvoja i drugih programa te kako će se o njima izvješćivati</li> </ol>
18/2017	Jedinstveno europsko nebo: kultura je promijenjena, ali nije ostvareno jedinstveno nebo	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Jamčenje potpune neovisnosti i kapaciteta nacionalnih nadzornih tijela</li> </ol>
19/2017	Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. (a), (b), (c) i (d) Države članice trebale bi odluke o neprovođenju provjere koju je preporučio određeni sustav za upravljanje rizikom uvjetovati prethodnim ili neposrednim odobrenjem nadređene osobe, uključiti provjere u svoje elektroničke sustave puštanja robe u promet, obavljati <i>ex post</i> provjere o tome ispunjavaju li trgovci uvjete za oslobođenje od carina za pošiljke male vrijednosti te izraditi istražne planove za suzbijanje zlouporabe takvog oslobođenja</li> </ol>

## PRILOG 3.4.

## PRACENJE PROVEDBE PRJAJŠNIH PREPORUKA ZA PITANJA U VEZI S USPJEŠNOŠĆU

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014.	<p><b>1. preporuka:</b></p> <p>potrebno je bolje uskladiti strategiju EU-a s razdobljem VFO-a, posebno u pogledu vremenskog okvira i prioriteta. Time bi se doprinijelo tome da se zajamči uspostava odgovarajućih mehanizama praćenja i izvješćivanja, čime bi se Komisiji olakšalo djelotvorno izvješćivanje o doprinosu proračuna EU-a strategiji koju EU provodi. Komisija bi zakonodavcu trebala podnijeti odgovarajuće prijedloge za rješavanje tog pitanja.</p>			X				
	<p><b>2. preporuka:</b></p> <p>političke ciljeve strategije Europa 2020. na visokoj razini potrebno je preneti u korisne operativne ciljeve za rukovoditelje. Komisija bi u pogledu strategije koja će naslijediti strategiju Europa 2020. zakonodavcu trebala predložiti sljedeće:</p> <p>(a) politički ciljevi visoke razine trebali bi se odražavati u ciljevima na razini EU-a</p> <p>(b) navedeni ciljevi na razini EU-a trebali bi se u sporazumima o partnerstvu i programima prenijeti u operativne ciljeve na razini država članica te bi takva povezanost trebala biti propisana i za programe kojima Komisija izravno upravlja.</p>					X		
	<p><b>3. preporuka:</b></p> <p>potrebno je što prije moguće staviti veći naglasak na rezultate. Komisija bi zakonodavcu trebala predložiti sljedeće:</p> <p>(a) države članice trebale bi u svoje sporazume o partnerstvu i programe uključiti kvantificirane rezultate koji se žele postići financijskim sredstvima</p> <p>(b) svi sporazumi o partnerstvu i programi trebali bi obuhvaćati zajedničke pokazatelje rezultata koji su, kad je to moguće, jednaki za različite fondove i koji su osmišljeni kako bi se njima pratio napredak na lokalnoj razini te na razini država članica i EU-a</p> <p>(c) okvir uspješnosti (uključujući sve pričuve za uspješnost) trebao bi se u što je većoj mjeri moguće temeljiti na tim zajedničkim pokazateljima rezultata.</p>						X	



## POGLAVLJE 4.

**Prihodi**

## SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	4.1.–4.4.
Kratak opis prihoda	4.2.–4.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	4.4.
Pravilnost transakcija	4.5.
Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica sustava unutarnje kontrole	4.6.–4.20.
Broj zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima i dalje je općenito nepromijenjen	4.7.–4.8.
Komisija je nastavila provoditi svoj višegodišnji plan provjere BND-a i ostvarila napredak u procjeni utjecaja globalizacije na nacionalne račune	4.9.–4.11.
Postoje nedostaci u načinu na koji države članice upravljaju tradicionalnim vlastitim sredstvima	4.12.–4.16.
Nedovoljno praćenje uvoznih tokova doprinijelo je dugotrajnosti postupka za djelotvornu zaštitu prihoda EU-a	4.17.
Postoje nedostaci u provjerama vlastitih sredstava od PDV-a	4.18.–4.19.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	4.20.
Zaključak i preporuke	4.21.–4.23.
Zaključak	4.21.
Preporuke	4.22.–4.23.
Prilog 4.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za prihode	
Prilog 4.2. – Broj važećih zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31.12.2017.	
Prilog 4.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka u vezi s prihodima	

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

4.1. U ovom su poglavlju izneseni nalazi Suda povezani s prihodima, koji se sastoje od *vlastitih sredstava* i ostalih prihoda. U **okviru 4.1.** nalazi se detaljan prikaz prihoda za 2017. godinu.

Okvir 4.1. – Prihodi – detaljan prikaz za 2017. godinu

(u milijardama eura)

<b>Vlastita sredstva od bruto nacionalnog dohotka</b> 56 % 78,4	<b>Tradicionalna vlastita sredstva</b> 15 % 20,4	<b>Vlastita sredstva od poreza na dodanu vrijednost</b> 12 % 16,6	
	<b>Doprinosi i povrati povezani sa sporazumima i programima Unije</b> 9 % 12,2	<b>Višak iz prethodne godine</b> 5 % 6,4	
		<b>Ostali prihodi</b> 1 % 2,1	<b>Novčane kazne i zatezne kamate</b> 2 % 3,6
	<b>Ukupni prihodi za 2017. <sup>(1)</sup></b>		

<sup>(1)</sup> Ovaj iznos predstavlja stvarne proračunske prihode EU-a. Iznos od 136,2 milijarde eura prikazan u izvještaju o financijskom rezultatu izračunan je po načelu nastanka poslovnog događaja.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Kratak opis prihoda**

4.2. Većina prihoda (83 %) potječe iz triju kategorija vlastitih sredstava:

- (a) **vlastitih sredstava od bruto nacionalnog dohotka (BND-a)**, koja čine 56 % prihoda EU-a te kojima se proračun EU-a uravnotežuje nakon što se izračunaju prihodi iz svih drugih izvora. Svaka država članica daje razmjerni doprinos koji se temelji na njezinu BND-u <sup>(1)</sup>
- (b) **tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS)**, koja čine 15 % prihoda EU-a. Sastoje se od carinskih pristojbi na uvoz (20,3 milijarde eura) i pristojbi na proizvodnju šećera (0,1 milijarda eura). Obje vrste pristojbi prikupljaju države članice. U proračun EU-a uplaćuje se 80 % ukupnog iznosa, a ostalih 20 % države članice zadržavaju za pokrivanje troškove prikupljanja
- (c) **vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)**, koja čine 12 % prihoda EU-a. Doprinosi u okviru tih vlastitih sredstava računaju se na temelju jedinstvene stope <sup>(2)</sup> koja se primjenjuje na usklađene osnovice za procjenu PDV-a država članica.

4.3. Prihodi uključuju i iznose dobivene iz drugih izvora. Najvažniji su od tih izvora doprinosi i povrati koji proizlaze iz sporazuma i programa Unije <sup>(3)</sup> (9 % prihoda EU-a), višak iz financijske godine 2016. (5 % prihoda EU-a) te novčane kazne i zatezne kamate (2 % prihoda EU-a).

<sup>(1)</sup> Prvotni doprinos računa se na temelju prognoze BND-a. Razlike između prognoziranog i završnog BND-a usklađuju se tijekom sljedećih godina te utječu na raspodjelu vlastitih sredstava među državama članicama, a ne na ukupni prikupljeni iznos.

<sup>(2)</sup> Snižena stopa udjela PDV-a u visini od 0,15 % primjenjuje se na Njemačku, Nizozemsku i Švedsku, dok za ostale države članice ta stopa iznosi 0,3 %.

<sup>(3)</sup> Uglavnom je riječ o vraćanju neupotrijebljenih sredstava iz različitih fondova u području kohezije i prirodnih resursa (6,6 milijardi eura) i odobrenju računovodstvene dokumentacije Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (1,3 milijarde eura).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Opseg revizije i revizijski pristup**

4.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s prihodima ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 55 naloga Komisije za povrat sredstava <sup>(4)</sup>, koji je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve izvore prihoda
- (b) jesu li u *godišnjim izvješćima o radu* Glavne uprave za proračun (GU za proračun) i Eurostata prikazane informacije o pravilnosti prihoda koje su općenito u skladu s rezultatima do kojih je došao Sud
- (c) sustave Komisije za:
  - (i) jamčenje da su podatci država članica o BND-u i PDV-u primjeren temelj za izračunavanje doprinosa od vlastitih sredstava te sustave za izračun i ubiranje tih doprinosa <sup>(5)</sup>
  - (ii) upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima i jamčenje da države članice imaju djelotvorne sustave za prikupljanje točnih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava i njihovo stavljanje na raspolaganje
  - (iii) upravljanje novčanim kaznama i sankcijama
  - (iv) izračun iznosa koji proizlaze iz korektivnih mehanizama.
- (d) računovodstvene sustave za tradicionalna vlastita sredstva <sup>(6)</sup> u trima odabranim državama članicama (Češkoj Republici, Njemačkoj i Nizozemskoj) <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Nalog za povrat dokument je u kojem Komisija evidentira iznose koje treba naplatiti.

<sup>(5)</sup> Polazište Suda bili su usuglašeni podatci o BND-u i usklađena osnovica PDV-a koje su pripremile države članice. Sud nije izravno ispitao statistiku i podatke koje su pružile Komisija i države članice.

<sup>(6)</sup> Za potrebe revizije koju je obavio Sud upotrebljavali su se podatci iz računovodstvenih sustava za tradicionalna vlastita sredstva posjećenih država članica. Sud nije mogao obaviti reviziju neprijavljene uvezene robe ili robe koja je izmahnula carinskom nadzoru.

<sup>(7)</sup> Te tri države članice odabrane su s obzirom na visinu njihova doprinosa.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**PRAVILNOST TRANSAKCIJA**

4.5. **Prilog 4.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Ni u jednoj od 55 ispitanih transakcija nije postojala pogreška.

**ISPITIVANJE GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O RADU I DRUGIH SASTAVNICA SUSTAVA UNUTARNJE KONTROLE**

4.6. Kao što je objašnjeno u odlomku 4.4., Sud je odabrao i ispitao niz sustava. Primjedbama u nastavku ne dovodi se u pitanje opće mišljenje Suda o pravilnosti prihoda EU-a (vidi poglavlje 1.), nego se ističe u kojim je područjima moguće dodatno poboljšati izračun i ubiranje prihoda.

**Broj zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima i dalje je općenito nepromijenjen**

4.7. Kada Komisija utvrdi slučajeve moguće neusklađenosti s uredbama o vlastitim sredstvima<sup>(8)</sup>, takve podatke označi „otvorenima” i podložnima izmjenama. Za slučajeve koji se odnose na BND ili PDV taj se postupak naziva izražavanjem zadržki, a za slučajeve koji se odnose na tradicionalna vlastita sredstva predmetni se postupak naziva otvaranjem pitanja.

4.8. Općenito govoreći, broj zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima i dalje je nepromijenjen (vidi **prilog 4.2.**). Komisija tek treba utvrditi utjecaj tih zadržki i otvorenih pitanja na proračun EU-a, uzimajući u obzir informacije koje trebaju dostaviti države članice.

<sup>(8)</sup> Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (SL L 168, 7.6.2014., str. 39.) i Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 od 26. svibnja 2014. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske Unije (SL L 168, 7.6.2014., str. 29.).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Komisija je nastavila provoditi svoj višegodišnji plan provjere BND-a i ostvarila napredak u procjeni utjecaja globalizacije na nacionalne račune**

4.9. Komisija je nastavila provoditi svoj višegodišnji plan provjere BND-a u državama članicama. Tim se provjerama ispituje jesu li postupci kojima se države članice služe za sastavljanje nacionalnih računa usklađeni sa sustavom ESA 2010. <sup>(9)</sup> te jesu li podatci o BND-u pouzdani, iscrpni i usporedivi <sup>(10)</sup>.

4.10. Komisija je za sve države članice izrazila zadržke u vezi s BND-om u pogledu procesa njegova sastavljanja <sup>(11)</sup> kako bi se zajamčilo da države članice pri izračunu vlastitih sredstva od BND-u od 2010. nadalje uzmu u obzir rezultate aktivnosti koje je obavila Komisija. Komisija planira dovršiti ciklus provjere tijekom 2019.

4.11. Prošle je godine Sud istaknuo da bi Komisija trebala provesti dodatne aktivnosti kako bi se procijenio mogući učinak globalizacije na nacionalne račune <sup>(12)</sup>. Komisija je tijekom 2017. ostvarila napredak u tom području. Uspostavila je niz projektnih i radnih skupina u čiji su rad uključeni nacionalni stručnjaci, uvela je sustav ranog upozoravanja za prepoznavanje slučajeva premještanja imovine za istraživanje i razvoj, zatražila od država članica da ispune upitnike o međunarodnim aktivnostima te je planirala izraditi bazu studija slučaja o multinacionalnim poduzećima.

**4.11.** *Komisija je 2018. nastavila intenzivno raditi u suradnji s državama članicama. Osobito valja naglasiti pokretanje pokusne vježbe skupine multinacionalnih poduzeća (MNE) čiji je cilj do kraja tekućeg ciklusa provjere BND-a dosegnuti razuman stupanj razumijevanja pouzdanosti evidentiranja globalizacijskih pitanja u podacima o BND-u.*

<sup>(9)</sup> ESA (Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa) 2010. najnoviji je međunarodno usklađeni računovodstveni okvir EU-a. Upotrebljava se za izradu sustavnog i detaljnog opisa gospodarstva. Vidi Uredbu (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (SL L 174, 26.6.2013., str. 1.).

<sup>(10)</sup> Vidi članak 5. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1287/2003 od 15. srpnja 2003. o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama (Uredba o BND-u) (SL L 181, 19.7.2003., str. 1.).

<sup>(11)</sup> Takve se zadržke izražavaju kad je riječ o nekoj od faza procesa. Komisija ih je izrazila kako bi mogla zaključiti aktualnu provjeru, ali istodobno zadržati mogućnost izmjene podataka država članica o BND-u.

<sup>(12)</sup> Vidi odlomke 4.10. – 4.13. i 4.23. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Postoje nedostaci u načinu na koji države članice upravljaju tradicionalnim vlastitim sredstvima**

4.12. Svaka država članica Komisiji podnosi mjesečni izvještaj o carinskim pristojbama i pristojbama na proizvodnju šećera koje je naplatila (računi A) te tromjesečni izvještaj o utvrđenim pristojbama koje još nisu naplaćene (računi B).

4.13. Sud je ispitao prikupljanje tradicionalnih vlastitih sredstava u Češkoj Republici, Njemačkoj i Nizozemskoj. Analiza koju je proveo Sud usmjerena je na: sastavljanje računa A, postupke prikupljanja sredstava prikazanih u računima B te praćenje mjera poduzetih u vezi sa zahtjevima OLAF-a.

4.14. Sud nije utvrdio nikakve ozbiljnije probleme u sastavljanju računa A u Češkoj Republici i Njemačkoj. Međutim, u Nizozemskoj nije bilo moguće pravilno procijeniti pouzdanost izvještaja o računima A i B jer carinski informatički sustavi nisu omogućili da Sud utvrdi revizijski trag u vezi s povezanim transakcijama.

4.15. U trima posjećenim državama članicama Sud je uočio nedostatke u upravljanju računima B. Ti nedostaci uglavnom se odnose na prisilnu naplatu carinskih dugova. Riječ je o problemu koji se javio u više navrata i na koji je Komisija upozorila u svojim izvješćima o inspekcijama. Slični nedostaci utvrđeni su prethodnih godina u drugim državama članicama<sup>(13)</sup> (vidi **prilog 4.3**).

**4.14.** U Komisijinim inspekcijskim provjerama opetovano se postavljalo pitanje nepostojanja revizijskog traga u Nizozemskoj i u tijeku je njegovo praćenje. Nizozemska nadležna tijela u postupku su uvođenja informatičkog sustava kojim će se stvarati revizijski trag u povezanim transakcijama.

**4.15.** Komisija pregledava račun B u svakoj svojoj inspekcijskoj provjeri tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS). Na računu te prirode (skup nezajamčenih i/ili osporenih slučajeva) neminovno postoje nedostaci. Zbog toga će Komisija nastaviti pregledavati račun B u svakoj svojoj inspekcijskoj provjeri.

<sup>(13)</sup> Vidi odlomak 4.15. godišnjeg izvješća Suda za 2016., odlomak 4.18. godišnjeg izvješća Suda za 2015., odlomak 4.22. godišnjeg izvješća Suda za 2014., odlomak 2.16. godišnjeg izvješća Suda za 2013. te odlomke 2.32. i 2.33. godišnjeg izvješća Suda za 2012. godinu.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.16. U tematskom izvješću br. 19/2017 Sud je upozorio na ozbiljne nedostatke i propuste koji upućuju na zaključak da države članice ne provode carinske provjere na djelotvoran način<sup>(14)</sup>. U tom su izvješću istaknuti i znatni rizici koji proizlaze iz umanjivanja vrijednosti robe kojom se elektronički trguje sa zemljama izvan EU-a. Ti rizici mogu umanjiti vrijednost tradicionalnih vlastitih sredstava koja se stavljaju proračunu EU-a na raspolaganje<sup>(15)</sup>.

**Nedovoljno praćenje uvoznih tokova doprinijelo je dugotrajnosti postupka za djelotvornu zaštitu prihoda EU-a**

4.17. Nakon što je 2011. zatražila od Ujedinjene Kraljevine da uvede profile rizika za umanjeno prikazivanja vrijednosti tekstila i obuće uvezenih iz Kine, Komisiji je trebalo više od sedam godina za pokretanje postupka zbog povrede obveza<sup>(16)</sup>. Djelomičan je razlog u tome što Komisija nedovoljno prati podatke o uvozu i nedovoljno analizira neuobičajene obrasce, kao što su preusmjerenja robe među različitim državama članicama, i razloge njihova nastanka (vidi **okvir 4.2.**).

## ODGOVORI KOMISIJE

**4.16.** Vidjeti odgovore Komisije u Tematskom izvješću br. 19/2017.

Nadalje, Komisija je 31. svibnja 2018. donijela Provedbenu odluku Komisije o kriterijima financijskog rizika (FRC) i standardima za robu puštenu u slobodni promet. U Odluci o kriterijima financijskog rizika (FRC) Komisija i države članice usuglasile su zajednički pristup na razini EU-a i skup pravila kojima će ujednačeno rješavati pitanje financijskih rizika.

**4.17.** U području tradicionalnih vlastitih sredstava Komisija pokreće postupak zbog povrede obveza tek kada ima čvrste dokaze da stalna praksa ili propust određene države članice dovode do gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava. Nakon što je Komisija u ožujku 2017. prikupila čvrste dokaze koji ukazuju na to da su tradicionalna vlastita sredstva izgubljena zbog izostanka djelovanja Ujedinjene Kraljevine, poduzela je odlučne i brze radnje koje su dovele do pokretanja postupka zbog povrede obveza. U studenome 2014. Ujedinjena Kraljevina uvela je dodatne pristojbe u skladu sa zahtjevom iz 2011. kojim je od država članica zatražena uspostava posebnih profila rizika od umanjivanja vrijednosti. Tek kada je Ujedinjena Kraljevina 2015. otkazala i povukla te iznose s računa B, Komisija je imala zakonite razloge za provođenje detaljnije istrage o tom pitanju i stoga ga je uključila u svoju sljedeću inspekcijsku provjeru tradicionalnih vlastitih sredstava u studenome 2016. Dok se bavio tim pitanjem u razdoblju do ožujka 2017., OLAF je kontaktirao i u 11 navrata službeno upozorio nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine da trebaju poduzeti radnje u odnosu na umanjivanje vrijednosti.

U skladu s Carinskim zakonikom Unije (CZU) Komisija do kraja 2020. očekuje detaljnije podatke o uvozu. Time će se omogućiti i šira upotreba tehnologija rudarenja podataka u svrhu pružanja podrške državama članicama u unapređenju aktivnosti nadzora.

<sup>(14)</sup> Vidi osobito odlomke VI. – IX. tematskog izvješća br. 19/2017 „Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a”.

<sup>(15)</sup> U ožujku 2018. Sud je počeo provoditi reviziju o tome radi li EU na traženju rješenja za izazove koje e-trgovina donosi u pogledu PDV-a i carinskih pristojbi.

<sup>(16)</sup> Riječ je o glavnoj mjeri izvršenja koju Komisija može poduzeti u slučajevima u kojima države članice ne primjenjuju zakonodavstvo EU-a.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Okvir 4.2. – Umanjivanje vrijednosti tekstila i obuće uvezenih iz Kine: procjenjuje se da je zbog neuvođenja zatraženih profila rizičnosti u Ujedinjenoj Kraljevini došlo do znatnih gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava**

Komisija je još 2007. upozorila države članice na rizik od prijevара u vezi s uvozom tekstila i obuće podrijetlom iz Kine. Potom je 2011. zatražila od država članica da uvedu profile rizika za takvu uvezenu robu. Ostale države članice naposljetku su ispunile taj zahtjev. Slijedom toga, znatan dio prometa tom nezakonito uvezenom robom preusmjeren je u Ujedinjenu Kraljevinu.

OLAF je proveo istragu o utvrđivanju vrijednosti tekstila i obuće koji su u razdoblju 2015. – 2017. uvezeni iz Kine u Ujedinjenu Kraljevinu. Zaključak je istrage bio da je zbog umanjivanja vrijednosti te uvezene robe u razdoblju 2013. – 2016. došlo do mogućeg gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava u iznosu od 1,6 milijardi eura.

GU za proračun obavio je 2017. dvije inspekcijske provjere u Ujedinjenoj Kraljevini, izvijestivši da ta zemlja nije poduzela dovoljne mjere za ublažavanje rizika od umanjivanja vrijednosti takve uvezene robe.

Naposljetku, u ožujku 2018. Komisija je protiv Ujedinjene Kraljevine pokrenula postupak zbog povrede obveza slanjem službene opomene. Ta je mjera poduzeta jer Ujedinjena Kraljevina nije provela odgovarajuće mjere za ublažavanje rizika od carinskih prijevара u vidu umanjivanja vrijednosti robe te je odbila staviti proračunu EU-a na raspolaganje carinske pristojbe čije je plaćanje izbjegnuto.

Iznos tradicionalnih vlastitih sredstava čije je plaćanje izbjegnuto u razdoblju 2013. – 2017. procjenjuje se na 2,2 milijarde eura, na što se mogu primijeniti i zatezne kamate. Umanjivanje vrijednosti takve uvezene robe može utjecati i na izračun vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a, kao i na izračun pojedinačnih doprinosa ostalih država članica.

## ODGOVORI KOMISIJE

**Okvir 4.2. – Umanjivanje vrijednosti tekstila i obuće uvezenih iz Kine: procjenjuje se da je zbog neuvođenja zatraženih profila rizičnosti u Ujedinjenoj Kraljevini došlo do znatnih gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava**

Komisija je nakon primitka izvješća OLAF-a objavljenoga u ožujku 2017. poduzela odlučne i brze radnje kako bi utvrdila iznos izgubljenih tradicionalnih vlastitih sredstava i potaknula Ujedinjenu Kraljevinu da poduzme brze radnje kako bi spriječila daljnje gubitke i stavi na raspolaganje procijenjeni iznos umanjivanja tradicionalnih vlastitih sredstava uslijed svojeg propusta. Uz dvije inspekcijske provjere tradicionalnih vlastitih sredstava provedene u svibnju i studenome 2017. GU za proračun uputio je Ujedinjenoj Kraljevini i dva pisma upozorenja 24. ožujka 2017. i 28. srpnja 2017. Nakon spomenutih opetovanih upozorenja Komisija je u ožujku 2018. protiv Ujedinjene Kraljevine pokrenula postupak zbog povrede obveza.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Postoje nedostaci u provjerama vlastitih sredstava od PDV-a**

4.18. Za izračun usklađene osnovice PDV-a svaka država članica dijeli svoje ukupne neto prihode od PDV-a svojom ponderiranom prosječnom stopom<sup>(17)</sup>. Države članice određuju ponderirane prosječne stope na temelju podataka iz nacionalnih računa. Budući da je ponderirana prosječna stopa nazivnik razlomka, ona uvelike utječe na izračun usklađene osnovice za procjenu PDV-a, a time i na izračun doprinosa država članica.

4.19. Komisija provjerava ponderirane prosječne stope koje države članice prikažu u svojim izvještajima o PDV-u. Sud je procijenio provedbu tih provjera i utvrdio da ima prostora da se dodatno formalno utvrdi procjena rizika koja je temelj pristupa Komisije kontrolama. Povrh toga, nije postojala standardizirana dokumentacija kojom bi se dokazalo koje su aktivnosti obavljene te su prikupljeni tek ograničeni dokazi o tome da su se podatci iz nacionalnih računa upotrebljavali za izračune koji su usklađeni s podacima prikupljenima iz drugih izvora (na razini država članica ili EU-a). Jednako tako, nije postojao nikakav postupak za izražavanje zadržki u vezi s PDV-om o ponderiranim prosječnim stopama u slučajevima u kojima bi Komisija utvrdila znatne nedostatke u sastavljanju nacionalnih računa država članica.

**Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja**

4.20. Informacije prikazane u godišnjim izvješćima za 2017. koja su objavili GU za proračun i Eurostat potvrđuju opažanja i zaključke Suda. Drugu godinu zaredom GU za proračun izrazio je *zadržku* o vrijednosti tradicionalnih vlastitih sredstava koje je prikupila Ujedinjena Kraljevina, i to zbog toga što ta zemlja nije stavila proračunu EU-a na raspolaganje carinske pristojbe na uvoz tekstila i obuće čije je plaćanje izbjegnuto (vidi **odlomak 4.17.** i **okvir 4.2.**)<sup>(18)</sup>.

**4.19.** Komisija provodi analizu rizika i bilježi svoj rad pri svakoj inspekcijskoj provjeri uzimajući u obzir specifične različite zakonodavne i administrativne situacije u pojedinim zemljama. Iskustvo je Komisije da nema značajne razlike između podataka iz nacionalnih računa upotrijebljenih za izračun ponderirane prosječne stope i podataka iz nacionalnih publikacija s jedne strane te podataka iz Eurostatove baze podataka s druge strane.

U odnosu na zadržke o nacionalnim računima trenutačno nije izričito predviđeno izražavanje zadržke u odnosu na „izračun ponderirane prosječne stope” u slučaju da se nacionalni računi smatraju nepouzdanima. No usprkos tome sadašnji postupak ne sprječava izražavanje takve zadržke. U pravilu, procjena mogućih implikacija otvorenih zadržki u vezi s BND-om treba se provesti pojedinačno u trenutku inspekcijske provjere PDV-a.

<sup>(17)</sup> Uredba Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 od 29. svibnja 1989. o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (SL L 155, 7.6.1989., str. 9.).

<sup>(18)</sup> Računovodstvena obrada tog problema usklađena je s računovodstvenim pravilima EU-a. Stoga iznos tradicionalnih vlastitih sredstava u financijskim izvještajima za 2017. nije priznat kao potraživanje (vidi bilješku 2.6.1.1. uz konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju Europske unije).



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## ZAKLJUČAK I PREPORUKE

## Zaključak

4.21. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške za prihode nije bila značajna. Ispitani sustavi povezani s prihodima bili su općenito djelotvorni. Ključne unutarnje kontrole nad tradicionalnim vlastitim sredstvima koje je Sud procijenio na razini Komisije i u određenim državama članicama bile su djelomično djelotvorne (vidi **odlomke 4.12. – 4.17.**).

## Preporuke

4.22. U **prilogu 4.3.** prikazani su nalazi praćenja provedbe četiriju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2014. godinu. Komisija je te četiri preporuke provela u većoj mjeri.

4.23. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2017. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

*Tradicionalna vlastita sredstva*

- **1. preporuka:** do kraja 2020. potrebno je poboljšati praćenje uvoznih tokova, uključujući širu primjenu tehnika rudarenja podataka radi analize neuobičajenih obrazaca i razloga njihova nastanka, te poduzeti hitne mjere kako bi se zajamčilo da se na raspolaganje stavljaju točni iznosi tradicionalnih vlastitih sredstava.

*Vlastita sredstva od PDV-a*

- **2. preporuka:** do kraja 2019. potrebno je preispitati postojeći kontrolni okvir i kvalitetnije dokumentirati njegovu primjenu pri provjeri toga jesu li države članice točno izračunale ponderirane prosječne stope koje su primijenjene za dobivanje usklađenih osnovica PDV-a.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija u skladu s Carinskim zakonikom Unije do kraja 2020. očekuje detaljnije podatke o uvozu. Time će se omogućiti i šira upotreba tehnologija rudarenja podataka u svrhu pružanja podrške državama članicama u unapređenju aktivnosti nadzora. Nadalje, OLAF je u tom pogledu poduzeo niz istražnih radnji koje su još uvijek u tijeku u više država članica. Kad je riječ o zatvorenim istragama kao i slučaju umanjene vrijednosti u Ujedinjenoj Kraljevini i radnjama koje su općenito poduzete po tom pitanju 2017., dodatne informacije u kratkim su crtama iznesene u izvješću OLAF-a za 2017.

Komisija prihvaća preporuku.

Suglasna je preispitati postojeći kontrolni okvir za izračun ponderirane prosječne stope. U tu svrhu Komisija će dodatno uskladiti svoju radnu dokumentaciju i primjenjivati usklađeni kontrolni popis za provjeru ponderirane prosječne stope PDV-a.

Komisija također prihvaća u svakom pojedinom slučaju preispitati učinak zadržke u vezi s BND-om na osnovicu PDV-a i ažurirati zadržke u vezi s PDV-om u skladu s rezultatom tog preispitivanja.

## PRILOG 4.1.

## REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PRIHODE

	2017.	2016.
<b>VELIČINA I SASTAV UZORKA</b>		
Ukupan broj transakcija	55	55
<b>PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA</b>		
Procijenjena stopa pogreške	0,0 %	0,0 %
Gornja granica pogreške	0,0 %	
Donja granica pogreške	0,0 %	

## PRILOG 4.2.

BROJ VAŽEĆIH ZADRŠKI U VEZI S BND-om<sup>(1)</sup> I PDV-om TE OTVORENIH PITANJA O TRADICIONALNIM VLASTITIM SREDSTVIMA PO DRŽAVAMA ČLANICAMA NA DAN 31.12.2017.

Država članica	Zadrške u vezi s BND-om (stanje na dan 31.12.2017.)	Zadrške u vezi s PDV-om (stanje na dan 31.12.2017.)	„Otvorena pitanja” u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (stanje na dan 31.12.2017.)
Belgija	0	3	30
Bugarska	0	4	4
Češka Republika	0	0	3
Danska	0	6	17
Njemačka	0	7	13
Estonija	0	1	0
Irska	0	12	11
Grčka	5	9	25
Španjolska	0	6	30
Francuska	0	5	20
Hrvatska	2	1	2
Italija	0	5	20
Cipar	0	1	3
Latvija	0	1	1
Litva	0	0	5
Luksemburg	0	4	2
Mađarska	0	0	12
Malta	0	0	2
Nizozemska	0	5	53
Austrija	0	4	5
Poljska	0	1	12
Portugal	0	0	16
Rumunjska	0	2	20
Slovenija	0	0	4
Slovačka	0	0	6
Finska	0	4	9
Švedska	0	4	2
Ujedinjena Kraljevina	0	7	27
<b>UKUPNO NA DAN 31.12.2017.</b>	<b>7</b>	<b>92</b>	<b>354</b>
UKUPNO NA DAN 31.12.2016.	2	95	335

Izvor: Europski revizorski sud.

<sup>(1)</sup> Ova tablica sadržava samo zadrške u vezi s BND-a u pogledu transakcija (koje se odnose na sastavljanje pojedinačnih komponenti nacionalnih računa određene države članice). Osim njih, u svim državama članicama postoje i važeće zadrške u vezi s BND-om u pogledu procesa njegova sastavljanja (vidi odlomak 4.10.), koje se odnose na prikupljanje podataka od 2010. nadalje (osim za Hrvatsku, za koju se odnose na razdoblje od 2013. nadalje).

## PRILOG 4.3.

## PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PRIHODE

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostajni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014.	1. <b>preporuka:</b> potrebno je poduzeti mjere tijekom sljedećeg ciklusa provjere radi smanjenja broja godina koje će biti obuhvaćene zadržkama na kraju ciklusa		X					Komisija uviđa da broj godina obuhvaćenih zadržkama na kraju ciklusa provjere može biti znatan. Osim izražavanja zadržki Komisija je u ovom ciklusu već u ranoj fazi počela određivati mjere za poboljšanje kvalitete podataka o BND-u. Time bi se trebalo pridonijeti smanjenju učinka nadolazećih zadržki na iznos doprinosa koji trebaju uplatiti u proračun EU-4.
	2. <b>preporuka:</b> potrebno je poduzeti mjere za smanjenje učinka izmjena koje su dostavile države članice.		X					Nacionalna statistička tijela dobrovoljno pristaju na zajedničku politiku revizije i obvezuju se na njezinu postupnu provedbu s ciljem pružanja dosljednije statistike korisnicima. Dogovorenim smjernicama predviđeno je da bi države članice trebale staviti na raspolaganje rezultate sljedećih revizija referentnih vrijednosti koje će se provesti 2019. i 2024. U odnosu na BND za potrebe vlastitih sredstava Komisija od država članica traži dostavu najnovijih podataka o kvaliteti.
	3. <b>preporuka:</b> potrebno je poboljšati postojeće smjernice za revizije poslije carinjenja i potaknuti države članice da ih provedu		X					Komisija je osnovala projektnu skupinu država članica koja će nastaviti utvrđivati rane potrebe za postizanje zajedničkog pristupa i stavljati na raspolaganje dodatne smjernice. Usprkos tome, skupina je zaključila da opseg tog pitanja izlazi izvan okvira vodiča za reviziju carina, osobito u odnosu na pravne posljedice.
	4. <b>preporuka:</b> potrebno se pobrinuti da države članice imaju odgovarajuće računovodstvene sustave za evidentiranje stavki u računima B i potaknuti države članice da unaprijede svoje upravljanje stavkama u tim računima, primjerice, da ih redovito pregledavaju kako bi se zajamčilo da starije stavke budu na odgovarajući način ažurirane ili otpisane.		X					Komisija će nastaviti pregledavati račun B u svakoj inspeksijskoj provjeri tradicionalnih vlastitih sredstava koju provodi te će osigurati da države članice imaju odgovarajuće računovodstvene sustave i da su starije stavke otpisane odnosno da je njihovo daljnje prikazivanje na računu B osnovano.

## POGLAVLJE 5.

**Konkurentnost za rast i zapošljavanje**

## SADRŽAJ

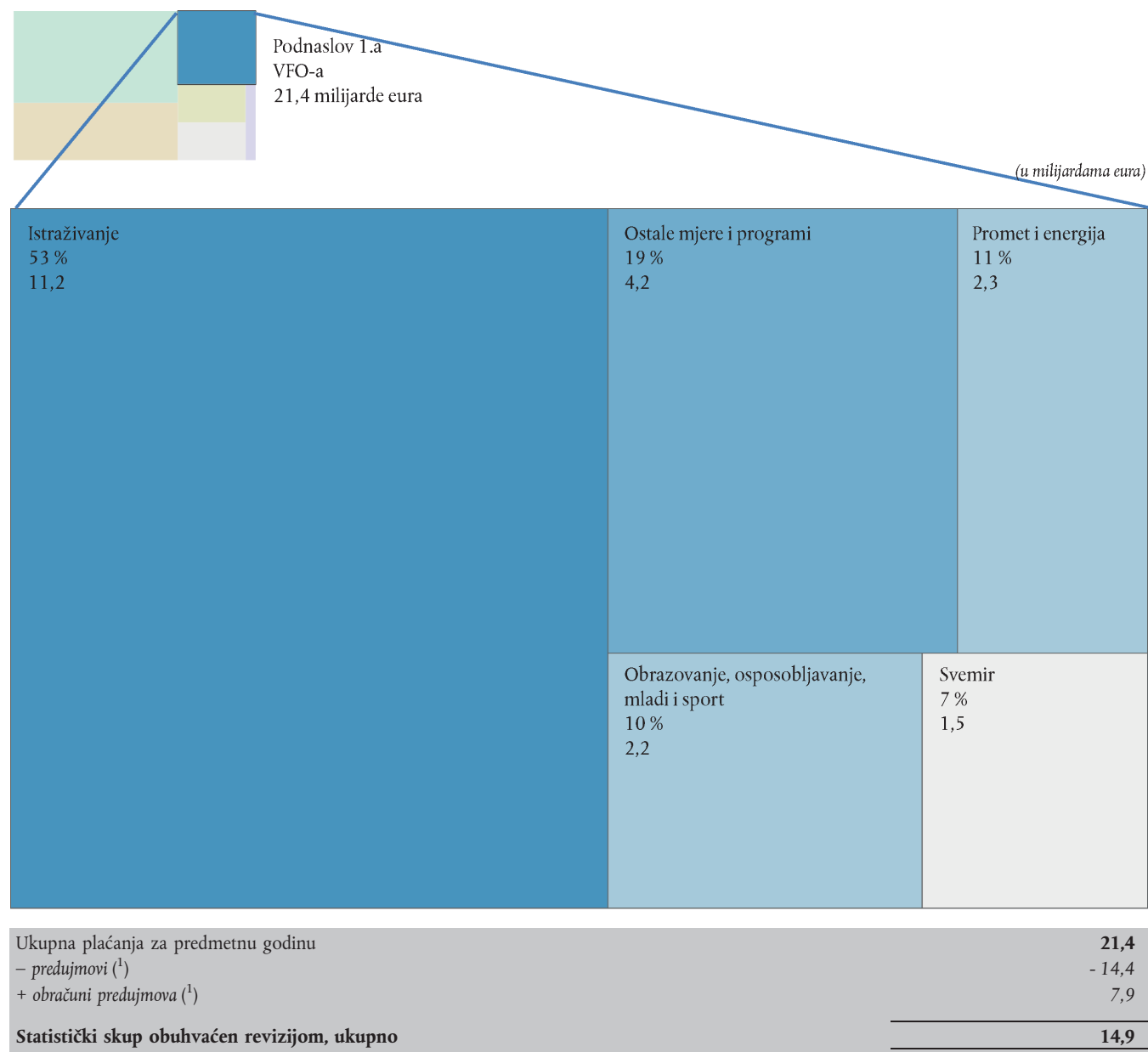
	<i>Odlomak</i>
Uvod	5.1.–5.6.
Kratak opis područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	5.2.–5.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	5.6.
Dio 1. – Pravilnost transakcija	5.7.–5.30.
Prijavljivanje troškova većima od stvarnih, posebice u slučaju novih sudionika i MSP-ova	5.12.
Većina nemjerljivih pogrešaka odnosila se na evidenciju vremena i kašnjenja u raspodjeli financijskih sredstava	5.13.
Obzor 2020.: i dalje je vjerojatno da će pravila o prijavljivanju troškova za osoblje dovesti do pogrešaka	5.14.–5.16.
Instrument za povezivanje Europe: definicije podugovaranja i povezanih nastalih troškova ostavljaju prostora za različita tumačenja	5.17.
Istraživanje: poboljšana je koordinacija daljnjeg postupanja po revizijama, no potreban je daljnji napredak u području praćenja projekata	5.18.–5.19.
Erasmus+: primjenjuje se odgovarajuća strategija kontrole, no trebalo bi uložiti dodatne napore kako bi se poboljšalo upravljanje bespovratnim sredstvima u agenciji EACEA	5.20.–5.22.
Godišnjim izvješćima o radu pruža se vjerna procjena financijskog upravljanja zahvaljujući boljem pristupu izračunu rizičnih iznosa	5.23.–5.25.
Provjera informacija o pravilnosti koje pruža subjekt nad kojim se obavlja revizija	5.26.–5.30.
Zaključak i preporuke	5.31.–5.34.
Zaključak	5.31.–5.32.
Preporuke	5.33.–5.34.
Dio 2. – Pitanja u vezi s uspješnošću u području istraživanja i inovacija	5.35.–5.37.
Većinom projekata postignuta su očekivana ostvarenja i rezultati	5.37.
Prilog 5.1. - Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	
Prilog 5.2. - Pregled pogrešaka s učinkom većim od 20 % za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	
Prilog 5.3. - Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

5.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za podnaslov 1.a VFO-a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”. U **okviru 5.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog podnaslova za 2017. godinu.

Okvir 5.1. – Podnaslov VFO-a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” – detaljan prikaz za 2017.



<sup>(1)</sup> Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidi odlomak 15. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2017. godinu.

## Kratak opis područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

5.2. Kao jedan od izazova za Europsku uniju, poticanje zapošljavanja, rasta i ulaganja jedan su od glavnih prioriteta Europske komisije. Rashodi predviđeni za podnaslov proračuna „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” u samoj su srži europskog projekta i stječu sve važniju ulogu u promicanju uključivog društva, poticanju rasta i otvaranju radnih mjesta u EU-u.

5.3. Ovim područjem politike obuhvaćena je potrošnja sredstava za istraživanje i inovacije, obrazovanje i osposobljavanje, transeuropske mreže u sektorima energetike, prometa i telekomunikacija, svemirske programe i razvoj poslovanja. Glavni su programi financirani u okviru podnaslova „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” Sedmi okvirni program za istraživanje (FP7) <sup>(1)</sup>, Obzor 2020. <sup>(2)</sup> u području istraživanja i inovacija te program Erasmus+ u području obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta. U njega su uključeni i veliki infrastrukturni projekti, kao što su: globalni navigacijski satelitski sustav Galileo, Europski geostacionarni navigacijski sustav (EGNOS), ITER – „Fuzija za energiju”, Instrument za povezivanje Europe (CEF) – promet, energija i telekomunikacije te Program za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME).

5.4. Većina potrošnje odnosi se na *bespovratna sredstva* kojima izravno upravlja Komisija i koja se pružaju javnim ili privatnim korisnicima koji sudjeluju u projektima. Nakon potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ili donošenja odluke o financiranju Komisija isplaćuje predujmove korisnicima. Komisija nadoknađuje troškove koje su korisnici prijavili i koji se financiraju iz proračuna EU-a, umanjene za isplaćene predujmove. Kad je riječ o programu Erasmus+, bespovratnim sredstvima u iznosu od otprilike 80 % upravljaju nacionalne agencije u ime Komisije, a preostalim sredstvima u visini od 20 % upravlja Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA).

5.5. Glavni rizik za *pravilnost transakcija* čine slučajevi u kojima korisnici prijave neprihvatljive troškove koji se ne otkriju i ne isprave prije nego što ih Komisija nadoknadi. Taj je rizik posebice visok za programe sa složenim pravilima o nadoknadi prihvatljivih rashoda, kao što su programi za istraživanja. Ta pravila korisnici često pogrešno tumače, osobito korisnici koji nisu detaljnije upoznati s pravilima, kao što su mala i srednja poduzeća (MSP-ovi), zemlje korisnice koje prvi put sudjeluju u programu ili koje nisu države članice EU-a.

5.5. *Pravila o prihvatljivosti u skladu s programom Obzor 2020., primjerice novi program paušalne nadoknade neizravnih troškova, znatno su pojednostavljena u odnosu na Sedmi okvirni program za istraživanje.*

<sup>(1)</sup> Sedmi okvirni program za istraživanja i tehnološki razvoj (za razdoblje 2007. – 2013.).

<sup>(2)</sup> Okvirni program za istraživanje i inovacije za razdoblje 2014. – 2020. (Obzor 2020.)

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Opseg revizije i revizijski pristup**

5.6. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je s ciljem davanja posebne procjene u vezi s područjem „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” za 2017. godinu ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 130 transakcija. Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog podnaslova VFO-a. Sastojao se od 91 transakcije u području istraživanja i inovacija (53 u okviru programa FP7 i 38 u okviru programa Obzor 2020.) te 39 transakcija u okviru drugih programa i aktivnosti, u 18 država članica i 5 zemalja koje nisu države članice EU-a
- (b) revizije koje je Služba Komisije za unutarnju reviziju provela 2017. nad službama za koje je Sud također pregledao *godišnja izvješća o radu*
- (c) informacije o pravilnosti rashoda iznesene u godišnjim izvješćima o radu Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD), Glavne uprave za obrazovanje, mlade, sport i kulturu (GU EAC), agencije EACEA i Izvršne agencije za istraživanje (REA), kao i jesu li te informacije općenito u skladu s rezultatima Suda
- (d) zakonitost i pravilnost informacija koje je Komisija pružila u vezi s rashodima za područja „istraživanje i inovacije” te „obrazovanje i osposobljavanje”. Revizija je provedena u skladu s novom strategijom Suda prema kojoj bi se Sud u svojem radu ubuduće u većoj mjeri trebao oslanjati na potvrde trećih strana
- (e) postupak koji Komisija primjenjuje za izvješćivanje o *uspješnosti* projekata u području istraživanja i inovacija.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

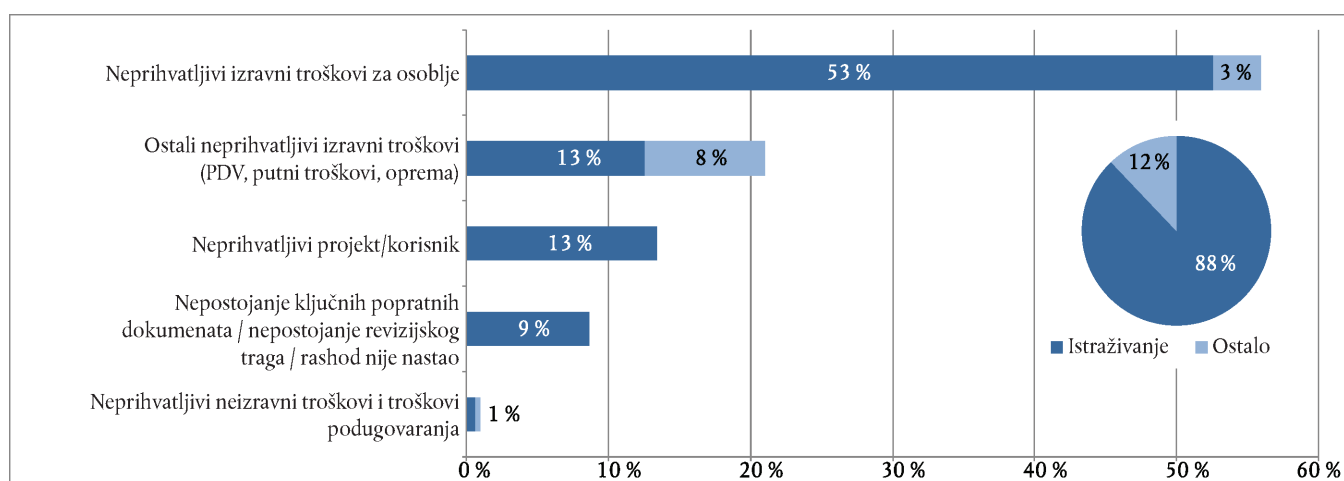
## DIO 1. – PRAVILNOST TRANSAKCIJA

5.7. **Prilog 5.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 130 ispitanih transakcija njih 66 (51 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 41 kvantificirane pogreške Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,2 % <sup>(3)</sup>.

5.8. U **okviru 5.2.** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2017. godinu. U uzorku od 91 transakcije u području istraživanja i inovacija Sud je utvrdio mjerljive pogreške povezane s neprihvatljivim troškovima u njih 35 (20 u okviru programa FP7 i 15 u okviru programa Obzor 2020.), što čini gotovo 79 % stope pogreške koju je Sud procijenio za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” za 2017. godinu.

5.7. Procijenjena stopa pogreške o kojoj je izvjestio Europski revizorski sud jedan je od pokazatelja učinkovitosti provedbe rashoda EU-a. Međutim, Komisija ima strategiju višegodišnje kontrole. Na temelju toga njezine službe izračunavaju stopu preostalih pogrešaka, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravci i učinci svih njihovih kontrola i revizija tijekom razdoblja provedbe programa.

Okvir 5.2. – Većina pogrešaka odnosila se na neprihvatljive izravne troškove za osoblje



Izvor: Europski revizorski sud.

<sup>(3)</sup> Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom statističkom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 2,2 % i 6,2 % (redom donja i gornja granica pogreške).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.9. Osam kvantificiranih pogrešaka prekoračilo je 20 % vrijednosti pripadajućih transakcija (vidi **prilog 5.2.**). Sve navedene pogreške odnosile su se na prijave neprihvatljivih troškova korisnika u okviru programa FP7 i Obzor 2020.

5.10. Sud je utvrdio mjerljive pogreške u 5 od 39 transakcija iz uzorka za druge programe i aktivnosti. Pogreške su se odnosile na slučajeve u kojima su korisnici prekršili pravila prihvatljivosti, primjerice netočnim izračunom troškova za osoblje, prijavljivanjem troškova bez potkrepljujućih dokaza ili prijavljivanjem troškova koji su nastali izvan razdoblja obuhvaćenog troškovnikom <sup>(4)</sup>.

5.11. Komisija je primijenila korektivne mjere koje su izravno utjecale na 5 transakcija iz uzorka Suda. Te su mjere imale malen utjecaj na iznose koje je Sud izračunao jer je stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje tim mjerama umanjena za samo 0,3 postotna boda. U 17 slučajeva mjerljivih pogrešaka korisnika u zahtjevima za nadoknadu (npr. netočan tečaj ili troškovi nastali izvan izvještajnog razdoblja) bile su dostupne dostatne informacije kako bi Komisija ili neovisni revizor spriječili ili otkrili i ispravili pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 1,5 postotnih bodova.

## ODGOVORI KOMISIJE

**5.11.** *Komisija ima uspostavljen dobar sustav ex ante kontrola koje uključuju detaljne automatizirane kontrolne liste, pisane smjernice i kontinuirano osposobljavanje. Poboljšanje tog sustava bez uvođenja dodatnih administrativnih opterećenja za korisnike, kako bi se oni mogli usredotočiti na ostvarivanje svojih ciljeva u području istraživanja i inovacija, uz istodobno osiguravanje pravodobnog plaćanja znanstvenicima, stalni je izazov.*

*U pogledu neovisnih revizora koji izdaju potvrde za nadoknadu troškova, na koje se odnosi 14 od 17 predmeta koje spominje Revizorski sud, riječ je o poznatom problemu koji se razmatrao u prijašnjim izvješćima. Komisija je organizirala niz sastanaka s korisnicima i nezavisnim revizorima koji izdaju potvrde u svrhu podizanja razine osviještenosti o najčešćim pogreškama. Uz to, revizorima koji izdaju potvrde i koji su napravili pogreške dostavljene su povratne informacije o njihovim pogreškama, a u program Obzor 2020. uvršten je didaktički prilagođeni obrazac za potvrde o reviziji. Procjenjuje se da se u području Sedmog okvirnog programa potvrdama o reviziji stopa pogreške smanjuje za 50 % u odnosu na nepotvrđena potraživanja. Iako se njima ne utvrđuju sve pogreške, riječ je o važnom instrumentu za smanjenje ukupne stope pogreške.*

<sup>(4)</sup> Pogreške su se kretale u rasponu od 4,9 % do 16,9 % ispitane vrijednosti i odnosile su se na projekte u okviru sljedećih programa: Istraživački fond za ugljen i čelik (2 slučaja), Program za konkurentnost i inovacije (1 slučaj), Erasmus+ (1 slučaj) i program transeuropske prometne mreže TEN-T (1 slučaj).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Prijavljivanje troškova većima od stvarnih, posebice u slučaju novih sudionika i MSP-ova**

5.12. Mjerljive pogreške koje su nastale u projektima u području istraživanja i inovacija uglavnom su se odnosile na troškove za osoblje te su ih u uglavnom uzrokovali novi sudionici i MSP-ovi (vidi primjer u **okviru 5.3.**). Sud je također utvrdio neprihvatljive troškove koji su nastali zbog pogrešne kategorizacije konzultanata ili pružatelja usluga kao zaposlenika ili zbog izostavljanja trećih strana iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

**Okvir 5.3. – Slučajevi u kojima su MSP-ovi prijavili netočne troškove za osoblje i troškove trećih strana**

Sud je proveo reviziju jednog MSP-a koji posluje u sektoru mljekarstva. Predmetni MSP nedavno je postao sudionik u četirima projektima u okviru programa FP7. Korisnik se služio netočnom metodologijom za izračun naknada po satu rada. Procjenu troškova za 2016. godinu temeljio je na podacima za 2014. godinu. Naknade po satu rada za vlasnike MSP-a prikazane su većima od stvarnih. Povrh toga, u slučaju triju od šest zaposlenika obuhvaćenih revizijom uočena su nepodudaranja evidencije o odsustvima i evidencije radnog vremena, što je rezultiralo prijavom većeg broja sati od stvarnog.

Naposljetku, zaposlenike koji su radili na projektu nije zaposlilo društvo koje je bilo stranka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, nego njegovo sestrinsko društvo. To sestrinsko društvo nije bilo uključeno u predmetni sporazum kao treća strana.

Stoga se sve troškove moralo proglasiti neprihvatljivima.

**5.12.** Važan cilj programa Obzor 2020. bio je povećati uključivanje novih sudionika i malih i srednjih poduzeća (MSP) u Okvirni program. Krajem 2017. 57 % sudionika bili su novi sudionici u Okvirnim programima za istraživanje i inovacije, a 23,9 % sredstava za „Vodeće položaje u tehnologijama omogućivanja i industrijskim tehnologijama” i „Društvenim izazovima” pripalo je MSP-ovima, čime je cilj od 20 % premašen. Tako da, iako je Komisija svjesna da novi sudionici i MSP-ovi predstavljaju poseban rizik od pogrešaka, taj je rizik potrebno smanjiti, a ne izbjegavati.

Komisija se u svojim komunikacijskim kampanjama posebno nastojala obratiti novim sudionicima i MSP-ovima te je za program Obzor 2020. uvela pojednostavnjenja namijenjena izravno tim vrstama korisnika, uključujući paušalna plaćanja za prvu fazu programa za MSP-ove.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Većina nemjerljivih pogrešaka odnosila se na evidenciju vremena i kašnjenja u raspodjeli financijskih sredstava**

5.13. U 130 transakcija iz uzorka Sud je također utvrdio 42 nemjerljive pogreške povezane sa slučajevima nepridržavanja pravila o financiranju<sup>(5)</sup>. Ti su se slučajevi češće pojavljivali u projektima u području istraživanja i inovacija te su bili povezani s nedostacima u sustavima koje su korisnici upotrebljavali za evidenciju vremena i s time što su koordinatori projekata financijska sredstva EU-a raspodjeljivali ostalim sudionicima u projektima uz određena kašnjenja. Premda su neka od tih kašnjenja bila shvatljiva, Sud napominje da svako kašnjenje u prijenosu financijskih sredstava EU-a može imati ozbiljne financijske posljedice za sudionike projekata, osobito MSP-ove<sup>(6)</sup>.

**Obzor 2020.: i dalje je vjerojatno da će pravila o prijavljivanju troškova za osoblje dovesti do pogrešaka**

5.14. Sud je prethodno već napomenuo<sup>(7)</sup> da program Obzor 2020. ima jednostavnija pravila o financiranju nego program FP7. Međutim, budući da se model financiranja temelji na nadoknadi prihvatljivih troškova, pravila o prijavljivanju stvarnih troškova za osoblje složena su te ih je zbog toga teško razumjeti i primijeniti. To potvrđuju revizije koje su proveli Sud i Komisija, koje pokazuju postojano visoku stopu pogreške u pogledu troškova za osoblje.

**5.13.** Komisija smatra da je najbolje rješenje da se prijenosom sredstava među članovima konzorcija upravlja unutar konzorcija. Komisija je koordinatoru podsjetila na njihovu obvezu da promptno prenesu sredstva i da je, kada otkriju slučaj zakašnjenja raspodjele sredstava ili ako o tome postoji pritužba, standardna praksa Komisije da od koordinatora projekta zatraži da joj objasni razloge tog kašnjenja.

**5.14. i 5.15.** Do konkretne situacije koju Revizorski sud opisuje u odlomku 5.15. dolazi zbog pojednostavnjenja koje je uvedeno kako bi se omogućilo veće prihvaćanje uobičajenih troškova računovodstvene djelatnosti korisnika. Komisija će istražiti kako je moguće uvesti dodatna pojednostavnjenja, pogotovo za budućnost Okvirnog programa, na temelju rezultata Revizorskog suda i svojih vlastitih revizija, istovremeno osiguravajući postizanje ciljeva politika i pravilno raspoređivanje sredstava EU-a.

Komisija isto tako provodi pilot-projekte paušalnog financiranja, kojima je cilj šira upotreba ove vrste modela financiranja u programu Obzor Europa. To bi bio način na koji bi se mogle izbjeći sve te pogreške.

<sup>(5)</sup> 13 transakcija sadržavalo je i mjerljive i nemjerljive pogreške.

<sup>(6)</sup> Vidi također godišnje izvješće za 2012., odlomke 8.18. i 8.42. (2. preporuka) te godišnje izvješće za 2013., odlomak 8.12.

<sup>(7)</sup> Godišnje izvješće za 2016., odlomak 5.13., godišnje izvješće za 2014., odlomak 5.12. i informativni dokument Suda „Doprinos pojednostavnjenju programa EU-a za istraživanja koji će naslijediti program Obzor 2020.” objavljen u ožujku 2018.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.15. Komisija je u srpnju 2016., više od dvije godine nakon pokretanja programa Obzor 2020., uvela dodatnu mogućnost prijave troškova za osoblje: metodologiju izračuna mjesečne naknade po satu rada. Revizije koje je proveo Sud potvrđuju da bi postojeći uvjeti za primjenu te metodologije mogli dovesti do toga da korisnici zatraže nadoknadu znatno većih troškova za osoblje od onih koji bi odgovarali stvarno uloženom naporu. To se događa u slučajevima u kojima je relevantno osoblje radilo na drugim zadacima pored zadatka koji je financiran sredstvima EU-a te je ukupan broj produktivnih odrađenih sati veći od standardnoga broja sati. Pri izračunu naknade po satu rada na kojoj se temelji izračun prihvatljivih troškova u smjernicama Komisije od korisnika se traži da se koriste standardnim brojem produktivnih sati, a ne većim ukupnim brojem sati. Sud je već istaknuo<sup>(8)</sup> da se dvostrukim gornjim granicama<sup>(9)</sup> koje je Komisija uvela ne rješava prethodno opisano stanje jer se te granice primjenjuju samo na elemente *bespovratnih sredstava* EU-a i Euratoma i njima nisu obuhvaćene drugi zadatci koje nisu financirane sredstvima EU-a (vidi primjer u **okviru 5.4.**).

**Okvir 5.4. – Metodologija izračuna mjesečne naknade po satu kojom se dovodi do prikazivanja troškova većima od stvarnih**

Sud je ispitao slučaj korisnika koji je primijenio metodologiju izračuna mjesečne naknade po satu te je utvrdio da je to dovelo do sustavnog prikazivanja troškova za osoblje predmetnog korisnika većima od stvarnih i da mu je to omogućilo da za zaposlenika koji je na projektu EU-a radio tek na nepuno radno vrijeme zatraži plaću za rad u punom radnom vremenu.

Predmetni zaposlenik primao je plaću u ukupnom godišnjem iznosu od 162 500 eura, pri čemu je ostvario 2 400 produktivnih sati u godini, od kojih je 1 788 sati proveo radeći na projektu EU-a. Primijenivši metodologiju izračuna mjesečne naknade po satu, korisnik je stekao pravo zatražiti za predmetnog zaposlenika na projektu EU-a puni iznos plaće od 162 500 eura unatoč činjenici da je zaposlenik samo 75 % produktivnog vremena radio na tom projektu.

<sup>(8)</sup> Odlomak 5.16. godišnjeg izvješća Suda za 2016. godinu.

<sup>(9)</sup> Korisnici moraju zajamčiti da:

- ukupan broj odrađenih sati prijavljen u okviru *bespovratnih sredstava* EU-a i Euratoma po osobi za jednu godinu NE BUDE veći od broja godišnjih produktivnih sati koji se koristi za izračun naknade po satu
- ukupan iznos troškova za osoblje prijavljenih (kao stvarnih troškova za nadoknadu) u okviru *bespovratnih sredstava* EU-a i Euratoma po osobi za jednu godinu NE BUDE veći od ukupnih troškova za osoblje zabilježenih u računovodstvenoj dokumentaciji korisnika (za relevantnu osobu u predmetnoj godini).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.16. Komisija je 2015. objavila dokument sa smjernicama<sup>(10)</sup> s popisom pitanja koja se odnose na određene zemlje. Cilj dokumenta bio je pružiti korisnicima smjernice u pogledu pitanja u vezi s prihvatljivošću koja se odnose na određene situacije/pravne okvire u pojedinačnim zemljama. Sud je utvrdio da je taj popis nepotpun i da se nisu uzele u obzir slične situacije u različitim zemljama<sup>(11)</sup>.

**Instrument za povezivanje Europe: definicije podugovaranja i povezanih nastalih troškova ostavljaju prostora za različita tumačenja**

5.17. Sud je i u drugim programima utvrdio da pravila ostavljaju prostora za različita tumačenja. U okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) ne pravi se jasna razlika između „ugovora o provedbi” i „podugovora” unatoč tome što se na njih primjenjuju različiti uvjeti prihvatljivosti<sup>(12)</sup>. To kod korisnika stvara nedoumice. Nadalje, jedan je od uvjeta prihvatljivosti troškova taj da su oni stvarno nastali. Prema definiciji Komisije za program CEF-a za to nije potreban račun kao dokaz. Troškove u okviru ugovora za robu, radove ili usluge ili troškove u okviru podugovora smatra se nastalima nakon izvršenja ugovora ili podugovora (ili njegova dijela), odnosno po isporuci robe, izvođenju radova ili pružanju usluga (uključujući provedbu studija). Međutim, Komisija nije pružila smjernice o dokazima kojima je potrebno potkrijepiti da je određeni trošak doista nastao.

**Istraživanje: bolja koordinacija daljnjeg postupanja po revizijama, no potreban je daljnji napredak u području praćenja projekata**

5.18. Sud je u prethodnim izvješćima već isticao<sup>(13)</sup> da su različita provedbena tijela teško pronalazila zajedničko stajalište o načinu daljnjeg postupanja po revizijskim nalazima. Kako bi zajamčio dosljednost, GU RTD pripremio je niz smjernica i obrazaca. Komisija je sada toj Glavnoj upravi dodijelila zadatak koordiniranja daljnjeg postupanja po revizijskim nalazima. U tu je svrhu uspostavljena posebna služba u okviru Zajedničke službe predmetnoga GU-a za reviziju.

## ODGOVORI KOMISIJE

5.16. Popisom koji se nalazi u prilogu smjernica sažeto su prikazani svi nacionalni problemi o kojima je provedeno savjetovanje s Komisijom i u kojima je Komisija napravila pravnu procjenu. Takve se procjene obično pokreću na zahtjev nacionalnih kontaktnih točaka.

5.17. Praksa obraćanja vanjskoj pomoći normalna je za velike infrastrukturne projekte koji se financiraju u okviru Instrumenta za povezivanje Europe.

Komisija je svjesna da bi pojmovi „ugovor o provedbi” iz članka 9. i podugovori iz članka 10. mogli stvoriti sumnje među korisnicima od kojih većinu čine države članice ili javna tijela koji su odgovorni za provedbu prometne / energetske infrastrukture u državama članicama, ovisno o njihovom iskustvu i znanju, s obzirom na upravljanje projektima financiranim sredstvima EU-a.

O tom se problemu raspravljalo sa članovima Odbora Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) te je Odboru za koordinaciju CEF-a 21. listopada 2015. poslano obrazloženje. Izvršna agencija za inovacije i mreže istovremeno je objavila popis najčešćih pitanja o modelu sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

Od tada se ta interpretacija interno dosljedno provodi te se o njoj obavještava korisnike kada je to potrebno. Komisija priznaje da se ta situacija može dodatno poboljšati.

<sup>(10)</sup> Program Obzor 2020. – „Guidance on List of issues applicable to particular countries (Smjernice s popisom pitanja koja se odnose na određene zemlje)”.

<sup>(11)</sup> Nekoliko bonusa koji se dodjeljuju i u Francuskoj i u Španjolskoj obrađeno je samo u smjernicama za Francusku.

<sup>(12)</sup> Podugovor je ugovor o javnoj nabavi na temelju kojega treća strana izvršava zadatke koji čine dio relevantne mjere. Za njega je potrebno odobrenje Komisije. Za druge ugovore nije potrebno odobrenje Komisije.

<sup>(13)</sup> Godišnje izvješće Suda za 2016. godinu, odlomak 5.27.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

5.19. Služba Komisije za unutarnju reviziju zaključila je za 2017. godinu da su sustavi GU-a RTD za unutarnju kontrolu nad kojima je provedena revizija bili djelomično djelotvorni jer je i dalje trebalo provesti niz veoma važnih preporuka. Sud je utvrdio da GU RTD i dalje nije proveo osam revizijskih preporuka koje su već trebale biti provedene. Jedna od njih odnosila se na činjenicu da provedbena tijela zadužena za program Obzor 2020. nisu postigla dogovor o načinu praćenja projekata. U postojećim smjernicama GU RTD preporučuje utvrđivanje stupnja potrebnog praćenja na temelju profila rizičnosti određenog projekta. Praćenje projekata i korisnika koje se temelji na profilu rizičnosti ključno je ne samo kako bi se provjerilo pridržavaju li se korisnici pravila nego i kako bi se zajamčilo uspješno dovršenje projekata. Novi sudionici, MSP-ovi i zemlje korisnice koje nisu države članice EU-a često iziskuju temeljitije praćenje. Međutim, provedbena tijela smjernice ne primjenjuju sustavno jer su one predstavljene samo kao primjeri dobre prakse.

**Erasmus+: primjenjuje se odgovarajuća strategija kontrole, no trebalo bi uložiti dodatne napore kako bi se poboljšalo upravljanje bespovratnim sredstvima u agenciji EACEA**

5.20. Služba za unutarnju reviziju provjerila je 2017. daljnje postupanje po opažanjima koja je iznijela u okviru svoje revizije u vezi s djelotvornošću i učinkovitošću strategije agencije EACEA za kontrolu programa Erasmus+. U skladu sa zaključkom revizije agencija EACEA primijenila je djelotvoran sustav unutarnje kontrole koji pruža razumno jamstvo. U okviru provjere zaključeno je da su sve prijašnje neprovedene preporuke provedene na zadovoljavajući način.

5.21. Služba za unutarnju reviziju provela je 2017. godine također reviziju djelotvornosti sustava agencije EACEA za unutarnju kontrolu programa Erasmus+ u pogledu faze upravljanja bespovratnim sredstvima. Služba za unutarnju reviziju potvrdila je da je agencija EACEA uložila napore u pravodoban odabir prijedloga za dodjelu bespovratnih sredstava. No zaključila je da i dalje postoje ozbiljni nedostaci koji otežavaju osmišljavanje i primjenu postupaka u prvoj fazi procesa upravljanja bespovratnim sredstvima u okviru programa Erasmus+, posebice kad je riječ o evaluaciji prijedloga, koja za tu agenciju čini jedno od ključnih pitanja u vezi s upravljanjem.

5.22. Služba za unutarnju reviziju zaključila je za 2017. godinu da sustavi unutarnje kontrole općenito nisu bili djelotvorni kad je riječ o procesu evaluacije prijave za bespovratna sredstva. Sud je utvrdio da je agencija EACEA žurno poduzela mjere kako bi unaprijedila način osmišljavanja i primjene svojega sustava kontrole i tako zajamčila odgovarajuće postupke odabira projekata i dodjele bespovratnih sredstava. Započelo se s konkretnim uvođenjem izmjena u način na koji je osmišljen sustav unutarnje kontrole. Djelotvornost provedenih mjera procijeniti će se u kasnijoj fazi.

**5.19.** Komisija prati osam preporuka, a njihova provedba predviđena je do kraja 2018.

5.21. Služba za unutarnju reviziju važan je dio općeg sustava nadzora Komisije te instituciji daje jamstva o radu njezinih unutarnjih sustava. Služba ima višegodišnji plan revizije na temelju rizika. Komisijina služba za unutarnju reviziju identificirala je probleme koje je Revizorski sud opisao, a Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu prihvatila je revizijske preporuke Službe za unutarnju reviziju te ih provodi od prvog poziva za podnošenje prijedloga iz 2018. Nadalje, Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu isto tako odlučila je primijeniti slične mjere koje proizlaze iz preporuka Službe za unutarnju reviziju na druge delegirane programe iz svojeg portfelja.

5.22. Početkom 2018. Služba za unutarnju reviziju provela je prvo daljnje postupanje po reviziji i zaključila da su oblikovanje revidiranih postupaka i prateće smjernice i upute adekvatni i u skladu s Financijskom uredbom.

Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu uspostavila je niz mjera za jačanje evaluacije prijave i dodjele bespovratnih sredstava, koje će se provoditi tijekom 2018.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Godišnjim izvješćima o radu pruža se vjerna procjena financijskog upravljanja zahvaljujući boljem pristupu izračunu rizičnih iznosa**

5.23. Godišnjim izvješćima o radu koja je Sud ispitao<sup>(14)</sup> pruža se vjerna procjena financijskog upravljanja predmetnih glavnih uprava i agencija u pogledu pravilnosti povezanih transakcija. Informacije iznesene u njima općenito su potvrdile opažanja i zaključke Suda.

5.24. Kao i prethodnih godina, u izvješćima svih GU-ova koji su izvršavali rashode u području istraživanja i inovacija izražena je *zadržka* u pogledu plaćanja kojima se nadoknađuju potraživani troškovi u sklopu programa FP7 jer je *stopa preostale pogreške* iznad 2 %<sup>(15)</sup>. Komisija je ove godine objavila svoje prve procijenjene stope pogreške za program Obzor 2020. Na temelju svojih revizija Komisija je u izvješću navela očekivanu reprezentativnu stopu pogreške od 2,8 % i *stopu preostale pogreške* od 2,2 %<sup>(16)</sup>.

5.25. Sud je utvrdio da je Komisija dodatno uskladila svoj pristup za utvrđivanje procijenjenih rizičnih iznosa unutar službi Komisije koje provode programe u području istraživanja i inovacija.

**Provjera informacija o pravilnosti koje daje subjekt nad kojim se obavlja revizija**

5.26. Sud je za područje istraživanja i inovacija provjerio metodologiju Komisije za uzorkovanje i reviziju, na kojoj se temelje informacije o zakonitosti i pravilnosti u godišnjim izvješćima o radu. Provjerom je obuhvaćen i pregled revizijskih spisa koje čuvaju Komisija i jedno od privatnih revizorskih društava koje provodi revizije programa FP7 za Komisiju.

<sup>(14)</sup> Glavna uprava za istraživanje i inovacije (GU RTD), Glavna uprava za obrazovanje, mlade, sport i kulturu (GU EAC), Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA) i Izvršna agencija za istraživanje (REA).

<sup>(15)</sup> Komisija u izvješću navodi višegodišnju reprezentativnu stopu pogreške od 4,95 % za rashode u okviru programa FP7. Stope preostale pogreške navodi samo na razini svakog pojedinačnog uključenog GU-a te se one kreću između 2,79 % i 3,55 %.

<sup>(16)</sup> Tim su višegodišnjim stopama obuhvaćeni rashodi do listopada 2016. (tj. prije razdoblja obuhvaćenog revizijom Suda).



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

5.27. Kad je riječ o programu FP7, programi revizije i pravila o čuvanju dokumentacije nisu bili usklađeni te je Komisija 2017. godine prestala provoditi nasumično odabrane *ex post* revizije projekata u okviru tog programa.

5.28. Za program Obzor 2020. Komisija je uspostavila odgovarajuće postupke i strategiju kontrole na temelju usklađenih programa revizije. Međutim, Sud na temelju aktivnosti koje je dosad proveo ne može donijeti zaključak o kvaliteti povezanih *ex post* revizija jer dokumentacija dostupna u revizijskim spisima nije bila dostatna za cjelovitu provjeru. Procjenom koju je Sud proveo još nisu obuhvaćena privatna revizorska društva koja provode revizije u ime Komisije. Kao rezultat toga, Sud će 2018. godine provesti dodatan ciklus provjera u okviru kojeg će, među ostalim, ponoviti revizije koje je provela Komisija.

5.29. Sud je za program Erasmus+ procijenio opću strategiju i metodologiju Komisije i nacionalnih agencija za *ex post* reviziju. Provjerom koju je Sud proveo obuhvaćene su tri zemlje i njihove nacionalne agencije: Češka Republika, Francuska (*Agence Erasmus+ France*) i Italija (*Agenzia Nazionale Erasmus+*)<sup>(17)</sup>. Također su ispitani praćenje i nadzor koji su provodila nacionalna tijela i revizije koje su provodila neovisna revizijska tijela. Kad je riječ o dijelu programa kojim upravlja agencija EACEA, Sud je provjerio *ex post* revizije programa Erasmus+, od kojih je Komisija izravno provela dvije, a osam ih je eksternalizirano privatnom revizorskom društvu koje provodi revizije u ime Komisije.

5.30. Utvrđeno je da su predmetne tri nacionalne agencije i tijela koji provode program Erasmus+ uspostavili odgovarajuće sustave nadzora i kontrole. Nadalje, nacionalna tijela provodila su odgovarajuće praćenje i nadzor nad nacionalnim agencijama. Međutim, nacionalna tijela nisu na odgovarajući način provela nadzor nad neovisnim revizijskim tijelima koja su odabrala. Utvrđeni su nedostaci u razini temeljitosti i dokumentiranju provjera koje su provela dva od triju predmetnih neovisnih revizijskih tijela. Kad je riječ o agenciji EACEA, Sud je utvrdio da su revizije koje je izravno provela Komisija bile zadovoljavajuće. Na temelju provjera koje je Sud proveo nad revizijskim spisima pohranjenima u relevantnom privatnom revizorskom društvu koje provodi revizije u ime Komisije, utvrđeni su nedostaci u dokumentiranju, dosljednosti u uzorkovanju i postupcima za izvješćivanje, kao i nedostaci u nekima od revizijskih postupaka.

**5.30.** Komisija uzima u obzir nalaze Revizorskog suda u pogledu neovisnih revizijskih tijela i u skladu s time će ažurirati svoje upute nacionalnim tijelima u pogledu kvalitete provjera neovisnih revizijskih tijela.

Komisija napominje da revizije iz uzorka pripadaju među prve revizije koje je proveo vanjski izvođač nakon početka novog okvirnog ugovora o reviziji. Primjedbe Revizorskog suda u međuvremenu su riješene u skladu sa strategijom kontrole kvalitete Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu koja se primjenjuje od početka trenutnog okvirnog ugovora za reviziju. One su slične onima koje je utvrdila Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu.

<sup>(17)</sup> U provedbu programa Erasmus+ uključeno je više od 50 nacionalnih agencija. Sud je svojim odabirom želio obuhvatiti i manje i veće agencije iz država članica skupine EU15 i iz novih država članica.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**ZAKLJUČAK I PREPORUKE****Zaključak**

5.31. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” bila značajna.

5.32. Za područje obuhvaćeno ovim podnaslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 4,2 % (vidi **prilog 5.1.**).

**Preporuke**

5.33. U **prilogu 5.3.** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2014. godinu. Dvije od tih preporuka Komisija je provela u većoj, a jednu u određenoj mjeri.

5.34. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2017. godinu Sud iznosi Komisiji sljedeće preporuke koje bi trebala provesti do kraja 2018.:

- **1. preporuka:** kad je riječ o programu Obzor 2020., Komisija bi trebala dodatno pojasniti pravila o troškovima za osoblje, preispitati metodologiju za izračun troškova za osoblje i upotpuniti popis pitanja koja se odnose na određene zemlje
- **2. preporuka:** kad je riječ o CEF-u, Komisija bi trebala podići razinu osviještenosti korisnika o pravilima prihvatljivosti, posebice na način da uvede jasnu razliku između ugovora o provedbi i podugovora
- **3. preporuka:** Komisija bi u što kraćem roku trebala poduzeti mjere u pogledu nedostataka koje je Služba za unutarnju reviziju utvrdila:
  - u procesu agencije EACEA za upravljanje bespovratnim sredstvima u okviru programa Erasmus+
  - u praćenju projekata u području istraživanja i inovacija.

*Komisija prihvaća preporuku.*

*Komisija će razmotriti kako može pojasniti smjernice („Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima”) s obzirom na rezultate revizije i nastaviti će ažurirati popis problema u određenim državama.*

*Komisija prihvaća preporuku.*

*Pojačat će svoju komunikaciju s korisnicima i poboljšati informacije koje im se stavljaju na raspolaganje.*

*Komisija prihvaća ovu preporuku.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**DIO 2. – PITANJA U VEZI S USPJEŠNOŠĆU U PODRUČJU ISTRAŽIVANJA I INOVACIJA**

5.35. Sud je procijenio postupke Komisije za izvješćivanje o uspješnosti za 59 projekata u području istraživanja i inovacija obuhvaćenih uzorkom<sup>(18)</sup>. 23 projekta već su bila dovršena. Sud nije izravno procijenio kvalitetu provedenog istraživanja niti učinak projekata u smislu postizanja cilja politike koji se odnosio na poboljšanje istraživanja i inovacija.

5.36. Sud je za svaki projekt pregledao izvješće o procjeni koje sastavlja službenik Komisije zadužen za relevantni projekt u sklopu provjera koje se obavljaju prije nadoknade prijavljenih troškova. Sud je uzeo u obzir zaključak službenika o tome:

- je li prijavljen napredak u postizanju *ostvarenja* i *rezultata* bio u skladu s ciljevima utvrđenima u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava
- jesu li troškovi koji se naplaćuju na teret projekta bili opravdani s obzirom na prijavljeni napredak
- jesu li se ostvarenja i rezultati projekta promicali u skladu sa zahtjevima iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

**Većinom projekata postignuta su očekivana ostvarenja i rezultati**

5.37. Prema izvješćima Komisije većinom projekata postignuta su očekivana ostvarenja i rezultati. Međutim, izvješća Komisije također su pokazala da su u određenom broju projekata postojale poteškoće koje su umanjile njihovu uspješnost:

- u sedam slučajeva prijavljeni napredak bio je tek djelomično u skladu s ciljevima dogovorenima s Komisijom
- u šest slučajeva Komisija je smatrala da prijavljeni troškovi nisu bili opravdani s obzirom na ostvareni napredak
- u dva slučaja ostvarenja i rezultate projekta promicalo se tek djelomično. U jednom slučaju nisu zabilježene nikakve aktivnosti promicanja.

**5.37.** *Projekti istraživanja i inovacija po svojoj su prirodi rizični i nesigurni. Nije moguće unaprijed zajamčiti da će biti moguće postići znanstvene i tehnološke ciljeve. Zbog toga postoji postupak praćenja projekta kojem je cilj utvrditi područja u kojima projekti nisu u potpunosti uspješni i poduzeti odgovarajuće mjere za rješavanje tog problema.*

<sup>(18)</sup> Sud je procijenio uspješnost projekata na kojima je surađivalo više sudionika te je izuzeo transakcije kao što su plaćanja za mobilnost pojedinim istraživačima.

## PRILOG 5.1.

## REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOŠLJAVANJE“

	2017.	2016.
<b>VELIČINA I SASTAV UZORKA</b>		
Ukupan broj transakcija	130	150
<b>PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI</b>		
Procijenjena stopa pogreške	4,2 %	4,1 %
Gornja granica pogreške	6,2 %	
Donja granica pogreške	2,2 %	

## PRILOG 5.2.

## PREGLED POGREŠAKA S UČINKOM VEĆIM OD 20 % ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOSŁJAVANJE”

Primjenom opće revizijske metodologije utvrđene u **prilogu 1.1.** Sud je ispitao reprezentativni statistički uzorak transakcija u svrhu procjene razine *neprihvatljivosti* u statističkom skupu za ovaj podnaslov VFO-a. Otkrivene pogreške ne čine iscrpan popis pogrešaka, ni u pogledu pojedinačnih pogrešaka ni u pogledu vrsta pogrešaka iznesenih u **okviru 5.2.** U nastavku slijedi opis pogrešaka s učinkom većim od 20 % ispitane vrijednosti transakcije, pri čemu je jedna od njih već opisana u **okviru 5.3.** Tih 8 pogrešaka čini više od 61 % ukupne procijenjene stope pogreške za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”.

**Projekti u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanja****1. primjer – Neprihvatljivi troškovi za osoblje i troškovi za osoblje koji nisu potkrijepljeni potrebnim dokazima**

Korisnik (institut visokog obrazovanja smješten izvan EU-a) koji je sudjelovao u projektu u svrhu ostvarivanja inovativnih promjena u području upravljanja tunelima te njihove izgradnje i održavanja prijavio je troškove za osoblje za razdoblje tijekom kojeg u stvarnosti nije zapošljavao predmetnog zaposlenika i troškove za osoblje koji nisu bili potkrijepljeni valjanom evidencijom radnog vremena. Neprihvatljivi troškovi činili su 85,4 % ukupnih ispitanih troškova.

**2. primjer – Prijava neprihvatljivih troškova za osoblje i netočan izračun naknada po satu**

U troškove za osoblje koje je korisnik (MSP smješten u EU-u koji pruža usluge u području inženjerstva) prijavio radi nadoknade bili su uključeni troškovi za osobu koja nije bila zaposlenik korisnika, nego vlasnik društva koje je pružalo usluge korisniku. Za jednog drugog zaposlenika troškovi za osoblje nadoknađeni su za razdoblje koje je prethodilo njegovu zaposlenju. Sud je također utvrdio da je naknada po satu upotrijebljena za izračun troškova plaća bila netočno izračunana. Neprihvatljivi troškovi činili su 35,9 % ukupnih ispitanih troškova.

**3. primjer – Neprihvatljivi troškovi za osoblje i podugovaranje**

Korisnik (neprofitna organizacija smještena izvan EU-a koja je sudjelovala u istraživačkom projektu u području informacijske i komunikacijske tehnologije za aktivno i zdravo starenje) je prijavio troškove za osoblje za više osoba koje nikad nije zaposlio ili ih nije zapošljavao tijekom relevantnih razdoblja. Korisnik je povrh toga prijavio troškove koje je podugovaratelj naplatio od društva kćeri korisnika. Neprihvatljivi troškovi činili su 84,2 % ukupnih ispitanih troškova.

**4. primjer – Netočno izračunani troškovi za osoblje i drugi troškovi koji nisu povezani s projektom**

Korisnik (javno tijelo smješteno u EU-u koje je sudjelovalo u istraživačkom projektu u području novih bolesti koje prenose krpelji) je prijavio neprihvatljive putne troškove i troškove najma koji nisu bili povezani s projektom. Osim toga, neprihvatljivi putni troškovi prijavljeni su i nadoknađeni dvaput, i to kao putni troškovi i troškovi za osoblje. Neprihvatljivi troškovi činili su 20,3 % ukupnih ispitanih troškova.

**Projekti u okviru programa Obzor 2020.****5. primjer – Neplaćeni račun i netočna stopa nadoknada**

Korisnik (javni subjekt smješten u EU-u koji djeluje u energetskom sektoru) je prijavio troškove koji se odnose na račun koji nije bio plaćen u trenutku provođenja revizije, godinu i pol nakon njegova izdavanja. Povrh toga, Komisija je predmetni subjekt svrstala pod neprofitne organizacije koje imaju pravo na nadoknadu po stopi od 100 % unatoč činjenici da je status subjekta upućivao na to da je on usmjeren na poduzetništvo. Neprihvatljivi doprinosi činio je 30,0 % ukupnih ispitanih troškova.

**6. primjer – Neprihvatljivi troškovi, nepostojanje revizijskog traga i netočan tečaj**

Korisnik (sveučilište smješteno u zemlji koja nije država članica EU-a) u svojem računovodstvenom sustavu nije evidentirao nijedan trošak osim troškova za osoblje. Uz spomenute troškove koji nisu evidentirani Sud je otkrio primjere troškova koji su prijavljeni bez dokaza o plaćanju, troškova koji nisu na jasan način povezani s projektom, dvostruko prijavljenih troškovnih stavki, *neizravnih troškova* koji su prijavljeni kao izravni troškovi i troškova koji se temelje na procjenama, a ne stvarnim troškovima. Usto, svi su troškovi prijavljeni prema netočnom tečaju. Neprihvatljivi troškovi činili su 64,7 % ukupnih ispitanih troškova.

**7. primjer – Neprihvatljivi troškovi za osoblje i netočan tečaj**

Korisnik se (istraživački institut u sklopu svjetski poznate bolnice u zemlji koja nije država članica EU-a) pri prijavljivanju troškova za prvo izvještajno razdoblje služio metodologijom izračuna naknade po satu koja nije bila u skladu s pravilima za program Obzor 2020. Korisnik nije posjedovao evidenciju vremena koje je dvoje zaposlenika provelo na projektu za koji je obavljena revizija. Za trećeg je zaposlenika postojala evidencija vremena kojom je potvrđeno da je zaposlenik 10 % vremena utrošio na rad na projektu, no korisnik je slučajno izračunao troškove za osoblje na temelju 20 % utrošenog vremena. Usto, svi su troškovi prijavljeni prema netočnom tečaju. Od 130 000 eura koje je korisnik prijavio, 45 500 eura bilo je neprihvatljivo, što je rezultiralo stopom pogreške od 35,2 %.

## PRILOG 5.3.

## PRACENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOSILJAVANJE“

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014.	<p>Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2014. godinu, Sud preporučuje sljedeće:</p> <p><b>1. preporuka:</b></p> <p>Komisija, nacionalna tijela i neovisni revizori trebali bi upotrebljavati sve relevantne dostupne informacije u svrhu sprječavanja ili otkrivanja i ispravljanja pogrešaka prije nadoknade troškova</p>			X				Komisija radovito poduzima mjere za reviziju svojeg sustava unutarnje kontrole. Komisija korisnicima i njihovim revizorima osigurava smjernice u vezi sa svim bitnim značajkama upravljanja bespovratnim sredstvima.
	<p><b>2. preporuka:</b></p> <p>Komisija bi na temelju vlastitog iskustva u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje trebala razviti odgovarajuću strategiju upravljanja rizikom i kontrole za Obzor 2020., uključujući odgovarajuće provjere visokorizičnih korisnika poput MSP-ova i novih sudionika te troškova prijavljenih na temelju posebnih kriterija prihvatljivosti</p>		X					Strategija kontrole utemeljena je na upravljanju rizikom, a to se prenosi u operativne procedure. Komisija prihvaća primjedbu da se taj postupak još može usavršiti.
	<p><b>3. preporuka:</b></p> <p>Komisija bi trebala zajamčiti da se njezine službe koriste dosljednim pristupom pri izračunu ponderiranih prosječnih stopa pogreške i procjeni rizičnih iznosa koja se na njemu temelji.</p>		X					Komisija je dodatno pojasnila ključne koncepte i definicije za određivanje stopa pogreške, rizičnih iznosa i korekcija u uputama za godišnje izvješće o radu, predložak i smjernice. Različiti koncepti i pokazatelji definirani su na dovoljno fleksibilan način kako bi se mogle uzeti u obzir posebne okolnosti različitih glavnih uprava, osiguravajući pritom i dovoljnu razinu usklađenosti potrebnu za objedinjavanje podataka i izbjegavanje zabune.





## POGLAVLJE 6.

**Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija**

## SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	6.1.–6.24.
Kratak opis područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	6.3.–6.15.
Opseg revizije i revizijski pristup	6.16.–6.24.
Dio 1. – Pravilnost transakcija	6.25.–6.78.
Rezultati preispitivanja transakcija koje je Sud obavio i revizija čiju je provedbu ponovio	6.26.–6.43.
Procjena koju je Sud obavio u vezi s revizijama koje su provela revizijska tijela	6.44.–6.50.
Aktivnosti Komisije i njezino izvješćivanje o stopi preostale pogreške u godišnjim izvješćima o radu	6.51.–6.72.
Zaključak i preporuke	6.73.–6.78.
Zaključak	6.73.–6.76.
Preporuke	6.77.–6.78.
Dio 2. – Procjena uspješnosti projekata	6.79.–6.92.
Procjena načina na koji je osmišljen sustav uspješnosti	6.82.–6.86.
U okviru velikog broja projekata nisu u potpunosti ostvareni ciljevi u vezi s uspješnošću	6.87.–6.90.
Većina država članica nije mogla u cijelosti iskoristiti svoje doprinose iz financijskih instrumenata na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje	6.91.
Zaključak	6.92.
Prilog 6.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	
Prilog 6.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	

---

**OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA**

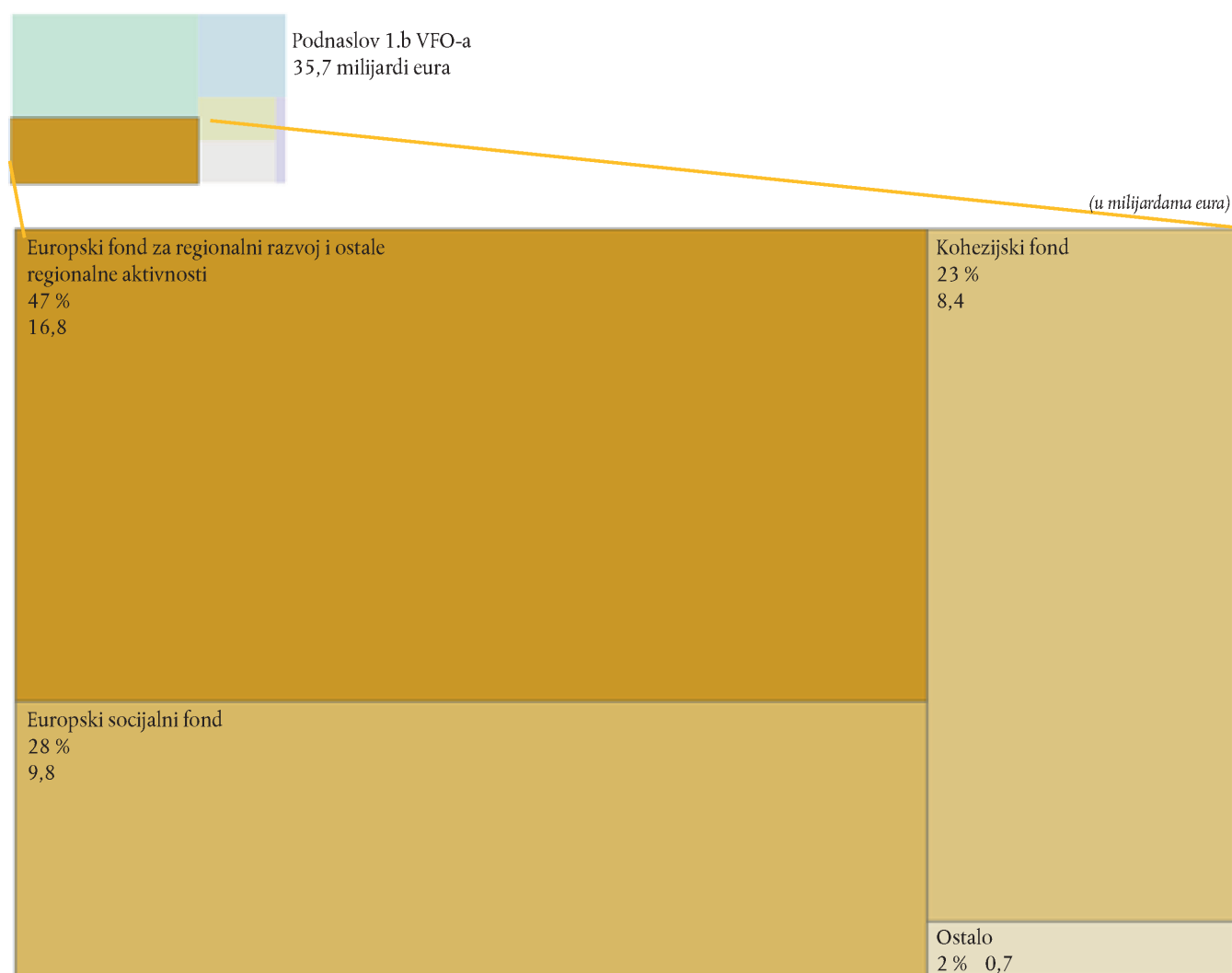
---

**UVOD**

6.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za podnaslov 1.b VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”. Godina 2017. prva je godina u kojoj su plaćanja obuhvaćena revizijom koju je proveo Sud bila povezana sa *zaključenjem programskog razdoblja 2007. – 2013. i provedbom programskog razdoblja 2014. – 2020.* u sklopu novog okvira za kontrolu i jamstvo.

6.2. U **okviru 6.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2017. godinu. Revizijski statistički skup za 2017. godinu dodatno je pojašnjen u odlomcima 6.16. – 6.19.

Okvir 6.1. – Podnaslov 1.b VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” – detaljan prikaz za 2017.



Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	35,7
– predujmovi <sup>(1)</sup>	- 9,0
+ obračuni predujmova <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	0,5
+ godišnje odluke o zaključenju za programsko razdoblje 2014. – 2020. <sup>(3)</sup>	2,5
– plaćanja za razdoblje VFO-a 2014. – 2020.	- 20,8
– međuplaćanja za operativne programe iz programskog razdoblja 2007. – 2013. koji nisu zaključeni	- 0,9

**Statistički skup obuhvaćen revizijom, ukupno <sup>(4)</sup>** **8,0**

<sup>(1)</sup> Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidi odlomak 15. **priloga 1.1.**).

<sup>(2)</sup> Iznos se odnosi na obračune predujmova za operativne programe iz razdoblja 2007. – 2013. koji su zaključeni 2017.

<sup>(3)</sup> Iznos uključuje 0,3 milijarde eura doprinosa *financijskim instrumentima* na koje se primjenjuje *podijeljeno upravljanje*.

<sup>(4)</sup> 66 % statističkog skupa odnosi se na programsko razdoblje 2007. – 2013., a 34 % na programsko razdoblje 2014. – 2020.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Kratak opis područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”***Ciljevi politika i instrumenti za potrošnju sredstava*

6.3. Rashodi u okviru podnaslova 1.b VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” usmjereni su na smanjenje nejednakosti u razvoju različitih država članica i regija EU-a jačanjem konkurentnosti svih regija <sup>(1)</sup>. Za ostvarenje tih ciljeva koriste se sljedeći fondovi/instrumenti:

- Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), čija je svrha otkloniti glavne regionalne nejednakosti s pomoću financijske potpore izgradnji infrastrukture i ulaganja u proizvodnju koje doprinosi otvaranju radnih mjesta, namijenjene prvenstveno poduzećima
- Kohezijski fond (KF), kojim se, u svrhu promicanja održivog razvoja, financiraju projekti povezani s okolišem i prometom u državama članicama čiji je BND po stanovniku manji od 90 % prosjeka u EU-u <sup>(2)</sup>
- Europski socijalni fond (ESF), čiji je cilj poticati visoku razinu zaposlenosti i otvaranje brojnijih i boljih radnih mjesta, uključujući provedbu mjera u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih (IZM) <sup>(3)</sup> koja je usmjerena na regije s visokom stopom nezaposlenosti mladih
- drugi manji instrumenti/fondovi, kao što su Europski instrument za susjedstvo (kojim se pruža potpora prekograničnoj suradnji i političkim inicijativama za jačanje veza između EU-a i susjednih zemalja) i Fond europske pomoći za najpotrebitije – FEAD (kojim se pruža materijalna pomoć ljudima kako bi izašli iz siromaštva).

<sup>(1)</sup> Vidi članke 174. – 178. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (SL C 326, 26.10.2012., str. 47.).

<sup>(2)</sup> Bugarska, Češka Republika, Estonija, Grčka, Hrvatska, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Slovačka. Španjolska je uvjete za prijelaznu potporu u okviru KF-a ispunila tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013.

<sup>(3)</sup> Uvjete za primanje potpore iz Inicijative za zapošljavanje mladih ispunjavaju one regije u kojima je 2012. stopa nezaposlenosti osoba u dobnoj skupini 15 – 24 bila veća od 25 %.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

*Provedba*

6.4. Države članice u načelu na početku svakog programskog razdoblja podnose višegodišnje *operativne programe* za čitavo razdoblje VFO-a<sup>(4)</sup>. Nakon što Komisija odobri operativne programe, oni se provode pod zajedničkom odgovornošću Komisije<sup>(5)</sup> i relevantne države članice. Relevantna tijela u državama članicama nadoknađuju *korisnicima* troškove u skladu s uvjetima operativnih programa, pri čemu se iz proračuna EU-a sufinanciraju troškovi koji su nastali i koji su plaćeni za prihvatljive *aktivnosti*.

*Okvir za kontrolu i jamstvo***Programsko razdoblje 2014. – 2020. (godišnje prihvaćanje računovodstvene dokumentacije)**

6.5. Jedan je od važnih sastavnih dijelova novog okvira za kontrolu i jamstvo u programskom razdoblju 2014. – 2020.<sup>(6)</sup> postupak u okviru kojeg tijela država članica zadužena za provedbu programa<sup>(7)</sup> za svaki operativni program (ili skupinu operativnih programa) moraju podnijeti godišnju „dokumentaciju o jamstvu”<sup>(8)</sup> kojom su obuhvaćeni rashodi potvrđeni Komisiji u predmetnoj računovodstvenoj godini<sup>(9)</sup>. Tom dokumentacijom relevantna tijela potvrđuju da računovodstvena dokumentacija daje potpun, točan i istinit prikaz, kao i djelotvornost svojih sustava upravljanja i unutarnjih kontrola za određeni operativni program (ili skupinu operativnih programa) te *zakonitost i pravilnost* potvrđenih rashoda.

<sup>(4)</sup> Operativne programe moguće je izmijeniti u bilo kojem trenutku relevantnog razdoblja ako za to postoje opravdani razlozi.

<sup>(5)</sup> GU za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) te GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL).

<sup>(6)</sup> 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 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

<sup>(7)</sup> Upravljačko tijelo, tijelo za ovjeravanje i revizijsko tijelo.

<sup>(8)</sup> Dokumentacija o jamstvu sastoji se od izjave o upravljanju, godišnjeg pregleda, potvrđene računovodstvene dokumentacije te godišnjeg izvješća o kontroli i revizorskog mišljenja.

<sup>(9)</sup> Računovodstvenom godinom za dokumentacije o jamstvu koje su podnesene u veljači 2017. obuhvaćeno je razdoblje od 1. srpnja 2015. do 30. lipnja 2016.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.6. Jedan je od ključnih elemenata dokumentacije o jamstvu godišnje izvješće o kontroli koje priprema *revizijsko tijelo*. U tom se izvješću objavljuje *stopa preostale pogreške* <sup>(10)</sup> za relevantni operativni program (ili skupinu operativnih programa). Revizijsko tijelo izražava revizorsko mišljenje o pravilnosti rashoda <sup>(11)</sup>. To mišljenje može biti bezuvjetno samo ako stopa preostale pogreške ne prelazi prag značajnosti od 2 % utvrđen u relevantnoj uredbi <sup>(12)</sup>. Pri određivanju te stope revizijsko tijelo uzima u obzir sve nepravilnosti koje je utvrdilo ispitivanjem reprezentativnog uzorka aktivnosti, koji se u pravilu sastavlja primjenom metoda statističkog uzorkovanja <sup>(13)</sup>. U okviru te stope također se uzimaju u obzir svi financijski ispravci koji su provedeni i evidentirani u računovodstvenoj dokumentaciji kao nadoknada za te nepravilnosti.

6.7. Komisija može prihvatiti računovodstvenu dokumentaciju koja čini dio dokumentacije o jamstvu i poravnati nepodmirene doprinose EU-a <sup>(14)</sup> samo u slučaju u kojem, uzimajući u obzir revizorsko mišljenje revizijskog tijela, može zaključiti da računovodstvena dokumentacija daje potpun, točan i istinit prikaz <sup>(15)</sup>. Komisija prije prihvatanja računovodstvene dokumentacije uglavnom provodi administrativne provjere potpunosti i točnosti informacija uključenih u dokumentacije o jamstvu koje je primila. To znači da Komisija može prihvatiti računovodstvenu dokumentaciju čak i ako stopa preostale pogreške prelazi prag značajnosti te je revizijsko tijelo izrazilo uvjetno ili nepovoljno mišljenje o pravilnosti. Međutim, u takvim slučajevima Komisija može obustaviti isplatu preostalog iznosa (uključujući zadržani iznos od 10 % <sup>(16)</sup>) i pokrenuti uvođenje potrebnih financijskih ispravaka.

<sup>(10)</sup> U svojem godišnjem izvješću o radu Komisija govori o „stopi preostalog rizika” kad je riječ o zaključenju programskog razdoblja 2007. – 2013., odnosno o „stopi preostale ukupne pogreške” kad je riječ o programskom razdoblju 2014. – 2020. Iako se te dvije stope primjenjuju na različite vremenske okvire, one se konceptualno ne razlikuju. U ovom se poglavlju za obje stope koristi izraz „preostala stopa pogreške”.

<sup>(11)</sup> Revizijsko tijelo također izražava mišljenje o funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole te o potpunosti, točnosti i istinitosti prikaza u računovodstvenoj dokumentaciji nad kojom je provedena revizija.

<sup>(12)</sup> Članak 28. stavak 11. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (SL L 138, 13.5.2014., str. 5.).

<sup>(13)</sup> Članak 127. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>(14)</sup> U obliku plaćanja ili povrata sredstava.

<sup>(15)</sup> Članak 139. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>(16)</sup> Člankom 130. Uredbe (EU) br. 1303/2013 nadoknada među-plaćanja ograničava se na 90 % iznosa. Preostalih 10 % oslobađa se nakon prihvatanja računovodstvene dokumentacije.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.8. Nakon prihvaćanja računovodstvene dokumentacije Komisija također može provesti reviziju pravilnosti kako bi provjerila aktivnosti revizijskog tijela. Ako se na temelju takvih revizija utvrde ikakve nepravilnosti ili ozbiljni nedostaci, Komisija može uvesti dodatne (neto) financijske ispravke<sup>(17)</sup>. Osim toga, opseg revizije može se proširiti kako bi se njome obuhvatili rashodi uključeni u prethodne računovodstvene dokumentacije uzimajući u obzir utvrđene rizike te, u relevantnim slučajevima, u okviru regulatornih ograničenja razdoblja u kojem dokument mora biti dostupan<sup>(18)</sup>.

6.9. Komisija (GU REGIO i GU EMPL) nakon revizija pravilnosti i provjera potvrđuje stope preostale pogreške i donosi zaključak o njima, a relevantne rezultate objavljuje u godišnjim izvješćima o radu za sljedeću godinu. GU REGIO i GU EMPL naveli su u svojim godišnjim izvješćima o radu da će za računovodstvenu dokumentaciju za 2015./2016. taj proces dovršiti do kraja 2017.<sup>(19)</sup> te da će rezultate objaviti u godišnjim izvješćima o radu za 2017.

## ODGOVORI KOMISIJE

**6.8.** *Prije nego što prihvati račune, Komisija provodi provjeru njihove potpunosti, točnosti i istinitosti na temelju informacija navedenih u jamstvenim paketima. Nakon toga ocjenjuje i informacije, uključujući revizijska mišljenja sadržana u jamstvenim paketima, u pogledu zakonitosti i regularnosti te funkcioniranja sustava u svrhu potvrde prijavljenih stopa pogreške te kao temelj za svoju procjenu rizika za revizije pravilnosti.*

**6.9.** *Kao opće pravilo, GU REGIO i GU EMPL namjeravaju potvrditi i donijeti zaključak o stopama preostale pogreške i izvijestiti o njima u svojim sljedećim godišnjim izvješćima o radu. Međutim, to nije zakonska obveza i, kako je navedeno u jedinstvenoj strategiji revizije glavnih uprava, revizije u pogledu pravilnosti mogu se provoditi i naknadno. Prema tome, revizije mogu dovesti do daljnje procjene preostalih stopa pogreške i dodatnih financijskih ispravaka, gdje je to potrebno, uključujući nakon godine koja slijedi nakon prihvata jamstvenih paketa.*

<sup>(17)</sup> Članak 145. stavak 7. Uredbe (EU) br. 1303/2013 i članak 99. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.).

<sup>(18)</sup> U skladu s člankom 140. Uredbe (EU) br. 1303/2013 upravljačka tijela dužna su zajamčiti da sva popratna dokumentacija o sufinanciranim rashodima za aktivnosti čiji ukupni prihvatljivi rashodi iznose više od 1 milijuna eura bude dostupna na uvid Komisiji i Europskom revizorskom sudu u razdoblju od dviju godina nakon podnošenja računovodstvene dokumentacije koja uključuje konačne rashode za dovršene aktivnosti. Za aktivnosti za koje prihvatljivi rashodi iznose manje od 1 milijuna eura razdoblje čuvanja traje tri godine od podnošenja godišnje računovodstvene dokumentacije s relevantnim rashodima. Razdoblje od tri godine općenito se primjenjuje na zaključenje operativnih programa iz razdoblja 2007. – 2013. (vidi članak 90. Uredbe (EZ) br. 1083/2006).

<sup>(19)</sup> Vidi Prilog 4. (kriteriji značajnosti), str. 23. za GU REGIO i str. 22 za GU EMPL.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Programsko razdoblje 2007. – 2013. (zaključnje operativnih programa)**

6.10. Predviđene kontrole prije zaključenja operativnih programa iz programskog razdoblja 2007. – 2013. usporedive su s kontrolama koje se obavljaju prije prihvaćanja dokumentacije o jamstvu u programskom razdoblju 2014. – 2020., pri čemu glavnu razliku čini vremenski okvir. Revizijsko tijelo pri izražavanju mišljenja o pravilnosti rashoda prijavljenih za cjelokupno programsko razdoblje izračunava stopu preostale pogreške. Za te potrebe uzima u obzir stope pogreške iz godišnjih izvješća i sve financijske ispravke koji su provedeni tijekom programskog razdoblja. Ova je godina prva u kojoj Sud u svojem godišnjem izvješću navodi informacije o provedbi tih mjera <sup>(20)</sup>.

**Rizici za pravilnost**

6.11. Zbog izmjena u okviru za kontrolu i jamstvo Sud procjenjuje rizike za pravilnosti na razini svake aktivnosti (vidi odlomak 6.12.) i na razini sustava osmišljenih radi utvrđivanja pouzdane stope preostale pogreške (vidi odlomke 6.13. – 6.15.).

6.12. S rashodima u području „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” povezana je visoka razina inherentnog rizika. Konkretnije, korisnici mogu prijaviti troškove koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti u okviru pravila EU-a i nacionalnih pravila ili se potpora može pružiti korisnicima ili aktivnostima koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti u okviru operativnog programa.

6.13. Cilj je novog okvira za kontrolu i jamstvo zajamčiti da stopa preostale pogreške za rashode koji su nadoknađeni iz proračuna EU-a ne prijeđe prag značajnosti (2 %). Glavni rizici koji su s time povezani relevantni su i za revizijska tijela i za Komisiju.

6.14. Revizijska tijela mogu procijeniti stopu preostale pogreške za određeni operativni program (ili skupinu operativnih programa) manjom od stvarne. To se može dogoditi ako svoje revizije temelje na nereprezentativnom uzorku aktivnosti, ako se ne pridržavaju međunarodnih revizijskih standarda ili ako ne otkriju pogreške. Isto tako, revizijska tijela mogu netočno izračunati stopu preostale pogreške ili predložiti ispravke koji nisu dostatni kako bi se otklonile pogreške koje su utvrdili.

6.15. Ako Komisija u okviru provedenih revizija pravilnosti i provjera nije otkrila jedan ili više od tih propusta, postoji mogućnost da je poravnala preostale iznose iako stope preostale pogreške u stvarnosti prelaze prag značajnosti od 2 % te su time nepravilne.

**6.13.** Okvirom za kontrolu i jamstva za razdoblje između 2014. i 2020. nastoji se zajamčiti da stopa preostale pogreške za rashode isplaćene iz proračuna EU-a ostane ispod praga značajnosti (2 %) za svaki operativni program.

**6.15.** Zahvaljujući revizijama i provjerama u pogledu pravilnosti, ako Komisija zaključi da je stopa preostale pogreške, uzimajući u obzir sve zabilježene financijske ispravke, ostala iznad razine značajnosti od 2 %, može pokrenuti potrebni postupak financijskih ispravaka, uključujući neto financijske ispravke u slučaju preostalih ozbiljnih nedostataka.

<sup>(20)</sup> Komisija je prve operativne programe zaključila u zadnjem tromjesečju 2017., uz iznimku programa za Gibraltar u okviru EFRR-a, koji je zaključila 2016. godine.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Opseg revizije i revizijski pristup**

6.16. Uzimajući u obzir izmijenjeni okvir za kontrolu i jamstvo (vidi odlomke 6.5. – 6.9.), Sud je ove godine izmijenio revizijski pristup koji primjenjuje na ovo rashodovno područje. Cilj Suda bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće izjave o jamstvu kako je opisano u **prilogu 1.1.** te procijeniti novi okvir za kontrolu i jamstvo, kao i mjeru u kojoj se na njega može osloniti. Predmetne aktivnosti provedene su s ciljem moguće opširnije primjene takvog pristupa u budućnosti i, u tom kontekstu, utvrđivanja područja u kojima su potrebna daljnja poboljšanja.

6.17. Stoga je Sud 2017. proveo reviziju potvrđenih rashoda uključenih u dokumentacije o jamstvu za razdoblje 2014. – 2020., a za razdoblje 2007. – 2013. reviziju rashoda povezanih sa završnim izvješćima o kontroli koja su izradila revizijska tijela. U prošlosti je Sud sastavljao uzorak na temelju međuplaćanja i završnih plaćanja ili obračuna predujmova koji su iz proračuna EU-a isplaćeni za operativne programe.

6.18. Ovo je bila prva godina u kojoj su tijela država članica zadužena za provedbu programa dostavila dokumentacije o jamstvu s rashodima za programsko razdoblje 2014. – 2020. i u kojoj je Komisija primijenila svoje postupke provjere i prihvatanja računovodstvene dokumentacije te donošenja zaključaka o prijavljenim stopama pogreške. Do ožujka 2017. Komisija je zaprimila 50 dokumentacija o jamstvu kojima je obuhvaćena računovodstvena dokumentacija s rashodima za 71 operativni program od njih 419. U svibnju 2017. prihvatila je računovodstvenu dokumentaciju s rashodima iz 17 država članica <sup>(21)</sup> za 70 operativnih programa, pri čemu su obuhvaćeni rashodi u iznosu od tek 2,5 milijardi eura <sup>(22)</sup>. To je razlog zašto je revizijom Suda ove godine obuhvaćen manji iznos rashoda nego prošle godine. Nadalje, otprilike 48 % tog iznosa bilo je povezano s aktivnostima koje su sufinancirane iz ESF-a/IZM-a. Riječ je o 26 % cjelokupnog iznosa sredstava dodijeljenih iz ESF-a/IZM-a za operativne programe koji su dobreni u razdoblju 2014. – 2020.

6.19. Također je riječ o prvoj godini u kojoj je Komisija poravnala preostale iznose za operativne programe iz programskog razdoblja 2007. – 2013. Komisija je 2017. zaključila 141 operativni program (riječ je o programima koje je smatrala manje rizičnim) od 440 relevantnih operativnih programa iz 18 država članica <sup>(23)</sup>.

<sup>(21)</sup> U dokumentacijama o jamstvu koje su dostavile Njemačka, Irska, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Austrija, Rumunjska, Slovenija, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina iznos rashoda bio je jednak nuli. Za jedan operativni program u Italiji podnesena računovodstvena dokumentacija nije prihvaćena u svibnju 2017.

<sup>(22)</sup> Riječ je o tek 0,7 % proračuna predviđenog za cijelo programsko razdoblje. Taj iznos ne uključuje predujmove za financijske instrumente, ali uključuje iznose koji su upotrijebljeni na razini krajnjih korisnika.

<sup>(23)</sup> Bugarska, Estonija, Grčka, Francuska, Hrvatska, Cipar, Mađarska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka nisu obuhvaćene odlukama o zaključenju. Za Hrvatsku je rok za podnošenje dokumentacije o zaključenju utvrđen na 31. ožujka 2018.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.20. U vezi s **dijelom 1.** ovog poglavlja, u kojem se naglasak stavlja na pravilnost, Sud je ispitao:

- (i) uzorak od 217 transakcija koji je sastavljen tako da bude statistički reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a. Sastavljanje uzorka obavljeno je u dvije faze. Sud je prvo odabrao 22 dokumentacije o jamstvu/zaključenju<sup>(24)</sup> kojima je obuhvaćeno 51 od 211 operativnih programa za koje je Komisija 2017. izvršila poravnanje u vezi sa sredstvima iz proračuna EU-a<sup>(25)</sup>. Sud je potom u okviru tih operativnih programa odabrao 217 transakcija za koje su revizijska tijela provela reviziju aktivnosti. Na temelju tog postupka prikupljene su informacije za potrebe davanja opće izjave o jamstvu u skladu s **prilogom 1.1.**
- (ii) revizije koje su provela revizijska tijela u svrhu potvrđivanja informacija iz navedene 22 dokumentacije o jamstvu/zaključenju, uključujući na temelju prethodno spomenutog uzorka od 217 transakcija
- (iii) postupke koje je Komisija primijenila pri provjeri i potvrđivanju dokumentacija o jamstvu/zaključenju za 2017. Sud je također pregledao relevantne informacije u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL.

U **okviru 6.2.** nalazi se detaljan prikaz revizijskog uzorka po državama članicama, a odlomci 6.21.– 6.23. sadržavaju više pojedinosti o načinu na koji je osmišljen pristup Suda.

<sup>(24)</sup> 12 dokumentacija o jamstvu (2014. – 2020.) i 10 dokumentacija o zaključenju (2007. – 2013.).

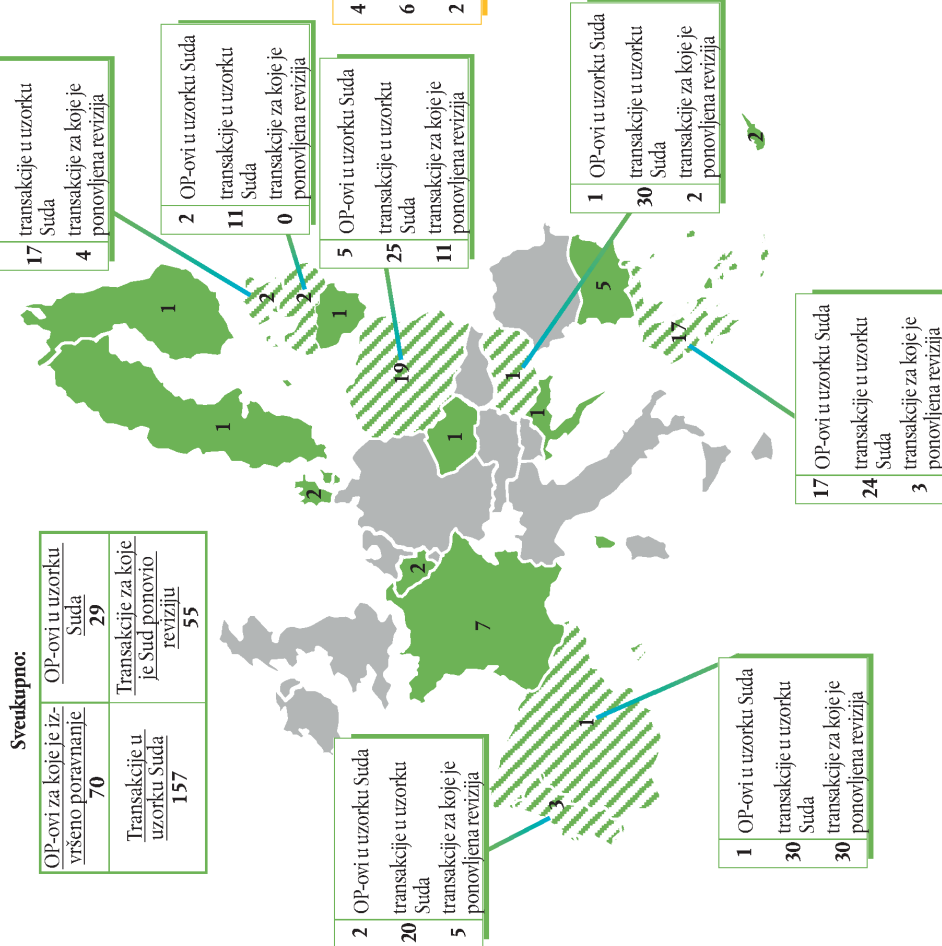
<sup>(25)</sup> Poravnanje je postupak usklađivanja preostalih iznosa financijskih sredstava. Može uključivati isplatu neisplaćenih iznosa nakon obračuna pretfinanciranja i svih zadržavanja, povrat (ako su konačni rashodi manji od iznosa koji su već isplaćeni) ili „plaćanje jednako nuli”.

**Godišnja dokumentacija o jamstvu za razdoblje 2014. – 2020.**

Dokumentacije o jamstvu s rashodima jednaka nuli

- 1 Dokumentacije o jamstvu(\*) koje nisu obuhvaćene uzorkom Suda; broj operativnih programa (OP) obuhvaćenih dokumentacijama o jamstvu koje su poslane
- 1 Obuhvaćeno uzorkom Suda; broj operativnih programa (OP) obuhvaćenih dokumentacijama o jamstvu koje su poslane

(\*) na zemljovidu nisu naznačena dva prekogranična operativna programa

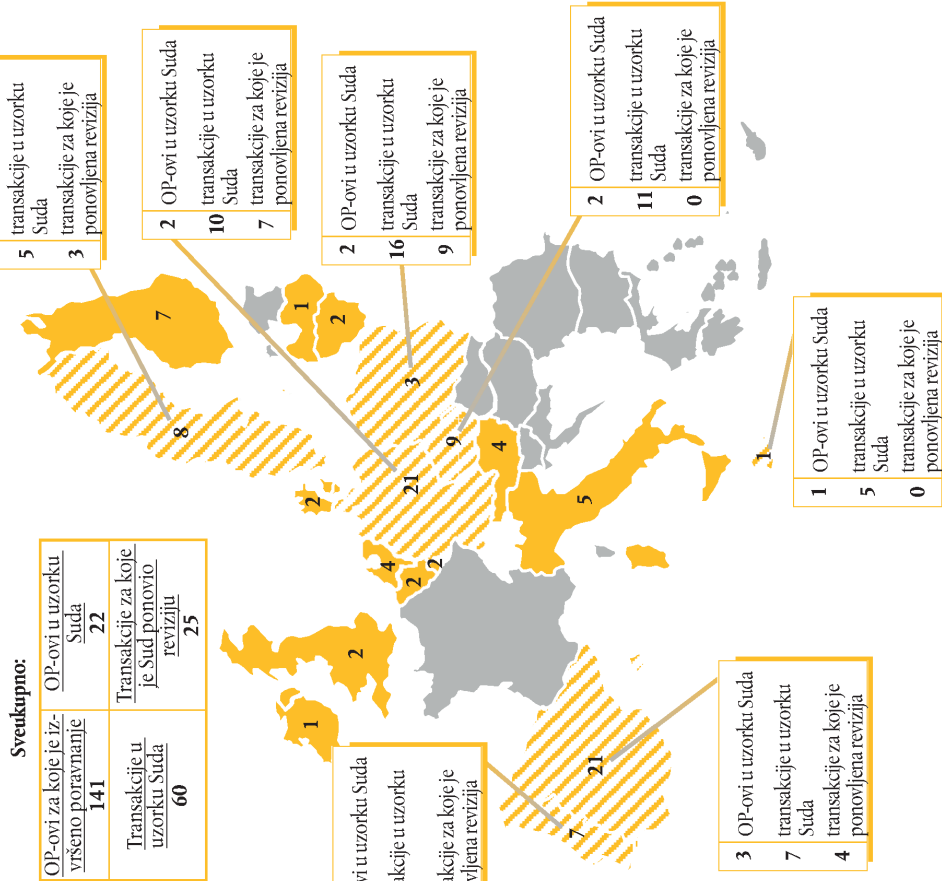


**Dokumentacije o zaključenju za razdoblje 2007. – 2013.**

Bez poravnania po zaključenju

- 1 Poravnanje po zaključenju (\*) nije obuhvaćeno uzorkom Suda; broj zaključenih operativnih programa (OP)
- 1 Obuhvaćeno uzorkom Suda; broj zaključenih operativnih programa (OP)

(\*) na zemljovidu nije naznačeno 39 prekograničnih operativnih programa



---

**OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA**

---

6.21. Ispitivanjem transakcija koje je Sud proveo obuhvaćeno je preispitivanje kontrolnih popisa revizijskih tijela za 217 transakcija, kao i dokaza kojima su raspolagali u svrhu potkrjepljivanja rezultata revizija koje su proveli i revizorskih mišljenja koja su iznijeli. U relevantnim slučajevima Sud je ponovno proveo<sup>(26)</sup> revizije koje su obavila revizijska tijela (vidi odlomak 6.50.).

6.22. Budući da su revizije koje provode revizijska tijela ključan dio okvira za jamstvo i kontrolu, Sud je ove godine stavio veći naglasak na ispitivanje ključnih aspekata provjera koje ona provode. Svrha je bila dobiti jamstvo u pogledu djelotvornosti kontrola. Za svaku od 22 dokumentacije o jamstvu/zaključenju iz uzorka Sud je ispitao revizijsku strategiju revizijskog tijela, njegov pristup uzorkovanju, način na koji je tijelo utvrdilo, kvantificiralo i ekstrapoliralo pogreške, kao i aktivnosti revizijskog tijela povezane s točnošću i pouzdanošću financijskih ispravaka koji su provedeni na razini država članica.

6.23. Sud je također pregledao aktivnosti koje su dva nadležna GU-a provela u svrhu provjere i potvrđivanja godišnje računovodstvene dokumentacije i odluka o zaključenju te način na koji su rezultate tih aktivnosti upotrijebila u svojim godišnjim izvješćima o radu. Sud je na temelju toga evaluirao mjeru u kojoj se Komisija može osloniti na informacije o pravilnosti koje su dostavile države članice.

6.24. U **dijelu 2.** ovog poglavlja naglasak je stavljen na *uspješnost*. Sud je procijenio sustave kojima su se države članice služile za mjerenje uspješnosti 113 fizički dovršenih projekata iz oba programska razdoblja obuhvaćena uzorkom Suda. Sud je također procijenio mjeru u kojoj su ostvareni ciljevi tih projekata.

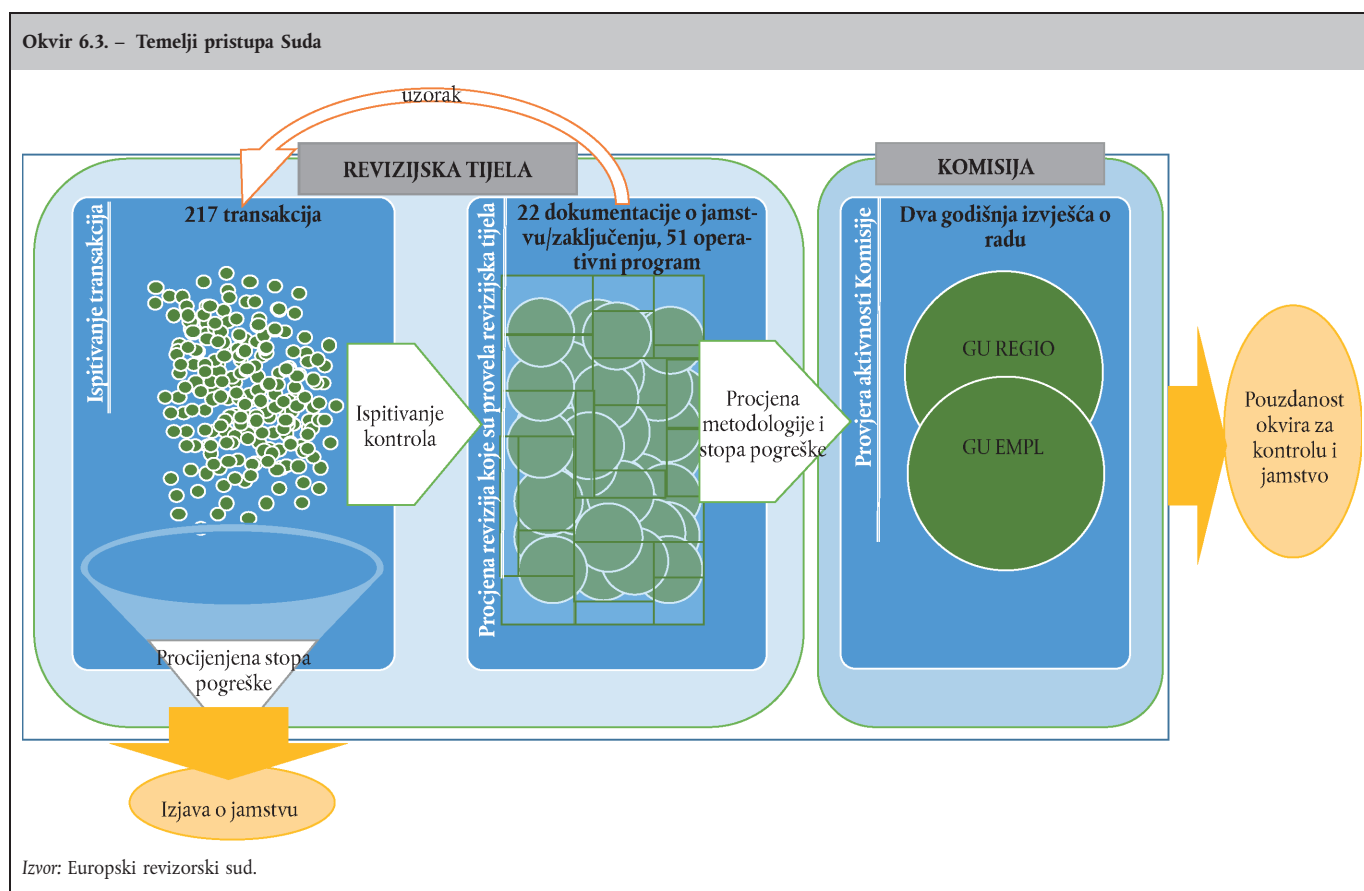
---

<sup>(26)</sup> U ovom kontekstu „preispitivanje” se odnosi na ispitivanje metoda rada i revizijskih spisa revizijskih tijela te razmatranje pouzdanosti i relevantnosti rezultata u smislu njihova doprinosa zaključku revizije. „Ponovna provedba” označava prikupljanje dodatnih dokaza na izvoru. I „preispitivanje” i „ponovna provedba” odnose se na transakcije nad kojima je već provedena revizija.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## DIO 1. – PRAVILNOST TRANSAKCIJA

6.25. Ovaj dio poglavlja sastoji se od tri pododjeljka. Prvi se odnosi na ispitivanje ovogodišnjeg uzorka od 217 transakcija koje je Sud proveo kako bi stekao uvid u glavne izvore pogrešaka i prikupio informacije za davanje opće izjave o jamstvu. U drugom pododjeljku iznosi se procjena koju je Sud obavio u vezi s revizijama koje su provela revizijska tijela, a treći se odnosi na aktivnosti koje je provela Komisija, uključujući godišnja izvješća o radu dviju nadležnih glavnih uprava. Rezultati za sva tri pododjeljka Sudu pružaju osnovu za donošenje zaključka o informacijama o pravilnosti koje su iznesene u godišnjim izvješćima o radu (vidi također **okvir 6.3.**).



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Rezultati preispitivanja transakcija koje je Sud obavio i revizija čiju je provedbu ponovio**

6.26. **Prilog 6.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Sud je utvrdio i kvantificirao 36 pogreške koje revizijska tijela nisu otkrila. Uzimajući u obzir 50 pogrešaka koje su revizijska tijela prethodno utvrdila i ispravke koje su uvela tijela zadužena za provedbu programa u ukupnoj vrijednosti od 101 milijun eura za oba programska razdoblja, Sud procjenjuje stopu pogreške na 3,0 %<sup>(27)</sup>. Stopa se odnosi na plaćanja za razdoblje 2014. – 2020. i zaključenja za razdoblje 2007. – 2013. te je manja nego prijašnjih godina.

6.27. Broj i učinak otkrivenih pogrešaka upućuju na postojane nedostatke u pogledu pravilnosti rashoda koje prijavljuju upravljačka tijela<sup>(28)</sup>.

6.28. Revizijska tijela otkrila su dio navedenih pogrešaka. U svojim su izvješćima zabilježila 50 kvantificiranih pogrešaka u dokumentacijama o jamstvu/zaključenju za 217 transakcija obuhvaćenih uzorkom Suda. Pogreške su bile povezane s neprihvatljivim troškovima (30), javnom nabavom (12) i neprihvatljivim sudionicima (osam). Relevantna tijela država članica primijenila su ispravke kako bi se stope preostale pogreške smanjile na razinu ispod praga značajnosti od 2 %.

6.26. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da ovogodišnja procjena Europskog revizorskog suda u pogledu razine pogreške za kohezijsku politiku predstavlja znatno poboljšanje u usporedbi s prethodnim godinama. Komisija osobito primjećuje da jedini program Inicijative za MSP-ove prisutan u računima za razdoblje između 2015. i 2016., koji zahvaljujući svojoj inovativnoj naravi ima poseban regulatorni okvir u usporedbi s općim programima, pridonosi 1 postotni bod ovoj procjeni. Na temelju svih informacija koje je dobila, Komisija zaključuje da za veliku većinu programa ne postoji preostala značajna razina pogreške u računima za 2015. i 2016.

Komisija će poduzeti daljnje mjere u pogledu pojedinačnih dodatnih pogrešaka koje je utvrdio Europski revizorski sud i prema potrebi zatražiti dodatne financijske ispravke od predmetnih programskih nadležnih tijela.

Nadalje, Komisija primjećuje da je njezin procijenjeni iznos izložen riziku kod plaćanja za politiku, kako je prijavljeno u godišnjim izvješćima o radu GU-ova EMPL i REGIO, unutar raspona koji je Europski revizorski sud izračunao za stopu pogreške (vidjeti bilješku 27.).

6.27. Kako je spomenuto u odgovoru na točku 6.19. godišnjeg izvješća za 2016., Komisija je državama članicama uputila ažurirane smjernice za programsko razdoblje 2014. – 2020. koje bi, zajedno s zatraženom upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, trebale doprinijeti daljnjem poboljšanju kvalitete provjera upravljanja u budućnosti.

<sup>(27)</sup> Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 0,7 % i 5,3 % (redom donja i gornja granica pogreške).

<sup>(28)</sup> Vidi godišnje izvješće za 2016., odlomak 6.19.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

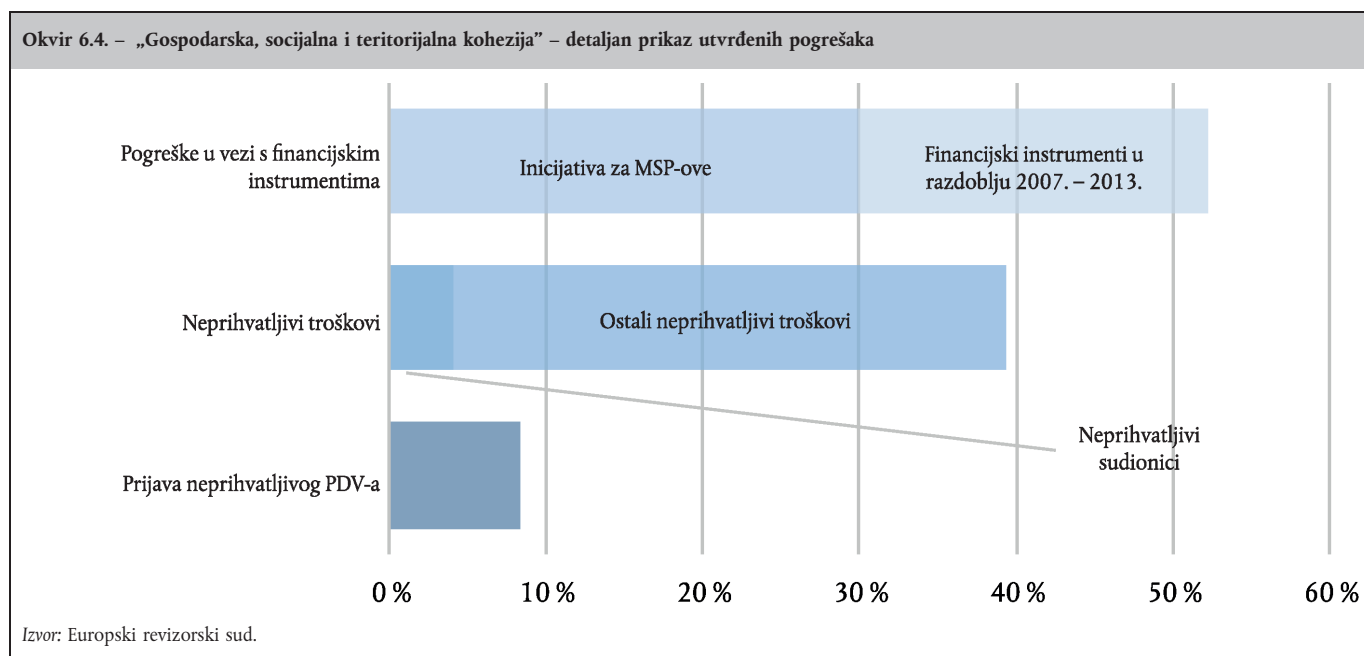
## ODGOVORI KOMISIJE

6.29. Ovo je bila prva godina u kojoj je Sud revizijom obuhvatio i plaćanja za razdoblje 2014. – 2020. i zaključenja povezana s razdobljem 2007. – 2013. Broj i učinak pogrešaka koje je Sud utvrdio za programsko razdoblje 2014. – 2020. bili su veći nego za transakcije povezane sa zaključenjem razdoblja 2007. – 2013. Najveći udio u stopi pogreške koju je Sud procijenio zauzimaju financijskih instrumenti i nakon njih neprihvatljivi troškovi.

6.30. U okviru 6.4. pruža se detaljan prikaz utvrđenih pogrešaka po kategorijama (prije provedbe financijskih ispravaka), a u odlomcima 6.31. – 6.43. u nastavku donosi se više informacija o tim pogreškama.

6.29. Komisija ističe da su financijski instrumenti (Inicijativa za MSP-ove) s iznosima potvrđenim u računima za 2015. i 2016. predstavljali znatan dio rashoda za razdoblje 2014. – 2020. prijavljenih u tim računima. Na se taj instrument, koji je pridonio trećini procijenjene stope pogreške, s obzirom na njegovu inovativnost primjenjuju posebna pravila u odnosu na ostale opće programe u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013 (vidjeti osobito točke 6.37. i 6.47.).

U skladu s člankom 42. Uredbe (EU) br. 1303/2013 prihvatljivost takvih izdataka konačno se ocjenjuje po zaključenju programa, a do tada bi upravitelj programa trebao ispraviti neispravne transakcije i zamijeniti ih prihvatljivim transakcijama.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

*Financijski instrumenti zauzimaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške za 2017. godinu*

6.31. Financijski instrumenti na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje mogu imati oblik vlasničkih ili kvazivlasničkih ulaganja, zajmova ili jamstava. Po svojoj se prirodi razlikuju od tradicionalnih *bespovratnih sredstava*, koja uključuju nadoknadu rashoda koje je korisnik ostvario za prihvatljive projekte.

6.32. Države članice mogu doprinostiti uspostavi financijskih instrumenata:

- (a) pod odgovornošću upravljačkog tijela na razini država članica (u oba razdoblja VFO-a)<sup>(29)</sup>
- (b) na razini EU-a (samo u razdoblju 2014. – 2020.). Ta kategorija uključuje Inicijativu za MSP-ove<sup>(30)</sup>, koja se provodi kao zaseban i pojedinačan operativni program<sup>(31)</sup>.

6.33. U slučajevima u kojima se za financiranje upotrebljavaju financijski instrumenti, u trenutku zaključenja programa prihvatljiva su samo plaćanja *krajnjim primateljima* te troškovi i naknade za upravitelje fondova, a neiskorištene doprinose potrebno je vratiti u proračun EU-a<sup>(32)</sup>. U odlomcima u nastavku opisuju se neke od poteškoća koje sa sobom donosi primjena tog pristupa.

<sup>(29)</sup> Članak 44. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 i članak 38. stavak 1. točka (b) Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>(30)</sup> Inicijativa za MSP-ove zajednički je financijski instrument Komisije i Europskog investicijskog fonda (EIF) čija je svrha olakšati *malim i srednjim poduzećima* pristup financiranju. Vidi članak 39. i Prilog XIV. Uredbi (EU) br. 1303/2013.

<sup>(31)</sup> Članak 38. stavak 1. točka (a) i članak 39. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>(32)</sup> Članak 78. stavak 6. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 i članak 42. Uredbe (EU) br. 1303/2013.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

Dvama od četiriju tematskih revizija operativnih programa iz razdoblja 2007. – 2013. koje je Sud ispitaio nisu otkrivene značajne pogreške u trenutku zaključenja

6.34. Komisija od revizijskih tijela zahtijeva samo da u trenutku zaključenja pruže jamstvo o tome da su sredstva isplaćena krajnjim primateljima upotrijebljena u skladu sa svojom svrhom<sup>(33)</sup>. U tu se svrhu revizijskim tijelima preporučuje provedba „tematskih” revizija<sup>(34)</sup> financijskih instrumenata.

6.35. Sud je utvrdio da neka revizijska tijela nisu sustavno provodila takve revizije. U slučajevima u kojima su ih provodila, provedene aktivnosti katkad nisu bile dovoljne kako bi se utvrdile značajne nepravilnosti. Sud je utvrdio mjerljive pogreške u dvama od četiriju financijskih instrumenata iz uzorka za zaključenja. U jednom od tih dvaju slučajeva financijski učinak pogreške imao je značajan utjecaj na prijavljenu stopu preostale pogreške koju je Komisija potvrdila (odnosno, stopa je bila veća od 2 %).

**Okvir 6.5. – Primjer neprihvatljivih zajmova odobrenih u okviru jednog financijskog instrumenta na koji se primjenjuje podijeljeno upravljanje**

Sredstva iz EFRR-a kojima se sufinanciraju zajmovi moraju se u prvom redu (tj. u iznosu većem od 50 % ukupne vrijednosti zajmova) upotrebljavati za potporu malim i srednjim poduzećima (Uredba (EZ) br. 1083/2006). U slučaju financijskih instrumenata obuhvaćenih revizijom u Španjolskoj gotovo 80 % ukupnog odobrenog iznosa zajmova uloženo je u društva koja nisu bila mala i srednja poduzeća. Ni revizijsko tijelo ni Komisija nisu uočili da je došlo do kršenja jednog od osnovnih zahtjeva u pogledu prihvatljivosti koje je zakonodavac utvrdio.

**6.34. i 6.35.** Komisija je 2011. u koordinaciji s revizorskim tijelima izradila metodologiju za reviziju financijskih instrumenata s podijeljenim upravljanjem za programsko razdoblje 2007. – 2013. („Okvir za zajedničku reviziju – Instrumenti financijskog inženjeringa u kontekstu strukturnih fondova”). Otad Komisija poziva revizorska tijela da provedu revizije u pogledu provedbe takvih instrumenata. Pri procjeni izjava o zaključenju Komisija je provjerila i jesu li revizorska tijela provela reviziju provedbe financijskih instrumenata. Ako to nije bio slučaj, Komisija je prekinula postupak zaključenja i zatražila dodatni revizijski rad.

Komisija će pratiti dva slučaja koja je uputio Europski revizorski sud. Za slučaj da Europski revizorski sud procijeni da postoji znatan financijski učinak pogreške na stopu preostale pogreške koju je potvrdila Komisija, Komisija upućuje na svoj odgovor na okvir 6.5. u nastavku.

**Okvir 6.5. – Primjer neprihvatljivih zajmova odobrenih za FISM**

Člankom 44. Uredbe (EU) br. 1083/2006 nije onemogućeno odobrenje zajmova velikim poduzećima ako su ispunjeni svi ostali uvjeti.

Budući da u toj odredbi nije spomenuta najmanja razina financiranja MSP-ova, taj se članak može odnositi i na broj pojedinačnih zajmova (a ne nužno na iznose).

<sup>(33)</sup> Prilog Odluci Komisije o izmjeni Odluke C(2013)1573 o odobrenju smjernica o zaključenju operativnih programa donesenih za pomoć iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda (2007. – 2013.), (C(2015) 2771 final, 30.4.2015., odjeljak 3.6.).

<sup>(34)</sup> Pojam „tematska revizija” označava reviziju posebnih ključnih zahtjeva ili područja rashoda za koja se smatra da u njima postoji sustavan rizik. Tematskim revizijama nadopunjavaju se redovite revizije sustava.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Ozbiljni nedostaci u provedbi jednog operativnog programa iz razdoblja 2014. – 2020. u okviru Inicijative za MSP-ove**

6.36. Sud je u okviru revizije ispitao 30 transakcija iz jedinog operativnog programa u računovodstvenoj dokumentaciji podnesenoj 2017. koji se provodi u okviru Inicijative za MSP-ove.

6.37. EIF je upravitelj fonda za Inicijativu za MSP-ove na razini EU-a. Revizijska tijela dužna su izraziti mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda uključenih u računovodstvenu dokumentaciju operativnih programa u okviru Inicijative za MSP-ove. Međutim, ona nisu zakonski ovlaštena obavljati terenske provjere u svrhu dobivanja jamstva o pravilnosti na razini *krajnjih korisnika* <sup>(35)</sup>. Kako bi se moglo donijeti mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji, EIF je sklopio ugovor o „dogovorenom postupku” <sup>(36)</sup> s jednim vanjskim revizorom. Međutim, Sud je utvrdio da ugovorom za ispitani operativni program nisu predviđene revizijske aktivnosti na razini financijskog posrednika te je vanjski revizor u izvješće uključio napomenu u kojoj navodi da ne može dati ikakvo jamstvo. Unatoč tome, revizijsko tijelo izrazilo je pozitivno mišljenje o pravilnosti računovodstvene dokumentacije koja je podnesena Komisiji <sup>(37)</sup>.

6.38. Sud je također utvrdio nedostatke koji su ozbiljno utjecali na prihvatljivost niza ulaganja koja su izvršili financijski posrednici <sup>(38)</sup>. Samo društva koja odgovaraju definiciji EU-a o statusu MSP-a <sup>(39)</sup> ispunjavaju uvjete za potporu iz Inicijative za MSP-ove. Međutim, financijski posrednici nisu u svim slučajevima provjeravali usklađenost s tom definicijom ili je nisu provjerili pravilno. U slučaju pet primatelja u okviru 30 ulaganja obuhvaćenih ispitivanjem financijski posrednici odobrili su zajmove iako nisu provjerili imaju li primatelji status MSP-a te Sud stoga smatra da su ta ulaganja neprihvatljiva. Dodatna su četiri zajma djelomično ili u cijelosti iskorištena za neprihvatljive aktivnosti (npr. za refinanciranje drugih zajmova). Te nepravilnosti zauzimaju udio od 1,0 postotnog boda stope pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje <sup>(40)</sup>.

**6.37.** *U dogovorenom postupku vanjski revizor ne izdaje mišljenje, umjesto toga revizorsko tijelo treba upotrebljavati revizijske nalaze i zaključke kako bi donijelo vlastito revizorsko mišljenje. U tu je svrhu revizorsko tijelo provelo i reviziju sustava na razini nadležnih tijela za upravljanje i ovjeravanje.*

*U godišnjem izvješću o kontroli jasno je opisano kako je revizorsko tijelo donijelo svoje mišljenje.*

*U tekstu Prijedloga skupne uredbe, koji proizlazi iz političkog dogovora Vijeća i Parlamenta, spominje se taj manjak jamstva.*

<sup>(35)</sup> Članak 40. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>(36)</sup> Postupak koji je određeni subjekt dogovorio s trećom stranom u svrhu utvrđivanja činjeničnih nalaza o financijskim informacijama ili operativnim procesima (MSPU 4400).

<sup>(37)</sup> Izmjenom Uredbe (EU) br. 1303/2013 u okviru Skupne uredbe nastoji se riješiti pitanje nedostatka revizijskih ovlasti na razini država članica. Skupna uredba trebala bi stupiti na snagu u drugoj polovici 2018. godine, što znači da će taj nedostatak utjecati i na godišnju računovodstvenu dokumentaciju koja će se Komisiji dostaviti u veljači 2018.

<sup>(38)</sup> Financijski posrednik subjekt je koji djeluje kao posrednik između upravljačkog tijela ili holding fonda i krajnjih primatelja financijskih sredstava koja se usmjeravaju s pomoću financijskih instrumenata na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje.

<sup>(39)</sup> Preporuka Komisije 2003/361/EZ od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (SL L 124, 20.5.2003., str. 36.).

<sup>(40)</sup> Do 31. prosinca 2017. Komisija je u okviru Inicijative za MSP-ove odobrila operativne programe u šest država članica.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

6.39. Uzrok tome leži u neprimjerenim postupcima na razini financijskih posrednika, koji se nisu pridržavali pravno obvezujućih kriterija prihvatljivosti iz sporazuma koje su sklopili s EIF-om. Riječ je ozbiljnom riziku za pravilnost drugih operativnih programa koji su odobreni u okviru Inicijative za MSP-ove i kojima se upravlja u sličnim okolnostima. Iz toga je također vidljivo da je trenutačno praćenje koje EIF provodi potrebno dodatno poboljšati. U tu je svrhu EIF odlučio provesti akcijski plan kako bi se među financijskim posrednicima podigla razina osviještenosti o potrebi za ispunjavanjem kriterija prihvatljivosti i kako bi se dodatno unaprijedili unutarnji mehanizmi s pomoću kojih EIF otkriva neprihvatljive zajmove. Cilj je akcijskog plana otkloniti nepravilnosti koje je otkrio Sud i otkloniti preostale rizike za pravilnost u operativnim programima u okviru Inicijative za MSP-ove.

*PDV za koji je moguće ostvariti povrat nepravilno je potvrđen kao prihvatljiv rashod*

6.40. Porez na dodanu vrijednost (PDV) neizravni je porez koji se naplaćuje za potrošnju robe i usluga. Porezni obveznici, u pravilu trgovačka društva, samostalni poduzetnici ili druge osobe koje obavljaju gospodarsku djelatnost, dužni su naplatiti PDV na prodanu robu ili usluge i proslijediti naplaćeni iznos nacionalnom poreznom tijelu. Porezni obveznik može zatražiti povrat PDV-a koji je sam već platio pri nabavi robe. Taj se koncept naziva „mogućnošću povrata”. Osobe koje nisu porezni obveznici nisu dužne naplatiti PDV i ne mogu dobiti povrat PDV-a za kupljenu robu.

6.41. Prema pravilima EU-a rashodi za PDV prihvatljivi su za sufinanciranje samo u slučaju kada njegov povrat nije moguće ostvariti na temelju nacionalnog zakonodavstva o PDV-u. Pritom nije relevantno je li u stvarnosti izvršen povrat predmetnih rashoda za PDV. U slučaju javnih tijela povrat PDV-a moguće je ostvariti u slučajevima u kojima gospodarski subjekt krajnjim korisnicima infrastrukture naplaćuje naknadu koja uključuje PDV <sup>(41)</sup>.

**6.39.** *U financijskim instrumentima, kontrole koje trebaju provesti financijski posrednici predstavljaju ključni element postupka davanja jamstva.*

*Komisija prima na znanje sveobuhvatni niz mjera koje je EIF predložio za rješavanje ovih pitanja. Pažljivo će pratiti njihovu provedbu u suradnji s nacionalnim nadležnim tijelima kako bi rashodi prihvatljivi u skladu s člankom 39. stavkom 8. CPR-a biti prijavljeni i prihvaćeni po zaključenju programa inicijativa za MSP-ove.*

**6.40. i 6.41.** *Načelo povrata PDV-a treba ocjenjivati na osnovi pojedinačnih slučajeva. Komisija je pripremila smjernice za programska nadležna tijela i izradila prijedloge za pojednostavnjenje prihvatljivosti PDV-a za programsko razdoblje 2021. – 2027.*

<sup>(41)</sup> Predmet Suda EU-a T-89/10, presuda Općeg suda od 20. rujna 2012. – Mađarska protiv Komisije.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.42. Sud je utvrdio da su tijela država članica u 10 projekata u pet operativnih programa kao prihvatljive rashode prijavila PDV za koji je moguće ostvariti povrat. U predmetnim slučajevima revizijska tijela netočno su protumačila pravila o prihvatljivosti te predmetnu situaciju nisu prijavila kao nepravilnost. Ti su slučajevi činili 0,3 postotna boda procijenjene stope pogreške. U trima od tih pet operativnih programa financijski učinak pogreške imao je značajan utjecaj na prijavljenu stopu preostale pogreške koju je Komisija potvrdila (odnosno, stopa je bila veća od 2 %). Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2015. istaknuo prijeporno pitanje uključivanja PDV-a čiji je povrat moguć u izjave o rashodima, posebice u slučaju javnih tijela<sup>(42)</sup>. Riječ je o situaciji u kojoj se sredstva EU-a upotrebljavaju kako bi se tijelima određene države članice nadoknadio PDV kao prihvatljivi trošak, dok istodobno predmetna država članica isti taj PDV ubire u okviru svojeg uobičajenog sustava oporezivanja. U nekim slučajevima iznos nadoknade koju je EU isplatio čak može prekoračiti stvarne troškove koji su nastali u okviru predmetnog projekta bez PDV-a.

**Okvir 6.6. – Primjer sufinanciranja neprihvatljivih rashoda za PDV**

Upravljačko tijelo u Poljskoj sklopilo je sporazume o bespovratnim sredstvima čija je svrha bila olakšati malim poduzećima nabavu opreme u okviru općeg cilja smanjenja nezaposlenosti. U slučajevima u kojima su primatelji naveli da ne namjeravaju zatražiti povrat PDV-a upravljačko tijelo ocijenilo je da su rashodi za PDV prihvatljivi za sufinanciranje. Takvo tumačenje bilo je netočno jer su primatelji bili registrirani kao obveznici PDV-a te su u stvarnosti mogli ostvariti povrat rashoda za PDV.

*Neprihvatljivi rashodi*

6.43. Sud je utvrdio znatne nedostatke u provjerama prihvatljivosti sudionika u 11 projekata. To je posebno bio slučaj kad je riječ o Inicijativi za zapošljavanje mladih i zahtjevu u pogledu statusa NEET<sup>(43)</sup>. Sud je također utvrdio da revizijska tijela u sedam slučajeva nisu otkrila neizravne troškove koji su bili neprihvatljivi ili koji su prikazani većima od stvarnih.

## ODGOVORI KOMISIJE

**6.42.** *Devet od deset projekata koje je spomenuo Europski revizorski sud odnosi se na operativne programe ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. u jednoj državi članici.*

*Komisija je već utvrdila taj problem u prethodnim revizijama, ali prilagodbom sustava države članice problem nije u potpunosti uklonjen.*

*Komisija trenutačno blisko surađuje s upravom te države članice kako bi se zajamčilo rješavanje tog pitanja u bliskoj budućnosti uvođenjem pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova ili obveze povrata PDV-a za krajnje primatelje. Komisija će primijeniti potrebne financijske ispravke.*

**6.43.** *Za slučajeve u kojima su utvrđeni neprihvatljivi ili prekomjerni neizravni troškovi, Komisija će poduzeti potrebne daljnje mjere i predložiti mjere koje bude smatrala potrebnima.*

*U pogledu neizravnih troškova (vidjeti okvir 6.7.) probleme koje je utvrdio Europski revizorski sud u velikoj je mjeri utvrdilo i revizorsko tijelo, koje je na te rashode primijenilo financijski ispravak od 10 %. Komisija će poduzeti daljnje mjere s relevantnim nadležnim tijelima i razmotrit će provedbu dodatnih financijskih ispravaka ako budu potrebni.*

<sup>(42)</sup> Vidi godišnje izvješće za 2015. godinu, odlomci 6.33. – 6.35.

<sup>(43)</sup> Status NEET odnosi se na osobe koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (engl. *neither in employment, education or training*).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Okvir 6.7. – Primjer neprihvatljivih rashoda: prijavljivanje neizravnih troškova većima od stvarnih**

Sjedište korisnika, jednog velikog istraživačkog instituta u Njemačkoj, bilo je izvan područja koje je prihvatljivo u okviru relevantnog operativnog programa. Projekt obuhvaćen revizijom financiran je iz ESF-a, a provodila ga je posebna projektna skupina koju je korisnik uspostavio u prihvatljivom području. Troškovi projekta sastojali su se uglavnom od izravnih rashoda za osoblje, materijale i usluge te znatnog iznosa neizravnih rashoda u okviru istih naslova. Kako bi bili prihvatljivi, neizravni troškovi moraju nastati u prihvatljivom području i biti izravno povezani s projektom te bi ih trebalo svrstavati u skladu s njihovim doprinosom projektu. Međutim, Sud je utvrdio da su troškovi koji su svrstani u kategorije neizravnih troškova projekta u stvarnosti većinom bili opći troškovi koji su nastali u sjedištu predmetnog instituta. Troškovi povezani s tim kategorijama dijelom su se također izravno teretili na proračun projekta kao izravni rashodi nastali za projektnu skupinu na lokaciji projekta. Revizijsko tijelo tijekom revizije nije moglo prikupiti dovoljno dokaza o sastavu neizravnih troškova te je zbog toga na neizravne troškove primijenilo paušalni ispravak od 10 %. Sud je utvrdio da je stvarna stopa pogreške bila veća od 10 % te stoga sve troškove koji nisu izravno povezani s predmetnim projektom smatra neprihvatljivima.

**Procjena koju je Sud obavio u vezi s revizijama koje su provela revizijska tijela**

6.44. Revizije koje provode revizijska tijela ključni su dio okvira za jamstvo i kontrolu za rashode u području kohezije (vidi odlomak 6.22.). Ovo je bila prva godina u kojoj su revizijska tijela primijenila postupke u vezi sa zaključenjem za programsko razdoblje 2007. – 2013. te novi okvir za kontrolu i jamstvo za razdoblje 2014. – 2020. Preispitivanje njihovih aktivnosti koje je proveo Sud dio je procesa čiji je cilj moguća opsežnija uporaba jamstvenog modela Komisije u budućnosti. Sud je u okviru ovogodišnje revizije procijenio revizije koje je sedam revizijskih tijela od njih 21 provelo za razdoblje 2014. – 2020. u državama članicama koje su 2017. godine podnijele dokumentacije o jamstvu koje su sadržavale rashode. Sud je utvrdio niz nedostataka koji nepovoljno utječu na mjeru u kojoj je trenutačno moguće osloniti se na njihove aktivnosti.

**6.44.** Komisija pozdravlja revizijski pristup Europskog revizorskog suda, koji ima potencijal ukupno smanjiti udvostručenje i preklapanja revizijskog djelovanja programskih nadležnih tijela i korisnike.

Kao što je bio slučaj u prethodnom programskom razdoblju, Komisija radi sprječavanja mogućih nedostataka i osiguranja potpuno pouzdanih rezultata revizije nastavlja blisko surađivati sa 122 revizorska tijela koja obuhvaćaju EFRR/KF/ESF/YEI/FEAD.

Nadalje, Komisijinom jedinstvenom strategijom revizije za kohezijsku politiku predviđen je snažan naglasak na radu na ponovnoj provjeri rezultata revizorskih tijela na kontinuiranoj osnovi i na osnovi rizika. Vidjeti i zajedničke odgovore Komisije na točke 6.49. i 6.50.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.45. Revizijska tijela prijavila su za sve dokumentacije o jamstvu i zaključenju koje je Sud ispitao stopu preostale pogreške manju od 2%. Međutim, Sud je otkrio dodatne pogreške i stoga ponovno izračunao stope preostale pogreške, koje su se za šest od 12 dokumentacija o jamstvu za razdoblje 2014. – 2020. i tri od 10 dokumentacija o zaključenju za razdoblje 2007. – 2013. pokazale većima od 2%.

**Određeni nedostaci u načinu na koji su revizijska tijela sastavljala uzorke utjecali su na reprezentativnost tih uzoraka**

6.46. Zbog velikog broja aktivnosti koje se sufinanciraju u okviru svakog operativnog programa revizijska tijela moraju se za donošenje mišljenja o prihvatljivosti rashoda služiti uzorkovanjem. Kako bi se dobili pouzdani rezultati, uzorci moraju biti reprezentativni za statistički skup obuhvaćen revizijom te je opće pravilo da se oni trebaju temeljiti na statistički valjanoj metodi<sup>(44)</sup>. Sud je provjerio metode uzorkovanja kojima su se služila revizijska tijela za 22 dokumentacije o jamstvu/zaključivanju obuhvaćene ispitivanjem koje je proveo.

6.47. U slučaju operativnog programa koji se provodio u okviru Inicijative za MSP-ove nije primijenjeno uzorkovanje jer ni revizijsko tijelo ni vanjski revizor kojeg je angažirao EIF nisu proveli revizije na razini financijskih posrednika (vidi odlomak 6.37.).

6.48. Sud je u trima dokumentacijama od njih 22 koje je ispitao (od kojih su se sve odnosile na razdoblje 2014. – 2020.) utvrdio nedostatke kao što su nedovoljna veličina uzorka, prekomjerna zastupljenost određenih aktivnosti te nepravilna uporaba parametara za uzorkovanje. Ti su nedostaci u određenoj mjeri utjecali na reprezentativnost uzoraka i time i na pouzdanost povezanih prijavljenih stopa preostale pogreške.

## ODGOVORI KOMISIJE

**6.45.** Za tri programa u jednoj državi članici, ne osporavajući istaknute nepravilnosti, Komisija primjećuje da su sve utvrđene dodatne pogreške koje su dovele do stope preostale pogreške veće od 2% povezane s činjenicom da su sva nadležna tijela države članice, a ne samo revizorsko tijelo, pogrešno protumačila prihvatljivost PDV-a.

Nadalje, u slučaju programa inicijative za MSP-ove, u trenutku izdavanja izvješća revizorskog tijela postojali su određeni pravni zahtjevi zbog kojih revizorsko tijelo nije moglo provesti revizije na razini transakcija.

Vidjeti i odgovore Komisije na točke 6.29. i 6.37.

**6.47.** U članku 40. stavku 3. CPR-a postoji jasno regulatorno ograničenje u pogledu mogućnosti revizorskog tijela da provodi revizije na razini konačnih primatelja u vezi s programima inicijative za MSP-ove.

Komisija upućuje na svoj odgovor na točku 6.37.

**6.48.** Vidjeti i zajednički odgovor Komisije na točke 6.64. i 6.65.

<sup>(44)</sup> Članak 127. Uredbe (EU) br. 1303/2013 te članci 27. i 28. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 480/2014.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## Drugi nedostaci u revizijama koje su provela revizijska tijela

6.49. Nedostatnim ili neodgovarajućim provjerama povećava se rizik od toga da se neprihvatljivi rashodi neće otkriti. Nadalje, prema međunarodnim revizijskim standardima<sup>(45)</sup> revizori su dužni dokumentirati svoje provjere, što uključuje jasno navođenje svih dokumenata koji su najrelevantniji za rashode obuhvaćene revizijom. Na taj način mogu snositi odgovornost za svoj rad, a unutarnjim ili vanjskim ocjenjivačima omogućuje se donošenje zaključaka o opsegu i dostatnosti provjera.

6.50. Na temelju preispitivanja revizija koje su provela revizijska tijela Sud je mogao donijeti zaključak o 96 od 217 transakcija iz uzorka (44 %). Sud je u 121 transakciji (56 %) utvrdio nedostatke u pogledu opsega, kvalitete i dokumentiranja revizija koje su provela revizijska tijela, zbog čega je morao ponovno provesti te revizije. Ti su se nedostaci odnosili na 17 dokumentacija o jamstvu/zaključenju od njih 22 koje je Sud ispitaio. Nedostaci su bili povezani s, primjerice, kontrolnim popisima kojima nisu bila obuhvaćena sva potrebna pitanja ili nepravilnim provjerama prihvatljivosti rashoda. U slučaju 80 od tih transakcija (37 % ukupnih transakcija) to je značilo da je potrebno obaviti posjet korisniku. Od 121 transakcije za koju je revizija ponovljena Sud je u njih 30 utvrdio mjerljive pogreške koje revizijska tijela prethodno nisu otkrila. Te su se pogreške odnosile na 11 dokumentacija.

**Aktivnosti Komisije i njezino izvješćivanje o stopi preostale pogreške u godišnjim izvješćima o radu**

6.51. Godišnja izvješća o radu glavni su alat s pomoću kojeg Komisija izvješćuje o tome ima li razumno jamstvo da su postojećim postupcima kontrole zajamčene zakonitost i pravilnost rashoda<sup>(46)</sup>. Za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” u godišnjim izvješćima o radu navodi se niz različitih stopa kao mjerilo za rashode koji su izloženi riziku. Te stope uključuju stopu preostale pogreške za računovodstvenu godinu 2015./ 2016., za koju je Komisija prihvatila računovodstvenu dokumentaciju i donijela zaključak u pogledu pravilnosti<sup>(47)</sup>.

**6.49.** i 6.50. Revizorska tijela trebala bi moći dokazati opseg i kvalitetu provjera koje su provela. Međutim, kada je riječ o dokumentaciji revizijskog postupka, valja naći prikladnu ravnotežu kako bi se zajamčili dobri i učinkoviti administrativni postupci.

Komisija će nastaviti blisko surađivati s revizorskim tijelima kako bi, razmjenom najboljih praksi te revizijskih alata i metodologija, uključujući vlastite kontrolne popise, riješila pitanja koja je iznio Europski revizorski sud.

Kako bi zajamčila pouzdanost rada revizorskih tijela, Komisija u okviru svoje jedinstvene strategije revizije za kohezijsku politiku tijekom 2018. i 2019. namjerava provesti 58 revizija usklađenosti i 19 kontrola za utvrđivanje činjenica na temelju rizika. Predviđeno je da će 21 revizija usklađenosti i osam kontrola za utvrđivanje činjenica biti provedeno 2018., a rezultati će biti dostupni za godišnja izvješća o radu za 2018.

Vidjeti i odgovor Komisije na točku 6.26.

**6.51.** Komisija u godišnjim izvješćima o radu navodi različite stope u pogledu rashoda u okviru podijeljenog upravljanja u svrhu mjerenja posebnih rizika povezanih s različitim vrstama plaćanja u izvještajnoj godini (zaključenje za razdoblje 2007. – 2013. i različite računovodstvene godine za rashode u razdoblju 2014. – 2020.), kao i skupnu stopu pogreške za kalendarsku godinu 2017.

<sup>(45)</sup> Međunarodni revizijski standard (MRevS) 230 „Revizijska dokumentacija” (primjenjuje se na revizije financijskih izvještaja za razdoblja od 15. prosinca 2009. nadalje).

<sup>(46)</sup> Članak 66. stavak 9. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

<sup>(47)</sup> Godišnje izvješće o radu GU-a EMPL za 2017., str. 12., i godišnje izvješće o radu GU-a REGIO za 2017., str. 9.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

6.52. U ovom se pododjeljku ispituju aktivnosti koje je Komisija provela kako bi dobila jamstvo o tome da sustavi država članica u sklopu novog okvira za kontrolu i jamstvo funkcioniraju djelotvorno te da je procijenjena stopa preostale pogreške koja iz toga proizlazi pouzdana.

6.53. Opažanja Suda odnose se na način na koji je osmišljen okvir za jamstvo, aktivnosti Komisije u vezi s prihvaćanjem računovodstvene dokumentacije, potvrđivanjem pojedinačnih stopa preostale pogreške i utvrđivanjem ukupne stope preostale pogreške.

*Način na koji je osmišljen okvir za kontrolu i jamstvo za razdoblje 2014. – 2020.*

**Godišnja izvješća o jamstvu trebalo bi dodatno pojednostavniti i prilagoditi novom okviru za kontrolu i jamstvo**

6.54. Novi okvir za kontrolu i jamstvo znači da će Komisija tek nakon gotovo dvije godine od završetka relevantnog računovodstvenog razdoblja prvi put moći izvijestiti o svojem zaključku o pouzdanosti stopa preostale pogreške koje su revizijska tijela utvrdila za određenu računovodstvenu godinu. To razdoblje uključuje osam mjeseci koji su revizijskim tijelima potrebni kako bi provela revizije. Nakon toga Komisija provodi provjere dokumentacije koje nadopunjava posjetima u svrhu prikupljanja informacija i revizijama pravilnosti. **Okviru 6.8.** sadržava kronološki prikaz primjene novog okvira.

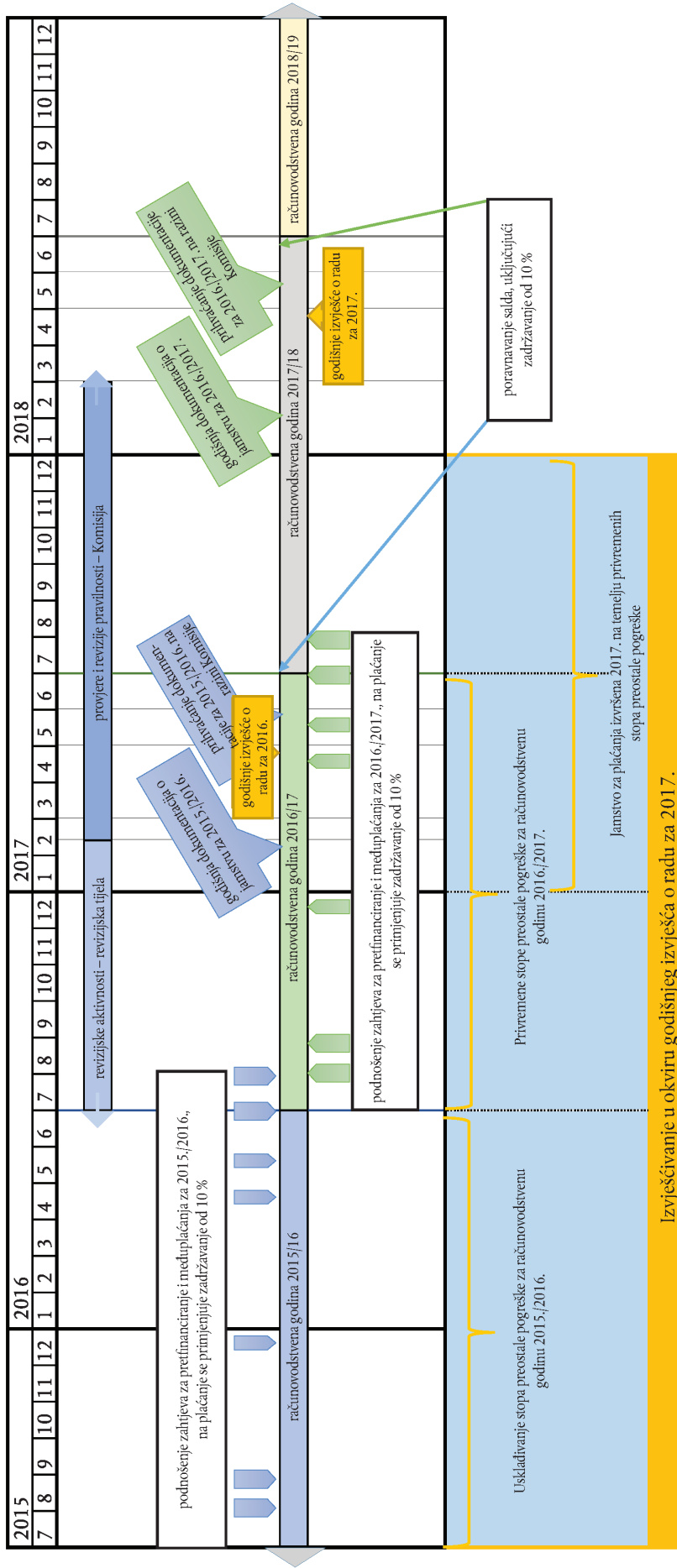
**6.54.** Dvije godine koje navodi Europski revizorski sud započinju na kraju relevantnog računovodstvenog razdoblja i obuhvaćaju osam mjeseci predviđenih uredbom tijekom kojih revizorska tijela trebaju provesti svoj revizijski rad. Nakon toga te u skladu sa svojom jedinstvenom strategijom revizije za kohezijsku politiku, Komisija namjerava, na vrijeme za sljedeće godišnje izvješće o radu, odnosno u roku od najviše 13 mjeseci, ocijeniti jamstvene pakete zaprimljene za svaki od 419 kohezijskih programa.

Nakon takvih detaljnih pregleda dokumentacije i revizija na terenu te kontrola za utvrđivanje činjenica na temelju rizika, GU će u sljedećem godišnjem izvješću o radu navesti smatra li da su prethodno prijavljene stope preostale pogreške pouzdane ili su daljnje provjere potrebne ili su u tijeku.

Vidjeti i odgovore Komisije na točke 6.49. i 6.50.



Okvir 6.8. – Kronološki prikaz primjene novog okvira za kontrolu i jamstvo



Izvor: Europski revizorski sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.55. Sud je prošle godine skrenuo pozornost na činjenicu da izvještajno razdoblje za godišnja izvješća o radu nije isto kao i razdoblje koje je obuhvaćeno dokumentacijama o jamstvu koje dostavljaju države članice<sup>(48)</sup>. Stope preostale pogreške koje prijavljuju revizijska tijela odnose se na relevantnu računovodstvenu godinu. Međutim, glavni direktori, vodeći računa o proračunskom načelu jedne godine i u skladu sa smjernicama GU-a za proračun i Glavnog tajništva, u godišnjim izvješćima o radu daju razumno jamstvo za relevantnu kalendarsku godinu. U tu svrhu glavni direktori GU-a REGIO i GU-a EMPL u okviru godišnjih izvješća za 2017. odlučili procijeniti rizik na temelju projekcija privremene stope preostale pogreške za rashode za kalendarsku godinu 2017., koje u tom trenutku još nisu ni prihvatili ni potvrdili.

6.56. Zahtjevi u pogledu izvješćivanja za godišnja izvješća o radu još nisu u dovoljnoj mjeri prilagođeni novom okviru za kontrolu i jamstvo. Prema mišljenju Suda, s obzirom na to da su stope preostale pogreške za računovodstvenu godinu 2015./2016. jedine za koje je Komisija mogla dobiti potrebno jamstvo od revizijskih tijela i na temelju svojih vlastitih aktivnosti u vezi s pravilnošću, te bi stope trebale biti glavni pokazatelj pravilnosti u godišnjim izvješćima o radu za 2017. Te bi stope također trebale biti glavni temelj za izjave o jamstvu koje glavne uprave daju za odgovarajuća područja politike. Međutim, nijedna od glavnih uprava ne pridaje im dovoljno važnosti niti ih spominje kao ključni pokazatelj uspješnosti.

6.57. Nadalje, Komisija u godišnjim izvješćima o radu kao mjerilo za rashode izložene riziku za relevantna dva programska razdoblja navodi najmanje 13 različitih stopa. Takav veliki broj stopa vodi do nedostatka jasnoće i mogućih nedoumica u pogledu njihove relevantnosti i pruženog jamstva.

## ODGOVORI KOMISIJE

**6.55.** Komisija upućuje na svoje odgovore na točku 6.34. Godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2016. Financijskom uredbom i vremenskim okvirom utvrđenim za jamstva za razdoblje 2014. – 2020. omogućeno je bolje usklađivanje izvještajnih razdoblja, uz manjak od samo šest mjeseci u usporedbi s jednom godinom u razdoblju 2007. – 2013. GU-ovi su u skladu s navedenim prilagodili svoja godišnja izvješća o radu i način na koji dobivaju jamstva za različite vrste izvršenih plaćanja, koja obuhvaćaju do tri različite programske računovodstvene godine, kako je opisano u godišnjim izvješćima o radu za 2016. (odjeljak A.1.2.). Smatralo se da su stope preostale pogreške za računovodstvenu godinu 2016. – 2017., primljene do 1. ožujka 2018., najbolje i najnovije procjene za izračun rizika u pogledu rashoda za tu godinu i za unos zadržki za pojedinačne programe, gdje je to potrebno. To je osobito bio slučaj 2017. zbog ograničenog broja zaprimljenih računa s rashodima, a prema tome i stopa pogreške prijavljenih za računovodstvenu godinu 2015. – 2016.

Nadalje, Komisija ističe da su u trenutku zaključenja godišnjih izvješća o radu rashodi prijavljeni u prethodnoj kalendarskoj godini obuhvaćeni zadržavanjem od 10 % za međuplaćanja EU-a.

**6.56. i 6.57.** Kako bi zajamčili dosljedan i usklađen pristup u svim proračunskim područjima, GU-ovi u godišnjim izvješćima o radu prijavljuju ključni pokazatelj uspješnosti za pravilnost (KPI 5) u skladu sa središnjim uputama. Dodatna vidljivost pridana je stopi preostalog rizika u odnosu na račune za 2015. – 2016. u godišnjim izvješćima o radu za 2017. (uključujući u bilješki za KPI 5 te u sažetku), u kojima je posebni odjeljak posvećen i potvrdi prijavljenih stopa preostale pogreške za tu računovodstvenu godinu.

Komisija je otvorena za razmatranje i raspravu s Europskim revizorskim sudom u pogledu daljnjih načina poboljšanja i pojednostavnjenja svojeg predstavljanja stopa pogreške u budućim godišnjim izvješćima o radu.

<sup>(48)</sup> Vidi godišnje izvješće za 2016. godinu, odlomak 6.34.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Predujmovi za financijske instrumente ne bi se trebali uzimati u obzir pri izračunu stope preostale pogreške**

6.58. Okvirom za programsko razdoblje 2014. – 2020. nastoji se pojednostavniti zaključenje operativnih programa uvođenjem postupka za godišnje ispitivanje i prihvaćanje računovodstvene dokumentacije koji je sličan „djelomičnom zaključenju”. Taj postupak može funkcionirati samo pod uvjetom da su revizijska tijela prijavila pouzdane stope preostale pogreške i da su dostupne informacije koje se odnose isključivo na prihvatljive rashode u trenutku zaključenja (tj. na rashode bez predujmova).

6.59. U Uredbi (EU) br. 1303/2013 nije naveden konkretan način na koji bi trebalo izračunavati stope preostale pogreške.

6.60. Trenutačna praksa u okviru koje revizijska tijela u revizijski statistički skup uključuju predujmove za financijske instrumente vrlo će vjerojatno dovesti do toga da će stope preostale pogreške koje se prijave Komisiji biti manje od stvarnih <sup>(49)</sup>.

6.61. Kao odgovor na preporuku koju je Sud iznio u godišnjem izvješću iz prošle godine <sup>(50)</sup> Komisija sada u svojim godišnjim izvješćima o radu navodi dodatne stope preostale pogreške kojima nisu uzeti u obzir predujmovi za financijske instrumente.

6.62. U prethodnom programskom razdoblju revizijska tijela u pravilu nisu provodila revizije na razini financijskih posrednika. Za programsko razdoblje 2014. – 2020. revizijska tijela morat će za drugi i svaki sljedeći obrok predujmova <sup>(51)</sup> provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti prihvatljivosti na razini financijskih posrednika. U slučaju operativnih programa koji uključuju financijske instrumente djelomično zaključenje moguće je samo ako revizijska tijela provedu odgovarajuće revizije na toj razini.

**6.58.** Komisija je navela da se godišnjim računima nastoji postići dodatna pravna sigurnost za države članice u višegodišnjem kontekstu u okviru podijeljenog upravljanja uvođenjem potvrde „godišnjih blokova prihvatljivih rashoda”. Takvo djelomično zaključenje po definiciji ne obuhvaća predujmove isplaćene u okviru financijskih instrumenata ili državne potpore koje bi trebao dalje pretvoriti u prihvatljive rashode u narednim računovodstvenim godinama (stoga je u godišnjim računima predviđeno kumulativno izvještavanje). Službe Komisije u godišnjim izvješćima o radu dostavile su podatke o stopama preostale pogreške koji se odnose samo na prihvatljive izdatke pri zaključenju (tj. bez predujmova iz financijskih instrumenata).

Vidjeti i zajednički odgovor Komisije na točke od 6.59. do 6.62. u nastavku.

**6.59. do 6.62.** U skladu s člankom 137. Uredbe (EU) br. 1303/2013 programski računi temelje se na iznosima prijavljenima Komisiji, uključujući predujmove za financijske instrumente. Revizijska tijela dostavljaju stope preostale pogreške na temelju rashoda uključenih u računima.

Kako bi konstruktivno pratila preporuke Europskog revizorskog suda iz 2016., revizijska tijela pristala su dostaviti Komisiji dodatne detaljne podatke koji će joj omogućiti da u godišnjim izvješćima o radu izračuna stope preostale pogreške, ne uključujući učinak predujmova plaćenih u financijske instrumente. Prema tome, Komisija je mogla izračunati da je učinak predujmova isplaćenih u računima za 2016. i 2017. za financijske instrumente (i programe inicijative za MSP-ove) u prosjeku manji od 0,2 postotna boda za EFRR (na temelju 67 financijskih instrumenata) i 0,02 za ESF (na temelju 15 financijskih instrumenata) (vidjeti 50. stranicu Godišnjeg izvješća o radu za 2017. GU-a REGIO i 58. stranicu Godišnjeg izvješća o radu za 2017. GU-a EMPL).

Prema tome, preporuka Europskog revizorskog suda pridonijela je u poboljšanju objave podataka za pojedinačne programe u godišnjim izvješćima o radu, pri čemu predujmovi za financijske instrumente dosad nisu pokazali značajni ukupni učinak na prijavljene stope pogreške.

<sup>(49)</sup> To se također, ali u manjoj mjeri, primjenjuje na predujmove državne potpore.

<sup>(50)</sup> Vidi godišnje izvješće za 2016. godinu, odlomak 6.35. i točka (a) 2. preporuke.

<sup>(51)</sup> U okviru Inicijative za MSP-ove cjelokupni doprinos financijskim instrumentima može se uplatiti u jednom obroku. U slučaju svih ostalih financijskih instrumenata primjenjuje se takozvani sustav „obroka”, u okviru kojeg se prvi obrok uplaćuje nakon uspostave, a sljedeće uplate ovise o tome je li dosegnut minimalan iznos sredstava koje je krajnjim primateljima potrebno isplatiti iz prethodnih obroka.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.63. Taj bi problem u budućnosti mogao postati izraženiji u programima u kojima dođe do znatnog povećanja broja financijskih instrumenata <sup>(52)</sup>.

*Aktivnosti Komisije u vezi s jamstvom u godišnjim izvješćima o radu*

**Pri pregledu dokumentacija o jamstvu nisu poduzete mjere u pogledu nedostataka u uzorkovanju**

6.64. Ispitivanje koje je Sud proveo u vezi s metodologijom uzorkovanja kojom su se služila relevantna revizijska tijela pokazalo je da su postojali nedostaci u trima od 12 ispitanih dokumentacija o jamstvu (25 %) koji su u određenoj mjeri utjecali na pouzdanost prijavljenih stopa preostale pogreške (vidi odlomke 6.47. i 6.48.).

6.65. Komisija je, u skladu sa svojim internim postupcima, provjerila metodu uzorkovanja za sve podnesene dokumentacije. Međutim, Komisija navedeno nije dovela u pitanje. U slučajevima ozbiljnih nedostataka propisima je predviđen paušalni ispravak <sup>(53)</sup>.

6.66. U svim navedenim slučajevima Komisija je poravnala preostale iznose i oslobodila 10 % sredstava koja su prethodno bila zadržana u svrhu zaštite proračuna EU-a (vidi **okvir 6.8.**).

## ODGOVORI KOMISIJE

**6.64. i 6.65.** Komisija je utvrdila neka od pitanja koja je iznio Europski revizorski sud, ali nije smatrala da se uvjeti članka 31. Uredbe 480/2014 primjenjuju na te slučajeve.

*Za program inicijative za MSP-ove Komisija upućuje na svoj odgovor na točku 6.47.*

**6.66.** Komisija mora poravnati nepodmireni iznos za predmetnu računovodstvenu godinu u svim slučajevima kad su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 139. stavkom 2. CPR-a. Ako to dovede do potrebe za izvršenjem plaćanja, Komisija ima mogućnost obustaviti plaćanje ako je preostali rizik i dalje značajan. Ako saldo rezultira povratom, Komisija mora bez odgađanja izvršiti povrat, u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

<sup>(52)</sup> Do kraja 2016. ukupni doprinosi koji su u sklopu operativnih programa dodijeljeni za financijske instrumente na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje iznosili su gotovo 13,3 milijarde eura (u odnosu na 5,7 milijardi eura na kraju 2015. godine), od čega je iznos od 10,3 milijarde eura izdvojen iz *europskih strukturnih i investicijskih fondova* (ESIF). Od tog je iznosa ukupno 3,6 milijardi eura (30 %) uplaćeno u predmetne financijske instrumente (2015.: 1,2 milijarde eura), uključujući 3,1 milijardu eura iz ESIF-a, pri čemu su krajnji primatelji primili 1,2 milijarde eura, uključujući 1 milijardu eura iz ESIF-a. (Na temelju izvješća „Sažetci podataka o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi financijskih instrumenata za programsko razdoblje 2014. – 2020. u skladu s člankom 46. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća“).

<sup>(53)</sup> Člankom 31. Deleagirane uredbe Komisije (EU) br. 480/2014 predviđeni su paušalni ispravci po stopama od 100 %, 25 %, 10 % ili 5 %, pri čemu je svaku stopu po potrebi moguće smanjiti.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Zaključak Komisije o pravilnosti rashoda u računovodstvenoj godini 2015./2016. još nije konačan**

6.67. Komisija je u okviru svojih godišnjih izvješća za 2016. najavila da će provesti temeljitu procjenu pravilnosti najkasnije u roku od devet mjeseci nakon što joj se dostave dokumentacije o jamstvu<sup>(54)</sup>. U skladu s time, godišnja izvješća o radu za 2017. trebala bi sadržavati zaključke o stopama preostale pogreške za računovodstvenu godinu 2015./2016. Obje relevantne glavne uprave zaključile su da stopa preostale pogreške za računovodstvenu godinu 2015./2016. ne prelazi prag značajnosti od 2 %. GU EMPL nije donio konačan zaključak za određene operativne programe za koje još nije dobio potrebno jamstvo i za koje je stoga tek potrebno provesti završnu procjenu.

6.68. Računovodstvena godina 2015./2016. prva je računovodstvena godina na koju se primjenjivao novi okvir za kontrolu i jamstvo. GU EMPL proveo je za 50 relevantnih dokumentacija o jamstvu koje su podnesene u ožujku 2017. tek dvije revizije usklađenosti<sup>(55)</sup> u razdoblju od lipnja 2017. do travnja 2018., koje su obuhvatile osam aktivnosti i dvije dokumentacije o jamstvu u dvjema državama članicama. GU REGIO nije proveo nijednu takvu reviziju. Sud je za šest od 12 dokumentacija o jamstvu koje je ispitao utvrdio da su revizijska tijela stope preostale pogreške o kojima su izvijestila Komisiju procijenila manjima od stvarnih. S ciljem zaštite proračuna EU-a propisima je predviđena mogućnost da Komisija provede dodatne revizije do završetka razdoblja čuvanja popratne dokumentacije (vidi odlomak 6.8.). Ta dva elementa potencijalno upućuju na to da bi se, u slučaju da Komisija tijekom budućih revizija otkrije daljnje nedostatke, stopa preostale pogreške za računovodstvenu godinu 2015./2016. mogla dodatno povećati. Slijedom toga, stope preostale pogreške o kojima je Komisija donijela zaključak u godišnjim izvješćima o radu za 2017. još nisu konačne.

**6.67.** Ne postoji formalna obveza donošenja zaključka o valjanosti prijavljenih stopa pogreške za sve programe svake godine, ali GU-ovi jasno rade s tim ciljem kada su svi uvjeti ispunjeni i kada službe Komisije mogu donijeti takav zaključak. Jedinstvenom strategijom revizije za kohezijsku politiku predviđena je provedba revizija do kraja regulatornog razdoblja, gdje je to potrebno, a korisnici su u tom razdoblju dužni čuvati prateću dokumentaciju. Prema tome, određene situacije (kao što je „uhodavanje” te prve godine provedbe sustava jamstava) ili administrativna učinkovitost mogu dovesti do toga da Komisijine revizije usklađenosti obuhvaćaju više od jedne računovodstvene godine, uz moguće posljedice na reviziju prethodno prijavljenih stopa pogreške.

**6.68.** Kako bi zaštitila proračun EU-a, Komisija može provesti daljnje revizije, uzimajući u obzir pravni zahtjev raspoloživosti dokumenata i revizijskih dokaza. Nepravilnosti utvrđene takvim revizijama moraju se na prikladan način ispraviti, uz moguće posljedice na prethodno potvrđene stope pogreške. Vidjeti i odgovor Komisije na točku 6.9.

Tijekom 2017. GU-ovi REGIO i EMPL pratili su Europski revizorski sud na određenom broju njegovih revizija. Mali broj zaista podnesenih jamstvenih paketa u ovoj prvoj računovodstvenoj godini s ograničenim prijavljenim rashodima, a time i ograničenim mogućnostima za ponovnu provedbu revizija koje su provela revizorska tijela zajedno s opsegom pokrivenosti ovih programa revizijom Suda, Komisiju je navelo da odluči preispitati planirane revizije usklađenosti u 2017. Svrha ove odluke bila je izbjeći udvostručenje revizija provedenih na istim programima i korisnicima.

Pri planiranju (a potom i preispitivanju) svojeg revizijskog rada u 2017. Komisija je uzela u obzir i druge čimbenike, uključujući mogućnost da buduće Komisijine revizije usklađenosti obuhvate tri protekle računovodstvene godine (radi administrativne učinkovitosti u slučaju malog broja revizija koje je potrebno preispitati) i preklapanje s revizijskim radom GU-ova REGIO/EMPL na zaključenju razdoblja 2007. – 2013., sa stajališta učinkovitosti i djelotvornosti. Vidjeti i zajedničke odgovore Komisije na točke 6.56. i 6.57.

<sup>(54)</sup> Prilog 4. (kriteriji značajnosti), str. 23. za GU REGIO i str. 22 za GU EMPL.

<sup>(55)</sup> GU EMPL u svojem je godišnjem izvješću o radu izvijestio o trima revizijama usklađenosti, ali time je obuhvaćena jedna revizija koju je proveo Sud i u kojoj je GU EMPL imao ulogu promatrača.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## Nije utvrđena ukupna stopa preostale pogreške za područje kohezije

6.69. Za oba programska razdoblja u svakom od godišnjih izvješća o radu Komisije navode se pojedinačne stope preostale pogreške <sup>(56)</sup>. Međutim, Komisija ne izračunava i ne navodi ukupnu stopu preostale pogreške za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” (podnaslov 1.b VFO-a) za predmetnu računovodstvenu godinu.

6.70. Komisija bi uz manje dodatne napore mogla navesti te informacije u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju, koje bi olakšale rad tijelima zaduženima za davanje *razrješnice*. Umjesto toga, u tom se izvješću navodi objedinjena stopa pogreške za područje „Kohezija, migracije i ribarstvo” za predmetnu kalendarsku godinu.

6.71. U **okviru 6.9.** Sud donosi sažeti prikaz informacija navedenih u godišnjim izvješćima o radu za programsko razdoblje 2014. – 2020.

**6.69. i 6.70.** *Kako je to propisano Financijskom uredbom, izvještavanje Komisije temelji se na kalendarskoj godini.*

*Komisijino korporativno godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti pruža skupnu stopu preostale pogreške za koheziju, migracije i ribarstvo na temelju podataka i pokazatelja koje je prijavio svaki GU u svojim pojedinačnim godišnjim izvješćima o radu.*

*U svrhu usporedivosti ovaj je pristup nepromijenjen od Godišnjeg izvješća o upravljanju i uspješnosti za 2015.*

Okvir 6.9. – Pregled informacija u godišnjim izvješćima o radu za razdoblje 2014. – 2020.

(u milijunima eura)

Aktivnost	Fond	Ukupni rashodi potvrđeni u dokumentaciji o jamstvu	Broj dokumentacija o jamstvu <sup>(1)</sup>	Operativni programi <sup>(1)</sup>	Stopa preostale pogreške <sup>(2)</sup>
Programsko razdoblje 2014. – 2020.	EFRR/KF	993,7	20	34	0,6 %
	ESF/IZM <sup>(3)</sup>	1 443,5	33	49	0,7 %
	FEAD	144,3	8	8	0,6 %
	<b>Ukupno bez Inicijative za MSP-ove <sup>(4)</sup></b>	<b>2 581,5</b>	<b>50</b>	<b>70</b>	<b>0,7 %</b>

<sup>(1)</sup> Većina operativnih programa financira se iz više izvora, tj. obuhvaća rashode iz više od jednog fonda. Stoga je ukupan broj dokumentacija o jamstvu i operativnih programa manji od zbroja vrijednosti navedenih za fondove kojim upravlja svaki od GU-ova.

<sup>(2)</sup> Ne uzimajući u obzir učinak predujmova za financijske instrumente.

<sup>(3)</sup> Uključujući talijanski operativni program za koji je računovodstvena dokumentacija prihvaćena u rujnu 2017.

<sup>(4)</sup> Statistički skup Suda za Inicijativu za MSP-ove obuhvaćao je isplaćene rashode u iznosu od 290,9 milijuna eura.

Izvor: godišnja izvješća o radu za 2017. GU-a REGIO i GU-a EMPL.

<sup>(56)</sup> GU REGIO za EFRR/KF i GU EMPL za ESF/IZM.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

6.72. Stope preostale pogreške za računovodstvenu godinu 2015./2016. prijavljene u godišnjim izvješćima o radu za 2017. ne prelaze prag značajnosti<sup>(57)</sup>. Međutim, rezultati revizije koju je Sud proveo nad reprezentativnim uzorkom aktivnosti obuhvaćenih revizijom koju su provela revizijska tijela pokazuju da je stopa pogreške i dalje značajna (iznad 2 %) te da su stope preostale pogreške koje su prijavila predmetna revizijska tijela u nizu slučajeva manje od stvarnih.

## ZAKLJUČAK I PREPORUKE

## Zaključak

6.73. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” bila značajna (vidi odlomke 6.26. – 6.43.).

6.74. Zbog broja nedostataka koje je Sud utvrdio u revizijama koje je proveo niz revizijskih tijela obuhvaćenih uzorkom (vidi odlomke 6.44. – 6.50.) trenutačno se na te revizije može osloniti u ograničenoj mjeri.

6.75. Zbog tih nedostataka i nedostataka u aktivnostima Komisije (vidi odlomke 6.51. – 6.72.) stope preostale pogreške za računovodstvenu godinu 2015./2016. navedene u godišnjim izvješćima o radu Komisije procijenjene su manjima od stvarnih te se Sud na njih trenutačno ne može osloniti. Sud je otkrio dodatne pogreške i stoga ponovno izračunao stope preostale pogreške, koja su se za šest od 12 dokumentacija o jamstvu za razdoblje 2014. – 2020. i tri od 10 dokumentacija o jamstvu za razdoblje 2007. – 2013. pokazale većima od 2 %.

6.72. Komisija je prijavila pitanja koja je postavio Europski revizorski sud u pojedinačnim godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL te ih je uzela u obzir u svojim potvrđenim stopama pogreške gdje je to smatrala mogućim. Za pojedinačne predmetne programe, ako je zaključeno da su prijavljene stope preostale pogreške premale, Komisija će poduzeti dodatne financijske ispravke.

6.73. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da procjena Europskog revizorskog suda u pogledu razine pogreške za kohezijsku politiku ove godine predstavlja znatno poboljšanje u usporedbi s prethodnim godinama. Komisija osobito primjećuje da jedini program Inicijative za MSP-ove prisutan u računima za razdoblje između 2015. i 2016., koji zahvaljujući svojoj inovativnoj naravi ima poseban regulatorni okvir u usporedbi s općim programima, pridonosi 1 postotni bod ovoj procjeni. Na temelju svih informacija koje je dobila, Komisija zaključuje da za veliku većinu programa ne postoji preostala značajna razina pogreške u računima za 2015. i 2016.

6.74. i 6.75. Komisija je već prijavila neka od pitanja koja je postavio Europski revizorski sud u pojedinačnim godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL te ih je uzela u obzir u svojim potvrđenim stopama pogreške gdje je to smatrala mogućim. GU-ovi će primijeniti potrebne dodatne financijske ispravke.

Komisija će nastaviti blisko surađivati s revizorskim tijelima kako bi riješila pitanja koja je postavio Europski revizorski sud.

Nadalje, Komisijinom strategijom jedinstvene revizije predviđen je snažan naglasak na radu na ponovnoj provjeri rezultata revizorskih tijela na osnovi rizika.

Vidjeti i odgovore Komisije na točke 6.26., 6.29., zajednički odgovor Komisije na točke 6.34. i 6.35., 6.37., 6.39. i zajednički odgovor Komisije na točke 6.49. i 6.50.

<sup>(57)</sup> GU REGIO potvrdio je u svojem godišnjem izvješću za 2017. (str.45., fusnota 27.) da bi se, u slučaju da se uzmu u obzir i pogreške u vezi s Inicijativom za MSP-ove, stopa preostale pogreške povećala na 3,3 %.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.76. Novi okvir za kontrolu i jamstvo osmišljen je s ciljem da se zajamči da stope preostale pogreške na godišnjoj razini ne prelaze prag značajnosti od 2 %. Međutim, revizija koju je Sud proveo pokazala je da su potrebna dodatna poboljšanja, posebice u pogledu primjene tog okvira, kako na razini revizijskih tijela tako i na razini Komisije.

## Preporuke

6.77. U **prilogu 6.2.** prikazani su nalazi praćenja provedbe sedam preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2014. godinu<sup>(58)</sup>. Komisija je u potpunosti provela četiri preporuke, dvije su provedene u većoj mjeri, a u pogledu jedne preporuke nisu poduzete nikakve mjere.

## ODGOVORI KOMISIJE

**6.76.** Ne dovodeći u pitanje zajednički odgovor na prethodne točke 6.74. i 6.75., Komisija smatra i da su daljnja poboljšanja uvijek dobrodošla i poduzet će potrebne mjere kako bi dodatno poboljšala okvir jamstva i zajamčila da se sve nepravilnosti pravodobno otkriju i isprave. U pogledu rada same Komisije, u revizijskim planovima Komisije mora se uzeti u obzir rad koji je planirao Europski revizorski sud u svrhu smanjenja preklapanja i udvostručenja revizija na razini odgovornih uprava i korisnika. To je osobito bio slučaj za prve račune za razdoblje 2014. – 2020. s ograničenim ovjerenim rashodima, a time i ograničenim mogućnostima za ponovnu provedbu revizija koje su provela revizorska tijela.

Komisija upućuje i na svoj odgovor na stavak 6.68.

**6.77.** U pogledu 3. preporuke iz Godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2014., Sud je primijetio da je uporaba pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova ograničena na 36 % programskog proračuna za ESF te samo 2 % za EFRR/KF.

Komisija i dalje promiče uporabu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. Komisija je u tom pogledu 27. ožujka 2018. objavila svoje završno izvješće o upotrebi pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova u ESF-u, EFRR-u, KF-u i EPFRR-u, iz kojeg je vidljivo da je između 2014. i 2017. velika većina upravljačkih tijela ESIF-a upotrebljavala pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova (73 % za programe EFRR/KF i 95 % za ESF). U smislu projekata 65 % projekata ESF-a, 50 % projekata EFRR-a i 25 % projekata KF-a upotrebljava pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova.

Nadalje, u tekstu Prijedloga skupne uredbe, koji proizlazi iz političkog dogovora Vijeća i Parlamenta, prošireni su područje primjene i primjenjivost pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova.

U pogledu preporuke za koju se smatra da nije provedena, Komisija ističe da ova preporuka nije prihvaćena, a prema tome nije ni provedena.

<sup>(58)</sup> 2., 3. i 4. preporuka također su bile upućene državama članicama.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

6.78. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2017. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

- **1. preporuka:** da zajamči da se na razini financijskih posrednika primjenjuju odgovarajući mehanizmi revizije financijskih instrumenata kojima upravlja EIF. U slučajevima u kojima se EIB/EIF služi dogovorenim postupcima s vanjskim revizorima Komisija bi trebala definirati minimalne uvjete relevantnih ugovora uzimajući u obzir potrebu za davanjem jamstva, a posebice obvezu dostatnih revizijskih aktivnosti na razini država članica

**Rok provedbe:** odmah.

- **2. preporuka:** da predloži zakonodavne izmjene za financijski okvir koji će se primjenjivati u razdoblju nakon 2020. kojima bi se isključila mogućnost uporabe financijskih sredstava EU-a za nadoknadu PDV-a javnim tijelima

**Rok provedbe:** prije odobravanja zakonodavnog okvira za razdoblje nakon 2020.

- **3. preporuka:** da poduzme mjere u pogledu nedostataka koje je Sud utvrdio u provjerama aktivnosti revizijskih tijela koje provodi u kontekstu svojih revizija pravilnosti

**Rok provedbe:** odmah.

*Komisija prihvaća ovu preporuku i smatra da će sa stupanjem na snagu Prijedloga skupne uredbe, u tekstu koji je nastao političkim dogovorom između Vijeća i Parlamenta, i s novim odredbama za reviziju financijskih instrumenata kojima upravlja EIF preporuka biti provedena.*

*Nadalje, države članice moraju provesti provjere i revizije na razini financijskih posrednika, a za revizorska tijela na razini krajnjih korisnika u njihovoj nadležnosti ako je to relevantno.*

*Komisija djelomično prihvaća preporuku i donijela je zakonodavni prijedlog za financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.*

*Prijedlogom Komisije (COM (2018) 375 final) uvedeno je jednostavno pravilo u pogledu PDV-a, neovisno o privatnom/javnom statusu korisnika – za projekte s ukupnim troškovima manjima od 5 milijuna EUR, PDV se smatra prihvatljivim, dok je iznad tog praga PDV neprihvatljiv.*

*Komisija prihvaća preporuku. U skladu sa svojom jedinstvenom strategijom za revizije i dogovorenim revizijskim planom, službe Komisije od 2018. nadalje usmjerit će svoj revizijski rad na provjeri kvalitete i usklađenosti rada revizorskih tijela radi dobivanja potpuno pouzdanih revizijskih mišljenja i rezultata.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

— **4. preporuka:** da poduzme mjere u pogledu složenosti informacija iznesenih u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL u vezi s okvirom za kontrolu i jamstvo, i to:

(i) stavljanjem naglaska na rashode koji su prošli kroz ciklus kontrole, tj. dokumentacije o jamstvu kojima su obuhvaćeni rashodi za razdoblje prije 30. lipnja godine n-1. U tu bi svrhu Komisija trebala prilagoditi svoje izvješćivanje kako bi zajamčila da ono ne sadržava privremene procjene

(ii) jasnim navođenjem slučajeva u kojima još nije obavljeno temeljito ispitivanje rashoda (uključujući provjere pravilnosti). Komisija bi trebala navesti kojim se preventivnim mjerama štiti proračun EU-a i jesu li te mjere dostatne za pružanje jamstva te ne bi trebala izračunavati stopu preostale pogreške za rashode koji još nisu ispitani

(iii) objavljivanjem ukupne stope preostale pogreške za podnaslov 1.b VFO-a za svaku računovodstvenu godinu

**Rok provedbe:** lipanj 2019.

— **5. preporuka:** da zajamči da se mehanizmi revizije izmjene u skladu s prijedlogom koji je iznijela u vezi s financijskim instrumentima u regulatornom okviru za razdoblje nakon 2020. kako bi se stope preostale pogreške izračunavale isključivo na temelju stvarne uporabe financijskih sredstava na razini krajnjih primatelja

**Rok provedbe:** prije početka primjene zakonodavnog okvira za razdoblje nakon 2020.

— **6. preporuka:** Komisija bi trebala provoditi dostatne provjere pravilnosti kako bi mogla donijeti zaključke o djelotvornosti revizija koje su provela revizijska tijela i dobiti razumno jamstvo o pravilnosti rashoda, i to najkasnije u okviru godišnjeg izvješća o radu koje objavljuje u godini nakon prihvatanja računovodstvene dokumentacije.

**Rok provedbe:** odmah.

## ODGOVORI KOMISIJE

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Komisija naglašava da su godišnja izvješća o radu predmetnih glavnih uprava najčešće već jasno usmjerena na potvrdu stopa pogreške za programe i račune za računovodstvene godine koje završavaju 30. lipnja n-1. To može biti još jasnije u budućim izvješćima.

U skladu s Financijskom uredbom jamstvo koje se traži od dužnosnika za ovjeravanje u godišnjim izvješćima o radu odnosi se na sve vrste plaćanja provedenih u izvještajnoj godini n. GU-ovi zasebno prijavljuju razinu jamstva dobivenu za svaki od njih. Prema tome, iznos izložen riziku utvrđen je na osnovi relevantnih rashoda kalendarske godine.

Komisija još jednom ponavlja da je otvorena za razmatranje i raspravu s Europskim revizorskim sudom u pogledu daljnjih načina poboljšanja i pojednostavnjenja svojeg sustava za predstavljanje stopa pogreške u svojim godišnjim izvješćima o radu.

Komisija prihvaća ovu preporuku pod uvjetom da su zakonodavci prihvate prijedlog Komisije za regulatorni okvir nakon 2020.

Nakon ovog prijedloga donesenog 29. svibnja 2018. države članice prijavit će rashode financijskih instrumenata na temelju iznosa isplaćenog krajnjim primateljima. Izvršit će se plaćanje samo jednog predujma od 25 % u financijske instrumente koji ne bi trebali biti dio skupine podataka obuhvaćene revizijom koja je utvrđena u regulatornom okviru, čime će se ograničiti rashodi koji se mogu prijaviti prije izvršenja plaćanja krajnjim primateljima.

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku, koja je u skladu s njezinom jedinstvenom strategijom revizije za predmetne fondove.

Komisija si je postavila kao cilj da bude sposobna svake godine u predmetnim godišnjim izvješćima o radu izvještavati o pouzdanosti stopa preostale pogreške koje su prijavila revizorska tijela u jamstvenim paketima iz prethodne godine. Istovremeno ističe da ima rok od najviše tri godine da provede revizije rashoda navedenih u računima kako bi donijela zaključak o pouzdanosti stopa pogreške koje su prijavila revizorska tijela i kako bi potvrdila zakonitost i pravilnost ovjerenih rashoda.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**DIO 2. – PROCJENA USPJEŠNOSTI PROJEKATA**

6.79. Načelo *dobrog financijskog upravljanja* pri izvršenju proračuna EU-a pretpostavlja usmjerenje ne samo na usklađenost s propisima već i na postizanje utvrđenih ciljeva<sup>(59)</sup>. Sud u tu svrhu povrh provjere pravilnosti transakcija procjenjuje i uspješnost aktivnosti povezanih s tim transakcijama.

6.80. Od 217 transakcija obuhvaćenih ovogodišnjim ispitivanjem, njih 113 odnosilo se na aktivnosti koje su u vrijeme provedbe revizije bile dovršene (56 za razdoblje 2007. – 2013. i 57 za razdoblje 2014. – 2020.). Sud je u pogledu tih aktivnosti procijenio sljedeće:

- način na koji je osmišljen sustav uspješnosti (posebno jesu li operativni programi sadržavali pokazatelje *ostvarenja* i *rezultata* koji su relevantni za njihove ciljeve te jesu li ciljevi ostvarenja i rezultata navedeni u projektnoj dokumentaciji<sup>(60)</sup> odgovarali ciljevima operativnih programa za svaku prioritetnu os)
- stvarnu uspješnost projekata, tj. je li se u okviru njih izvješćivalo o tome jesu li dosegnute ciljne vrijednosti za svaki pokazatelj i jesu li ostvareni ciljevi.

6.81. Kad je riječ o financijskim instrumentima iz uzorka, Sud je ispitao stvarnu *stopu isplate* (iznos isplaćen krajnjim primateljima kao udio u ukupnim sredstvima).

**Procjena načina na koji je osmišljen sustav uspješnosti**

6.82. U skladu s propisima koji su relevantni za ovo rashodovno područje korisnici su dužni definirati ostvarenja i izvješćivati o njima<sup>(61)</sup>. Države članice također imaju mogućnost definiranja pokazatelja rezultata s pomoću kojih se rezultati projekta povezuju s odgovarajućim pokazateljima za prioritetnu os operativnog programa. Utvrđivanje pokazatelja rezultata, u slučajevima u kojima je to moguće i korisno, dobra je praksa jer omogućava relevantnim tijelima da izmjere konkretan doprinos određenog projekta ostvarenju ciljeva odgovarajuće prioritetne osi.

<sup>(59)</sup> Vidi godišnje izvješće za 2013., odlomak 10.10.

<sup>(60)</sup> Projektna prijava, sporazumi o bespovratnim sredstvima, ugovori i/ili odluke o sufinanciranju.

<sup>(61)</sup> Članak 37. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 i članak 27. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.83. Ispitivanjem uzorka od 113 projekata Sud je utvrdio niz nedostataka u načinu na koji su tijela država članica osmislila svoje sustave za mjerenje uspješnosti, kako na razini operativnih programa tako i na razini projekata. Nalazi Suda izneseni su u **okviru 6.10.** Sud je utvrdio da je sustav za mjerenje uspješnosti s pomoću kojeg se ostvarenja i rezultati projekata povezuju s ciljevima operativnog programa u načelu uspostavljen za tek 74 od 113 projekata (65 %). Međutim, u pet slučajeva od njih 74 relevantna su tijela u operativnom programu i/ili dokumentaciji o odobrenju projekta pogrešno svrstala ostvarenja pod rezultate.

6.84. U 34 slučaja relevantna tijela nisu definirala pokazatelje rezultata na razini projekta, a u četiri slučaja uopće nisu utvrdila ni pokazatelje ni ciljne vrijednosti za mjerenje uspješnosti na razini projekata. U jednom daljnjem slučaju ciljne vrijednosti nisu utvrđene ni u okviru pripadajućeg operativnog programa. U takvim okolnostima nije moguće odrediti jesu li ti projekti doprinijeli ostvarenju općih ciljeva programa. Otprilike tri četvrtine od tih 39 slučajeva odnose se na razdoblje 2007. – 2013.

6.85. Tim se nalazima nadopunjava nedavno izvješće Suda o odabiru i praćenju projekata<sup>(62)</sup> u programskom razdoblju 2014. – 2020. U tom je izvješću zaključeno da se kriterijima odabira za projekte EFRR-a i ESF-a u razdoblju 2014. – 2020. nije sustavno zahtijevalo definiranje kvantificiranih pokazatelja rezultata na razini projekata. Čak i u slučajevima u kojima su postojali takvi pokazatelji, oni nisu nužno odgovarali pokazateljima iz operativnog programa.

6.86. U okviru izvješća Suda o iskorištavanju sredstava<sup>(63)</sup> također je utvrđeno da su Komisija i države članice u razdoblju 2007. – 2013. poduzele mjere kako bi se povećale niske stope iskorištavanja sredstava i zajamčila zakonitost, ali nisu na odgovarajući način uzele u obzir aspekte uspješnosti, što je dovelo do nedovoljne usmjerenosti na rezultate.

## ODGOVORI KOMISIJE

**6.83.** *Dobro osmišljenom intervencijskom logikom, kako je opisana u operativnom programu, jamči se da izlazne vrijednosti i rezultati na razini projekta pridonose postizanju očekivanih rezultata operativnih programa, vodeći računa o tome da na njih utječu i vanjski čimbenici.*

**6.84.** *Procjenjivanje doprinosa sufinancirane intervencije (što se odražava u izlaznim vrijednostima i pokazateljima rezultata na razini projekta) ciljevima OP-a (što odražavaju pokazatelji rezultata) zadatak je za evaluaciju učinaka.*

*U ex post evaluaciji KF-a/EFRR-a utvrđen je nedovoljan naglasak na rezultate. To je pitanje riješeno u okviru zakonodavstva kojim je uređeno programsko razdoblje 2014. – 2020. jačanjem intervencijske logike i naglasaka na rezultate.*

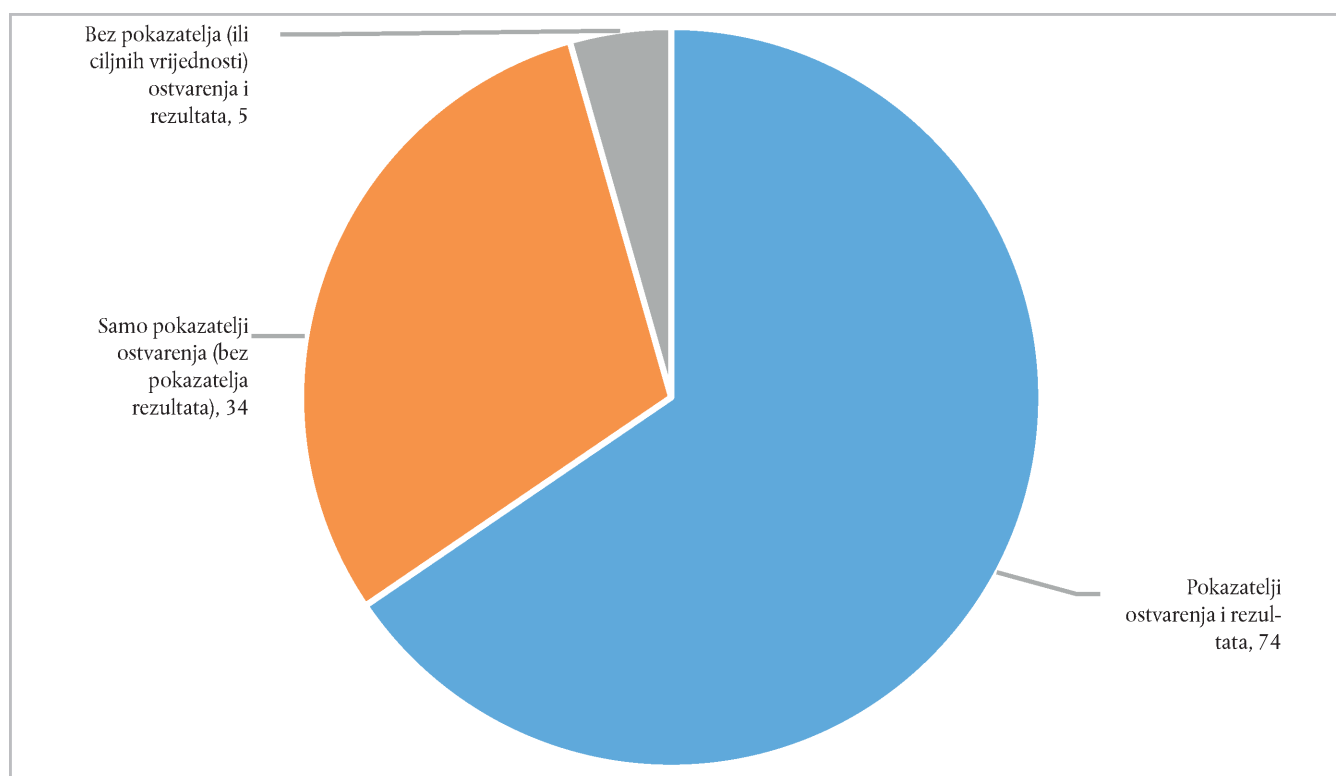
**6.85.** *Komisija smatra da postoji razlika između izravnih rezultata na razini projekata koji se financiraju i rezultata koje je potrebno postići na razini OP-a (što odražavaju pokazatelji rezultata). Dok na izravne rezultate utječe samo sufinancirana mjera, na pokazatelje rezultata utječu razni vanjski čimbenici izvan kontrole upravljačkih tijela. Dobro osmišljenom intervencijskom logikom jamči se da izlazne vrijednosti i izravni rezultati odabranih projekata doprinesu postizanju očekivanih rezultata OP-a.*

**6.86.** *Komisija je predložila mjere državama članicama koje su izložene riziku od nedovoljne apsorpcije koje su u skladu s pravnim okvirom za razdoblje 2007. – 2013., ciljevima programa i intervencijskom logikom te koje su prilagođene posebnim okolnostima svakog predmetnog programa. Stoga se činilo da nije potrebno posebno razmatrati rezultate, već samo osigurati da su predloženi rezultati stvarno ostvareni. Uobičajena je praksa u području upravljanja programima da se, kada program ukazuje na nižu stopu apsorpcije, mjere poduzete za rješavanje tih pitanja usmjere na apsorpciju u okviru postojećih ciljeva.*

<sup>(62)</sup> Tematsko izvješće br. 21/2018 „Odabir i praćenje projekata u okviru EFRR-a i ESF-a u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su uglavnom usmjereni na ostvarenja” ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

<sup>(63)</sup> Tematsko izvješće br. 17/2018 „Mjere Komisije i država članica tijekom posljednjih godina programa iz razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištavanja sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate” ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

Okvir 6.10. – Procjena načina na koji je osmišljen sustav uspješnosti (113 projekata)



Izvor: Europski revizorski sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**U okviru velikog broja projekata nisu u potpunosti ostvareni ciljevi u vezi s uspješnošću**

6.87. Sud za većinu ispitanih slučajeva nije zaključio da su svi ciljevi u vezi s uspješnošću ostvareni u potpunosti. Za 74 projekta u kojima su utvrđeni i pokazatelji rezultata i pokazatelji ostvarenja Sud je utvrdio da su ti pokazatelji u potpunosti dosegnuti u 26 slučajeva (35 %) i djelomično dosegnuti u 43 slučaja (58 %), dok u dva slučaja (3 %) nije bilo moguće procijeniti jesu li dosegnuti, a u tri slučaja nisu dosegnuti (4 %). Jedan od projekata u okviru kojeg nisu ostvareni predviđeni ciljevi bio je „nefunkcionalan” u skladu s definicijom iz smjernica o zaključenju<sup>(64)</sup>.

6.88. Kad je riječ o 34 slučaja u kojima su utvrđeni pokazatelji ostvarenja (ali ne i rezultata), Sud je utvrdio da su ti pokazatelji u potpunosti dosegnuti u 23 slučaja (68 %), a djelomično dosegnuti u 11 slučajeva (32 %) (vidi **okvir 6.11.**).

## ODGOVORI KOMISIJE

**6.87. i 6.88.** Važno je podsjetiti da se uzorak Europskog revizorskog suda odnosio na kombinaciju projekata iz razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020., uz značajnu promjenu pristupa uspješnosti i intervencijske logike programa u skladu s uredbom za razdoblje 2014. – 2020. Stoga prijavljeni rezultati omogućuju ograničeni pregled posebnih rezultata za razdoblje 2014. – 2020.

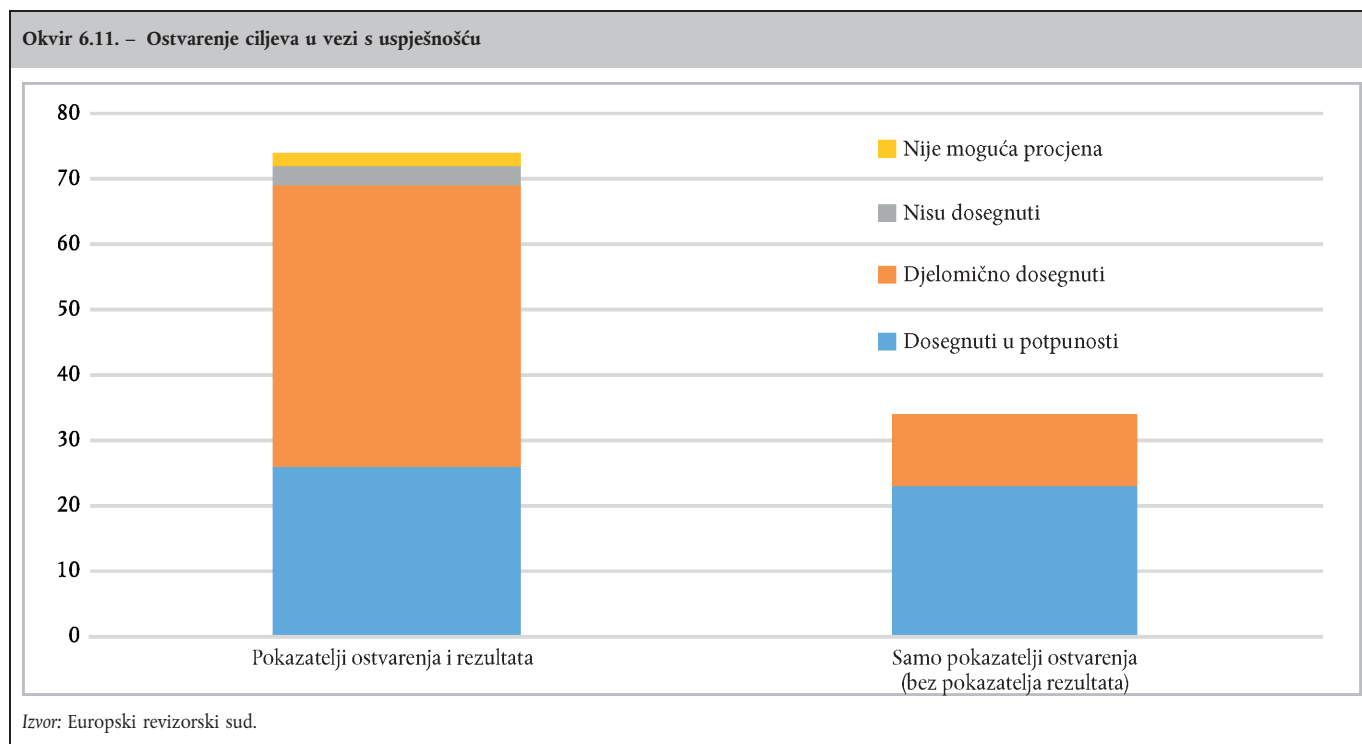
Međutim, Komisija općenito primjećuje da je 93 % projekata s pokazateljima rezultata i pokazateljima uspješnosti te pokazatelje djelomično ili u potpunosti ostvarilo, što je u skladu s rezultatima iz prethodnih godina. Ta je brojka iznosila čak i 100 % u slučajevima kada su utvrđeni samo pokazatelji uspješnosti.

<sup>(64)</sup> Prilog Odluci Komisije o izmjeni Odluke C(2013)1573 o odobrenju smjernica o zaključenju operativnih programa donesenih za pomoć iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda (2007. – 2013.), C (2015) 2771 final, 30.4.2015., odlomak 3.5.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

6.89. Za preostalih pet slučajeva Sud nije mogao procijeniti mjeru u kojoj su ostvareni ciljevi u vezi s uspješnošću jer nisu utvrđeni nikakvi pokazatelji ni ciljne vrijednosti.



6.90. U razdoblju 2014. – 2020. revizijska tijela dužna su ispitati pouzdanost podataka o uspješnosti. Sud je utvrdio da revizijska tijela u okviru svojih revizija aktivnosti općenito provode provjere uspješnosti projekata. U 18 od 57 slučajeva revizijska tijela nisu mogla donijeti mišljenje o mjeri u kojoj su ostvareni ciljevi jer su predmetni projekti i dalje bili u tijeku. U 20 drugih slučajeva revizijska tijela ograničila su svoje provjere na ciljeve ostvarenja.

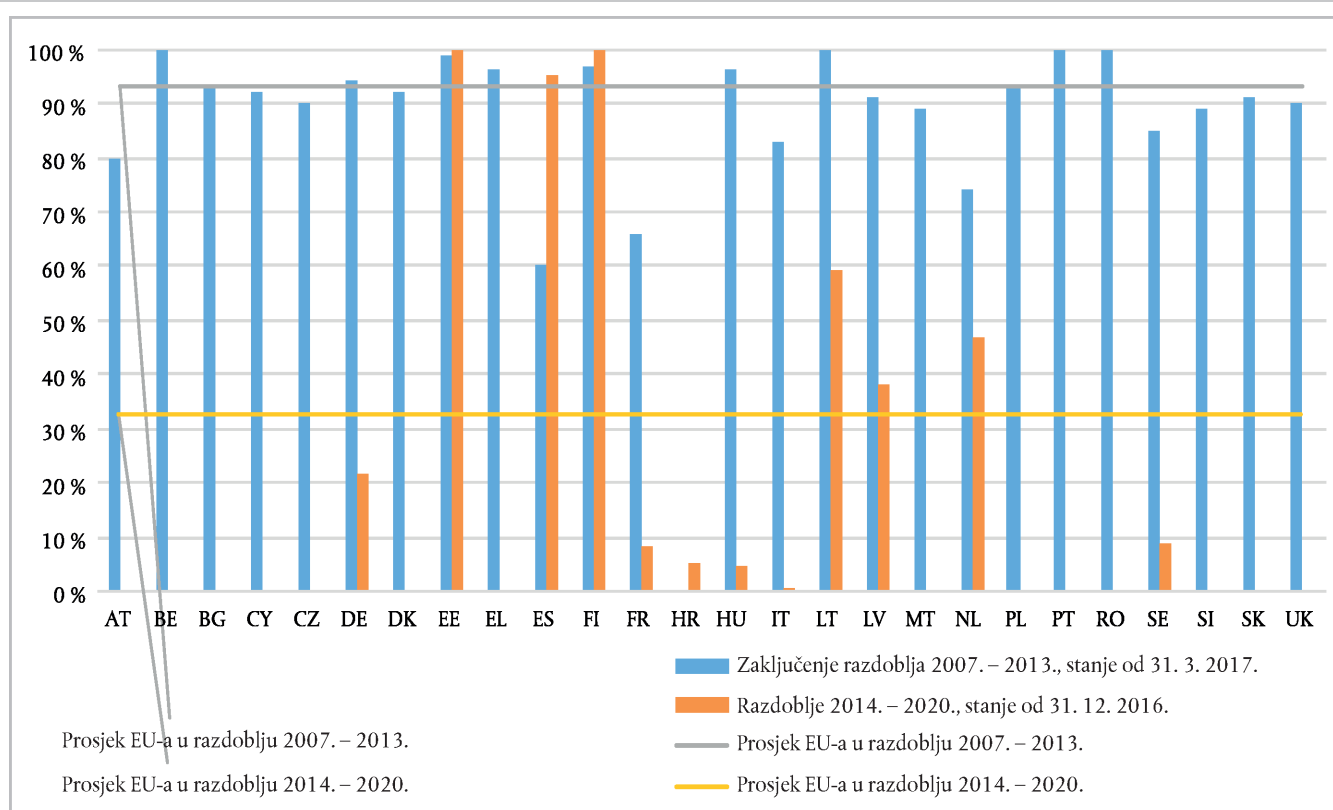
**6.90.** Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da su revizorska tijela, u skladu sa smjernicama i preporukama Komisije te regulatornim okvirom, uključila ovaj dodatni element pouzdanosti podataka o uspješnosti u opseg svojih revizija aktivnost za razdoblje 2014. – 2020. Ti su rezultati korisni i njima se nadopunjuju Komisijine tematske revizije u ovom području.

## Većina država članica nije mogla u cijelosti iskoristiti svoje doprinose iz financijskih instrumenata na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje

6.91. Države članice dužne su na godišnjoj razini izvješćivati o sredstvima koja su u stvarnosti isplaćena krajnjim primateljima iz financijskih instrumenata na koje se primjenjuje podijeljeno upravljanje<sup>(65)</sup>. U **okviru 6.12.** prikazano je kako su sredstva iz takvih financijskih instrumenata iskorištena do posljednjeg izvještajnog razdoblja<sup>(66)</sup>. Tek su četiri države članice u cijelosti iskoristile dostupne doprinose, pri čemu su postojale znatne razlike u stopama isplate. Za razdoblje 2014. – 2020. 16 država članica u svojim je izvješćima navelo da do kraja 2016. nisu izvršene nikakve isplate krajnjim primateljima<sup>(67)</sup>.

**6.91.** U pogledu razdoblja 2014. – 2020. u većini država članica ugovori o financiranju potpisani su 2016. ili čak u drugom dijelu 2016. Stoga je činjenica da krajnjim primateljima nisu isplaćena sredstva do kraja 2016. u skladu s vremenom uspostave tih financijskih instrumenata.

Okvir 6.12. – Ukupne stope isplate iz financijskih instrumenata



Napomena (1) Irska i Luksemburg do kraja 2016. još nisu uspostavili nijedan financijski instrument.

Napomena (2) Stope isplate prijavljene Komisiji u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe (EZ) br. 1083/2006 i člankom 46. Uredbe (EU) br. 1303/2013. Za razdoblje 2014. – 2020. stope se odnose na kalendarsku, a ne na računovodstvenu godinu.

Napomena (3) U programskom razdoblju 2014. – 2020. države članice u pravilu ne mogu zatražiti dodatne doprinose iz operativnih programa za financijske instrumente sve dok sredstva isplaćena krajnjim primateljima ne dosegnu određenu razinu.

Izvor: Europski revizorski sud na temelju informacija Komisije.

<sup>(65)</sup> Prema dokumentaciji o jamstvu za razdoblja 2014. – 2020. i 2007. – 2013., informacije dostavljene u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

<sup>(66)</sup> 31. prosinca 2016. za razdoblje 2014. – 2020. i 31. ožujka 2017. za programsko razdoblje 2007. – 2013.

<sup>(67)</sup> Pet od tih 16 država članica (Češka Republika, Danska, Cipar, Luksemburg, Slovenija) nije uspostavilo financijske instrumente do kraja 2016.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Zaključak**

6.92. Jedan od glavnih ciljeva regulatornih odredbi za razdoblje 2014. – 2020. bio je staviti veći naglasak na uspješnost i rezultate. Revizije koje je Sud proveo pokazuju da u načelu postoji jasna poveznica između ciljeva ostvarenja na razini operativnih programa i projekata. U slučajevima u kojima su utvrđene ciljne vrijednosti, za većinu njih u izvješćima je navedeno da su ispunjene, barem djelomično. Međutim, u okviru mnogih sustava za mjerenje uspješnosti nisu utvrđeni pokazatelji na razini projekta, čime se otežava procjenjivanje cjelokupnog doprinosa određenog projekta ostvarenju specifičnih ciljeva operativnog programa.

**6.92.** Komisija pozdravlja ovaj zaključak. Ojačan je naglasak na uspješnost u razdoblju 2014. – 2020., među ostalim ex-ante uvjetima. Općim ex-ante uvjetima od država članica zahtijeva se da imaju sustav pokazatelja rezultata kojim se omogućuje praćenje napretka u smislu ostvarenja željenih rezultata koji su utvrđeni za svaki poseban cilj u operativnim programima. Komisija je ocijenila ispunjenost općeg ex-ante uvjeta br. 7 u trenutku donošenja operativnog programa te u trenutku zaključenja predmetnih akcijskih planova država članica.

Uspješnost pojedinačnih projekata mjeri se izlaznim vrijednostima i rezultatima ostvarenima na razini projekta. Procjenjivanje doprinosa sufinancirane intervencije (što odražavaju pokazatelji izlaznih vrijednosti i rezultata na razini projekta) ciljevima operativnog programa (što odražavaju pokazatelji rezultata) zadatak je za evaluaciju učinka.



## PRILOG 6.1.

## REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

	2017.	2016.
<b>VELIČINA I SASTAV UZORKA</b>		
Ukupan broj transakcija	217	180
<b>PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI</b>		
Procijenjena stopa pogreške	3,0 %	4,8 %
Gornja granica pogreške	5,3 %	
Donja granica pogreške	0,7 %	

*Napomena:* Procijenjena stopa pogreške za 2017. temelji se na izmijenjenom revizijskom pristupu Suda i uključuje učinak svih relevantnih korektivnih mjera.

*Izvor:* Europski revizorski sud.

## PRILOG 6.2.

## PRACENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

## Z = GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, R = GU za regionalnu i urbanu politiku, X = zajednička procjena za obje glavne uprave

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014.	<p>Poglavlje 6., <b>1. preporuka:</b> Komisija bi trebala provesti preciznu analizu nacionalnih pravila o prihvatljivosti za programsko razdoblje 2007. – 2013., odnosno 2014. – 2020., kako bi se utvrdile dobre prakse. Na temelju takve analize Komisija bi trebala dati smjernice državam članicama kako bi se pojednostavila i izbjegla nepotrebno složena i/ili zahtjevnija pravila kojima se ne stvara dodana vrijednost u pogledu rezultata koji se žele postići određenom politikom (tzv. <i>gold-plating</i>, tj. prekomjerno reguliranje ili preravno donošenje propisa).</p>			X <sup>(1)</sup>				
	<p>Poglavlje 6., <b>2. preporuka:</b> upravljačka i posrednička tijela u državama članicama trebala bi pojačati svoje napore kako bi se nedostatci riješili tijekom „provjera prve razine” uzimajući u obzir sve raspoložive informacije. Osim toga, Komisija bi trebala zatražiti da revizijska tijela u okviru svojih revizija sustava ponovno provedu neke od tih provjera i izvijeste o dobrim praksama i stečenim iskustvima.</p>	X <sup>(2)</sup>						
	<p>Poglavlje 6., <b>3. preporuka:</b> države članice trebale bi bolje iskoristiti mogućnosti utvrđene u Uredbi o zajedničkim odredbama i Uredbi o ESF-u za programsko razdoblje 2014. – 2020. u vezi s <i>pojednostavljenim mogućnostima financiranja</i> za projekte čija vrijednost javne potpore premašuje 50 000 eura.</p>			X <sup>(3)</sup>				
	<p>Poglavlje 6., <b>4. preporuka:</b> države članice trebale bi zajamčiti potpunu i pravodobnu isplatu sredstava u okviru programskog razdoblja 2007. – 2013. na način da isplaćuju korisnicima naknade unutar razumnog roka nakon što korisnici podnesu zahtjev za isplatu nadoknade. U skladu s pravilima koja vrijede za programsko razdoblje 2014. – 2020. Sud smatra da bi sve takve isplate trebalo provesti u roku od 90 dana nakon što korisnik podnese pravilan zahtjev za isplatu.</p>	X						
	<p>Poglavlje 6., <b>5. preporuka:</b> Komisija bi trebala podnijeti zakonodavni prijedlog Vijeću i Parlamentu za izmjenu, zakonodavnim aktom jednake pravne vrijednosti, Uredbe (EZ) br. 1083/2006 u pogledu produljenja razdoblja prihvatljivosti za financijske instrumente u okviru podijeljenog upravljanja.</p>						X <sup>(4)</sup>	

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014	<p>Poglavlje 6., 6. preporuka: Komisija bi trebala obuhvatiti sve države članice svojom procjenom pouzdanosti financijskih ispravaka koje su prijavila tijela za ovjeravanje i njihova učinka na izračun „preostale stope pogreške” koji izračunje Komisija.</p>	X <sup>(2)</sup>						
	<p>Poglavlje 6., 7. preporuka: Komisija bi dodatno trebala pojačati sustave kontrole revizijskih tijela tako da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— zatraži od revizijskih tijela da dostave određene informacije o revizijama aktivnosti (posebno u pogledu obuhvata) kako bi se provjerila točnost i pouzdanost informacija iznesenih u godišnjim izvješćima o kontroli</li> <li>— zajamči da sva revizijska tijela svojim revizijama aktivnosti na prikladan način obuhvate provjere usklađenosti s pravilima o državnoj potpori i javnoj nabavi</li> <li>— zatraži od revizijskih tijela da potvrde točnost podataka o financijskim ispravcima koje su prijavila tijela za ovjeravanje za svaki operativni program kad god to smatra potrebnim.</li> </ul>	X <sup>(2)</sup>						

<sup>(1)</sup> Komisija još nije dovršila preciznu analizu, iako je poduzela određene mjere kroz suradnju i davanjem smjernica državama članicama.

<sup>(2)</sup> Provedba bi se trebala nastaviti tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020.

<sup>(3)</sup> Pojednostavnjene mogućnosti financiranja mogu se upotrijebiti za najviše 36 % proračuna programa u okviru ESF-a i najviše 2 % u okviru EFRR-a/KF-a.

<sup>(4)</sup> Komisija nije prihvatila ovu preporuku.



## POGLAVLJE 7.

**Prirodni resursi**

## SADRŽAJ

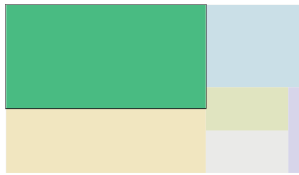
	<i>Odlomak</i>
Uvod	7.1.–7.9.
Kratak opis područja „Prirodni resursi”	7.3.–7.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	7.7.–7.9.
Dio 1. – Pravilnost transakcija	7.10.–7.43.
U izravnim plaćanjima nije bilo značajnih pogrešaka	7.14.–7.17.
Sud je utvrdio postojano visoku stopu pogreške u ostalim rashodovnim područjima	7.18.–7.25.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja: pregled informacija o pravilnosti koje dostavlja subjekt nad kojim se provodi revizija	7.26.–7.39.
Procjena rada tijela za ovjeravanje koju je provela Komisija	7.26.–7.37.
Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI	7.38.
Godišnja izvješća o radu GU-a MARE, GU-a ENV i GU-a CLIMA	7.39.
Zaključak i preporuke	7.40.–7.43.
Zaključak	7.40.–7.41.
Preporuke	7.42.–7.43.
Dio 2. – Uspješnost	7.44.–7.67.
Procjena uspješnosti zahtjeva za geoprostornu potporu	7.46.–7.55.
Procjena uspješnosti projekata ulaganja u području ruralnog razvoja	7.56.–7.64.
Zaključak	7.65.–7.66.
Preporuke	7.67.
Prilog 7.1. - Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Prirodni resursi”	
Prilog 7.2. - Pregled rezultata ispitivanja transakcija za svaku državu članicu za područje tržišnih mjera, ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva	
Prilog 7.3. - Pregled pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % za područje tržišnih mjera, ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva	
Prilog 7.4. - Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

7.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov VFO-a „Prirodni resursi”. Tim je obuhvaćena potrošnja sredstava iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) te u području ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva. U **okviru 7.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2017. godinu.

Okvir 7.1. – Naslov 2. VFO-a „Prirodni resursi” – detaljan prikaz za 2017.



(u milijardama eura)

Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) – Izravna plaćanja 74 % 41,7	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) 19 % 11,1		
		(*)	(**)
			(***)

(*) Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) – rashodi povezani s tržištem:	5 %	3,0
(**) Ostalo:	1 %	0,5
(***) Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR):	1 %	0,4

Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	56,7
– predujmovi <sup>(1)</sup>	- 0,5
+ obračuni predujmova <sup>(1)</sup>	0,3
<b>Statistički skup obuhvaćen revizijom, ukupno</b>	<b>56,5</b>

<sup>(1)</sup> Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidi odlomak IX. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2017. godinu.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.2. U **dijelu 1.** ovog poglavlja izneseni su nalazi Suda o *pravilnosti*. U **dijelu 2.** ispitana je *uspješnost novog zahtjeva za geoprostornu potporu* (GSAA), kojim se poljoprivrednici mogu koristiti za elektroničko podnošenje zahtjeva za potporu po površini, kao i uspješnost uzorka projekata ruralnog razvoja.

**Kratak opis područja „Prirodni resursi”**

7.3. Na poljoprivrednu politiku i politiku ruralnog razvoja, koje se provode u sklopu *zajedničke poljoprivredne politike* (ZPP), otpada 98 % potrošnje sredstava u okviru područja „Prirodni resursi”. Zakonodavstvom EU-a propisana su tri opća cilja za ZPP <sup>(1)</sup>:

- (a) održiva proizvodnja hrane s naglaskom na dohodak od poljoprivrede, poljoprivrednu produktivnost i stabilnost cijena
- (b) održivo upravljanje prirodnim resursima i klimatskom politikom, s naglaskom na emisije stakleničkih plinova, bioraznolikost, tlo i vodu
- (c) uravnotežen teritorijalni razvoj.

7.4. Komisija, a posebice njezina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) upravlja ZPP-om zajedno s ovlaštenim *agencijama za plaćanja* u državama članicama. Rashodi u okviru ZPP-a uglavnom se odnose na izravna plaćanja poljoprivrednicima, koje se u cijelosti financira iz proračuna EU-a kroz Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP). U okviru ZPP-a također se pruža potpora poljoprivrednim *tržišnim mjerama* i programima ruralnog razvoja u državama članicama <sup>(2)</sup>. Od 2015. godine neovisna *tijela za ovjeravanje* u državama članicama daju mišljenje o pravilnosti rashoda agencija za plaćanja.

7.5. Sud je ispitao značajke različitih programa potpore i procijenio unutarnje kontrole. Na temelju tih aktivnosti i rezultata prethodnih revizija Sud smatra da u rashodima za područja tržišnih mjera i ruralnog razvoja postoji veća vjerojatnost pojavljivanja pogrešaka nego u izravnim plaćanjima. Glavni su rizici za pravilnost situacije u kojima:

- korisnici u svojim zahtjevima za potporu navedu netočne informacije o površini ili životinjama, a agencije za plaćanja to ne uoče

<sup>(1)</sup> Članak 110. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.).

<sup>(2)</sup> Tržišne mjere u cijelosti se financiraju iz EFJP-a, uz iznimku određenih sufinanciranih mjera kao što su promidžbene mjere i program za opskrbu škola voćem. Programi ruralnog razvoja sufinanciraju se iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- korisnici ne ispunjavaju obveze u području poljoprivrede, okoliša i klime ili ekološkog uzgoja u određenim programima ruralnog razvoja
- agencije za plaćanja nadoknađuju neprihvatljive troškove ili troškove neprihvatljivih korisnika za tržišne mjere ili projekte ulaganja u području ruralnog razvoja.

7.6. Ovim naslovom VFO-a također su obuhvaćeni rashodi EU-a u području zajedničke ribarstvene politike, koji se uglavnom financiraju iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, i dio rashoda EU-a u području okoliša i klimatske politike.

**Opseg revizije i revizijski pristup**

7.7. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u okviru **dijela 1.** ovog poglavlja o pravilnosti *transakcija* za 2017. godinu ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 230 transakcija, koji je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a <sup>(3)</sup> i koji se sastoji od transakcija iz 21 države članice <sup>(4)</sup>
- (b) procjenu koju je GU AGRI proveo o aktivnostima tijela za ovjeravanje na temelju kojih ta tijela donose mišljenja o pravilnosti rashoda u okviru ZPP-a. Sud je proveo ispitivanje u skladu sa svojom novom strategijom prema kojoj bi se pristup izražavanju jamstva ubuduće trebao temeljiti na potvrdama trećih strana te u svrhu pružanja uvida u jedan od ključnih elemenata koji se upotrebljavaju za izradu modela jamstva Komisije za rashode u okviru ZPP-a u razdoblju 2014. – 2020.
- (c) jesu li informacije o pravilnosti rashoda iznesene u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a AGRI, Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo (GU MARE), Glavne uprave za okoliš (GU ENV) i Glavne uprave za klimatsku politiku (GU CLIMA) u velikoj mjeri u skladu s rezultatima Suda.

<sup>(3)</sup> Uzorak se sastojao od 121 izravnog plaćanja i 19 tržišnih mjera financiranih iz EFJP-a, 84 plaćanja za područje ruralnog razvoja financiranih iz EPFRR-a i 6 plaćanja za područje okoliša, klimatske politike i ribarstva.

<sup>(4)</sup> Belgija, Bugarska, Danska, Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina. Uzorkom je obuhvaćeno i pet transakcija pod *izravnim upravljanjem*.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

7.8. Revizije koje Sud obavlja omogućuju mu da iznese procjenu područja „Prirodni resursi” u cjelini, kao i procjenu izravnih plaćanja<sup>(5)</sup>. Ujedno mu omogućuju da prikupi informacije za potrebe izvođenja zaključaka revizije iznesenih u **poglavlju 1.**

7.9. U vezi s **dijelom 2.** ovog poglavlja, u kojem se naglasak stavlja na uspješnost, Sud je provjerio:

- (a) jesu li se uvođenjem zahtjeva za geoprostornu potporu (GSAA) poboljšali podnošenje i obrada zahtjeva za potporu po površini, što je provjereno na temelju uzorka od 24 agencije za plaćanja i 110 poljoprivrednih gospodarstava
- (b) provedbu i troškove projekata ulaganja u području ruralnog razvoja te njihovu usklađenost s prioritetima za ruralni razvoj, pri čemu se uzorak sastojao od 29 projekata.

**DIO 1. – PRAVILNOST TRANSAKCIJA**

7.10. U **prilogu 7.1.** daje se pregled rezultata ispitivanja transakcija za područje „Prirodni resursi”. Od 230 ispitanih transakcija njih 178 (77 %) nije sadržavalo pogreške. Na temelju 42 pogreške<sup>(6)</sup> koje je kvantificirao Sud procjenjuje da stopa pogreške za područje „Prirodni resursi” u cjelini iznosi 2,4 %<sup>(7)</sup>.

**7.10.** Komisija je zadovoljna činjenicom da je stopa pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud u skladu sa stopom pogreške za rashode u okviru ZPP-a koju je uspostavila Komisija i koja je objavljena u godišnjem izvješću o radu za 2017. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) (2,22 %).

Komisija sa zadovoljstvom napominje da se procijenjena ukupna stopa pogreške neprestano smanjuje, o čemu su izvjestili i Europski revizorski sud i Komisija. Stanje se s vremenom poboljšava i u rizičnijim rashodovnim područjima, posebno zahvaljujući provedbi korektivnih akcijskih planova.

Komisija smatra da je rizik za proračun EU-a primjereno obuhvaćen korektivnim kapacitetom, koji uključuje neto financijske ispravke i povrate korisnika. Korektivni kapacitet u godišnjem izvješću o radu za 2017. GU-a AGRI iznosio je 2,10 % relevantnih rashoda u okviru ZPP-a, a konačni rizični iznos procijenjen je na 0,12 %.

<sup>(5)</sup> U skladu s tim novim pristupom (vidi odlomak 12. priloga 1.1.) Sud je pri planiranju revizije odlučio da neće iznijeti procjenu područja „Ruralni razvoj, tržišne mjere, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”, kao ni procijenjenu stopu pogreške za to područje. Sud pruža uvid u vrstu pogrešaka koje se pojavljuju u tom području (vidi odlomke 1.25., 7.18. – 7.25. te prilog 7.3.).

<sup>(6)</sup> Sud je također utvrdio 10 slučajeva neusklađenosti s pravilima bez ikakva financijskog učinka.

<sup>(7)</sup> Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 0,9 % i 3,9 % (redom donja i gornja granica pogreške).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

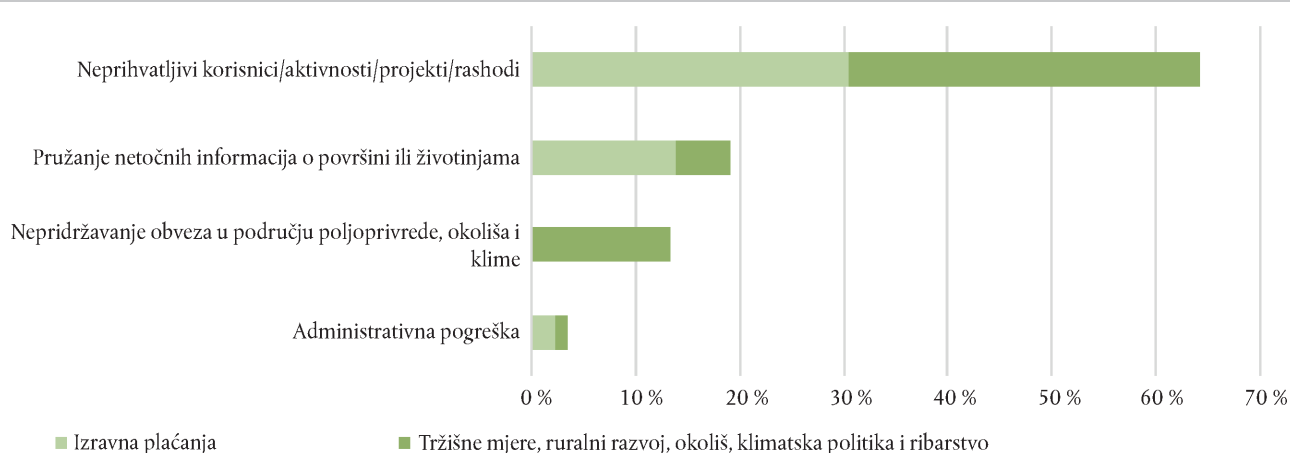
7.11. Sud procjenjuje da je stopa pogreške u rashodima za izravna plaćanja iz EFJP-a ispod njegova praga značajnosti od 2 %<sup>(8)</sup>. Navedena plaćanja čine 74 % rashoda u okviru naslova VFO-a „Prirodni resursi”. Međutim, Sud je utvrdio postojano visoku stopu pogreške u rashodima u području tržišnih mjera i ruralnog razvoja, kao i u rashodima za okoliš, klimatsku politiku i ribarstvo. Za navedena rashodovna područja, u **prilogu 7.2.** pruža se pregled rezultata ispitivanja transakcija za svaku državu članicu, a u **prilogu 7.3.** pruža se pregled pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % ispitane vrijednosti transakcija.

7.12. U **okviru 7.2.** pruža se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za područje „Prirodni resursi” za 2017. godinu. Pogreške koje se odnose na neprihvatljive korisnike, aktivnosti, projekte ili rashode čine 64 % procijenjene stope pogreške od 2,4 %.

## ODGOVORI KOMISIJE

7.11. Komisija je vrlo zadovoljna zaključkom Europskog revizorskog suda da u izravnim plaćanjima u okviru EFJP-a, koja su u financijskoj godini 2017. iznosila 41,7 milijardi EUR, nije bilo značajnih pogrešaka. Komisija napominje da stopa pogreške za izravna plaćanja koju je procijenio Europski revizorski sud odgovara stopi pogreške za izravna plaćanja navedenoj u godišnjem izvješću o radu za 2017. GU-a AGRI (1,92 %).

Okvir 7.2. – Većina pogrešaka odnosila se na kršenje uvjeta prihvatljivosti



Izvor: Sud.

<sup>(8)</sup> Na temelju prošlogodišnjih rezultata (vidi odlomak 7.19. godišnjeg izvješća Suda za 2016.) Sud je odlučio ispitati tržišne mjere zajedno s ostalim područjima u kojima prema mišljenju Suda postoji osobito velika vjerojatnost pojavljivanja pogrešaka (vidi odlomak 7.5.).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.13. Komisija i tijela država članica primijenili su korektivne mjere koje su izravno utjecale na 16 transakcija iz uzorka Suda. Zahvaljujući tim mjerama procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje manja je za 1,1 postotni bod. U 12 slučajeva kvantificiranih pogrešaka nacionalna tijela raspolagala su dostatnim informacijama kako bi spriječila ili otkrila i ispravila pogreške prije prijavljivanja rashoda Komisiji. Da su nacionalna tijela pravilno upotrijebila sve informacije kojima su raspolagala, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 0,9 postotnih bodova.

**U izravnim plaćanjima nije bilo značajnih pogrešaka**

7.14. 90 % svih izravnih plaćanja otpada na financiranje četiriju glavnih programa iz EFJP-a, a to su:

- (a) dva programa u okviru kojih se pruža *proizvodno nevezana potpora dohotku*<sup>(9)</sup> na temelju površine poljoprivrednog zemljišta koju prijavljuje poljoprivrednik: riječ je o *programu osnovnih plaćanja* (17,5 milijardi eura 2017.) i *programu jedinstvenih plaćanja po površini* (4,1 milijarda eura 2017.)
- (b) plaćanja za potporu poljoprivrednim praksama koje su korisne za klimu i okoliš, koja se obično nazivaju „plaćanja za ekologizaciju” (11,8 milijardi eura 2017.)
- (c) *proizvodno vezana potpora* povezana s posebnom vrstom poljoprivrednih proizvoda (npr. govedinom i teletinom, mlijekom ili proteinskim usjevima) (3,9 milijardi eura 2017.).

## ODGOVORI KOMISIJE

**7.13.** Komisija se slaže s izjavom Europskog revizorskog suda o primjeni korektivnih mjera te će nastaviti poticati države članice na poduzimanje svih mjera potrebnih za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje pogrešaka i podupirati ih u tome.

Konkretno, Komisija će nastaviti surađivati s državama članicama da bi osigurala pouzdanost njihovih sustava kontrole i upravljanja, uzimajući u obzir da su resursi agencija za plaćanja za otkrivanje neprihvatljivih rashoda ograničeni i da bi se trebali upotrebljavati razmjerno riziku.

<sup>(9)</sup> Plaćanja proizvodno nevezane potpore izvršavaju se za sva prihvatljiva poljoprivredna zemljišta neovisno o tome upotrebljavaju li se ona za proizvodnju ili ne.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.15. Sud je ispitao 121 izravno plaćanje<sup>(10)</sup>. Od svih ispitanih plaćanja u 103 transakcije nije utvrđena pogreška. U dodatnih 11 transakcija utvrđeni su manji preplaćeni iznosi (koji nisu prelazili 5 % ukupne vrijednosti transakcije), uglavnom zbog toga što su poljoprivrednici davali netočne informacije o površini zemljišta. Sud je uočio pogreške koje prelaze 5 % ispitanog iznosa u 7 izravnih plaćanja, uključujući 2 slučaja u kojima je pogreška prelazila 20 % ispitanog iznosa.

7.16. Najvažniji instrument za upravljanje izravnim plaćanjima je integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS), koji uključuje sustav za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS)<sup>(11)</sup>. Sud je već istaknuo u prethodnim izvješćima da se osobito LPIS-om znatno doprinosi sprječavanju i smanjenju stopa pogreške<sup>(12)</sup>. U godišnjem izvješću za prošlu godinu Sud je istaknuo da su agencije za plaćanja u državama članicama definirale prihvatljive površine preciznije nego u prijašnjim godinama<sup>(13)</sup>. Sud i za 2017. godinu ostaje pri takvoj pozitivnoj ocjeni. Povrh toga, agencije za plaćanja sada su počele provoditi prethodne unakrsne provjere zahtjeva za izravnu potporu<sup>(14)</sup>. Tim novim postupkom poljoprivrednike se upozorava na određene pogreške u njihovim zahtjevima i na taj im se način pruža mogućnost da u ranoj fazi, bez sankcija, isprave preklapanja i dvostruke prijave. U odlomcima 7.46. – 7.55. raspravlja se o daljnjem napretku ostvarenom s pomoću GSAA-a.

## ODGOVORI KOMISIJE

**7.15.** Komisija je zadovoljna procjenom Europskog revizorskog suda (vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 7.11.).

*Komisija smatra da se manje pogreške ne mogu izbjeći s razumnim troškovima i napominje da je stopa pogreške koju je Europski revizorski sud procijenio za izravna plaćanja ispod praga značajnosti od 2 %.*

**7.16.** Komisija je zadovoljna pozitivnom procjenom Europskog revizorskog suda u pogledu uloge LPIS-a u sprečavanju i smanjivanju stopa pogreške.

*Komisija isto tako cijeni procjenu Europskog revizorskog suda u pogledu GSAA-a, koji Komisija smatra važnim alatom u sprečavanju pogrešaka i pridonosenju pojednostavnjenju za poljoprivrednike i agencije za plaćanja.*

*Vidjeti i odgovor Komisije na odjeljak 7.19.*

<sup>(10)</sup> Revizori Suda posjetili su 77 poljoprivrednih gospodarstava kako bi provjerili jesu li se korisnici pridržavali pravila. Sud je za preostala 44 plaćanja prikupio dovoljno dokaza pregledom dokumentacije na temelju informacija koje su mu dostavile agencije za plaćanja.

<sup>(11)</sup> IAKS se oslanja na baze podataka o poljoprivrednim gospodarstvima, zahtjevima i poljoprivrednim površinama, koje se koriste za administrativne unakrsne provjere svih zahtjeva za potporu. LPIS je geografski informacijski sustav koji sadržava skupove prostornih podataka iz više različitih izvora, koji zajedno čine evidenciju poljoprivrednih površina u državama članicama.

<sup>(12)</sup> Vidi odlomak 7.13. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>(13)</sup> Vidi odlomak 7.15. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>(14)</sup> Članak 11. stavak 4. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014 od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti (SL L 227, 31.7.2014., str. 69.).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

7.17. U okviru 121 izravnog plaćanja koje je Sud ispitao revizori su posjetili 35 korisnika koji primaju plaćanja za ekologizaciju (vidi odlomak 7.14. točku (b)) i uočili pogreške u 8 slučajeva. U sedam plaćanja utvrđena je pogreška zbog netočnih informacija o površini zemljišta koje su poljoprivrednici dostavili, što je općenito slučaj s programima izravne potpore. Sud je u samo jednom slučaju utvrdio izravno kršenje obveza u vezi s ekologizacijom. Sud je prethodno utvrdio da obveze u vezi s ekologizacijom nisu stroge i da su uglavnom odraz uobičajenih poljoprivrednih praksi<sup>(15)</sup>.

**Sud je utvrdio postojano visoku stopu pogreške u ostalim rashodovnim područjima**

7.18. Sud je ispitao 109 plaćanja kojima su obuhvaćeni rashodi za ruralni razvoj, okoliš, klimatsku politiku i ribarstvo te je došao do sljedećih rezultata.

- (a) Od 84 transakcije u području ruralnog razvoja u njih 60 nisu utvrđene pogreške, 15 ih je sadržavalo pogreške niže od 20 % ispitanog iznosa, dok su u 4 slučaja uočene pogreške s učinkom od 20 % ili većim. U pet plaćanja utvrđeni su slučajevi neusklađenosti s pravilima bez ikakva financijskog učinka.
- (b) Od 19 transakcija koje se odnose na tržišne mjere njih 12 nije sadržavalo pogreške, dok je Sud u 2 slučaja otkrio pogreške s učinkom većim od 20 %. U pet plaćanja utvrđeni su slučajevi neusklađenosti s pravilima bez ikakva financijskog učinka.
- (c) Od šest transakcija u području okoliša, klimatske politike i ribarstva tri nisu sadržavale pogreške, a tri su sadržavale pogreške koje nisu prelazile 20 % ispitanog iznosa.

7.19. Glavni izvori pogrešaka odnosili su se na neispunjavanje uvjeta prihvatljivosti (vidi odlomke 7.21., 7.24., 7.25. i **okvir 7.6.**), davanje netočnih informacija o površini zemljišta ili broju životinja (vidi odlomak 7.22. i **okvir 7.4.**) i slučajeve u kojima korisnici nisu ispunjavali obveze u području poljoprivrede i okoliša (vidi odlomak 7.23. i **okvir 7.5.**).

7.17. Komisija smatra da je ekologizacija bila važan korak na putu prema ekološki prihvatljivijem uzgoju. Za strukturne promjene u poljoprivrednoj praksi potrebno je vrijeme, a često i ulaganja, osposobljavanje i usmjeravanje.

Zahtjevi u pogledu ekologizacije utvrđeni su u zakonodavstvu koje je donio suzakonodavac: Europski parlament i Vijeće.

7.19. Komisija podsjeća da se sve mjere ruralnog razvoja koje se temelje na površini zemljišta ili broju životinja provode u okviru IAKS-a. Stoga je LPIS, kojim se sprečavaju pogreške i smanjuju stope pogreške te koji omogućuje unakrsne provjere, isto tako važan za te mjere.

<sup>(15)</sup> Za više informacija vidi odlomke 7.43. – 7.54. godišnjeg izvješća Suda za 2016. te odlomke 26. – 39. tematskog izvješća Suda br. 21/2017: „Ekologizacija: složeniji oblik potpore dohotku koji još nije djelotvoran u pogledu okoliša”.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## Ruralni razvoj

7.20. Iz ZPP-a se sufinanciraju rashodi za ruralni razvoj koji se isplaćuju u okviru programa ruralnog razvoja država članica. Od 84 ispitanih transakcija za ruralni razvoj, 50 plaćanja poljoprivrednicima temeljilo se na površini zemljišta ili broju životinja, kao što su plaćanja za poljoprivredu i okoliš, naknade poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima ili plaćanja za dobrobit životinja. Ostale 34 transakcije nisu bile povezane s površinom i pritom je obično bila riječ o projektima ulaganja, kao što su potpora za ulaganja na poljoprivrednim gospodarstvima, potpora za pokretanje poslovanja te potpora za pružanje temeljnih usluga i obnovu sela u ruralnim područjima.

7.21. Za projekte ulaganja u području ruralnog razvoja utvrđuju se uvjeti prihvatljivosti kako bi se potpora usmjerila na određene kategorije korisnika i aktivnosti s ciljem poboljšanja djelotvornosti rashoda. Ispitivanjem sveukupno 34 transakcija koje nisu povezane s površinom Sud je u 5 projekata ulaganja utvrdio da nisu ispunjeni svi uvjeti prihvatljivosti. U jednom je slučaju, primjerice, utvrđeno je da su troškovi nepravilno zaračunati na teret projekta, a u drugom slučaju nisu pronađeni dokazi kojima bi se potkrijepili neki od prijavljenih troškova.

7.22. Od 50 plaćanja koja su se temeljila na površini zemljišta ili broju životinja Sud je u 9 slučajeva utvrdio da korisnici nisu dostavili točne informacije (vidi **okvir 7.4.**).

**Okvir 7.4. – Nekoliko korisnika dostavilo je netočne informacije**

Poljoprivrednik čije se poljoprivredno gospodarstvo nalazi u brdsko-planinskom području u Grčkoj primio je naknadu za poljoprivrednike u područjima s prirodnim ograničenjima. U skladu s pravilima prihvatljivosti poljoprivrednik je morao održavati minimalan broj životinja (gustoću) po hektaru pašnjaka. Revizori Suda su tijekom posjeta gospodarstvu ustanovili da broj životinja koje je poljoprivrednik držao na gospodarstvu nije bio dovoljan za ispunjavanje zahtjeva o minimalnom broju životinja po jedinici površine na svim pašnjacima za koje je poljoprivrednik podnio zahtjev za naknadu. Stoga dio površine koju je poljoprivrednik prijavio nije bio prihvatljiv za potporu, što je dovelo do pogreške u visini od 15 %.

Sud je utvrdio druge slučajeve u kojima su korisnici pružili netočne informacije o površini zemljišta ili broju životinja (također s učinkom manjim od 20 %) u Francuskoj, Hrvatskoj, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Sjevernoj Irskoj).

7.22. Komisija napominje da se IAKS (uključujući LPIS) primjenjuje na te mjere ruralnog razvoja i pridonosi sprečavanju pogrešaka i smanjenju stopa pogreške.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

7.23. Dvadeset i dvije od 50 ispitanih transakcija povezanih sa životinjama ili površinom odnosilo se na plaćanja za organski uzgoj, poljoprivredu, okoliš i klimu. Kako bi stekli pravo na ta plaćanja, korisnici su dužni (i) usvajati i održavati prakse organskog uzgoja, (ii) primjenjivati metode poljoprivredne proizvodnje usklađene sa zaštitom okoliša, krajolika i prirodnih resursa ili (iii) doprinositi prilagodbi klimatskim promjenama i njihovom ublažavanju. U 3 slučaja Sud je utvrdio da poljoprivrednici nisu ispunili neke svoje obveze ili nijednu od njih (vidi **okvir 7.5.**).

**Okvir 7.5. – Neki korisnici nisu ispunili obveze u području poljoprivrede i okoliša**

Poljoprivrednik u Italiji (Veneto) primio je potporu u okviru mjere za ekološku optimizaciju agronomskih tehnika i navodnjavanja. Kako bi stekao pravo na potporu, korisnik se morao obvezati na sadnju postrnih usjeva<sup>(16)</sup> na jednom dijelu gospodarstva, na manju uporabu kemijskih gnojiva i vode za navodnjavanje te na vođenje evidencija o uzgoju i navodnjavanju. Utvrđeno je da korisnik nije ispunio nijednu od tih obveza, što je dovelo do pogreške u visini od 100 %. Nakon što je Sud obavio posjet, agencija za plaćanja pokrenula je postupak povrata potpore.

U Grčkoj i Švedskoj otkriveni su i drugi slučajevi u kojima korisnici nisu ispunili neke svoje obveze ili nijednu od njih u području poljoprivrede i okoliša.

**Okvir 7.5. – Neki korisnici nisu ispunili obveze u području poljoprivrede i okoliša**

*Komisija napominje da agencija za plaćanja nije provela terensku provjeru korisnika. Talijanska tijela pokrenula su postupak povrata sredstava od predmetnog korisnika.*

**Tržišne mjere**

7.24. 19 transakcija u području tržišnih mjera koje je Sud ispitao kao uzorak, obuhvaćalo je programe potpore, primjerice organizacijama proizvođača voća i povrća, poticaje u sektoru vina ili iznimne pomoći proizvođačima mlijeka i mljekarskih proizvoda. Agencije za plaćanja nadoknadile su troškove koji su u dva slučaja bili barem djelomično neprihvatljivi (vidi **okvir 7.6.**).

<sup>(16)</sup> Brzo rastući usjevi koji se sade između nasada glavnih kultura, čime se nastoji povećati bioraznolikost i spriječiti erozija tla.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Okvir 7.6. – Neki korisnici nisu se pridržavali pravila prihvatljivosti za tržišne mjere**

Mljekar u Poljskoj primio je potporu u okviru mjere za pomoć poljoprivrednicima koji kupuju junice iz drugih stada kako bi povećali uzgojnu vrijednost vlastitog stada i konkurentnost svojeg poljoprivrednog gospodarstva. Poljoprivrednik je primio potporu nakon kupnje junice od svog oca, koji je također mljekar i koji je svoje stado držao u istoj staji kao i korisnik. Dva dana ranije korisnik je prodao sličan broj junica svojem ocu, koji je također primio potporu u okviru iste mjere. Nije došlo do fizičkog premještanja životinja i ukupan broj životinja u vlasništvu korisnika i njegovog oca ostao je nepromijenjen. Sud je stoga zaključio da su uzgojna vrijednost i konkurentnost gospodarstva korisnika ostali nepromijenjeni i da poljoprivrednik nije trebao primiti potporu, što je dovelo do pogreške u visini od 100 %.

Sud je otkrio dodatnu pogrešku u vezi s prihvatljivošću u jednom projektu za potporu restrukturiranju vinograda u Španjolskoj.

## ODGOVORI KOMISIJE

**Okvir 7.6. – Neki korisnici nisu se pridržavali pravila prihvatljivosti za tržišne mjere**

*Komisija će te nalaze uzeti u obzir pri planiranju budućih provjera potvrda o sukladnosti.*

**Okoliš, klimatska politika i ribarstvo**

7.25. Sud je u tri od šest slučajeva uočio pogreške koje su proizašle iz nadoknade neprihvatljivih rashoda, koji su među ostalim uključivali netočno izračunane troškove, neusklađenost s pravilima javne nabave i troškove za osoblje prikazane većima od stvarnih.



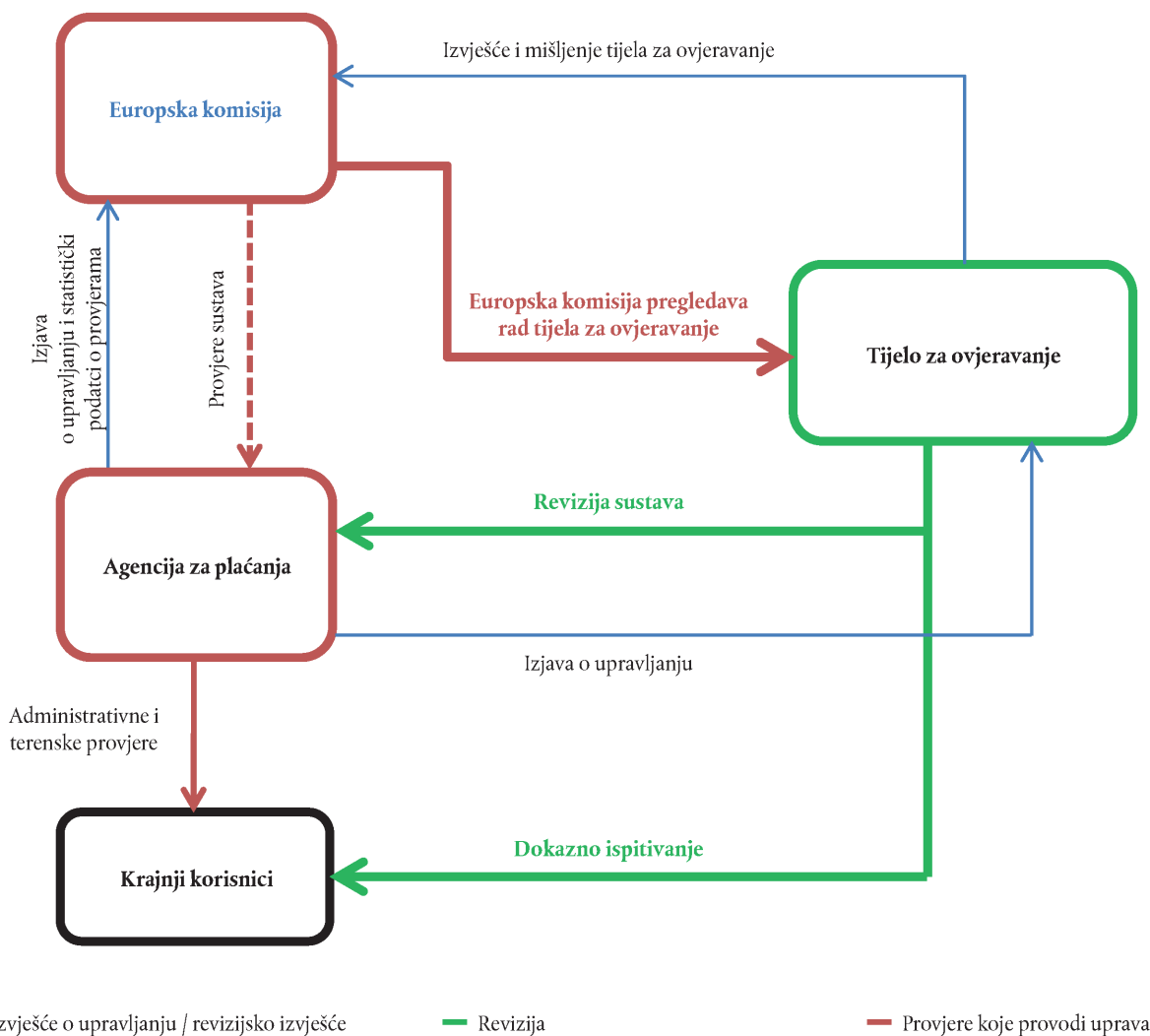
## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja: pregled informacija o pravilnosti koje dostavlja subjekt nad kojim se provodi revizija***Procjena rada tijela za ovjeravanje koju je provela Komisija*

7.26. Aktivnosti tijela za ovjeravanje u državama članicama jedan su od elemenata na temelju kojih se izrađuje model jamstva Komisije za rashode u okviru ZPP-a u razdoblju 2014. – 2020. (vidi **okvir 7.7.**). Od 2015. godine tijela za ovjeravanje dužna su davati godišnje mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda za koje su države članice zatražile nadoknadu. Njihovo mišljenje trebalo bi se temeljiti na reprezentativnom uzorku transakcija.

7.27. Svake godine ravnatelj svake agencije za plaćanje Komisiji dostavlja izjave o upravljanju u vezi s djelotvornošću pripadajućeg sustava kontrole, zajedno s izvješćem u kojem predstavlja rezultate administrativnih i terenskih provjera predmetne agencije za plaćanje (statističke podatke o kontrolama). Tijela za ovjeravanje obvezna su navesti dovode li se njihovim ispitivanjem u pitanje tvrdnje iz izjava o upravljanju.

Okvir 7.7. – Model jamstva Komisije za rashode u okviru ZPP-a u razdoblju 2014. – 2020.



Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.28. Sud je već prethodno izvijestio da smatra kako je uloga tijela za ovjeravanje u pružanju mišljenja o pravilnosti rashoda pozitivan korak naprijed. Međutim, utvrđeni su znatni nedostaci u okviru koji se primjenjivao na prvu godinu u kojoj su ta tijela obnašala tu ulogu (2015.), zbog kojih njihova mišljenja nisu u potpunosti u skladu s važećim standardima i pravilima<sup>(17)</sup>.

## ODGOVORI KOMISIJE

7.28. Komisija smatra da su preporuke o novoj ulozi tijela za ovjeravanje u prvoj godini provedbe koje je Europski revizorski sud iznio u tematskom izvješću i s kojima se Komisija složila već provedene, posebno u ažuriranim smjernicama za tijela za ovjeravanje za financijsku godinu 2018./2019.

<sup>(17)</sup> Vidi odlomak 90. tematskog izvješća Suda br. 7/2017: „Nova uloga tijela za ovjeravanje u vezi s rashodima u okviru ZPP-a pozitivan je korak prema modelu jedinstvene revizije, ali postoje znatni nedostaci koje je potrebno ukloniti” te odlomak 7.54. godišnjeg izvješća Suda za 2015.

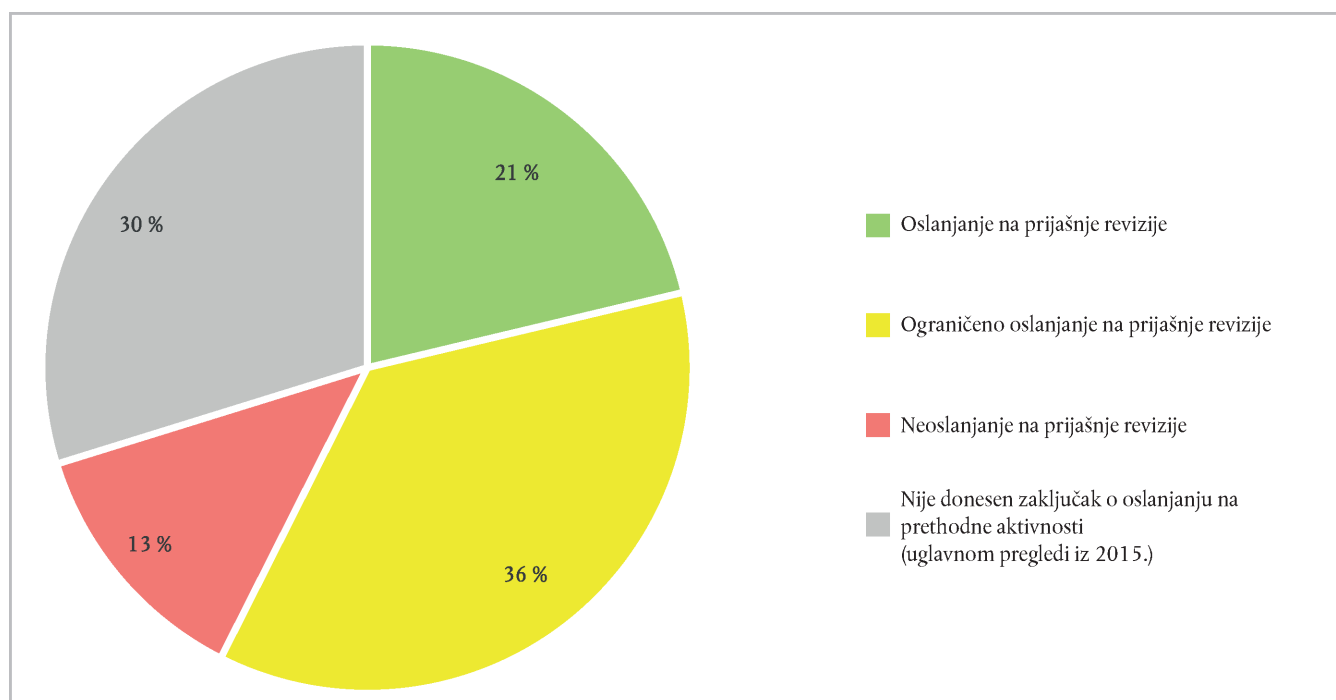
## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

7.29. U razdoblju 2015. – 2017. djelatnici Komisije obavili su 47 posjeta tijelima za ovjeravanje u svrhu posebnog pregleda kojim su trebali ocijeniti aktivnosti tih tijela. Djelatnici Komisije u deset su slučajeva zaključili da su aktivnosti obuhvaćene pregledom bile pouzdane <sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup> (vidi **okvir 7.8.**).

7.29. Komisija je provela 47 revizija na terenu <sup>(1)</sup>, koje su obuhvaćale 42 agencije za plaćanja i 35 tijela za ovjeravanje u razdoblju 2015.–2017. Od 35 tijela za ovjeravanje koja su posjećena <sup>(2)</sup>, deset ih je proglašeno pouzdanima na temelju revizije. Usto, pouzdanost rada tijela za ovjeravanje sveobuhvatno je procijenjena u okviru postupka godišnjeg financijskog poravnanja računâ, uzimajući u obzir sve elemente, uključujući opažanja iz revizija na terenu. Cilj tih revizija stoga je bio pridonijeti konačnoj sveobuhvatnoj procjeni pouzdanosti ukupnog rada tijela za ovjeravanje. Stoga se povećala pouzdanost više tijela za ovjeravanje.

Okvir 7.8.– Zaključak revizijskog posjeta obavljenog u razdoblju 2015. – 2017. o pouzdanosti aktivnosti dotičnih tijela za ovjeravanje



Izvor: Sud, na temelju pregleda koji je obavio GU AGRI.

<sup>(18)</sup> Opseg revizijskih posjeta Komisije u pravilu je ograničen na određene statističke podskupove proračuna ZPP-a (EFJP u okviru IAKS-a, EFJP izvan IAKS-a, EPFRR u okviru IAKS-a, EPFRR izvan IAKS-a) nad kojima tijela za ovjeravanje obavljaju reviziju.

<sup>(19)</sup> Na temelju posjeta u svrhu pregleda koje su obavili djelatnici Komisije donesen je sljedeći zaključak: „Provedenim pregledom, u GU-u AGRI nije uočen nikakav nedostatak zbog kojega bi smatrao da se nije moguće osloniti na revizijske aktivnosti dotičnih tijela za ovjeravanje za financijsku godinu 2017.“, drugim riječima, jamstvo je negativno formulirano.

<sup>(1)</sup> U pojedinim tijelima za ovjeravanje izvršeno je više revizija koje su obuhvaćale različite skupove podataka i različite agencije za plaćanja.

<sup>(2)</sup> Komisija je u tri godine posjetila 35 od 55 tijela za ovjeravanje.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

7.30. Sud je 2017. ispitao 12 od navedenih revizijskih posjeta<sup>(20)</sup>. Ponovno je obavio šest revizijskih posjeta na terenu<sup>(21)</sup>, a ostalih šest<sup>(22)</sup> ispitao je pregledom dokumentacije u Komisiji.

**Sud je utvrdio poboljšanja u metodologiji i pristupu Komisije...**

7.31. Sud je utvrdio poboljšanja u pogledu metodologije i pristupa koji Komisija primjenjuje tijekom svojih revizijskih posjeta. Komisija je 2016. počela iznositi jasne, standardizirane zaključke o mjeri u kojoj se može osloniti na rad tijela za ovjeravanje. Revizijski posjeti članova Komisije 2017. uključivali su ispitivanje provjera koje tijela za ovjeravanje obavljaju u pogledu cjelovitosti, točnosti i reprezentativnosti statističkih podataka o kontrolama agencija za plaćanja.

**... međutim, utvrđena su određena pitanja koja nisu istaknuta u pregledima koja je obavila Komisija**

7.32. Uz pitanja koja je Komisija istaknula u svojim pregledima, Sud je utvrdio sljedeća dva dodatna pitanja:

- (a) Jedno tijelo za ovjeravanje u uzorak nije uvrstilo nijedno plaćanje za ekologizaciju iako ta plaćanja predstavljaju 30 % rashoda za izravna plaćanja.
- (b) Jedna agencija za plaćanje još nije dovršila svoje provjere u trenutku kada je bila obaviještena o transakcijama koje je tijelo za ovjeravanje ispitalo u uzorku. Zbog takvih situacija postoji opasnost da predmetni uzorak ne bude reprezentativan jer bi agencije za plaćanja mogle provoditi intenzivnije provjere stavki iz uzoraka na kojima će tijela za ovjeravanje temeljiti svoje procjene.

**7.31.** Komisija je zadovoljna pozitivnom procjenom Europskog revizorskog suda. Taj je razvoj događaja rezultat razvoja cilja revizija na terenu. Revizije za 2015. bile su pretežno savjetodavne prirode, a 2016. i 2017. provedene su kao sveobuhvatne procjene pouzdanosti i opće kvalitete rada tijela za ovjeravanje.

**7.32.**

- (a) Kad je riječ o ekologizaciji, Komisija na temelju revizije utvrdila da je uzorak odabran statističkim softverom i da se njime nije manipuliralo; stoga se smatra statistički reprezentativnim.
- (b) Komisija se slaže s Europskim revizorskim sudom da postoji rizik da su agencije za plaćanja provele detaljnije inspekcije za transakcije u uzorku tijela za ovjeravanje. O toj se temi u više navrata raspravljalo s tijelima za ovjeravanje na sastancima stručne skupine i savjetovano im je da uspostave zaštitu od otkrivanja svojeg uzorka prije nego što agencija za plaćanja provede svoje kontrole. U slučaju da tijelo za ovjeravanje sumnja da je agencija za plaćanja provela detaljnije inspekcije na pojedinim transakcijama, tijelu za ovjeravanje savjetovano je da provede dodatne postupke revizije da bi to potvrdilo.

<sup>(20)</sup> Sud je ispitao jedan revizijski posjet iz 2015., četiri iz 2016. i sedam iz 2017.

<sup>(21)</sup> Češka Republika, Njemačka (Donja Saska), Estonija, Grčka, Rumunjska i Ujedinjena Kraljevina (Wales).

<sup>(22)</sup> Danska, Španjolska (Asturija i La Rioja), Italija (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), Slovačka i Švedska.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Potrebno je dodatno poboljšati doprinos tijela za ovjeravanje modelu jamstva Komisije**

7.33. Nadležni djelatnici Komisije obavili su 2017. revizijske posjete u 15 tijela za ovjeravanje. Ti posjeti često su bili usmjereni samo na određene vrste rashoda. Pregledom koji je obavila Komisija općenito su obuhvaćene aktivnosti koje su tijela za ovjeravanje provela u vezi s rashodima u vrijednosti od 3,4 milijarde eura <sup>(23)</sup>, odnosno otprilike 6,1 % ukupnih rashoda u okviru ZPP-a.

7.34. Komisija je zaključila da je pouzdano <sup>(24)</sup> samo 4 od 15 tijela za ovjeravanje koja su njezini članovi posjetili 2017. godine. Tim četirima revizijama pruža se jamstvo za proračun od 700 milijuna eura, odnosno 1,3 % ukupnih rashoda ZPP-a.

7.35. Kao i prethodnih godina, GU AGRI izračunao je godišnje stope pogreške koje je objavio u svojem godišnjem izvješću o radu usklađivanjem stopa pogreške prijavljenih u statističkim podacima agencija za plaćanje o kontrolama. GU AGRI uzeo je prilikom usklađivanja u obzir rezultate svojih provjera usklađenosti u relevantnim državama članicama i mišljenja tijela za ovjeravanje o pravilnosti rashoda prijavljenih radi nadoknade (vidi odlomak 7.27. i **okvir 7.7.**).

**7.33.** Pouzdanost tijela za ovjeravanje ne procjenjuje se isključivo na temelju namjenskih revizija na terenu nego i na temelju izvješća o financijskom poravnavanju računâ i provjera sukladnosti na terenu u kojima je ispitan rad tijela za ovjeravanje. Ta se strategija primjenjivala ne samo za 2017. nego i u razdoblju 2015.–2017. te će se nastaviti sve više primjenjivati kako revizije Komisije postaju sve više usmjerene na rad tijela za ovjeravanje.

Komisija je zauzela razborit pristup u pogledu razine pouzdanosti rada tijela za ovjeravanje. U mnogim slučajevima nakon revizije na terenu izdaju se preporuke koje su tijela za ovjeravanje uzela u obzir, čime se povećava pouzdanost njihova rada nakon prve revizije. Oslanjanje Komisije na rad tijela za ovjeravanje povećalo se od 2015. Kao rezultat toga, tijela za ovjeravanje svojim radom znatno pridonose prilagod-bama stopa pogreške država članica navedenima u godišnjem izvješću o radu za 2017. GU-a AGRI. Budući da je to kontinuirani proces, Komisija očekuje da će se pouzdanost nastaviti povećavati u nadolazećim godinama.

<sup>(23)</sup> Taj se podatak odnosi na rashode za 2016. jer je to bila najnovija godina za koju su podatci bili dostupni u trenutku kada je Komisija provodila preglede.

<sup>(24)</sup> Komisija se na osam tijela za ovjeravanje oslonila u ograničenoj mjeri, dok se na preostala tri nije mogla osloniti.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

7.36. Prema statističkim podacima agencija za plaćanje o kontrolama države članice prijavile su ukupnu stopu pogreške blizu 1%. U skladu s time, GU AGRI naveo je u svojem godišnjem izvješću o radu usklađenu stopu pogreške u vrijednosti od otprilike 2,2% za ukupne rashode u okviru ZPP-a. Sud je pregledao usklađivanja stopa pogreške iz statističkih podataka agencija za plaćanje o kontrolama, koja je proveo GU AGRI. Utvrđeno je da četvrtina ukupnog usklađenog iznosa izravno proizlazi iz aktivnosti tijela za ovjeravanje. Kao i prethodnih godina, GU AGRI većinu je svojih usklađivanja temeljio na vlastitim provjerama usklađenosti koje je proveo za rashode agencija za plaćanja. GU AGRI ta je usklađivanja često računao na temelju fiksnih stopa, kojima su se nastojali uzeti u obzir ozbiljnost i razmjer nedostataka koje je GU AGRI uočio u sustavima kontrole. Čak i u slučajevima u kojima GU AGRI smatra da su aktivnosti tijela za ovjeravanje pouzdane, i dalje može primijeniti usklađivanja povrh stopa pogreške koje ta tijela prijavljuju. To je 2017. bio slučaj s dva tijela za ovjeravanje od njih četiriju navedenih u odlomku 7.34.

7.37. Doprinos koji tijela za ovjeravanje daju modelu jamstva Komisije povećao se od 2015. nadalje. Međutim, potrebna su daljnja poboljšanja želi li Komisija ostvariti svoj cilj da se aktivnostima tijela za ovjeravanje služi kao primarnim izvorom jamstva u pogledu pravilnosti rashoda u okviru ZPP-a.

7.36. Komisija ne izračunava ukupnu stopu pogreške po državama članicama jer nisu sva rashodovna područja obuhvaćena statističkim podacima o kontrolama. U svojem godišnjem izvješću o radu GU AGRI izvješćuje o stopama pogreške u statističkim podacima o kontroli prema rashodovnim područjima (tržišne mjere, izravna plaćanja, ruralni razvoj). U prilagodbama GU-a AGRI objedinjuju se rezultati rada tijela za ovjeravanje i nalazi GU-a AGRI, koji se ponekad poklapaju, a ponekad su u različitim područjima. U svakom su slučaju objedinjeni i trebaju se razmatrati zajedno, a ne odvojeno.

7.37. Komisija se slaže s opažanjima Europskog revizorskog suda. Komisija smatra da se rad tijela za ovjeravanje poboljšao s obzirom na to da su u trećoj godini primjene novog pristupa jamstvu tijela za ovjeravanje ostvarila rezultate koji su bolje utemeljeni i potkrijepljeni dokazima u odnosu na prethodne godine. Iako su potrebna daljnja poboljšanja, Komisija smatra da su tijela za ovjeravanje ključan dio modela izgradnje jamstva ZPP-a.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

*Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI*

7.38. Usklađene stope pogreške od otprilike 2,2 % koje je GU AGRI naveo za rashode u okviru ZPP-a te 1,9 % za izravna plaćanja u skladu su sa zaključkom koji je Sud donio na temelju svoje revizije (vidi odlomak 7.40.).

*Godišnja izvješća o radu GU-a MARE, GU-a ENV i GU-a CLIMA*

7.39. Godišnja izvješća o radu priređena su u skladu s unutarnjim uputama Komisije, a metode korištene za izračun stopa pogreške nisu upućivale ni na kakve metodološke probleme. Broj transakcija nad kojima je Sud obavio reviziju 2017. u području ribarstva, okoliša i klimatske politike statistički je bio prenizak da bi Sud usporedio informacije o pravilnosti rashoda koje prijavljuju te tri glavne uprave s rezultatima revizije Suda.

**7.38.** Komisija je vrlo zadovoljna činjenicom da je zaključak Europskog revizorskog suda u skladu sa stopama pogreške o kojima je izviješteno u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI.

Te su niske stope pogreške dostatno jamstvo za izjavu o jamstvu glavnog direktora GU-a AGRI. Radi rješavanja uzroka pogrešaka, iznesene su zadržke u pogledu posebnih mjera ili agencija za plaćanja za koje je potrebno poduzeti korektivne mjere.

Komisija naglašava da se ukupna stopa pogreške smanjuje, što je Europski revizorski sud i sam zaključio. Nadalje, stopa pogreške u godišnjem izvješću GU-a AGRI za cijeli fond EFJP (uključujući izravne potpore i tržišne mjere) prve je godine ispod praga značajnosti.

Kad je riječ o ruralnom razvoju, iako se stopa pogreške Komisije posljednjih godina neprestano smanjuje, uzimajući u obzir potrebu održavanja ravnoteže između zakonitosti i pravilnosti te ciljeva politike i imajući na umu troškove ostvarenja, nemoguće je sa sigurnošću očekivati da će se uz razumne napore postići stopa pogreške ispod praga značajnosti.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Zaključak i preporuke***Zaključak*

7.40. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Prirodni resursi” bila značajna (vidi odlomak 7.10.). Međutim, programi izravne potpore, koji čine 74 % rashoda u okviru tog naslova VFO-a, nisu sadržavali značajne pogreške 2017. godine (vidi odlomak 7.11.).

7.41. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da procijenjena ukupna stopa pogreške iznosi 2,4 % (vidi **prilog 7.1.**).

*Preporuke*

7.42. U **prilogu 7.4.** prikazani su nalazi praćenja provedbe pet preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2014. godinu. Komisija je jednu preporuku provela u cijelosti, dok je tri provela u većoj, a jednu u određenoj mjeri.

7.43. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključka za 2017. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

— **1. preporuka:** da procijeni djelotvornost mjera država članica za uklanjanje uzroka pogrešaka u plaćanjima za tržišne mjere i ruralni razvoj te da po potrebi pruži dodatne smjernice (vidi odlomke 7.18 do 7.24 i **prilog 7.4.**)

Ciljni rok provedbe: 2019.

— **2. preporuka:** da provede porniju analizu kvalitete ispitivanja transakcija koje provode tijela za ovjeravanje (vidi odlomak 7.32.)

Ciljni rok provedbe: 2019.

— **3. preporuka:** da provjeri provedbu korektivnih mjera tijela država članica u slučajevima u kojima utvrdi da se ne može ili tek u ograničenoj mjeri može osloniti na aktivnosti tijela za ovjeravanje (vidi odlomak 7.34.).

Ciljni rok provedbe: 2019.

Komisija prihvaća ovu preporuku i nastavit će zahtijevati od država članica da uspostave korektivne akcijske planove kada su otkriveni ozbiljni nedostaci i slabosti te da prate učinkovitost njihove provedbe. Sve relevantne smjernice redovito se ažuriraju. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 7.38.

Komisija prihvaća ovu preporuku i smatra da se ona primjenjuje u okviru namjenskih revizija tijela za ovjeravanje, revizija sukladnosti i procjena financijskog poravnavanja računâ.

Komisija će i dalje davati smjernice u pogledu kvalitete rada tijela za ovjeravanje.

Komisija prihvaća preporuku i smatra da se ona već primjenjuje.

U svim slučajevima u kojima je utvrđeno da rad tijela za ovjeravanje nije pouzdan pokrenut je postupak potvrde sukladnosti radi razmatranja korektivnih mjera koje bi država članica trebala provesti. Slučajevi ograničene pouzdanosti sustavno se ponovno razmatraju na temelju odgovora države članice i/ili izvješća tijela za ovjeravanje za sljedeću financijsku godinu.



## DIO 2. – USPJEŠNOST

7.44. Sud je 2017. objavio šest tematskih izvješća o rashodima u području „Prirodni resursi”. U tematskim izvješćima o ZPP-u ispitani su izrada programa ruralnog razvoja, potpora mladim poljoprivrednicima, ekologizacija (vidi odlomke 3.45. – 3.48.) i uloga tijela za ovjeravanje. Sud je također objavio izvješća o kontrolama u području ribarstva i o ekološkoj mreži Natura 2000.

7.45. Osim toga, tijekom ispitivanja pravilnosti transakcija za 2017., Sud je procijenio uspješnost zahtjeva za geoprostornu potporu (GSAA) za plaćanja po površini te uspješnost projekata ulaganja u području ruralnog razvoja.

### Procjena uspješnosti zahtjeva za geoprostornu potporu

7.46. GSAA je mrežna aplikacija koju poljoprivrednici mogu rabiti za elektroničko podnošenje zahtjeva za potporu po površini, koje potom obrađuju agencije za plaćanja. Agencije za plaćanja moraju GSAA učiniti dostupnim korisnicima potpore po površini do 2018. <sup>(25)</sup> iako je Komisija u slučaju šest država članica provedbenom odlukom odobrila produženje tog roka <sup>(26)</sup>. Čim im postane dostupan, korisnici bi pomoću njega trebali podnositi zahtjeve. Ako se korisnici nisu u mogućnosti služiti GSAA-om, nadležna tijela dužna su im pružiti potrebnu pomoć ili odgovarajuće papirnate obrasce za podnošenje zahtjeva. U svakom slučaju, nadležna tijela moraju zajamčiti digitalizaciju prijavljenih površina.

7.47. U aplikaciju za GSAA su uključeni podatci iz sustava LPIS o zemljišnim parcelama, što poljoprivrednicima omogućuje da na ekranu provjeravaju i ažuriraju svoje prijavljene poljoprivredne površine (vidi **okvir 7.9**).

**7.46.** Komisija napominje da je uvođenje GSAA-a brzo provedeno u većini država članica.

*Iako je za šest država članica odobreno produljenje roka, za tri se države članice produljenje odnosi samo na posebna pitanja u pogledu nekih zahtjeva za potporu za ruralni razvoj ili zajedničkih parcela, koji čine mali udio ukupne potpore (vidjeti drugu bilješku ovog odlomka).*

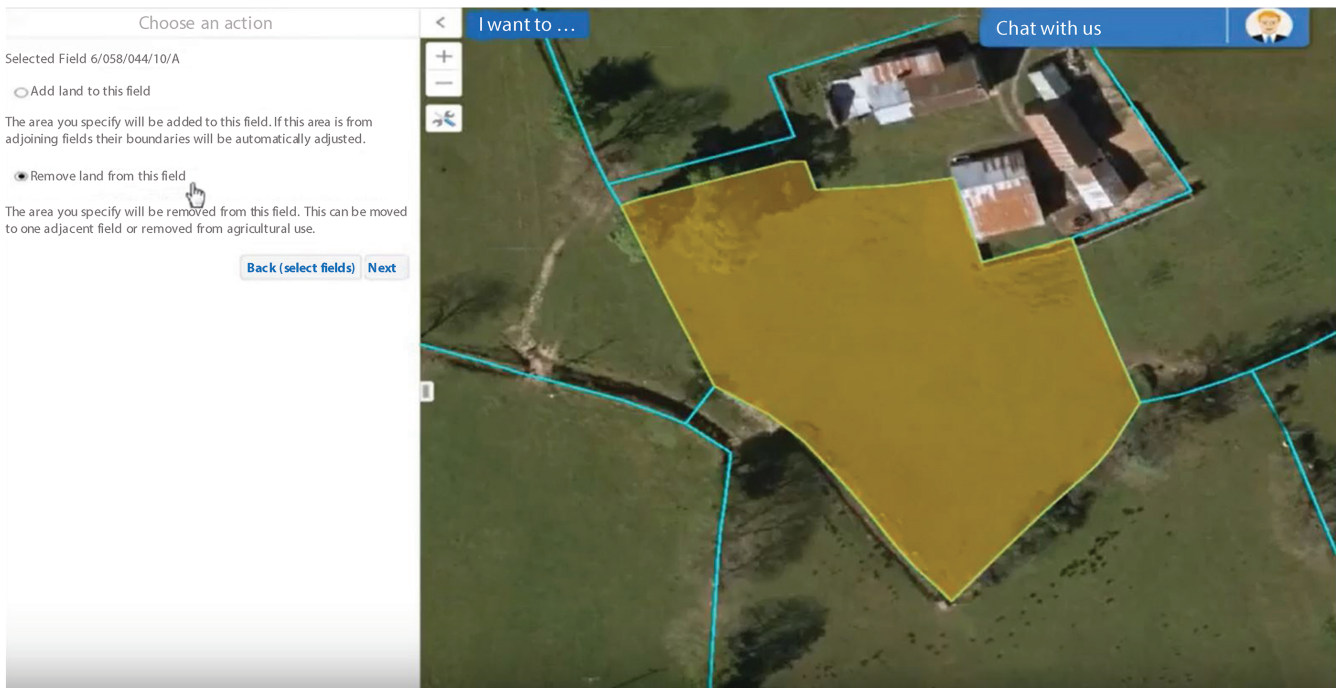
<sup>(25)</sup> U članku 17. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014 navodi se da GSAA mora biti dostupan:

- (a) od godine zahtjeva 2016., na broj korisnika koji odgovara zahtijevanom broju kako bi se obuhvatilo najmanje 25 % ukupne površine određene za program osnovnog plaćanja ili program jedinstvenih plaćanja u prethodnoj godini;
- (b) od godine zahtjeva 2017., na broj korisnika koji odgovara zahtijevanom broju kako bi se obuhvatilo najmanje 75 % ukupne površine određene za program osnovnog plaćanja ili program jedinstvenih plaćanja u prethodnoj godini;
- (c) od godine zahtjeva 2018., na sve korisnike.

<sup>(26)</sup> Provedbenom odlukom Komisije C(2018) 2838 utvrđuju se sljedeći rokovi: 2020. za zahtjeve za plaćanje za mjere ruralnog razvoja povezane s površinom u Danskoj i Italiji; 2020. za zahtjeve za potporu i zahtjeve za plaćanje za sve korisnike u Luksemburgu, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska); 2019. za parcele koje dijeli dvoje ili više korisnika za plodored usjeva u posebnoj proizvodnji u Finskoj.

**Okvir 7.9. – GSAA omogućuje poljoprivrednicima da u elektroničkom obliku ažuriraju svoje podatke**

Pri podnošenju zahtjeva za potporu pomoću GSAA-a poljoprivrednici mogu ucrtati granice svakog polja na ekranu te tako učiniti sve potrebne ispravke.



Izvor: ekran za internetsko predstavljanje (Ujedinjena Kraljevina – Sjeverna Irska: Ministarstvo poljoprivrede, okoliša i ruralnih pitanja).

**OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA**

7.48. Aplikacijom se žele izbjeći pogreške koje poljoprivrednici čine pri prijavljivanju prihvatljivih površina kao i učiniti administrativne unakrsne provjere učinkovitijima i pružiti pouzdanije podatke za praćenje i evaluaciju.

7.49. Revizori su posjetili 110 poljoprivrednih gospodarstava radi ispitivanja plaćanja po površini te su tijekom svojih posjeta procijenili uporabu GSAA-o na razini korisnika. Korisnike aplikacije upitali smo sljedeće:

- je li im aplikacija pomogla izbjeći pogreške pri podnošenju zahtjeva za potporu
- treba li ima sada manje vremena za dovršenje zahtjeva za potporu
- smatraju li aplikaciju jednostavnijom za korištenje od prethodnog sustava

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

- je li im agencija za plaćanja pružila dostatnu pomoć i smjernice
- mogu li općenito ocijeniti GSAA uspoređujući ga s prethodnim sustavom koji su rabili.

7.50. Sud je također anketirao 24 agencije za plaćanja<sup>(27)</sup> postavivši im sljedeća pitanja:

- jesu li uvele aplikaciju i ako jesu, koji udio korisnika ima pristup sustavu i njime se doista koristi
- je li aplikacija dovela do manjeg broja pogrešaka u podnesenim zahtjevima za potporu
- jesu li ostvarile uštede u pogledu troškova i vremena u obradi zahtjeva za potporu.

**Korisnici i agencije za plaćanja dali su pozitivno mišljenje u svojim procjenama GSAA-a**

7.51. Od 24 anketirane agencije za plaćanja 21 je izjavila Sudu da je aplikacija dostupna svim korisnicima izravne potpore. Aplikacija je 2016. u Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska) i 2017. u Slovačkoj i Španjolskoj (Kastilja-La Mancha) bila dostupna redom za 62 %, 32 % i 22 % korisnika, čime je obuhvaćeno 50 %, 75 % i 83 % površine za koju se zahtjev podnosio. Agencije za plaćanja zamijetile su da su korisnici aplikaciju veoma dobro prihvatili, osim u Poljskoj, u kojoj ju je 2016. upotrebljavalo samo 0,8 % korisnika, dok su ostali podnosili zahtjeve na papiru.

7.52. Aplikaciju je upotrebljavalo više od tri četvrtine korisnika koje su revizori posjetili. U slučajevima u kojima korisnici nisu upotrebljavali GSAA, aplikacija katkad nije bila dostupna ili je prvotno bila uvedena kao jedna od mogućnosti za koju se korisnici još dotad nisu odlučili. To je bio slučaj s agencijama za plaćanja koje su još uvijek odobravale podnošenje zahtjeva za potporu na papiru, što su neki korisnici preferirali jer nisu posjedovali potrebne računalne vještine ili nisu imali povjerenja u računalni sustav.

7.53. Većina agencija za plaćanja koje su revizori posjetili smatrala je da je aplikacija pomogla spriječiti nastanak nekih pogrešaka korisnika. Poljoprivrednici s kojima su se revizori sastali načelno su se složili s tom procjenom jer je 88 % ispitanika koji su odgovorili na pitanje Suda o korisnosti aplikacije u izbjegavanju pogrešaka potvrdilo da im je aplikacija pomogla ispraviti pogreške u zahtjevima.

**7.51.** Komisija potvrđuje pozitivnu ukupnu sliku koju odražavaju podaci Europskog revizorskog suda. Komisija prati provedbu GSAA-a na temelju obuhvaćenih područja, a ne na temelju broja korisnika, u skladu s člankom 17. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014.

Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 7.52. i 7.65.

**7.52.** Komisija napominje da su postupno uvođenje GSAA-a i mogućnost zadržavanja zahtjeva u papirnatom obliku predviđeni pravom Unije jer se očekivala teška prilagodba nekih poljoprivrednika na novi sustav. Vidjeti članak 17. stavak 3. i uvodnu izjavu 15. Uredbe 809/2014.

<sup>(27)</sup> Belgija (Flandrija), Bugarska, Danska, Njemačka (Donja Saska), Irska, Grčka, Španjolska (Andaluzija, Kastilja-La Mancha, Kastilja i León), Francuska, Hrvatska, Italija (Lombardija, Veneto), Litva, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina (Engleska, Sjeverna Irska).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

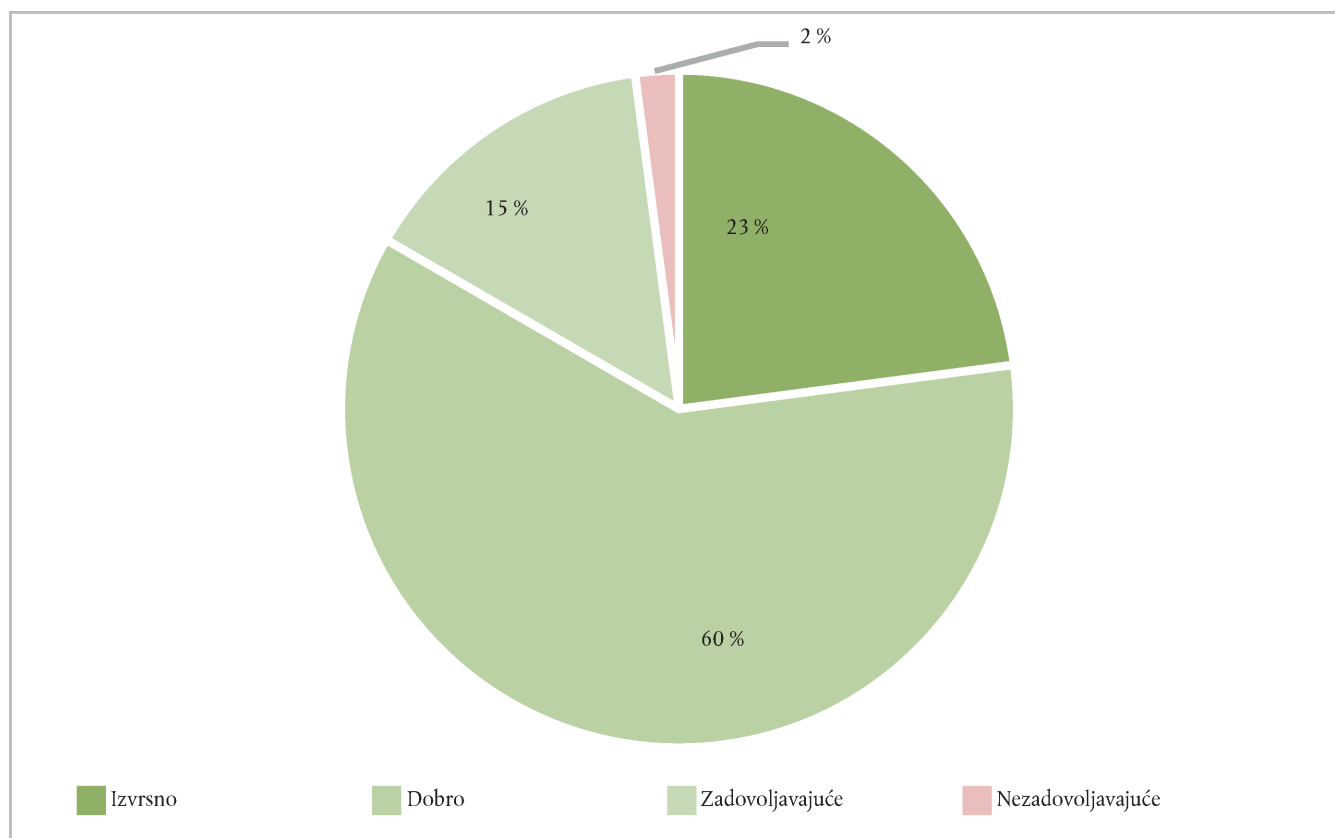
## ODGOVORI KOMISIJE

7.54. 67 % korisnika koji su odgovorili na pitanje Suda o uštedi vremena izjavilo je da im sada treba manje vremena za ispunjavanje zahtjeva za potporu. Isto tako, više od polovine agencija za plaćanja potvrdilo je da troši manje vremena na obradi zahtjeva. Dvije agencije za plaćanja, koje su aplikaciju počele rabiti tek 2016., tj. 2017., ocijenile su da je prerano za procjenu mogućih vremenskih ušteda. Tri agencije za plaćanja smatrale su da je prethodni internetski sustav već posjedovao glavne značajke GSAA-a.

7.55. 72 % korisnika koji su se odazvali na anketu Suda izjavilo je da je aplikacija bila jednostavnija za upotrebu od prethodnih sustava i svi su bili zadovoljni pomoći i smjernicama koje su im pružale agencije za plaćanja. Općenito govoreći, korisnici su dali pozitivnu ocjenu (vidi **okvir 7.10.**).

7.55. Komisija potvrđuje pozitivnu opću sliku koja je iznesena.

Okvir 7.10. – Korisnici su bili zadovoljni GSAA-om



Izvor: Sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Procjena uspješnosti projekata ulaganja u području ruralnog razvoja**

7.56. Sud je procijenio uzorak od 29 projekata ulaganja u području ruralnog razvoja, kojima su obuhvaćene različite mjere, među ostalim:

- izgradnja građevina na poljoprivrednim gospodarstvima i modernizacija poljoprivredne opreme
- pružanje potpore pokretanju poslovanja mladih i malih poljoprivrednika
- razvoj ruralne infrastrukture, kao što su poboljšanja cestovne infrastrukture i širokopojsnih mreža.

7.57. Sud je procijenio:

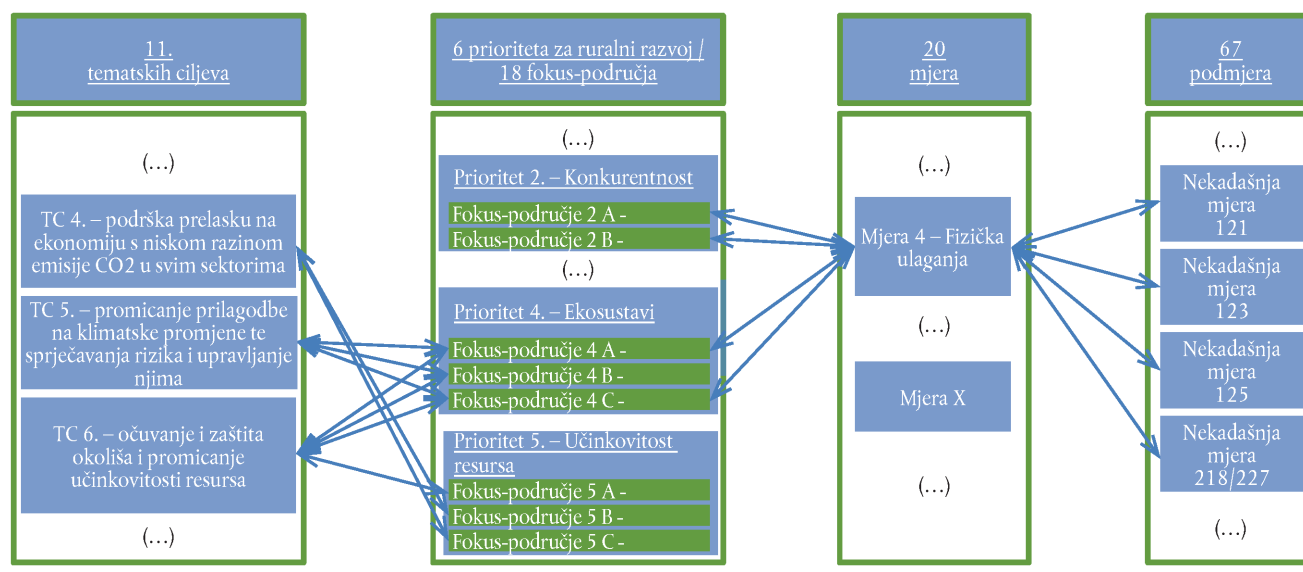
- jesu li uvjeti prihvatljivosti propisani za povezanu mjeru bili u skladu s prioritetima utvrđenima u relevantnom programu ruralnog razvoja i je li korišten prikladan postupak odabira
- jesu li korisnici proveli projekte prema planu
- jesu li države članice provjerile opravdanost prijavljenih troškova
- jesu li pojednostavnjene mogućnosti financiranja iskorištene na prikladan način.

**Uvjeti prihvatljivosti i kriteriji za odabira projekata općenito su bili u skladu s prioritetima za ruralni razvoj**

7.58. EU je utvrdio 11 tematskih ciljeva kao poveznicu između strategije Europa 2020. i europskih strukturnih i investicijskih fondova, koji uključuju EPFRR. Za politiku ruralnog razvoja dugoročni strateški ciljevi za razdoblje 2014. – 2020. raspoređeni su u šest prioriteta, koji se zatim dijele na 18 fokus-područja<sup>(28)</sup> (vidi **okvir 7.11.**). Jedna mjera može doprinosti ostvarenju nekoliko prioriteta za ruralni razvoj, a nekoliko mjera može biti relevantno za jedan prioritet za ruralni razvoj.

<sup>(28)</sup> Više informacija o okviru uspješnosti za razdoblje 2014. – 2020. nalazi se u tematskom izvješću Suda br. 16/2017: „Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate”.

Okvir 7.11. – Prikaz povezanosti među tematskim ciljevima, prioritetima za ruralni razvoj i mjerama ruralnog razvoja



Izvor: Europski revizorski sud.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.59. Sud je u 26 od 29 ispitanih slučajeva ustanovio da je predmetna mjera bila u skladu s prioritetima i fokus-područjima utvrđenima u programima ruralnog razvoja i da su države članice provele prikladne postupke odabira. Međutim, kao što je Sud naveo u svom tematskom izvješću br. 16/2017, teško je procijeniti doprinos prioriteta za ruralni razvoj i fokus-područja za svaki tematski cilj.

7.60. U ostala tri slučaja nacionalna tijela nisu utvrdila odgovarajuće uvjete prihvatljivosti niti su provela djelotvorne postupke odabira. U jednom od tih slučajeva nacionalna tijela unaprijed su utvrdila odgovarajuće kriterije odabira i dodjeljivala bodove ovisno o tome u kojoj je mjeri određena prijava ispunjavala te kriterije. Međutim, tijela nisu zadala minimalni bodovni prag pa su financijska sredstva dodijeljena svim projektnim prijavama. U druga dva projekta nacionalna tijela postavila su prenizak minimalni prag za jamčenje dostatne usmjerenosti na odgovarajuće projekte.

**U većini slučajeva korisnici su proveli projekte prema planu, a države članice provjerile su opravdanost troškova**

7.61. U trenutku kada je Sud provodio reviziju bilo je dovršeno 19 od 29 ispitanih projekata. Utvrđeno je da je 17 od tih projekata provedeno prema planu (vidi primjer u **okviru 7.12.**).

## ODGOVORI KOMISIJE

7.59. Mjere ruralnog razvoja instrumenti su kojima se postižu ciljevi u pogledu prioriteta i ciljnih područja. S obzirom na njihovu raznolikost i višenamjensku prirodu nije moguće uspostaviti izravnu poveznicu između mjera i tematskih ciljeva. Ta povezanost postaje vidljiva nakon što su mjere primijenjene na ciljna područja.

7.60. Nacionalna tijela mogu odrediti obveze kojima se osigurava učinkovita provedba mjere, istovremeno poštujući kriterije prihvatljivosti koji su uobičajeno dio zakonodavstva EU-a.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Okvir 7.12. – Primjer projekta koji je proveden prema planu**

Sud je ispitao plaćanje koje je poljoprivrednom gospodarstvu u Italiji (Veneto) izvršeno u okviru mjere kojom se pomoću restrukturiranja i obnove nastoji poboljšati održivost i konkurentnost dotičnog poljoprivrednog gospodarstva.

Uvjeti prihvatljivosti i kriteriji odabira bili su usmjereni na ulaganja kojima se povećava održivost poljoprivrednih gospodarstava, smanjuje negativan učinak na okoliš ili poboljšava dobrobit životinja. Ulaganje se provelo u vidu kupovine silosa i automatske opreme za skladištenje i pripravu stočne hrane.

Gospodarstvo je obnovilo imovinu i povećalo održivost smanjenjem troškova hrane za životinje.

7.62. U 4 projekta od njih 29 obuhvaćenih ispitivanjem koje je Sud proveo isplata je izvršena u fiksnom iznosu. U 23 slučaja nacionalna tijela uvela su postupke, npr. postupak javne nabave, upotreba referentnih troškova ili uspoređivanje ponuda, s ciljem potvrđivanja opravdanosti prijavljenih troškova. U preostala dva slučaja takvi postupci nisu bili uvedeni ili ih se nije primijenilo.

**Države članice slabo su se koristile pojednostavnjenim mogućnostima financiranja**

7.63. U razdoblju 2014. – 2020. države članice mogu, kao alternativa nadoknadi nastalih troškova, upotrebljavati sustav pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, kao što su standardne veličine jediničnih troškova, jednokratni iznosi i paušalno financiranje<sup>(29)</sup>. Pojednostavnjenim mogućnostima financiranja moglo bi se pojednostavniti administraciju i držati troškove projekata pod kontrolom<sup>(30)</sup>.

**7.63.** *Uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i dalje se razvija u okviru ovog programskog razdoblja za mjere izvan IAKS-a i druge mjere koje se ne nadoknađuju pojednostavnjenim mogućnostima financiranja sadržanima u uredbi o predmetnom fondu.*

<sup>(29)</sup> Članak 67. stavak 1. Uredbe (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 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

<sup>(30)</sup> Vidi odlomke 73. i 74. tematskog izvješća br. 11/2018: „Nove mogućnosti financiranja projekata ruralnog razvoja: jednostavnija rješenja, ali naglasak nije stavljen na rezultate”.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.64. Sud smatra da su se u okviru 23 ispitana projekta mogle primijeniti pojednostavnjene mogućnosti financiranja za barem neke od elemenata troškova, no to se doista učinilo samo u okviru njih 5<sup>(31)</sup>. To potvrđuje nalaz nedavnog tematskog izvješća Suda o financiranju projekata ruralnog razvoja prema kojemu se te mogućnosti koriste tek u ograničenoj mjeri, djelomice i zbog širokog raspona mjera i korisnika<sup>(32)</sup>.

## Zaključak

7.65. Većina podnositelja zahtjeva za potporu povezanu s površinom koje su revizori posjetili već je upotrebljavala GSAA, što je u većini slučajeva dovelo do manjeg broja pogrešaka i više vremenskih ušteda. Dvadeset i tri posto poljoprivrednika s kojima je Sud obavio razgovor pri podnošenju zahtjeva i dalje nije upotrebljavalo GSAA.

7.66. Revizori su 2017. godine ispitali 29 projekata ulaganja u području ruralnog razvoja. Općenito govoreći, u većini projekata koje su revizori ispitali, uvjeti prihvatljivosti bili su u skladu s prioritetima utvrđenima u programima ruralnog razvoja, a postupci odabira bili su prikladni. Korisnici koje su revizori posjetili u pravilu su provodili uzorkovane projekte ulaganja u području ruralnog razvoja prema planu, a države članice su provjeravale opravdanost troškova. Međutim, države članice slabo su se koristile pojednostavnjenim mogućnostima financiranja.

## Preporuke

7.67. Na temelju nalaza i zaključka Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

- **4. preporuka:** da prati napredak koji agencije za plaćanja ostvaruju u pružanju pomoći poljoprivrednicima koji još ne upotrebljavaju GSAA i da promiče primjere najbolje prakse kako bi se izvukle najveće moguće koristi iz tog novog sustava i postigla njegova cjelovita provedba u regulatornim vremenskim rokovima (vidi odlomke 7.51. i 7.52.).

Ciljni rok provedbe: 2020.

## ODGOVORI KOMISIJE

**7.64.** Komisija smatra da je uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja novost u pogledu rashoda koji nisu povezani s površinom zemljišta i brojem životinja. Potrebno je određeno vrijeme dok ih države članice ne počnu primjenjivati. Međutim, neke pojednostavnjene mogućnosti financiranja trenutno se uvode izmjenama programa ruralnog razvoja.

**7.65.** Komisija napominje da je u zakonodavstvu EU-a predviđeno postupno uvođenje GSAA-a. U skladu s vremenskim okvirom, od država članica zahtijevalo se da obuhvate 25 % zemljišta GSAA-om u godini podnošenja zahtjeva 2016. (financijska godina 2017.), 75 % u godini podnošenja zahtjeva 2017. (financijska godina 2018.) i da osiguraju obuhvaćenost u godini podnošenja zahtjeva 2018. (financijska godina 2019.) (vidjeti članak 17. stavak 2. Uredbe 809/2014).

Komisija prihvaća ovu preporuku i smatra da se ona već primjenjuje. Komisija prati i nastavit će pratiti napredak država članica. GSAA je brzo uveden u većini država članica, u skladu s vremenskim okvirom utvrđenim u zakonodavstvu EU-a.

<sup>(31)</sup> U 3 od 5 slučajeva upotreba fiksnog iznosa bila je obavezna prema važećim pravilima EU-a.

<sup>(32)</sup> Vidi odlomak 79. tematskog izvješća Suda br. 11/2018.



## PRILOG 7.1.

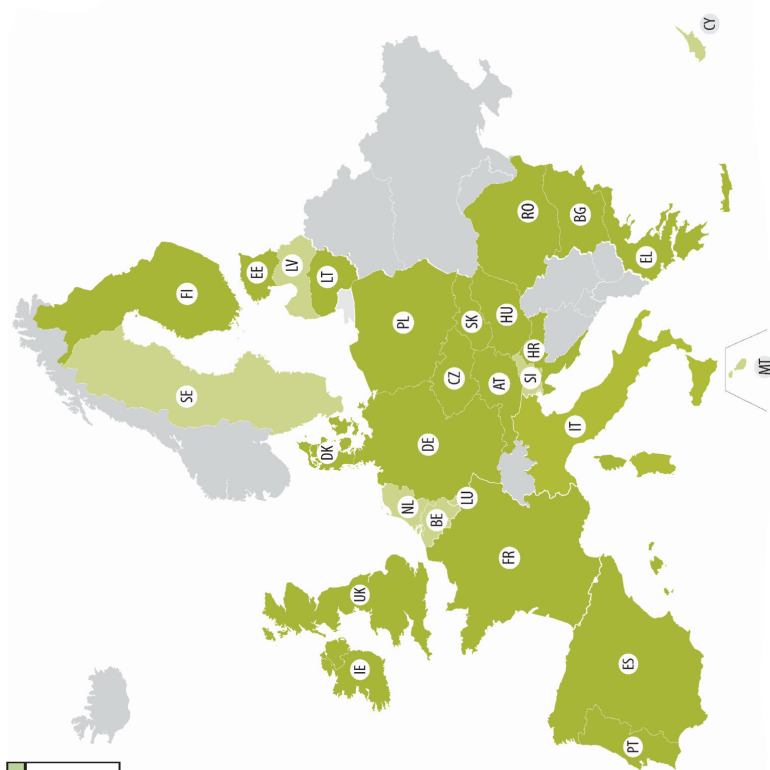
## REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „PRIRODNI RESURSI”

	2017.	2016.
<b>VELIČINA I SASTAV UZORKA</b>		
Izravna plaćanja	121	201
Tržišne mjere, ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo	109	179
<b>Ukupan broj transakcija – „Prirodni resursi”</b>	<b>230</b>	380
<b>PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA</b>		
Procijenjena stopa pogreške: „Prirodni resursi”	2,4 %	2,5 %
Gornja granica pogreške	3,9 %	
Donja granica pogreške	0,9 %	

## PRILOG 7.2.

PREGLED REZULTATA ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA SVAKU DRŽAVU ČLANICU ZA PODRUČJE TRŽIŠNIH MJERA, RURALNOG RAZVOJA, OKOLIŠA, KLIMATSKE POLITIKE I RIBARSTVA <sup>(1)</sup>

Nizozemska	Ujedinjena Kraljevina	Njemačka	Švedska	Finska	Litva	Poljska	Češka Republika	Slovačka	Austrija	Mađarska	Rumunjska	Bugarska
Transakcije bez pogrešaka: Nekvantificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %: Ukupno:	2 — — — 2	4 — 2 — 6	2 1 1 — 4	3 1 1 — 5	Nisu ispitane transakcije za 2017.	6 1 2 1 10	Nisu ispitane transakcije za 2017.	Nisu ispitane transakcije za 2017.	7 1 — — 8	Nisu ispitane transakcije za 2017.	12 — — — 12	Nisu ispitane transakcije za 2017.
Irska	Danska	Danska	Danska	Grčka	Estonija							
Transakcije bez pogrešaka: Nekvantificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %: Ukupno:	— 2 — — 2	— 2 — — 2	— 2 — — 2	1 1 1 — 5	Nisu ispitane transakcije za 2017.							
Belgija				Malta								
Nisu ispitane transakcije za 2017.				Nisu ispitane transakcije za 2017.								
Luksemburg				Hrvatska								
Nisu ispitane transakcije za 2017.				Transakcije bez pogrešaka: Nekvantificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %: Ukupno:								
				4 — 3 — 7	1 1 1 2 5							
Francuska				Stonjenija								
Transakcije bez pogrešaka: Nekvantificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %: Ukupno:	8 — 3 — 11			Nisu ispitane transakcije za 2017.								
Portugal				Italija								
Transakcije bez pogrešaka: Nekvantificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %: Ukupno:	6 1 1 — 9			6 1 — — 8								
Španjolska				Cijpar								
Transakcije bez pogrešaka: Nekvantificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %: Ukupno:	1 — — — 2			Nisu ispitane transakcije za 2017.								



Na temelju obavljene revizije Sud procjenjuje vjerojatnu stopu pogreške na razini cijeloga statističkog skupa. Iza se procjena temelji na metodologiji uzorkovanja uz vjerojatnost razmjernu veličini te se stoga nje ne dobivaju informacije o učestalosti pogreška u statističkim skupovima koji su obuhvaćeni revizijom (takvo što zahtijevalo bi nasumičan odabir transakcija). Iz tog razloga, brojčane vrijednosti navedene u prethodnom dijelu teksta ne bi se trebale tumačiti kao pokazatelj učestalosti pogreške, ni kad je riječ o transakcijama financiranim sredstvima EU-a ni transakcijama na razini pojedinačnih država članica, a učestalost pogrešaka u uzorcima sastavljenima iz različitih država članica nije pokazatelj relativne stope pogreške u tim državama članicama.

<sup>(1)</sup> Izuzeto je pet ispitanih transakcija pod izravnim upravljanjem u području okoliša, klimatske politike i ribarstva.

## PRILOG 7.3.

## PREGLED POGREŠAKA S UČINKOM OD NAJMANJE 20 % ZA PODRUČJE TRŽIŠNIH MJERA, RURALNOG RAZVOJA, OKOLIŠA, KLIMATSKE POLITIKE I RIBARSTVA

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Uvod**

Primjenom opće revizijske metodologije utvrđene u **prilogu 1.1.** Sud je ispitao reprezentativni uzorak transakcija u svrhu procjene razine *nepravilnosti* u statističkom skupu za ovaj naslov VFO-a. Pogreške otkrivene ispitivanjem ne čine sveobuhvatan popis pogrešaka, ni u pogledu pojedinačnih pogrešaka ni u pogledu mogućih vrsta pogrešaka. U nastavku su opisane četiri pogreške s učinkom od najmanje 20 % ispitane vrijednosti transakcija za rashode u području tržišnih mjera, ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva. **Okviri 7.5. i 7.6.** sadržavaju ostala dva primjera koje je Sud utvrdio. Tih 6 pogrešaka utvrđeno je u transakcijama u vrijednosti između 3500 eura i 1,6 milijuna eura, sa srednjom vrijednosti od tek nešto ispod 17 000 eura <sup>(1)</sup>.

**Primjeri pogrešaka****Tržišne mjere, ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo****Neprihvatljivi korisnici/aktivnosti/projekti/rashodi***1. primjer – Neprihvatljivi projekt zbog nedovoljnog povrata od ulaganja*

Sud je u Portugalu ispitao plaćanje dodijeljeno poljoprivredniku radi osuvremenjivanja sustava navodnjavanja. Da bi zahtjev za potporu bio prihvatljiv, njime se moralo pokazati da će se ulaganjem ostvariti pozitivan povrat. Na temelju informacija sadržanih u zahtjevu za potporu, nadležna su tijela odobrila projekt. Međutim, u trenutku odobrenja korisnik više nije obrađivao jednu od parcela uključenu u izračun povrata od ulaganja. Uzimanjem u obzir parcela koje je korisnik zapravo obrađivao izračun ne bi upućivao na pozitivan povrat od ulaganja. Korisnik stoga nije trebao primiti potporu za projekt, što je dovelo do pogreške u visini od 100 %.

Komisija prima na znanje primjedbu Europskog revizorskog suda iz Priloga 7.2. da pregled transakcija Europskog revizorskog suda ne upućuje na relativnu stopu pogreške u državama članicama iz uzorka. Komisija ističe da su *podrobne informacije o rezultatima revizija Komisije i država članica za svaku pojedinu državu članicu navedene u godišnjim izvješćima o radu i tehničkim prilogima koje su izradile službe Komisije koje u okviru podijeljenog upravljanja upravljaju sredstvima EU-a.*

<sup>(1)</sup> Odnosno, polovica pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % utvrđena je u transakcijama u vrijednosti manjoj od 17 000 eura, a ostatak u transakcijama u vrijednosti iznad tog iznosa.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

*2. primjer – Potpora korisniku koji nije imao dovoljna prava ponovne sadnje*

Sud je u Španjolskoj ispitao plaćanje kojim se djelomično podmirilo troškove restrukturiranja i prenamjene vinograda. U skladu s nacionalnim pravilima, korisnik je trebao imati prava ponovne sadnje kako bi se predmetnu površinu moglo restrukturirati prije isteka roka za podnošenje zahtjeva za potporu. Međutim, korisnik, kojega su revizori posjetili, za jednu je parcelu stekao prava ponovne sadnje nakon toga roka, što je dovelo do pogreške u visini od 44 %.

*3. primjer – Tehnička pomoć za ruralni razvoj također se rabila za EFJP*

Sud je ispitao plaćanje dodijeljeno grčkoj agenciji za plaćanja, koje je bilo namijenjeno za tehničku pomoć u vezi s programima ruralnog razvoja. Utvrđeno je da su se informatička pomoć i infrastruktura financirane iz tih sredstava također koristile za upravljanje potporom iz EFJP-a. Budući da je samo doprinos aktivnostima u području ruralnog razvoja bio prihvatljiv, Sud je zaključio da je dio troškova neprihvatljiv i procijenio da je stopa pogreške iznosila 23 %.

Sud je također utvrdio pogreške u vezi s neprihvatljivim korisnicima/aktivnostima/projektima/rashodima (kvantificirane u visini do 20 %) u Njemačkoj, Hrvatskoj i Portugalu te pogreške u trima transakcijama pod izravnim upravljanjem u vezi s rashodima u području okoliša.

**Nepriдрžavanje obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime***4. primjer – Nepriдрžavanje obveza povezanih s poljoprivredom i okolišem u područjima ugroženim nitratima*

Sud je u Grčkoj ispitao plaćanje koje je poljoprivredniku dodijeljeno u okviru mjere za poljoprivredu, okoliš i klimu radi zaštite područja ugroženih nitratima. Obvezom su utvrđena ograničenja za količinu gnojiva i volumen vode za navodnjavanje koje se smjelo rabiti na parcelama. Parcele s nagibom većim od 6 % podlijevale su strožim ograničenjima zbog većeg rizika od otjecanja gnojiva i vode. Međutim, na dvjema parcelama s padinom većom od 6 % korisnik se nije pridržavao strožih uvjeta u vezi s gnojenjem i navodnjavanjem, što je dovelo do pogreške u visini od 20 %.

Sud je također u Švedskoj utvrdio pogrešku zbog nepriдрžavanja obveza u području poljoprivrede i okoliša (kvantificiranu u visini do 20 %).

*Komisija će te nalaze uzeti u obzir pri planiranju budućih provjera potvrda o sukladnosti.*

*Mjere koje su dostavila nacionalna tijela ukazuju na nagib manji od 6 %. Kod parcela s raznolikim nagibima nije uvijek tehnički jasno kako bi se nagib trebao mjeriti. Komisija smatra da se, kad je riječ o parcelama istovjetnima predmetnoj parceli, pri mjerenju nagiba ne trebaju nužno uzeti u obzir apsolutno najniža i apsolutno najviša točka. Trebale bi se primijeniti najviša i najniža točka koje su reprezentativne za tu parcelu.*

*Komisija će ovo pitanje dodatno razmotriti s nacionalnim tijelima.*

## PRILOG 7.4.

## PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
	7.77. Na temelju te provjere te nalaza i zaključaka za 2014. godinu, kad je riječ o EFIP-u, Sud preporučuje sljedeće:  <b>1. preporuka:</b> države članice trebale bi uložiti dodatne napore kako bi u baze svoje podataka LPIS uvrstile pouzdane i ažurirane informacije o veličini i prihvatljivosti poljoprivrednih zemljišta, posebno kad je riječ o trajnim pašnjacima, i sustavno analizirati i upotrebljavati sve informacije dostupne u sklopu administrativnih provjera, uključujući ažurirane ortosnimke, kako bi izbjegle plaćanja za neprihvatljiva zemljišta		X					
2014.	Kad je riječ o ruralnom razvoju, Komisija bi trebala:  <b>2. preporuka:</b> poduzeti odgovarajuće mjere kojima bi države članice obvezala da u svoje akcijske planove uključuje korektivne mjere kojima bi rješavale često uočavane uzroke pogrešaka  <b>3. preporuka:</b> izmijeniti strategiju za svoje revizije sukladnosti u području ruralnog razvoja kako bi za države članice koje imaju regionalne programe mogla ustanoviti javljaju li se nedostaci sustava otkriveni u određenoj regiji i u drugim regijama, posebno kad je riječ o investicijskim mjerama							
		X						

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014.	Kad je riječ i o EFJP-u i o ruralnom razvoju, Komisija bi se trebala:							
	<p><b>4. preporuka:</b> pobrinuti za to da tijela za ovjeravanje pravilno primjenjuju novi postupak dobivanja jamstava o zakonitosti i pravilnosti transakcija, koji će postati obavezan od financijske godine 2015., i da se tim postupkom pružaju vjerodostojne informacije o stopi pogreške kako bi se Komisija mogla na njih osloniti</p> <p>7.78. Nadalje, Komisija bi se u području ribarstva trebala:</p> <p><b>5. preporuka:</b> pobrinuti za to da revizijska tijela država članica temeljitije obavljaju svoje zadaće tako da provode potrebne terenske provjere i postupke kontrole kvalitete te poboljšaju revizijsku dokumentaciju.</p>		X					
					X			

## POGLAVLJE 8.

**Sigurnost i građanstvo**

## SADRŽAJ

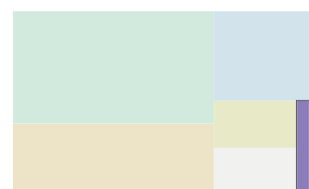
	<i>Odlomak</i>
Uvod	8.1.–8.5.
Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a	8.2.–8.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.5.
Pravilnost transakcija	8.6.–8.7.
Ispitivanje odabranih sustava	8.8.–8.13.
Podijeljeno upravljanje	8.8.–8.12.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	8.13.
Zaključak i preporuke	8.14.–8.15.
Preporuke	8.15.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

8.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov VFO-a „Sigurnost i građanstvo”. U **okviru 8.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2017. godinu.

Okvir 8.1. – Naslov VFO-a „Sigurnost i građanstvo” – detaljan prikaz za 2017.



(u milijardama eura)

Migracije i sigurnost 45 % 1,3	Ostalo 13 % 0,4 <sup>(1)</sup>	
	Hrana i hrana za životinje 8 % 0,2	Kreativna Europa 7 % 0,2
Decentralizirane agencije 27 % 0,8		
Ukupna plaćanja za predmetnu godinu		2,9
– predujmovi <sup>(2)</sup>		- 1,8
+ obračuni predujmova <sup>(2)</sup>		1,6
<b>Statistički skup obuhvaćen revizijom, ukupno</b>		<b>2,7</b>

<sup>(1)</sup> Obuhvaćeni su rashodi u vezi s potrošačima, pravosuđem, pravima, jednakosti i građanstvom.

<sup>(2)</sup> Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidi odlomak 15. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2017. godinu.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a**

8.2. Naslovom 3. VFO-a obuhvaćeno je nekoliko različitih politika čiji je zajednički cilj ojačati koncept europskog građanstva uspostavom područja slobode, pravde i sigurnosti bez unutarnjih granica.

8.3. Kao što je prikazano u **okviru 8.1.**, najveće rashodovno područje čine migracije i sigurnost. Većina je sredstava stoga potrošena u okviru dvaju fondova: Fonda za azil, migracije i integraciju<sup>(1)</sup> (FAMI) i Fonda za unutarnju sigurnost (FUS). Ti su fondovi uspostavljeni na razdoblje 2014. – 2020. kao zamjena za program SOLID („Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima”), koji se sastojao od četiriju instrumenata<sup>(2)</sup> i dvaju programa<sup>(3)</sup>. Kao i u slučaju programa SOLID, na većinu sredstava iz FAMI-ja i FUS-a primjenjuje se podijeljeno upravljanje između država članica i Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove Europske Komisije (GU HOME). Cilj je FAMI-ja doprinijeti djelotvornom upravljanju migracijskim tokovima te omogućiti primjenu zajedničkog pristupa EU-a pitanjima azila i useljavanja. Cilj je FUS-a ostvariti visok stupanj sigurnosti u EU-u. Taj fond obuhvaća dva instrumenta<sup>(4)</sup>: Instrument za granice i vize te Instrument za policijsku suradnju i upravljanje kriznim situacijama. Prvim se instrumentom pruža potpora za usklađene mjere upravljanja granicama i razvoj zajedničke vizne politike, dok je drugi usredotočen na suradnju među tijelima za izvršavanje zakonodavstva i na jačanje kapaciteta za upravljanje sigurnosnim rizicima i kriznim situacijama.

8.4. Još jedan znatan udio u proračunu ovog naslova čine sredstva za financiranje 12 decentraliziranih agencija<sup>(5)</sup> koje aktivno sudjeluju u ostvarenju ključnih prioriteta EU-a u područjima migracije i sigurnosti, pravosudne suradnje i zdravlja. Potom slijede program „Hrana i hrana za životinje”, čiji je cilj pobrinuti se za zaštitu zdravlja ljudi, životinja i biljaka u svim fazama lanca opskrbe hranom i „Kreativna Europa” – okvirni program EU-a za potporu kulturnom i audiovizualnom sektoru. Naposljetku, proračunom je obuhvaćen niz programa namijenjenih ostvarenju zajedničkog cilja jačanja područja sigurnosti i građanstva, kao što su programi u vezi s pravosuđem, potrošačima i pravima te jednakošću i građanstvom.

<sup>(1)</sup> Pravni akt o uspostavi FAMI-ja može se pronaći na internetskim stranicama Eur-Lex.

<sup>(2)</sup> Pravni akti o uspostavi tih instrumenata mogu se pronaći na internetskim stranicama Eur-Lex: Fond za vanjske granice, Europski fond za povratak, Europski fond za izbjeglice, Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja.

<sup>(3)</sup> „Sprečavanje i borba protiv kriminala” (ISEC) te „Sprečavanje, pripravnost i upravljanje posljedicama terorizma i drugih rizika povezanih sa sigurnošću” (CIPS).

<sup>(4)</sup> Pravni akti o uspostavi tih instrumenata mogu se pronaći na internetskim stranicama Eur-Lex: Instrument za granice i vize, Instrument za policijsku suradnju i upravljanje kriznim situacijama.

<sup>(5)</sup> Zdravlje: ECDC, EFSA, EMA. Unutarnji poslovi: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA, EMCDDA. Pravosuđe: Eurojust, FRA, EIGE.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Opseg revizije i revizijski pristup**

8.5. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem „Sigurnost i građanstvo” za 2017. godinu ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 15 *transakcija*, koji je sastavljen kako bi Sudu omogućio stvaranje predodžbe o potrošnji sredstava 2017. iz proračuna u cjelini, a ne da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a (tj. Sud nije procijenio stopu pogreške u okviru naslova 3.). Takva je odluka donesena zbog relativno niske razine plaćanja za ovo područje politike 2017. godine (oko 2 % ukupnih rashoda iz proračuna EU-a). Uzorak se sastojao od osam transakcija pod *podijeljenim upravljanjem* s državama članicama <sup>(6)</sup>, pet pod *izravnim upravljanjem* Komisije i dviju koje su se odnosile na obračun predujmova agencijama;
- (b) glavne sustave koje Komisija i države članice primjenjuju za pružanje jamstva u pogledu pravilnosti plaćanja u okviru programa SOLID te FAMI-ja i FUS-a;
- (c) jesu li informacije o *pravilnosti* rashoda prikazane u *godišnjem izvješću o radu* GU-a HOME općenito u skladu s rezultatima Suda.

**PRAVILNOST TRANSAKCIJA**

8.6. Od 15 ispitanih transakcija, njih tri (20 %) sadržavalo je *pogreške*, od kojih su dvije bile iznad praga značajnosti od 2 %: jedna pod *podijeljenim upravljanjem* u okviru FAMI-ja u Francuskoj (pogreška od 10 %) i jedna koja se odnosila na operativne subvencije isplaćene EASO-u za rashode nastale 2016. i koja je uključena u računovodstvenu dokumentaciju Komisije za 2017. <sup>(7)</sup> (pogreška od 2,9 %). Kao što je navedeno u odlomku 8.5. točki (a), uzorak nije bio zamišljen tako da bude reprezentativan za rashode u okviru ovog naslova pa Sud nije izračunao stopu pogreške. Nalaz o transakciji u okviru FAMI-ja pojašnjen je u **okviru 8.2.**

**8.6.** Pogreška koja se odnosi na FAMI u Francuskoj ispravljena je u računovodstvenoj dokumentaciji za 2018. (iznos je oduzet u računovodstvenoj dokumentaciji za 2018.).

Pogrešku koja se odnosi na EASO revizori Suda utvrdili su 2016. u godišnjoj reviziji agencije. Upravni odbor Agencije svjestan je pogreške i pažljivo slijedi akcijski plan koji je predstavio izvršni direktor kako bi se uklonile slabosti koje je utvrdio Sud.

U računovodstvenoj dokumentaciji za 2017. zbog svojih regulatornih obveza Komisija nije mogla odbiti troškove EASO-a na koje je utjecala pogreška, već je problem istaknula u svojem godišnjem izvješću o radu za 2017. (reputacijsku zadršku izdao je službenik za ovjeravanje).

<sup>(6)</sup> Belgija, Estonija, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Litva, Austrija, i Švedska.

<sup>(7)</sup> Posebno godišnje izvješće s mišljenjem Suda o zakonitosti i pravilnosti rashoda EASO-a za 2016. godinu dostupno je na internetskim stranicama Suda.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Okvir 8.2. – Pogreška u vezi s doprinosom EU-a francuskom programu preseljenja izbjeglica**

U Francuskoj se sredstvima iz FAMI-ja podupire nacionalni program preseljenja jednokratnom isplatom u iznosu od 10 000 eura po izbjeglici koji pristigne u zemlju. Sud je ispitao isplatu EU-a od 100 000 eura za preseljenje deset sirijskih izbjeglica. Utvrđeno je da, premda je u Francusku stiglo samo devet od deset osoba, francuska nadležna tijela nisu u skladu s time smanjila iznos svojeg zahtjeva za plaćanje. Doprinos EU-a programu preseljenja bio je stoga prikazan većim za 10 000 eura.

8.7. Sud je povrh toga utvrdio nedosljednost u načinu na koji su države članice procijenile prihvatljivost poreza na dodanu vrijednost koji su javna tijela prijavila. Taj problem, kojim se narušava dobro financijsko upravljanje potrošnjom sredstava EU-a, opisan je u **okviru 8.3.**

**Okvir 8.3. – Nedosljednost u vezi s prihvatljivošću poreza na dodanu vrijednost koji su javna tijela prijavila**

U skladu sa zakonodavstvom EU-a, PDV za koji nije moguć povrat ispunjava uvjete za sufinanciranje sredstvima EU-a. Fond za vanjske granice financirao je u Španjolskoj 95 % troškova ugradnje komunikacijske opreme na plovilima za graničnu patrolu. Korisnik sredstava bilo je tijelo za izvršavanje zakonodavstva koje se financira iz državnog proračuna. Rashodi su se odnosili na račune za isporučene usluge vanjskog izvođača te su uključivali PDV (u rasponu od 7 % do 21 %). Budući da tijelo za izvršavanje zakonodavstva ne može ostvariti povrat PDV-a, španjolska nadležna tijela smatraju da je PDV prihvatljiv za financiranje. Međutim, PDV koji pružatelj usluge naplaćuje automatski se usmjerava u državni proračun te stoga ne predstavlja neto trošak za predmetnu državu članicu. U ovom slučaju, zbog visoke stope sufinanciranja od 95 %, ukupan doprinos EU-a za ovu mjeru premašio je neto troškove koji su stvarno nastali za tu državu članicu.

## ODGOVORI KOMISIJE

**Okvir 8.2. – Pogreška u vezi s doprinosom EU-a francuskom programu preseljenja izbjeglica**

*Država članica već je ispravila pogrešku u računovodstvenoj dokumentaciji za 2018. i donijela korektivne mjere kao što su poboljšani postupak provjere i integrirano informatičko rješenje.*

**Okvir 8.3. – Nedosljednost u vezi s prihvatljivošću poreza na dodanu vrijednost koji su javna tijela prijavila**

*Komisija uviđa da postupanje na razini države članice ovisi o nacionalnom zakonodavstvu.*

*Komisija će u svojim smjernicama za države članice pojasniti kako ublažiti rizik povezan s premašivanjem stope sufinanciranja kada bi u skladu s nacionalnim propisima PDV mogao imati veći udio u sufinanciranju nego što je prvotno predviđeno.*

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Sličan je ishod izbjegnuto u Hrvatskoj, u kojoj je korišten schengenski instrument EU-a kako bi se u cijelosti financirala obnova graničnih postaja. Korisnik sredstava bilo je Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, a troškovi su se odnosili na račune za radove vanjskog izvođača, uključujući PDV od 25 %. Vodeći računa o uputama Komisije da „sufinanciranje Zajednice ne smije premašivati ukupne prihvatljive rashode u koje nije uključen PDV”, hrvatska nadležna tijela ocijenila su PDV neprihvatljivim za financiranje sredstvima EU-a te su ga namirile iz državnih financijskih sredstava.

Španjolski slučaj upućuje na moguću negativnu stranu određivanja PDV-a kao prihvatljive stavke rashoda za javna tijela koja se financiraju iz državnih proračuna. Iz tog je primjera vidljivo da, u slučajevima u kojima javna tijela provode mjere uz visoku stopu sufinanciranja EU-a, a EU također nadoknadi iznos PDV-a koji se za te mjere zaračuna, doprinos EU-a može premašiti stvarno nastale neto troškove za predmetnu državu članicu. Time se narušava dobro financijsko upravljanje financijskim sredstvima EU-a.

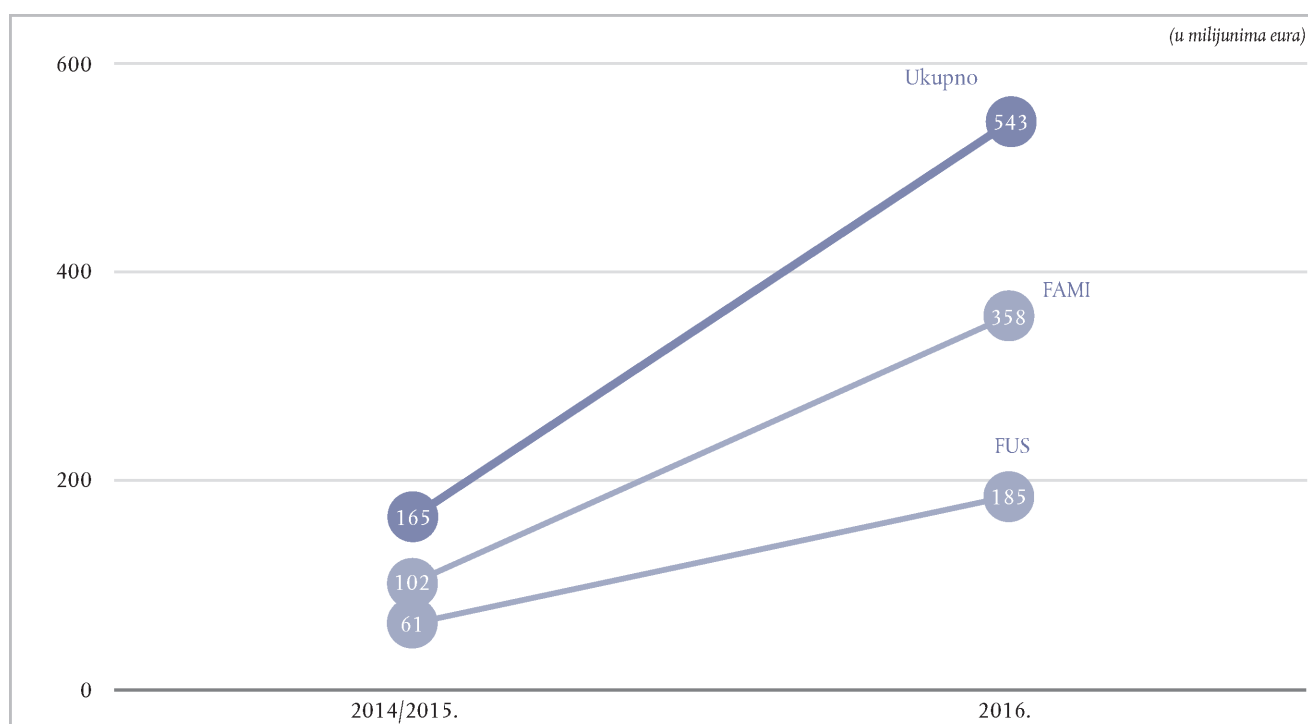
## ISPITIVANJE ODABRANIH SUSTAVA

## Podijeljeno upravljanje

## FAMI i FUS

8.8. U trećoj godini unutar sedmogodišnjeg programskog razdoblja države članice znatno su povećale stopu provedbe svojih nacionalnih programa. **Okvir 8.4.** sadržava pregled godišnjih plaćanja koja su države članice prikazale u svojoj računovodstvenoj dokumentaciji za 2016. godinu i koja su 2017. godine podnijele Komisiji radi odobrenja i potom nadoknade.

Okvir 8.4. – Znatno povećanje plaćanja za FAMI i FUS tijekom financijske godine 2016.



#### OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.9. Sud je provjerio postupke na temelju kojih je Komisija donijela odluku o odobrenju godišnje računovodstvene dokumentacije za deset nacionalnih programa u okviru FAMI-ja i FUS-a, koju su države članice<sup>(8)</sup> podnijele za financijsku godinu 2016. Ispitana je cjelovitost i dosljednost procjene koju je Komisija provela nad (a) godišnjom računovodstvenom dokumentacijom i izvješćima o provedbi koje su dostavila nadležna tijela te (b) revizorskim mišljenjima koja su dostavila revizijska tijela. Također je ispitano je li Komisija u svojoj procjeni uzela u obzir nalaze prijašnjih revizija, uključujući vlastite. Sud nije utvrdio nikakve veće nedostatke u postupcima Komisije i slaže se s njezinim odlukama o odobrenju.

<sup>(8)</sup> FUS za Estoniju, Grčku, Italiju, Litvu i Austriju; FAMI za Francusku, Luksemburg, Španjolsku, Švedsku i Ujedinjenu Kraljevinu.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.10. U skladu sa zahtjevima za izvješćivanje za fondove FAMI i FUS, u računovodstvenoj dokumentaciji koju je Komisija odobrila 2017. ne pravi se razlika između pretfinanciranja (predujmova) koje države članice isplaćuju krajnjim korisnicima i plaćanja radi nadoknade stvarno nastalih rashoda. Komisija stoga ne može dobiti informacije o tome koliko je sredstava zapravo potrošeno. U **okviru 8.5.** prikazuje se kako je trenutačnom situacijom narušena nadzorna uloga Komisije.

**Okvir 8.5. – Komisija nije raspolagala dostatnim informacijama o stvarnoj potrošnji sredstava iz FAMI-ja i FUS-a**

U Estoniji je sporazumima o bespovratnim sredstvima u okviru FAMI-ja i FUS-a predviđena isplata predujmova kojima se podmiruje cjelokupan iznos planiranih troškova pojedinog projekta. U skladu sa zahtjevima u pogledu izvješćivanja za FAMI/FUS, u godišnju računovodstvenu dokumentaciju za FUS dostavljenu Komisiji za godinu 2016. uključena su plaćanja u iznosu od 13 milijuna eura, koja su činila otprilike 35 % ukupnih dodijeljenih sredstava za razdoblje financiranja 2014. – 2020. Međutim, tijekom posjeta Estoniji Sud je utvrdio da se 12,7 milijuna eura (97,6 % prijavljenog iznosa) zapravo odnosilo na predujmove isplaćene krajnjim korisnicima.

Iz toga je vidljivo da se postojećim zahtjevima u pogledu izvješćivanja za FAMI/FUS Komisiji onemogućava dobivanje svih potrebnih financijskih informacija. Izvješćivanjem samo o izvršenim plaćanjima može se stvoriti pogrešna predodžba o stvarnom izvršenju sredstava, čime se narušava nadzorna uloga Komisije.

## ODGOVORI KOMISIJE

**Okvir 8.5. – Komisija nije raspolagala dostatnim informacijama o stvarnoj potrošnji sredstava iz FAMI-ja i FUS-a**

Komisija je od država članica zatražila da već u računovodstvenoj dokumentaciji koja se podnosi 2018. poboljšaju način prikazivanja informacija o različitim vrstama potrošnje.

Detaljan prikaz pretfinanciranja i nastalih troškova već je primijenjen u računovodstvenoj dokumentaciji podnesenoj u veljači/ožujku 2018. (označena su plaćanja u sredini razdoblja i konačne isplate te utvrđeni predujmovi isplaćeni krajnjim korisnicima u skladu sa zadanim postupkom).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.11. Sud je ispitao rad koji je pet državnih *revizijskih tijela* <sup>(9)</sup> obavilo kao pripremu za ovjeravanje godišnje računovodstvene dokumentacije za FAMI/FUS za 2016. godinu. Nalazi Suda izneseni su u **okviru 8.6.**

Okvir 8.6. – Nedostatci sustava u vezi s FAMI-jem i FUS-om	
Države članice	
Nedostatak	Učinak
<p>Nedostatci u revizijskim aktivnostima koje provode revizijska tijela:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Revizijsko tijelo u Švedskoj nije u dovoljnoj mjeri dokumentiralo svoj rad kako bi pokazalo koje je revizijske postupke doista provelo.</li> <li>— Revizijska tijela u Švedskoj i Francuskoj nisu na odgovarajući način dokumentirala svoj nadzor nad revizijom propisan međunarodnim revizijskim standardima.</li> <li>— Revizijskom strategijom u Estoniji nije bila predviđena procjena ograničenja koja opsežna uporaba pretfinanciranja donosi za reviziju računovodstvene dokumentacije FAMI-ja/FUS-a.</li> </ul>	<p>Povećani rizik za upravljanje financiranim mjerama te njihovu prihvatljivost i kontrolu.</p>

*Program SOLID*

8.12. Sud je procijenio *ex post* revizijski rad GU-a HOME pregledom deset *ex post* revizija sukladnosti <sup>(10)</sup>. Tim se revizijama nastoji otkriti i ispraviti nepravilne rashode u okviru programa koje je Komisija već zaključila. U nalazima Suda ističu se određeni nedostatci u sustavu, no ne dovode se u pitanje rezultati revizije Komisije.

<sup>(9)</sup> Francuska i Švedska za FAMI; Austrija, Estonija i Litva za FUS.  
<sup>(10)</sup> Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja (EIF) i Europski fond za izbjeglice (ERF) u Španjolskoj; EIF, ERF i Europski fond za povratak (RF) u Njemačkoj; ERF i EIF u Italiji; EIF i ERF u Bugarskoj; EIF u Grčkoj.

## Okvir 8.7. – Nedostatci sustava u vezi s programom SOLID

Komisija		
Nedostatak	Učinak	Odgovor Komisije
<p>Eksternalizirane revizije programa SOLID:</p> <p>— I dalje su prisutna kašnjenja u izvješćivanju o <i>ex post</i> revizijama sukladnosti: <i>ex post</i> revizije izvješća s nalazima o projektima provedenima 2007. obavljene su 2013., ali relevantne države članice do kraja 2017. još nisu odobrile ni prihvatile rezultate tih revizija.</p>	<p>Zbog kašnjenja države članice ne mogu u odgovarajućem roku otkloniti temeljne uzroke nalaza revizija.</p> <p>Zaostaci u <i>ex post</i> revizijama programa SOLID utječu na revizije FAMI-ja i FUS-a, koje provode isti djelatnici Komisije.</p>	<p><b>Eksternalizirane revizije programa SOLID – otklanjanje glavnih uzroka nalaza revizija</b></p> <p>Primarni cilj <i>ex post</i> kontrole jest određivanje preostale stope pogreške u revidiranom programu/revidiranim programima. Komisijino jamstvo temelji se i na revizijama sustava u cijelom programskom razdoblju, što je glavna prilika za države članice da poduzmu korektivne mjere radi uklanjanja nedostataka u sustavu. Kada je to bilo potrebno, Komisija je nakon analize dokumenata koje su države članice podnijele za svaki godišnji završni izvještaj izdala preporuke za uklanjanje nedostataka u sustavu. <i>Ex post</i> revizija posljednja je prilika za određivanje točnog iznosa za koji su države članice trebale teretiti proračun Europske Unije za pojedini godišnji program.</p> <p><b>Eksternalizirane revizije programa SOLID – revizije fondova FAMI i FUS</b></p> <p>Za FAMI/FUS metodologija revizije omogućuje brži postupak izvješćivanja te se u tom pogledu ne očekuju kašnjenja. U skladu sa svojim planom revizije za 2018. GU za migracije i unutarnje poslove namjerava provesti 7 revizija sustava fondova FAMI/FUS, dok su 2017. provedene 3 revizije sustava fondova. Osim toga, poduzete su i ciljane radnje kako bi se s trenutnim učinkom riješile <i>ex post</i> revizije programa SOLID koje su još uvijek otvorene. GU za migracije i unutarnje poslove trenutačno radi na poboljšanju postojeće metodologije za revizije programa SOLID s ciljem usklađivanja revizija i procesa izvješćivanja. Prioritetni cilj GU-a za migracije i unutarnje poslove jest rješavanje preostalih zaostataka bez odgađanja.</p>
<p>— Nedovoljno dokumentirani postupci kontrole kvalitete eksternaliziranih revizija.</p>	<p>Rizik za kvalitetu <i>ex post</i> revizija sukladnosti.</p>	<p><b>Postupci kontrole kvalitete u pogledu eksternaliziranih revizija</b></p> <p>GU za migracije i unutarnje poslove u dogovoru s revizorima Suda unaprijedio je nadzor <i>ex post</i> revizija koje obavljaju vanjski revizori. Izvršio je pregled uzorka revizijskih predmeta te ponovio rad na temelju raspoloživih pomoćnih dokumenata. GU za migracije i unutarnje poslove zaključio je da su revizije koje je izvršio vanjski izvođač zadovoljavajuće. S ciljem održavanja unaprijeđene razine nadzora vanjskog izvođača GU za migracije i unutarnje poslove planira provesti sličnu provjeru 2018.</p>
<p>— Postupci kontrole dvostrukog/višestrukog financiranja nisu iscrpni.</p>	<p>Rizik od toga da se ne otkrije dvostruko financiranje.</p>	<p><b>Postupci kontrole dvostrukog/višestrukog financiranja</b></p> <p>Iako nema konkretnog pitanja kojim se od revizora službeno traži provjera dvostrukog financiranja, detaljne provjere na prihodovnoj strani u određenoj mjeri omogućuju utvrđivanje potencijalnog dvostrukog financiranja jer revizori moraju ući u trag porijeklu svih prihoda.</p>



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja**

8.13. Sud je pregledao godišnje izvješće o radu GU-a HOME i utvrdio da u njemu nema informacija koje bi bile u suprotnosti s nalazima Suda. Međutim, ograničeni uzorak od 15 transakcija za 2017. Sudu nije dovoljan za usporedbu rezultata njegovih revizija s informacijama o pravilnosti potrošnje sredstava koje je GU HOME naveo u svojim izvješćima.

**ZAKLJUČAK I PREPORUKE**

8.14. Zbog opsega revizije za ovaj naslov VFO-a (vidi odlomak 8.5.) ne može se donijeti kvantificirani zaključak na jednak način kao u drugim poglavljima ovog izvješća. Unatoč tome, Sud je u ispitivanju odabranih sustava istaknuo dva glavna područja u kojima ima prostora za poboljšanje.

**Preporuke**

8.15. Komisija bi trebala:

- **1. preporuka:** pružiti državama članicama smjernice za uporabu sredstava EU-a u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Točnije, u smjernicama za provedbu FAMI-ja/FUS-a treba jasno navesti da, u slučajevima u kojima javna tijela provode mjere EU-a, sufinanciranje sredstvima EU-a ne smije premašiti ukupne prihvatljive rashode bez PDV-a.
- **2. preporuka:** tražiti od država članica da u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji za svoje nacionalne programe u sklopu FAMI-ja i FUS-a prikazane iznose razvrstavaju na povrate, prefinanciranja i stvarno nastale rashode te u svojem godišnjem izvješću o radu od 2018. nadalje navoditi stvarnu potrošnju sredstava za svaki pojedini fond.

*Komisija prihvaća preporuku.*

*Komisija prihvaća preporuku te ju je dijelom provela u odnosu na:*

- *primanje kvalitetnijih informacija od država članica o prirodni iznosa u trenutku predaje godišnje računovodstvene dokumentacije i*
- *pripremu smjernica namijenjenih državama članicama o prikazivanju povrata (objavljene 8. prosinca 2017.).*



## POGLAVLJE 9.

**Globalna Europa**

## SADRŽAJ

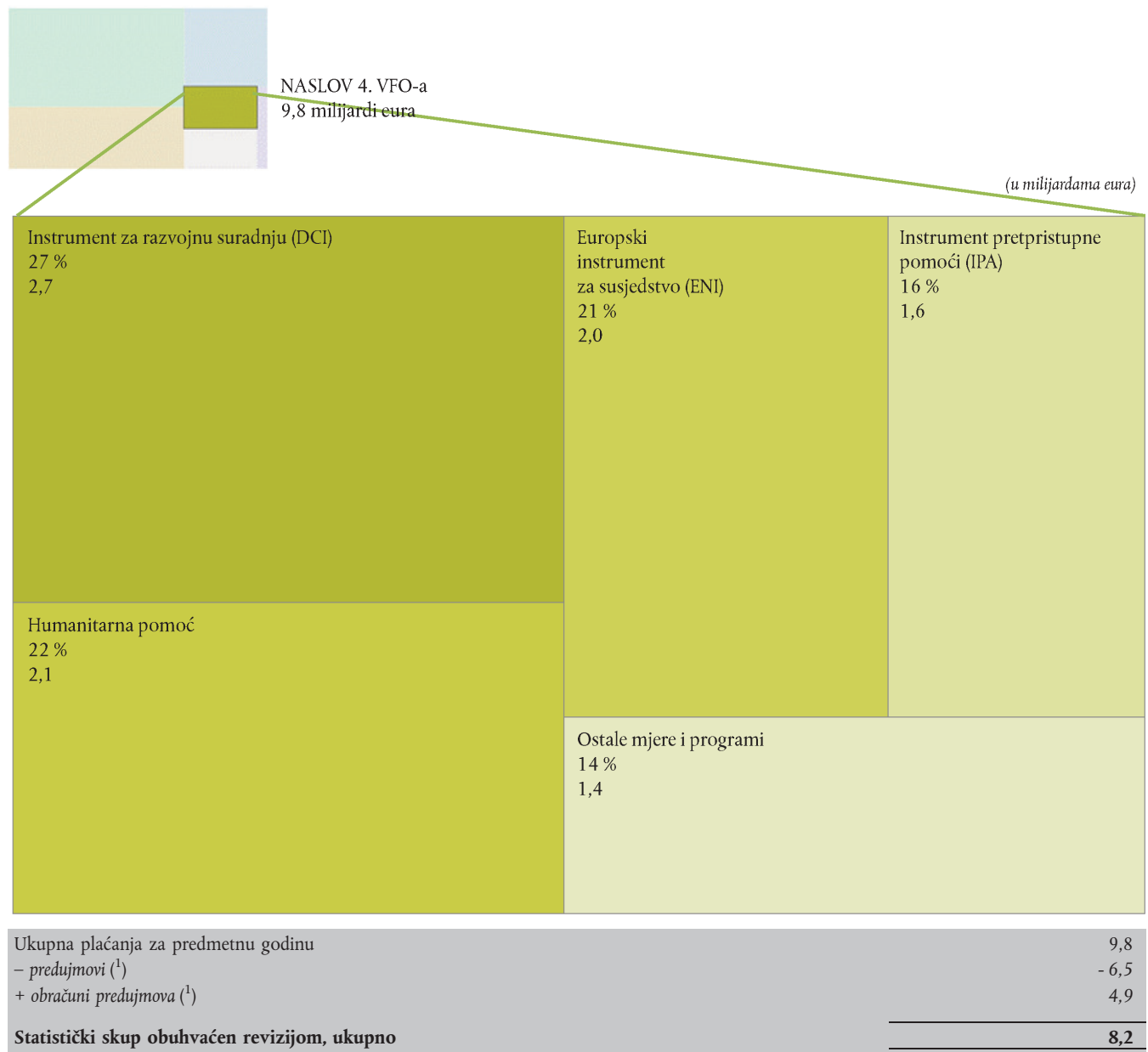
	<i>Odlomak</i>
Uvod	9.1.–9.5.
Kratak opis područja „Globalna Europa”	9.2.–9.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	9.5.
Dio 1. – Pravilnost transakcija	9.6.–9.19.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	9.12.–9.19.
Procjena sustava GU-a NEAR	9.12.–9.18.
Procjena sustava GU-a DEVCO	9.19.
Dio 2. – Pitanja u vezi s uspješnošću projekata u području „Globalna Europa”	9.20.–9.23.
Zaključci i preporuke	9.24.–9.26.
Preporuke	9.25.–9.26.
Prilog 9.1. – Operativni rashodi za 2017. po delegacijama	
Prilog 9.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Globalna Europa”	

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

9.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov VFO-a „Globalna Europa”. U **okviru 9.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2017. godinu.

Okvir 9.1. – Naslov VFO-a „Globalna Europa” – detaljan prikaz za 2017.



<sup>(1)</sup> Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidi odlomak 15. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2017. godinu.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Kratak opis područja „Globalna Europa”**

9.2. Područje „Globalna Europa” obuhvaća rashode za sve politike vanjskog djelovanja (vanjsku politiku) koje se financiraju iz općeg proračuna EU-a. Te se politike provode sa sljedećim ciljevima:

- promicanje vrijednosti EU-a u inozemstvu, kao što su ljudska prava, demokracija i vladavina prava
- rad na rješavanju najvažnijih globalnih problema, kao što su klimatske promjene i gubitak biološke raznolikosti
- jačanje utjecaja razvojne suradnje EU-a, čiji je cilj doprinijeti iskorjenjivanju siromaštva
- ulaganje u dugoročno blagostanje i stabilnost zemalja susjednih EU-u pripremom zemalja kandidatkinja za članstvo i u okviru susjedske politike
- jačanje europske solidarnosti nakon prirodnih nepogoda ili katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem
- unaprjeđivanje postupaka sprječavanja i rješavanja sukoba, očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti
- zalaganje za interese EU-a i zajedničke interese te njihovo promicanje u inozemstvu podupiranjem vanjske dimenzije politika EU-a.

9.3. Najvažniju ulogu u izvršenju proračuna za vanjsko djelovanje imaju Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO), Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR), Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO) te Služba za instrumente vanjske politike (FPI).

9.4. Plaćanja za područje „Globalna Europa” 2017. godine iznosila su 9,8 milijardi eura te su se izvršavala iz nekoliko instrumenata (vidi **okvir 9.1.**) i primjenom različitih metoda <sup>(1)</sup> u više od 150 zemalja (vidi **prilog 9.1.**).

---

<sup>(1)</sup> Kao što su ugovori o javnoj nabavi radova/robe/usluga, bespovratna sredstva, posebni zajmovi, kreditna jamstva i financijska pomoć, proračunska potpora i drugi usmjereni oblici proračunske pomoći.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Opseg revizije i revizijski pristup**

9.5. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem „Globalna Europa” za 2017. ispitao sljedeće:

- (a) Sud je sastavio uzorak od ukupno 56 transakcija, od kojih je njih četiri preuzeto iz studije o stopi preostale pogreške. Sud je stoga ispitao uzorak od 52 transakcije, koji je bio sastavljen kako bi Sudu omogućio stvaranje predodžbe o potrošnji sredstava 2017. iz proračuna u cjelini, a ne da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a (tj. Sud nije procijenio razinu pogreške u okviru naslova 4.). Za dio statističkog skupa Suda koji je obuhvaćen studijama GU-a NEAR i GU-a DEVCO o stopi preostale pogreške za 2017. (9 %) Sud je integrirao usklađene rezultate <sup>(2)</sup> tih studija. Uzorak je obuhvaćao 21 transakciju GU-a NEAR, 16 transakcija GU-a DEVCO, sedam transakcija GU-a ECHO i osam drugih transakcija.
- (b) U slučajevima u kojima je otkrio pogreške Sud je ispitao povezane sustave kako bi utvrdio nedostatke zbog kojih je došlo do tih pogrešaka.
- (c) Sud je obavio provjere u vezi s uspješnošću za sedam projekata u dvjema delegacijama EU-a. Tri od tih projekata proveo je GU NEAR, a preostala četiri proveo je GU DEVCO.
- (d) Sud je procijenio jesu li informacije o pravilnosti rashoda prikazane u godišnjim izvješćima o radu GU-a DEVCO i GU-a NEAR općenito u skladu s rezultatima Suda.

---

<sup>(2)</sup> Na temelju obavljenog pregleda studija o stopi preostale pogreške Sud je utvrdio da se metodologijom koja stoji iza studije o stopi preostale pogreške koju je proveo GU DEVCO predviđa vrlo ograničen broj terenskih provjera. Osim toga, i studijama GU-a DEVCO o stopi preostale pogreške i onima GU-a REAR ispitivanje postupaka javne nabave predviđeno je u ograničenom opsegu. Stoga je Sud ove godine uskladio rezultat studije o stopi preostale pogreške s omjerima pogreške u pogledu usklađenosti s pravilima javne nabave. Temelj za usklađivanje bili su nalazi koje je Sud iznio u sklopu izjave o jamstvu u pogledu područja „Globalna Europa” za razdoblje 2014. – 2016.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**DIO 1. – PRAVILNOST TRANSAKCIJA**

9.6. U 52 ispitane transakcije Sud je utvrdio šest mjerljivih pogrešaka (tj. u 8 % transakcija obuhvaćenih revizijom) koje nisu utjecale na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Također je utvrđeno šest slučajeva neusklađenosti s pravnim i financijskim odredbama, odnosno, nedostatak financijskog jamstva. Kao što je navedeno u odlomku 9.5. točki (a), uzorak nije bio zamišljen tako da bude reprezentativan za rashode u okviru ovog naslova VFO-a te Sud stoga nije izračunao stopu pogreške. Tijekom ispitivanja tih transakcija Sud je utvrdio primjere djelotvornih sustava unutarnje kontrole, koji su opisani u **okviru 9.2.** Nalazi u vezi s neprihvatljivim rashodima objašnjeni su u **okvirima 9.3. i 9.4.**

**Okvir 9.2. – Primjer djelotvornog sustava unutarnje kontrole**

GU DEVCO

Sud je proveo reviziju rashoda koje je jedna nevladina organizacija prijavila u okviru ugovora o bespovratnim sredstvima koji je sklopila s Komisijom. Komisija je prihvatila rashode obuhvaćene revizijom koju je Sud proveo. Cilj projekta za koji je pružena potpora bila je kontrola invazivnih vrsta ptica u šest otočnih zemalja u Pacifiku. Bespovratna sredstva EU-a iznosila su 1,16 milijuna eura.

Financijskom revizijom koju je vanjski revizor proveo na razini projekta pokazalo se da su prijavljeni rashodi u iznosu od 15 909 eura bili neprihvatljivi (nedostajala je popratna dokumentacija i postojale su pogreške u vezi s PDV-om). Komisija je ispravila tu pogrešku u okviru završnog plaćanja.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Okvir 9.3. – Rashodi koji nisu nastali, a Komisija ih je prihvatila***GU DEVCO – Irak*

Sud je proveo reviziju rashoda koje je jedna međunarodna organizacija prijavila u okviru sporazuma o doprinosima koji je sklopila s Komisijom. Povezani projekt jačanja kapaciteta regionalnih tijela imao je proračun od 11,5 milijuna eura (100 % financiran sredstvima EU-a) na razdoblje od 3,5 godina.

Sud je provjerio rashode nastale tijekom prvih dviju godina provedbe projekta. U tom je razdoblju predmetna međunarodna organizacija prijavila 7,6 milijuna eura rashoda, koje je Komisija prihvatila. Provjere koje je Sud obavio pokazale su da su stvarni rashodi u tom razdoblju iznosili 6 milijuna eura. Razlika od 1,6 milijuna eura odnosila se na obveze koje je međunarodna organizacija uknjižila, ali predmetna sredstva još nisu bila potrošena. Budući da u tom trenutku još nisu nastali rashodi, taj se iznos smatra neprihvatljivim.

**Okvir 9.4. – Neprihvatljivi rashodi povezani s gubitcima od tečajnih razlika***GU DEVCO – projekti kojima se upravlja na središnjoj razini*

Sud je proveo reviziju konačnog iznosa rashoda koje je jedna međunarodna organizacija prijavila u okviru sporazuma o doprinosima koji je sklopila s Komisijom. Cilj tog sporazuma bio je podupirati dijalog o nacionalnim zdravstvenim politikama, strategijama i planovima u 28 ciljnih zemalja. Komisija je prihvatila rashode obuhvaćene revizijom koju je Sud proveo. Bespovratna sredstva EU-a iznosila su 5 milijuna eura.

Organizacija koja je provodila relevantni projekt zabilježila je gubitke od tečajnih razlika povezane s isplatom plaća osoblja. Pri obradi u sustavu obračuna plaća ti su gubici zaračunani na teret proračuna projekta. Predmetni troškovi bili su neprihvatljivi.

## ODGOVORI KOMISIJE

**Okvir 9.3. – Rashodi koji nisu nastali i koje je Komisija prihvatila**

Taj nalaz odnosi se na privremeno izvješće, a u kontekstu završnog plaćanja u završnom financijskom izvještaju bit će iskazani samo stvarno nastali rashodi. Nalaz Revizorskog suda uzet će se u obzir pri izračunu sljedećeg ili preostalog plaćanja.

**Okvir 9.4. – Neprihvatljivi rashodi povezani s gubitcima od tečajnih razlika**

Komisija će osigurati poduzimanje nužnih daljnjih mjera.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9.7. Dva su područja u kojima je zbog uvjeta plaćanja postojala tek ograničena vjerojatnost da će u transakcijama doći do pogreške. Prvo je područje proračunska potpora <sup>(3)</sup>, a drugo područje obuhvaća slučajeve u kojima je u projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije primijenjen „teoretski pristup” <sup>(4)</sup>.

9.8. Proračunska potpora financijski je doprinos općem proračunu države ili proračunu predmetne države za određenu politiku ili cilj. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta za isplatu proračunske potpore partnerskim zemljama te je li prije isplate sredstava provjeravala jesu li ispunjeni opći uvjeti prihvatljivosti (kao što je zadovoljavajući napredak u području upravljanja financijama u javnom sektoru).

9.9. Međutim, budući da zakonske odredbe ostavljaju mnogo prostora za tumačenje, Komisija je vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li opći uvjeti ispunjeni. Revizijom pravilnosti koju Sud provodi mogu se obuhvatiti samo faze do isplate pomoći partnerskoj zemlji jer se sredstva tada pripajaju proračunskim sredstvima zemlje primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju te zemlje koji dovedu do zlorabe na nacionalnoj razini neće uzrokovati pogreške koje bi Sud utvrdio provedbom revizije <sup>(5)</sup>.

9.10. U skladu s „teoretskim pristupom”, kada se u okviru projekata s više donatora objedine doprinosi Komisije i doprinosi drugih donatora te kada ih se ne namijeni za točno određene rashodovne stavke, Komisija pretpostavlja da se postupa u skladu s pravilima EU-a u pogledu prihvatljivosti dok god tako objedinjena ukupna sredstva sadržavaju dovoljno prihvatljivih rashoda da se njima pokrije doprinos EU-a. Sud je pri obavljanju dokaznog ispitivanja uzeo u obzir taj pristup, u obliku u kojem ga primjenjuje Komisija <sup>(6)</sup>.

9.11. U 10 transakcija s više donatora u kojima je primijenjen „teoretski pristup” i dvije transakcije proračunske potpore koje je ispitao Sud nisu postojale pogreške.

---

<sup>(3)</sup> Plaćanja proračunske potpore financirana iz općeg proračuna 2017. godine iznosila su 955 milijuna eura.

<sup>(4)</sup> Plaćanja međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna 2017. godine iznosila su 3,1 milijardu eura. Sud ne može navesti na koliki se dio tog iznosa primjenjuje teoretski pristup jer Komisija ne prati zasebno taj iznos.

<sup>(5)</sup> Učinkovitost i djelotvornost proračunske potpore teme su koje se obrađuju u nizu tematskih izvješća Suda, od kojih su najnovija tematsko izvješće br. 32/2016 „Pomoć EU-a Ukrajini” i br. 30/2016 „Djelotvornost potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu”.

<sup>(6)</sup> Sud nije provjeravao povezane rashodovne stavke ako je doprinos Komisije bio manji od 75 % proračuna za određenu mjeru. U slučajevima u kojima taj doprinos iznosi između 75 % i 90 % proračuna, Sud je potrebu za provjeravanjem povezanih rashodovnih stavki procjenjivao zasebno za svaki pojedinačni slučaj.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja***Procjena sustava GU-a NEAR***Nedostatci u sustavima otkriveni ispitivanjem transakcija**

9.12. Kad je riječ o ugovorima o *twinningu*, u okviru kojih države članice stavljaju na raspolaganje osoblje za provedbu projekta, Sud je utvrdio da jedna delegacija EU-a nije provjerila prethodne plaće dugoročnih savjetnika za *twinning* koji su upućeni na rad na projektima financiranim sredstvima EU-a. Tijelo javne uprave iz kojeg se dugoročni savjetnik za *twinning* upućuje ima pravo na nadoknadu iznosa koji odgovara plaći predmetnog savjetnika tijekom trajanja njegova upućivanja. Sud je utvrdio da je u jednom projektu dugoročni savjetnik za *twinning* primao plaću koja je bila veća od one koju bi primao da je nastavio raditi za svojeg matičnog poslodavca.

**Studija o stopi preostale pogreške za 2017. godinu**

9.13. Tijekom 2017. vanjski pružatelj usluga proveo je treću studiju o stopi preostale pogreške za GU NEAR. Svrha studije bila je procijeniti koliko pogrešaka u području nadležnosti GU-a NEAR nije spriječeno ili je otkriveno i nije ispravljeno u okviru sustava GU -a NEAR za unutarnju kontrolu.

9.14. U studiji je ispitan reprezentativni uzorak transakcija izvršenih na temelju ugovora zaključenih između rujna 2016. i kolovoza 2017. te se primjenjivala metodologija kojom se GU DEVCO služi od 2012. godine. Sud je procijenio tu metodologiju i utvrdio da je općenito primjerena svojoj svrsi. Ipak, analizom studije Sud je utvrdio niz područja u kojima ima prostora za poboljšanje. GU NEAR ne dijeli statistički skup na slojeve kako bi detaljnije provjerio područja u kojima se češće pojavljuju pogreške (npr. bespovratna sredstva) ili kako bi stavio manji naglasak na područja u kojima je potvrđen manji rizik (npr. proračunska potpora). Sud smatra da je trebalo uključiti jednu od pogrešaka koju je izvođač studije odlučio ne uzeti u obzir. Također ima prostora za poboljšanje u pogledu stupnja slobodne prosudbe koju izvođač može primijeniti pri procjeni pogreške za pojedinačne transakcije.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

9.15. Rezultati studije GU-a NEAR o stopi preostale pogreške za 2017. godinu prikazani su u godišnjem izvješću o radu tog GU-a <sup>(7)</sup>. U studiji je ukupna stopa preostale pogreške za taj GU procijenjena na 0,67 %, što znači da ne prelazi razinu značajnosti od 2 % koju je odredila Komisija.

**Godišnje izvješće o radu**

9.16. Za proračunsku godinu 2017. Sud je pregledao godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2017.

9.17. GU NEAR uložio je znatne napore da provede preporuke Suda o prikazivanju korektivnog kapaciteta većim od stvarnoga te je počeo primjenjivati oprezan pristup pri analizi naloga za povrat sredstava. Konkretnije, pri izračunu korektivnog kapaciteta GU NEAR pravilno je uzeo u obzir samo one iznose čiji je povrat izvršen zbog nepravilnosti i pogrešaka koje su otkrivene *ex post*.

9.18. Godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2017. ne sadržava odlomak u kojem se skreće pozornost na ograničenja studije o stopi preostale pogreške.

*Procjena sustava GU-a DEVCO*

9.19. Ispitivanjima transakcija koje je Sud proveo utvrđeni su određeni nedostaci u sustavima Komisije u vezi s postupcima javne nabave koji se provode na drugoj razini (postupci javne nabave koje provode korisnici). Sud je utvrdio da se u dva projekta korisnici bespovratnih sredstava nisu pridržavali načela transparentnosti i poštenog tržišnog natjecanja pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi usluga. U jednom slučaju nisu pružili dokaze kojima bi se opravdala izravna dodjela ugovora. U drugom slučaju nisu mogli dokazati da se prema svim ponuditeljima postupalo jednako.

9.20. Dodatne provjere sustava GU-a DEVCO, uključujući njegovu studiju o stopi preostale pogreške i njegovo godišnje izvješće o radu za 2017. detaljno su prikazane u godišnjem izvješću Suda o 8., 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu (vidi odlomke 30. – 42.).

**9.19.** Komisija želi naglasiti da je u vezi s jednim otkrivenim nedostatkom u predmetnoj zemlji objavljeno krizno stanje, što opravdava fleksibilne postupke. Bez obzira na to, predmetnim je stranama skrenuta pozornost na važnost popratnih dokumenata.

Drugi otkriveni nedostatak odnosi se na ugovor iz 2010. U međuvremenu su u okviru akcijskih planova DEVCO-a poduzete razne mjere, među ostalim s ciljem rješavanja te vrste nedostataka, što bi trebalo dovesti do smanjenja broja takvih pogrešaka.

<sup>(7)</sup> Vidi godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2017. godinu, str. 40. i 41.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**DIO 2. – PITANJA U VEZI S USPJEŠNOŠĆU PROJEKATA U PODRUČJU „GLOBALNA EUROPA”**

9.21. Sud je ove godine uz provjeru pravilnosti obavio i procjenu aspekata uspješnosti za sedam transakcija iz uzorka. Sud je odabrao dovršene projekte i provjerio ih na terenu tijekom posjeta delegacijama EU-a.

9.22. Sud je provjerio jesu li za svaki od tih projekata utvrđeni jasni pokazatelji ostvarenja i ishoda. Sud je također provjerio jesu li ciljevi za ostvarenja utvrđeni za te projekte postignuti prema planu uzimajući u obzir količinu, kvalitetu i pravodobnost. Sud je obavio dodatne provjere projektnih troškova koji su prihvaćeni kako bi provjerio jesu li oni bili u skladu s odobrenim financijskim ponudama.

9.23. Za sve ispitane projekte utvrđeni su jasni i relevantni pokazatelji uspješnosti. Njihovi logički okviri bili su dobro strukturirani, a njihova su ostvarenja bila realistična i dostižna. Međutim, Sud je utvrdio niz pitanja koja su umanjila uspješnost projekata (vidi **okvir 9.5.**).

**Okvir 9.5. – Pitanja u vezi s uspješnošću posjećenih projekata**

- (a) U dva slučaja trošak prijevoza materijala (glasačke kutije i listići) bio je mnogo veći od vrijednosti samih materijala. U prvom je slučaju za prijevoz robe u vrijednosti od 78 000 eura plaćeno 152 000 eura, dok je u drugom slučaju za prijevoz robe u vrijednosti od 70 150 eura plaćeno 131 500 eura.
- (b) Glavni cilj jednog projekta bila je izgradnja zahoda u školama u udaljenim područjima. Sud je tijekom revizijskog posjeta utvrdio da je projekt pravilno proveden, ali da u školama nije bilo osnovne opreme kao što su stolovi i stolice, što je potrebno kako bi se moglo započeti sa školskom godinom.
- (c) Jedan projekt radova na izgradnji mosta trebao je biti dovršen u 32 mjeseca, no zbog neočekivanih kašnjenja u drugom projektu koji su usporedno provodila lokalna tijela za dovršetak su bila potrebna 64 mjeseca.

**Okvir 9.5. – Pitanja u vezi s uspješnošću posjećenih projekata**

- (a) Komisija bi željela istaknuti osjetljivost izborâ. Političke su stranke izričito zahtijevale da se osjetljivi izborni materijali nabave u inozemstvu kako bi se izbjegle prijevare, ali su isključile susjedne zemlje zbog njihovih navodnih sklonosti određenim političkim strankama/kandidatima. Osim toga, samo malobrojna i specijalizirana poduzeća proizvode osjetljive izborne materijale i mogu ih isporučiti na vrijeme, sigurno i kvalitetno. Pokretanjem otvorenog javnog natječaja izvan postojećih dugoročnih sporazuma vjerojatno se ne bi ostvarili bolji rezultati, a s obzirom na rokove izbora, moglo se izazvati kašnjenje u dostavi materijala.
- (b) Projektom nisu bile predviđene stolice, stolovi ili ostali školski namještaj nego samo zahodi radi hitnog poboljšanja osnovnih higijenskih standarda. Iako bi Komisija željela financirati i druge aspekte školske strukture, intervencije su u pogledu naglaska i opsega puno ograničenije.  
Školskom sustavu u Gvineji Bisau u velikoj mjeri nedostaju sredstva. Nedostatak školskog namještaja sasvim je uobičajen. Namještaj je u školskim učionicama nakon nastave rijetko dostupan kako bi se izbjegla njegova krađa.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

9.24. Zbog opsega revizije za ovaj naslov VFO-a (vidi odlomak 9.5.) ne može se donijeti kvantificirani zaključak na jednak način kao u drugim poglavljima ovog izvješća. Unatoč tome, ispitivanjem transakcija i sustava koje je Sud proveo istaknuta su tri glavna pitanja u pogledu kojih ima prostora za poboljšanje.

## Preporuke

9.25. U **prilogu 9.2.** prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2014. godinu<sup>(8)</sup>. Komisija je obje preporuke provela u potpunosti.

9.26. Na temelju nalaza za 2017. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

- **1. preporuka (GU NEAR)** – studija o stopi preostale pogreške: Komisija bi izvođačima studija o stopi preostale pogreške za godine od 2019. nadalje trebala dati preciznije smjernice o provjerama postupaka javne nabave koji se provode na drugoj razini.
- **2. preporuka (GU NEAR)** – studija o stopi preostale pogreške: Komisija bi u studijama o stopi preostale pogreške za godine od 2019. nadalje trebala podijeliti statistički skup za stopu preostale pogreške na slojeve vodeći računa o inherentnim rizicima projekata te stavljajući veći naglasak na bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem, a manji na transakcije proračunske potpore.
- **3. preporuka (GU NEAR)** – studija o stopi preostale pogreške: Komisija bi u godišnjim izvješćima o radu za godine od 2018. nadalje trebala navoditi ograničenja studije o stopi preostale pogreške.
- **4. preporuka (GU DEVCO):** Komisija bi do 2020. trebala preispitati postojeće smjernice za korisnike u vezi s projektima koji se provode pod neizravnim upravljanjem kako bi se zajamčilo da se planirane aktivnosti provode pravodobno i da se njima doprinosi praktičnoj primjeni ostvarenja projekata i time ostvari najveća vrijednost za uloženi novac.

*Komisija prihvaća preporuku.*

*Komisija prihvaća preporuku.*

*Ona će s izvođačem studije o stopi preostale pogreške razmotriti načine stratificiranja populacije za izračun stope preostale pogreške, uzimajući pritom u obzir potrebu održavanja općenito čvrstog i reprezentativnog uzorka.*

*Komisija prihvaća preporuku.*

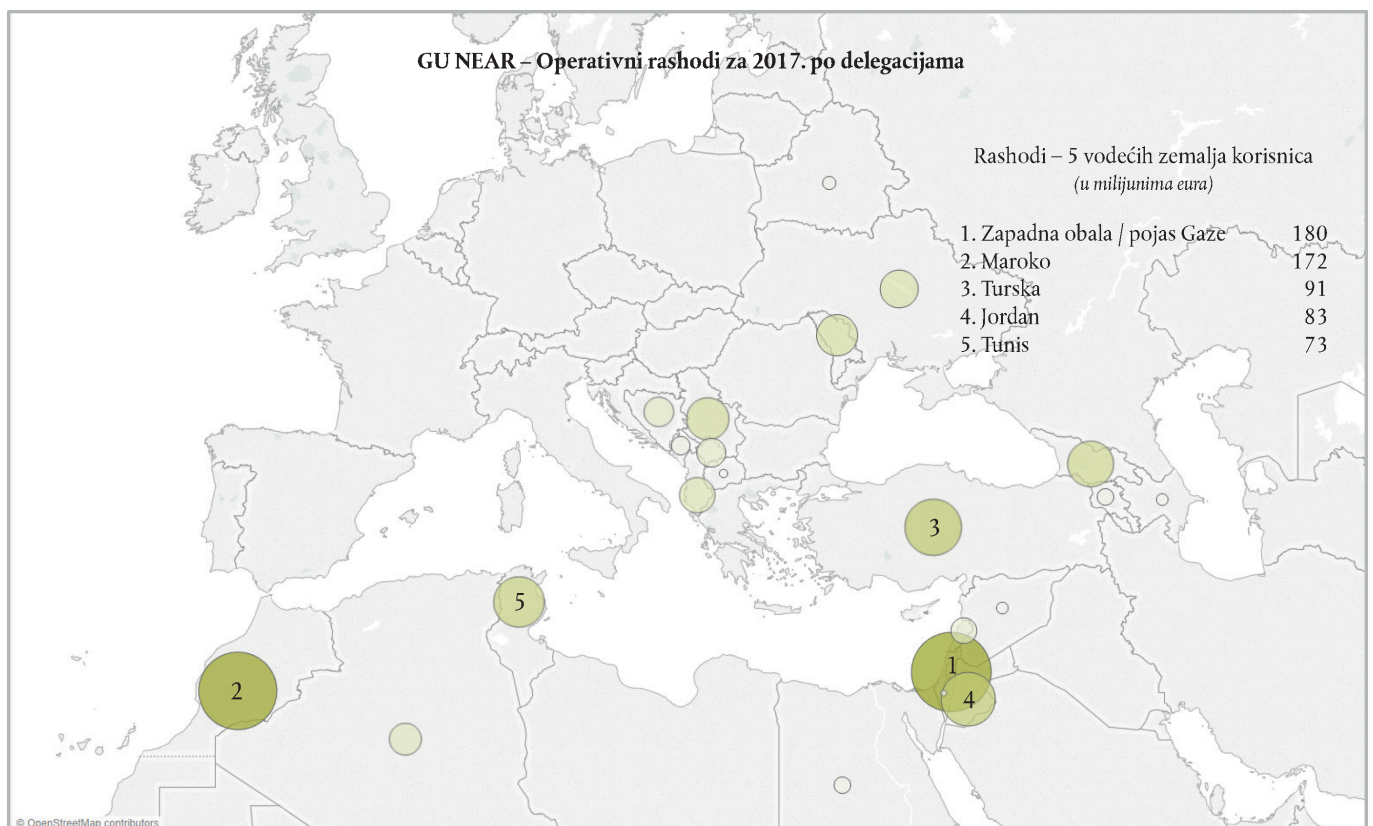
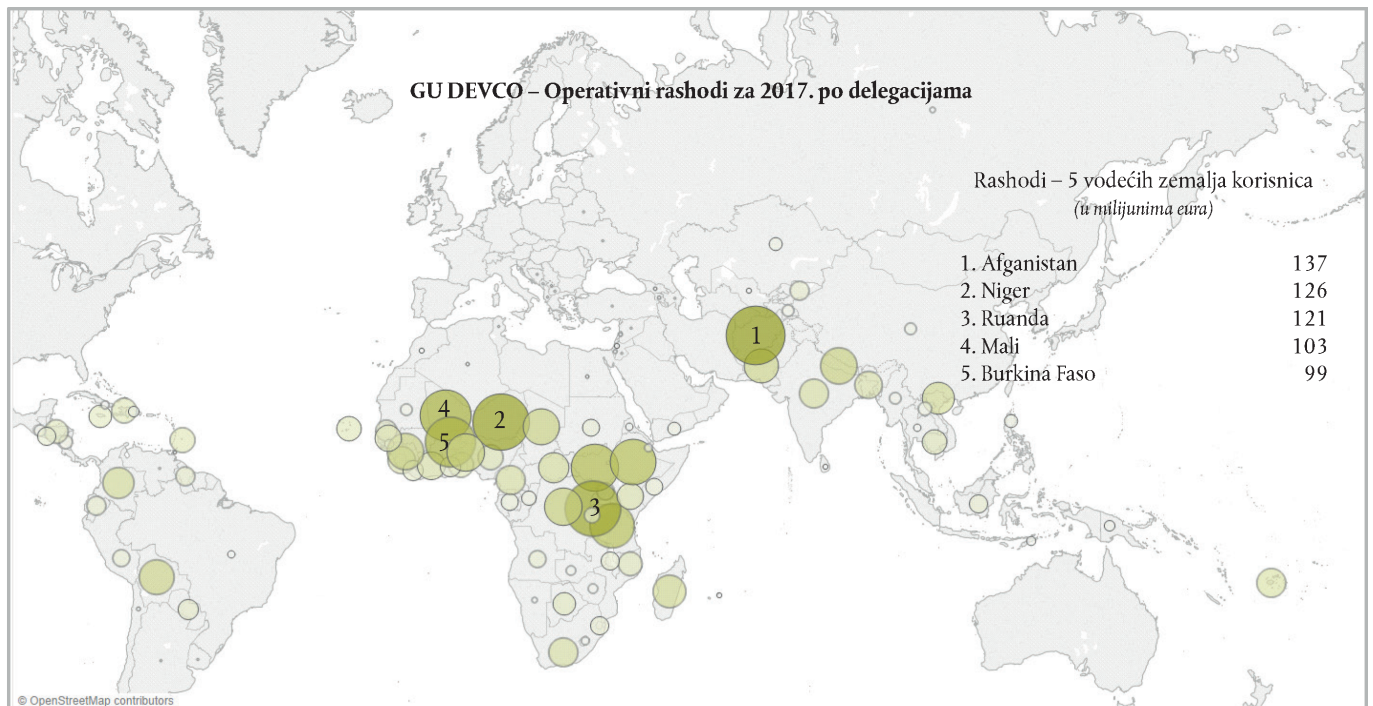
*Komisija prihvaća preporuku.*

<sup>(8)</sup> Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2014. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je obično dovoljno da Komisija provede njegove preporuke.



## PRILOG 9.1.

## OPERATIVNI RASHODI ZA 2017. PO DELEGACIJAMA



Izvori: pozadinski zemljovid ©OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2017. godinu.

## PRILOG 9.2.

## PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „GLOBALNA EUROPA“

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovori Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014.	1. <b>preporuka:</b> uspostaviti i primjenjivati postupke unutarnje kontrole kako bi se zajamčilo da se prefinanciranje obračunava na temelju stvarno nastalih rashoda bez pravnih obveza.	x						
	2. <b>preporuka:</b> postrožiti <i>ex ante</i> kontrole ugovora o bespovratnim sredstvima i to na način da glavna uprava EuropeAid provede u djelo predviđene mjere preporučene u godišnjem izvješću o ERF-u za 2011. godinu koje se odnose na planiranje na temelju rizika i sustavno praćenje mjera poduzetih u pogledu provjera i terenskih posjeta u svrhu praćenja.	x						





## POGLAVLJE 10.

**Administracija**

## SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	10.1.-10.5.
Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a	10.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	10.4.-10.5.
Pravilnost transakcija	10.6.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	10.7.
Opažanja o pojedinačnim institucijama i tijelima	10.8.-10.13.
Europski parlament	10.9.-10.11.
Europska komisija	10.12.
Europski revizorski sud	10.13.
Zaključak i preporuke	10.14.-10.16.
Zaključak	10.14.
Preporuke	10.15.-10.16.
Prilog 10.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Administracija”	
Prilog 10.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Administracija”	

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

10.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 5. VFO-a, „Administracija” <sup>(1)</sup>. U **okviru 10.1.** prikazan je pregled potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2017. godinu po institucijama.

Okvir 10.1. – Naslov 5. VFO-a – detaljan prikaz za 2017.

(u milijardama eura)

Komisija 58 % 5,6	Europski parlament 20 % 1,9		Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) 9 % 0,9
	Vijeće 6 % 0,6	Sud EU-a 4 % 0,4	(*)
		(**)	(***)

(\*) Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) 1 % — 0,1

(\*\*) Revizorski sud 1 % — 0,1

(\*\*\*) Ostale institucije (Odbor regija, Europski ombudsman i Europski nadzornik za zaštitu podataka) 1 % — 0,1

Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	9,7
– predujmovi <sup>(1)</sup>	- 0,1
+ obračuni predujmova <sup>(1)</sup>	0,1
<b>Statistički skup obuhvaćen revizijom, ukupno</b>	<b>9,7</b>

<sup>(1)</sup> Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidi odlomak 15. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2017. godinu.

<sup>(1)</sup> Njime su obuhvaćeni administrativni rashodi svih institucija EU-a, mirovine i plaćanja europskim školama. Za europske škole Sud objavljuje posebno godišnje izvješće koje se podnosi Odboru guvernera europskih škola. Primjerak tog izvješća šalje se i Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj komisiji.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.2. Za agencije i druga tijela EU-a Sud podnosi zasebna izvješća <sup>(2)</sup>. Ovlaštima Suda nije obuhvaćena financijska revizija nad Europskom središnjom bankom.

**Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a**

10.3. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse, koji čine otprilike 60 % ukupnog iznosa, te rashode za zgrade, opremu, energiju, komunikacije i informacijsku tehnologiju. Revizije koje Sud provodi već dugi niz godina upućuju na to da je ta potrošnja niskorizična.

**Opseg revizije i revizijski pristup**

10.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem obuhvaćenim naslovom 5. VFO-a ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 55 transakcija, u skladu s odlomkom 13. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a (vidi **okvir 10.1.** i odlomak 10.3.).
- (b) Sud je također ispitao jesu li u *godišnjim izvješćima o radu* svih institucija i tijela EU-a, a među njima i glavnih uprava (GU) i ureda Europske komisije koji u prvom redu snose odgovornost za administrativne rashode <sup>(3)</sup>, iznesene informacije o *pravljenosti* potrošnje koje su općenito u skladu s rezultatima Suda.

10.5. Reviziju rashoda Europskog revizorskog suda provodi vanjsko društvo <sup>(4)</sup>. Rezultati te revizije, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji Suda za godinu koja je završila 31. prosinca 2017., prikazani su u odlomku 10.13.

<sup>(2)</sup> Posebna godišnja izvješća Suda o agencijama i drugim tijelima objavljuju se u Službenom listu.

<sup>(3)</sup> GU za ljudske resurse i sigurnost, Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO), uredi za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu i Luxembourg, Ured za publikacije te GU za informatiku.

<sup>(4)</sup> PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

---

**OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA**

---

**PRAVILNOST TRANSAKCIJA**

10.6. **Prilog 10.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 55 ispitanih transakcija njih 9 (16 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 3 kvantificirane pogreške (vidi odlomke 10.11. i 10.12.) Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 0,5 % <sup>(5)</sup>.

**GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA**

10.7. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud pregledao nisu utvrđene značajne stope pogreške, što je u skladu s rezultatima revizije koju je Sud proveo.

**OPAŽANJA O POJEDINAČNIM INSTITUCIJAMA I TIJELIMA**

10.8. Sud nije utvrdio nijedno posebno pitanje u vezi s Vijećem, Sudom Europske unije, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Odborom regija, Europskim ombudsmanom, Europskim nadzornikom za zaštitu podataka ili Europskom službom za vanjsko djelovanje.

---

<sup>(5)</sup> Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 0,0 % i 1,2 % (redom donja i gornja granica pogreške).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

**Europski parlament**

10.9. Od osam transakcija koje je Sud ispitao u vezi s Europskim parlamentom dvije su se odnosile na radove obavljene na zgradama prema ugovoru koji je sklopljen na temelju postupka javne nabave. U prvom slučaju Europski parlament nije prikupio dovoljno dokaza o tome da je izvođač zadovoljavao jedan tehnički i stručni kriterij za odabir koji se odnosi na kvalifikacije i stručno iskustvo osoblja zaposlenog u svrhu obavljanja radova. U drugom slučaju okvirni ugovor trebao je biti sklopljen s ponuditeljem koji je nudio najnižu cijenu. Vrijednost ugovora proizlazila je iz dviju komponenti: troškova radova i bruto profitne marže izvođača, koja je izražena kao postotak tih troškova. Od ponuditelja se samo tražilo da dostave svoje bruto profitne marže te su jedino one uključene u financijsku procjenu ponuda. Troškovi radova nisu bili obuhvaćeni natječajnim postupkom, nego ih je procijenio Parlament. Kako bi potvrdio da su se radovi tijekom provedbe okvirnog ugovora naručivali prema natjecateljskoj osnovi, Sud je provjerio način na koji je Parlament odredio jedinične cijene prikazane na narudžbenicama. Sud je utvrdio da Parlament za neke radove nije tražio više od jedne ponude. Takav pristup može značiti da nabava radova nije provedena po najnižoj cijeni.

10.10. Jedna transakcija u uzorku Suda u vezi s Europskim ombudsmanom odnosila se na postupak javne nabave za odabir putničke agencije koji je proveo Europski parlament. Prema jednom od kriterija za odabir godišnji promet ponuditelja morao je biti pet puta veći od procijenjene godišnje vrijednosti ugovora za koji su se natjecali<sup>(6)</sup>. Sud smatra da je taj kriterij pretjerano strog i da je mogao spriječiti manja poduzeća da se natječu.

**10.9.** U prvom je slučaju Parlament utemeljio svoju odluku na dokumentima podnesenima u okviru Pravila za primjenu, no uzet će u obzir opažanja Revizorskog suda u budućim postupcima. U drugom slučaju, poduzete su mjere kako bi se u okviru tog složenog ugovora dobile najkonkurentnije cijene. Parlament je u međuvremenu poboljšao taj postupak intenzivnijim korištenjem okvirnih ugovora i ponovnim otvaranjem javnih ponuda.

**10.10.** Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda. U međuvremenu, u skladu s izmjenom Financijske uredbe iz 2016., primijenjeni prag, među ostalim i u aktualnom postupku sklapanja novog ugovora, dvostruko je veći od procijenjene godišnje vrijednosti ugovora. Napominje se da je zahtjeve ugovora mogao ispuniti ograničen broj poduzeća, od kojih su u to doba sva zadovoljavala taj kriterij, te nije došlo do ograničavanja tržišnog natjecanja.

<sup>(6)</sup> U skladu s člankom 146. stavkom 5. o kriterijima za odabir iz pravila za primjenu Financijske uredbe na snazi od 2013. godine, u trenutku provedbe postupka javne nabave „informacije koje zahtijeva javni naručitelj kao dokaz financijske, ekonomske, tehničke i stručne sposobnosti natjecatelja ili ponuditelja i minimalnih stupnjeva sposobnosti koji se traže u skladu sa stavkom 2. ne smiju izlaziti iz okvira predmeta ugovora (...)”. Sud smatra da je godišnji promet koji je dva do tri puta veći od procijenjene godišnje vrijednosti ugovora razuman kriterij. To se pitanje pojašnjava u članku 147. stavku 1. o ekonomskoj i financijskoj sposobnosti iz pravila za primjenu Financijske uredbe na snazi od 1. siječnja 2016., kojim se tek zahtijeva da „(...) minimalni godišnji promet ne smije biti dva puta veći od procijenjene godišnje vrijednosti ugovora, osim u opravdanim slučajevima povezanim s prirodom kupnje, koje javni naručitelj mora objasniti u dokumentaciji o nabavi”.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.11. Sud je tijekom ispitivanja jedne transakcije koja se odnosila na isplatu subvencija skupinama posjetitelja utvrdio nedostatke u vezi s prijavom rashoda koju je jedna takva skupina podnijela jer iznosi navedeni u popratnoj dokumentaciji nisu odgovarali iznosima iz prijave rashoda<sup>(7)</sup>. U drugom slučaju utvrđeni su neprihvatljivi rashodi skupine koja je podnijela zahtjev za dio putovanja u Bruxelles koji nije bio povezan s njezinim posjetom Europskom parlamentu.

**Europska komisija**

10.12. Kao i u prethodnim godinama<sup>(8)</sup>, Sud je utvrdio nekolicinu pogrešaka u vezi s troškovima za osoblje i određene nedostatke u načinu na koji je PMO upravljao obiteljskim naknadama. Sud je skrenuo pozornost uprave Europske komisije na te nedostatke.

**Europski revizorski sud**

10.13. U izvješću vanjskog revizora<sup>(9)</sup> navodi se da „financijski izvještaji istinito i vjerno prikazuju financijsko stanje Europskog revizorskog suda na dan 31. prosinca 2017. te rezultate njegova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom”.

## ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

**10.11.** *Parlament prima na znanje činjenicu da u slučaju jedne skupine dio popratnih dokumenata nije bio u skladu s prijavljenim rashodima. Zbog toga je Parlament izradio program naknadnih provjera kako bi se pregledala popratna dokumentacija. Za rashode koji nisu opravdani na odgovarajući način ili nisu prihvatljivi izdaje se nalog za povrat sredstava.*

*Poštujući prihvatljivost rashoda kad je riječ o posjetima, Parlament smatra da se prihvatljivost treba ocijeniti imajući u vidu ukupne ciljeve programa posjetitelja, proširene ponude za posjetitelje, navedene u Strategiji EP-a za posjetitelje, koju je Predsjedništvo Parlamenta odobrilo u travnju 2015., kao i logističke prepreke za organizaciju prijevoza skupina posjetitelja.*

## ODGOVOR KOMISIJE

**10.12.** *Za navođenje ili ažuriranje osobnih informacija, uključujući informacije o obiteljskim naknadama, prvenstveno je odgovorno osoblje.*

*Komisija je, sa svoje strane, već uspostavila nekoliko mjera za daljnje poboljšanje ažuriranja osobnih stanja i upravljanja obiteljskim naknadama.*

<sup>(7)</sup> Člankom 20. stavkom 2. pravila o prijemu skupina posjetitelja propisano je da skupine moraju podnijeti svoje završne prijave rashoda najkasnije trideset dana nakon posjeta. Međutim, pravilima nije predviđeno da je u toj fazi potrebno podnijeti popratnu dokumentaciju (npr. račune trećih strana ili ukrajne propusnice). Navedeni se dokumenti moraju čuvati tijekom razdoblja od triju godina, a Parlamentu se dostavljaju samo u slučaju *ex post* kontrola.

<sup>(8)</sup> Vidi odlomak 9.12. godišnjeg izvješća za 2015. godinu i odlomak 9.13. godišnjeg izvješća za 2014. godinu.

<sup>(9)</sup> Vidi izvješće vanjskog revizora o financijskim izvještajima koje se spominje u odlomku 10.5.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ZAKLJUČAK I PREPORUKE

## Zaključak

10.14. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške u rashodima za područje „Administracija” nije bila značajna. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 0,5 % (vidi **prilog 10.1.**).

## Preporuke

10.15. U **prilogu 10.2.** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2014. godinu. Sud nije provjerio provedbu dviju preporuka jer revizijom za 2017. godinu nisu bile obuhvaćene transakcije te vrste. Predmetne institucije i tijela treću su preporuku proveli u većoj mjeri.

10.16. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2017. godinu, Sud preporučuje da:

- **1. preporuka:** Europski parlament, u kontekstu izmjene *Financijske uredbe*, poboljša smjernice za osmišljavanje i provjere kriterija za odabir i dodjelu u sklopu postupaka javne nabave namijenjene *dužnosnicima za ovjeravanje* (vidi odlomke 10.9. i 10.10.).
- **2. preporuka:** Europski parlament u okviru sljedeće izmjene pravila o prijemu skupina posjetitelja postroži postupak podnošenja prijave rashoda zahtijevanjem da skupine dostavljaju popratnu dokumentaciju zajedno sa zahtjevima za povrat troškova (vidi odlomak 10.11.).
- **3. preporuka:** Europska komisija što prije unaprijedi svoje sustave za upravljanje obaveznim obiteljskim naknadama provođenjem temeljitijih provjera dosljednosti prijava koje članovi osoblja podnose za naknade koje primaju iz drugih izvora (vidi odlomak 10.12.).

## ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

*Parlament napominje da su teme poput osmišljavanja postupaka i provjere poštovanja kriterija za odabir pokrivene relevantnim smjernicama. Rješavanje pitanja sve veće konkurencije predmet je ocjene koordinacijskog tijela Parlamenta za područje nabave, koje trenutačno ocjenjuje i povezana pitanja u svjetlu tematskog izvješća Revizorskog suda 17/2016.*

*Parlament prima na znanje ovu preporuku i razmotrit će je prilikom revizije tih pravila. U međuvremenu, učestalost i intenzitet kontrola bit će prilagođeni rizičnosti slučaja.*

## ODGOVOR KOMISIJE

*Komisija prihvaća ovu preporuku i već je poduzela mjere za unapređenje upravljanja obiteljskim naknadama.*

## PRILOG 10.1.

## REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „ADMINISTRACIJA“

	2017.	2016.
<b>VELIČINA I SASTAV UZORKA</b>		
Ukupan broj transakcija	55	100
<b>PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠKI</b>		
Procijenjena stopa pogreške	0,5 %	0,2 %
Gornja granica pogreške	1,2 %	
Donja granica pogreške	0,0 %	



## PRILOG 10.2.

## PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „ADMINISTRACIJA“

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					Odgovor institucije	
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)		Nedostajni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014.	<p><b>1. preporuka (Europski parlament):</b> <i>europske političke stranke</i></p> <p>Europski parlament trebao bi provoditi temeljitije provjere troškova koje europske političke stranke nadoknađuju pridruženim organizacijama. Povrh toga, Europski parlament trebao bi izraditi odgovarajuća pravila o javnoj nabavi za političke stranke te pratiti njihovu primjenu odgovarajućim provjerama i boljim smjercima (vidi odlomke 9.11. i 9.17. godišnjeg izvješća za 2014. godinu).</p>				X			
	<p><b>2. preporuka (EGSO):</b> <i>javna nabava</i></p> <p>EGSO bi trebao unaprijediti izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave odgovarajućim pravilima i boljim smjercima (vidi odlomke 9.12. i 9.17. godišnjeg izvješća za 2014. godinu).</p>				X			
	<p><b>3. preporuka (institucije i tijela):</b> <i>plaćé i obiteljske naknade</i></p> <p>Institucije i tijela trebali bi poboljšati svoje sustave za praćenje kako bi pravodobno ažurirali privatno stanje članova osoblja koje može utjecati na izračun obiteljskih naknada (vidi odlomke 9.13. i 9.17. godišnjeg izvješća za 2014. godinu).</p>		X					

(\*) Revizijom koju je Sud proveo za 2017. godinu nije obuhvaćeno ispitivanje transakcija te vrste. Provedba predmetnih preporuka provjerit će se u nadolazećim godinama.



**GODIŠNJE IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA KOJE SE  
FINANCIRAJU IZ 8., 9., 10. I 11. EUROPSKOG  
RAZVOJNOG FONDA ZA FINANCIJSKU  
GODINU 2017.**

(2018/C 357/02)



**Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2017.**

## SADRŽAJ

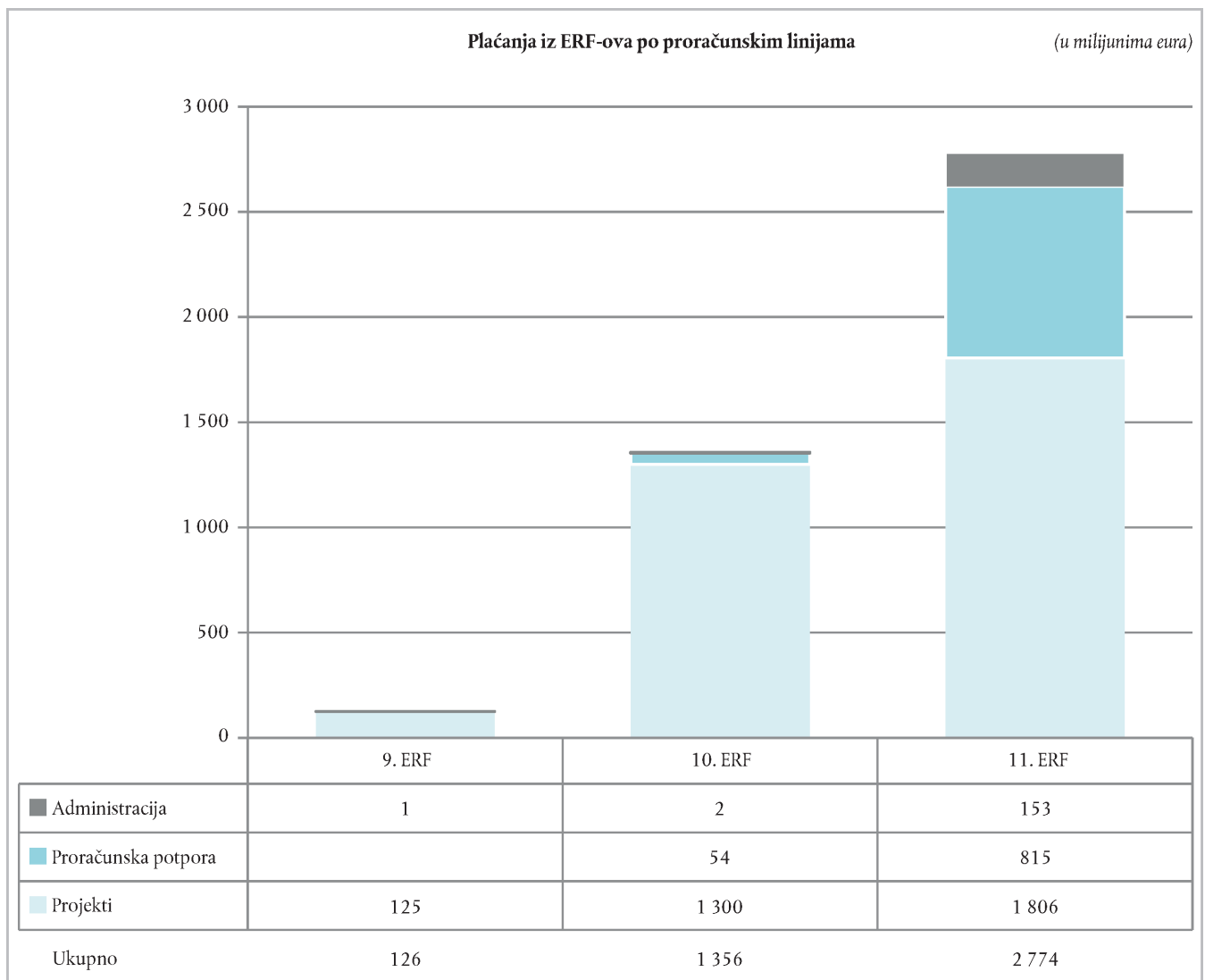
	<i>Odlomak</i>
Uvod	1.–5.
Kratak opis europskih razvojnih fondova	2.–5.
Poglavlje I. – Financijsko izvršenje 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF-a)	6.–10.
Poglavlje II. – Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova	11.–41.
Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I.–XXI.
Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu	11.–41.
Opseg revizije i revizijski pristup	11.–14.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	15.
Pravilnost transakcija	16.–28.
Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja	29.–41.
Zaključak i preporuke	42.–47.
Zaključak	42.–45.
Preporuke	46.–47.
Prilog 1. – Rezultati ispitivanja transakcija za europske razvojne fondove	
Prilog 2. – Plaćanja iz ERF-ova 2017. godine po glavnim regijama	
Prilog 3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za europske razvojne fondove	

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## UVOD

1. U ovom godišnjem izvješću iznose se nalazi Suda za 8., 9., 10. i 11. europski razvojni fond (ERF). U **okviru 1.** prikazan je pregled aktivnosti i potrošnje sredstava u tom području za 2017. godinu.

Okvir 1. – Europski razvojni fondovi – financijski pregled za 2017. godinu



Tablica 1. – Europski razvojni fondovi – ključne informacije za 2017.

	(u milijunima eura)
<b>Ukupna plaćanja</b>	<b>4 256</b>
– predujmovi i doprinosi ERF-ova uzajamnim fondovima EU-a	- 2 648
+ obračuni predujmova i uzajamni fondovi EU-a	1 876
<b>Statistički skup obuhvaćen revizijom</b>	<b>3 484</b>

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2017. i godišnjeg izvješća o radu GU-a DEVCO za 2017.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Kratak opis europskih razvojnih fondova**

2. Europski razvojni fondovi, koji su uvedeni 1959. godine, glavni su instrument kojim Europska unija (EU) pruža pomoć namijenjenu razvojnoj suradnji s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), kao i prekomorskim zemljama i područjima (PZP). Sporazum o partnerstvu potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. na razdoblje od 20 godina („Sporazum iz Cotonoua”) trenutčan je okvir kojim su uređeni odnosi EU-a sa zemljama AKP-a i PZP-ovima. Glavni mu je cilj smanjiti i, u konačnici, iskorijeniti siromaštvo.

3. ERF-ovi imaju nekoliko posebnih obilježja:

- (a) financiraju ih države članice u skladu sa sustavom doprinosa, odnosno „ključevima raspodjele” koje utvrđuju vlade država članica i Vijeće Europske unije;
- (b) pod upravljanjem su Komisije, izvan okvira općeg proračuna EU-a, i Europske investicijske banke (EIB);
- (c) zbog međuvladine naravi ERF-ova uloga Europskog parlamenta u njihovu funkcioniranju ograničenija je od one u instrumentima razvojne suradnje koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a. Drugim riječima, Europski parlament ne sudjeluje u utvrđivanju i raspodjeli sredstava ERF-ova. Međutim, Europski parlament i dalje je tijelo nadležno za davanje *razrješnice*, osim za investicijski instrument kojim upravlja EIB i koji stoga nije obuhvaćen opsegom revizije koju Sud provodi <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>;
- (d) na ERF-ove se ne primjenjuje načelo jedne godine: sporazumi o ERF-ovima obično se sklapaju na obvezujuće razdoblje od pet do sedam godina, a plaćanja se mogu obavljati i tijekom znatno duljeg razdoblja.

<sup>(1)</sup> Vidi članak 43., članke 48. – 50. i članak 58. Uredbe Vijeća (EU) 2015/323 od 2. ožujka 2015. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond (SL L 58, 3.3.2015., str. 17.).

<sup>(2)</sup> Godine 2012. trostranim su sporazumom između EIB-a, Komisije i Suda (članak 134. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond (SL L 78, 19.3.2008., str. 1.)) utvrđena pravila prema kojima Sud provodi reviziju tih aktivnosti. Investicijski instrument nije obuhvaćen izjavom Suda o jamstvu.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja Glavna uprava Komisije za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO)<sup>(3)</sup>.

5. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem nastaju primjenom niza različitih metoda provedbe<sup>(4)</sup> u 79 zemalja.

**POGLAVLJE I. – FINANCIJSKO IZVRŠENJE 8., 9., 10. I 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA (ERF-a)**

6. Proračun 8. ERF-a (1995. – 2000.) iznosio je 12 840 milijuna eura, proračun 9. ERF-a (2000. – 2007.) iznosio je 13 800 milijuna eura, a proračun 10. ERF-a (2008. – 2013.) iznosio je 22 682 milijuna eura.

7. Unutarnji sporazum o uspostavi 11. ERF-a<sup>(5)</sup> (2015. – 2020.) stupio je na snagu 1. ožujka 2015.<sup>(6)</sup> Ukupna vrijednost 11. ERF-a iznosi 30 506 milijuna eura<sup>(7)</sup>, od čega je 29 089 milijuna eura namijenjeno zemljama AKP-a, a 364,5 milijuna eura PZP-ovima.

8. U **okviru 2.** prikazuje se uporaba sredstava iz ERF-ova, tijekom 2017. godine i kumulativno.

<sup>(3)</sup> Uz iznimku od 4 % rashoda ERF-ova za 2017. godinu kojima je upravljala Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (ECHO).

<sup>(4)</sup> Primjerice ugovori o izvođenju radova / isporuci robe / pružanju usluga, bespovratna sredstva, proračunska potpora, procjene programa.

<sup>(5)</sup> SL L 210, 6.8.2013., str. 1.

<sup>(6)</sup> U razdoblju između 2013. i 2015. financijska sredstva rezervirala su se s pomoću prijelaznog „instrumenta za premošćivanje”.

<sup>(7)</sup> Uključujući 1 139 milijuna eura kojima upravlja EIB.



## Okvir 2. – Uporaba sredstava iz ERF-ova na dan 31. prosinca 2017.

	(u milijunima eura)															
	Stanje na kraju 2016.					Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2017. (neto) <sup>(4)</sup>						Stanje na kraju 2017.				
	Ukupni iznos	Stopa izvršenja <sup>(2)</sup>	8. ERF <sup>(3)</sup>	9. ERF <sup>(3)</sup>	10. ERF	11. ERF <sup>(3)</sup>	Ukupni iznos	8. ERF	9. ERF	10. ERF	11. ERF	Ukupni iznos	Stopa izvršenja <sup>(2)</sup>			
<b>A – SREDSTVA <sup>(1)</sup></b>	76 896		-7	-37	-119	191	28	15 430	21 488	29 621	76 924					
<b>B – UPORABA</b>																
1. Ukupne obveze <sup>(4)</sup>	60 097	78,2 %	-9	-38	-5	5 807	5 755	15 391	21 052	19 027	65 852	85,6 %				
2. Pojedinačne obveze <sup>(5)</sup>	53 032	69,0 %	-3	-20	550	5 684	6 211	15 289	20 125	13 453	59 243	77,0 %				
3. Plaćanja	45 339	59,0 %	-1	111	1 277	2 770	4 157	15 164	17 753	6 206	49 498	64,3 %				
<b>C – Nepodmirene obveze (B1 – B3)</b>	14 758	19,2 %						227	3 299	12 821	16 354	21,3 %				
<b>D – Raspoloživi saldo (A – B1)</b>	16 799	21,8 %						39	436	10 594	11 072	14,4 %				

<sup>(1)</sup> Uključuju početna sredstva dodijeljena za 8., 9., 10. i 11. ERF, sufinanciranje, kamate, razna sredstva i prijenose iz prethodnih ERF-ova.

<sup>(2)</sup> Kao postotak sredstava.

<sup>(3)</sup> Negativni iznosi odnose se na opozvana sredstva.

<sup>(4)</sup> Ukupne obveze odnose se na odluke o financiranju.

<sup>(5)</sup> Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

<sup>(6)</sup> Neto obveze nakon opoziva sredstava. Neto plaćanja nakon povrata sredstava.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2017. Navedenim vrijednostima nije obuhvaćen dio ERF-ova kojim upravlja EIB.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

9. GU DEVCO nastavio je i tijekom 2017. ulagati napore u smanjenje zastarjelih pretfinanciranja i nepotrošenih sredstava za obveze s ciljnom vrijednošću od 25 %<sup>(8)</sup> (vidi **okvir 3.**).

**Okvir 3. – Ključni pokazatelji uspješnosti u vezi sa smanjenjem zastarjelih pretfinanciranja, zastarjelih nepotrošenih sredstava za obveze i zastarjelih isteklih ugovora**

Ciljna vrijednost koju je GU DEVCO postavio premašena je te su zastarjela pretfinanciranja na razini cjelokupnog područja njegove nadležnosti smanjena za 37,60 % (32,58 % za ERF), a zastarjela nepotrošena sredstava za obveze za 38,49 % (37,63 % za ERF).

Unatoč tome što za ERF-ove nije dosegnuta postavljena ciljna vrijednost zadržavanja udjela isteklih ugovora<sup>(9)</sup> ispod razine od 15 % ukupnog broja otvorenih ugovora (18,75 %), ta je vrijednost na općoj razini dosegnuta (14,95 %). Glavni je razlog za niži postotak ugovora u vezi s ERF-ovima taj što je zaključenje zastarjelih isteklih ugovora u vezi s ERF-ovima tehnički složenije ako postoje neunovčeni nalozi za povrat sredstava. U rujnu 2017. GU DEVCO pokrenuo je novi postupak za rješavanje tog problema. Sud će pratiti provedbu tog novog postupka u okviru revizija za 2018.

10. Za razliku od zastarijevanja pretfinanciranja, Komisija nije utvrdila ključni pokazatelj uspješnosti za praćenje zastarijevanja predujmova doprinosa uplaćenih u uzajamne fondove EU-a (uzajamni fond Békou i Krizni uzajamni fond EU-a za Afriku).

**10.** U skladu s računovodstvenim pravilima, doprinosi ERF-a uzajamnim fondovima EU-a prikazani su u godišnjem financijskom izvještaju ERF-a. Prati ih se i kontrolira na godišnjoj razini. Nadalje, razdoblje apsorpcije RAL-a<sup>(1)</sup> uzajamnih fondova EU-a, koje izravno utječe na zastarijevanje tih doprinosa, prati se u stvarnom vremenu pomoću ključnog pokazatelja uspješnosti br. 4. (apsorpcijska sposobnost RAL-a). Komisija stoga smatra da se zastarijevanje doprinosa ERF-a uzajamnim fondovima EU-a ispravno nadzire i da nije potrebno stvaranje dodatnih ključnih pokazatelja uspješnosti.

<sup>(8)</sup> Ta je ciljna vrijednost postavljena i za cjelokupno područje nadležnosti i zasebno za ERF-ove.

<sup>(9)</sup> Smatra se da je ugovor istekao ako je nakon isteka roka od 18 mjeseci po završetku njegova operativnog razdoblja i dalje otvoren.

<sup>(1)</sup> RAL je iznos nepodmirenih preuzetih obveza koje još nisu prenesene u plaćanja.

**POGLAVLJE II. – IZJAVA SUDA O JAMSTVU U POGLEDU ERF-ova****Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora****Mišljenje**

I. Sud je obavio reviziju:

- (a) godišnje računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a, koja se sastoji od bilance, izvještaja o financijskom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini i izvješća o izvršenju proračuna za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2017. i koju je Komisija odobrila 27. lipnja 2018. te
- (b) zakonitosti i *pravilnosti transakcija* povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom, za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija <sup>(10)</sup>,

u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i člankom 49. *Financijske uredbe* koja se primjenjuje na 11. ERF i na prethodne ERF-ove.

**Pouzdanost računovodstvene dokumentacije**

*Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije*

II. Prema mišljenju Suda godišnja računovodstvena dokumentacija 8., 9., 10. i 11. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2017. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova na dan 31. prosinca 2017. te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama *Financijske uredbe* ERF-a i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

**Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom****Prihodi**

*Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda povezanih s računovodstvenom dokumentacijom*

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2017. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

**Plaćanja**

*Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom*

IV. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanih u odlomku o osnovi za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, u plaćanjima povezanim s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2017. postoje značajne pogreške.

<sup>(10)</sup> U skladu s člancima 43., 48. – 50. i 58. *Financijske uredbe* koja se primjenjuje na 11. ERF ovom izjavom o jamstvu nisu obuhvaćena sredstva ERF-ova kojima upravlja EIB.

## Osnova za mišljenje

V. Sud je proveo reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i Kodeksom etike Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima opširnije su opisane u odjeljku ovog izvješća koje se odnosi na *odgovornosti revizora*. Sud je neovisan u skladu s Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe (IESBA) te je ispunio svoje ostale etičke odgovornosti u skladu s tim standardima i zahtjevima te Kodeksom IESBA-e. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i primjerenima da budu temelj njegova mišljenja.

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

VI. U rashodima evidentiranim za 2017. godinu u okviru 8., 9., 10. i 11. ERF-a postoje značajne pogreške. Sud *procjenjuje da stopa pogreške za rashode povezane s računovodstvenom dokumentacijom iznosi 4,5 %*.

## Ključna revizijska pitanja

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

*Obračunati troškovi*

VIII. Sud je procijenio obračunate troškove prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji (vidi bilješku 2.8.), koji se sami po sebi u velikoj mjeri temelje na procjenama. Prema procjeni Komisije prihvatljivi rashodi koji su nastali, ali ih korisnici još nisu prijavili, iznosili su na kraju 2017. godine 4 653 milijuna eura (kraj 2016.: 3 903 milijuna eura).

IX. Sud je ispitao izračun procijenjenih obračunatih troškova i pregledao uzorak sastavljen od 36 pojedinačnih ugovora kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja tih troškova. Sud je na temelju obavljene revizije zaključio da su obračunati troškovi priznati u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji primjereni.

*Mogući učinak povlačenja Ujedinjene kraljevine iz Europske unije na računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova za 2017. godinu*

X. Ujedinjena Kraljevina 29. ožujka 2017. službeno je obavijestila Europsko vijeće o svojoj namjeri da se povuče iz Europske unije. Komisija je 19. ožujka 2018. objavila nacrt sporazuma o povlačenju u kojem je prikazan napredak ostvaren u pregovorima s Ujedinjenom Kraljevinom. U nacrtu sporazuma o povlačenju navodi se da će Ujedinjena Kraljevina ostati stranka u ERF-ovima do zaključenja 11. ERF-a i svih prethodnih ERF-ova koji nisu zaključeni te će preuzeti iste obveze kao i države članice na temelju unutarnjeg sporazuma kojim je uspostavljen 11. ERF, kao i obveze koje proizlaze iz prethodnih ERF-ova do njihova zaključenja.

XI. U nacrtu sporazuma o povlačenju također stoji da se doprinos Ujedinjene Kraljevine u sredstvima iz projekata u okviru 10. ERF-a ili prethodnih ERF-ova za koja nisu preuzete obveze ili koja su opozvana do dana stupanja na snagu tog sporazuma neće ponovno upotrijebiti. Isto vrijedi i za doprinos Ujedinjene Kraljevine u sredstvima za koja nisu preuzete obveze ili koja su opozvana u okviru 11. ERF-a nakon 31. prosinca 2020. Pregovori o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije i dalje su u tijeku te stoga konačni sadržaj sporazuma još nije potvrđen.

XII. Sud na temelju navedenoga zaključuje da računovodstvena dokumentacija od 31. prosinca 2017. daje točan prikaz trenutnog stanja koje će nadalje ovisiti o ishodu procesa povlačenja.

## Odgovornosti uprave

XIII. U skladu s člancima 310. – 325. UFEU-a i Financijskom uredbom 11. ERF-a uprava je odgovorna za pripremu i prikazivanje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova.

XIV. U pripremi računovodstvene dokumentacije ERF-ova odgovornost je Komisije procijeniti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XV. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa ERF-ova za financijsko izvještavanje.

## Odgovornosti revizora u pogledu revizije računovodstvene dokumentacije ERF-ova i povezanih transakcija

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

XVII. U skladu s međunarodnim revizijskim standardima i međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Sud u okviru revizije primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova i značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira ERF-ova do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se uzimaju u obzir ti rizici te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu temelj njegova mišljenja. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći,
- stječe uvid u unutarnju kontrolu koja je relevantna za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnje kontrole,
- obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija,
- donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost uzrokovana događajima ili uvjetima kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem. Ako Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost, dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji ili, ako su te informacije neprikladne, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem,
- obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja godišnje računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji izneseni u računovodstvenoj dokumentaciji na način kojim se postiže vjeran prikaz.

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

XIX. Kad je riječ o prihodima, Sud ispituje sve doprinose država članica, kao i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija.

XX. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja (uključujući plaćanja za kupnju imovine) u trenutku njihova izvršenja, osim predujmova. Isplate predujmova ispituju se nakon što *primatelj* sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i obračuna predujam, iste godine ili kasnije.

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

12. srpnja 2018.

Klaus-Heiner LEHNE

*predsjednik*

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu***Opseg revizije i revizijski pristup*

11. Revizijski pristup i metodologija Suda opisuju se u **prilogu 1.1.** godišnjem izvješću Suda o izvršenju proračuna za 2017. godinu. U nastavku se navodi nekoliko pojedinosti koje je potrebno naglasiti u vezi s ovogodišnjom revizijom ERF-ova.

12. Opažanja Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije ERF-ova temelje se na financijskim izvještajima<sup>(11)</sup> 8., 9., 10. i 11. ERF-a, koje je Komisija odobrila u skladu s Financijskom uredbom ERF-a<sup>(12)</sup>, i na izjavi računovodstvenog službenika koju je Sud zaprimio 21. lipnja 2018. Sud je ispitao iznose i objavljene informacije te obavio procjenu primjenjivanih računovodstvenih načela, kao i svih bitnih procjena Komisije i sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

13. U svrhu revizije pravilnosti transakcija Sud je poduzeo sljedeće korake.

- (a) Ispitani su svi doprinosi država članica i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija.
- (b) Ispitan je uzorak od 128 transakcija koji je reprezentativan za cijeli niz plaćanja u okviru ERF-ova i koji se sastojao od 100 plaćanja koja su odobrile 23 delegacije EU-a<sup>(13)</sup> i 28 plaćanja koja je odobrio središnji ured Komisije<sup>(14)</sup>. Budući da je statistički skup nad kojim je Sud obavio reviziju dijelom obuhvaćen studijom GU-a DEVCO o *stopi preostale pogreške* za 2017. godinu, Sud je u uzorak uključio 14 dodatnih transakcija na koje je, nakon usklađivanja, primijenio rezultate<sup>(15)</sup> te studije. Uzorak je ukupno sadržavao 142 transakcije, što je u skladu s modelom jamstva koji primjenjuje Sud.

<sup>(11)</sup> Vidi članak 44. Uredbe (EU) 2015/323.

<sup>(12)</sup> Vidi članak 43. Uredbe (EU) 2015/323.

<sup>(13)</sup> Afrička unija, Angola, Barbados, Burkina Faso, Demokratska Republika Kongo, Etiopija, Fidži, Haiti, Jamajka, Kenija, Madagaskar, Malavi, Mali, Niger, Nigerija, Ruanda, Senegal, Sijera Leone, Južni Sudan, Sudan, Tanzanija, Zambija, Zimbabve.

<sup>(14)</sup> GU DEVCO: 19 plaćanja; ECHO: 9 plaćanja za humanitarnu pomoć.

<sup>(15)</sup> Na temelju obavljenog pregleda studija o preostaloj stopi pogreške Sud je utvrdio da se metodologijom koja stoji iza tih studija predviđa vrlo ograničen broj terenskih provjera i ograničena provjera postupaka javne nabave. Stoga je Sud ove godine uskladio rezultat studije o stopi preostale pogreške s omjerima pogreške u pogledu usklađenosti s pravilima javne nabave. Temelj za usklađivanje bili su nalazi koje je Sud iznio u sklopu izjave o jamstvu u pogledu ERF-ova za razdoblje 2014. – 2016.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) Ako su u transakcijama otkrivene pogreške, Sud je analizirao relevantne sustave kako bi se utvrdili njihovi nedostaci.
- (d) Obavljena je procjena sustava kojima se služe GU DEVCO i delegacije EU-a, kojom je obuhvaćeno sljedeće: i. *ex ante* provjere koje su obavili osoblje Komisije, vanjski revizori ili nadzornici prije nego što su plaćanja provedena; i ii. praćenje i nadzor, s naglaskom na mjere poduzete na temelju vanjskih revizija i na studiju o stopi preostale pogreške koja se spominje u prethodnom dijelu teksta.
- (e) Pregledano je *godišnje izvješće o radu* GU-a DEVCO.
- (f) Provjerene su mjere poduzete u pogledu prijašnjih preporuka Suda.

14. Kako je navedeno u odlomku 4., GU DEVCO primjenjuje većinu instrumenata vanjske pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna i ERF-ova. Opažanja Suda o sustavima, pouzdanosti godišnjeg izvješća o radu i izjave glavnog direktora za 2017. godinu odnose se na sva područja za koja je GU DEVCO nadležan.

*Pouzdanost računovodstvene dokumentacije*

15. Sud je u izvješćima iz prošle i prethodne godine istaknuo pitanje povrata neiskorištenih sredstava za pretfinanciranje koji su netočno evidentirani kao operativni prihodi. Računovodstvenim ispitivanjima koja je obavio GU DEVCO i pregledom uzorka naloga za povrat<sup>(16)</sup> koji je obavio Sud utvrđeno je da su slični slučajevi zabilježeni i 2017. godine. Iako su u završnu računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova uvedeni ispravci u vrijednosti od 5,1 milijun eura<sup>(17)</sup>, slične su pogreške vjerojatno zabilježene i u statističkom skupu koji nije obuhvaćen ispitivanjem.

<sup>(16)</sup> Sud je ispitao 17 naloga za povrat (u ukupnoj vrijednosti od 16,7 milijuna eura) i utvrdio da su tri naloga za povrat (0,4 milijuna eura) netočno evidentirana kao prihodi umjesto kao povrat neiskorištenih sredstava za pretfinanciranje.

<sup>(17)</sup> Ispravci u vrijednosti od 1,1 milijuna eura koje je utvrdio GU DEVCO i ispravci u vrijednosti od 4 milijuna eura koje su naknadno utvrdili revizori Suda.



## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## Pravilnost transakcija

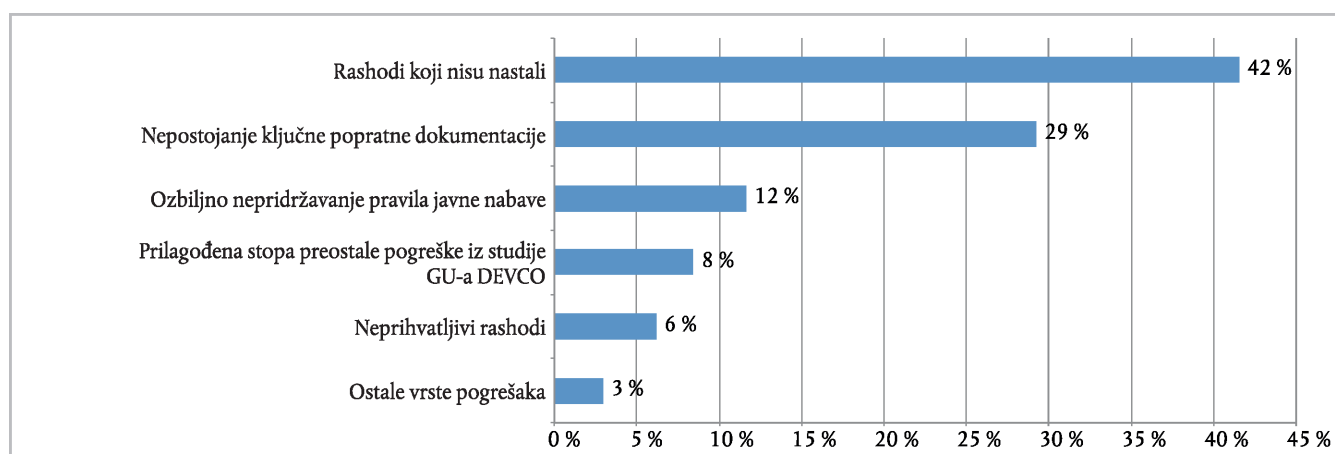
## Prihodi

16. U prihodovnim transakcijama ne postoji značajna stopa pogreške.

## Plaćanja

17. **Prilog 1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 128 ispitanih platnih transakcija njih 37 (29 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 30 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,5 %<sup>(18)</sup>. U taj postotak uračunati su i usklađeni rezultati studije o stopi preostale pogreške za 2017. U **okviru 4.** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2017. godinu po vrstama pogreške. U **okviru 5.** izneseni su primjeri tih pogrešaka.

Okvir 4. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogrešaka



Izvor: Europski revizorski sud.

<sup>(18)</sup> Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 1,2 % i 7,8 % (redom donja i gornja granica pogreške).

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

18. Od 118 ispitanih platnih transakcija povezanih s projektima<sup>(19)</sup>, njih 37 (31 %) sadržavalo je pogreške (30 mjerljivih pogrešaka i 8 nemjerljivih). Od 30 platnih transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške, njih 10 (33 %) bile su završne transakcije koje su odobrene nakon provedbe svih *ex ante* provjera.

19. Kao i prijašnjih godina, Komisija i njezini provedbeni partneri napravili su više pogrešaka u transakcijama povezanima s *procjenama programa, bespovratnim sredstvima, ugovorima o doprinosima* s međunarodnim organizacijama i *sporazumima o delegiranju ovlasti* s agencijama za suradnju država članica EU-a nego u drugim oblicima potpore<sup>(20)</sup>. Od 75 ispitanih transakcija te vrste, njih 27 (36 %) sadržavalo je mjerljive pogreške koje su činile 70 % procijenjene stope pogreške.

**Okvir 5. – Primjeri mjerljivih i nemjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama***(a) Rashodi koji nisu nastali (mjerljiva pogreška)*

U okviru jednog projekta u području upravljanja prirodnim resursima u Sudanu Komisija je pogreškom kao troškove prihvatila iznos koji je bio za 2 milijuna eura viši od iznosa koji je provedbeni partner, jedna međunarodna organizacija, prijavio kao rashode.

Pri provjeri pojedinačnih rashodovnih stavki Sud je utvrdio da u trima postoji pogreška jer prijavljeni iznos zapravo nije nastao u cijelosti. Pogreške u vezi s odobravanjem sredstava i utvrđeni neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 51,57 % ukupnih ispitanih troškova.

*(b) Nepostojanje ključne popratne dokumentacije (mjerljiva pogreška)*

U okviru jednog projekta u području biološke raznolikosti u Angoli, koji provodi jedna međunarodna organizacija, Sud je ispitao stavke povezane s ugovorima o izvođenju građevinskih radova. Popratna dokumentacija nije bila dovoljna za potvrdu rashoda, niti se na temelju nje mogao utvrditi revizijski trag do fakturiranih iznosa i izvedenih radova. Terenskim provjerama koje je obavio Sud utvrđene su znatne razlike između specifikacija ugovora i izvršenih radova, i to u pogledu njihova opsega, idejnog projekta i uporabljenih materijala. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 28,83 % ukupnih ispitanih troškova.

<sup>(19)</sup> Plaćanja povezana s projektima ne uključuju plaćanja proračunske potpore.

<sup>(20)</sup> Kao što su ugovori o izvođenju radova / isporuci robe / pružanju usluga.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

*(c) Pogreška u području javne nabave – nedostatak dokumentacije o postupku javne nabave (mjerljiva pogreška)*

Pri ispitivanju rashoda koji su nastali u okviru jednog projekta koji jedna organizacija provodi u svrhu potpore razvoju privatnog sektora u državama AKP-a, Sud zbog nedostatka dokumentacije nije mogao provjeriti prihvatljivost jedne stavke javne nabave. Sud je zatražio dokumente kao što su zahtjev za ponudu, opis poslova, dostavljene ponude, izvješća o evaluaciji ili obavijest o sklapanju ugovora, ali ih nije zaprimio. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 10,00 % ukupnih ispitanih troškova.

*(d) Neprihvatljivi rashodi (mjerljiva pogreška)*

U vezi s rashodima u okviru jednog uzajamnog fonda kojim upravlja međunarodna organizacija Sud je utvrdio dvije stavke s neprihvatljivim troškovima. Jednu stavku činili su neizravni troškovi prijavljeni kao izravni troškovi, a druga stavka nije bila izravno povezana s aktivnostima u okviru relevantne mjere ili potrebna za njezino dovršenje. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 20,00 % ukupnih ispitanih troškova.

*(e) Neprihvatljivi rashodi (mjerljiva pogreška i nemjerljiva pogreška)*

U okviru jednog projekta čiji je cilj potpora razvoju lokalnih poduzeća u Tanzaniji, koji koordinira jedan privatni subjekt, Sud je utvrdio tri stavke u kojima postoji pogreška. U jednu stavku bio je uključen PDV, koji prema ugovornim uvjetima nije prihvatljiv, te za tu stavku nisu postojali svi popratni dokumenti kao što su račun ili ugovor. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 1,84 % ukupnih ispitanih troškova.

Druga stavka, koja je bila prijavljena kao plaće, nije se temeljila na stvarnim bruto plaćama, nego na procjeni. Troškovi se mogu smatrati prihvatljivima samo ako su stvarno nastali te ako ih je moguće izdvojiti i provjeriti. U vezi s trećom stavkom nije bilo moguće provjeriti odgovara li iznos ukupnim isplaćenim troškovima plaća i je li korisnik zadržao dobit. Zbog tih ograničenja utvrđena je nemjerljiva pogreška u objema stavkama.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

20. U osam slučajeva mjerljivih pogrešaka i trima slučajevima nemjerljivih pogrešaka Komisija je raspolagala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 1,8 postotnih bodova. Sud je utvrdio još dvije transakcije s pogreškama koje su trebali otkriti vanjski revizori i nadzornici. Te pogreške čine 0,1 postotni bod procijenjene stope pogreške <sup>(21)</sup>.

21. Osim toga, ukupno 15 transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške <sup>(22)</sup> obuhvaćeno je revizijom ili provjerom rashoda. Na temelju informacija iznesenih u izvješćima o reviziji/provjeri koje su se odnosile na aktivnosti koje su u stvarnosti provedene Sud nije mogao procijeniti jesu li se tim *ex ante* provjerama pogreške mogle otkriti i ispraviti.

22. Uzajamni infrastrukturni fond za Afriku (AITF), kojim upravlja Europska investicijska banka, uzajamni je fond u koji Komisija uplaćuje doprinose. GU DEVCO barem jednom godišnje upotrebljava financijske izvještaje tog fonda, i one nad kojima je obavljena revizija i one nad kojima nije, kao osnovu za prihvaćanje nastalih rashoda. Financijski izvještaji predmetnog fonda sastavljeni su u skladu sa standardima IFRS <sup>(23)</sup> te se u njima iznose i procjene <sup>(24)</sup>. Drugim riječima, u njima se ne prikazuju isključivo stvarno nastali rashodi. Osim toga, revizijsko izvješće koje upotrebljava GU DEVCO temelji se na financijskoj reviziji čiji je cilj iznošenje revizorskog mišljenja o financijskim izvještajima tog fonda. Njezina svrha nije utvrditi neprihvatljive rashode.

23. Obavljenom revizijom transakcija Uzajamnog infrastrukturnog fonda za Afriku Sud je utvrdio mjerljive i nemjerljive pogreške povezane s time što su korištene procjene ili što određenim *ex ante* kontrolama nisu otkriveni neprihvatljivi troškovi prije nego što su prihvaćeni.

<sup>(21)</sup> Za 1,1 postotni bod (devet slučajeva) odgovorna je sama Komisija, a za 0,8 postotnih bodova (četiri slučaja) korisnici.

<sup>(22)</sup> Te pogreške čine 1,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

<sup>(23)</sup> Međunarodni standardi financijskog izvještavanja.

<sup>(24)</sup> „Pri izradi financijskih izvještaja u skladu sa standardima IFRS potrebno je koristiti se određenim ključnim računovodstvenim procjenama. Također, uprava EIB-a pri primjeni računovodstvenih politika Uzajamnog fonda mora nepristrano prosuđivati.” Stavak 2.2. – „Bitne računovodstvene prosudbe i procjene” iz financijskih izvještaja Uzajamnog infrastrukturnog fonda za Afriku na dan 31. prosinca 2015.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

24. Dva su područja u kojima je zbog uvjeta plaćanja postojala tek ograničena vjerojatnost da će u transakcijama doći do pogreške. Prvo je područje proračunska potpora<sup>(25)</sup>, a drugo područje obuhvaća slučajeve u kojima je u projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije primijenjen „teoretski pristup”<sup>(26)</sup>.

25. Proračunska potpora financijski je doprinos općem proračunu države ili proračunu predmetne države za određenu politiku ili cilj. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta za isplatu proračunske potpore partnerskim zemljama te je li prije isplate sredstava provjeravala jesu li ispunjeni opći uvjeti prihvatljivosti (kao što je zadovoljavajući napredak u području upravljanja financijama u javnom sektoru).

26. Međutim, budući da zakonske odredbe ostavljaju mnogo prostora za tumačenje, Komisija je vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li opći uvjeti ispunjeni. Revizijom pravilnosti koju Sud provodi mogu se obuhvatiti samo faze do isplate pomoći partnerskoj zemlji jer se sredstva tada pripajaju proračunskim sredstvima zemlje primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju te zemlje koji dovedu do zlorabe na nacionalnoj razini neće uzrokovati pogreške koje bi Sud utvrdio provedbom revizije<sup>(27)</sup>.

27. U skladu s „teoretskim pristupom”, kada se u okviru projekata s više donatora objedine doprinosi Komisije i doprinosi drugih donatora te kada ih se ne namijeni za točno određene rashodovne stavke, Komisija pretpostavlja da se postupa u skladu s pravilima EU-a u pogledu prihvatljivosti dok god tako objedinjena ukupna sredstva sadržavaju dovoljno prihvatljivih rashoda da se njima pokrije doprinos EU-a. Sud je pri obavljanju dokaznog ispitivanja uzeo u obzir taj pristup, u obliku u kojem ga primjenjuje Komisija<sup>(28)</sup>.

<sup>(25)</sup> Plaćanja proračunskih potpora financiranih iz ERF-ova 2017. godine iznosila su 880 milijuna eura.

<sup>(26)</sup> Plaćanja iz ERF-ova 2017. godine za projekte s više donatora koje provode međunarodne organizacije iznosila su 812 milijuna eura. Sud ne može navesti na koliki se dio tog iznosa primjenjuje teoretski pristup jer ga Komisija ne prati zasebno.

<sup>(27)</sup> Učinkovitost i djelotvornost proračunske potpore teme su koje se obrađuju u nizu tematskih izvješća Suda, od kojih su najnovija tematsko izvješće br. 32/2016 „Pomoć EU-a Ukrajini” i br. 30/2016 „Djelotvornost potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu”.

<sup>(28)</sup> Sud nije provjeravao povezane rashodovne stavke ako je doprinos Komisije bio manji od 75 % proračuna za određenu mjeru. U slučajevima u kojima taj doprinos iznosi između 75 % i 90 % proračuna, Sud je potrebu za provjeravanjem povezanih rashodovnih stavki procjenjivao zasebno za svaki pojedinačni slučaj.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

28. U 15 transakcija s više donatora u kojima je primijenjen „teoretski pristup” i 10 transakcija proračunske potpore koje je ispitao Sud nisu postojale pogreške. Ako se iz uzorka obuhvaćenog revizijom izostave te transakcije, procijenjena stopa pogreške iznosi 6,5 %<sup>(29)</sup>.

*Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja*

29. U svakom je godišnjem izvješću od 2012. godine nadalje GU DEVCO izrazio zadržku u pogledu pravilnosti povezanih transakcija. Donesen je akcijski plan za otklanjanje nedostataka u primjeni kontrolnog sustava GU-a DEVCO.

30. U prošlogodišnjem izvješću Suda istaknut je zadovoljavajući napredak u provedbi akcijskog plana za 2015. godinu. Deset je mjera dovršeno, pet ih je djelomično provedeno, a jedna je bila u tijeku.

31. U akcijskom planu GU-a DEVCO za 2016. godinu naglasak je ostao na visokorizičnim područjima: sredstvima kojima neizravno upravljaju međunarodne organizacije i bespovratnim sredstvima pod izravnim upravljanjem. Do ožujka 2018. dovršeno je deset mjera, dvije su djelomično provedene<sup>(30)</sup>, a dvije su bile u tijeku.

32. U akcijski plan za 2017. dodano je šest novih ciljanih mjera. Njihov je cilj, primjerice, smanjiti broj pogrešaka koje proizlaze iz procjena programa te obuhvaćaju i uvođenje izmjena u predložke ugovora za sporazume o delegiranju ovlasti i procjene temeljnih aspekata (tzv. „stupova”) kako bi se uzelo u obzir promjene u novoj Financijskoj uredbi.

33. Okosnicu kontrolnog sustava GU-a DEVCO čine *ex ante* provjere koje se provode prije prihvaćanja rashoda čiji povrat korisnici potražuju. I ove godine učestalost pronađenih pogrešaka, uključujući i one u konačnim potraživanjima nad kojima su provedene *ex ante* vanjske revizije i provjere rashoda, nastavlja upućivati na nedostatke u tim provjerama.

**33.** Revidirani pravilnik za provjeru rashoda donesen je krajem ožujka 2018. i očekuje se da će pridonijeti većoj uspješnosti *ex ante* provjera.

<sup>(29)</sup> Navedena je vrijednost najbolja procjena na temelju reprezentativnog uzorka od 117 transakcija. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 2,8 % i 10,2 % (redom donja i gornja granica pogreške).

<sup>(30)</sup> Informiranje korisnika o mogućnosti da GU DEVCO zatraži detaljnu popratnu dokumentaciju prije odobravanja rashoda; uspostava središnje jedinice za koordinaciju odnosa s međunarodnim organizacijama.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

**Studija o stopi preostale pogreške za 2017. godinu**

34. GU DEVCO proveo je 2017. godine šestu studiju o stopi preostale pogreške kako bi procijenio stopu pogrešaka koje nisu otkrivene unatoč svim provjerama koje je uprava provela da spriječi, otkrije i ispravi pogreške u svim područjima za koja je GU DEVCO nadležan<sup>(31)</sup>. Stopa preostale pogreške koja je procijenjena u sklopu studije drugu je godinu zaredom bila niža od praga značajnosti od 2 % koji je odredila Komisija<sup>(32)</sup>.

35. U godišnjem izvješću o radu GU-a DEVCO za 2017. godinu uklonjen je odjeljak u kojem se upozoravalo na ograničenje studije o stopi preostale pogreške u pogledu opsega ispitivanja postupaka javne nabave, iako navedeno ograničenje i dalje postoji.

36. U studiji o stopi preostale pogreške za 2017. godinu broj transakcija u vezi s kojima nije obavljeno nikakvo dokazno testiranje zbog potpunog oslanjanja na prethodne aktivnosti kontrole bio je mnogo veći (67 % transakcija) nego u ranijim studijama (vidi **okvir 6.**), iako je u priručniku za izračun stope preostale pogreške navedeno da je potpuno oslanjanje na prethodne aktivnosti kontrole moguće „samo u rijetkim okolnostima”<sup>(33)</sup>. Za većinu transakcija povezanih sa stopom preostale pogreške u uzorku koji je pregledao Sud<sup>(34)</sup> došlo se do zaključka da potpuno oslanjanje na prethodne aktivnosti kontrole nije bilo pravilno ili da za to nije postojalo odgovarajuće obrazloženje. Povrh toga, pogreške koje su u prethodnim aktivnostima kontrole otkrivene nisu ekstrapolirane na neispitani statistički skup te se stoga u studiji pretpostavlja da u tom statističkom skupu nema pogrešaka. To utječe na stopu preostale pogreške.

35. Prema mišljenju Komisije, ukazivanje na opseg ispitivanja postupaka nabave kao na glavnu razliku donekle je pretjerano, s obzirom na to da izvođači studije o stopi preostale pogreške ispituju dijelove postupaka javne nabave: ispituju osnovnu popratnu dokumentaciju (kao što su obavijest o javnoj nabavi, izvješća o otvaranju ponuda, izvješća o evaluaciji, odluka o dodjeli itd.), ali metodologijom izračuna stope preostale pogreške nije propisano ponavljanje postupka odabira (ni na razini Komisije ni na razini korisnika). U nekim slučajevima izvođači na temelju stručnog iskustva i analize rizika mogu odlučiti detaljno analizirati postupak javne nabave.

36. Pri provedbi studije o stopi preostale pogreške iz 2017. izvršena je stručna prosudba ako je tumačenje bilo dopušteno ili potrebno.

Na temelju tog iskustva Komisija će razmotriti razvijanje metodologije koja će se oslanjati na prethodne revizije, i ne samo u iznimnim okolnostima u kojima se primjenjuju međunarodni standardi.

<sup>(31)</sup> ERF-ovi i opći proračun EU-a.

<sup>(32)</sup> 2015.: 2,2 %; 2016.: 1,7 % i 2017.: 1,18 %.

<sup>(33)</sup> „DEVCO Residual Error Rate: Instruction Manual for Annual Measurement Exercise” (GU DEVCO – stopa preostale pogreške: priručnik za godišnji postupak izračuna), str. 26.

<sup>(34)</sup> Sud je na temelju obavljenog pregleda zaključio da se od ukupno 41 ispitane transakcije u vezi s njih 26 nije trebalo potpuno osloniti na prethodne aktivnosti kontrole.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

37. Osim znatnog povećanja razine potpunog oslanjanja na prethodne aktivnosti kontrole, Sud je na temelju obavljenog pregleda također utvrdio pogreške i nedosljednosti u pogledu izračuna i ekstrapolacije pojedinačnih pogrešaka. Te su pogreške slične onima na koje je Sud upozorio u godišnjem izvješću o ERF-ovima za 2014. <sup>(35)</sup>

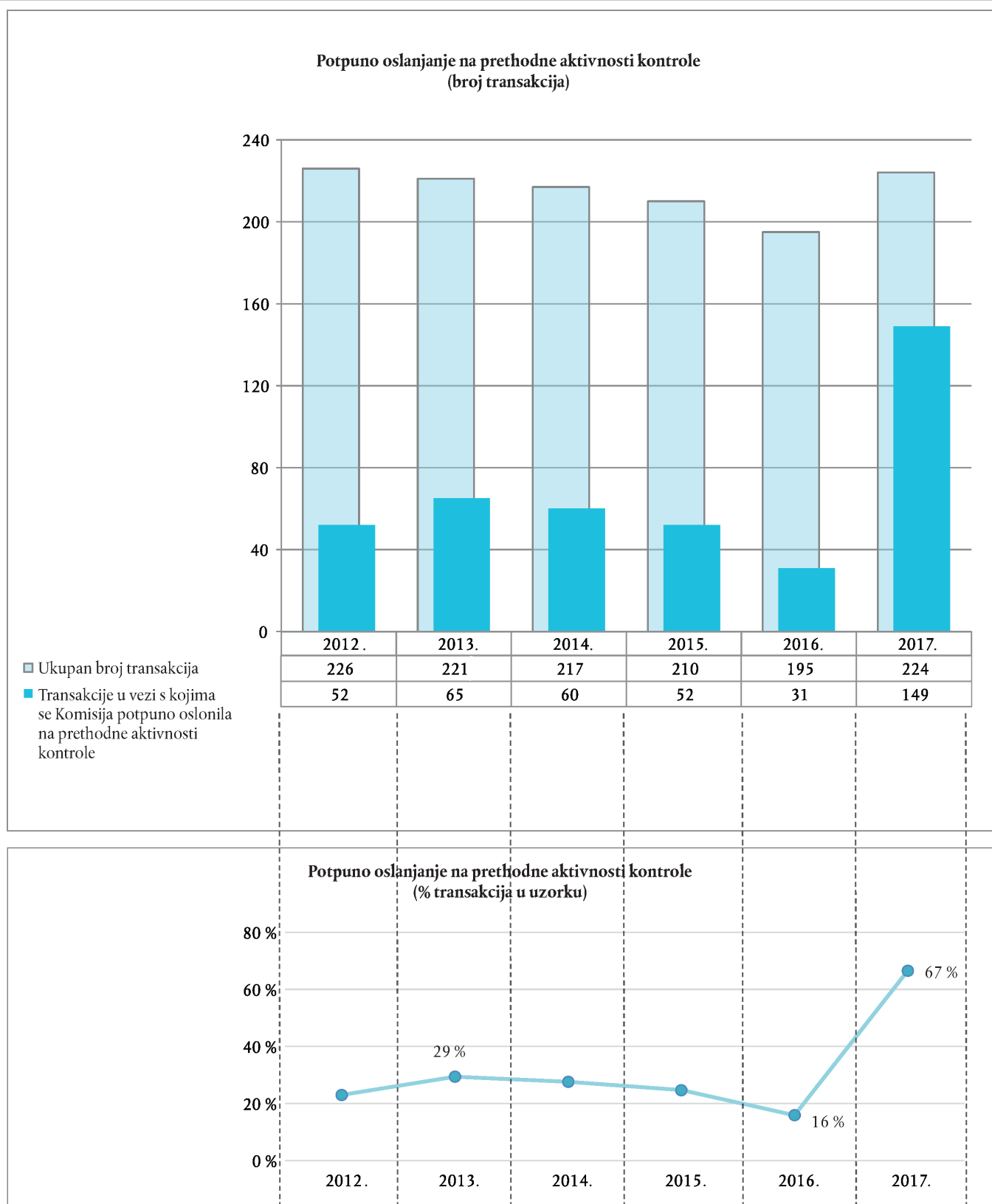
38. Komisija nije na odgovarajući način pratila rad izvođača studije o stopi preostale pogreške te stoga nije mogla spriječiti nastanak problema.

**38.** Radi detaljnog praćenja napretka studije održavani su stručni sastanci. Komisija je izvođaču studije o stopi preostale pogreške dala smjernice u granicama koje su u skladu s njegovom potrebom da ostane neovisan i njegovom stručnom prosudbom. Međutim, Komisija predlaže daljnje poboljšanje praćenja kako bi se pobliže istražili konkretniji aspekti kao što su broj slučajeva u kojima je riječ o potpunom oslanjanju na prethodne aktivnosti kontrole.

<sup>(35)</sup> Vidi odlomak 43. godišnjeg izvješća za 2014. o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (SL C 373, 10.11.2015., str. 289.).



Okvir 6. – Kretanje broja transakcija u vezi s kojima se Komisija potpuno oslonila na prethodne aktivnosti kontrole, 2012. – 2017.



Transakcije u vezi s kojima se Komisija potpuno oslonila na prethodne aktivnosti kontrole dosegnule su tijekom 2017. najvišu razinu, i u relativnom (67 %) i u apsolutnom smislu (149 transakcija). Postotak potpunog oslanjanja na prethodne aktivnosti kontrole zabilježio je tijekom 2017. osjetan rast u odnosu na 2016. te je također znatno prešao prethodnu najvišu razinu koja je zabilježena 2013.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

## Pregled godišnjeg izvješća o radu za 2017. godinu

39. Izjava o jamstvu ravnatelja GU-a DEVCO za 2016. godinu sadržavala je dvije zadržske, od kojih se jedna odnosila na bespovratna sredstva pod izravnim i neizravnim upravljanjem, sredstva kojima neizravno upravljaju međunarodne organizacije, razvojne agencije i procjene programa. Zadržskom koja je izražena u izjavi o jamstvu u godišnjem izvješću o radu za 2017.<sup>(36)</sup> obuhvaćena su samo bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem.

40. Ta se zadržska temelji na rezultatima studije o stopi preostale pogreške. Da se pri izradi studije o stopi preostale pogreške primjenjivao jednako oprezan pristup kao i prethodnih godina, ishod studije – a time i izjava o jamstvu – vjerojatno bi bio drukčiji.

41. GU DEVCO procijenio je ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 82,96 milijuna eura<sup>(37)</sup>. Procijenjeno je da će se 13,08 milijuna eura (16 %) od tog iznosa ispraviti provjerama koje će se provesti u sljedećih nekoliko godina<sup>(38)</sup>.

## ZAKLJUČAK I PREPORUKE

## Zaključak

42. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2017. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe i računovodstvenim pravilima koja je usvojio računovodstveni službenik.

40. Zadržska se ne temelji samo na rezultatima ove studije o stopi preostale pogreške. Ona je rezultat analize rizika koja se temelji na jamstvenoj izjavi Europskog revizorskog suda i stopama preostale pogreške za posljednje tri godine. Stoga se ne može zaključiti da bi pristup primijenjen pri provedbi studije o stopi preostale pogreške koju se analizira vjerojatno doveo do drukčijeg rezultata u pogledu zadržski.

Nadalje, zadržska u godišnjem izvješću o radu za 2017. doista se odnosila samo na bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem, dok je prethodnih godina kombinacija stopa pogrešaka i procjena rizika dovela do zadržski u više područja potrošnje sredstava. Međutim, to ne znači da je djelovanje u pogledu kontrole smanjeno. U opisu zadržske objašnjeno je da će se, iako se zadržska odnosi samo na bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem, mjere koje se odnose na druga područja potrošnje sredstava, tj. one iz prethodnih godina, nastaviti.

<sup>(36)</sup> Vidi poglavlje 2.1.5. godišnjeg izvješća o radu za 2017.

<sup>(37)</sup> Najbolja konzervativna procjena iznosa rashoda koji je odobren tijekom predmetne godine, ali ne ispunjava ugovorne i regulatorne odredbe koje se primjenjuju u trenutku izvršenja plaćanja.

<sup>(38)</sup> Vidi godišnje izvješće o radu GU-a DEVCO za 2017. godinu, str. 59.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

## ODGOVORI KOMISIJE

43. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2017. ukupni revizijski dokazi upućuju na sljedeće:

- (a) u prihodima ERF-ova ne postoji značajna stopa pogreške
- (b) u platnim transakcijama ERF-ova postoji značajna stopa pogreške (vidi odlomke 17. – 28.). Ispitivanje transakcija koje je Sud proveo, u koje su uključeni i usklađeni rezultati studije o stopi preostale pogreške, pokazuje da procijenjena stopa pogreške iznosi 4,5 % (vidi **prilog 1.**).

44. Kad je riječ o studiji o stopi preostale pogreške, uzimajući u obzir neoprezniji pristup te narav, važnost i količinu pogrešaka otkrivenih tijekom obavljenog pregleda, Sud je zaključio da se rezultati ovogodišnje studije ne mogu uspoređivati s rezultatima iz prethodnih godina. Utvrđeni nedostaci utječu na rezultate izračuna stope preostale pogreške za 2017. godinu (vidi odlomke 36. – 38.).

45. Proračunski postupak (u koji Europski parlament nije uključen) trenutačno nije usklađen s postupkom utvrđivanja odgovornosti (u koji je Europski parlament djelomično uključen) (vidi odlomak 3. točku (c)). Ako bi se ERF-ovi u budućnosti eventualno uklopili u opći proračun EU-a, ublažili bi se rizici u vezi s tom neusklađenošću (odnosno umjetnim godišnjim postupkom davanja razrješnice za proračun i nepostojanjem proračunskih ovlasti Europskog parlamenta).

### Preporuke

46. U **prilogu 3.** prikazani su nalazi praćenja provedbe četiriju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2014. godinu<sup>(39)</sup>, od kojih je GU DEVCO u potpunosti proveo<sup>(40)</sup> 1., 2. i 4. preporuku. Prema mišljenju Suda, koje se temelji na obavljenom pregledu studije o stopi preostale pogreške za 2017. godinu, 3. preporuka nije provedena (vidi odlomak 37.).

**44.** *Ne može se zaključiti da bi u pogledu stope pogreške drukčiji pristup automatski doveo do drukčijeg rezultata.*

**46.** *Komisija smatra da je preporuka u potpunosti provedena: izdane su nove verzije metodologije i priručnika za izračun stope preostale pogreške u kojima su obrađena pitanja koja je postavio Europski revizorski sud.*

<sup>(39)</sup> Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2014. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je obično bilo dovoljno da Komisija provede njegove preporuke.

<sup>(40)</sup> Cilj je praćenja provedbe preporuka bio provjeriti jesu li uvedene korektivne mjere kao odgovor na preporuke Suda, a ne procijeniti djelotvornost njihove provedbe.

## OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

47. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2017. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće, od 2019. nadalje:

- **1. preporuka:** da pomno prati provedbu studije o stopi preostale pogreške, posebice u pogledu toga da su odluke o potpunom oslanjanju na prethodne aktivnosti kontrole u cijelosti u skladu s metodologijom i opravdane (vidi odlomak 36.)
- **2. preporuka:** da u godišnjem izvješću o radu ponovno navede ograničenja studije o stopi preostale pogreške (vidi odlomak 35.)
- **3. preporuka:** da poduzme odlučne korake kako bi *de facto* zajamčila dosljednu primjenu smjernica za prihvaćanje rashoda kako bi se izbjeglo odobravanje prekomjernih sredstava (vidi **okvir 5.**)
- **4. preporuka:** da poduzme mjere kako bi se zajamčilo da se kao rashodi za transakcije Uzajamnog infrastrukturnog fonda za Afriku prihvaćaju samo nastali troškovi (vidi odlomak 22.)
- **5. preporuka:** da utvrdi ključni pokazatelj uspješnosti za praćenje zastarijevanja predujmova doprinosa uplaćenih u uzajamne fondove (vidi odlomak 10.)
- **6. preporuka:** da u okviru tekućih studija koje se izrađuju nakon isteka Sporazuma iz Cotonoua predloži primjereno rješenje za neusklađenost ERF-ova u pogledu proračunskog postupka i postupka utvrđivanja odgovornosti (vidi odlomak 45.).

## ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija predlaže daljnje poboljšanje praćenja kako bi se pobliže istražili konkretniji aspekti kao što su broj slučajeva u kojima je riječ o potpunom oslanjanju na prethodne aktivnosti kontrole.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija prihvaća preporuku i razmotrit će načine za pojašnjenje i primjenu relevantnih smjernica.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će poduzeti mjere kojima će se spriječiti prihvaćanje procjena navedenih u financijskim izvještajima Zaklade za afričku infrastrukturu kao rashoda.

Komisija ne prihvaća ovu preporuku.

U skladu s računovodstvenim pravilima, doprinosi ERF-a uzajamnim fondovima EU-a prikazani su u godišnjem financijskom izvještaju ERF-a. Prati ih se i kontrolira na godišnjoj razini. Nadalje, razdoblje apsorpcije RAL-a uzajamnih fondova EU-a, koje izravno utječe na zastarijevanje tih doprinosa, prati se u stvarnom vremenu pomoću ključnog pokazatelja uspješnosti br. 4. (apsorpcijska sposobnost RAL-a). Komisija stoga smatra da se zastarijevanje doprinosa ERF-a uzajamnim fondovima EU-a pozorno nadzire i da nije potrebno stvaranje dodatnih ključnih pokazatelja uspješnosti.

Komisija prihvaća preporuku.

Budući da je Komisija već iznijela prijedlog, smatra da je preporuka već provedena.

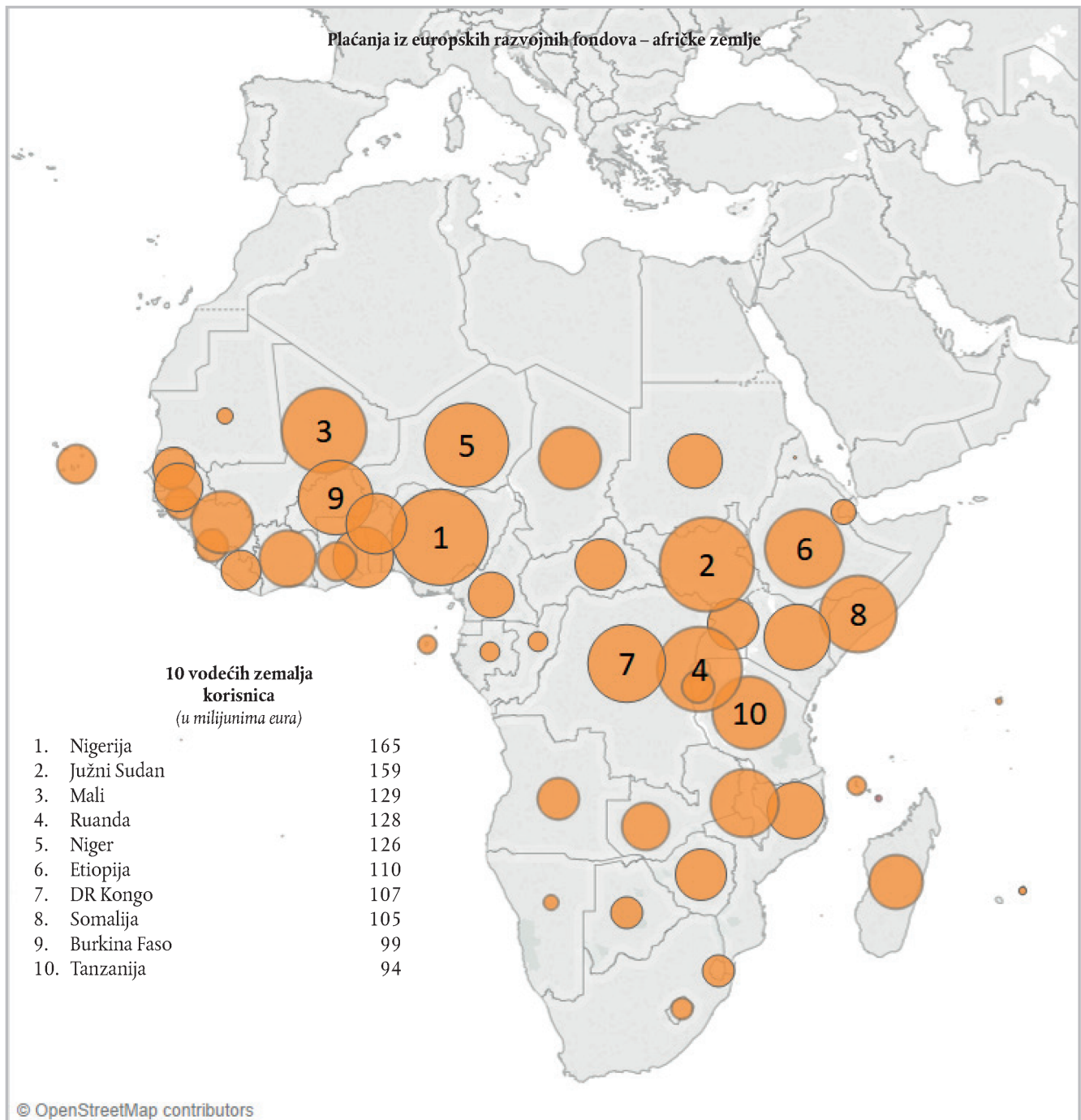
## PRILOG 1.

## REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDOVE

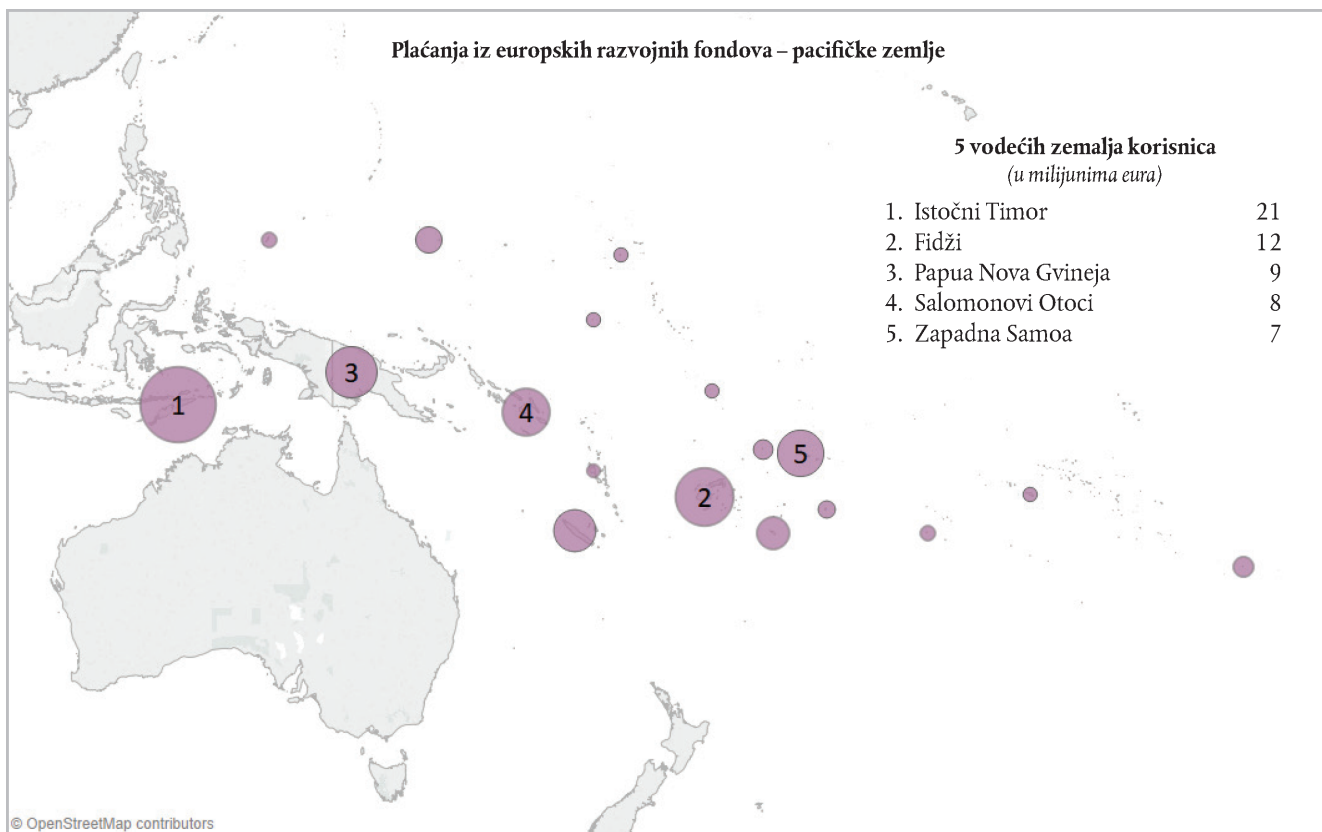
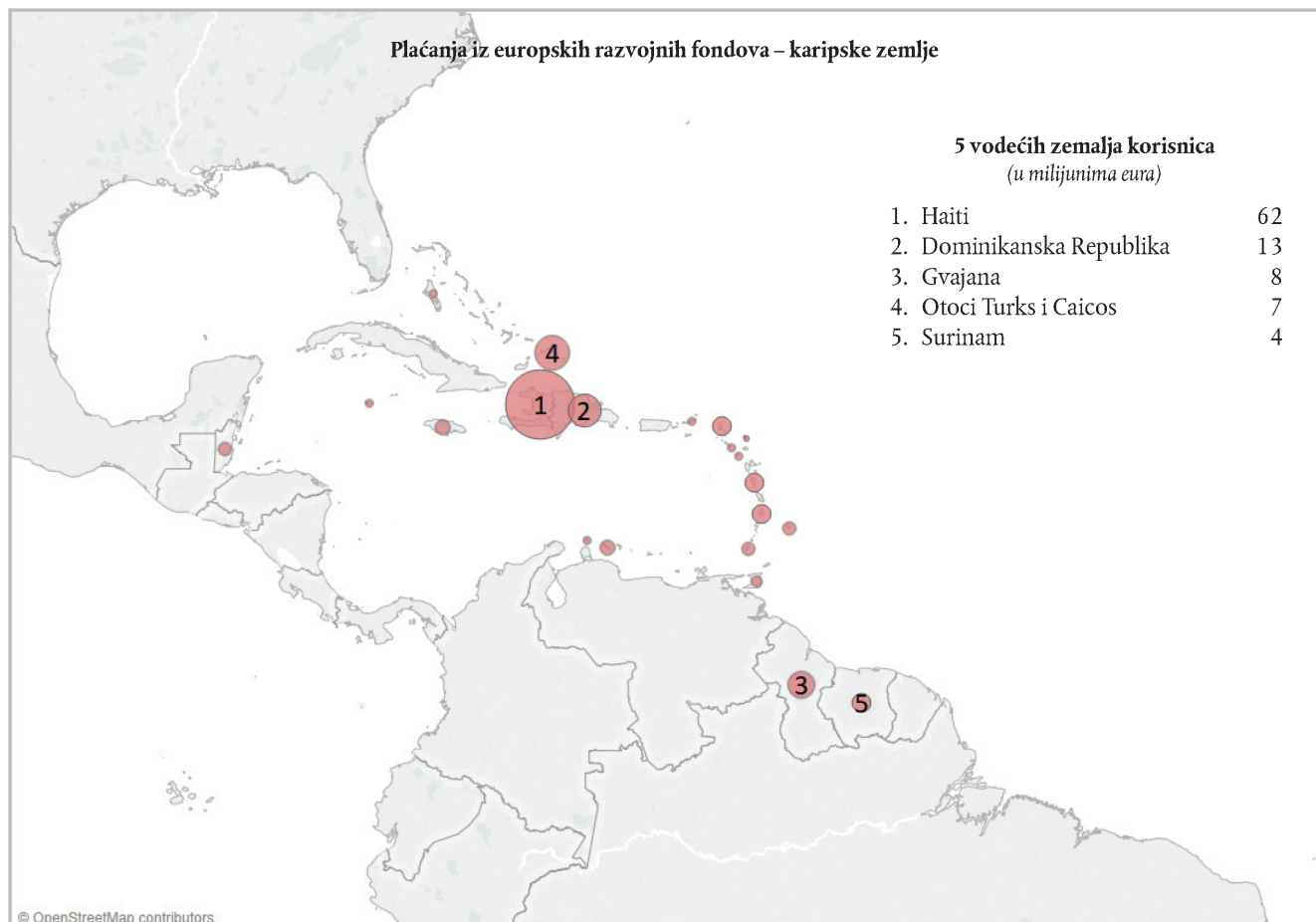
	2017.	2016.
<b>VELIČINA I SASTAV UZORKA</b>		
Ukupan broj transakcija	142	143
<b>PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA</b>		
Procijenjena stopa pogreške	4,5 %	3,3 %
Gornja granica pogreške	7,8 %	
Donja granica pogreške	1,2 %	

## PRILOG 2.

## PLAĆANJA IZ ERF-ova 2017. GODINE PO GLAVNIM REGIJAMA



Izvori: pozadinski zemljovid ©OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2017. godinu.



Izvori: pozadinski zemljovid ©OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2017. godinu.



## PRILOG 3.

## PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDOWE

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2014.	<p><b>1. preporuka:</b> EuropeAid bi trebao uspostaviti i primijeniti postupke unutarnje kontrole kako bi se zajamčilo da se prefinanciranje obračunava na temelju stvarno nastalih rashoda bez pravnih obveza</p>	x						
	<p><b>2. preporuka:</b> EuropeAid bi trebao sustavnije provjeravati da partnerske zemlje upotrebljavaju točan devizni tečaj za konverziju isplata proračunske potpore u nacionalnu valutu</p>	x						
	<p><b>3. preporuka:</b> EuropeAid bi zajedno s izvodačim studije o stopi preostale pogreške trebao zajamčiti da se poduzimaju mjere u pogledu rješavanja problema koje je Sud utvrdio</p>			x				
	<p><b>4. preporuka:</b> EuropeAid bi trebao unaprijediti svoje pokazatelje u pogledu ciljnih vrijednosti prema kojima procjenjuje učinkovitost i isplativost kontrola, svoj troškovni pristup, svoje postupke i upravljacke informacijske sustave radi mjerenja korisnosti kontrola</p>	x						





ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)  
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



**Ured za publikacije Europske unije**  
2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**HR**