



Bruxelles, 27.2.2017.
COM(2017) 120 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM REVIZORSKOM SUDU, VIJEĆU I
EUROPSKOM PARLAMENTU**

Odgovori država članica na godišnje izvješće Europskog revizorskog suda za 2015.

{SWD(2017) 101 final}

SADRŽAJ

1. UVOD	2
2. SAŽETAK ODGOVORÂ DRŽAVA ČLANICA.....	2
2.1. GLAVNI UZROCI POGREŠAKA I MJERE ZA NJIHOVO RJEŠAVANJE	2
2.2. IZVRŠENJE PRORAČUNA EU-A.....	6
2.3. PRAĆENJE PROVEDBE PREPORUKA KOJE JE SUD UPUTIO DRŽAVAMA ČLANICAMA	9
3. ZAKLJUČAK	10
PRILOG I.: KONSOLIDIRANI REZULTATI ZA SVE DRŽAVE ČLANICE KOJI SE ODNOSU NA ZAJEDNIČKU POLJOPRIVREDNU POLITIKU TE GOSPODARSKU, SOCIJALNU I TERITORIJALNU KOHEZIJU	11

1. UVOD

Nakon što je 13. listopada 2016. Europski revizorski sud (Sud) objavio svoje Godišnje izvješće za 2015., Komisija je u skladu s Financijskom uredbom¹ odmah obavijestila države članice o pojedinostima izvješća koje se odnose na upravljanje sredstvima za koja su one odgovorne. Osim toga, države članice bile su pozvane da odgovore na upitnik usmjeren na tri glavne teme:

1. pravilnost transakcija u glavnim rashodovnim područjima EU-a u okviru podijeljenog upravljanja, s posebnim naglaskom na glavnim uzrocima pogrešaka;
2. izvršenje proračuna EU-a, ističući s jedne strane poveznice između prioriteta EU-a u kontekstu strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast i nacionalnih prioriteta te, s druge strane, izvršenje na razini projekata u okviru podijeljenog upravljanja;
3. praćenje provedbe preporuka koje je Sud uputio državama članicama.

Ovo izvješće sadržava sažetak odgovorâ država članica. Popraćeno je radnim dokumentom službi (SWD) u kojem se detaljnije navode odgovori država članica.

2. SAŽETAK ODGOVORÂ DRŽAVA ČLANICA

2.1. GLAVNI UZROCI POGREŠAKA I MJERE ZA NJIHOVO RJEŠAVANJE

Državama članicama dostavljen je popis 19² primjera glavnih uzroka pogrešaka u pogledu zakonitosti i pravilnosti u području rashoda EU-a te je od njih zatraženo da označe razinu njihove relevantnosti koristeći se kategorijama „potpuno relevantno”, „uglavnom relevantno”, „donekle relevantno” i „nije relevantno”. Primjeri se temelje na nalazima Suda i Komisije te na zadržkama koje su izrazile relevantne glavne uprave Komisije u godišnjim izvješćima o radu tijekom dvogodišnjeg razdoblja.

Konsolidirani odgovori koji se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) i kohezijsku politiku sažeti su u **tablici 1.**, u kojoj su navedene četiri tvrdnje koje su države članice najčešće označile kao „potpuno relevantno” odnosno kao „nije relevantno”. Pregled konsolidiranih odgovora država članica prikazan je u **grafikonu 1.** i **grafikonu 2.** u **Prilogu 1.**

¹ Članak 162. stavak 5. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.

² SWD, str. 114.

Tablica 1. – Glavni uzroci pogrešaka u području ZPP-a i kohezijske politike prema odgovorima država članica

Tvrdnje za koje države članice najčešće smatraju da su „ <u>potpuno relevantne</u> ”	Tvrdnje za koje države članice najčešće smatraju da „ <u>nisu relevantne</u> ”
• Tvrdnja 17. „Potreba za više inicijativa kojima je cilj osiguranje istinskog pojednostavnjenja za korisnike i provedbu programa” (15 država članica – BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LU, PT, RO, SE, UK) • Tvrdnja 1. „Količina i složenost pravila i prekomjerno reguliranje” (9 država članica – AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, LU, SE) • Tvrdnja 11. „Potreba za jačanjem svijesti; ciljanom obukom te razvojem i stavljanjem na raspolaganje detaljne metodološke podrške i smjernica za nacionalna i regionalna tijela i krajnje korisnike” (8 država članica – BE, BG, CY, EE, EL, PL, RO, SK) i tvrdnja 18. „Razmjena znanja i iskustava te širenje dobrih praksi na nacionalnoj razini i/ili na razini EU-a u pogledu rješavanja raširenih slabosti/nedostataka/pogrešaka” (8 država članica – BE, CY, EL, LU, PT, RO, SK, UK), <u>pri čemu obje tvrdnje imaju isti ponder</u> • Tvrdnja 12. „Potreba za povećanjem i poboljšanjem resursa i jačanjem administrativnih kapaciteta” (6 država članica – ES, HR, IT, PT, RO, SK)	• Tvrdnja 2. „Nepravilno prenošenje primjenjivog zakonodavstva EU-a u nacionalne zakone” (24 države članice – BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • Tvrdnja 10. „Neučinkovit mehanizam sankcioniranja neusklađenosti ili niska stopa sankcioniranja neusklađenosti” (21 država članica – AT, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • Tvrdnja 7. „Nedostatna kvaliteta i ažuriranost sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS)” (17 država članica – BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK) • Tvrdnja 16. „Nedovoljno uvođenje promjena s pomoću novih pravnih i/ili regulatornih i/ili postupovnih okvira koje bi mogle imati bitan učinak na uzroke pogrešaka” (16 država članica – AT, BG, CY, DE, DK, EL, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, RO, SE, SK).

Izvršena je i dodatna analiza po glavnim područjima rashoda EU-a, kojom su potvrđeni trendovi iz konsolidiranih odgovora, osim u pogledu sljedećega:

- Za ZPP i kohezijsku politiku, u pogledu glavnih uzroka pogrešaka države članice na vrhu ljestvice u kategoriji „potpuno relevantno” navele su i dostatno znanje o primjeni pravila o nabavi ili pravila o državnim potporama te, samo za ZPP, složena pravila o prihvatljivosti.
- Za kohezijsku politiku, u pogledu glavnih uzroka pogrešaka države članice na vrhu ljestvice u kategoriji „nije relevantno” navele su i bolju upotrebu informacija za otkrivanje i ispravljanje pogrešaka.

Države članice navele su primjere mjera za rješavanje glavnih uzroka pogrešaka:

i. Pojednostavnjenje pravila

Nekoliko država članica, na primjer DE, EL, FR, HR, HU, PT, SE, UK, smatralo je da su neki od glavnih uzroka visokih rizika i pogrešaka u području rashoda EU-a složena pravila, sve veća količina propisa i sudske prakse, pravne i revizijske razlike pri tumačenju različitih pravnih odredaba i pravila, prekomjerna revizijska dokumentacija i administrativno opterećenje, potrebe povezane s jačanjem administrativnih kapaciteta te poteškoće pri primjeni izuzeća od općih pravnih odredaba ili pravila.

Države članice, na primjer CZ, DE, DK, FI, FR, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SI, SK, UK, navele su da radi popravljivanja stanja nastavljaju ulagati napore u pojednostavnjenje pravila, primjerice svođenjem nacionalnih pravila o prihvatljivosti na potrebni minimum te izbjegavanjem prekomjernog reguliranja pri prenošenju propisa EU-a, upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, bespovratnim sredstvima u obliku jednokratnog iznosa, upotrebom neizravnih

troškova ili jediničnih troškova ili prosječnih troškova, uvođenjem standardne stope za neizravne troškove ili fiksnih stopa predviđenih pravnim okvirom i povezanim delegiranim aktima.

Primjer je dala Njemačka³, koja je u odgovoru navela da je „za operativni program ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. na saveznoj razini sustav nadoknade troškova za pet smjernica o potporama uspješno pojednostavnjen tako da se pojedinačno nadoknađuju samo troškovi za osoblje i honorari. Sve ostale stavke troškova, kao što su neizravni administrativni i materijalni troškovi, sada se nadoknađuju primjenom fiksne stope, uz troškove za osoblje i honorare koji se nadoknađuju pojedinačno. Za troškove koji se nadoknađuju primjenom fiksne stope nisu potrebni nikakvi popratni dokumenti”.

Vrijedi napomenuti da, ukupno gledajući, države članice smatraju mjere pojednostavnjenja pozitivnim iskustvom i dobrom praksom.

Države članice stekle su praktično iskustvo u iskorištavanju mogućnosti pojednostavnjenja. Međutim, potrebno je daljnje pojednostavnjenje, posebno u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja i učinkovitosti kontrola uz razumne troškove.

ii. Daljnje poboljšanje sustava i promicanje dobrih praksi

Države članice nastavljaju ulagati napore u poboljšanje sustava upravljanja europskim strukturnim i investicijskim fondovima usmjeravajući se na preventivne mjere i dobre prakse u širokom nizu područja, kao što su:

- izrada plana provedbe u području nabave, osnivanje posebnog tima za nabavu koji će pružati savjete te uspostava informacijskih sustava za javnu nabavu;
- provedba provjera upravljanja i revizija sustava (posebno u pogledu pravila o javnoj nabavi i o državnim potporama) prije plaćanja rashoda EU-a i/ili prije konačnog plaćanja, ako i kad je to moguće;
- provedba akcijskih planova, posebno u pogledu prekida rokova plaćanja i suspenzija plaćanja, namijenjenih rješavanju uzroka pogrešaka, slabosti u sustavima upravljanja i kontrole te nedostataka povezanih s rashodima EU-a;
- održavanje sastanaka s korisnicima, dionicima i lokalnim tijelima koji su glavni primatelji bespovratnih sredstava i sredstava EU-a kako bi se raspravljalo o pitanjima od zajedničkog interesa koja se odnose na prihvatljivost, nabavu, državne potpore i ostalo, te izrada studija slučaja najboljih praksi.

Ex ante uvjeti u području javne nabave i državnih potpora bili su korisni u pogledu uspostavljanja preventivnih mjera i poboljšanja sustava za programsko razdoblje 2014. – 2020.

Države članice zalažu se za osiguranje učinkovitog funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole. Međutim, postoji dodatna potreba za većim znanjem i stručnošću, boljom razmjenom iskustava i širenjem dobrih praksi na razini EU-a i nacionalnoj razini.

iii. Jačanje preventivnog i korektivnog kapaciteta

Nekoliko je država članica (npr. AT, BE, CY, LU, IE, PL, PT, SK) istaknulo važnost proaktivnih preventivnih mjera, mjera za otkrivanje i korektivnih mjera u ZPP-u i kohezijskoj politici, s posebnim naglaskom na, primjerice, trajnom osposobljavanju, sveobuhvatnim smjernicama i detaljnim kontrolnim popisima te uklanjanju uvjeta koje je teško ispuniti ili provjeriti. Ostale mjere uključuju održavanje sastanaka između nadležnih nacionalnih i regionalnih tijela te

³ SWD, str. 250.

promotora i dionika projekata EU-a (posebno radi razgovora o upravljanju europskim strukturnim i investicijskim fondovima i njihovu funkcioniranju, pravilima o prihvatljivosti itd.), kao i sustav procjene rizika kojim se omogućuje usmjeravanje provjera na rizične kategorije rashoda. Kad je riječ o investicijskim mjerama, navodi se i nova računalna unakrsna provjera tekućih plaćanja i plaćanja koja su već izvršena, kao i pojačana unakrsna provjera zemljopisnih podataka navedenih u zahtjevu za potporu i podataka prikupljenih tijekom terenskih posjeta.

Nekoliko je država članica, na primjer CZ, LT, LV, NL, RO, SI, spomenulo, u kontekstu ZPP-a, provedbu akcijskih planova za uklanjanje pogrešaka, koji se redovito dostavljaju Komisiji. Francuska je naglasila da se akcijskim planovima za EFJP i EPFRR pridonijelo upravljanju određenim rizicima i glavnim uzrocima pogrešaka.

Neke su države članice naglasile poboljšanja svojeg preventivnog kapaciteta koja su bila prilagođena programskom razdoblju 2014. – 2020. Na primjer, Poljska⁴ je navela da je u pogledu kohezije „Europska komisija provodila mehanizam prikazivanja godišnjih izvještaja o rashodima, kojima se prilažu izjava o upravljanju i godišnji sažetak završnih revizijskih i inspekcijskih izvješća, što je pridonijelo intenziviranju kontrolnih aktivnosti prije objave rashoda u godišnjim izvještajima”.

Stечene pouke dovele su do jaćanja preventivnog i korektivnog kapaciteta te boljih funkcionalnosti informacijske tehnologije kojima se povećava učinkovitost kontrola.

iv. Analiza rizika

Neke su države članice, na primjer BG, DE, FR, MT, NL, objasnile da su procjena i analiza rizika trajan proces u kojemu bi trebalo uzeti u obzir rezultate raznih kontrola i revizija kako bi se utvrdili glavni uzroci pogrešaka.

Poljska je uputila na⁵ „ex ante procjenu provedenu u pogledu mogućnosti provjere i kontrole posebnih mjera u okviru programâ ruralnog razvoja 2014. – 2020. Uputila je na smjernice Komisije u tom području, „Mogućnost provjere i kontrole mjera: procjena rizika od pogrešaka”. Procjenom su uzete u obzir prakse, iskustva i rezultati kontrola iz prethodnog programskog razdoblja”.

Cipar⁶ je u pogledu kohezije odgovorio da je „razvijena metodologija uzorkovanja kojom se uzima u obzir procjena utvrđenih rizika te omogućuje provedba djelotvornih, preventivnih i razmjernih mjera za borbu protiv prijevara”.

Španjolska⁷ je za ESF navela da je „izrađen sustav za analizu rizika i sprječavanje prijevara, koji se sastoji od instrumenta za samoprocjenu za utvrđivanje i rješavanje rizika u području rashoda EU-a za razdoblje 2014. – 2020.”. Mađarska⁸ je isto tako istaknula da „upravljачka tijela svake godine provode procjenu rizika od prijevara u skladu s odgovarajućim smjernicama Komisije”.

Države članice iznijele su mišljenje da nije moguće izbjeći manje pogreške uz razumne troškove.

Tehnikama analize rizika pridonosi se boljem usmjeravanju kontrola i resursa. Međutim, nije moguće izbjeći manje pogreške uz razumne troškove.

v. Odnos između osnove za plaćanja i procijenjene stope pogreške u rashodima EU-a

⁴ SWD, str. 355.

⁵ SWD, str. 357.

⁶ SWD, str. 189.

⁷ SWD, str. 448.

⁸ SWD, str. 279.

Uvelike se razlikuju odgovori država članica u pogledu postojanja odnosa između osnove za plaćanja (nadoknada troškova i materijalna prava) i stope pogreške u glavnim područjima rashoda EU-a.

Nekoliko država članica prihvatilo je argument da takav odnos postoji. Na primjer, Irska⁹ je istaknula da je „očito da postoji korelacija između osnove za plaćanja i stope pogreške. U slučajevima kada je osnova za plaćanje statičnija, kao na primjer u područjima u kojima se izračuni temelje na materijalnim pravima koja ne podliježu velikim promjenama tijekom vremena, stopa pogreške obično je niža. Međutim, u složenijim programima, kao što su programi koji uključuju podnošenje podataka, na primjer računa i potvrda na temelju kojih će se izvršiti plaćanje, rizik od pogrešaka mnogo je veći. Iskustvo s ESF-om pokazuje da što su složeniji osnova za plaćanje i pravila o plaćanju, to je i veći rizik od pogrešaka povezanih s tim plaćanjima. Međutim, kad je riječ o EFRR-u, stopa pogreške povećava se kad god postoji znatan vremenski razmak između provedbe i ovjeravanja projekta”.

Ostale su države članice iznijele drukčija stajališta za poljoprivredu i kohezijsku politiku. Na primjer, Latvija¹⁰ je navela da „stopa pogreške ovisi o vrsti projekta, a ne o rashodima. Investicijske mjere potpore podrazumijevaju mnogo veći rizik od pogreške nego mjere potpore u obliku izravnih plaćanja / plaćanja po površini jer je provedba investicijskih mjera potpore složena, opsežna i dugotrajna, temelji se na provedbi složenih i detaljnih provjera te zahtijeva velike ljudske resurse”.

Države članice imaju prilično različita mišljenja o mogućim odnosima između osnove za plaćanja (nadoknada troškova i materijalna prava) i stope pogrešaka.

2.2. IZVRŠENJE PRORAČUNA EU-A

Države članice navele su primjere poveznica između prioriteta EU-a u kontekstu strategije Europa 2020. (uključujući Obzor 2020.) i nacionalnih prioriteta. Navele su i mjere poduzete u svrhu ostvarenja sinergija i komplementarnosti između europskih strukturnih i investicijskih fondova i nacionalnih programa. Konačno, u odgovorima država članica poseban je naglasak stavljen na poveznice između političkih prioriteta EU-a i projekata koji se financiraju sredstvima EU-a, kao i na povezane sustave i praćenje usmjerene na rezultate.

i. *Povezivanje političkih prioriteta EU-a i nacionalnih prioriteta*

Nekoliko država članica, primjerice CY, CZ, EL, FR, HU, IE, LU, MT, PT, PL, SI, SK, UK, objasnilo je da se u sporazumima o partnerstvu navode razvojne potrebe svake zemlje te sažeto izlažu glavni rezultati koji se očekuju za svaki odabrani tematski cilj (u koji su pretočeni ciljevi strategije Europa 2020.), kako je propisano zakonodavstvom EU-a. Tim se sporazumima isto tako resursi usmjeravaju na ograničen broj područja politika kojima se pridonosi ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. To se usmjeravanje osigurava popisom od jedanaest tematskih ciljeva u koje su izravno pretočeni ciljevi strategije Europa 2020. Time se osigurava usmjeravanje financijskih sredstava na ključne teme povezane s rastom te se tako postiže najveći mogući učinak ulaganja EU-a.

Velik broj država članica, uključujući CZ, CY, DE, DK, EL, FR, HU, IE, LT, RO, SI, dao je detaljnije odgovore o programima i postignućima u području istraživanja i razvoja, kao i o poveznicama između prioriteta EU-a i nacionalnih prioriteta te odgovarajućoj usklađenosti s Obzorom 2020.

⁹ SWD, str. 290.

¹⁰ SWD, str. 304.

Na primjer, Irska¹¹ je istaknula da su „nacionalni prioriteti u području istraživanja i inovacija utvrđeni programom određivanja prioriteta u području istraživanja za petogodišnje razdoblje 2013. – 2017. Strategija određivanja prioriteta u području razvoja izrađivala se u razdoblju 2011. – 2012. te su na nju snažno utjecale nove teme i struktura Obzora 2020. Stoga su nacionalni programi i programi EU-a u velikoj mjeri usklađeni”.

Države članice navele su i primjere sinergija između programa EU-a i nacionalnih programa. Na primjer, Cipar¹² je naveo da se „bolja koordinacija i najveća moguća sinergija između svih fondova postiže uglavnom radom Upravljačkog odbora za planiranje i strateško praćenje. Sinergije i komplementarnosti između europskih strukturnih i investicijskih fondova i nacionalnih programa postižu se jer su sve mjere za koje se primaju financijska sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova ili iz nacionalnih izvora financiranja dio sektorskih nacionalnih strategija (npr. digitalne strategije, strategije gospodarenja otpadom, strategije za prilagodbu klimatskim promjenama itd.)”.

Države članice zalažu se za sve veću usredotočenost na povezivanje političkih prioriteta EU-a, kao što su Europa 2020. i Obzor 2020., i nacionalnih prioriteta.

ii. Povezivanje projekata koji se financiraju sredstvima EU-a i političkih prioriteta EU-a

Nekoliko država članica, na primjer DE, PT, UK, napomenulo je da se regulatornim okvirom EU-a za programsko razdoblje 2014. – 2020. zahtijeva povezanost između prioriteta EU-a i upotrebe sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Ciljevi su utvrđeni sporazumima o partnerstvu i odgovarajućim operativnim programima za svaki europski strukturni i investicijski fond. Države članice, na primjer Portugal, navode i doprinose nekih tematskih područja, kao što su istraživanje i razvoj, zapošljavanje i socijalna uključenost, prioritetima EU-a.

Njemačka¹³ je posebno istaknula da je „polazište strategije za svaki operativni program EFRR-a povećanje doprinosa saveznih pokrajina pametnom, održivom i uključivom rastu u Europi te rješavanje zajedničkih problema povezanih s potporom iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Tematski ciljevi i prioriteti ulaganja koje je odredila svaka pokrajina već su povezani sa strategijom Europa 2020. Pokazatelji ostvarenja uvedeni su na razini projekta. Budući da je svaka prioritetna os, a time i svaka mjera dio sustava procjene / mjerenja uspješnosti kojim se osigurava postizanje posebnih ciljnih vrijednosti, kao što su pokazatelji rezultata, postoji automatska povezanost s ciljevima strategije Europa 2020. To je (u osnovi) razlog zbog kojeg nije uspostavljen / neće biti uspostavljen dodatni sustav mjerenja”.

Rumunjska¹⁴ je odgovorila da su „operativni programi koji se financiraju sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. izrađeni uglavnom uzimajući u obzir ciljeve strategije Europa 2020., preporuke po državama članicama i odgovarajuće europske sektorske strategije.”

Politički prioriteti EU-a, kao što je strategija Europa 2020., povezani su s projektima koji se financiraju sredstvima EU-a uglavnom putem okvira uspješnosti utvrđenog sporazumima o partnerstvu i operativnim programima.

¹¹ SWD, str. 290.

¹² SWD, str. 191.

¹³ SWD, str. 253.

¹⁴ SWD, str. 402.

iii. **Sustav usmjeren na rezultate za projekte koji se financiraju sredstvima EU-a**

Nekoliko država članica, na primjer AT, DE, IE, FR, LU, SI, SK, UK, navelo je da se usmjerenost programa i projekata na rezultate utvrđuje u skladu s pravnim zahtjevima za razdoblje 2014. – 2020. Upućuju na utvrđivanje čvrste logike intervencije za svako osmišljavanje programa kojom se posebni ciljevi koje treba ostvariti povezuju s pokazateljima (financijski pokazatelji, pokazatelji ostvarenja, pokazatelji rezultata), uz polazne vrijednosti, ključne etape i ciljne vrijednosti. Međutim, osiguravanje dosljednosti u pogledu terminologije koja se odnosi na uspješnost i dalje je izazov.

Države članice izražavaju različita mišljenja o korisnosti utvrđivanja ciljeva na svim razinama provedbe. Na primjer, Češka¹⁵ je navela da su „u kontekstu programiranja za svaki posebni cilj utvrđeni pokazatelji kako bi se osigurala mjerljivost ostvarenja i povezanih rezultata koji se izravno odnose na ciljeve programa” te da se „općenito, međutim, radije u prvom redu usmjeravamo na povezanost između kvantificiranih pokazatelja i pokazatelja rezultata, a ne na praćenje pokazatelja rezultata na razini projekata. Zbog prirode pokazatelja rezultata često ih je vrlo teško detaljno pratiti i ocijeniti”.

Austrija¹⁶ je odgovorila da kod poljoprivrede „postoji poveznica s nacionalnim odredbama te da bi povezanost na razini projekta, međutim, uključivala povećanje birokracije”.

Njemačka¹⁷ je objasnila da se „postizanje ciljeva mjeri skupom pokazatelja, i to tako da se na razini projekta primjenjuju pokazatelji ostvarenja, a na razini programa pokazatelji rezultata. Na razni projekta ne utvrđuju se pokazatelji rezultata (u skladu s odgovarajućim pravnim osnovama). Pokazatelji rezultata upućuju na sve promjene stanja i njima se redovito mjeri relativni udio. To nije moguće izvesti za pojedinačne projekte. Pretpostavlja se da je potreban određen broj projekata prije nego što promjene postanu vidljive te se mogu izmjeriti. Zbog toga se klasični pokazatelji rezultata procjenjuju samo na razini programa.”

Način razmišljanja država članica sve se više usmjerava na rezultate u skladu s njihovim nastojanjima za uvođenjem okvira uspješnosti. Time se osigurava da programi i projekti EU-a imaju učinak na mnoge različite načine i na mnogim razinama. Međutim, osiguravanje dosljednosti u pogledu terminologije koja se odnosi na uspješnost i dalje je izazov.

iv. **Okvir za praćenje**

Ukupno gledajući, države članice stavljaju praćenje sustava usmjerenih na rezultate u širu perspektivu, upućujući na *ex ante* evaluacije koje se provode radi pripremanja sporazuma o partnerstvu i operativnih programa i/ili na druge evaluacije, studije i procjene učinka predviđene za razdoblje 2014. – 2020. U svojim odgovorima upućuju i na različite tekuće i redovite procjene i trajno praćenje ostvarenja općih i posebnih ciljeva, (zajedničke) pokazatelje ostvarenja i pokazatelje rezultata. Neke su države članice (primjerice DE, FR, PL) navele i utvrđivanje ciljnih vrijednosti i ključnih etapa za 2023.

Konkretno, nekoliko država članica uputilo je na neke regulatorne odredbe kojima bi se pojačala pouzdanost podataka za praćenje ispunjavanja ciljeva politike u razdoblju 2014. – 2020., kao što su obvezna upotreba zajedničkih pokazatelja s polaznim vrijednostima, ključnim etapama i ciljnim vrijednostima te jedinstveni mjerni standardi koji bi se primjenjivali diljem EU-a.

¹⁵ SWD, str. 204.

¹⁶ SWD, str. 124.

¹⁷ SWD, str. 254.

Belgija¹⁸ je odgovorila da je „cilj sustava praćenja operativnog programa „Valonija-2020.EU” praćenje ostvarivanja ciljeva i postizanja ciljnih vrijednosti utvrđenih pokazatelja. Osim toga, utvrđene su ključne etape kako bi se pratio napredak u pogledu ostvarivanja rezultata koji će dovesti do postizanja ciljeva. Konačno, planom evaluacije programa Valonija, koji je odobrio odbor za praćenje 11. prosinca 2015., predviđa se provedba evaluacija radi procjene ostvarivanja ciljeva po osima (s posebnim naglaskom na zapošljavanju)”.

Francuska¹⁹ je navela da će se „za EFRR ostvarenja pratiti na razini projekta, a da će se rezultati pratiti na makrorazini u odnosu na posebne ciljeve koje bi trebalo ostvariti. Propisima nije predviđeno praćenje pokazatelja rezultata na razini projekta. Za ESF ostvarenja i rezultati pratit će se na razini projekta”.

Konačno, iz organizacijske perspektive može se navesti primjer iz Mađarske²⁰ koji uključuje „radnu skupinu za praćenje i evaluaciju koja prati pokazatelje, indekse politika i horizontalne zahtjeve utvrđene sustavom za praćenje i informacije, kao i središnju jedinicu za praćenje koja, među ostalim, svakog mjeseca u suradnji s upravljačkim tijelima prati pokazatelje uspješnosti”.

Države članice razmatraju na koji način pratiti napredak u ostvarivanju ciljeva i rezultata financiranja sredstvima EU-a u kratkoročnoj, srednjoročnoj i dugoročnoj perspektivi.

2.3. PRAĆENJE PROVEDBE PREPORUKA KOJE JE SUD UPUTIO DRŽAVAMA ČLANICAMA

Države članice gotovo su jednoglasno odgovorile da su uspostavile sustave za praćenje provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim godišnjim i tematskim izvješćima. Neke su države članice objasnile da preporuke Suda i Komisije prate tijela nadležna za upravljanje fondovima EU-a, uključujući tijela za ovjeravanje i revizijska tijela. Međutim, postupci praćenja razlikuju se:

Danska²¹ je za EPFRR/EFJP navela da „od 2012. Danska agencija za poljoprivredu i ribarstvo sustavno prati provedbu preporuka iz revizija. Upravu se svakog tromjesečja obavješćuje o razvoju događaja i ona može poduzeti odgovarajuće mjere. Odgovarajućim se odjelima isto tako u svrhu informiranja dostavljaju izvješća, posebna izvješća itd., čak i ako ne sadržavaju posebne preporuke za Dansku”.

Njemačka, Irska i Luksemburg naveli su da se provedba preporuka Suda prati i u okviru različitih foruma na razini EU-a koje organizira Komisija ili tijekom strukturiranih bilateralnih sastanaka s Komisijom. Luksemburg i Švedska naveli su da se izvješćima Suda i povezanim zaključcima Vijeća bave radne skupine Vijeća.

Portugal²² je odgovorio da se „trenutačno razvija informacijski sustav. Sadržavat će sve informacije o provjerama/revizijama povezanim s fondovima te rezultatima tih provjera i revizija. Sustav će se upotrebljavati za praćenje provedbe svih preporuka te za ispravljanje otkrivenih pogrešaka”.

U pogledu transverznog praćenja provedbe na nacionalnoj razini Njemačka²³ je navela da „relevantna savezna i regionalna tijela redovito raspravljaju o najčešćim izvorima pogrešaka te o

¹⁸ SWD, str. 132–133.

¹⁹ SWD, str. 245.

²⁰ SWD, str. 283–284.

²¹ SWD, str. 215.

²² SWD, str. 386.

²³ SWD, str. 255.

moogućim načinima njihova ispravljanja. To uključuje i osnivanje posebnih saveznih i regionalnih radnih skupina koje se bave nalazima Europskog revizorskog suda koji su po svojoj prirodi sustavni i transregionalni (npr. stručna skupina revizijskog tijela za ESIF zadužena za javnu nabavu i državne potpore)”.

Konačno, Austrija²⁴ je navela da se „u načelu u godišnjim i tematskim izvješćima Europskog revizorskog suda ne iznose posebne preporuke za države članice. Nalazi se opisuju u općim crtama i često nisu usmjereni na određenu državu članicu ili na neki konkretni program ili projekt. Zbog toga je praćenje provedbe još teže. U svakom slučaju, kad je riječ o EFRR-u, pojedinačni nalazi utvrđeni tijekom revizija na odgovarajući se način prate”.

Države članice zalažu se za praćenje provedbe preporuka Suda, ali postoje velike razlike u sustavima i postupcima praćenja provedbe.

3. ZAKLJUČAK

Komisija je posvećena nastavku bliske suradnje s državama članicama radi smanjenja stopa pogrešaka, poboljšanja financijskog upravljanja i dodane vrijednosti proračuna EU-a.

Svojim su odgovorima države članice pokazale da su svjesne glavnih uzroka pogrešaka te da će i dalje predano raditi kako bi osigurale učinkovito funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole. Države članice rješavaju glavne uzroke pogrešaka koristeći se različitim mogućnostima pojednostavnjenja i jačanjem svojeg preventivnog i korektivnog kapaciteta, u prvom redu na temelju stečenih pouka te primjenom poboljšanih informacijskih tehnologija, alata za rudarenje podataka i tehnika upravljanja rizicima. Države članice prema potrebi provode i akcijske planove, o kojima redovito izvješćuju Komisiju. *Ex ante* uvjeti, posebno u području javne nabave i državnih potpora, isto su tako upotrijebljeni za uvođenje preventivnih mjera i poboljšanje sustava za programsko razdoblje 2014. – 2020.

Odgovorima je potvrđeno da države članice primjenjuju višegodišnji kontrolni i revizijski ciklus te da se korektivne mjere mogu provoditi do zatvaranja programskog razdoblja. Poljska²⁵ je u tom pogledu naglasila da bi „godišnju stopu pogreške koju je izračunao Revizorski sud trebalo razmatrati u kontekstu višegodišnje prirode intervencija EU-a (uključujući neto financijske ispravke i iznose za koje je osiguran povrat)”. Države članice iznijele su i mišljenje da nije moguće izbjeći manje pogreške uz razumne troškove.

Države članice posvećene su osiguranju poveznice između političkih prioriteta EU-a u pogledu pametnog, održivog i uključivog rasta i nacionalnih prioriteta. Njihovi odgovori pokazuju da uzimaju u obzir prioritete EU-a pri utvrđivanju smjerova nacionalnih politika, upravljanju razvojem te provedbi nacionalnih mjera, npr. u skladu s preporukama po državama članicama.

Ove su godine odgovori pokazali da su politički prioriteti EU-a povezani s projektima koji se financiraju sredstvima EU-a uglavnom putem okvira uspješnosti utvrđenog sporazumima o partnerstvu i operativnim programima koji su dogovoreni između Komisije i država članica. Način razmišljanja država članica sve se više usmjerava na rezultate, što je vidljivo iz toga što ulažu napore i resurse u uvođenje okvira općih ciljeva, posebnih ciljeva te operativnih ciljeva. Time se osigurava da programi i projekti EU-a imaju učinak na mnoge različite načine i na mnogim razinama. Međutim, osiguravanje dosljednosti u pogledu terminologije koja se odnosi na uspješnost i dalje ostaje izazov. Stoga naglasak i dalje treba biti na izvršenju proračuna EU-a.

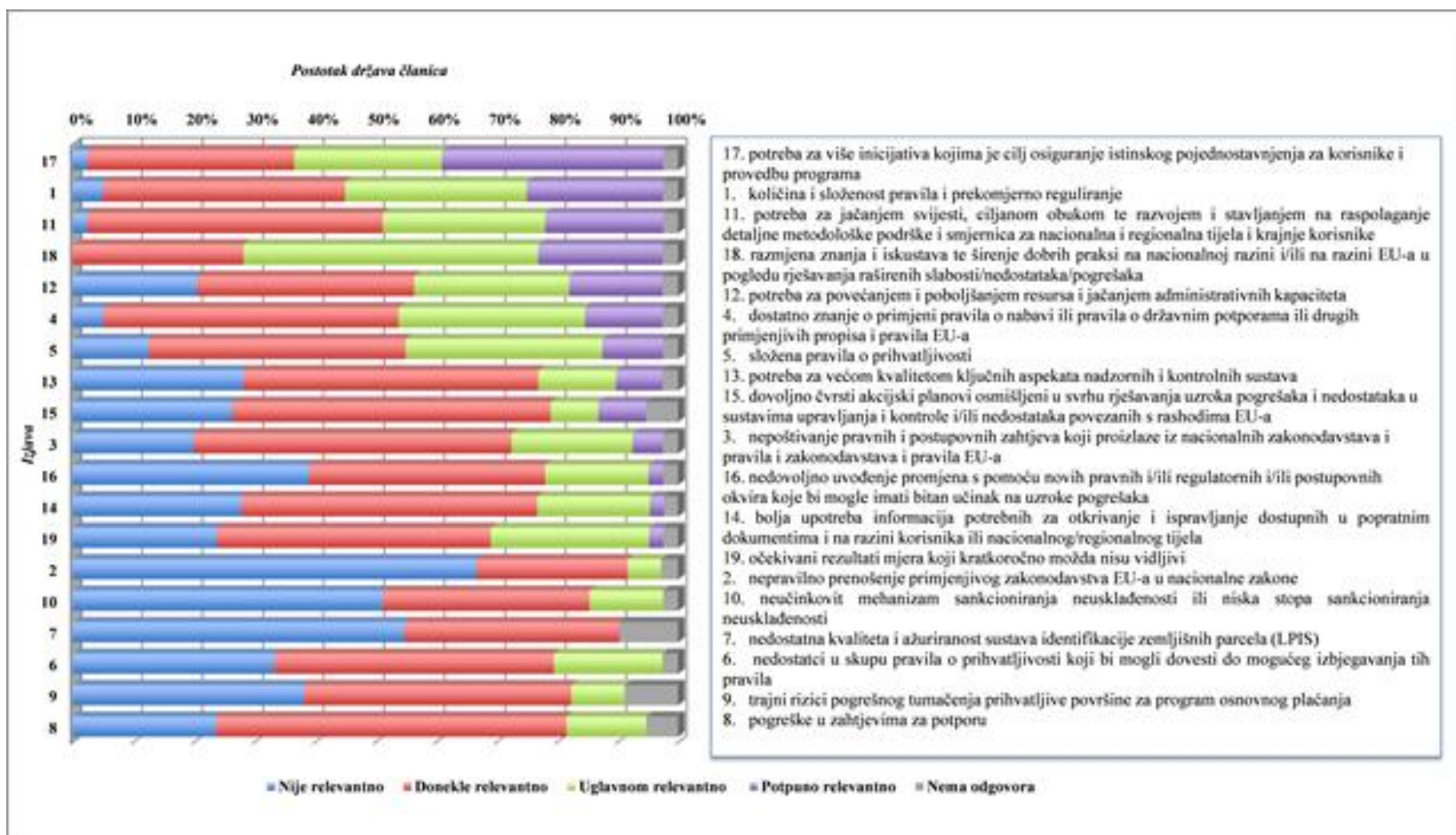
Konačno, države članice zalažu se za praćenje provedbe preporuka Suda, ali postoje velike razlike u sustavima i postupcima praćenja provedbe.

²⁴ SWD, str. 126.

²⁵ SWD, str. 469.

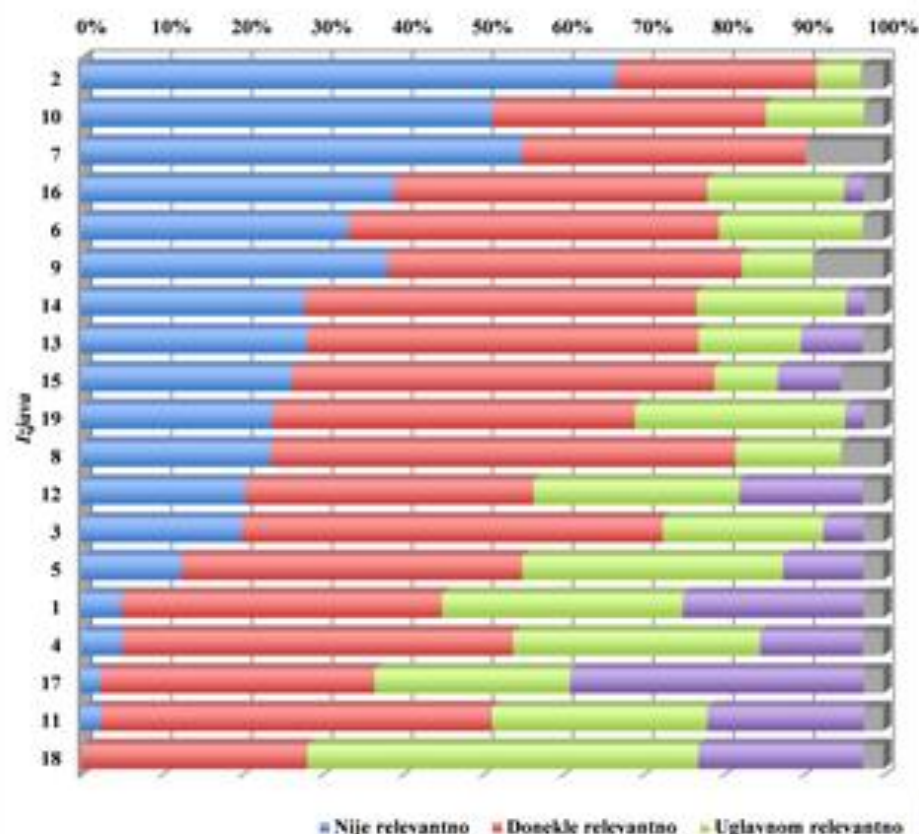
**PRILOG I.: KONSOLIDIRANI REZULTATI ZA SVE DRŽAVE ČLANICE KOJI SE ODNOSI NA ZAJEDNIČKU POLJOPRIVREDNU POLITIKU TE
GOSPODARSKU, SOCIJALNU I TERITORIJALNU KOHEZIJU**

Grafikon 1. – Glavni uzroci u glavnim područjima rashoda EU-a razvrstani prema kategoriji „Potpuno relevantno”



Grafikon 2. – Glavni uzroci u glavnim područjima rashoda EU-a razvrstani prema kategoriji „Nije relevantno”

Postotak država članica



2. nepravilno prenošenje primjenjivog zakonodavstva EU-a u nacionalne zakone
10. neučinkovit mehanizam sankcioniranja neusklađenosti ili niska stopa sankcioniranja neusklađenosti
7. nedostatna kvaliteta i ažurnost sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS)
16. nedovoljno uvođenje promjena s pomoću novih pravnih i/ili regulatornih i/ili postupovnih okvira koje bi mogle imati bitan učinak na uzroke pogrešaka
6. nedostaci u skupu pravila o prihvatljivosti koji bi mogli dovesti do mogućeg izbjegavanja tih pravila
9. trajni rizici pogrešnog tumačenja prihvatljive površine za program osnovnog plaćanja
14. bolja upotreba informacija potrebnih za otkrivanje i ispravljanje dostupnih u popratnim dokumentima i na razini korisnika ili nacionalnog/regionalnog tijela
13. potreba za većom kvalitetom ključnih aspekata nadzornih i kontrolnih sustava
15. dovoljno čvrsti akcijski planovi osmišljeni u svrhu rješavanja uzroka pogrešaka i nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole i/ili nedostataka povezanih s rashodima EU-a
19. očekivani rezultati mjera koji kratkoročno možda nisu vidljivi
8. pogreške u zahtjevima za potporu
12. potreba za povećanjem i poboljšanjem resursa i jačanjem administrativnih kapaciteta
3. nepoštivanje pravnih i postupovnih zahtjeva koji proizlaze iz nacionalnih zakonodavstava i pravila i zakonodavstava i pravila EU-a
5. složena pravila o prihvatljivosti
1. količina i složenost pravila i prekomjerno reguliranje
4. dostatno znanje o primjeni pravila o nabavi ili pravila o državnim potporama ili drugih primjenjivih propisa i pravila EU-a
17. potreba za više inicijativa kojima je cilj osiguranje istinskog pojednostavnjenja za korisnike i provedbu programa
11. potreba za jačanjem svijesti, ciljanom obukom te razvojem i stavljanjem na raspolaganje detaljne metodološke podrške i smjernica za nacionalna i regionalna tijela i krajnje korisnike
18. razmjena znanja i iskustava te širenje dobrih praksi na nacionalnoj razini i/ili na razini EU-a u pogledu rješavanja raširenih slabosti/nedostataka/pogrešaka