

Najčešće nepravilnosti u godišnjim revizijama i budućnost kohezijske politike EU

Mr. sc. Ivana Maletić, članica Suda



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

1. DIO

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Uloga i zadaće
Publikacije
Organizacija rada
Upravljanje nepravilnostima



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Uloga

- Jedna od sedam institucija Europske unije.
- **Neovisni vanjski revizor, „čuvar europskih financija“.**
- **Misija:** zaštititi financijske interese europskih građana i pobrinuti se da građani znaju kako se troši njihov novac.
- Svoju misiju ostvarujemo tako da:
 - upozoravamo na rizike, upućujemo na nedostatke i ističemo primjere dobre prakse, te
 - dajemo smjernice tvorcima politika i zakonodavcima EU-a o tome kako poboljšati upravljanje politikama i programima EU-a.

Zadaće

Uloga i zadaće Suda
propisane su člancima 285., 286. i 287.
Ugovora o funkcioniranju Europske unije
(UFEU)



Ispituje jesu li svi **prihodi** primljeni
i jesu li svi **rashodi** nastali na
zakonit i pravilan način



Ispituje **računovodstvenu dokumentaciju** za sve prihode i
rashode EU-a te njegovih agencija i
decentraliziranih tijela



Ispituje **nove ili ažurirane zakonske akte** sa znatnim
učinkom na financijsko upravljanje



Procjenjuje je li se poštovalo **načelo dobrog financijskog upravljanja**



Pomaže **Europskom parlamentu i Vijeću** u obavljanju nadzora nad
izvršenjem proračuna



Daje **izjavu o jamstvu** u pogledu
pouzdanosti računovodstvene
dokumentacije te zakonitosti i
pravilnosti povezanih transakcija

Europski revizorski sud

Publikacije Suda

- Sud nema pravosudne ovlasti i ne može izricati sankcije.
- Priprema **revizijske dokumente** s preporukama, samoinicijativno ili na zahtjev.
- Izvještava o nepravilnostima upotrebe sredstava EU-a i **upućuje slučajeve** navodne **prijevare** otkrivene tijekom revizije Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) ili Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO).

Godišnja izvješća
(*Annual reports*)

Tematska izvješća
(*Special reports*)

Posebna godišnja
izvješća
(*Specific Annual
reports*)

Mišljenja
(*Opinions*)

Pregledi
(*Reviews*)

Informativni
dokumenti
(*Briefing papers*)

Godišnja izvješća
(*Rapid case reviews*)

Uvodni dokumenti o
reviziji
(*Audit preview*)

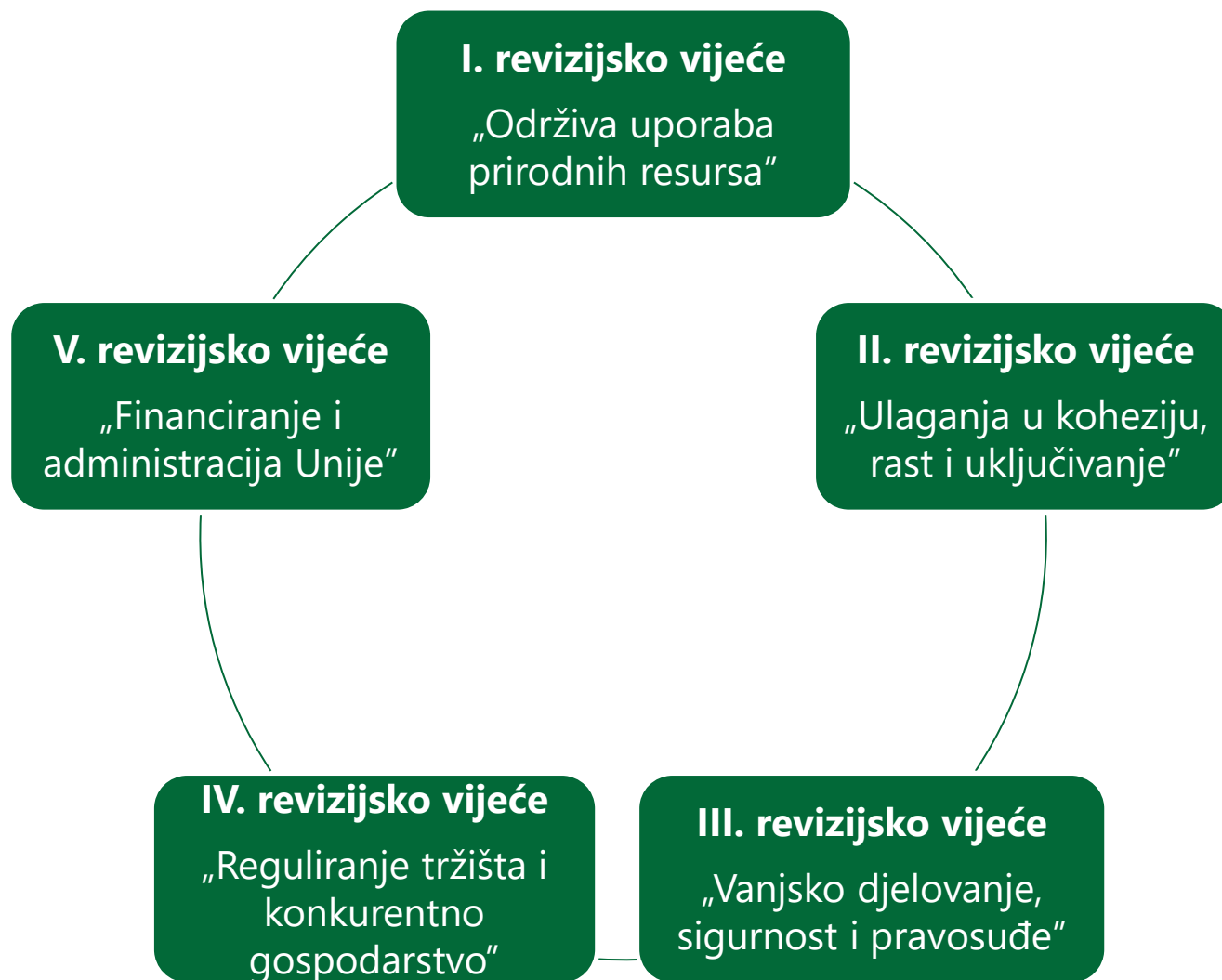
Europski revizorski sud

Organizacija rada

- Sjedište Suda nalazi se u **Luksemburgu**, gdje je trenutno zaposleno oko 900 članova revizijskog, pomoćnog i administrativnog osoblja iz svih država članica EU-a.



Mreža znanja – pet revizijskih vijeća



Europski revizorski sud

Upravljanje nepravilnostima

- Kao vanjski revizor EU-a Sud nema ovlasti za provođenje istraga nad slučajevima u kojima se sumnja na prijevare koje štete financijskim interesima EU-a.
- Sud je dužan prijaviti takve slučajeve nadležnim tijelima, i to u sklopu obveze propisane člankom 287. stavkom 2. UFEU-a:
da **izvješćuje „o svim nepravilnostima”** koje otkrije pri ispitivanju zakonitosti i pravilnosti svih prihoda i rashoda EU-a i dobrog financijskog upravljanja tim prihodima i rashodima.
- Prije nego što započne s provedbom revizije, Sud uzima u obzir rizik od prijevara redovito preispituje svoje postupke.

2. DIO

GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2023.

Opći rezultati
Stope pogreške
Najčešće pogreške



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Izjava o jamstvu koju Sud daje o proračunu EU-a

- Sud svake godine obavlja **reviziju prihoda i rashoda EU-a** kako bi ispitao je li godišnja računovodstvena dokumentacija pouzdana i jesu li povezane prihodovne i rashodovne transakcije **usklađene s pravilima na razini EU-a i država članica**.
- Rashodi se ispituju u trenutku u kojem krajnji primatelji financijskih sredstava EU-a poduzmu određene radnje ili im nastanu određeni troškovi te u kojem Komisija prihvati te rashode.
- Mišljenja Suda temelje se na **dostatnim, primjerenim dokazima** koji su prikupljeni revizijskim ispitivanjima u skladu s međunarodnim revizijskim standardima.
- Godišnje izvješće Suda i druge publikacije Suda čine osnovu za tzv. **discharge proceduru** (postupak davanja razrješnice).

Sadržaj godišnjeg izvješća

Uz svako godišnje izvješće Sud objavljuje i **sažeti prikaz** koji prati njegovu strukturu (engl. *Audit in Brief*).

- Uvod
- Poglavlje 1. – Izjava o jamstvu i popratne informacije
- Poglavlje 2. – Proračunsko i financijsko upravljanje
- Poglavlje 3. – Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a
- Poglavlje 4. – Prihodi
- Poglavlje 5. – Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija
- **Poglavlje 6. – Kohezija, otpornost i vrijednosti**
- Poglavlje 7. – Prirodni resursi i okoliš
- Poglavlje 8. – Migracije i upravljanje granicama, sigurnost i obrana
- Poglavlje 9. – Susjedstvo i svijet
- Poglavlje 10 – Europska javna uprava
- Poglavlje 11. – Mehanizam za oporavak i otpornost
- Izvješće o aktivnostima u okviru 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za 2023.
Odgovori institucija

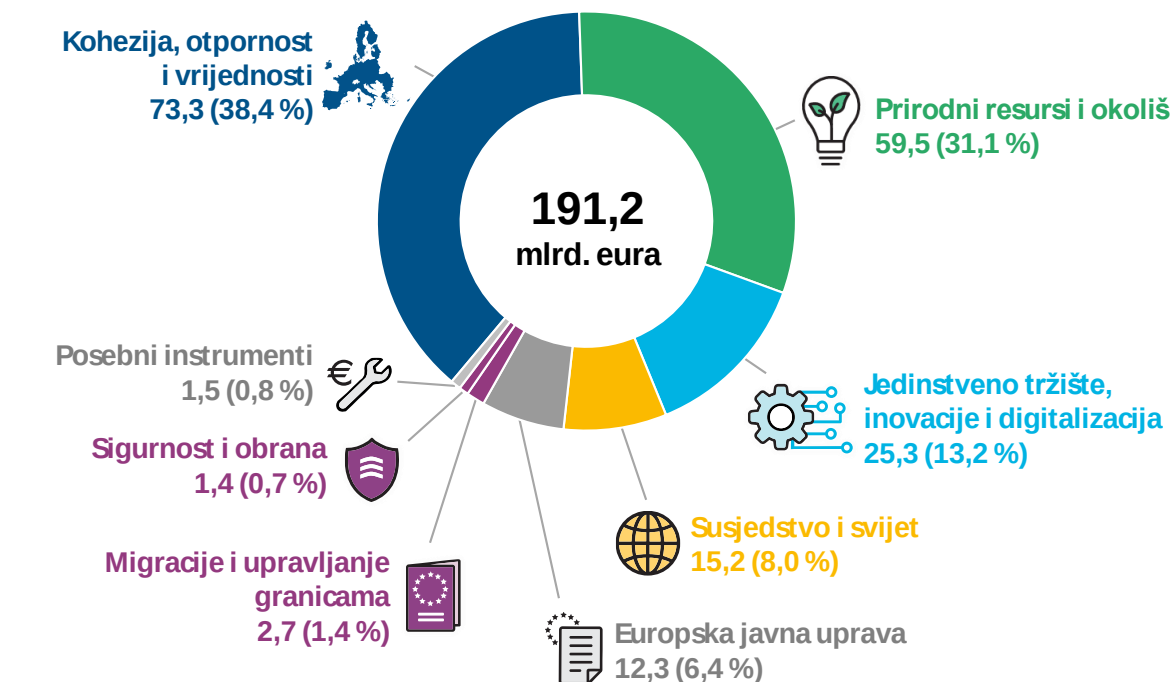
Godišnje izvješće za 2023. – Opći rezultati

- Sud izražava **pozitivno** mišljenje o **pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a za 2023.**
- Sud izražava i **pozitivno** mišljenje o **zakonitosti i pravilnosti prihodovnih transakcija** za 2023.
- Sud iznosi **dva zasebna mišljenja o zakonitosti i pravilnosti rashoda** jer je RRF privremeni instrument koji se primjenjuje i financira na način koji se bitno razlikuje od rashoda iz proračuna EU-a:
 - ✓ **nepovoljno mišljenje** o zakonitosti i pravilnosti **rashoda iz proračuna EU-a**;
 - ukupna procijenjena stopa pogreške iznosila je **5,6 %** (2022. 4,2%, 2021. 3,0 %)
 - procijenjena stopa pogreške kod visokorizičnih rashoda iznosi **7,9 %** (2022. 6%, 2021: 4,7 %);
 - ✓ **uvjetno mišljenje** o zakonitosti i pravilnosti rashoda u okviru **Mehanizma za oporavak i otpornost** (16 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u okviru RRF-a od njih 452 koje je Sud ispitao nije bilo u skladu s uvjetima za plaćanje ili uvjetima prihvatljivosti).

Potrošnja proračunskih sredstava EU-a za 2023., po naslovima VFO-a

Iznos obuhvaćen revizijom: 161,2 mlrd. eura

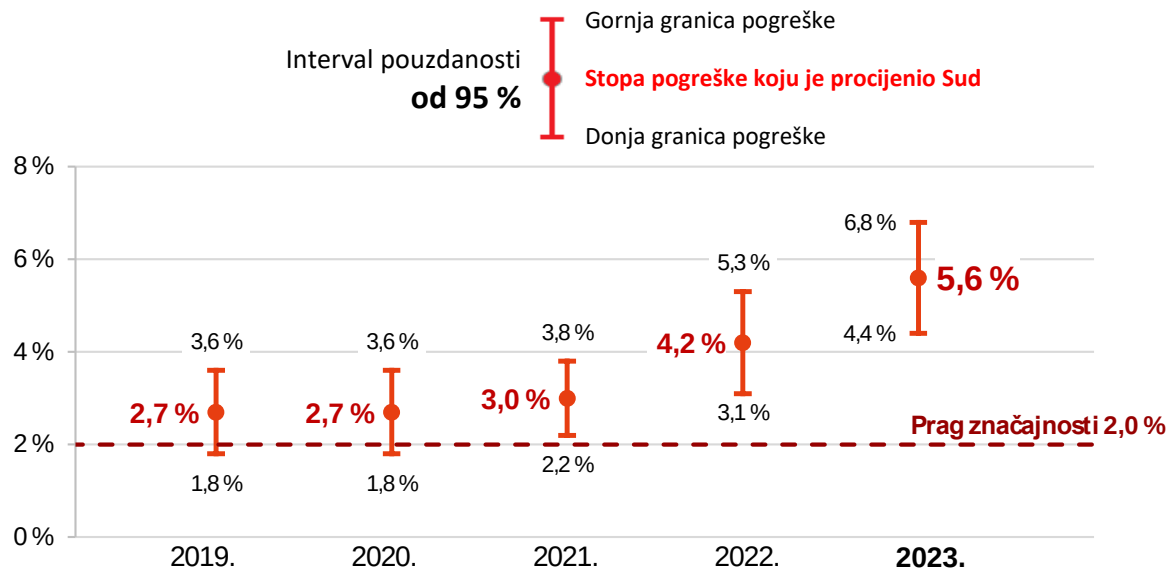
(u milijardama eura)



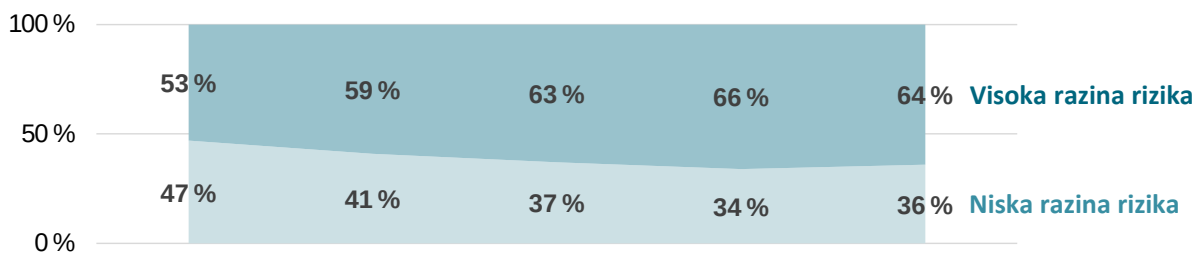
Naslov 1. VFO-a (poglavlje 5.)
Naslov 2. VFO-a (poglavlje 6.)
Naslov 3. VFO-a (poglavlje 7.)
Naslov 4. VFO-a (poglavlje 8.)
Naslov 5. VFO-a (poglavlje 8.)
Naslov 6. VFO-a (poglavlje 9.)
Naslov 7. VFO-a (poglavlje 10.)
Posebni instrumenti

Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija
Kohezija, otpornost i vrijednosti
Prirodni resursi i okoliš
Migracije i upravljanje granicama
Sigurnost i obrana
Susjedstvo i svijet
Europska javna uprava
(izvan VFO-a)

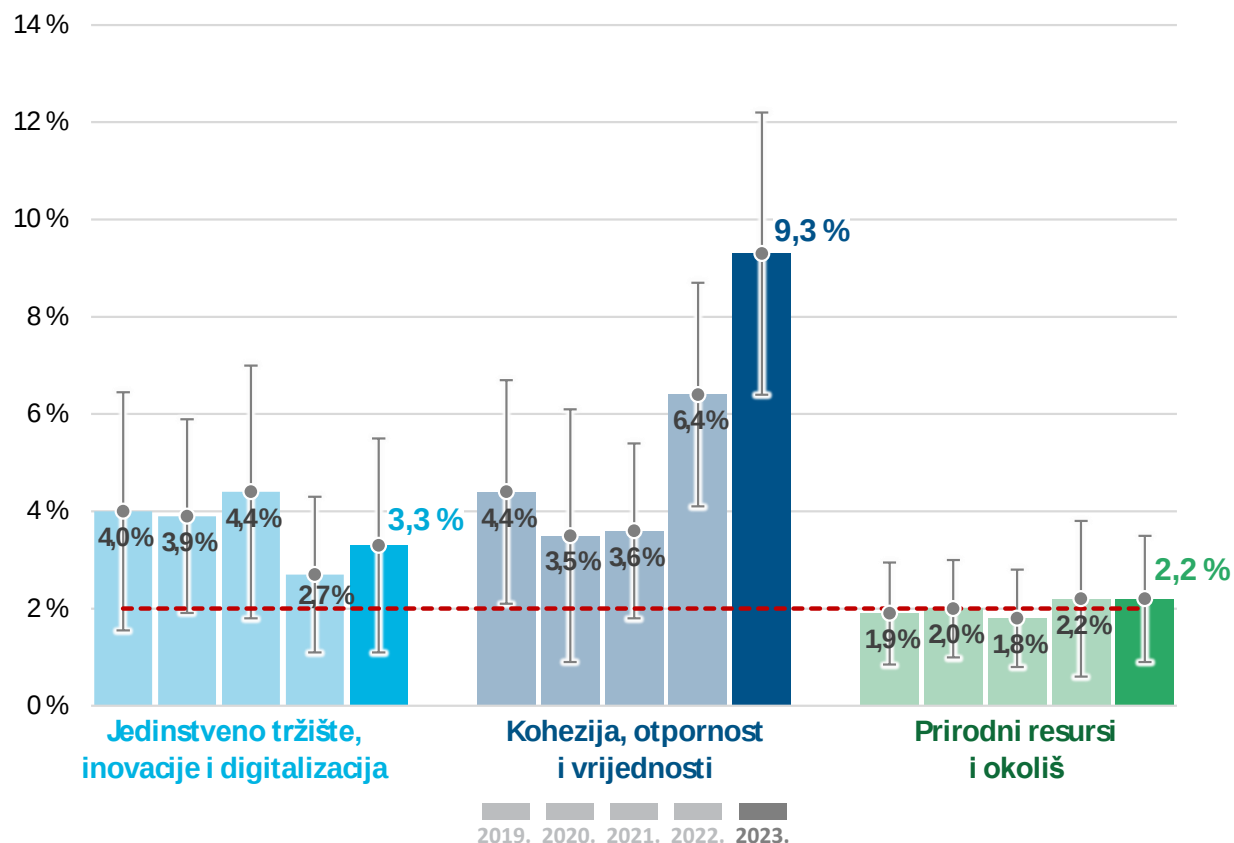
Procijenjena stopa pogreške za rashode iz proračuna EU-a (2019. – 2023.) i revizijski statistički skup po rizicima



Revizijski statistički skup podijeljen prema stupnju rizika



Procijenjena stopa pogreške za naslove 1., 2., i 3. VFO-a (2019. – 2023.)



Najčešće pogreške koje je Sud utvrdio u visokorizičnim rashodima u naslovima s najviše pogrešaka

- **„Kohezija, otpornost i vrijednosti”**: neprihvatljivi troškovi i projekti, nepridržavanje pravila o javnoj nabavi ili pravila o državnim potporama.
- **„Prirodni resursi i okoliš”**: neprihvatljivi korisnici ili rashodi, veća prijavljena površina zemljišta od stvarne.
- **„Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”**: neprihvatljivi troškovi (posebice povezani s izravnim troškovima za osoblje i podugovaranjem).
- **„Susjedstvo i svijet”**: neprihvatljivi troškovi, nepostojanje ključne popratne dokumentacije, nepridržavanje pravila o javnoj nabavi i rashodi koji nisu nastali.

Kohezija, otpornost i vrijednosti

- Stopa pogreške u 2023.
- Najčešće pogreške u 2023.
- Primjeri nepravilnosti (2020. – 2023)
- Pregled pogrešaka u koheziji od 2017. do 2022.
- Nedostatci u radu revizijskih tijela u RH



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Kohezija, otpornost i vrijednosti: 73,3 milijarde eura

Iznos obuhvaćen revizijom: 60,2 milijarde eura

- Iznos obuhvaćen revizijom **iz Evropskog socijalnog fonda**: 18,9 milijardi eura (25,8 %)
- Sud je ispitao 238 transakcija u kojima je utvrdio i **kvantificirao 49 pogrešaka**
- U stopi pogreške koju je Sud procijenio najveći su udio zauzimali **neprihvatljivi projekti i troškovi** te kršenja pravila o javnoj nabavi.
- Stopi pogreške koju je procijenio Sud najviše su doprinijela:
 - znatna **dodatna financijska sredstva iz instrumenta REACT-EU i preklapanje razdoblja prihvatljivosti** za sredstva u okviru kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. i RRF-a,
 - značajno povećana sredstva stvaraju dodatan pritisak na države članice** te je povećan rizik u pogledu njihove sposobnosti **da zajamče pravilnost potrošnje,**
 - neprihvatljivi projekti** koji zauzimaju najveći udio u stopi pogreške koju je Sud procijenio. Velik udio zauzimali su i **neprihvatljivi troškovi** te **kršenja** pravila o javnoj nabavi.
- Utvrđene su **različite vrste nedostataka u radu svih 19 revizijskih tijela** nad kojima je Sud proveo reviziju.



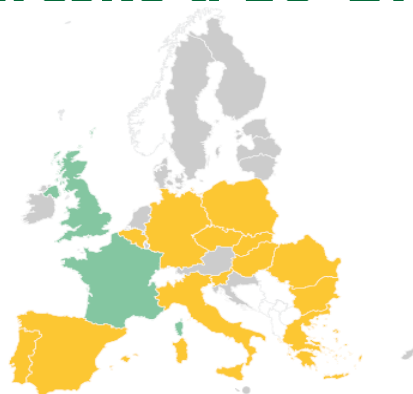
**Je li bilo
značajnih
pogrešaka?**

Da

**Procijenjena
najvjerojatnija
stopa
pogreške**

9,3 %
(2022.: 6,4 %)

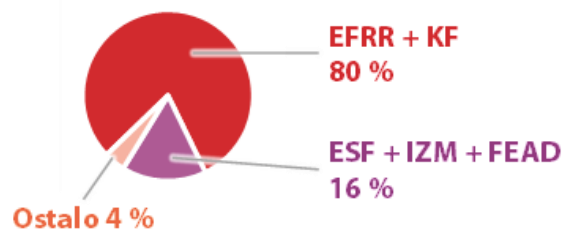
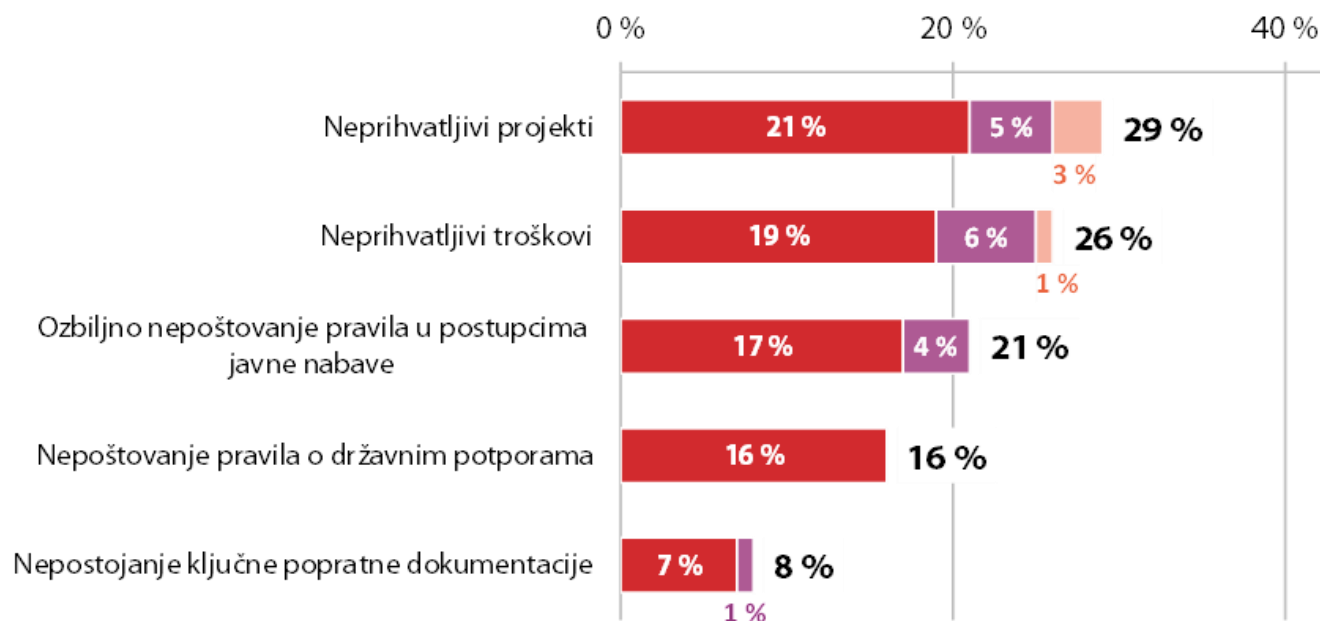
Utvrđene pogreške u EU-27 i UK (za 2023. godinu)



- S pogreškama povezanim s transakcijama
- Bez pogrešaka povezanih s transakcijama
- Nije obuhvaćeno revizijom

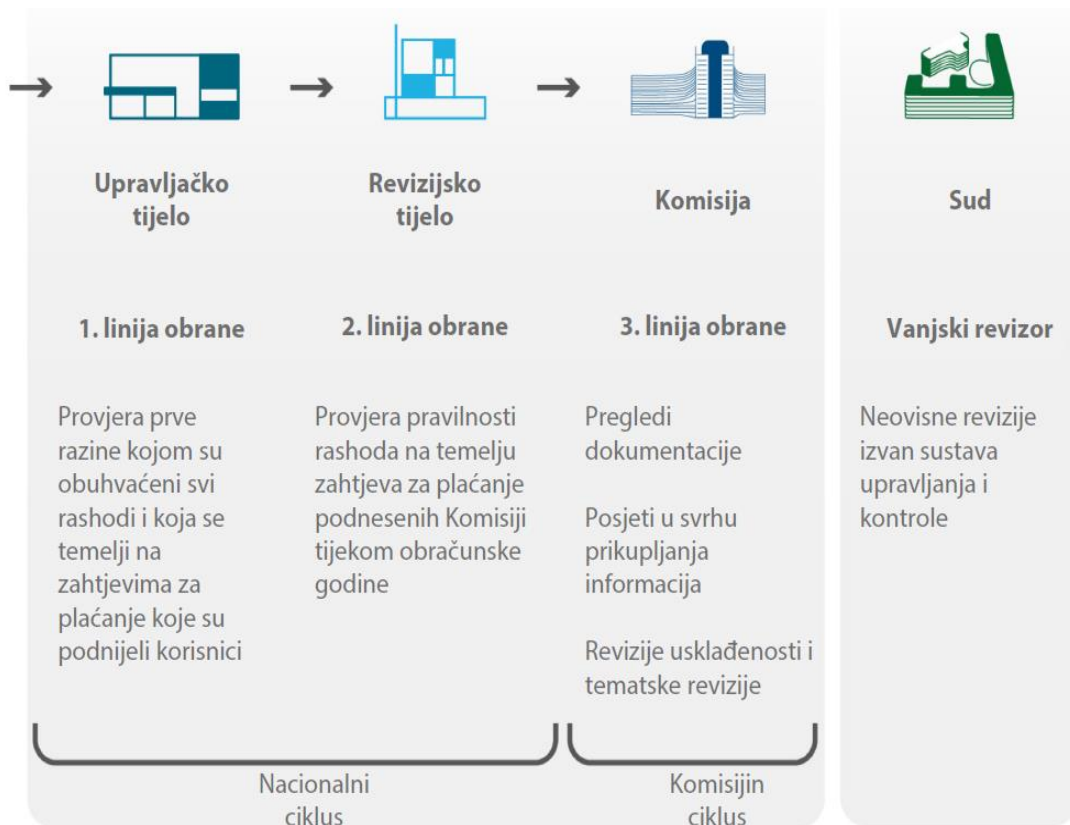
Država članica (*)	Doprinos EU-a (u milijunima eura)	Transakcije obuhvaćene revizijom	Nalazi povezani s transakcijama	
			Mjerljive pogreške	Nemjerljive pogreške
Poljska	11 105	41	5	3
Španjolska	4 026	19	6	7
Italija	3 986	18	4	6
Rumunjska	3 866	23	4	6
Mađarska	3 659	18	5	16
Češka	3 561	21	10	8
Grčka	3 500	13	2	3
Portugal	3 445	12	4	5
Njemačka	2 481	9	3	4
Francuska	2 190	6	–	–
Slovačka	1 693	8	–	2
Europska teritorijalna suradnja (**)	1 480	6	2	–
Ujedinjena Kraljevina	1 391	7	–	–
Bugarska	1 239	7	1	3
Hrvatska	1 010	–	–	–
Litva	944	–	–	–
Slovenija	724	1	1	–
Latvija	551	–	–	–
Estonija	486	–	–	–
Belgija	275	7	–	2
Švedska	251	–	–	–
Finska	228	–	–	–
Austrija	163	–	–	–
Nizozemska	154	–	–	–
Malta	128	–	–	–
Luksemburg	98	–	–	–
Cipar	75	–	–	–
Danska	65	–	–	–
Irska	12	–	–	–
UKUPNO	52 786	216	47	65

Detaljan prikaz utvrđenih pogrešaka u 2023.



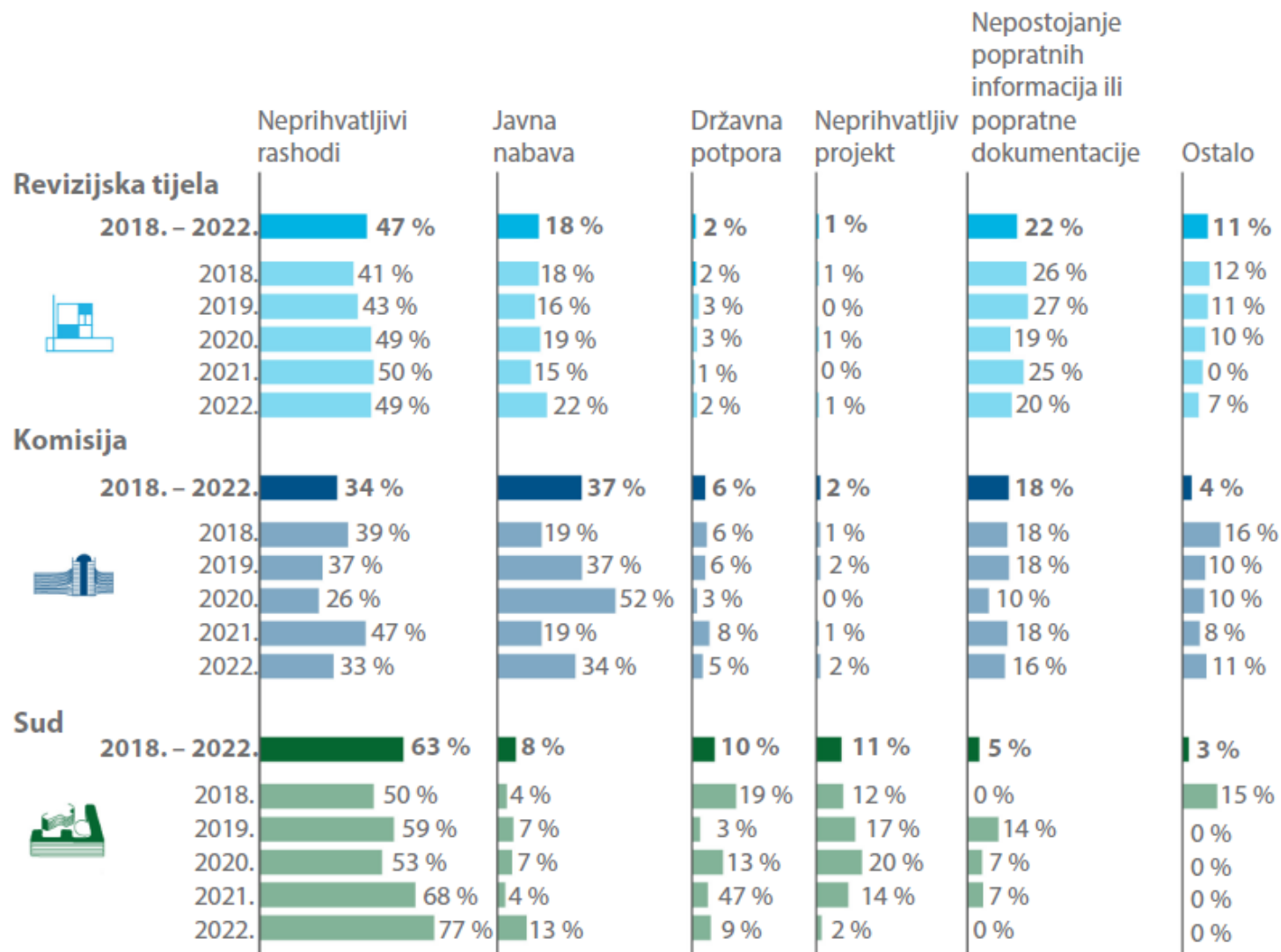
Upravljanje nepravilnostima

- Postoje tri „linije obrane“ za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilne potrošnje u okviru kohezijske politike,



Izvor: Pregled jamstvenog okvira i ključnih čimbenika koji doprinose pogreškama u rashodima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.

Oslobođeni razni vrsta pogrešaka koje su utvrdili revizijska tijela, Komisija i Sud, 2018. – 2022. (godišnje vrijednosti i petogodišnji prosjek)



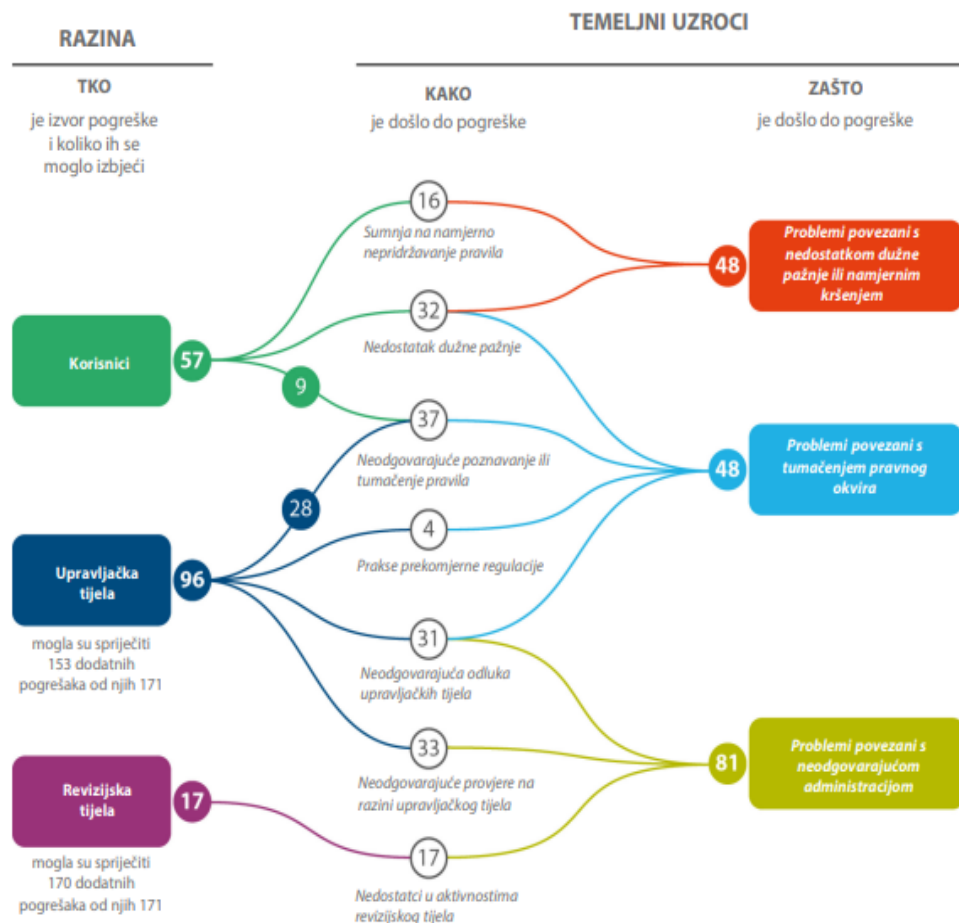
Izvor: Pregled jamstvenog okvira i ključnih čimbenika koji doprinose pogreškama u rashodima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.

Pregled ECA uzorka po državama članicama 2017 -2022

DC	Planirani doprinos EU-a (u milijunima eura)	Isplaćeni doprinosi EU-a (u milijunima eura)	Broj transakcija obuhvaćenih revizijom	Broj transakcija na koje su utjecali nedostaci u aktivnostima RT	Broj utvrđenih mjerljivih pogrešaka	Tipologija mjerljivih pogrešaka (samo za 10 zemalja koje su primile najveće iznose)
PL	79 271	71 497	237	103	29 (12 %)	
IT	48 773	30 741	79	42	6 (8 %)	
ES	45 601	28 683	101	53	31 (31 %)	
RO	24 568	18 214	41	17	6 (15 %)	
PT	23 234	20 847	94	85	31 (33 %)	
CZ	22 703	19 139	59	30	9 (15 %)	
HU	22 624	19 974	82	24	11 (13 %)	
DE	20 724	15 177	60	41	13 (22 %)	
FR	19 383	12 867	35	27	3 (9 %)	
EL	18 548	16 939	82	30	14 (17 %)	
SK	14 405	10 352	28	27	4	
UK	10 988	8 025	32	29	2	A B C D E F
TC	9 407	7 395	15	11	3	
HR	9 161	5 735	30	9		
BG	8 102	6 010	29	1		
LT	7 111	6 355	23	8	1	
LV	4 690	3 580	29	7	2	
EE	3 715	3 390	25	17		
SI	3 366	2 839	22	2	1	
BE	2 459	1 735	7	5		
SE	2 117	1 442	8	8	1	
NL	1 586	937	4	2	1	
FI	1 504	1 265	5	5		
AT	1 274	1 073	5	5		
IE	1 188	1 054	5	5	1	
CY	882	787	8	1	1	
MT	834	579	4	4		
DK	634	401	4	4		
LU	187	147	4	4	1	
Total	409 040	317 180	1 157	606	171	

A – neprihvatljivi rashodi
B – pogreške u javnoj nabavi
C – pogreške u vezi s državnim potporama
D – neprihvatljivi projekti
E – nepostojanje popratne dokumentacije
F – ostale pogreške

Pregled temeljnih uzroka dodatnih pogrešaka koje je otkrio Sud i razina na kojoj su te pogreške nastale (2017. – 2022.)



Napomena: kategorizacija se temelji na glavnoj značajci pogreške. U slučaju jedne dodatne pogreške od njih 171 koju je otkrio Sud smatra da odgovornost u prvom redu leži na Komisiji.

Izvor: Pregled jamstvenog okvira i ključnih čimbenika koji doprinose pogreškama u rashodima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.

Primjeri utvrđenih nepravilnosti (2020. – 2023.)

Zemlja/Fond	Vrsta nepravilnosti	Primjer
Portugal/ EFRR	Nepoštivanje pravila u postupcima javne nabave	Udruga iz Portugala <u>nije provela nikakav postupak javne nabave</u> za nekoliko ugovora o pružanju savjetodavnih usluga MSP-ovima (kako bi im se olakšao pristup stranim tržištima), iako u skladu s nacionalnim zakonodavstvom bila je dužna pokrenuti postupak javne nabave. Revizijsko tijelo nije utvrdilo taj problem pri provjeri projekta. Sud smatra da je korisnik neopravdano izravno dodijelio ugovor o pružanju savjetodavnih usluga, što je u suprotnosti s nacionalnim zakonodavstvom o javnoj nabavi.
Slovačka/ESF	Neprihvatljivi troškovi	Cilj mjere ESF-a bio je umanjiti učinak pandemije bolesti COVID-19 na zaposlenost i tržište rada pružanjem financijske potpore poslodavcima ili samozaposlenim osobama. Krajnji korisnik prijavio je smanjenje svojeg prometa za 43,5 % u usporedbi s prethodnom godinom, te zatražio potporu za 13 zaposlenika. Pri izračunu prometa korisnik je uzeo u obzir samo jedan kanal prodaje (na terenu), dok je isključio promet od online prodaje. Stvarno smanjenje prometa je u konačnici iznosilo 9%, što je bilo ispod minimalnog smanjenja (20%) prodaje potrebnog za ostvarivanje prava. Sud je utvrdio da je potpora neprihvatljiva.
Poljska	Neprihvatljivi troškovi za osoblje	U jednom istraživačkom projektu u Poljskoj troškovi za voditelja projekta u potpunosti su prijavljeni kao troškovi projekta. Međutim, u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava navedeno je da se upravljanje projektom treba financirati paušalnom stopom za neizravne troškove. Iz tog razloga troškovi voditelja projekta nisu trebali biti prijavljeni zasebno te su stoga neprihvatljivi. Sud je neprihvatljive troškove utvrdio i u zahtjevima za povrat troškova u Portugalu i Njemačkoj.

Primjeri utvrđenih nepravilnosti (2020. – 2023.)

Zemlja/Fond	Vrsta nepravilnosti	Primjer
Italija/ EFRR	Neprihvatljivost projekta	Sud je u Italiji utvrdio da jedan kulturni centar <u>nije bio otvoren za javnost</u> ni tri godine nakon dovršenja radova obnove i dostave opreme te pokućstva. Za vrijeme revizije nisu postojale dostupne informacije o tome da kulturni centar postoji osim plakata izvan zgrade na kojem se i dalje upućivalo na radove obnove. Tehnološka oprema medijske knjižnice dostavljena je 2019., ali još nije bila raspakirana. Potpuno opremljena konferencijska dvorana nikad nije bila upotrijebljena. Ulaganjem se nije ostvarila dobra vrijednost za uloženi novac jer nisu ostvareni ciljevi osnivanja knjižnice za zajednicu, poticanja uključivanja zajednice i jačanja kulturne kohezije.
Francuska, Irska/ ESF	Nisu ispunjeni kriteriji prihvatljivosti troškova	U dva projekta inicijative YEI (Youth Employment Initiative) u Francuskoj, status pripadnika skupine NEET provjeren je <u>samo na temelju osobnih izjava</u> . U jednom od povezanih programa ESF-a predmetni korisnik nije mogao dostaviti nikakve neovisne dokaze o tome da relevantni sudionici nisu radili, nisu bili u sustavu redovitog obrazovanja niti u sustavu obrazovanja odraslih. Sud je tražio od Komisije i nacionalnih tijela da se obave dodatne provjere kako bi se utvrdio status predmetnih sudionika. Provjerama je utvrđeno da je devet od ukupno 37 sudionika zapravo bilo zaposleno, zbog čega oni nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti za primanje potpore EU-a. Sud je utvrdio <u>slične slučajeve</u> u jednom drugom projektu <u>u Francuskoj i jednom operativnom programu ESF-a u Irskoj</u> .

- Sud izvještava o nepravilnostima upotrebe sredstava EU-a i upućuje slučajeve sumnje na prijevaru, korupciju ili druge nezakonite aktivnosti Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) i Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO).
- **Sud je 2023. OLAF-u prijavio 20 slučajeva** (2022.: 14, 2021.: 15) koje je otkrio tijekom revizijskih aktivnosti → OLAF je u vezi s prijavama već pokrenuo četiri istrage.
- **Sud je EPPO-u prijavio 17 od tih 20 slučajeva** → EPPO je na temelju prijava pokrenuo istrage za devet slučajeva.

Slučajevi u kojima je Sud tijekom obavljanja revizije utvrdio da postoji sumnja na prijevaru

- Tijekom revizije za 2023. sumnja na prijevaru najčešće se odnosila na:
 - namjernu upotrebu ili iznošenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata i/ili nenavođenje informacija unatoč obvezi da se to učini, što je dovelo do protupravnog prisvajanja ili **nepropisnog zadržavanja financijskih sredstva EU-a**;
 - **umjetno stvaranje uvjeta** potrebnih za dobivanje financijskih sredstava EU-a;
 - upotrebu bespovratnih sredstava u **nedopuštene svrhe**.

Broj slučajeva u kojima je Sud tijekom obavljanja revizije utvrdio da postoji sumnja na prijevaru 2014. – 2023.

Godina	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Broj slučajeva	22	12	11	13	9	9	6	15	14	20



Na temelju informacija proizašlih iz revizija koje je Sud proveo u razdoblju 2011. – 2023. OLAF je preporučio da se zatraži povrat sredstava u iznosu od **preko 1 milijarde eura**.

Pregled nepravilnosti u Koheziji za RH (Europska Komisija)

- Prema Godišnjem izvješću EK o zaštiti financijskih interesa EU i borbi protiv prijevare, RH je prijavila 5 nepravilnosti s elementima prijevare u Koheziji (ERDF, CF, ESF) za 2023., te 44 nepravilnosti bez elemenata prijevare.

Period/Fond	Nepravilnost i s elementima prijevare	Nepravilnosti bez elemenata prijevare
2023	5	44
CF	0	22
ERDF	5	11
ESF	0	31
2014. – 2020.	11	165
CF	1	24
ERDF	10	67
ESF	0	74

- Najčešće prijavljene nepravilnosti s elementima prijevare vezane uz krivotvorenu popratnu dokumentaciju, te sukob interesa.
- Najčešće prijavljene nepravilnosti bez elemenata su bile vezane uz nepoštivanja pravila javne nabava (nedostatak transparentnosti, izmjena natječajne dokumentacije)

Izvor: [Statistička obrada prijavljenih nepravilnosti za 2023. godinu](#), str. 94

Godišnje izvješća o zaštiti financijskih interesa EU i borbi protiv prijevara za 2023. - Preporuke EK

1) Poboljšati prijavljivanje i daljnje postupanje u slučaju sumnja na prijevaru

- Države članice trebale bi osigurati pravodobno ažuriranje prijavljenih slučajeva sumnje na prijevaru dobivanjem pouzdanih i potpunih informacija i podataka, te razmjenjivati informacije s istražnim tijelima.

2) Ubrzati digitalizaciju borbe protiv prijevara

- Budući da počinitelji prijevara sve više koriste nove tehnologije, struktura EU-a za borbu protiv prijevara mora biti tome dorasla da bi se kaznena djela sprječavala, otkrivala i istraživala.
- Od 2028. države članice biti će obvezne unositi podatke u ARACHNE (Alat Komisije za utvrđivanje razine rizika i rudarenje podataka)

2) Jačati upravljačke strukture za borbu protiv prijevara

- Uključiti sve relevantne sudionike
- Potrebno je na razini država članica donošenje strategija za borbu protiv prijevara (Nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevara usvojilo je 21 od 27 država članica).

Pitanja?

Kontakt podaci

Ivana Maletić

članica

+352 4398 45633

ivana.maletic@eca.europa.eu

Europski revizorski sud
12, Alcide de Gasperi
1615 Luksemburg

eca.europa.eu

eca-info@eca.europa.eu

@EUAuditorsECA



EUROPEAN COURT
OF AUDITORS