

Pregled 03

SL

Pregled okvira zagotovil in ključnih razlogov za napake pri porabi za kohezijo za obdobje 2014–2020



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

2024

Vsebina

| | Odstavek |
|--|----------|
| Povzetek | I–XII |
| Uvod | 01–21 |
| Osnovne informacije o kohezijski politiki | 01–07 |
| Kohezijska politika: cilji in skladi | 01–02 |
| Poraba za kohezijo pomeni več kot tretjino proračuna EU | 03–05 |
| Različna obdobja porabe za kohezijo se prekrivajo | 06–07 |
| Okvir zagotovil v kohezijski politiki | 08–21 |
| Organi držav članic morajo Komisiji predložiti zagotovilo o pravilnosti porabe za kohezijo | 08–09 |
| Komisija je leta 2007 uvedla pristop „enotne revizije“ za odhodke kohezijske politike | 10–12 |
| Koncept obračunskih let in sistem za letni obračun odhodkov sta bila uvedena za obdobje 2014–2020 | 13–16 |
| Komisija daje zagotovilo o pravilnosti porabe v svojih letnih poročilih o dejavnostih | 17–18 |
| Sodišče od leta 2017 pri svojem revizijskem pristopu upošteva spremembe regulativnega okvira za obdobje 2014–2020 | 19–21 |
| Obseg pregleda in uporabljen pristop | 22–28 |
| Kako je Sodišče na splošno ocenilo pravilnost porabe za kohezijo? | 29–46 |
| Stopnja napake pri porabi za kohezijo v obdobju 2014–2020 je bila nižja kot v obdobju 2007–2013, vendar je bila še vedno pomembna | 30–33 |
| Večina revizijskih organov je za obdobje 2017–2022 poročala o stopnjah napake pod pragom pomembnosti | 34–37 |
| „Najvišja stopnja“, ki jo za kohezijsko porabo izračuna Komisija, je od leta 2018 nad pragom pomembnosti | 38–42 |
| Stopnje napake, ki jih ocenijo Komisija ali revizijski organi, so osredotočene na finančne popravke | 43–46 |

| | |
|--|-------|
| Kakšne so bile ugotovitve Sodišča o zanesljivosti dela ključnih akterjev v sistemu kontrol za kohezijsko politiko? | 47–69 |
| Pregledi na prvi stopnji, ki jih izvajajo organi upravljanja, niso dovolj uspešni pri zagotavljanju pravilnosti porabe za kohezijo | 48–49 |
| Revizijski organi so zelo pomembna druga raven zaščite, vendar niso vedno v celoti uspešni pri odkrivanju nepravilnih odhodkov | 50–64 |
| Če se upoštevajo dodatne napake, ki jih je odkrilo Sodišče, je stopnja preostale napake višja od 2 % pri približno polovici svežnjev zagotovil, ki jih je revidiralo Sodišče | 51–53 |
| Pri stopnjah preostale napake, ki jih revizijski organi ocenijo na 2 %, ni „varnostne rezerve“ za dodatne napake | 54–55 |
| Zaradi slabosti pri delu revizijskih organov se zmanjšujejo obseg, v katerem se lahko Komisija opira nanj | 56–64 |
| Komisija preverja letne obračune, vendar so njeni pregledi za odkrivanje dodatnih napak omejeni | 65–69 |
| Dokumentacijski pregledi niso zasnovani za odkrivanje dodatnih neupravičenih odhodkov | 65–66 |
| Revizije skladnosti, ki jih izvaja Komisija, imajo visoko dodano vrednost, vendar se jih izvede malo | 67–69 |
| Katere so vrste napak in kje se pojavljajo? | 70–93 |
| Nekatere kategorije napak so pogostejše pri porabi za kohezijo kot druge | 71–82 |
| Neupravičeni odhodki pomenijo večino napak po številu in finančnem učinku | 72–75 |
| Revizijski organi pogosteje odkrijejo napake pri javnem naročanju kot v obdobju 2007–2013 | 76–79 |
| Število neupravičenih projektov in napak pri državni pomoči je sicer majhno, vendar je njihov prispevek k stopnji napake, ki jo je ocenilo Sodišče, znaten | 80–82 |
| V večini držav članic, ki prejemajo največ kohezijskih sredstev, so bile odkrite pomembne stopnje napak, vendar se te države razlikujejo po tem, kako uporabljajo okvir zagotovil | 83–93 |
| Rezultati Sodišča za obdobje 2017–2022 kažejo pomembno stopnjo napak v večini držav članic, ki prejemajo največ kohezijskih sredstev | 84–85 |
| Države članice se razlikujejo glede tega, kako uspešno odkrivajo nepravilne odhodke | 86–89 |
| Komisija je stopnjo preostale napake za nekatere države članice pogosteje ponovno izračunala nad 2-odstotnim pragom pomembnosti | 90–93 |

| | |
|--|----------------|
| Kateri so bili temeljni vzroki za napake na nacionalni ravni? | 94–114 |
| Težave pri upravljanju s strani organov držav članic so pomenile skoraj polovico dodatnih napak | 97–102 |
| Organi upravljanja bi lahko preprečili več kot tretjino dodatnih napak, ki jih je odkrilo Sodišče | 98–100 |
| Revizijski organi so v nekaj primerih izvedli neustrezne ocene | 101–102 |
| Neskrbnost upravičencev ali sum, da ti namerno niso upoštevali pravil, sta bila razlog za več kot četrtno napak, ki jih je odkrilo Sodišče | 103–107 |
| Razlike v razlagi pravnih zahtev so bili razlog za četrtno napak, ki jih je odkrilo Sodišče | 108–114 |
| Organizacijski okvir v državah članicah vpliva na njihovo zmožnost za preprečevanje in odkrivanje napak | 111–114 |
| Kako je Komisija preprečila in popravila napake? | 115–136 |
| S poenostavitvijo regulativnega okvira za kohezijsko politiko še niso bili doseženi zeleni rezultati | 116–117 |
| Pri transakcijah, za katere se uporabljajo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, je običajno manj napak, vendar se ta ukrep ne uporablja sistematično | 118–122 |
| Zadržanje vmesnih plačil bi morda lahko bilo uspešna metoda, če sredstva za neporavnani letni saldo ne bi bila sproščena pred pregledi pravilnosti | 123–126 |
| Zaradi doslej izvedenih finančnih popravkov zadevne države članice niso neposredno izgubile sredstev | 127–136 |
| Dokončanje posameznega postopka v zvezi s finančnimi popravki proti državi članici lahko traja do 20 mesecev | 128–133 |
| Po poročanju Komisije so kontrole na ravni EU do konca leta 2022 privedle do dodatnih finančnih popravkov v višini 620 milijonov EUR | 134–135 |
| Doslej še niso bili izvedeni nobeni neto finančni popravki za obdobje 2014–2020 | 136 |

Kaj sledi? 137–148

Pozen začetek programov za obdobje 2014–2020 in dodatno financiranje sta povečala pritisk na črpanje sredstev v nekaterih državah članicah 138–145

Ni pravne zahteve, da se pri končnem sprejetju potrdi pravilnost odhodkov za celotno obdobje 146–148

Zaključne pripombe 149–162**Priloge**

Priloga I – Pregled vlog in pristojnosti organov držav članic in Komisije

Priloga II – Časovnica obračunskih let in rokov za poročanje

Priloga III – Pregled vzorca Sodišča po državah članicah (2017–2022)

Priloga IV – Pregled poročanja revizijskih organov o nepravilnostih za obdobje 2018–2022

Priloga V – Poročila Sodišča, na katerih temelji ta pregled

Kratice in okrajšave**Glosar****Ekpa Sodišča**

Povzetek

I Kohezijska politika je pomembno področje porabe, saj pomeni več kot tretjino porabe iz proračuna EU za obdobje 2014–2020. Odhodki za kohezijsko politiko že leta največ prispevajo k skupni stopnji napake, ki jo Sodišče oceni v okviru svoje izjave o zanesljivosti. Pri tem prevladujejo plačila, ki temeljijo na povračilih, ki imajo po mnenju Sodišča visoko tveganje.

II Ta dokument temelji na prejšnjem revizijskem delu Sodišča za obdobje porabe za kohezijo 2014–2020 in informacijah, ki jih je objavila Komisija. Vsebuje večletni pregled rezultatov revizij, ki jih je izvedlo Sodišče, vključno z oceno problemov pri upravljanju in kontrolah, ugotovljenimi temeljnimi vzroki napak in prejšnjimi ocenami ukrepov, ki jih Komisija izvaja za preprečevanje in popraviljanje napak, da bi zmanjšala stopnjo napake. Sodišče po možnosti navaja tudi informacije za posamezne države. S tem pregledom želi prispevati h krepitvi modela zagotovil in zagotoviti informacije, ki bi bile koristne pri pripravi zakonodajnega predloga za kohezijsko politiko za obdobje po letu 2027.

III Pri pregledu se je pokazalo, da je okvir zagotovil za kohezijsko politiko od leta 2007 sicer prispeval k zmanjšanju skupne stopnje napake, vendar ni bil uspešen pri njenem zmanjšanju pod 2 % (tj. pod stopnjo pomembnosti, določeno v pravilih). Glede na revizijske rezultate Sodišča za to obdobje so bile stopnje napake stalno nad 2-odstotnim pragom pomembnosti, tako letne kot večletne. Sodišče meni, da Komisija stopnjo napake podcenjuje, čeprav se strinja z njegovim splošnim zaključkom, da na porabo za kohezijo pomembno vplivajo napake. Zato bi lahko vsi ključni akterji izboljšali način izvajanja modela zagotovil.

IV Organi upravljanja imajo kot „prva raven zaščite“ v modelu zagotovil eno ključnih vlogo v državah članicah pri zagotavljanju pravilnosti porabe za kohezijo. Vendar se z njihovimi kontrolami še vedno ne zmanjšuje dovolj veliko tveganje napak, ki je značilno za porabo za kohezijo. Približno polovico dodatnih napak, o katerih je Sodišče poročalo za obdobje 2014–2020, je mogoče pripisati ukrepom ali neukrepanju organov upravljanja. Te dodatne napake so tiste, ki jih revizijski organi pri prejšnjih preverjanjih ali revizijah niso odkrili in popravili.

V V skladu z načelom enotne revizije so revizijski organi držav članic druga raven zaščite. Sodišče je opazilo, da se je njihova zmogljivost za odkrivanje nepravilnosti pri javnem naročanju izboljšala, ne pa tudi za druge vrste napak. Odkrilo je napake, ki bi jih revizijski organi morali odkriti. Za obdobje 2017–2022 je odkrilo dodatne napake v 51 od 87 svežnjev zagotovil, ki jih je revidiralo vsaj enkrat, zaradi česar je sporočena stopnja napake za znaten delež odhodkov, potrjenih Komisiji, presegla prag pomembnosti. Odkrilo je tudi pomanjkljivosti pri načrtovanju in pripravi revizijskega dela ter pri kakovosti dela samega in njegovega dokumentiranja. Te so vplivale na več kot polovico transakcij, ki jih je revidiralo Sodišče, kar zmanjšuje obseg, v katerem se lahko Komisija opira na to delo.

VI Komisija pregleduje rezultate revizij, o katerih poročajo revizijski organi, z dokumentacijskimi pregledi in na podlagi tveganja izvaja revizije skladnosti. Ti pregledi so sami po sebi omejeni, saj niso zasnovani za odkrivanje nepravilnih odhodkov, ki jih države članice ne odkrijejo. Revizije skladnosti so sicer uspešne, vendar jih ni dovolj.

VII Najpogostejša vrsta napake so bili neupravičeni odhodki in neupravičeni projekti. Sledila jim je neskladnost s pravili o državni pomoči ter pravili EU in nacionalnimi pravili o javnem naročanju. Sodišče je v letnem poročilu za leto 2022 priporočilo, naj Komisija, ki je končno odgovorna za izvrševanje proračuna EU, sprejme specifične blažilne ukrepe za ponavljajoče se vrste napak, da bi zmanjšala njihovo pogostost in učinek, ter naj dopolni svoje ukrepe, da se izboljša upravljanje v organih držav članic.

VIII Sodišče je pri svojih revizijah izračunalo stopnjo napake nad pragom pomembnosti za večino držav članic, ki prejemajo največ kohezijskih sredstev. Devet držav članic, v katerih se porabi 76 % sredstev za kohezijo, je pomenilo 91 % ocenjene stopnje napake za obdobje 2014–2020. Pri analizi, ki jo je opravilo Sodišče, se je pokazala tudi, da sta Sodišče in Komisija s ponovno oceno svežnjev zagotovil njihovo stopnjo napak v nekaterih državah članicah pogosto dvignila nad prag pomembnosti. V teh primerih je treba še zlasti okrepiti zmogljivosti revizijskih organov za odkrivanje.

IX Poleg tega je Sodišče odkrilo tri glavne temeljne vzroke napak: neustrezno upravljanje s strani organov držav članic, malomarnost ali naklep (ali sum naklepa) in problemi v zvezi z regulativnim okvirom na ravni upravičencev. Polovica dodatnih napak, ki jih je odkrilo Sodišče, je spadala v kategorijo neustreznega upravljanja ter je bila posledica neustreznega odločanja ali preverjanja s strani organov upravljanja in slabosti pri delu revizijskih organov.

X Pri okviru zagotovil za obdobje 2014–2020 ima Komisija na voljo različne možnosti za zaščito proračuna EU. Vendar se zneski vmesnih plačil, ki so bili zadržani, sprostijo, še preden lahko Komisija analizira vsa vprašanja v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo. Poleg tega Komisija uporablja finančne popravke, kadar šteje, da v sistemu za upravljanje in nadzor programa obstajajo resne pomanjkljivosti. Vendar doslej še ni nikoli naložila neto finančnih popravkov, zaradi katerih bi zadevna država članica neposredno izgubila sredstva. Zato imajo ti instrumenti slabosti v zasnovi in izvajanju. Glede na navedeno Sodišče meni, da je potrebnih več ukrepov Komisije, da se okrepi način izvajanja okvira zagotovil za porabo za kohezijo za obdobje 2021–2027.

XI Države članice imajo do sredine leta 2025 čas, da predložijo končne zahtevke za plačila v zvezi s programi za obdobje 2014–2020. Pritisk na črpanje razpoložljivih sredstev EU pomeni dodatno tveganje za smotno in pravilno porabo. Fleksibilnost, zagotovljena za odzivanje na pandemijo COVID-19, zlasti začasna možnost glede 100-odstotnega financiranja EU, je prispevala k temu, da je bilo mogoče nadoknaditi počasno črpanje v prejšnjih letih. Vendar bi lahko ta začasna odprava zahteve po nacionalnem ali zasebnem sofinanciranju programov odvrnila države članice od izvajanja kontrol in posledično povečala tveganje za smotno poraba denarja. Zaradi zaključitve programov za obdobje 2014–2020 leta 2025 in prekrivanja z izvajanjem programov za obdobje 2021–2027 je tveganje nepravilnosti še naprej visoko.

XII Pri revizijah Sodišča za zadnjih šest let ter delu revizijskih organov in Komisije se je zlasti pokazalo, da je treba okrepiti način izvajanja okvira zagotovil za porabo na področju kohezije za obdobje 2021–2027. Ta proces mora usmerjati Komisija, ki ima končno odgovornost za izvrševanje proračuna EU.

Uvod

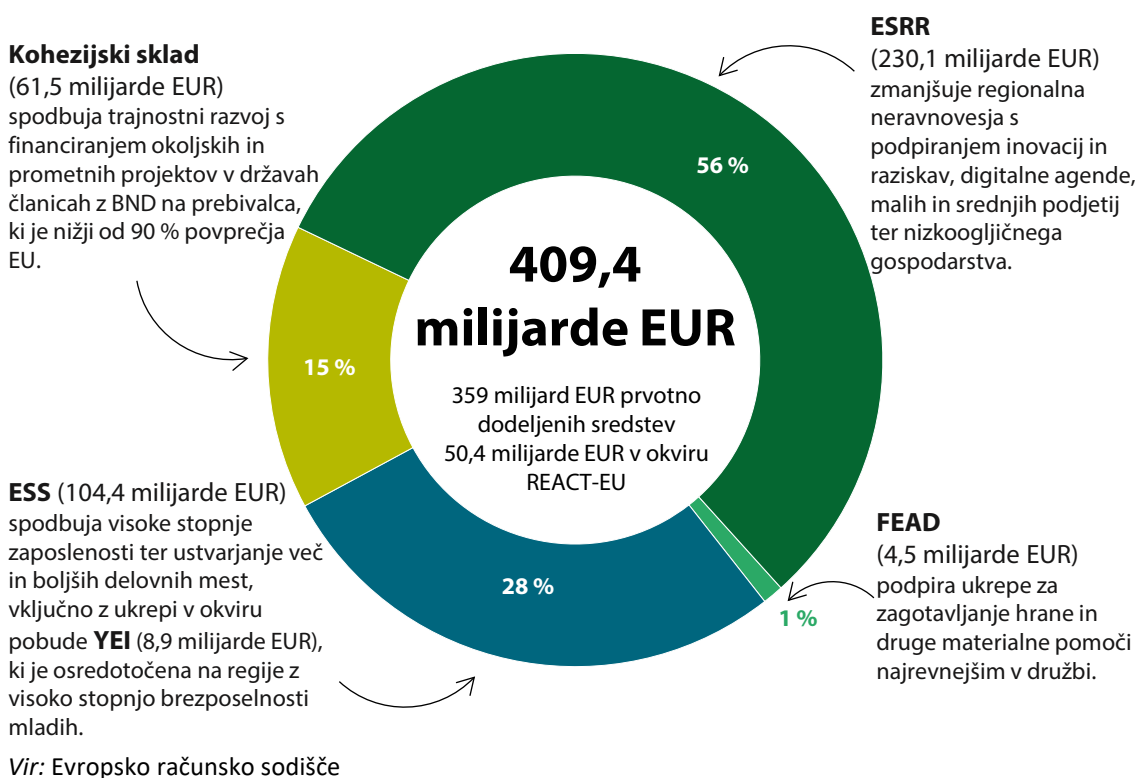
Osnovne informacije o kohezijski politiki

Kohezijska politika: cilji in skladi

01 Pri kohezijski politiki se spodbuja razvoj EU z ukrepi za krepitev njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije ter ukrepi za zmanjšanje razlik med regijami¹.

02 Finančna podpora se zagotavlja prek treh glavnih skladov: Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskega sklada in Evropskega socialnega sklada (ESS). Dodatna vira podpore sta pobuda za zaposlovanje mladih in Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) (glej [slika 1](#)).

Slika 1 – Skladi kohezijske politike za obdobje 2014–2020



¹ Člen 174 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Poraba za kohezijo pomeni več kot tretjino proračuna EU

03 V večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 se kohezijska sredstva zagotavljajo v podrazdelku 1b („Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija“). Znašala so 359 milijard EUR (vključno s Skladom za evropsko pomoč najbolj ogroženim)², kar je več kot tretjina (34 %) proračuna EU. V večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 je poraba za kohezijsko politiko del razdelka 2 „Kohezija, odpornost in vrednote“. Leta 2021 je pomenila največji delež proračuna EU, in sicer 41,7 %.

04 Kohezijska politika že leta največ prispeva k skupni stopnji napake³, ki jo Sodišče oceni v okviru svoje izjave o zanesljivosti. Sodišče največ napak odkrije pri plačilih na podlagi povračil, ki imajo po njegovem mnenju visoko tveganje in ki pomenijo 66 % revidirane populacije⁴. Za ta povračila morajo upravičenci predložiti zahteve za povračilo upravičenih stroškov, ki so jih imeli, in dokazila o njih. Pri tem morajo pogosto upoštevati kompleksna pravila glede tega, katere stroške je mogoče uveljavljati (upravičenost) in kako naj stroški pravilno nastanejo (pravila o javnem naročanju ali državni pomoči).

05 Kohezijsko politiko morajo običajno sofinancirati tudi države članice, s čimer naj bi se zagotovila smotrna poraba denarja⁵. V odziv na pandemijo COVID-19 je bila decembra 2020 sprejet mehanizem REACT-EU (pomoč pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope), s katerim so se državam članicam poleg sredstev iz skladov kohezijske politike za obdobje 2014–2020 zagotovila dodatna sredstva v višini 50,4 milijarde EUR⁶. Istega leta je bila uvedena tudi možnost, da se državam članicam v obračunskih letih 2020–2021 in 2021–2022 iz proračuna EU povrnejo prijavljeni odhodki, ki jim jih ni treba sofinancirati⁷. Namen tega je bil olajšati breme za nacionalne proračune, ki je posledica pandemije COVID-19, in hitrejše črpanje

² Na podlagi podatkov s spletišča cohesiondata.europa.eu.

³ Odstavek 1.14 letnega poročila za leto 2022, odstavek 1.18 letnega poročila za leto 2021, odstavek 1.17 letnega poročila za leto 2020, odstavek 1.18 letnega poročila za leto 2019, odstavek 1.29 letnega poročila za leto 2018.

⁴ Točka VIII izjave Sodišča o zanesljivosti v letnem poročilu za leto 2022.

⁵ Uvodna izjava 26 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

⁶ Uredba (EU) 2020/2221 o pobudi REACT-EU.

⁷ Člen 25a Uredbe 2020/558.

razpoložljivih sredstev⁸. V skladu s pravili je 100-odstotno financiranje EU mogoče tudi za obračunsko leto 2023–2024, ki je zadnje obračunsko leto obdobja⁹.

Različna obdobja porabe za kohezijo se prekrivajo

06 Poraba EU se načrtuje za obdobje sedmih let v večletnih finančnih okvirih, za katere veljajo posebna pravila. V okviru kohezijske politike se sredstva državam članicam dodelijo na začetku večletnega finančnega okvira za vseh sedem let. Proračunska sredstva so razdeljena na letne odhodke v skladu s finančnimi načrti za posamezne operativne programe držav članic (v nadaljnjem besedilu: programi).

07 Države članice lahko te letne obroke porabijo v treh letih od leta, ko so vključeni v proračun, sicer jih avtomatično izgubijo¹⁰. To pomeni, da obdobje upravičenosti za kohezijsko porabo za obdobje 2014–2020 traja od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2023. Rok, do katerega morajo države članice poslati svoj zadnji zahtevek za plačilo, je še kasneje (do sredine leta 2024). Ta rok je bil z uredbo o platformi za strateške tehnologije za Evropo (uredba STEP), sprejeto februarja 2024, podaljšan za eno leto do sredine leta 2025¹¹. Poraba za kohezijo se torej dejansko izvaja v večletnih ciklih, ki trajajo približno deset let, obdobja večletnega finančnega okvira pa se pri tem prekrivajo.

Okvir zagotovil v kohezijski politiki

Organi držav članic morajo Komisiji predložiti zagotovilo o pravilnosti porabe za kohezijo

08 Poraba za kohezijo se upravlja na več ravneh. Države članice ali regije so odgovorne za vsakodnevno izvajanje programov porabe. Država članica za vsak operativni program imenuje organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ. Njihove odgovornosti so podrobno opisane v [uredbi o skupnih določbah za obdobje](#)

⁸ Odstavek 30 [Posebnega poročila 02/2023](#).

⁹ Člen 1(1) [Uredbe \(EU\) 2022/562](#) (uredba CARE) in člen 14(1) [Uredbe \(EU\) 2024/795](#) (uredba o platformi STEP).

¹⁰ Člena 86 in 136 [uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#).

¹¹ Člen 14(3) [uredbe o platformi STEP](#).

2014–2020 (glej *Prilogo I*). Ti organi morajo Komisiji vsako leto dati zagotovilo, da je bila poraba zakonita in pravilna.

09 Komisija je splošno odgovorna za izvrševanje proračuna EU¹². Vendar je uspešnost tega okvira zagotovil odvisna od zmogljivosti posameznikov in organov, ki so del njegovih upravljavskih in kontrolnih sistemov držav članic. Zaradi tega je Komisija deloma odvisna od tega, da organi držav članic uspešno nadzorujejo zakonitost in pravilnost porabe EU. Vendar pa mora pri tem še vedno zagotoviti, da se sredstva EU porabljajo v skladu z veljavnimi pravili¹³. Čeprav je Sodišče za vsako leto obdobja 2017–2022 ugotovilo pomembno stopnjo napake pri odhodkih EU, h kateri je največ prispevala kohezija, je Komisija prejela razrešnico, saj je bilo upoštevano upravljanje celotnega proračuna EU.

Komisija je leta 2007 uvedla pristop „enotne revizije“ za odhodke kohezijske politike

10 „Enotna revizija“ se nanaša na okvir notranje kontrole, v katerem vsaka raven revizije temelji na delu, opravljenem na nižjih ravneh, pri čemer se zahteva, da je to delo zanesljivo in točno. Pri deljenem upravljanju to v praksi pomeni, da Komisija pridobi zagotovilo na podlagi revizijskega dela, ki so ga opravili organi držav članic. Vendar ima pri tem končno odgovornost za zaščito finančnih interesov EU še vedno Komisija. Namen pristopa je preprečiti podvajanje revizijskega dela ter s tem zmanjšati stroške revizijskih dejavnosti za države članice in Komisijo ter upravno breme za revidirance.

11 Sodišče je koncept enotne revizije potrdilo leta 2004 v svojem [mnenju in predlogu za razvoj okvira notranje kontrole](#) za sredstva EU, če so izpolnjeni nekateri predpogoji (glej *okvir 1*).

¹² Člen 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

¹³ Člen 63(8) finančne uredbe.

Okvir 1

Predpogoji za pristop „enotne revizije“¹⁴

Kontrole naj se izvajajo v skladu s skupnim standardom in naj bodo usklajene, da se prepreči nepotrebno podvajanje. (...) Izvajanje in dokumentiranje kontrol ter poročanje o njih naj bodo odprti in transparentni ter naj omogočajo to, da rezultate lahko uporabijo in se nanje opirajo vsi deli sistema. (...)

(...) Zakonodaja in postopki naj bodo jasni in nedvoumni ter ubesedeni tako, da niso po nepotrebem zapleteni.

Sistemi notranje kontrole naj temeljijo na zaporedju kontrolnih postopkov in vsaka raven naj ima specifične opredeljene cilje, pri katerih se upošteva delo drugih. Zahtevkom za povračilo odhodkov ali stroškov, ki presegajo nek prag, naj se priloži potrdilo in poročilo o neodvisni reviziji na podlagi skupnih standardov v zvezi s pristopom in vsebino.

Komisija naj opredeli minimalne zahteve za sisteme notranje kontrole. (...) Sistemi notranje kontrole naj vsebujejo mehanizme za zagotavljanje tega, da se slabosti v samih sistemih ter napake in nepravilnosti v transakcijah ugotovijo in popravijo ter da se po potrebi izvedejo izterjave.

12 Finančna uredba in uredba o skupnih določbah obe vsebujeta koncept „enotne revizije“¹⁵. Ta pristop se v kohezijski politiki uporablja od leta 2007, ko so se vloga in odgovornosti revizijskih organov okrepile v primerjavi s tistimi, ki so jih imeli organi za naknadno kontrolo v obdobju 2000–2006. Sodišče je v enem od prejšnjih poročil ugotovilo, da so se stopnje napak, ki jih izračunalo za obdobje 2007–2013, poboljšavah v upravljavskih in kontrolnih sistemih držav članic bistveno znižale glede na tiste v prejšnjem obdobju¹⁶. Vendar so bile stopnje napak kljub izboljšavam še vedno pomembne, pričakovane izboljšave za obdobje 2014–2020 pa so privedle zgolj do minimalnega zmanjšanja.

¹⁴ Mnenje 02/2004.

¹⁵ Preambula 218 finančne uredbe, člen 148(3) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020, člen 80 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027.

¹⁶ Odstavka 80 in 81 Posebnega poročila 17/2018.

Koncept obračunskih let in sistem za letni obračun odhodkov sta bila uvedena za obdobje 2014–2020

13 Z [uredbo o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#) sta bila uvedena koncept obračunskih let in z njimi letni obračun odhodkov, prijavljenih za vsak program. V skladu s tem konceptom morajo organi držav članic za vsak program (ali skupino programov) predložiti letni sveženj zagotovil, ki zajema odhodke, potrjene Komisiji v zadevnem obračunskem letu. Obračunsko leto n zajema odhodke, prijavljene med 1. julijem n – 2 in 30. junijem n – 1 (glej [Prilogo II](#)). Sveženj zagotovil zajema:

- o potrjen obračun za obračunsko leto,
- o izjavo o upravljanju ter letni povzetek kontrol in preverjanj,
- o letno poročilo revizijskega organa o nadzoru in revizijsko mnenje.

14 V letnih poročilih o nadzoru je navedena stopnja preostale napake, ki je glavni kazalnik zakonitosti in pravilnosti posameznega programa ali skupine programov. Revizijski organ mora pri izračunu te stopnje upoštevati vse nepravilnosti, ki jih je odkril pri preučevanju reprezentativnega vzorca operacij. Stopnjo napake nato v skladu z uporabljenimi metodami vzorčenja ekstrapolira na celotno revidirano populacijo. Pri izračunu stopnje so upoštevani tudi finančni popravki, ki so jih organi upravljanja in organi za potrjevanje izvedli in evidentirali v obračunu v zvezi z nepravilnostmi in tveganji, ki so jih revizijski organi ugotovili pri svojih revizijah.

15 Organi držav članic v svežnjih zagotovil potrdijo, da je obračun popoln, točen in verodostojen ter da so njihovi sistemi upravljanja in notranjih kontrol za zadevni program (ali skupino programov) uspešni. Potrdijo tudi, da so potrjeni odhodki zakoniti in pravilni¹⁷. Komisija nato sprejme obračun in poravna nepravilnosti prispevek EU samo, če – glede na mnenje revizijskega organa – ugotovi, da je obračun popoln, točen in verodostojen.

¹⁷ Člen 127(5) [uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#) in člen 63(7) [finančne uredbe](#).

16 Z uredbo o skupnih določbah za obdobje 2014–2020 je bilo uvedeno tudi, da se 10 % vseh vmesnih plačil zadrži¹⁸ in da se lahko uporabijo neto finančni popravki¹⁹. Zadržani zneski naj bi delovali kot rezerva v primeru nepravilnih odhodkov, ki s kontrolnim sistemom države članice niso bili odkriti (in so bili zato povrnjeni). Z neto finančnimi popravki pa lahko Komisija zmanjša podporo državi članici, ker ta ni odpravila pomanjkljivosti, ugotovljenih v njenih upravljavskih in kontrolnih sistemih.

Komisija daje zagotovilo o pravilnosti porabe v svojih letnih poročilih o dejavnostih

17 Za kohezijsko porabo sta odgovorna dva generalna direktorata (GD) Komisije: GD za regionalno in mestno politiko (GD REGIO) ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL). V svojih letnih poročilih o dejavnostih poročata o tem, kako uspešni so sistemi upravljanja in nadzora programov (vključno z delovanjem sistemov, slabostmi, ugotovljenimi pri delu organov držav članic, in zahtevanimi popravniimi ukrepi), ali so obračuni programov sprejemljivi ter ali so z njimi povezane transakcije zakonite in pravilne. Od julija 2021 delo, ki ga Komisija opravlja v zvezi z revizijami in ocenami odhodkov za kohezijo, usklajuje in izvaja skupni revizijski direktorat.

18 Komisija pri pripravi letnih poročil o dejavnostih upošteva posamezne stopnje preostale napake, o katerih za vsak program poročajo revizijski organi, rezultate lastnega dela (dokumentacijski pregledi, po potrebi dopolnjeni z misijami za ugotavljanje dejstev, revizijami skladnosti na podlagi tveganja in tematskimi revizijami) ter druge razpoložljive informacije, kot so rezultati revizij Sodišča v okviru njegovega dela v zvezi z izjavo o zanesljivosti. Te informacije uporabi pri izračunu in za objavo ključnega kazalnika smotrnosti za pravilnost porabe, ki jo upravlja zadevni GD (glej odstavek 38). Ključni kazalnik smotrnosti združi in o njem poroča v svojem letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU kot o kazalniku pravilnosti za celotno kohezijsko porabo v proračunskem letu.

¹⁸ Člen 130 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

¹⁹ Člen 145(7) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

Sodišče od leta 2017 pri svojem revizijskem pristopu upošteva spremembe regulativnega okvira za obdobje 2014–2020

19 Sodišče je v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije pristojno, da preveri zakonitost in pravilnost vseh prihodkov in odhodkov. Ker je neodvisni zunanji revizor EU, ni del sistema notranjih kontrol za sklade kohezijske politike in z njimi povezanega pristopa „enotne revizije“. Pri svojem delu v zvezi z izjavo o zanesljivosti ocenjuje, ali je Komisija proračun EU izvrševala v skladu z veljavnimi pravili.

20 Od leta 2017 Sodišče na področju kohezije revidira odhodke v obračunih, ki so bili predloženi v svežnjih zagotovil in jih je Komisija sprejela za zadevno obračunsko leto. Zato pri revizijah preuči predvsem transakcije, za katere so države članice že zaključile svoj cikel kontrol za zadevno obračunsko leto in v zvezi s katerimi naj bi že izvedle vse ustrezne ukrepe za odpravo napak, ki so jih same odkrile²⁰ pri svojih kontrolnih postopkih. To pomeni, da Sodišče pri svoji reviziji odkriva zgolj napake, ki pri vzpostavljenih notranjih kontrolah niso bile odkrite. Vendar se cikel kontrol Komisije izvaja istočasno, zato do takrat, ko Sodišče pripravi svoj vzorec, ni dokončan za vse transakcije (glej odstavek **69** in *Prilogo II*).

21 Sodišče pri reviziji oceni tudi različne kontrolne ukrepe, sprejete za svežnje zagotovil v njegovem vzorcu. Tako lahko opredeli področja, na katerih je treba sisteme upravljanja in kontrole za specifične programe ali nadzorno delo Komisije še izboljšati, zlasti kadar odkrije „dodatne napake“ (napake, ki jih revizijski organi pri prejšnjih preverjanjih ali revizijah niso odkrili in popravili, torej tudi napake organov upravljanja).

²⁰ Točki 18 in 19 Priloge 1.1 k [letnemu poročilu za leto 2022](#). To ne velja za transakcije, povezane s prispevki k predplačilom za finančne instrumente in državno pomoč.

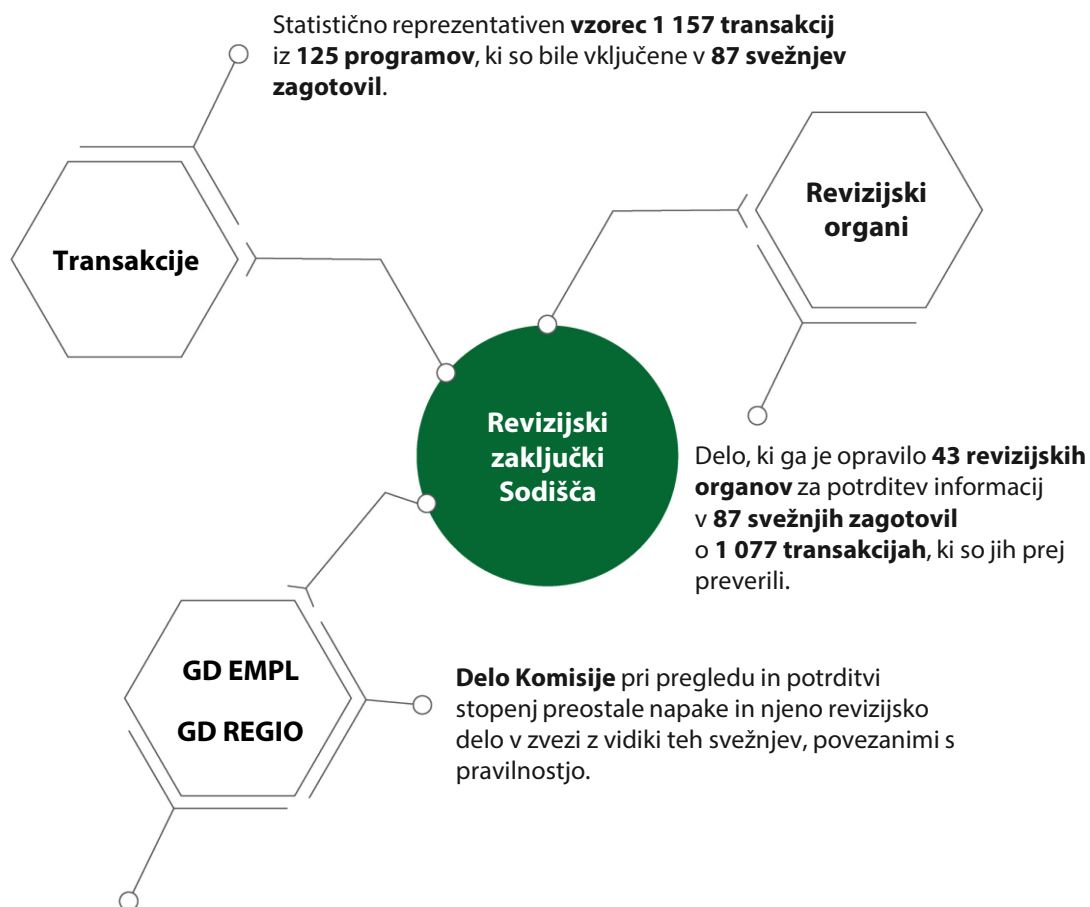
Obseg pregleda in uporabljen pristop

22 Sodišče je v tem dokumentu pripravilo večletni pregled svojih ocen zakonitosti in pravilnosti porabe za kohezijo v obdobju 2014–2020. V njem je povzelo svoje revizijske rezultate in ugotovitve v zvezi z upravljavskimi in kontrolnimi sistemi v državah članicah, o katerih je poročalo v preteklosti, ter navaja svoje ugotovitve glede temeljnih vzrokov za napake v zadevnem obdobju. Poroča tudi o svoji prejšnji oceni ukrepov, ki jih je Komisija sprejela za preprečevanje ali odkrivanje in popravljanje napak, da bi se zmanjšala stopnja napake. Sodišče po možnosti navaja tudi informacije za posamezne države. Poleg tega je opredelilo revizijske izzive, povezane z zaključitvijo obdobja 2014–2020 ter zakonitostjo in pravilnostjo porabe za kohezijo za obdobje 2021–2027.

23 Sodišče se je pri tem pregledu osredotočilo na rezultate svojih revizij za proračunska leta od 2017 do 2022 (glej *Prilogo III*). Tako je lahko zajelo vse odhodke za obdobje 2014–2020, ki so do konca leta 2022 že nastali, bili prijavljeni in povrnjeni ter za katere se je do takrat že izvedel cikel kontrol. Proračunsko leto 2017 je bilo prvo leto, v katerem je Komisija sprejela odhodke, povezane z obračunskim letom od 1. julija 2015 do 30. junija 2016, ki so jih države članice prijavile v zvezi s programi za obdobje 2014–2020 (glej *Prilogo II*). Plačila, izvršena med letoma 2014 in 2016 (razen predplačil), so se večinoma nanašala na obdobje 2007–2013.

24 Sodišče je za obdobje med letoma 2017 in 2022 preučilo 1 157 transakcij iz vseh 27 držav članic in Združenega kraljestva (glej *Prilogo III*). Pregledalo je tudi delo, ki so ga v zvezi s temi transakcijami opravili revizijski organi držav članic (glej tudi *sliko 2*).

Slika 2 – Revizijsko delo Sodišča v zvezi z obdobjem 2014–2020 (revizije za obdobje do leta 2022)



Informacije o pravilnosti iz **letnih poročil o dejavnostih** ter letnega poročila Komisije o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU.

Opomba:

* Podatki se nanašajo na transakcije, povezane z obdobjem 2014–2020, ki jih je Sodišče zajelo pri svojih revizijah za obdobje 2017–2022.

** Statistično reprezentativen vzorec 1 157 transakcij je vseboval 1 077 transakcij, pri katerih so revizijski organi preverili odhodke, devet transakcij, ki niso bile vključene v vzorec revizijskih organov, in 71 transakcij, povezanih s finančnimi instrumenti.

Vir: Evropsko računsko sodišče

25 Zaradi metode vzorčenja, ki jo uporablja Sodišče, je njegovo delo v zvezi s posamezno državo članico za celotno obdobje (tj. število preučenih transakcij) sorazmerno s tam porabljenim zneskom. Za države članice, ki so porabile več kot 76 % skupne porabe za kohezijo (Poljska, Italija, Španija, Portugalska, Madžarska, Češka, Romunija, Grčija in Nemčija), so bili zbirni revizijski vzorci Sodišča dovolj veliki, da je Sodišče z njimi pridobilo informacije in spoznanja na ravni držav članic.

26 Ker Sodišče še ni posebej revidiralo sistema finančnih popravkov, tega vidik v tem pregledu ne zajema podrobno. Sodišče načrtuje revizijo tega, ali Komisija in države članice uspešno uporabljajo finančne popravke na področju kohezije, da bi zaščitile finančne interese EU in zagotovile pravilno porabo za kohezijo.

27 Pregled Sodišča temelji na njegovih letnih poročilih ter ustreznih posebnih poročilih in mnenjih (glej *Prilogo V*) kot tudi na poročilih Komisije, vključno z [letnim poročilom o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU](#) ter [letnima poročiloma o dejavnostih GD EMPL in GD REGIO](#). Sodišče je pri pripravi pregleda uporabilo tudi druge dokumente in študije Komisije. Za primerjavo s predhodnim obdobjem je uporabilo rezultate svojega večletnega pregleda pravilnosti porabe pri deljenem upravljanju v obdobju 2007–2013²¹, ki ga je objavilo leta 2014.

28 To ni revizijsko poročilo, temveč pregled, ki temelji na preteklem revizijskem delu Sodišča na tem področju in drugih javno dostopnih informacijah. V pregledu so navedene izkušnje, pridobljene pri uporabi modela zagotovil za porabo na področju kohezije v obdobju 2014–2020. Sodišče želi s pregledom prispevati k nadaljnji krepitvi modela zagotovil pri zaključitvi iztekajočega se obdobja in za obdobje 2021–2027, ki se je pred kratkim začelo. Meni, da bo pregled koristen tudi pri pripravi zakonodajnega predloga za kohezijsko politiko v obdobju po letu 2027. Rezultati pregleda so namenjeni tudi Sodišču samemu pri razmisleku o prihodnosti njegovega pristopa in o njegovem opiranju na delo drugih revizorjev.

²¹ Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013.

Kako je Sodišče na splošno ocenilo pravilnost porabe za kohezijo?

29 Cilj okvira zagotovil za kohezijsko politiko je zagotoviti, da pri odhodkih za vsak program (ali skupino programov), ki so jih prijavile države članice in preverila Komisija, ni pomembnih napak. V skladu s pravili je določen 2-odstotni prag pomembnosti²², ki ga uporablja tudi Sodišče pri svojem mnenju o zakonitosti in pravilnosti proračuna EU v svoji izjavi o zanesljivosti²³. Naslednji razdelek je pregled tega, kar je Sodišče v svojih poročilih za zadevno obdobje ugotovilo o zakonitosti in pravilnosti porabe za kohezijo in okviru zagotovil.

Stopnja napake pri porabi za kohezijo v obdobju 2014–2020 je bila nižja kot v obdobju 2007–2013, vendar je bila še vedno pomembna

30 Sodišče je z združitvijo letnih rezultatov za obdobje 2017–2022 ocenilo, da stopnja napake za ta leta v porabi večletnega finančnega okvira 2014–2020 znaša približno 4,8 %. To je 1,2 odstotne točke manj kot v podobni fazi (2009–2013) izvajanja večletnega finančnega okvira 2007–2013, ko je večletna ocenjena stopnja napake znašala 6,0 % porabljenih sredstev²⁴.

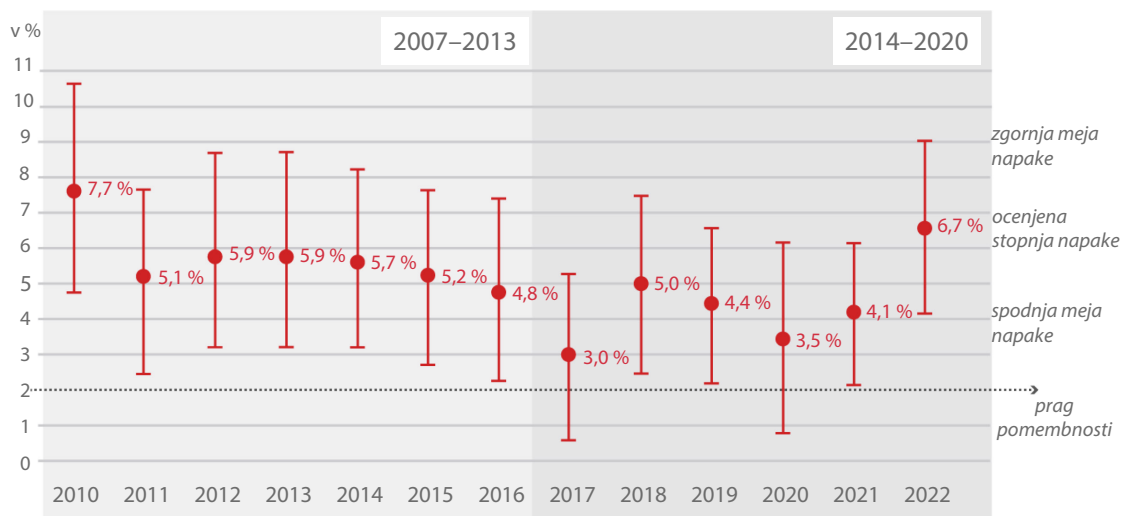
31 Rezultati Sodišča so se iz leta v leto razlikovali: med letoma 2017 in 2022 so bile ocenjene stopnje napake za večino let znatno nad 2-odstotnim pragom, leta 2022 je stopnja znašala celo 6,7 %. Enako velja tudi za obdobje 2007–2013 (glej [sliko 3](#)).

²² Člen 28(11) [Delegirane uredbe Komisije \(EU\) št. 480/2014](#), točka 5.1.5 Priloge 5 k Letnemu poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU za leto 2022, [metodologija Sodišča](#).

²³ Točka 35 Priloge 1.1 k [letnemu poročilu za leto 2022](#).

²⁴ Odstavek 23 pregleda [Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013](#).

Slika 3 – Ocenjene stopnje napake za kohezijsko porabo, ki jih je izračunalo Sodišče



Vir: Evropsko računsko sodišče

32 Glede na revizijske ugotovitve Sodišča, na katerih temelji njegova izjava o zanesljivosti, je tveganje napake večje pri plačilih na podlagi povračil kot pri plačilih na podlagi pravic (ki se izvršujejo za večina delov skupne kmetijske politike)²⁵. Na splošno je Sodišče pri četrtini transakcij v svojih vzorcih za obdobje 2017–2022 ugotovilo nekatere kršitve pravnih zahtev, čeprav so skoraj vse te transakcije že pregledali revizijski organi. V 60 % primerov (171 napak ali 15 % celotnega vzorca) je napake razvrstilo kot količinsko opredeljive napake. Te „dodatne napake“, ki jih je odkrilo Sodišče (poleg tistih, ki so jih odkrili in popravili revizijski organi), so v približno četrtini primerov znatno vplivale na zadevno transakcijo (tj. na več kot 80 % prijavljenih odhodkov za transakcijo).

33 Obdobje upravičenosti za porabo za obdobje 2014–2020 se je končalo 31. decembra 2023. Med pandemijo COVID-19 je bila državam članicam zagotovljena precejšnja prožnost pri prerazporejanju sredstev (in dodatno financiranje prek REACT-EU)²⁶. Sodišče je že v svojem [letnem poročilu za leto 2020](#) opozorilo na povečano tveganje, da bi bili lahko organi upravljanja in revizijski organi v obdobju COVID-19 pri svojih pregledih in preverjanjih manj uspešni, zaradi česar bi se lahko povečalo število napak in nepravilnosti, ki ne bi bile odkrite in odpravljene²⁷.

²⁵ Odstavek 1.18 [letnega poročila za leto 2022](#).

²⁶ Odstavek 6.17 [letnega poročila za leto 2022](#).

²⁷ Odstavek 2.32 [letnega poročila za leto 2020](#).

Večina revizijskih organov je za obdobje 2017–2022 poročala o stopnjah napake pod pragom pomembnosti

34 Revizijski organi lahko izdajo revizijsko mnenje brez pridržka o zakonitosti in pravilnosti odhodkov iz obračunov le, če v letnih poročilih o nadzoru poročajo o stopnji preostale napake (glej tudi odstavek **14**) pod 2-odstotnim pragom pomembnosti, določenim v delegirani uredbi Komisije o dopolnitvi uredbe o skupnih določbah²⁸.

35 V zvezi z obdobjem 2014–2020 večina revizijskih organov v svojih letnih poročilih o nadzoru ni poročala o pomembni stopnji napake pri porabi za kohezijo. Sodišče je za obdobje 2017–2022 odkrilo le 33 primerov (pri 25 od več kot 400 programih), v katerih so odgovorni revizijski organi poročali o stopnji preostale napake nad 2 %, preden je Komisija izvedla kakršno koli prilagoditev²⁹. O večini takih primerov (pri 14 od 25 programih) so poročali leta 2020 (v zvezi z obračunskim letom 2018–2019).

36 Vendar Sodišče pri svojih revizijah iz leta v leto ugotavlja, da številni revizijski organi pri preverjanju transakcij ne odkrijejo znatnega števila napak. Nekatere od teh napak pozneje odkrije Komisija, ki nato izvede prilagoditve, druge pa Sodišče (če je sveženj zagotovil del njegovega vzorca). Sodišče je zaradi teh dodatnih napak prišlo do zaključka, da na kohezijsko porabo kot celoto pomembno vplivajo napake.

37 Čeprav predplačila za finančne instrumente ne pomenijo nastalih odhodkov, jih v skladu z uredbo o skupnih določbah³⁰ revizijski organi izjemoma lahko vključijo v svojo revizijsko populacijo, če so izplačana med obračunskim letom, in jih zato upoštevajo pri izračunu stopnje preostale napake. Pri teh predplačilih je tveganje na splošno nizko, njihov znesek pa razmeroma visok. Kadar obračuni vključujejo nastale odhodke in predplačila, je stopnja preostale napake, ki jo oceni revizijski organ, za dejansko nastale odhodke verjetno navedena prenizko.

²⁸ Člen 28(11) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 480/2014.

²⁹ Na podlagi prilog k letnim poročilomom GD EMPL in GD REGIO o dejavnostih za obdobje 2017–2022.

³⁰ Člen 41(1) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

„Najvišja stopnja“, ki jo za kohezijsko porabo izračuna Komisija, je od leta 2018 nad pragom pomembnosti

38 Komisija izračuna ključni kazalnik smotrnosti za pravilnost porabe iz vsakega sklada, o katerem nato poroča v letnem poročilu o dejavnostih (glej odstavek **18**). Ključni kazalnik smotrnosti se združi kot ponderirano povprečje posameznih stopenj preostale napake ter na podlagi rezultatov pregledov in revizij Komisije po potrebi prilagodi. Komisija od leta 2018 poroča tudi o „najvišji stopnji“, da bi upoštevala dodatna tveganja, ki bi lahko bila povezana s to porabo³¹. Pri izračunu tega ključnega kazalnika smotrnosti se ne upoštevajo predplačila za finančne instrumente (glej odstavek **37**).

39 Komisija je po izvedbi prilagoditev v zvezi s stopnjami, o katerih so poročali revizijski organi, ocenila, da je bila pri porabi za kohezijo najvišja stopnja za vsako od petih let od leta 2018 in posledično tudi za celotno obdobje nad 2-odstotnim pragom pomembnosti.

40 Hkrati je Komisija poročala o ključnem kazalniku smotrnosti, ki je bil za štiri od petih let nekoliko pod pragom pomembnosti. Vendar Sodišče meni, da lahko Komisija v skladu s svojo metodologijo oceni le najnižjo stopnjo napake, zato nekatere napake verjetno ostanejo neodkrite in nepopravljene (glej odstavke **65–68**)³².

41 Komisija je od leta 2019 izboljšala svojo metodologijo za ocenjevanje najvišjih stopenj tako, da sedaj upošteva tudi tveganje napak zunaj vzorca operacij v programih, revidiranih med letom (bodisi s strani Komisije ali Sodišča). Poleg tega lahko za to, da bi upoštevala nerevidirane operativne programe, pri najvišjih stopnjah uporabi dodatek, ki temelji na stopnjah napake, o katerih je za druge programe poročal isti revizijski organ, ali pavšalno stopnjo, če revizijski organ še ni bil revidiran³³.

42 Sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2021 ugotovilo, da dve pomanjkljivosti še vedno nista bili odpravljeni: Komisija dodatka ni uporabila pri operativnih programih, revidiranih v prejšnjih obračunskih letih, v nekaterih primerih

³¹ Opomba 12 in 52 letnega poročila GD REGIO o dejavnostih za leto 2018 ter opomba 38 letnega poročila GD EMPL o dejavnostih za leto 2018.

³² Odstavki 58 do 61 [Posebnega poročila 26/2021](#).

³³ Opomba 65 letnega poročila GD REGIO o dejavnostih za leto 2022, opomba 71 letnega poročila GD EMPL o dejavnostih za leto 2022, odstavek 6.66 [letnega poročila Sodišča za leto 2022](#).

pa raven dodatkov morda ni dovolj visoka, da bi bilo z njo mogoče upoštevati vse napake, ki jih Komisija s svojimi revizijami skladnosti ni odkrila. Te slabosti vplivajo tudi na tveganje Komisije ob zaključitvi, saj Komisija v vseh primerih morda ne izvede potrebnih popravkov, da bi stopnjo preostale napake znižala pod prag pomembnosti³⁴.

Stopnje napake, ki jih ocenijo Komisija ali revizijski organi, so osredotočene na finančne popravke

43 S stopnjami, sporočenimi v letnih poročilih Komisije o dejavnostih in njenem letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU, so zajete nepravilnosti, za katere se izvedejo finančni popravki na podlagi veljavnih regulativnih določb (glej tudi odstavek **14**).

44 Da lahko organi držav članic in Komisija naložijo finančne popravke, mora biti napaka nepravilnost v smislu [uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#), tj. kršitev pravil, „ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta“³⁵. Sodišče je odkrilo tudi napake, ki ne sodijo v to kategorijo. V skladu s Pogodbo je Sodišče pristojno, da poroča o napakah, povezanih s kakršno koli kršitvijo veljavnih pravil. Poleg tega po njegovem mnenju napake vplivajo na transakcijo, kadar eden od pogojev za plačilo s transakcijo povezanih odhodkov ni v celoti izpolnjen.

45 Komisija se za tri leta, o katerih se je poročalo v obdobju 2017–2022 (2018, 2020 in 2022), ni strinjala z nekaterimi dodatnimi napakami, ki jih je odkrilo Sodišče, ali količinsko opredelivijo njegovih ugotovitev. Vendar so ocenjene stopnje napake za zadevna tri leta tudi brez teh spornih napak nad 2-odstotnim pragom pomembnosti in nad stopnjami, o katerih je poročala Komisija. Poleg tega so sporne napake samo v treh od 13 posameznih svežnjevi zagotovili, katerih stopnja preostale napake je po mnenju Sodišča višja od 2 %.

46 Zaradi drugih metodoloških razlik v tem, kako je treba napake količinsko opredeliti (na primer v primeru neskladnosti s pravili o javnem naročanju³⁶) se sporočene stopnje napak bistveno ne razlikujejo.

³⁴ Odstavek 5.62 letnega poročila Sodišča za leto 2021 in odstavek 6.70 letnega poročila Sodišča za leto 2022.

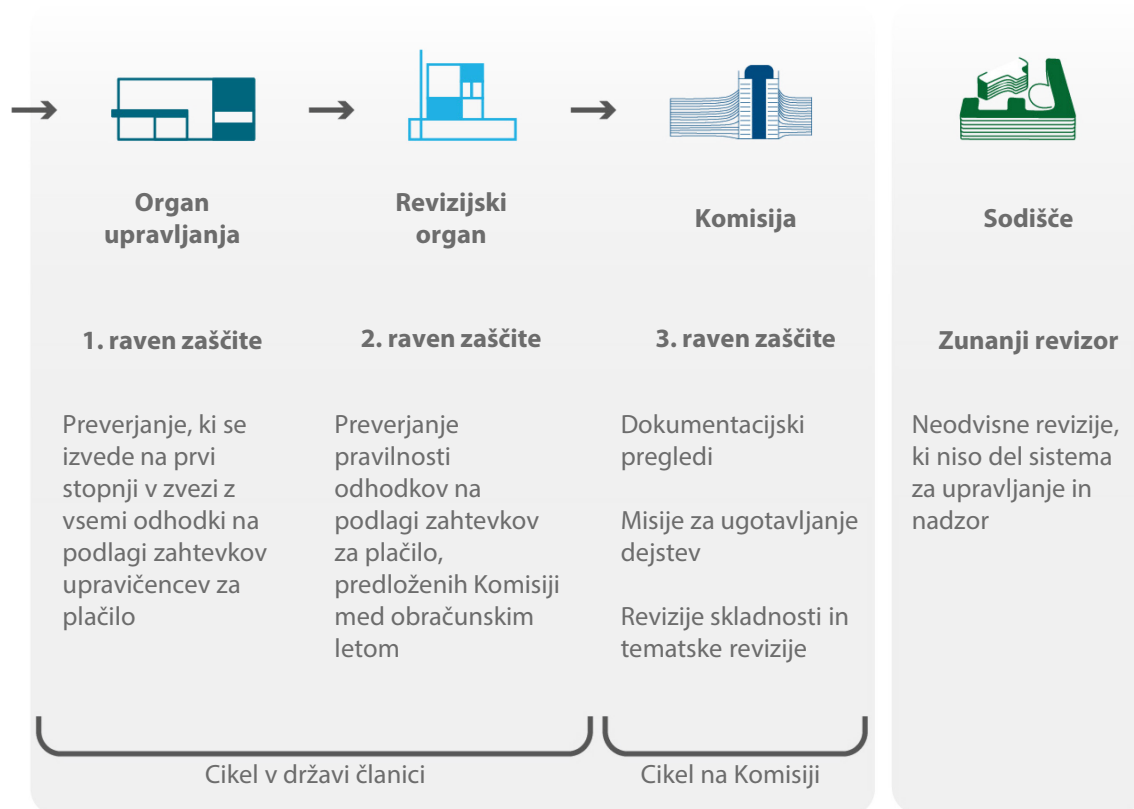
³⁵ Člen 2(36) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

³⁶ Odstavek 27 Priloge 1.1 k letnemu poročilu za leto 2022.

Kakšne so bile ugotovitve Sodišča o zanesljivosti dela ključnih akterjev v sistemu kontrol za kohezijsko politiko?

47 Obstajajo tri ravni zaščite, da se prepreči ali odkrije in popravi nepravilna poraba v kohezijski politiki, kot je prikazano na [sliki 4](#). Sodišče je pri svojem delu, ki je zajemalo tako področje pravilnosti kot tudi nadzorne in kontrolne sisteme Komisije in držav članic za obdobje 2014–2020, ocenilo delovanje vseh treh ravni.

Slika 4 – Sistem kontrol pri porabi za kohezijo



Vir: Evropsko računsko sodišče

Pregledi na prvi stopnji, ki jih izvajajo organi upravljanja, niso dovolj uspešni pri zagotavljanju pravilnosti porabe za kohezijo

48 Organi upravljanja bi morali kot „prva raven zaščite“ zagotoviti, da se za financiranje izberejo samo upravičeni projekti. Zato so pregledi na prvi stopnji, ki jih izvajajo organi upravljanja, ključni pri zagotavljanju pravilnosti porabe za kohezijo. Organi upravljanja morajo namreč preveriti, ali so bili sofinancirani proizvodi in storitve zagotovljeni ter ali so odhodki, ki so jih prijavili upravičenci, dejansko nastali in skladni z vsemi veljavnimi zakonodajnimi akti, zahtevami programa in pogoji financiranja. Kar zadeva odhodke za obdobje 2014–2020, se ti pregledi zahtevajo za vsak zahtevek za povračilo, ki ga predložijo upravičenci. Vse ugotovljene nepravilnosti je treba nato popraviti, preden se zadevni odhodki prijavijo Komisiji.

49 Rezultati revizij Sodišča v zadnjih šestih letih³⁷, pa tudi število in finančni učinek napak, o katerih so poročali revizijski organi (glej *Prilogo IV*) in Komisija, kažejo, da organi upravljanja še niso dovolj uspešni pri blaženju visokega tveganja napak, ki je značilno za področje kohezije. Če bi ta „prva raven zaščite“ delovala uspešno, bi se z njo dejansko mogel in moral odkriti in popraviti velik del teh napak.

Revizijski organi so zelo pomembna druga raven zaščite, vendar niso vedno v celoti uspešni pri odkrivanju nepravilnih odhodkov

50 Revizijski organi so zelo pomembna „druga raven zaščite“ pri porabi za kohezijo. Biti morajo neodvisni od organov upravljanja in izpolnjevati specifične regulativne zahteve in standarde. Njihova naloga je zagotoviti, da se revidirata pravilno delovanje sistema upravljanja in nadzora programa ter vzorec operacij, ki je reprezentativen za prijavljene odhodke³⁸.

³⁷ Odstavek 6.42 letnega poročila za leto 2022.

³⁸ Člen 127(1) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

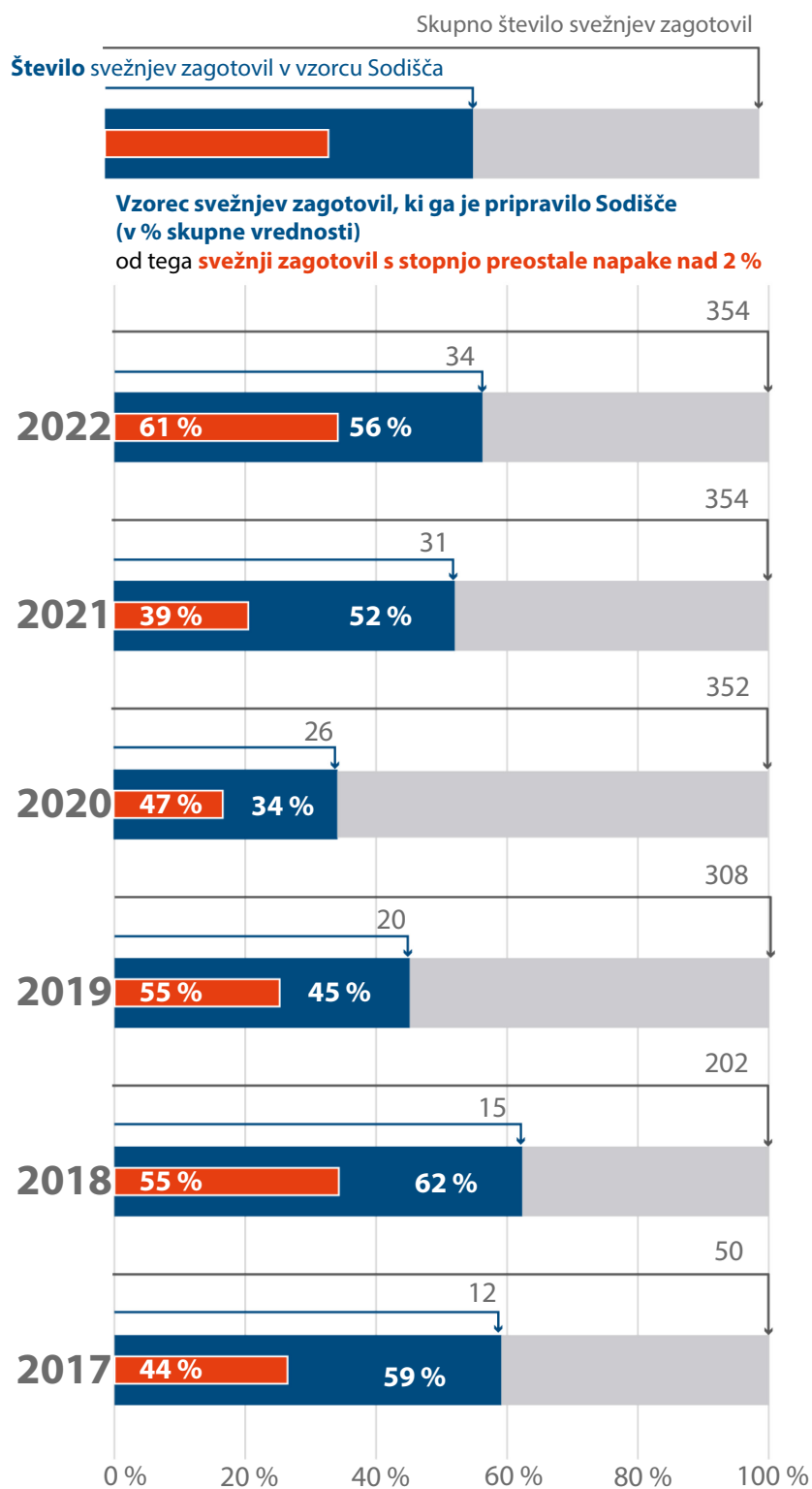
Če se upoštevajo dodatne napake, ki jih je odkrilo Sodišče, je stopnja preostale napake višja od 2 % pri približno polovici svežnjev zagotovil, ki jih je revidiralo Sodišče

51 Kar zadeva obdobje 2017–2022, je Sodišče v splošnem odkrilo napake, ki jih revizijski organi niso odkrili s pregledi, v 51 od 87 svežnjev zagotovil, ki jih je revidiralo vsaj enkrat. V 43 primerih so se stopnje preostale napake, o katerih so poročali revizijski organi, zaradi teh dodatnih napak povečale nad 2-odstotni prag.

52 Teh 43 svežnjev zagotovil je zajemalo znaten delež odhodkov, potrjenih Komisiji. Za obdobje 2017–2022 se njihov delež v vzorcih Sodišča ni znižal pod 39 %, leta 2022 pa je s 61 % dosegel najvišjo vrednost. Skupaj so ti svežnji zagotovil pomenili približno 45 % odhodkov, potrjenih Komisiji v svežnjih zagotovil v vzorcu Sodišča (glej [sliko 5](#))³⁹.

³⁹ Odstavek 6.47 letnega poročila za leto 2022.

Slika 5 – Svežnji zagotovil s stopnjo preostale napake nad pragom pomembnosti (2017–2022)



Opomba: Sodišče je pri analizi upoštevalo tudi oceno svežnjev zagotovil v njegovem vzorcu, ki jo je opravila Komisija.

Vir: Evropsko računsko sodišče

53 Poleg tega so razlike med stopnjami, sporočenimi v letnih poročilih o nadzoru, in stopnjami napak, ki jih je ponovno izračunalo Sodišče, da bi upoštevalo dodatne napake, ki jih je odkrilo. V 42 od 138 svežnjev v vzorcu Sodišča (tj. v približno tretjini primerov) je razlika med oceno revizijskega organa in oceno Sodišča znašala več kot 2 odstotni točki. V več kot polovici od teh 42 primerov je bila razlika več kot 5 odstotnih točk.

Pri stopnjah preostale napake, ki jih revizijski organi ocenijo na 2 %, ni „varnostne rezerve“ za dodatne napake

54 Organi upravljanja in organi za potrjevanje pred predložitvijo letnih obračunov Komisiji uporabijo finančne popravke, ki temeljijo na ugotovitvah revizijskih organov. Te popravke izvedejo tako, da iz obračunov umaknejo odhodke zadevnih projektov. Poleg popravkov, izvedenih za posamezne ugotovljene nepravilnosti, uporabljajo tudi dodatne popravke, in sicer v primerih, ko revizijski organi v zvezi s programom poročajo o stopnji preostale napake, ki je višja od 2-odstotnega praga pomembnosti.

55 Ker zakonodajalec pri odhodkih iz proračuna EU dopušča najvišjo stopnjo napake v višini 2 %, organi upravljanja in organi za potrjevanje uporabijo le toliko popravkov, da dosežejo cilj 2 %. V približno 17 % svežnjev zagotovil, katerih stopnja preostale napake je po ponovnem izračunu Sodišča ali Komisije preseгла 2 %, so predhodno sporočene stopnje preostale napake znašale natančno 2 %. Zaradi tega ni „varnostne rezerve“ za dodatne napake, odkrite z revizijami po predložitvi obračunov, in so potrebni dodatni ekstrapolirani finančni popravki.

Zaradi slabosti pri delu revizijskih organov se zmanjšujejo obseg, v katerem se lahko Komisija opira nanj

56 Sodišče je v preteklih letih odkrilo raznovrstne in različno pomembne slabosti pri delu 40 od 43 revizijskih organov, ki jih je revidiralo. Te slabosti so vplivale na več kot polovico transakcij, ki jih je Sodišče revidiralo. Kar zadeva dodatne napake, ki jih je odkrilo Sodišče, so jih bili revizijski organi pri preverjanju istih operacij zmožni in dolžni večino odkriti (glej odstavek [20](#)). To zmanjšuje obseg, v katerem se lahko Komisija opira na rezultate njihovega dela.

57 Sodišče je za obdobje 2017–2022 poročalo o tem, da je odkrilo pomanjkljivosti v obsegu in kakovosti dela, ki so ga revizijski organi opravili v zvezi s 124 od 171 dodatnih napak. Te pomanjkljivosti so se nanašale zlasti na:

- načrtovanje in pripravo revizijskega dela,
- kakovost revizijskega dela,
- dokumentiranje revizijskega dela.

Načrtovanje in priprava revizije

58 Eden bistvenih vidikov načrtovanja revizije je priprava vzorca operacij. Revizijski organi morajo revidirati reprezentativne statistične vzorce transakcij in zagotoviti ustrezno revizijsko sled, s katero se dokazuje, da so bili vzorci pripravljene neodvisno, objektivno in nepristransko. Vendar je Sodišče pri sedmih od 43 revizijskih organov, ki jih je za obdobje 2017–2022 pregledalo enkrat ali večkrat, ugotovilo težave pri pripravi vzorcev in vrzeli v revizijskih sledih pri vzorčenju.

59 Ključni element pri načrtovanju in pripravi revizije so tudi revizijski kontrolni sezname, s katerimi se upoštevajo minimalne zahteve za preglede, ki jih je treba opraviti, in skupne postopke, ki jih morajo revizorji izvesti. Sodišče je pri revizijah ugotovilo, da so se revizijski kontrolni sezname med revizijskimi organi precej razlikovali po svoji podrobnosti, čeprav je Komisija svoje kontrolne sezname revizijskim organom posredovala že na začetku obdobja, da bi bili sezname čim bolj enotni. Ob koncu obdobja 2014–2020 Sodišče še vedno odkriva kontrolne sezname, ki ne vključujejo specifičnih vprašanj o goljufijah, nasprotju interesov, dvojnem financiranju ali državni pomoči, čeprav morajo revizijski organi te vidike preveriti.

60 Na splošno je Sodišče odkrilo dodatne količinsko opredeljive napake v 21 % transakcij, pri katerih je odkrilo tudi slabosti pri načrtovanju revizij.

Kakovost revizijskega dela

61 Sodišče je pri približno 27 % transakcij odkrilo slabosti v kakovosti ali popolnosti samega revizijskega dela. Te slabosti so se pogosto nanašale na preverjanja izbora projektov in meril za upravičenost. Sodišče je namreč ugotovilo, da nekateri revizijski organi informacij, ki so jih navajali upravičenci, niso sistematično preverjali z dokazili (za primere glej [okvir 2](#)).

Okvir 2

Revizijski organi so se pri oceni upravičenosti opirali na lastne izjave upravičencev ali udeležencev

Revizijski organi so se pri preverjanju meril za upravičenost in drugih zahtev običajno preveč opirali na lastne izjave upravičencev (npr. tehnična zmogljivost ponudnikov, pogoji za status MSP, pogoji za status NEET (mladi, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo), sestava gospodinjstva, upoštevanje zgornje meje *de minimis* pri državni pomoči, odsotnost dvojnega financiranja in odsotnost navzkrižja interesov).

Do številnih dodatnih napak pride zato, ker nekateri revizijski organi ne preverjajo vedno dokazil ali ne dokumentirajo vedno teh pregledov, da bi potrdili zanesljivost informacij, ki jih navedejo upravičenci ali udeleženci.

Dokumentiranje revizijskega dela

62 V skladu s strokovnimi standardi na področju revidiranja⁴⁰ in pravili o revidiranju porabe za kohezijo⁴¹ mora biti revizijsko delo ustrezno dokumentirano, tako da lahko izkušen revizor, ki ni sodeloval pri reviziji, razume opravljeno revizijsko delo, iz njega izhajajoče zaključke in to, kako so bili ti sprejeti. Vendar za približno tretjino transakcij dokumentacija, shranjena v spisih revizijskih organov, ni bila zadostna, bodisi zaradi tega, ker revizorji svojega dela niso ustrezno dokumentirali, bodisi zaradi nezadostnih postopkov pri pregledu, ki ga izvede revizijski organ.

63 Po tem, ko je Sodišče pri revizijah za leti 2017 in 2018 ugotovilo, da so revizijski organi pomanjkljivo dokumentirali svoje delo, so ti skupaj s Komisijo ustanovili delovno skupino za obravnavo tega vprašanja. Delovna skupina je decembra 2019 izdala dokument za razmislek, v katerem je navedla, kako naj revizorji dokumentirajo svoje delo in katera dokazila naj hranijo v svojih revizijskih spisih. To ni izčrpen in obvezen priročnik, vendar je prvi korak k izboljšanju načina, kako revizijski organi opravljajo in dokumentirajo svoje delo.

64 Sodišče je pri svojih revizijah v zadnjih šestih letih odkrilo slabosti pri delu več revizijskih organov, zaradi katerih se je nanj mogoče opreti le do neke mere⁴². Revizijski organi imajo v okviru zagotovil sicer eno ključnih vlog, vendar bi morali svoje

⁴⁰ Zlasti mednarodni standard revidiranja 230.

⁴¹ Člen 127(3) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

⁴² Na podlagi odstavka III povzetka Posebnega poročila 26/2021.

delo izboljšati, da se zagotovi skladnost operacij s pravnim okvirom. Končno odgovornost za proračun EU ima Komisija. Splošna odgovornost za izvrševanje proračuna ne zajema le zakonitosti in pravilnosti odhodkov, temveč tudi upoštevanje načel dobrega finančnega poslovanja⁴³.

Komisija preverja letne obračune, vendar so njeni pregledi za odkrivanje dodatnih napak omejeni

Dokumentacijski pregledi niso zasnovani za odkrivanje dodatnih neupravičenih odhodkov

65 Komisija pri pregledih za sprejetje obračunov (glej tudi odstavek [15](#)) preverja doslednost informacij o pravilnosti, ki jih sporočijo revizijski organi, da bi potrdila zanesljivost stopenj preostale napake. To izvaja predvsem z dokumentacijskimi pregledi. Pri tem na podlagi standardiziranih kontrolnih seznamov analizira informacije iz vsakega svežnja zagotovil, upošteva pa tudi druge revizijske informacije.

66 Komisija lahko dokumentacijski pregled dopolni z misijami za ugotavljanje dejstev, pri katerem včasih v omejenem obsegu ponovno izvede revizije operacij, ki so jih izvedli revizijski organi, da bi lažje ocenila zanesljivost njihovega dela. Po mnenju Komisije so misije koristne pri opredelitvi tveganj za revizije skladnosti. Vendar dokumentacijski pregledi niso zasnovani za odkrivanje dodatnih napak. To omejuje njihovo dodano vrednost, kar zadeva potrjevanje pravilnosti z izkazi povezanih transakcij in veljavnosti stopenj preostale napake, o katerih so poročali revizijski organi⁴⁴.

Revizije skladnosti, ki jih izvaja Komisija, imajo visoko dodano vrednost, vendar se jih izvede malo

67 Revizije skladnosti, ki jih izvaja Komisija, so najučinkovitejši element njenega dela v zvezi s svežnji zagotovil. Njihov glavni cilj je pridobiti razumno zagotovilo, da so države članice odkrile, popravile in sporočile vse resne sistemske slabosti (in napake), preden so Komisiji predložile svoje letne obračune. Namenjene so tudi preverjanju zanesljivosti revizijskih mnenj revizijskih organov in sporočenih stopenj preostale napake. Osredotočene so na pregled dela revizijskih organov in ponovno izvedbo

⁴³ Člen 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

⁴⁴ Odstavek VII povzetka ter odstavki 26, 29 in 30 [Posebnega poročila 26/2021](#).

vzorca operacij. To lahko vključuje ponovno oceno stopenj preostale napake in po potrebi dodatne finančne popravke. Vendar Komisija izvede le malo revizij skladnosti (povprečno 40 na leto).

68 Komisija zanje običajno uporabi pristop, ki temelji na tveganju. V ta namen po dokumentacijskih pregledih vseh programov opravi letno oceno tveganja, pri kateri izbere revizijske organe in programe z najvišjim tveganjem, ki jih bo obravnavala v svojih revizijah skladnosti. Med letoma 2017 in 2022 je izvedla 162 takih revizij. Pri tem delu se pokažejo mnoge nepravilnosti, ki s predhodnimi dokumentacijskimi pregledi Komisije ali pri delu organov držav članic niso bile odkrite. Komisija je pri 118 od teh 162 revizij (73 %) ugotovila, da so revizijski organi prenizko ocenili stopnjo preostale napake. V 67 primerih (41 %) je po njenem ponovnem izračunu stopnje preostale napake ta znašala več kot 2 %. Komisija pri svojih revizij skladnosti oblikuje zaključke, ki so podobni ugotovitvam Sodišča.

69 Sodišče je pri svojih revizijah ugotovilo dve glavni pomanjkljivosti v revizijah skladnosti, ki jih izvaja Komisija:

- o zaradi okvira zagotovil iz uredbe o skupnih določbah Komisija potrebuje skoraj dve leti po koncu nekega obračunskega obdobja, preden lahko prvič poroča o svojih zaključkih o zanesljivosti stopenj preostale napake za zadevno obračunsko leto, ki jih izračunajo revizijski organi⁴⁵,
- o ocene preostalih napak, ki jih Komisija razkrije v letnih poročilih o dejavnostih in letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU, so zgolj začasne, saj lahko Komisija na podlagi svojih dokumentacijskih pregledov od revizijskih organov zahteva dodatna preverjanja ugotovljenih pomanjkljivosti. Poleg tega lahko Komisija še vedno spremeni ugotovitve o napakah iz svojih revizij, potem ko je z organi držav članic opravila razčiščevalni postopek. Zato zaključki v končnih revizijskih poročilih niso dokončni in se lahko po zaključku celotnega revizijskega cikla še spremenijo (glej tudi odstavke [130–133](#)).

⁴⁵ Odstavek 6.54 letnega poročila za leto 2017.

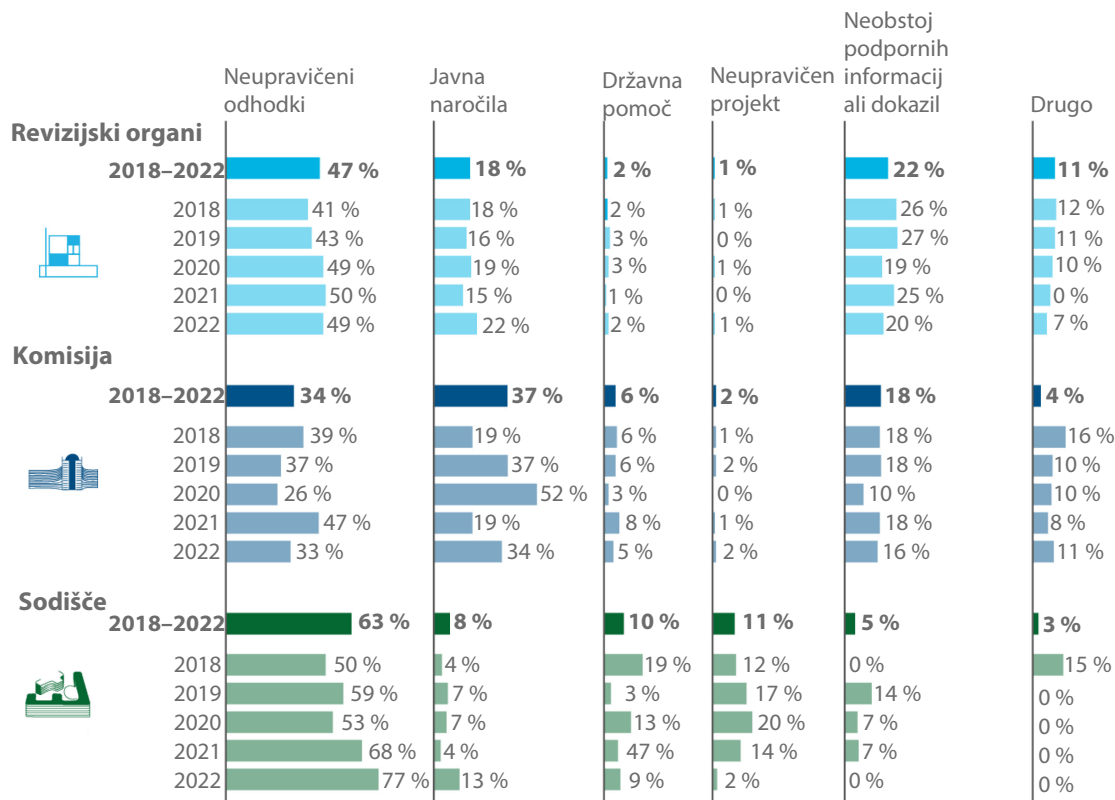
Katere so vrste napak in kje se pojavljajo?

70 Revizijski organi so leta 2018 začeli poročati o napakah na podlagi skupne tipologije, o kateri so se dogovorile Komisija in države članice. Z njo je mogoče bolje analizirati napake, ki so jih odkrili različni akterji v sistemu upravljanja in nadzora. Sodišča za napake, ki jih odkrije pri svojem delu, uporablja podobno tipologijo. V tem razdelku je skozi leta primerjalo vrste dodatnih napak, ki jih je odkrilo samo, z dodatnimi napakami, ki jih je najpogosteje odkrila Komisija in o katerih so poročali revizijski organi. Pri tem je poskusilo ugotoviti, ali je vrste napak mogoče utemeljiti geografsko.

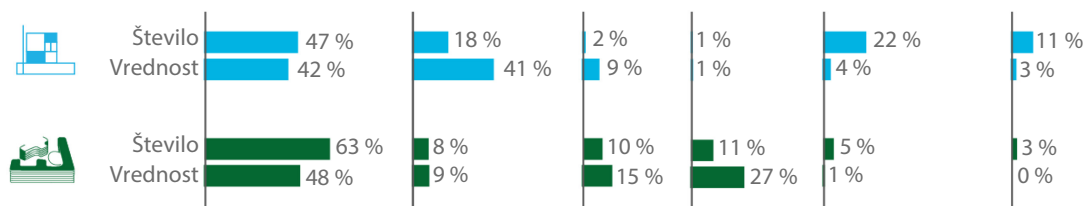
Nekatere kategorije napak so pogostejše pri porabi za kohezijo kot druge

71 V obdobju 2014–2020 so bili najpogostejša vrsta napake neupravičeni odhodki in neupravičeni projekti, ki so najbolj prispevali k stopnji napake, ki jo je ocenilo Sodišče. Sledila jim je neskladnost s pravili o državni pomoči ter pravili EU in nacionalnimi pravili o javnem naročanju. Na [sliki 6](#) je prikazano število napak po kategorijah. Iz nje je razvidno tudi, katere kategorije napak so najbolj prispevale k stopnji napake. Prikazane so tudi razlike med nepravilnostmi, ki so jih odkrili revizijski organi, in dodatnimi napakami, ki so jih odkrili Komisija in Sodišče, revizijski organi pa pred tem ne.

Slika 6 – Delež različnih vrst napak, ki so jih za obdobje 2018–2022 ugotovili revizijski organi, Komisija in Sodišče (letni podatki in petletno povprečje)



Število ugotovljenih napak ni nujno sorazmerno z njihovim skupnim finančnim učinkom:



(*) Podatki o finančnem učinku napak, ki jih je odkrila Komisija, niso na voljo.

Vir: Evropsko računsko sodišče

Neupravičeni odhodki pomenijo večino napak po številu in finančnem učinku

72 Neupravičeni odhodki so bili najpomembnejša vrsta napak, ki so jih med letoma 2018 in 2022 odkrili vsi revizorji, in sicer tako po številu kot po finančnem učinku. S to vrsto napake so zajete številne neskladnosti z uredbo o skupnih določbah ali uredbami za posamezne sklade in/ali nacionalnimi pravili o upravičenosti. Za določitev pravil o upravičenosti so pristojne predvsem države članice. Kategorija neupravičenih odhodkov vključuje nepravilnosti, kot so stroški, ki niso povezani s projekti, ali odhodki, ki upravičencem niso nastali ali jih ti niso plačali, neupravičeni udeleženci, prijava previsokih stroškov dela in vključitev povračljivega DDV v zahtevek za plačilo. V to kategorijo spadajo tudi neupravičeni stroški v zvezi s finančnimi instrumenti in nepravilna uporaba možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov.

73 Število napak v zvezi z neupravičenimi odhodki, ki so jih odkrili revizijski organi, je bilo z leta v leto razmeroma stabilno (stalno med 40 % in 50 %), njihov finančni učinek pa je nihal. Komisija je ugotovila nižjo stopnjo neupravičenih odhodkov, približno tretjino teh napak pa je odkrila z revizijami skladnosti.

74 Neupravičeni odhodki so bili tudi najpogostejša vrsta dodatne napake, ki jo je pri revizijah odkrilo Sodišče, in kategorija z največjim finančnim učinkom. Čeprav je vzorec Sodišča zajemal predvsem odhodke, ki so jih pred tem že pregledali organi držav članic, in so veliko število takih napak ugotovili tudi revizijski organi, je ta kategorija napak še vedno pomenila skoraj dve tretjini napak, ki jih je odkrilo Sodišče. Sodišče je v [letnem poročilu za leto 2022](#) priporočilo, naj Komisija sprejme blažilne ukrepe za ponavljajoče se napake, da bi zmanjšala pojav in učinek nepravilne porabe.

75 Tipičen primer dodatnih napak, ki jih je Sodišče v zvezi z obdobjem 2014–2020 odkrilo v kategoriji neupravičenih odhodkov, se je nanašal na ukrepe za podporo mladim s statusom NEET (mladi, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo), pri katerih udeleženci projektov niso izpolnjevali meril za upravičenost (glej [okvir 3](#)).

Okvir 3

Dodatne napake, odkrite v zvezi z neupravičenimi udeleženci v projektih pobude za zaposlovanje mladih

Sodišče je za obdobje 2014–2020 v več državah članicah odkrilo dodatne napake v zvezi s pobudo za zaposlovanje mladih. Večino teh napak bi bilo mogoče odkriti z boljšimi pregledi dokazil o izpolnjevanju osnovnega merila za upravičenost (status NEET).

Z neko operacijo pobude za zaposlovanje mladih v Španiji so se subvencionirale pogodbe o zaposlitvi mladih univerzitetnih raziskovalcev, ki izpolnjujejo zahteve za status NEET in so bili registrirani v nacionalnem sistemu jamstva za mlade. Osem od 30 kandidatov, katerih prijave je Sodišče preverilo, je bilo ob prijavi zaposlenih na drugi univerzi ali opravljali podiplomski študij na univerzi, ki naj bi jih zaposlila⁴⁶, zaradi česar niso izpolnjevali pogojev za status NEET, s tem povezani izdatki pa so bili neupravičeni.

V Franciji se je pri dveh projektih v okviru pobude za zaposlovanje mladih status NEET pri udeležencih preverjal izključno na podlagi lastnih izjav, revizijski organi pa niso niti na vzorcu teh izjav preverili, ali so zanesljive. Sodišče je status udeležencev dodatno preverilo v svojem vzorcu in ugotovilo, da je bila četrtnina udeležencev dejansko zaposlena, zaradi česar niso bili upravičeni do podpore EU⁴⁷.

Sodišče je na podlagi teh ugotovitev v poročilih za leti 2021 in 2022⁴⁸ dalo priporočila o preverjanju pogojev za upravičenost.

Revizijski organi pogosteje odkrijejo napake pri javnem naročanju kot v obdobju 2007–2013

76 V obdobju 2007–2013 je bil najpogostejši vir napak na področju kohezije neupoštevanje pravil EU in nacionalnih pravil o javnem naročanju. Takrat je ta kategorija pomenila skoraj polovico stopnje napake, ki jo je ocenilo Sodišče⁴⁹.

⁴⁶ Okvir 5.5 letnega poročila za leto 2019.

⁴⁷ Okvir 5.2 letnega poročila za leto 2021.

⁴⁸ Priporočilo 5.3 letnega poročila za leto 2021 in priporočilo 6.5 letnega poročila za leto 2022.

⁴⁹ Odstavek 30 pregleda *Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013*.

77 Komisija je v obdobju 2014–2020 v okviru svojega akcijskega načrta za javna naročila izvedla več ukrepov, da bi se v kohezijski politiki izboljšale upravne zmogljivosti držav članic in skladnost postopkov javnega naročanja s predpisi. Ta načrt, ki je bil pripravljen leta 2013 in nato večkrat posodobljen⁵⁰, je vključeval ukrepe tako za preprečevanje nepravilnosti kot tudi za posodabljanje revizijskih kontrolnih seznamov⁵¹.

78 Na podlagi akcijskega načrta so organi držav članic pri javnem naročanju odkrili več napak. Revizijski organi so za obdobje 2018–2022 poročali, da se je približno 18 % količinsko opredeljivih napak, ki so jih odkrili, nanašalo na kršitve pravil o javnem naročanju, njihov finančni učinek pa je znašal približno 41 %. Po poročanju revizijskih organov za to obdobje je bilo največ kršitev v zvezi z javnim naročanjem v Italiji in na Madžarskem. Pri transakcijah, ki jih je Sodišče revidiralo za to obdobje, so revizijski organi pred tem odkrili in popravili 80 napak pri javnem naročanju. Sodišče je odkrilo 33 dodatnih težav v zvezi z javnim naročanjem, ki jih revizijski organi niso odkrili, od katerih jih je 11 količinsko opredelilo.

79 V obdobju, zajetem s tem pregledom (2017–2022), so dodatne napake pri kršitvah v zvezi z javnim naročanjem k stopnji napake, ki jo je izračunalo Sodišče, prispevale 9 %, v obdobju 2007–2013 pa 45 %. Na porabo za kohezijo še vedno vplivajo napake pri javnem naročanju, saj so revizijski organi za obdobje 2018–2022 sporočili visok delež takih nepravilnosti (ki pomenijo 41 % skupnega finančnega učinka, glej [sliko 6](#)). Vendar je Sodišče pri revizijah ugotovilo izboljšanje zmogljivosti revizijskih organov za odkrivanje te vrste nepravilnosti v primerjavi z obdobjem 2007–2013. Stanje na področju javnega naročanja podrobneje analizira v nedavnem poročilu⁵².

Število neupravičenih projektov in napak pri državni pomoči je sicer majhno, vendar je njihov prispevek k stopnji napake, ki jo je ocenilo Sodišče, znaten

80 Neupravičeni projekti so običajno maloštevilni, vendar imajo znaten finančni učinek, saj je zaradi njih celoten potrjeni znesek odhodkov neupravičen. Podobno velja za kršitev pravil o državni pomoči, saj so zaradi te vrste napak upravičenci pogosto neupravičeni do celotnega financiranja.

⁵⁰ Odgovor Komisije na odstavek 6.26 letnega poročila za leto 2018.

⁵¹ Akcijski načrt za javna naročila.

⁵² Posebno poročilo 28/2023.

81 Sodišče je pri revizijah za obe kategoriji napak ugotovilo, da revizijski organi niso dovolj uspešni pri odkrivanju neskladnosti s pravili. Podobno tudi Komisija ne odkrije vseh takih napak, ko revidira delo revizijskih organov (glej [sliko 6](#)). V ti dve kategoriji napak spadajo le 3 % napak, o katerih so poročali revizijski organi, in 8 % napak, ki jih je sporočila Komisija.

82 Nasprotno pa na ti dve vrsti napak odpade približno petina dodatnih napak, ki jih količinsko opredeli Sodišče. Njun skupni finančni učinek pomeni 42 % stopnje napake, ki jo je ocenilo Sodišče. Največ dodatnih napak v zvezi s kršitvami pravil o državni pomoči je bilo odkritih leta 2018 zaradi resne systemske slabosti, ki sta jo Sodišče in Komisija odkrila na Portugalskem, kjer nacionalna pravila niso bila skladna s pravili EU o državni pomoči (glej [okvir 4](#)).

Okvir 4

Nacionalna pravila o spodbujevalnem učinku niso bila skladna s pravili EU o državni pomoči

Pravila EU o državni pomoči temeljijo na predpostavki, da bi morala biti državna pomoč dovoljena le, kadar se subvencionirajo dejavnosti, ki se sicer ne bi izvedle. Za sheme iz [uredbe o splošnih skupinskih izjemah](#) se avtomatično šteje, da imajo ta „spodbujevalni učinek“, če se dela začnejo po datumu vloge za financiranje.

Sodišče je leta 2018 odkrilo tri projekte ESRR na Portugalskem, ki niso imeli spodbujevalnega učinka. Ugotovilo je tudi, da portugalska nacionalna pravila o spodbujevalnem učinku niso bila skladna s pravili EU. Pred revizijo Sodišča je Komisija odkrila več operacij s to isto vrsto napake in od organa upravljanja za zadevni program zahtevala, naj te operacije izključi iz obračunov. Čeprav je država članica spremenila svoja nacionalna pravila, da bi zagotovila skladnost s pravili EU in preprečila dodatne nepravilnosti v prihodnosti, ne država članica ne Komisija ni sprejela dovolj popravljalnih ukrepov za odpravo teh napak ali izravnavo potencialnega učinka z ustreznim finančnim popravkom v že potrjenih odhodkih za obračunsko leto 2016/2017.

Sodišče je leta 2019 odkrilo podobno težavo. Komisija je takrat portugalske organe pozvala, naj opredelijo vse zadevne operacije za naslednji dve obračunski leti ter izvedejo potrebne popravke za izključitev nepravilnih odhodkov iz obračunov. S tem povezani popravki so znašali več kot 174 milijonov EUR⁵³.

⁵³ Odstavki 6.30-6.32 letnega poročila za leto 2018, odstavki 5.27 letnega poročila za leto 2019 in opomba 95 v letnem poročilu GD REGIO o dejavnostih.

V večini držav članic, ki prejemajo največ kohezijskih sredstev, so bile odkrite pomembne stopnje napak, vendar se te države razlikujejo po tem, kako uporabljajo okvir zagotovil

83 Sodišče je na podlagi večletne analize pokazalo, da v revidiranih transakcijah stalno odkriva napake, ki jih organi držav članic niso odkrili. Pri tem je analiziralo rezultate svojih revizij, pa tudi rezultate revizij revizijskih organov in Komisije, da bi pridobilo dodatne informacije o pravilnosti porabe za kohezijo v tistih državah članicah, ki prejmejo večino sredstev, in da bi ugotovilo, kako uspešno so te uporabljale okvir zagotovil.

Rezultati Sodišča za obdobje 2017–2022 kažejo pomembno stopnjo napak v večini držav članic, ki prejemajo največ kohezijskih sredstev

84 Devet držav članic porabi 76 % sredstev za kohezijsko politiko: Poljska, Italija, Španija, Portugalska, Madžarska, Češka, Romunija, Grčija, Nemčija. Prispevek teh držav članic k stopnji napake, ki jo je ocenilo Sodišče, znaša 91 %. Poleg tega je bila v njih ugotovljena velika večina (90 %) vseh napak z visokim učinkom (napake, ki so količinsko opredeljene med 80 % in 100 % vrednosti revidirane transakcije).

85 V obdobju 2007–2013 so bile za vse največje prejemnice ugotovljene pomembne stopnje napake. To je veljalo tudi za preostalih 18 držav članic skupaj⁵⁴. Sodišče je pri svojih revizijah za obdobje 2014–2020 na podlagi dodatno odkritih napak ugotovilo, da je bila stopnja napake za največje prejemnice, razen za Poljsko, pomembna. V primeru slednje je bila za en velik program porabljen več kot tretjina vseh sredstev za kohezijo v državi. Okvirna stopnja napake za ta program je bila sicer pod pragom pomembnosti, za preostale poljske programe skupaj pa je bila stopnja napake pomembna.

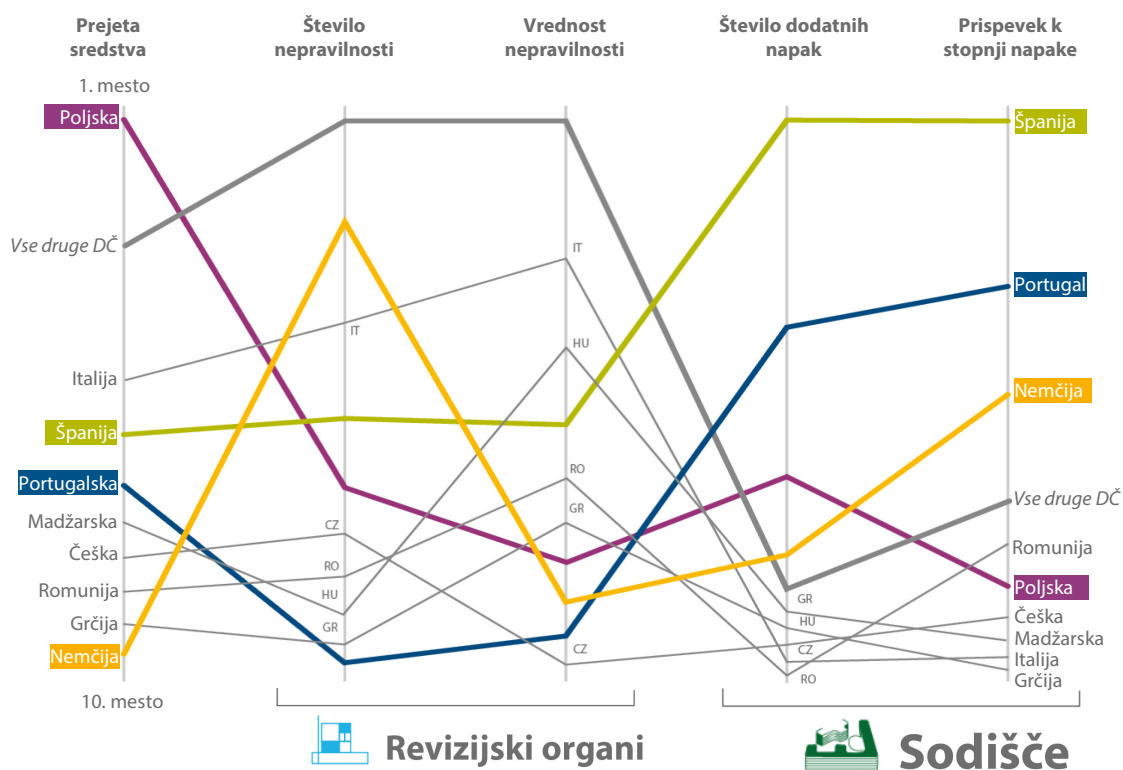
Države članice se razlikujejo glede tega, kako uspešno odkrivajo nepravilne odhodke

86 Kot je prikazano na [sliki 7](#), se ugotovitve Sodišča glede pogostosti in vrednosti nepravilnosti za posamezne države članice razlikujejo od ugotovitev njihovih revizijskih organov. Ker se ugotovitve Sodišča nanašajo le na dodatne napake (tj. tiste, ki jih organi držav članic prej niso odkrili), to pomeni, da so države članice različno uspešne pri preprečevanju in odkrivanju napak.

⁵⁴ Odstavek 43 pregleda [Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013](#).

87 Na primer, nepravilnosti, ki jih je sporočil revizijski organ na Poljskem (največje prejemnice porabe za kohezijo), so bile majhne po številu in vrednosti. Sodišče je odkrilo razmeroma veliko število dodatnih napak, katerih vrednost pa je bila nizka. Zato je bil njihov prispevek k stopnji napake, ki jo je ocenilo Sodišče, razmeroma majhen. Za primerjavo, nemški revizijski organi so poročali o velikem številu nepravilnosti, tudi nizke vrednosti. Vendar je Sodišče odkrilo majhno število dodatnih napak z visoko povprečno stopnjo napake. To je razlog, zakaj je Nemčija na tretjem mestu po prispevku k stopnji napake, ki jo je ocenilo Sodišče. Na podlagi tega lahko Sodišče zaključi, da vsi revizijski organi niso enako uspešni pri odkrivanju nepravilnosti velike vrednosti.

Slika 7 – Pregled nepravilnosti, ki so jih odkrili in sporočili revizijski organi, ter dodatnih napak, ki jih je odkrilo Sodišče (po državah članicah za obdobje 2017–2022)



Opomba: (1) Pregled zajema nepravilnosti in napake, analizirane v odstavkih 71–82. (2) Države članice so navedene glede na svojo razvrstitev po različnih preučeni vidikih (tj. na vrhu je navedena najvišje uvrščena država članica). Razvrstitev držav članic temelji na njihovem deležu za zadevni vidik. (3) Države članice, ki so izrecno navedene v besedilu tega poročila, so na sliki barvno označene.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi lastnih podatkov in poročanja revizijskih organov Komisiji

88 Podobno kot Nemčija sta tudi Španija in Portugalska glede na prejeta sredstva nesorazmerno prispevali k stopnji napak, ki jo je izračunalo Sodišče. Zanju je Sodišče ugotovilo veliko dodatnih napak določene vrste. Na primer, Sodišče je za obdobje 2017–2022 največ napak v zvezi z državno pomočjo ugotovilo na Portugalskem, in sicer zaradi specifičnega problema, obravnavanega v *okviru 4*. Največ neupravičenih projektov med vsemi državami članicami pa je za isto obdobje odkrilo v Španiji (glej primer v *okviru 5*).

89 Sodišče je odkrilo tudi specifične slabosti pri delu revizijskih organov teh držav (glej *57*). Na podlagi tega meni, da morajo zlasti te tri države članice ob podpori Komisije okrepiti zmogljivosti svojih revizijskih organov za odkrivanje napak.

Okvir 5

Retroaktivna registracija mladih NEET v sistem jamstva za mlade

Sodišče je za leto 2021 revidiralo več operacij, financiranih v okviru pobude za zaposlovanje mladih v Španiji. Štiri od teh operacij so se nanašale na znižanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost, povezano s pogodbami o zaposlitvi za določen čas, podpisanimi z mladimi NEET.

V skladu z nacionalno zakonodajo o pobudi za zaposlovanje mladih in operativnim programom, ki je zajemal te operacije, morajo biti udeleženci NEET registrirani v nacionalnem sistemu jamstva za mlade. Ta registracija mladim NEET omogoča dostop do številnih podpornih ukrepov (kot so posamezniku prilagojeno usmerjanje in individualno načrtovanje ukrepov, vključno s prilagojenimi individualnimi podpornimi shemami), uporablja pa se tudi za preverjanje njihove skladnosti z zahtevami pobude NEET.

Tri od štirih revidiranih operacij v zvezi z znižanjem prispevkov za socialno varnost so bile v nacionalnem sistemu evidentirane retroaktivno, v nekaterih primerih celo leta po uporabi znižanja. Nacionalni subjekt, odgovoren za upravljanje znižanj prispevkov za socialno varnost, ki je posredniški organ in tudi upravičenec operacij, je to storil brez predhodnega poznavanja udeležencev NEET.

Zaradi te retroaktivne registracije ni bilo mogoče potrditi, da udeleženci niso bili vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, in s tem njihove upravičenosti. Ker takih preverjanj ni bilo, je Komisija pred revizijo Sodišča že uporabila 25-odstotni finančni popravek. Sodišče meni, da zaradi retroaktivne registracije udeležencev tri revidirane operacije niso upravičene do financiranja EU. Poleg tega, da ni mogoče preveriti, ali so udeleženci vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, je razlog za neupravičenost teh operacij tudi to, da njihova registracija v nacionalnem sistemu ni skladna z drugimi pogoji jamstva za mlade in pobude za zaposlovanje mladih. V prvi vrsti pa velja poudariti to, da so mladi NEET zaradi retroaktivne registracije prikrajšani za vse dodatne ugodnosti, ki so na voljo v okviru teh dveh shem⁵⁵.

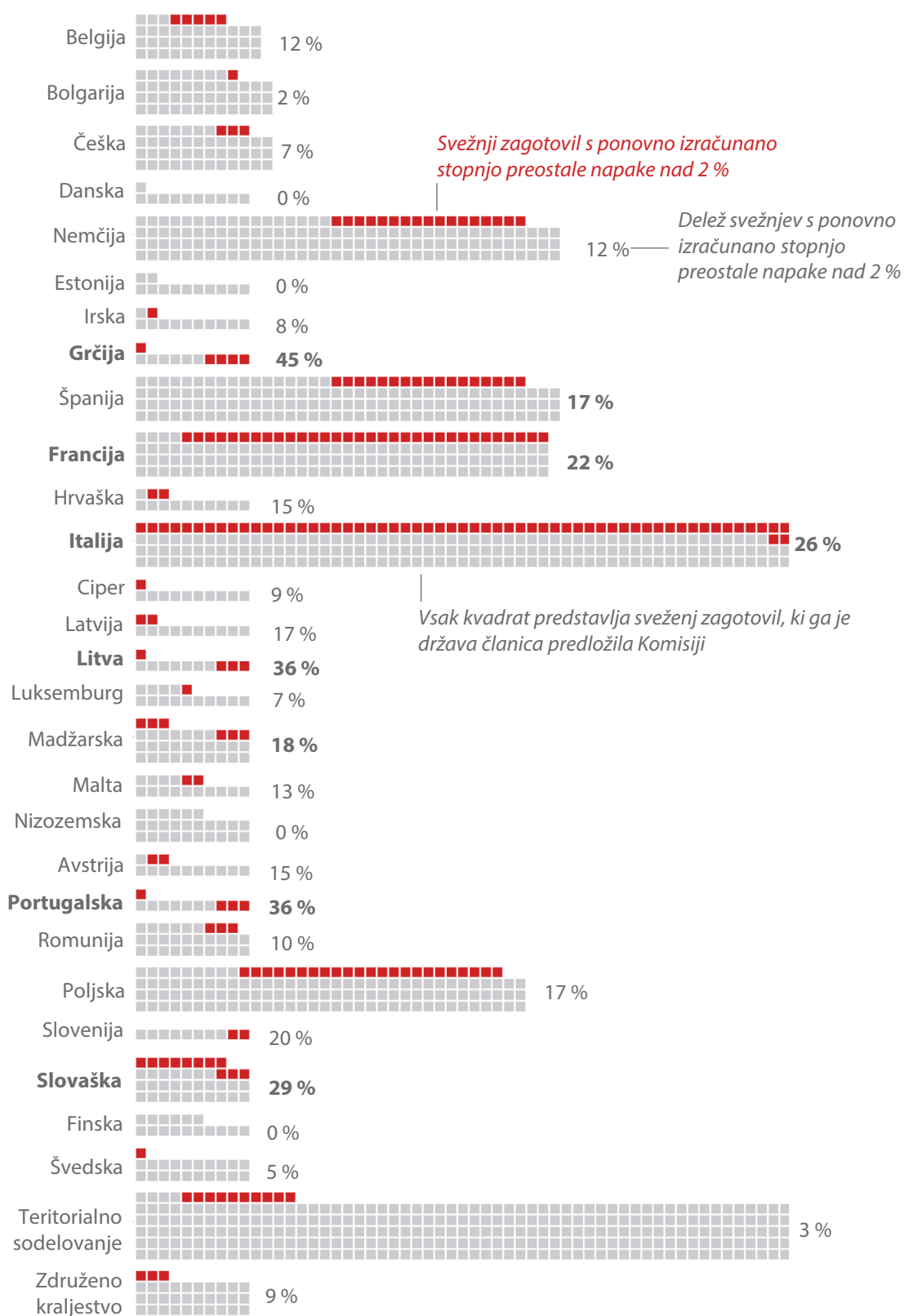
⁵⁵ Okvir 5.5 letnega poročila za leto 2021.

Komisija je stopnjo preostale napake za nekatere države članice pogosteje ponovno izračunala nad 2-odstotnim pragom pomembnosti

90 Sodišče je analiziralo tudi oceno svežnjev zagotovil za vse države članice, ki jo je opravila Komisija. Zbralo je informacije o potrjenih (ponovno ocenjenih) stopnjah preostale napake, objavljenih v letnih poročilih GD EMPL in GD REGIO o dejavnostih, v zvezi z vsakim svežnjem zagotovil za vsa leta v obdobju 2017–2022.

91 Pri analizi Sodišča se je pokazalo, da je Komisija stopnjo preostale napake ponovno izračunala nad 2-odstotnim pragom pomembnosti pogosto zlasti za nekatere države članice: Grčijo (45 % svežnjev zagotovil), Francijo (22 %), Italijo (26 %), Litvo (36 %), Portugalsko (36 %) in Slovaško (29 %) (glej [sliko 8](#)).

Slika 8 – Ocena stopenj preostale napake, ki jo je za vsako državo članico opravila Komisija (2017–2022)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil GD EMPL in GD REGIO o dejavnostih za obdobje 2017–2022

92 Komisija za številne svežnje zagotovil ugotavlja težave v zvezi s pravilnostjo, saj za visok delež teh svežnjev ponovno izračuna stopnjo preostale napake nad 2 %. Iz tega je razvidno tudi, da so med državami članicami razlike glede tega, kako uspešno uporabljajo okvir zagotovil. V primeru Grčije in Portugalske pa je razlog za velik delež svežnjev, za katere je bila stopnja preostale napake ponovno izračunana nad 2 %, tudi to, da so vsi programi združeni v enoten sveženj zagotovil.

93 Za pet od devetih držav članic, ki so prejele 76 % kohezijskih sredstev (Španija, Grčija, Madžarska, Portugalska in Romunija), je bila stopnja preostale napake nad 2 % pri več kot polovici svežnjev zagotovil v vzorcih Sodišča za obdobje 2017–2022 ponovno izračunana vsaj enkrat. Kar zadeva preostale štiri države članice, ki so prejele največ sredstev, je Sodišče stopnjo napake s ponovnim izračunom dvignilo nad 2 % pri vsaj 25 % revidiranih svežnjev zagotovil.

Kateri so bili temeljni vzroki za napake na nacionalni ravni?

94 Dodatne količinsko opredeljive napake (171), ugotovljene med revizijami Sodišča, so napake, ki niso bile odkrite ali popravljene na različnih ravneh kontrolnih sistemov držav članic. Sodišče je analiziralo svoje podatke o teh napakah, da bi ugotovilo, kako in zakaj se pojavljajo ter kateremu akterju v državi članici jih je mogoče pripisati. Napake, ki se pojavijo v vsaki fazi, bi bilo mogoče odkriti in popraviti na naslednjih ravneh kontrole v državah članicah.

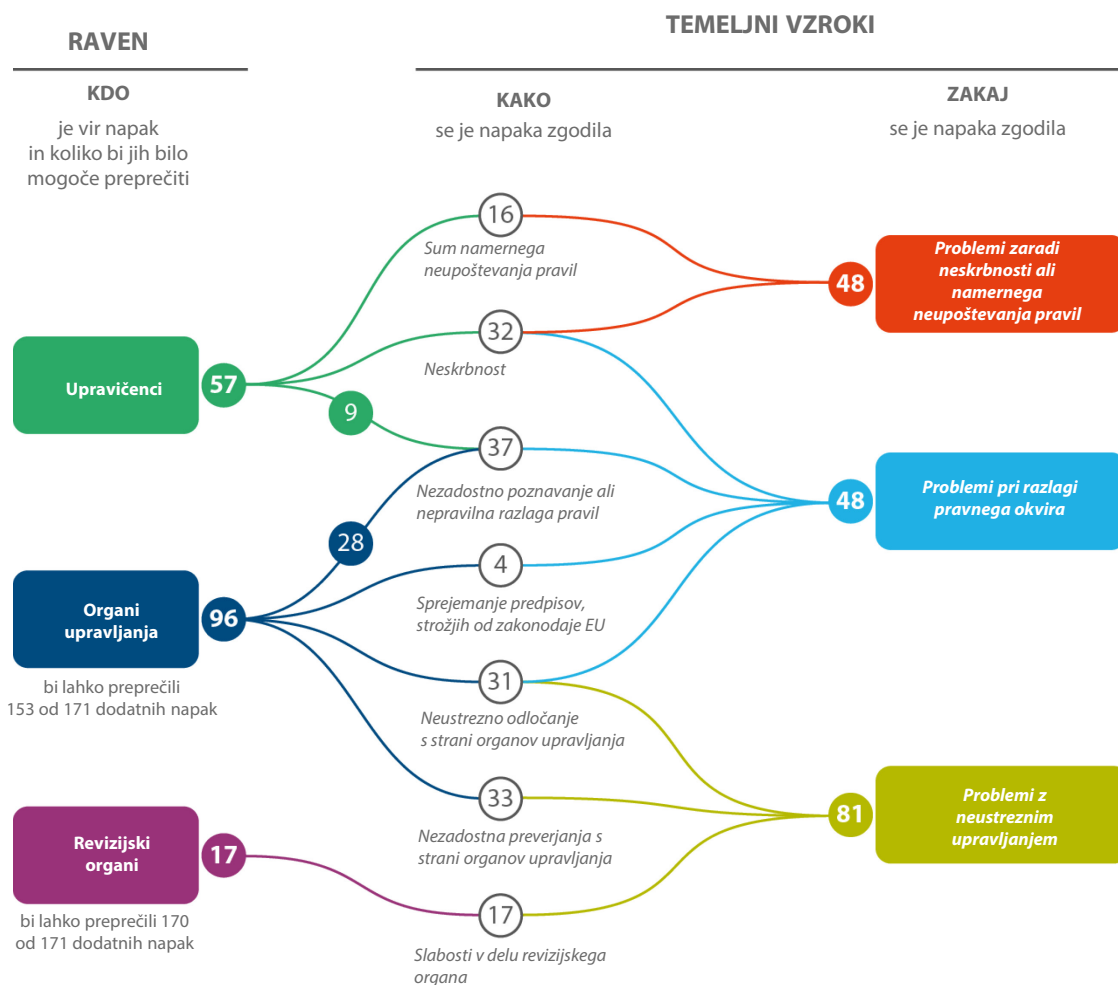
95 Sodišče je na podlagi te analize in prejšnjega dela Komisije⁵⁶ odkrilo tri temeljne vzroke za napake, in sicer naslednje težave:

- o neustrezno upravljanje s strani organov držav članic,
- o neskrbnost upravičencev ali njihova namerna kršitev pravil (oz. sum takšne kršitve),
- o razlaga regulativnega okvira.

96 Na *sliki 9* so prikazane stopnje, na katerih napake nastanejo (akter), ter kako in zakaj se pojavljajo. Revizijski organi bi lahko preprečili 170 dodatnih napak, ki jih je odkrilo Sodišče.

⁵⁶ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Temeljni vzroki napak in sprejeti ukrepi (člen 32(5) finančne uredbe), [COM\(2017\) 124 final](#); študija za Evropski parlament, *Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the member states' managing and audit authorities*, [IPOL_STU\(2022\)732267](#).

Slika 9 – Pregled temeljnih vzrokov za dodatne napake, ki jih je odkrilo Sodišče, in stopnje, na kateri te napake nastanejo (2017–2022)



Opomba: Razvrstitev na podlagi glavne značilnosti napake. Sodišče meni, da je za eno od 171 dodatnih napak, ki jih je odkrilo, odgovorna predvsem Komisija.

Vir: Evropsko računsko sodišče

Težave pri upravljanju s strani organov držav članic so pomenile skoraj polovico dodatnih napak

97 Za namene tega pregleda dobro upravljanje pomeni zagotavljanje, da so operacije dobro načrtovane, izbrane, izvedene in nadzorovane, tako da se Komisiji prijavijo in potrdijo le odhodki, ki so zakoniti in pravilni. Slabosti v tej kategoriji so lahko vidne v neustreznem odločanju ali preverjanju s strani organov upravljanja in pomanjkljivostih pri delu revizijskih organov.

Organi upravljanja bi lahko preprečili več kot tretjino dodatnih napak, ki jih je odkrilo Sodišče

98 Približno 37 % dodatnih napak, o katerih je Sodišče poročalo za obdobje 2014–2020, je mogoče pripisati ukrepom ali neukrepanju organov upravljanja ali drugim organom, na katere ti prenesejo naloge. Posledica tega so pogosto lahko neprimerne odločitve teh organov pri odobritvi operacij (18 %).

99 Organi upravljanja bi lahko odkrili 19 % napak, ki jih je odkrilo Sodišče. Do teh napak je prišlo zaradi neustreznih (ali glede specifičnih vidikov celo neobstoječih) pregledov na prvi stopnji med izvajanjem projekta. Ta kategorija vključuje primere, kot so odobritev odhodkov kljub nedoseženim ciljem projekta, zagotavljanje finančne podpore, ki ni v skladu s pogoji iz dokumentacije o odobritvi projekta, pomanjkljiva preverjanja glede upravičenosti udeležencev ali povračilo odhodkov, ki jih upravičenci niso imeli.

100 Sodišče pri revizijah Sodišča redno ugotavlja, da organi upravljanja ne preverijo ustrezno upravičenosti odhodkov in meril za upravičenost. Meni, da je to eden najpomembnejših dejavnikov tveganja pri porabi za kohezijo. V uredbi o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 je določeno, da bodo organi upravljanja pri pregledih na prvi stopnji začeli uporabljati pristop, ki temelji na tveganju. Komisija pričakuje, da bo osredotočenje na odhodke z visokim tveganjem imelo pozitiven učinek. Vendar Sodišče meni, da ta sprememba povečuje tveganje za pravilnost odhodkov, saj organi upravljanja morda sploh ne bodo preverjali zahtevkov za plačila nekaterih upravičencev.

Revizijski organi so v nekaj primerih izvedli neustrezne ocene

101 Zaradi pomanjkljivosti pri načrtovanju in pripravi revizij ter kakovosti dokumentiranja revizijskega dela je zanesljivost tega dela manjša (odstavki [56–62](#)). Včasih lahko te pomanjkljivosti vplivajo na oceno, ki jo v zvezi z odkritimi napakami opravijo revizijski organi.

102 Sedemnajst dodatnih napak (10 %), ki jih je Sodišče odkrilo za obdobje 2017–2022, je bilo mogoče pripisati nezadostnemu delu revizijskih organov ali njihovi neustrezni oceni. Ti primeri so se nanašali predvsem na neporočanje o napakah in/ali neustrezno količinsko opredelitev.

Neskrbnost upravičencev ali sum, da ti namerno niso upoštevali pravil, sta bila razlog za več kot četrtno napak, ki jih je odkrilo Sodišče

103 Sodišče je odkrilo tudi primere dodatnih napak, pri katerih so bila pravila precej jasna, vendar jih upravičenec ni dovolj upošteval. V to kategorijo spada 32 od 171 dodatnih napak (19 %), o katerih je Sodišče za obdobje 2017–2022 poročalo in količinsko opredelilo. Med njimi so med drugim primeri, v katerih so upravičenci prijavi opremo, ki je niso uporabljali v skladu s predvidenim namenom.

104 Sodišče pri napakah, ki so posledica namernih dejanj ali opustitev upravičencev, na splošno sumi goljufijo. Kot zunanji revizor EU ni pooblaščen za preiskovanje primerov suma goljufij, ki škodijo finančnim interesom EU, revizijski postopki Sodišča pa niso namenjeni odkrivanju goljufij. Primere suma goljufij, ki jih odkrije pri svojem delu, posreduje Evropskemu uradu za boj proti goljufijam (OLAF) ali Evropskemu javnemu tožilstvu (EJT)⁵⁷.

105 Sodišče je za obdobje 2017–2022 pri 1 157 preučeni transakcijah odkrilo 16 primerov namerne neskladnosti s pravili. To je 9 % 171 dodatnih napak, ki jih je odkrilo.

106 V letnem poročilu Komisije o zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam za leto 2022 je za vsako področje politike navedena stopnja odkritih goljufij, ki temelji na podatkih, o katerih so poročali organi držav članic⁵⁸. Ta stopnja pomeni delež nepravilnih zneskov, povezanih z goljufijo, v znesku vseh plačil. Stopnja za kohezijsko porabo za obdobje 2014–2020 je bila tik pod 0,5 %. Poleg tega se v tem poročilu potrjuje, da so države članice vsako enajsto nepravilnost, ki so jo za isto obdobje za isto obdobje prijavi v sistemu za upravljanje nepravilnosti, označile kot sum goljufije (9 %).

⁵⁷ Odstavki 1.44, 1.46 in 1.47 letnega poročila za leto 2022.

⁵⁸ Glej sliko 6 poročila.

107 Sodišče je že v preteklosti poročalo, da organi upravljanja ne prijavijo zadostnega števila primerov goljufije in da to vpliva na zanesljivost stopenj odkritih goljufij v poročilih o zaščiti finančnih interesov EU. Sodišče je ugotovilo tudi, da so organi upravljanja sicer dosegli napredek pri ugotavljanju tveganja goljufije in oblikovanju preventivnih ukrepov, vendar pa morajo še okrepiti odkrivanje goljufij, odzivanje nanje in usklajevanje⁵⁹. Stanje se v letu 2022 ni spremenilo: organi držav članic niso poročali o primerih suma goljufije, kot je bilo zahtevano, in niso dovolj obravnavali tveganje goljufije. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da se s približno 35 % kontrolnih seznamov revizijskih organov tveganje goljufije še vedno ne obravnava izrecno⁶⁰ ali dokumentira, kako so to tveganje obravnavali med svojimi revizijami.

Razlike v razlagi pravnih zahtev so bili razlog za četrtno napak, ki jih je odkrilo Sodišče

108 Upravičenci in javni organi morajo upoštevati številne sklope pravil, kot so splošne določbe iz uredbe o skupnih določbah, določbe za posamezne sklade, delegirane in izvedbene akte, horizontalna pravila EU (npr. o javnem naročanju ali državni pomoči) in nacionalna pravila o upravičenosti⁶¹. Poleg tega se določbe z novim programskim ciklom običajno spremenijo. Po revizijskih izkušnjah Sodišča pomeni uporaba zelo reguliranega okvira za tisoče upravičencev in javnih organov v 27 državah članicah slabost: razlike v razlagi so neizogibne, tudi med organi upravljanja in revizijskimi organi. Včasih je posledica tega celo pravna negotovost, zaradi katere javni organi programe izvajajo drugače, kot je bilo predvideno⁶².

109 Pri analizi Sodišča se je pokazalo, da so bila nejasna pravila ali problemi z njihovo razlago temeljni vzrok za približno 24 % vseh dodatnih napak (37 primerov). V nekaterih od teh primerov so upravičenci prijavili nepravilne odhodke, ker si niso pravilno razlagali pravil. Ta kategorija napak vključuje tudi primere, v katerih pravila, določena v nacionalni zakonodaji, niso izpolnjevala vseh zahtev ustrezne zakonodaje EU, pa tudi napake zaradi neupoštevanja nacionalnih predpisov, ki so bili strožji od zakonodaje EU.

⁵⁹ Odstavka 80 in 89 [Posebnega poročila 06/2019](#).

⁶⁰ Odstavka 6.56 in 6.58 [letnega poročila za leto 2022](#).

⁶¹ Člen 65(1) [uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#).

⁶² Glej na primer odstavke 44 [informativnega dokumenta Sodišča z naslovom Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020](#).

110 Večina od 37 primerov se je zgodila, ker so organi upravljanja sami napačno razlagali pravila (za primer glej [okvir 6](#)).

Okvir 6

Dodatne napake, ki jih je Sodišče odkrilo zaradi tega, ker si je organ upravljanja nepravilno razlagal pravila

Sodišče je za leto 2019 v Italiji odkrilo dva projekta, ki sta bila prvotno financirana z nacionalnimi sredstvi in fizično zaključena pred odobritvijo financiranja EU, zaradi česar nista bila upravičena. Organi so si pravila razlagali napačno, saj so menili, da projekt ni „fizično zaključen“, dokler ni finančno ali upravno zaključen. Vendar se fizična zaključenost nanaša na zaključenost del ali dejavnosti, potrebnih za *izloške* projekta, kar pa je običajno pred finančno in upravno zaključenostjo⁶³.

Sodišče je zato Komisiji priporočilo, naj pojasni, kaj pomenijo „fizično zaključene“ / „popolnoma izvedene“ operacije. Vendar teh pojasnil še ni posredovala vsem državam članicam⁶⁴, temveč le tistim, ki jih to najbolj neposredno zadeva. Komisija je predlagala tudi spremembo svoje tipologije napak za obdobje 2021–2027, da bi se take napake obravnavale kot ločena kategorija.

Organizacijski okvir v državah članicah vpliva na njihovo zmožnost za preprečevanje in odkrivanje napak

111 Po ocenah Komisije so države članice za obdobje 2014–2020 ustanovile določile približno 1 400 različnih organov za upravljanje in nadzor kohezijskih programov, od tega 116 revizijskih organov, približno 300 organov za potrjevanje in organov upravljanja ter več kot 900 posredniških organov⁶⁵. Komisija je v naknadnem vrednotenju kohezijske politike za obdobje 2007–2013, med drugim ugotovila, da se z večjim številom organov na program, povečuje tudi tveganje glede različne razlage pravil na različnih ravneh⁶⁶.

⁶³ Glej odstavka 5.19 in 5.20 letnega poročila Sodišča za leto 2019.

⁶⁴ Priloga 6.2 k letnemu poročilu za leto 2022.

⁶⁵ Odstavek 55 informativnega dokumenta Sodišča z naslovom Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020.

⁶⁶ Odstavek 57 informativnega dokumenta Sodišča z naslovom Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020.

112 Pri analizi Sodišča se je pokazalo, da obstaja povezava med številom programov v državi članici in stopnjami napak, ki jih odkrijejo revizijski organi (kar kaže na slabosti pri delu organov upravljanja). Sodišče je opazilo tudi obratno sorazmerje števila napak z velikostjo programov: pri manjših programih je število napak večje.

113 Zaradi tega se lahko države članice z decentraliziranimi upravami in regionaliziranim izvajanjem programov (npr. Belgija, Nemčija, Francija, Španija in Italija) srečujejo z večjimi izzivi pri uspešnem izvajanju programov kohezijske politike.

114 V skladu z uredbo o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 je mogoče poenostaviti upravno strukturo programov, na primer z nadomestitvijo organov za potrjevanje z računovodsko funkcijo in uvedbo „sorazmernejših ureditev“, pri katerih države članice pa tudi Komisija manj pogosteje pregledujejo programe. Kot je Sodišče poudarilo že v preteklosti, ni dokazov, da bi morebitne koristi te poenostavitve odtehtale tveganje, ki ga prinaša omejitev obsega kontrol⁶⁷.

⁶⁷ Odstavki 113 do 115 Mnenja Sodišča 06/2018.

Kako je Komisija preprečila in popravila napake?

115 Sodišče v tem razdelku preučilo, kateri ukrepi obstajajo in kako jih Komisija uporablja za zmanjšanje stopnje napake pri porabi za kohezijo. Obravnava tudi načine, kako preprečiti, da bi prijave odhodkov sploh vsebovale napake, in kako jih je mogoče popraviti, če jih organi držav članic ne odkrijejo.

S poenostavitvijo regulativnega okvira za kohezijsko politiko še niso bili doseženi zeleni rezultati

116 Kljub različnim pobudam za poenostavitev je regulativni okvir za kohezijsko politiko sčasoma postal še obsežnejši. Med obdobjema 2007–2013 in 2014–2020 se je število strani uredb in smernic več kot podvojilo⁶⁸.

117 Komisija se je za obdobje 2021–2027 odločila, da organom upravljanja in revizijskim organom ne bo več izdajala dodatnih pisnih navodil, obstoječe pa bo ohranila le v ustreznih primerih. Poleg tega namerava zmanjšati število aktov sekundarne zakonodaje. Sodišče ugotavlja, da bi se s tem lahko povečala pravna negotovost za organe upravljanja in upravičence in celo tveganje napak⁶⁹.

Pri transakcijah, za katere se uporabljajo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, je običajno manj napak, vendar se ta ukrep ne uporablja sistematično

118 Možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov so namenjene doseganju številnih koristi, kot so zmanjšanje upravnega bremena, povečanje fleksibilnosti in prilagodljivosti, izboljšanje transparentnosti in možnosti revidiranja ter olajšanje pravočasnega izvajanja projektov, kot je določeno v členu 67 uredbe o skupnih določbah.

⁶⁸ Odstavek 45 informativnega dokumenta Sodišča z naslovom Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020.

⁶⁹ Odstavek 101 Mnenja Sodišča 06/2018.

119 Možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov so najpogosteje uporabljeni ukrepi za poenostavitev. Organi upravljanja so jih dovolili v približno 80 % programov, zajetih v študiji Komisije iz leta 2017⁷⁰. Vendar to ne pomeni nujno, da so bili v teh programih dejansko uporabljeni.

120 Sodišče je pri revizijah transakcij, za katere so se uporabile možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, ugotovilo, da je pri teh transakcijah običajno manj napak in da so te možnosti pomemben ukrep za poenostavitev, vendar se ne izvajajo vedno ustrezno. Sodišča pri revidiranju možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov poenostavljenih upoštevajo njihove predvidene koristi glede racionalizacije upravnega bremena in fleksibilnejšega izvajanja projektov. Kadar mora preveriti, ali je bila prijavljena dejavnost izvedena, pa lahko preveri tudi dokazila o dejansko nastalih in plačanih stroških.

121 Sodišče je za obdobje 2017–2022 ugotovilo napako pri vsaki 24. transakciji, za katero so se uporabile možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, ter pri vsaki peti transakciji, za katero so se povrnili dejanski stroški. Najpogostejše napake v zvezi z možnostmi poenostavljenega obračunavanja stroškov se nanašajo na slabosti v njihovi zasnovi (glej primer v [okviru 7](#)).

⁷⁰ Študija Evropske komisije z naslovom [Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF](#), str. 61; glej tudi odstavek 74 informativnega dokumenta Sodišča z naslovom [Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020](#).

Okvir 7

Neupravičeni stroški zaradi neustreznega izračuna posrednih stroškov

Na Češkem je organ upravljanja nekega operativnega programa Evropskega socialnega sklada / Evropskega sklada za regionalni razvoj objavil dopolnilni razpis za projekte, odobrene v okviru programa Obzorje 2020.

V skladu s pravili programa Obzorje 2020 se lahko stroški amortizacije vključijo v osnovo za izračun posrednih stroškov, ki se povrnejo po pavšalni stopnji 25 % upravičenih neposrednih stroškov.

Vendar je organ upravljanja nepravilno prenesel pravila programa Obzorje 2020 v nacionalno zakonodajo. To je privedlo do tega, da so lahko upravičenci prijavi stroške naložbe kot neposredne stroške in hipotetično amortizacijo iste naložbe v osnovi za izračun posrednih stroškov. Tako je prišlo do sistematične čezmerne prijave stroškov za vse projekte, za katere so se uporabljala ista nacionalna pravila⁷¹.

122 Kljub temu, da je Komisija spodbujala možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, so se te v obdobju 2014–2020 za kateri koli sklad le redko uporabljale. To je bilo mogoče opaziti tudi v primerih, ko bi bila uporaba teh možnosti primerna⁷², kot so nekatere vrste dejavnosti v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj / Kohezijskega sklada. Glavni razlog za to sta bila pravna negotovost in dodatno upravno breme zaradi uporabe teh možnosti istočasno s tradicionalnimi nacionalnimi in regionalnimi sistemi, ki temeljijo na povračilu dejanskih stroškov⁷³.

⁷¹ Okvir 6.3 letnega poročila za leto 2022.

⁷² Povzetek I in III Posebnega poročila 06/2021.

⁷³ Odstavek 75 informativnega dokumenta Sodišča z naslovom Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, ki temelji na študiji Evropske komisije (2017) z naslovom *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF*.

Zadržanje vmesnih plačil bi morda lahko bilo uspešna metoda, če sredstva za neporavnani letni saldo ne bi bila sproščena pred pregledi pravilnosti

123 Komisija zadrži 10 % zneskov, ki se v danem obračunskem letu izplačajo državam članicam (glej odstavek 16). Namen tega zadržanja je zaščititi proračun EU in ublažiti stalno tveganje, da države članice prijavijo odhodke, v katerih so napake. Ta znesek se sprostí, ko Komisija sprejme letne obračune.

124 Vendar sprejetje obračunov ni odvisno od stopnje napake, o kateri poročajo revizijski organi. Komisija v skladu z uredbo o skupnih določbah pri sprejetju obračunov ne upošteva vprašanj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo in jih analizira šele pozneje⁷⁴. Zato lahko Komisija 10 % prvotno zadržanih sredstev sprostí kljub tveganju, da se pri naknadnih pregledih zakonitosti in pravilnosti odhodkov v obračunih odkrije pomembna stopnja napake (tj. nad 2 %).

125 Komisija lahko prekine plačila ali začasno ustavi plačilo neporavnane zneska za obračunsko leto (in sprostitev zadržanega zneska za vmesna plačila), če ob sprejetju obračunov obstajajo dokazi o resnih nepravilnostih. Cilj teh orodij je preprečiti nepravilne odhodke v prihodnosti⁷⁵. Kot je Sodišče ugotovilo že v svojih prejšnjih poročilih, to pomeni odlog plačil iz proračuna EU in posledično dodaten pritisk na države članice, da sprejmejo popravne ukrepe, potrebne za odpravo pomanjkljivosti⁷⁶ v uspešnem delovanju sistemov za upravljanje in nadzor. Plačila se ne morejo prekiniti in začasno ustaviti, kadar morajo države članice glede na izračun letne razlike, ki ga opravi Komisija, vrniti denar, namesto da bi prejele dodatno plačilo. Do takšne situacije je prišlo pri večini programov med letoma 2017 in 2022. Ta pristop je skladen z uredbo o skupnih določbah, vendar se z njim do dokončane ocene pravilnosti ne štíti proračuna EU⁷⁷.

⁷⁴ Člen 139(5) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

⁷⁵ Člena 83 in 143 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

⁷⁶ Okvir 20 Pregleda Sodišča 01/2023.

⁷⁷ Odstavek 21 Posebnega poročila Sodišča 26/2021.

126 Pravni položaj se je za obdobje 2021–2027 spremenil. Obračuni, za katere je bila sporočena stopnja preostale napake nad 2-odstotnim pragom pomembnosti, niso dopustni in jih ni mogoče predložiti Komisiji⁷⁸. Hkrati so se zadržana sredstva zmanjšala na 5 % in bodo tudi v tem obdobju sproščena, preden Komisija zaključi preglede pravilnosti⁷⁹. Ta znižana stopnja morda zadostuje za kohezijsko politiko na splošno, ne pa za vse programe. Po izkušnjah Sodišča se zaradi zaključka Komisije o pravilnosti odhodkov stopnja preostale napake v več primerih poveča nad 5 %, zlasti če se pri oceni upoštevajo dodatne napake, ki jih odkrije Sodišče⁸⁰.

Zaradi doslej izvedenih finančnih popravkov zadevne države članice niso neposredno izgubile sredstev

127 Komisija lahko zahteva finančne popravke v primeru resnih pomanjkljivosti v upravljavskih in kontrolnih sistemih države članice, zaradi katerih je prišlo do sistemskih napak. Take popravke lahko zahteva tudi za posamezne nepravilnosti. Komisija lahko te popravke zahteva na podlagi lastnih revizij, svojega dela pri izvajanju priporočil iz revizij Sodišča, preiskav urada OLAF ali nacionalnih revizij ali kontrol, kadar so bili uporabljeni nezadostni popravki. Poleg tega je Komisija pristojna, da ukrepa v zvezi z nepravilnostmi, ki jih sporočijo organi držav članic, in zagotovi, da se težave obravnavajo in napake popravijo. Cilj tega je zagotoviti, da imajo popravki odvrtilni učinek na nepravilnosti. Takšno nadaljnje ukrepanje je potrebno za odpravo napak, ki jih organi držav članic prej niso odkrili, tudi dodatnih napak, ki jih je odkrilo Sodišče.

Dokončanje posameznega postopka v zvezi s finančnimi popravki proti državi članici lahko traja do 20 mesecev

128 Sodišče je pregledalo, kako je Komisija nadalje ukrepala na podlagi njegovih posameznih ugotovitev za obdobje 2017–2021, tj. obdobje, za katero so se do analize Sodišča že začeli izvajati nadaljnji ukrepi. Osredotočilo se je predvsem na količinsko opredeljive napake.

⁷⁸ Člen 98(5) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027.

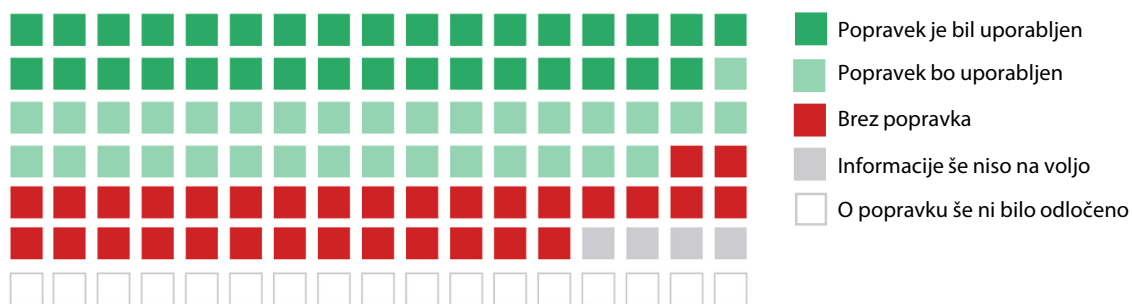
⁷⁹ Odstavek 22 Posebnega poročila Sodišča 26/2021.

⁸⁰ Glej Prilogo 7 k letnim poročilom GD EMPL in GD REGIO o dejavnostih za obdobje 2017–2022.

129 Komisija je sprejela ugotovitve Sodišča v zvezi s 119 od 124 dodatnih napak, ki jih je količinsko opredelilo za obdobje 2017–2021. Kot je prikazano na *sliki 10*, je Sodišče v zvezi s temi 119 napakami odkrilo dokaze v zvezi z naslednjim. Komisija:

- o je uporabila ali namerava uporabiti popravke za 66 napak s finančnim učinkom (približno 55 %), in sicer v skladu s svojo razlago napak (glej odstavek 44),
- o je menila, da nima trdne pravne podlage za uporabo finančnih popravkov ali da niso potrebni, tudi ob upoštevanju dodatnih informacij držav članic, za 32 napak (približno 27 %),
- o se še ni odločila, ali bo uporabila finančne popravke, ali je čakala na dodatne informacije zadevne države članice za preostalih 21 napak (vključno s 16 primeri za leto 2021).

Slika 10 – Stanje nadaljnjega ukrepanja Komisije na podlagi ugotovitev Sodišča



Vir: Evropsko računsko sodišče

130 V skladu s pravnimi postopki Komisije nadaljnje ukrepanje v zvezi z napakami in izvedba finančnih popravkov vključuje dodaten razčiščevalni postopek z zadevno državo članico, ki ni del formalnih korakov v okviru revizijskega procesa Sodišča. Zato popravljalni ukrepi niso sprejeti takoj.

131 Pri analizi Sodišča se je pokazalo, da Komisija še vedno izvaja nadaljnje ukrepe v zvezi s tretjino dodatnih napak, ki jih je Sodišče količinsko opredelilo med letoma 2017 in 2021. V teh primerih je od konca revizije Sodišča v povprečju minilo 31 mesecev (tj. več kot 2,5 leta).

132 V primerih, ki so bili do analize Sodišča zaključeni, je od konca revizije Sodišča do zaključka nadaljnjega ukrepanja Komisije v povprečju minilo 11 mesecev za zadeve, v katerih se je Komisija odločila, da finančnih popravkov ne bo uporabila, in 20 mesecev za zadeve, v katerih jih je uporabila. Od ustanovitve skupnega direktorata za revizijo julija 2021 se je nadaljnje ukrepanje brez popravkov skrajšalo na povprečno približno sedem mesecev.

133 Stanje je podobno tudi pri revizijah, ki jih izvaja Komisija: preden lahko ta potrdi, da so bili predlagani popravki izvedeni, kakor se je zahtevalo, lahko traja več let⁸¹.

Po poročanju Komisije so kontrole na ravni EU do konca leta 2022 privedle do dodatnih finančnih popravkov v višini 620 milijonov EUR

134 Za obdobje 2014–2020 večino finančnih popravkov in odbitkov izvajajo organi upravljanja in organi za potrjevanje, ki upoštevajo tudi ugotovitve, o katerih poročajo njihovi revizijski organi (glej odstavek 55). Komisija v svojih letnih poročilih o dejavnostih poroča o znesku, ki ga države članice začasno ali dokončno umaknejo iz obračunov⁸². Umaknjena sredstva se lahko ponovno evidentirajo oz. uporabijo za druge upravičene odhodke v okviru istega programa⁸³. Po sprejetju obračunov lahko Komisija zahteva dodatne finančne popravke za posamezne nepravilnosti; kadar je stopnja preostale napake ponovno izračunana nad 2 %, pa lahko uporabi ekstrapolirane popravke. Poleg tega lahko za odpravo sistemskih slabosti, ki vplivajo na več programov, uporabi popravke za vse zadevne programe. Komisija do takih popravkov pride na podlagi lastnih revizij ali nadaljnjega ukrepanja v zvezi s potrjenimi odhodki. Izvede jih kot dodaten ukrep poleg popravkov organov upravljanja in organov za potrjevanje, pri katerih ti na podlagi lastnih revizij in preverjanj umaknejo zneske iz letnih obračunov.

135 Glede na letna poročila GD EMPL in GD REGIO o dejavnostih je Komisija do konca leta 2022 od držav članic zahtevala, naj izvedejo za 620 milijonov EUR takšnih dodatnih finančnih popravkov, in sicer od začetka obdobja 2014–2020 na podlagi revizij in kontrol organov EU. Velika večina (88 %) teh popravkov je temeljila na lastnih

⁸¹ Odstavka 81 in 82 Posebnega poročila 26/2021.

⁸² Glej Prilogo 7H k letnemu poročilu GD EMPL o dejavnostih za leto 2021 in Prilogo 7H k letnemu poročilu GD REGIO o dejavnostih za leto 2021.

⁸³ Člen 137(2) in člen 143(3) uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

revizijah⁸⁴. Ta znesek vključuje tudi popravke v višini 291 milijonov EUR, ki pomenijo nadaljnje ukrepanje na podlagi ponovno izračunanih stopenj preostale napake iz prejšnjih obračunskih let. Tudi pri teh finančnih popravkih lahko države članice v skladu z uredbo o skupnih določbah popravljene zneske nadomestijo z drugimi, pravnimi odhodki.

Doslej še niso bili izvedeni nobeni neto finančni popravki za obdobje 2014–2020

136 Komisija lahko za obdobje 2014–2020 uporabi neto popravke v primerih, pri katerih se z revizijami EU po predložitvi obračunov ugotovijo resne pomanjkljivosti v sistemu upravljanja in nadzora, ki jih države članice niso ugotovile, sporočile in popravile⁸⁵. Neto finančni popravki so edina vrsta popravkov, zaradi katere zadevna država članica neposredno in takoj izgubi sredstva. Vendar morajo biti v skladu z [uredbo o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#) kumulativno izpolnjene številne pravne zahteve, da se lahko uporabijo neto finančni popravki. Glede na letno poročilo GD EMPL o dejavnostih za leto 2022 se zdi, da so bili pogoji za uporabo neto finančnih popravkov izpolnjeni v enem primeru, Komisija pa je v zvezi z njim nameravala začeti postopek leta 2023⁸⁶. Vendar do tega pregleda ni bil naložen noben neto finančni popravek. Možnost neto finančnih popravkov bo na voljo tudi za obdobje 2021–2027, vendar je za primerjavo njihove uporabe v praksi z obdobjem 2014–2020 še prezgodaj.

⁸⁴ Glej str. 148 Priloge k letnemu poročilu GD EMPL o dejavnostih za leto 2022 in str. 130 Priloge k letnemu poročilu GD REGIO o dejavnostih.

⁸⁵ Člen 145(7) [uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#).

⁸⁶ [Letno poročilo GD EMPL o dejavnostih za leto 2022](#), str. 62; glej tudi odstavek 6.72 [letnega poročila Sodišča za leto 2022](#).

Kaj sledi?

137 Zadnje obračunsko leto obdobja 2014–2020 traja do 30. junija 2024. To pomeni, da bodo organi držav članic še po končnem datumu za upravičenost, tj. po 31. decembru 2023, od Komisije zahtevali plačila ter izvajali preverjanja in revizije odhodkov, preden do 15. februarja 2025 predložijo dokumente o zaključitvi⁸⁷. V skladu z uredbo o platformi STEP je mogoče za programe podaljšati rok za predložitev končnih zahtevkov za plačilo in dokumentov o zaključitvi za eno leto, tj. do 15. februarja 2026. Sodišče je preučilo nekatere dejavnike, ki bi lahko vplivali na obdobje, v katerem bo Komisija dokončno zaključila programe.

Pozen začetek programov za obdobje 2014–2020 in dodatno financiranje sta povečala pritisk na črpanje sredstev v nekaterih državah članicah

138 Zaradi poznega sprejetja zakonodaje in programov pride do zamud tudi pri začetku njihovega izvajanja, to pa posredno vpliva na plačila iz proračuna EU. Za obdobje 2007–2013 je Komisija sprejela 95 % programov pred koncem leta 2007, za obdobje 2014–2020 pa je do 31. decembra 2014 sprejela le 56 % programov⁸⁸, zadnjih 31 programov je sprejela šele decembra 2015, skoraj dve leti po začetku obdobja. Zato je na voljo manj časa za porabo sredstev EU, ki so na voljo za obdobje 2014–2020.

139 Kot je Sodišče poročalo že v preteklosti, se pritisk na črpanje razpoložljivih sredstev EU povečuje proti koncu obdobja upravičenosti⁸⁹. Poleg tega morajo države članice do konca obdobja upravičenosti porabiti tudi sredstva, ki so bila v letih 2020 in 2021 kot dodatno financiranje za kohezijske programe zagotovljena z mehanizmom REACT-EU (glej odstavek 05).

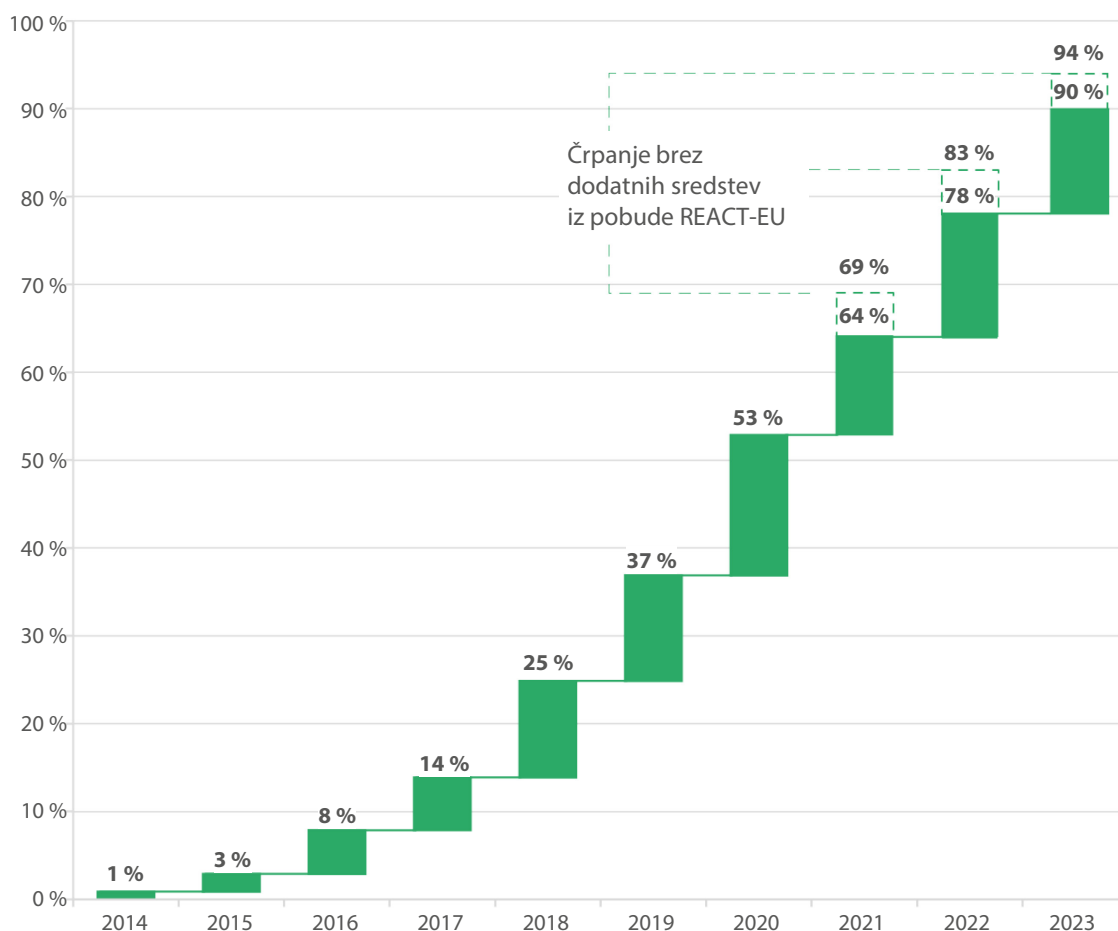
⁸⁷ Člena 138 in 141 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

⁸⁸ Okvir 2 Posebnega poročila Sodišča 17/2018.

⁸⁹ Odstavki 20 in 34–39 dokumenta Sodišča z naslovom [Hiter pregled primera – Natančnejši pregled neporavnanih obveznosti v proračunu EU](#); odstavki 20, 21 in 83 Posebnega poročila Sodišča 17/2018.

140 V zadnjem letu obdobja upravičenosti je črpanje kohezijskih sredstev za obdobje 2014–2020 doseglo zahtevano stopnjo. Do konca leta 2023 so države članice prijavile odhodke v vrednosti približno 94 % vseh dodelitev, Komisija pa jih je plačala. Ta stopnja se zmanjša na 90 %, če se upoštevajo tudi dodelitve iz mehanizma REACT-EU (glej [sliko 11](#)).

Slika 11 – Stopnje črpanja sredstev za kohezijsko politiko (stanje konec leta 2023)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov s platforme cohesiondata.europa.eu

141 Zaradi fleksibilnosti, zagotovljene za odzivanje na pandemijo COVID-19 (naložbena pobuda v odziv na koronavirus in naložbena pobuda v odziv na koronavirus plus), se je v obračunskih letih 2020–2021 in 2021–2022 znatno povečalo črpanje sredstev. S spremembo zakonodaje se je razširil obseg upravičenih stroškov, ki zdaj lahko vključujejo tudi odhodke, povezane s COVID-19, in omogočilo 100-odstotno financiranje iz skladov EU. Slednje je pomembno vplivalo na črpanje sredstev. Do junija 2021 je za možnost 100-odstotnega financiranja EU zaprosilo pri 178 programih iz 17 držav članic in Združenega kraljestva (tudi pri programih evropskega teritorialnega sodelovanja).

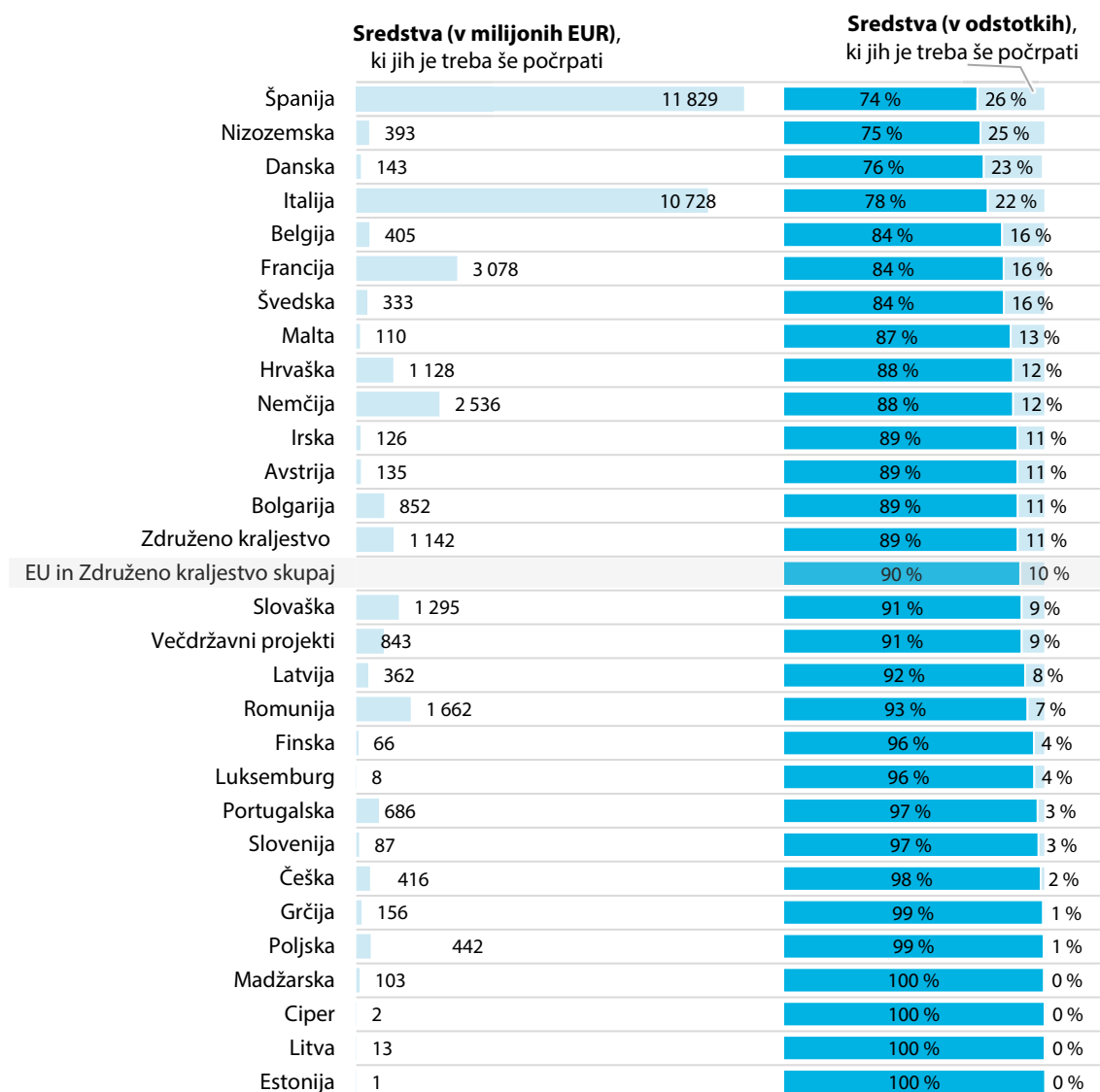
142 Vendar je odprava zahteve po nacionalnem ali zasebnem sofinanciranju programov v nasprotju z že dolgo uveljavljenim načelom: z obveznim nacionalnim ali zasebnim sofinanciranjem se zagotavljajo zavezanost držav članic (ali upravičencev) in njihovo prevzemanje odgovornosti za naložbe, ki jih podpira EU, ter stroškovna učinkovitost takih naložb⁹⁰.

143 Ob koncu leta 2023 so se stopnje črpanja med državami članicami precej razlikovale⁹¹: od 74 % v Španiji do 100 % na Madžarskem, Cipru, v Litvi in Estoniji (glej [sliko 12](#)).

⁹⁰ Odstavek 71 Pregleda 01/2023 in uvodna izjava 86 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027.

⁹¹ Odstavek 2.16 letnega poročila za leto 2021, odstavka 27 in 28 Posebnega poročila Sodišča 17/2018 in platforma *Cohesion Open Data*.

Slika 12 – Raven črpanja sredstev v državah članicah konec leta 2023



Opomba: „Sredstva, ki jih je treba še počrpati“ (s svetlo modro), so plačila, ki jih države članice lahko še vedno zahtevajo od Komisije. Če se ti zneski počrpajo, še to ne pomeni nujno napredka pri izvajanju projekta v zadevni državi članici.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov s platforme cohesiondata.europa.eu

144 Za vse preostale odhodke za programe za obdobje 2014–2020 se mora še vedno izvesti celotni cikel kontrol, preden jih Komisija lahko povrne. Mednje spadajo tudi vsi zneski, ki so bili prijavljeni za nadomestitev umaknjenih odhodkov ali za katere so se izvedli finančni popravki. Odkar je začela veljati uredba o platformi STEP imajo države članice možnost, da te preglede izvedejo do sredine leta 2025, tj. eno leto po koncu zadnjega obračunskega leta sredi leta 2024. Tako imajo organi držav članic več časa za izvedbo vseh potrebnih upravnih pregledov.

145 Z zadnjimi leti porabe za kohezijo za obdobje 2014–2020 se prekriva tudi obdobje upravičenosti drugega začasnega instrumenta, tj. mehanizma za okrevanje in odpornost. To pomeni dodaten pritisk na zmogljivost uprav nekaterih držav članic, da zagotovijo, da je poraba redna in v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja.

Ni pravne zahteve, da se pri končnem sprejetju potrdi pravilnost odhodkov za celotno obdobje

146 Zaključitev programov za obdobje 2014–2020 bo temeljila na dokumentih v zvezi s končnim obračunskim letom in končnim poročilom o izvajanju, ki vključuje nekaj specifičnih razdelkov o zadnji fazi izvajanja programa. Pravila o preverjanju in sprejetju obračunov za končno obračunsko leto so enaka kot za katero koli drugo obračunsko leto.

147 Po mnenju Komisije je to poenostavitev postopka⁹². Vendar bodo morali organi, pristojni za programe, pred zaključitvijo še vedno obravnavati končno oceno upravičenosti stroškov, prijavljenih za nekatere operacije, zlasti za tiste, ki vključujejo naložbe, podprete s finančnimi instrumenti, obračunavanje predplačil državne pomoči, končno oceno operacij, ki ustvarjajo prihodke, in obravnavo nedelujočih operacij⁹³.

148 Tako kot za vsa druga obračunska leta mora Komisija izdati letni sklep o sprejetju pravilnosti odhodkov. Vendar se z uredbo o skupnih določbah takšen sklep ne zahteva za celotno obdobje. Ni izrecne pravne zahteve, da morajo revizijski organi dati zagotovilo o celotni porabi v zadevnem obdobju⁹⁴. Komisija lahko izrazi vprašanja v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij, povezanih z odhodki v sprejetih obračunih, tudi po izvršitvi končnega plačila in zaključitvi programa. V pravilih ni končnega roka za dokončanje ocen o zakonitosti in pravilnosti programov za obdobje 2014–2020, zato ni mogoče napovedati, kdaj bo obdobje 2014–2020 štel za zaključeno⁹⁵ in bodo obravnavana vsa odprta vprašanja v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo.

⁹² Smernice Komisije o zaključitvi operativnih programov (2022/C 474/01), str. 1.

⁹³ Odstavek 6.75 letnega poročila za leto 2022.

⁹⁴ Odstavek 121 Posebnega poročila 36/2016.

⁹⁵ Odstavek 78 Posebnega poročila Sodišča 36/2016.

Zaključne pripombe

149 Pri tem pregledu ugotovitev, o katerih je v preteklosti poročalo Sodišče, in informacij, ki jih je objavila Komisija, za obdobje porabe 2014–2020, se je pokazalo, da je okvir zagotovil za kohezijsko politiko od leta 2007 sicer prispeval k zmanjšanju skupne stopnje napake, vendar ni bil uspešen pri njenem zmanjšanju pod 2 % (tj. pod stopnjo pomembnosti, določeno v pravilih). Zato so potrebne nadaljnje izboljšave tega, kako ga organi držav članic in Komisija izvajajo.

150 Vsi nacionalni ali regionalni sistemi za upravljanje in nadzor niso dovolj uspešni pri preprečevanju ali odkrivanju nepravilnosti pri odhodkih, ki jih prijavijo upravičenci. Poleg tega obstajajo slabosti v pregledih, ki jih izvaja Komisija, zaradi katerih ta ne more odkriti napak, ki jih niso odkrili organi držav članic. Komisija je bila s svojimi revizijami skladnosti sicer uspešna, vendar jih je izvedla premalo. Glede na navedeno Sodišče meni, da je potrebnih več ukrepov za okrepitev načina, po katerem Komisija (ki je končno odgovorna za izvrševanje proračuna EU) izvaja in zlasti usmerja okvir zagotovil za kohezijsko porabo za obdobje 2021–2027.

151 Z regulativnimi spremembami zasnove okvira zagotovil za obdobje 2014–2020 se stopnja napake ni znižala pod prag pomembnosti, kakor je bilo pričakovano: Sodišče je v zvezi z odhodki, prijavljenimi v celotnem obdobju 2014–2020, za vsako leto obdobja 2017–2022 poročalo o ocenjeni stopnji napake nad 2 %. Poleg Sodišča tudi Komisija ugotavlja, da je stopnja napake pri porabi za kohezijo pomembna, čeprav jo je ocenila nižje, saj količinsko opredeljuje le nepravilnosti, za katere je po njenem mnenju mogoče izvesti finančne popravke.

152 Organi upravljanja morajo s pregledi na prvi stopnji zajeti vse odhodke, preden se prijavijo Komisiji. Vendar glede na revizijske ugotovitve Sodišča in revizijskih organov ter rezultate pregledov, ki jih je opravila Komisija, kontrole organov upravljanja še niso dovolj uspešne, da bi se ublažilo visoko tveganje napak, ki je značilno za porabo za kohezijo. Na tej „prvi ravni zaščite“ bi se dejansko moglo in moralo odkriti in popraviti znatno število dodatnih napak, ki jih je odkrilo Sodišče. Sodišče zato meni, da so pomanjkljivosti pri pregledih na prvi stopnji eden najpomembnejših dejavnikov tveganja za pravilnost porabe za kohezijo, zaradi česar morajo Komisija in države članice bolj posvetiti več pozornosti nameniti uspešnosti kontrol, ki jih izvajajo organi upravljanja.

153 Revizijski organi so zelo pomembna „druga raven zaščite“. Odkrijejo sicer veliko nepravilnosti v zahtevkih za plačilo, ki so jih pripravili organi upravljanja, vendar je Sodišče odkrilo slabosti pri delu velikega števila revizijskih organov, kar zmanjšuje obseg, v katerem se lahko Komisija opira na njihove kontrole. Napake niso odkrite zaradi pomanjkljivosti pri načrtovanju in pripravi njihovega revizijskega dela ter pri kakovosti samega dela in njegovega dokumentiranja. Sodišče je v preteklih letih odkrilo slabosti pri delu 40 od 43 revizijskih organov, ki jih je revidiralo. Te slabosti so vplivale na več kot polovico transakcij, ki jih je Sodišče revidiralo. Glede na njihovo ključno vlogo v okviru zagotovil je Sodišče priporočilo, naj revizijski organi izvedejo različne izboljšave, da bi pri svojem revizijskem delu v celoti upoštevali veljavni pravni okvir.

154 Komisija bi lahko dosegla večji učinek tako, da bi izvedla več trenutno le maloštevilnih revizij skladnosti, saj pri njih odkrije več nepravilnosti kot pri dokumentacijskih pregledih.

155 Sodišče je analiziralo tudi, katere vrste napak so bile najpogosteje odkrite na tem področju porabe, za katero so najznačilnejša plačila na podlagi povračil. Najpogostejša vrsta dodatnih napak, ki jih je odkrilo Sodišče, so bili neupravičeni odhodki. Te napake in napake v zvezi z neupravičenimi projekti so najbolj prispevale k ocenjenim stopnjam napake Sodišča za obdobje 2017–2022. Sledila jim je neskladnost s pravili o državni pomoči ter pravili EU in nacionalnimi pravili o javnem naročanju. Revizijski organi so od obdobja 2007–2013 izboljšali svojo zmogljivost za odkrivanje napak pri javnem naročanju, neupravičenih projektov in napak v zvezi z državno pomočjo pa odkrijejo manj.

156 Sodišče je pri svojih revizijah izračunalo stopnjo napake nad pragom pomembnosti za večino držav članic, ki prejemajo največ kohezijskih sredstev. Nekatere vrste napak so bile v nekaterih državah članicah pogostejše. Zato mora Komisija še naprej dejavno obravnavati probleme, specifične za posamezne države.

157 Sodišče je pri analizi temeljnih vzrokov dodatnih napak, ki jih odkrije, ugotovilo, da bi jih bilo več kot tretjino mogoče preprečiti, če bi organi upravljalna sprejemali boljše odločitve in izvajali učinkovitejša preverjanja. Več kot četrtno je mogoče pripisati neskrbnosti upravičencev ali sumu njihove namerne kršitve pravil, drugo četrtno pa problemom pri razlagi regulativnega okvira. Glavni izziv za Komisijo je, kako zagotoviti jasnejše smernice za pojasnitev vidikov, katerih pravna podlaga ni dovolj jasna, ter da prepreči sprejemanje predpisov v državah članicah, ki bi bili strožji od zakonodaje EU.

158 Kar zadeva ukrepe Komisije za preprečevanje ali odkrivanje napak, Sodišče ugotavlja, da s poenostavitvijo regulativnega okvira niso bili doseženi vsi načrtovani rezultati. V obdobju 2014–2020 so bile najpogosteje uporabljen ukrep poenostavitve možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov. Sodišče je s svojimi revizijami potrdilo, da je pri transakcijah, za katere se uporabljajo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, običajno manj napak, vendar se ta ukrep ne uporablja sistematično.

159 Zadržanje 10 % od vsakega vmesnega plačila, dokler letni obračuni niso sprejeti, bi lahko bilo uspešen zaščitni ukrep. Vendar Komisija vprašanja zakonitosti in pravilnosti analizira šele potem, ko je zadržani znesek sprostila. Zadržanje za obdobje 2021–2027 je bilo znižano na 5 %, vendar obračuni s sporočeno stopnjo preostale napake nad pragom pomembnosti niso dopustni.

160 Komisija uporablja finančne popravke za zaščito finančnih interesov EU, kadar šteje, da v sistemu za upravljanje in nadzor programa obstajajo resne pomanjkljivosti. Komisija poroča, da je v splošnem uporabila za približno 620 milijonov EUR dodatnih popravkov, predvsem na podlagi lastnih revizij. Vendar doslej še ni nikoli naložila neto finančnih popravkov, zaradi katerih bi zadevna država članica neposredno izgubila sredstva.

161 Kljub sistemu letnega sprejetja obračunov so z izvajanjem skladov kohezijske politike za obdobje 2014–2020 še vedno povezani številni večletni vidiki, ki jih bo v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo odhodkov treba upoštevati med postopki zaključitve in po izvršitvi končnega plačila. Ker pa v pravilih ni končnega roka za dokončno zaključitev, ni mogoče napovedati, koliko časa bo potrebnega za zaključitev vseh programov.

162 Pritisk na črpanje razpoložljivih sredstev EU se povečuje proti koncu vsakega obdobja upravičenosti. Od leta 2020 je črpanje kohezijskih sredstev doseglo zahtevano stopnjo, potem ko so bile stopnje črpanja v prvih letih obdobja 2014–2020 še posebej nizke. Pomemben razlog za to je fleksibilnosti, zagotovljena za odzivanje na pandemijo COVID-19 (glej odstavek [142](#)), in zlasti možnost 100-odstotnega financiranja EU. Vendar je odprava zahteve po nacionalnem, regionalnem ali zasebnem sofinanciranju programov v nasprotju z dolgoletnim načelom financ EU: nacionalno ali regionalno javno (in zasebno) sofinanciranje šteje za enega bistvenih zaščitnih ukrepov za zagotavljanje gospodarne, učinkovite in uspešne uporabe sredstev EU ter za prevzemanje odgovornosti za javne naložbe, kar naj bi zmanjšalo tveganje za smotrno in redno porabo. Zato bi moral ta ukrep za prilagodljivost biti zgolj začasna izjema.

Ta pregled je sprejel senat II, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom, v Luxembourggu na zasedanju 29. maja 2024.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Priloge

Priloga I – Pregled vlog in pristojnosti organov držav članic in Komisije



ORGAN UPRAVLJANJA (ALI POSREDNIŠKI ORGANI)

Odgovoren za upravljanje in izvajanje programov.

Pristojen za izbor posameznih projektov in upravičencev v okviru teh programov v skladu s predhodno dogovorjenimi merili.

Izvaja „upravljala preverjanja“ (tj. preglede na prvi stopnji) financiranih dejavnosti in prijavljenih odhodkov pred potrditvijo: preveri, ali so bili sofinancirani proizvodi zagotovljeni, ali so bili odhodki, ki so jih prijavili upravičenci, plačani in ali je operacija skladna z veljavnim pravom, operativnim programom in pogoji za podporo operaciji.

Za sveženj zagotovil pripravi:

- *izjavo o upravljanju*
- *letni povzetek kontrol in preverjanj*



ORGAN ZA POTRJEVANJE

Preden predloži zahteve za vmesna plačila, potrdi, da ti izhajajo iz zanesljivih računovodskih sistemov, temeljijo na preverljivih dokazilih in jih je preveril organ upravljanja.

Za sveženj zagotovil pripravi:

- *potrjene obračune.*



REVIZIJSKI ORGANI

Izvaja revizije pravnega delovanja sistema za upravljanje in nadzor programov.

Opravlja revizije operacij na podlagi odhodkov, ki so bili vključeni v letne obračune programov in med obračunskim letom prijavljeni Komisiji.

Za sveženj zagotovil pripravi:

- *letno poročilo o nadzoru*
- *revizijsko mnenje*



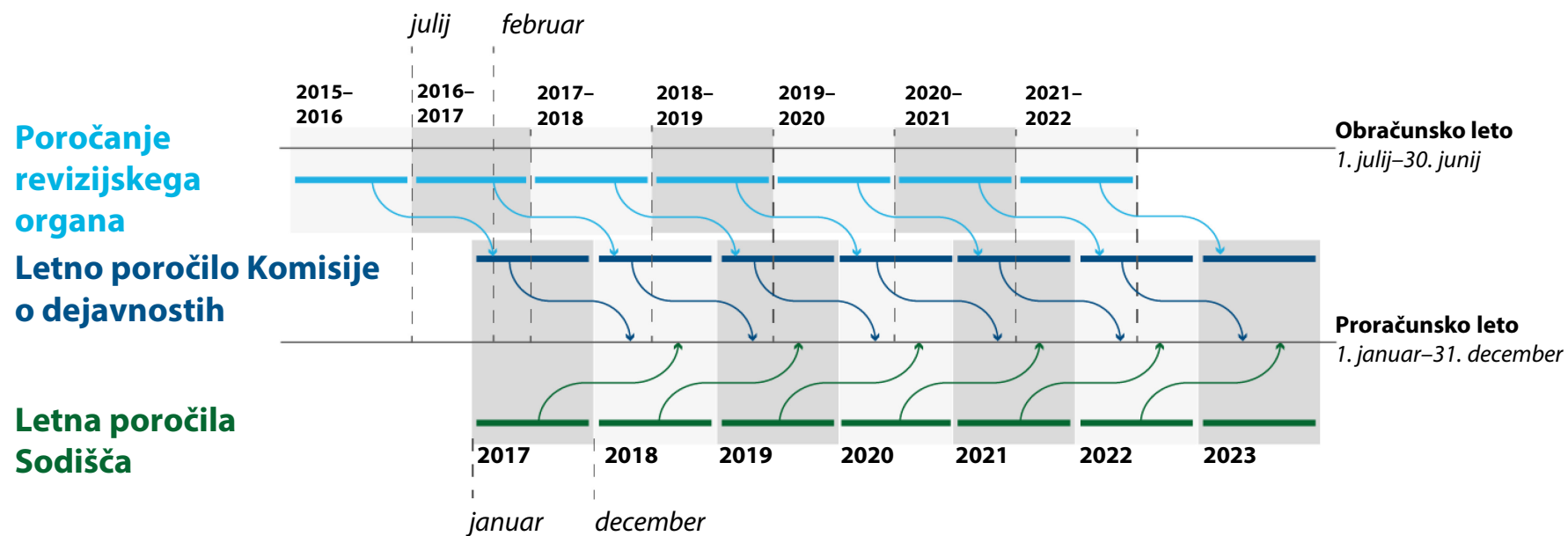
KOMISIJA

Izvaja upravne preglede, dokumentacijske preglede in revizije skladnosti (po sprejetju obračunov), da preveri in potrdi stopnje preostale napake, o katerih poročajo revizijski organi.

Komisija lahko izvaja tudi revizije skladnosti, da pregleda delo revizijskih organov. Če pri teh revizijah odkrije nepravilnosti ali resne pomanjkljivosti, lahko naloži dodatne (celo neto) finančne popravke.

Združuje in objavlja rezultate v letnih poročilih o dejavnostih ter v svojem letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU.

Priloga II – Časovnica obračunskih let in rokov za poročanje



Vir: Evropsko računsko sodišče

Priloga III – Pregled vzorca Sodišča po državah članicah (2017–2022)

| Država članica | Načrtovan prispevek EU (v milijonih EUR) | Plačan prispevek EU (v milijonih EUR) | Število revidiranih svežnjev zagotovil | Število revidiranih transakcij | Število transakcij, na katere so vplivale slabosti pri delu revizijskih organov | Število količinsko opredeljenih napak | Tipologija količinsko opredeljenih napak (samo za 10 največjih prejemnikov) |
|----------------|--|---------------------------------------|--|--------------------------------|---|---------------------------------------|---|
| PL | 79 271 | 71 497 | 28 | 237 | 103 | 29 (12 %) | |
| IT | 48 773 | 30 741 | 10 | 79 | 42 | 6 (8 %) | |
| ES | 45 601 | 28 683 | 11 | 101 | 53 | 31 (31 %) | |
| RO | 24 568 | 18 214 | 5 | 41 | 17 | 6 (15 %) | |
| PT | 23 234 | 20 847 | 6 | 94 | 85 | 31 (33 %) | |
| CZ | 22 703 | 19 139 | 8 | 59 | 30 | 9 (15 %) | |
| HU | 22 624 | 19 974 | 8 | 82 | 24 | 11 (13 %) | |
| DE | 20 724 | 15 177 | 8 | 60 | 41 | 13 (22 %) | |
| FR | 19 383 | 12 867 | 6 | 35 | 27 | 3 (9 %) | |
| EL | 18 548 | 16 939 | 6 | 82 | 30 | 14 (17 %) | |
| SK | 14 405 | 10 352 | 4 | 28 | 27 | 4 | A B C D E F |
| UK | 10 988 | 8 025 | 4 | 32 | 29 | 2 | A – neupravičeni odhodki |
| TC | 9 407 | 7 395 | 4 | 15 | 11 | 3 | B – napake pri javnem naročanju |
| HR | 9 161 | 5 735 | 4 | 30 | 9 | | C – napake pri državni pomoči |
| BG | 8 102 | 6 010 | 4 | 29 | 1 | | D – neupravičeni projekti |
| LT | 7 111 | 6 355 | 3 | 23 | 8 | 1 | E – manjkajoča dokazila |
| LV | 4 690 | 3 580 | 4 | 29 | 7 | 2 | F – druge napake |
| EE | 3 715 | 3 390 | 2 | 25 | 17 | | |
| SI | 3 366 | 2 839 | 3 | 22 | 2 | 1 | |
| BE | 2 459 | 1 735 | 1 | 7 | 5 | | |
| SE | 2 117 | 1 442 | 1 | 8 | 8 | 1 | |
| NL | 1 586 | 937 | 1 | 4 | 2 | 1 | |
| FI | 1 504 | 1 265 | 1 | 5 | 5 | | |
| AT | 1 274 | 1 073 | 1 | 5 | 5 | | |
| IE | 1 188 | 1 054 | 1 | 5 | 5 | 1 | |
| CY | 882 | 787 | 1 | 8 | 1 | 1 | |
| MT | 834 | 579 | 1 | 4 | 4 | | |
| DK | 634 | 401 | 1 | 4 | 4 | | |
| LU | 187 | 147 | 1 | 4 | 4 | 1 | |
| Skupaj | 409 040 | 317 180 | 138 | 1 157 | 606 | 171 | |

Vir: Evropsko računsko sodišče

Priloga IV – Pregled poročanja revizijskih organov o nepravilnostih za obdobje 2018–2022

| Država članica | Število svežnjev zagotovil, predloženih za obdobje 2017–2022 | Znesek sporočenih nepravilnosti (v milijonih EUR) | Število sporočenih nepravilnosti |
|--------------------------|--|---|----------------------------------|
| Poljska | 134 | 41,9 | 789 |
| Italija | 228 | 197 | 3 389 |
| Španija | 149 | 78,3 | 1 568 |
| Romunija | 29 | 77,1 | 710 |
| Portugalska | 11 | 23,2 | 268 |
| Češka | 46 | 20,7 | 719 |
| Madžarska | 33 | 193,8 | 676 |
| Nemčija | 145 | 30,7 | 6 194 |
| Francija | 144 | 92,3 | 2 171 |
| Grčija | 11 | 56,5 | 581 |
| Slovaška | 38 | 59,1 | 630 |
| Združeno kraljestvo | 33 | 52,9 | 599 |
| Teritorialno sodelovanje | 299 | 11,6 | 2 872 |
| Hrvaška | 13 | 16,2 | 191 |
| Bolgarija | 45 | 10,6 | 274 |
| Litva | 11 | 22,1 | 106 |
| Latvija | 12 | 5,6 | 244 |
| Estonija | 12 | 1,7 | 40 |
| Slovenija | 10 | 3,4 | 153 |
| Belgija | 41 | 6,5 | 773 |
| Švedsko | 21 | 0,3 | 118 |
| Nizozemska | 26 | 0,3 | 105 |
| Finska | 16 | 0,1 | 50 |
| Avstrija | 13 | 16,2 | 212 |
| Irska | 12 | 5 | 69 |
| Ciper | 11 | 0,5 | 23 |
| Malta | 16 | 0,1 | 12 |
| Danska | 11 | 0,7 | 117 |
| Luksemburg | 15 | n. r. | n. r. |
| Skupaj | 1 585 | 1 024.5 | 23 653 |

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi lastnih podatkov in poročanja revizijskih organov Komisiji

Priloga V – Poročila Sodišča, na katerih temelji ta pregled

Posebna poročila

Posebno poročilo 16/2013: Ocena enotne revizije in zanašanja Komisije na delo nacionalnih revizijskih organov na področju kohezije

Posebno poročilo 10/2015: Prizadevanja za reševanje problemov pri javnem naročanju na področju odhodkov EU za kohezijo bi bilo treba povečati

Posebno poročilo 19/2016: Izvrševanje proračuna EU s finančnimi instrumenti – izkušnje, pridobljene v programskem obdobju 2007–2013

Posebno poročilo 24/2016: Potrebni je več prizadevanj za seznanjanje s pravili o državni pomoči in uveljavljanje njihovega spoštovanja

Posebno poročilo 36/2016: Ocena ureditev za zaključevanje programov na področjih kohezije in razvoja podeželja iz obdobja 2007–2013

Posebno poročilo 04/2017: Zaščita proračuna EU pred nepravilnimi odhodki: Komisija je v obdobju 2007–2013 na področju kohezije vse več uporabljala preventivne ukrepe in finančne popravke

Posebno poročilo 17/2018: Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate

Posebno poročilo 06/2019: Boj proti goljufijam pri porabi EU za kohezijo – organi upravljanja morajo okrepiti odkrivanje, odzivanje in usklajevanje

Posebno poročilo 07/2020: Izvajanje kohezijske politike: stroški so sorazmerno nizki, vendar ni dovolj informacij za oceno prihrankov v okviru poenostavitve

Posebno poročilo 06/2021: Finančni instrumenti v kohezijski politiki ob zaključitvi obdobja 2007–2013: splošni rezultati preverjanj so bili dobri, vendar nekatere napake ostajajo

Posebno poročilo 24/2021: Financiranje na podlagi smotrnosti na področju kohezijske politike: plemenite ambicije, za katere so v obdobju 2014–2020 še vedno obstajale ovire

Posebno poročilo 26/2021: Pravilnost porabe v kohezijski politiki EU: Komisija vsako leto razkrije najnižjo ocenjeno stopnjo napake, ki ni dokončna

[Posebno poročilo 02/2023](#): Prilagajanje pravil kohezijske politike za odzivanje na COVID-19 – Uporaba sredstev je prožnejša, vendar je potreben razmislek o kohezijski politiki kot orodju za odzivanje na krize

[Posebno poročilo 06/2023](#): Nasprotja interesov v porabi EU za kohezijo in kmetijstvo – Okvir je vzpostavljen, toda pri ukrepih za transparentnost in odkrivanje obstajajo vrzeli

[Posebno poročilo 28/2023](#): Javno naročanje v EU – Manj konkurence pri oddaji javnih naročil gradenj, blaga in storitev v obdobju 2011–2021

Informativni dokumenti in pregledi

[Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013](#)

[Informativni dokument: Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020](#)

[Informativni dokument: Zagotavljanje smotrnosti na področju kohezije](#)

[Hiter pregled primera: Natančnejši pregled neporavnanih obveznosti v proračunu EU](#)

[Pregled 01/2023](#): Financiranje EU v okviru kohezijske politike ter mehanizma za okrevanje in odpornost: primerjalna analiza

Mnenja

[Mnenje 02/2004](#) o modelu „enotne revizije“ (in predlogu za okvir notranje kontrole Skupnosti)

[Mnenje 07/2011](#) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006

[Mnenje 06/2018](#) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006

Kratice in okrajšave

DDV: davek na dodano vrednost

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS: Evropski socialni sklad

FEAD: Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim

GD EMPL: Generalni direktorat Evropske komisije za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje

GD REGIO: Generalni direktorat Evropske komisije za regionalno in mestno politiko

NEET: mladi, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo

OLAF: Evropski urad za boj proti goljufijam

REACT-EU: pomoč pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope

STEP: platforma za strateške tehnologije za Evropo

YEI: pobuda za zaposlovanje mladih

Glosar

Certifikacijski organ: organ, ki ga imenuje država članica in je pristojen za potrjevanje točnosti in skladnosti izkazov odhodkov in zahtevkov za plačilo.

Črpanje: prejem sredstev EU s strani države članice, ko so izpolnjeni pogoji za plačilo.

Deljeno upravljanje: metoda porabe proračuna EU, pri kateri Komisija, drugače kot pri neposrednem upravljanju, izvrševanje prenese na države članice, vendar ohrani končno odgovornost.

Dobro finančno poslovanje: upravljanje virov v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

Državna pomoč: neposredna ali posredna državna podpora za podjetje ali organizacijo, zaradi česar je ta v ugodnejšem položaju kot konkurenti.

Evropski sklad za regionalni razvoj: sklad EU za krepitev ekonomske in socialne kohezije v EU s financiranjem naložb za zmanjšanje neravnovesij med regijami.

Evropski socialni sklad: sklad EU za ustvarjanje izobraževalnih in zaposlitvenih možnosti ter izboljšanje položaja ljudi, ki jih ogroža revščina. Nadomestil ga je Evropski socialni sklad plus.

Evropsko teritorialno sodelovanje: okvir za medregionalno, čezmejno in transnacionalno sodelovanje na področju izmenjave politik in izvajanja skupnih ukrepov.

Finančna uredba: glavni sklop pravil za pripravo in porabo proračuna EU ter s tem povezane procese, kot so notranja kontrola, poročanje, revizija in razrešnica.

Finančni instrument: finančna podpora iz proračuna EU v obliki naložb v lastniški kapital ali navidezni lastniški kapital, posojil ali jamstev ali drugih instrumentov delitve tveganja.

Finančni popravek: ukep za zaščito proračuna pred nepravilnimi ali goljufivimi odhodki z umikom ali izterjavo sredstev, da bi se nadomestila plačila, ki so bila napačno izplačana za projekte ali programe, ki so prejeli podporo EU.

Goljufija: vsako namerno dejanje ali opustitev v zvezi z uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, nerazkritjem zahtevanih informacij in neustrezno uporabo sredstev EU.

Izjava o zanesljivosti: izjava v letnem poročilu Sodišča, v kateri to daje svoja revizijska mnenja o zanesljivosti zaključnega računa EU in pravilnosti z njim povezanih transakcij.

Javno naročilo: nakup blaga, del ali storitev, ki ga izvede javni ali drug organ.

Ključni kazalnik smotrnosti: količinsko opredeljivo merilo, ki kaže smotrnost glede na ključne cilje.

Kohezijska politika: politika EU, katere cilj je zmanjšati ekonomske in socialne razlike med regijami in državami članicami s spodbujanjem ustvarjanja delovnih mest, konkurenčnosti podjetij, gospodarske rasti, trajnostnega razvoja ter čezmejnega in medregionalnega sodelovanja.

Kohezijski sklad: sklad EU za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v EU s financiranjem naložb v okoljsko in prometno infrastrukturo v državah članicah, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU.

Količinsko opredeljiva napaka: klasifikacija, ki jo Sodišče uporablja pri poročanju o rezultatih preizkušanja transakcij, kadar je znesek transakcije, na katero je vplivala napaka, izmerjen.

Letno poročilo o dejavnostih: poročilo, ki ga pripravijo vsi generalni direktorati Komisije ter institucije ali organi EU in v katerem sta opisani njihova smotrnost poslovanja glede na zastavljene cilje ter uporaba finančnih in človeških virov.

Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU: letno poročilo Komisije o njenem upravljanju proračuna EU in doseženih rezultatih, v katerem so povzete informacije iz letnih poročil generalnih direktorats in izvajalskih agencij o njihovih dejavnostih.

Mednarodno sprejeti revizijski standardi: sklop strokovnih standardov, v katerih so določene odgovornosti revizorjev in ki jih izdajajo različni organi za določanje standardov.

Mehanizem za okrevanje in odpornost: mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19 in spodbujanje okrevanja ter spoprijemanje z izzivi za zeleno in digitalno preobrazbo.

Metoda vzorčenja po denarni enoti: metoda statističnega vzorčenja, pri kateri je možnost, da bo neka transakcija izbrana, sorazmerna z njeno velikostjo.

Možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov: pristop za določitev zneska nepovratnih sredstev, pri katerem se namesto dejanskih stroškov, ki ji je imel upravičenec, uporabijo metode, kot so standardni stroški na enoto, financiranje po pavšalni stopnji in pavšalni zneski. Možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov so zasnovane za zmanjšanje upravnega bremena.

Naložbena pobuda v odziv na koronavirus: sveženj ukrepov za fleksibilno uporabo evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19.

Napaka: posledica nepravilnega izračuna ali nepravilnosti zaradi nespoštovanja pravnih in pogodbenih zahtev.

NEET: mladi, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo.

Nepovratna sredstva: običajno nevračljiva proračunska podpora EU za stroške, ki so upravičencu nastali pri upravičenem projektu ali programu.

Nepravilnost: kršitev pravil EU (ali ustreznih nacionalnih pravil) ali pogodbenih obveznosti.

Neto finančni popravek: finančni popravek, s katerim Komisija zahteva od države članice, da v proračun EU povrne nepravilne odhodke, s čimer se ta znesek trajno odšteje od sredstev EU, ki so ji bile dodeljene.

Operacija: projekt, naročilo ali ukrep, ki je del operativnega programa in prispeva k njegovim ciljem.

Operativni program: okvir za izvajanje operacij, ki jih financira EU, v skladu s prioritetami in cilji, določenimi v partnerskem sporazumu med Komisijo in zadevno državo članico.

Organ upravljanja: (javni ali zasebni) nacionalni, regionalni ali lokalni organ, ki ga država članica pooblasti za upravljanje programa, ki ga financira EU.

Pobuda za zaposlovanje mladih: program EU, v okviru katerega se podpirajo mladi, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, v regijah s stopnjo brezposelnosti mladih nad 25 %.

posredniški organ: javni ali zasebni organ, ki pod pristojnostjo ali v imenu organa upravljanja upravlja sredstva EU.

Prag pomembnosti: prag, nad katerim se šteje, da napake, odkrite v revidirani populaciji ali sklopu računovodskih izkazov, vplivajo na točnost in zanesljivost.

Programsko obdobje: obdobje, v katerem se načrtuje in izvaja operativni program ali program porabe EU.

REACT-EU: program EU, s katerim se zagotavljajo dodatna sredstva za obstoječe programe kohezijske politike za podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19 ob spodbujanju zelene in digitalne preobrazbe.

Reprezentativno statistično vzorčenje: uporaba statističnih tehnik za pripravo vzorca, ki odraža značilnosti populacije, iz katere je pridobljen.

Revizija skladnosti: ocena, ki jo Komisija izvede o zanesljivosti dela revizijskih organov za dano obračunsko leto.

Revizijski organ: neodvisen nacionalni subjekt, pristojen za revidiranje sistemov in operacij programa porabe EU.

Sistem za upravljanje nepravilnosti: aplikacija, ki jo države članice uporabljajo za poročanje uradu OLAF o nepravilnostih, vključno z domnevnimi goljufijami.

Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim: sklad EU, s katerim se podpirajo ukrepi držav članic za zagotavljanje hrane in druge materialne pomoči najrevnejšim v družbi.

Skladi kohezijske politike: v okviru tega pregleda so to štiri skladi EU za obdobje 2014–2020, s katerimi se podpira ekonomska, socialna in teritorialna kohezija po vsej EU: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad in Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

Stopnja črpanja: delež dodelitev, ki jih je počrpala država članica, izražen v odstotkih.

Stopnja preostale napake: delež populacije, ki ni pravilen, po upoštevanju učinka vseh kontrolnih postopkov, izterjav in popravkov.

Sum goljufije: nepravilnost, zaradi katere se uvedejo upravni ali sodni postopki, da bi se ugotovilo, ali je bila dejanje namerno.

Tematska revizija: revizija, s katero Komisija zajame specifične programe in področja porabe z visokim tveganjem, ki jih revizijski organi niso (dovolj) revidirali.

Tveganje ob zaključitvi: delež odhodkov programa, ki je po oceni Komisije ob zaključitvi po izvedbi vseh naknadnih kontrolah in popravkov nepravilen.

Umik: finančni popravek, s katerim država članica ob odkritju nepravilnosti nemudoma umakne odhodke, pri katerih so bile te odkrite, iz zadevnega programa in operacijo nadomesti z drugo.

Upravičenec: fizična ali pravna oseba, ki za izvedbo projekta ali programa prejme nepovratna sredstva ali posojilo iz proračuna EU.

Uredba o skupnih določbah: uredba, v kateri so določena pravila, ki se uporabljajo za evropske strukturne in investicijske sklade.

Večletni finančni okvir: načrt porabe EU, v katerem so določene prioritete (na podlagi ciljev politik) in zgornje meje ter ki se običajno nanaša na obdobje sedmih let. Zagotavlja strukturo za določanje letnih proračunov EU, saj vključuje omejitve porabe za vsako kategorijo odhodkov. V tem pregledu je zajeto obdobje 2014–2020.

Ekipa Sodišča

Ta pregled je sprejel senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom. Nalogo je vodila članica Sodišča Helga Berger, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Silvia Janik, ataše v njenem kabinetu Franz Ebermann, vodilna upravna uslužbenka Valeria Rota, vodja naloge Orsolya Szarka ter revizorke Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed in Janka Nagy-Babos. Jezikovno podporo je zagotovil Michael Pyper, grafično pa Agnese Balode.



Od leve proti desni: Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota in Franz Ebermann.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

| | | | | |
|-----|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-849-2377-9 | ISSN 2811-8332 | doi:10.2865/273752 | QJ-AN-24-003-SL-N |
|-----|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|

Kohezijska politika je pomenila več kot tretjino porabe iz proračuna EU za obdobje 2014–2020. Okvir zagotovil za kohezijo je bil od leta 2007 koristen pri zmanjšanju skupne stopnje napake, vendar ne pod prag pomembnosti. Glede na revizijske rezultate Evropskega računskega sodišča (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) so bile stopnje napake stalno nad 2 %, tako z letnega kot tudi z večletnega vidika. Zato bi lahko vsi ključni akterji izboljšali način izvajanja modela zagotovil.

Ta dokument vsebuje večletni pregled rezultatov revizij, ki jih je opravilo Sodišče, oceno okvira zagotovil in informacije o posameznih državah. Sodišče v njem opozarja tudi na temeljne vzroke napak in navaja ukrepe, s katerimi jih Komisija preprečuje in popravlja.

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE