

SL



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

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

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

Tel. +352 4398-1

E-naslov: eca-info@eca.europa.eu

Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA

YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2014

ISBN 978-92-872-1223-8

doi:10.2865/91269

© Evropska unija, 2014

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

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

Stran

05	Povzetek
07	Uvod
08	Finančno upravljanje in kontrola EU v okviru deljenega upravljanja v obdobju 2007–2013
08	Večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013 je doslej največji dogovorjeni okvir za porabo EU
09	Kohezija in kmetijstvo sta bila glavni področji porabe
10	Konec leta 2013 še niso bila izvršena plačila za več kot tretjino obveznosti za obdobje 2007–2013
13	Pritisk, naj se sredstva porabijo
16	Rezultati revizij Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013
16	Ocenjene stopnje napake na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013
17	Kmetijstvo: v tabeli napak v kmetijstvu prevladujejo neupravičena zemljišča in neupravičeni kmetje
19	Kohezija: kršitve pravil javnega naročanja so bile največji posamični vzrok napake
20	Komisija zagotavlja informacije o geografski porazdelitvi problemov, ki jih je odkrila, iz dveh virov
22	Revizijsko delo Sodišča ustreza obsegu porabe EU v okviru deljenega upravljanja v državah članicah
23	Boljše informacije so na voljo za enajst držav članic, ki porabijo več kot 80 % sredstev v okviru deljenega upravljanja
24	Dejstvo, da Sodišče tako pogosto najde napake, kaže na kompleksnost pravil za upravičenost in sistemov upravljanja za programe porabe EU

26	Ocena nadzorne vloge Komisije
26	Kompleksen kontrolni okvir za porabo EU v okviru deljenega upravljanja
27	Vloga finančnih popravkov
28	Brez upoštevanja popravniških ukrepov bi bila stopnja napake v poročilu Sodišča za leto 2013 višja za 1,6 %
29	Ocena Komisije je najprej temeljila na podatkih držav članic
32	Nadzor Komisije nad porabo v kmetijstvu
32	Delo Komisije se je v zadnjih treh letih izboljšalo
33	Države članice izvajajo ključne preglede in inšpekcije
34	Nadzor Komisije nad porabo na področju kohezije
35	Komisija je postopoma izboljšala svoj pristop
36	Obstaja tveganje, da Komisija podceni stopnjo preostale napake pri porabi na področju kohezije
37	Povzetek ključnih ugotovljenih tveganj in slabosti
37	Tveganja v kmetijstvu se nanašajo na zemljišča, živali in kmete
37	Področje razvoja podeželja je še posebej dovzetno za napake
38	Pri tveganjih na področju kohezije še vedno prevladujejo slabosti pri javnem naročanju
39	Pogled v prihodnost: poraba EU na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2014–2020
39	Znatno preoblikovanje kmetijskih subvencij
40	Kohezija: poenostavitev izvajanja politike, vendar manj sprememb pravil za upravičenost
40	Ali spremembe vloge, odgovornosti in obveznosti poročanja Komisije in nacionalnih organov zagotavljajo deležnikom boljše informacije o stopnjah nepravilnosti?
41	Podlaga za boljše informacije o zakonitosti in pravilnosti v kmetijstvu
41	Strožji letni okvir za mehanizme odgovornosti na področju kohezije
42	Posledice tega razvoja za odgovornost in vloga Sodišča: izzivi pri revidiranju zanesljivosti informacij o kontrolah, ki jih zagotavljajo Komisija in nacionalni organi

43	Glavni zaključki
44	Priloge
44	Priloga 1: Obveznosti in plačila za razdelka 1b (kohezija) in 2 (kmetijstvo) po državah članicah
45	Priloga 2: Pogostost odkritih napak v revizijskem vzorčenju za kmetijstvo in kohezijo v obdobju 2009–2013
46	Priloga 3: Pogostost odkritih napak v revizijskem vzorčenju za kmetijstvo v obdobju 2009–2013
47	Priloga 4: Pogostost odkritih napak v revizijskem vzorčenju za kohezijo v obdobju 2009–2013
48	Priloga 5: Nadzor, ki ga izvaja komisija: kmetijstvo in kohezija v obdobju 2007–2013
50	Kratice
51	Končne opombe

I

V tem dokumentu je predstavljen pregled porabe EU v okviru deljenega upravljanja na področju kmetijstva¹ in kohezije² v večletnem finančnem okviru za obdobje 2007–2013. Njegov namen je osvetliti problematiko finančnega poslovanja in kontrole v EU na področju kmetijstva in kohezije v tem obdobju, povzeti rezultate revizij Sodišča, zagotoviti pregled finančnega poslovanja EU ter preučiti revizijske izzive večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020. V njem se skuša tudi obravnavati zahteva, naj se za deljeno upravljanje zagotovijo informacije po posameznih državah, ki jo je Evropski parlament izrazil v resoluciji o razrešnici za leto 2012.

II

Informacije o geografski porazdelitvi tveganj se zagotavljajo iz različnih virov, ki se razlikujejo po značaju in naravi. Ti viri razpoložljivih informacij vključujejo:

- o revizijske ugotovitve Sodišča,
- o porazdelitev zneskov, pri katerih obstaja tveganje, po državah članicah, zasnovano na letnih poročilih o dejavnostih za leto 2013, ki jih je pripravila Komisija,
- o finančne popravke skladno s pojasnilom 6 konsolidiranega zaključnega računa EU za leto 2013.

III

Sodišče si pri pripravi tega pregleda ni prizadevalo pridobiti novih dokazov.

IV

Glavni zaključki pregleda so:

- o Poraba v obdobju 2007–2013 je sledila vzorcu iz prejšnjih obdobj. Pri porabi so bile zamude, vendar je bil skupni obseg izvršenih plačil blizu pričakovanega, samodejne razveljavitve sredstev pa se bodo verjetno malo uporabljale. Razen za neposredno pomoč in tržno podporo kmetom v kmetijstvu je pritisk, naj se sredstva porabijo, ena ključnih sestavin tveganja pri odhodkih v okviru deljenega upravljanja.
- o Glavna tveganja v zvezi s pravilnostjo porabe v kmetijstvu so neupravičenost zemljišč, živali ali stroškov, na katerih temeljijo izplačila subvencij, upravičencev, ki so prejeli subvencije, ter nepravilen izračun subvencij (čeprav so se ta tveganja delno zmanjšala z delovanjem integriranega administrativnega in kontrolnega sistema). Kršitve kmetijsko–okoljskih zahtev, posebnih zahtev za naložbene projekte in pravil javnega naročanja so pomembni dejavniki, ki povečujejo tveganje za porabo na področju razvoja podeželja.
- o Največje tveganje pri porabi na področju kohezije se nanaša na kršitev evropskih in/ali nacionalnih pravil javnega naročanja. Naslednje največje tveganje je, da odhodki (ali projekti) niso upravičeni do subvencije EU.

- Kontrolni sistemi bi lahko bili veliko boljši, toda ključni izziv je sprejetje ukrepov za lažje upravljanje programov. Na vse države članice, za katere je mogoče izreči zaključke, so vplivale pomembne stopnje napake, ki so nihale okoli povprečja za proračun EU kot celoto. Sodišče ugotavlja napake v vseh državah članicah EU. V obdobju, zajetem v ta pregled, je preučilo številne kontrolne sisteme držav članic in Komisije. V glavnem je ugotovilo, da so delno uspešni. Dejstvo, da Sodišče kljub tej opredelitvi sistemov najde napake v skoraj polovici transakcij, ki jih preuči, med drugim kaže na kompleksnost pravil za upravičenost in sistemov upravljanja za programe porabe EU.
- Pri poročanju organov držav članic o tveganjih in napakah so bile dosežene izboljšave, vendar se Komisija še naprej spoprijema s pomembnimi izzivi pri zagotavljanju zanesljivosti teh informacij.
- Spremembe predpisov za novo obdobje morda nimajo vedno pomembnega učinka na stopnjo tveganja. Pravila so sicer nekoliko poenostavljena, kar je dobrodošla novost, vendar bodo nekatere sheme porabe še naprej izziv upravljavcem sredstev v vseh državah članicah.
- Številne napake so posledica kompleksnosti splošne strukture upravljanja in kontrol. Komisija in države članice bi morale še naprej iskati možnosti za njeno poenostavitev. Vendar pa dosedanje izkušnje kažejo, da so imele države članice težave pri upravljanju sedanjega sistema in s tem tudi pri izvajanju ciljev politike. Države članice bi si morale še naprej prizadevati za izboljšanje tega stanja.

01

V tem dokumentu je predstavljen pregled porabe EU v okviru skladov v deljenem upravljanju na področju kmetijstva¹ in kohezije² v večletnem finančnem okviru za obdobje 2007–2013. Njegov namen je osvetliti problematiko finančnega poslovanja in kontrole v EU na področju kmetijstva in kohezije v tem obdobju, povzeti rezultate revizij Sodišča ter zagotoviti pregled finančnega poslovanja EU in revizijskih izzivov večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020. V njem se skuša tudi obravnavati zahteva, naj se za deljeno upravljanje zagotovijo informacije po posameznih državah, ki jo je Evropski parlament izrazil v resoluciji o razrešnici za leto 2012.

02

Pregled se nanaša na porabo sredstev v večletnem finančnem okviru za obdobje 2007–2013, pregled rezultatov revizij Sodišča pa zajema obdobje od leta 2009 do leta 2013. Pri tem je poudarjeno obdobje, v katerem plačila v prvi vrsti temeljijo na podlagi pravil za obdobje 2007–2013 in za katero je Sodišče objavilo stopnje napake v ocenah za posamezna področja porabe. Pregled temelji na letnih poročilih Sodišča, ustreznih posebnih poročilih in mnenjih ter na poročilih Komisije, vključno z letnimi poročili o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI), Generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL) in Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko (GD REGIO), ter na analizah izvrševanja proračuna.

03

Strukturno je pregled razdeljen na štiri dele:

- o pregled porabe s poudarkom na koheziji in kmetijstvu;
- o pregled rezultatov revizij Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013, vključno s skupno ocenjeno stopnjo napake ter pogostostjo in vrsto napak;
- o oceno nadzorne vloge Komisije v kompleksni strukturi kontrolnih sistemov za deljeno upravljanje;
- o spremembe, ki jih prinaša novi pravni okvir za obdobje 2014–2020.

Finančno upravljanje in kontrola EU v okviru deljenega upravljanja v obdobju 2007–2013

08

Večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013 je doslej največji dogovorjeni okvir za porabo EU

04

Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju je bil pripravljen 17. maja 2006. Z njim je bil določen večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013. Po upoštevanju vseh prilagoditev je bila v večletnem finančnem okviru določena zgornja meja v višini 865 milijard EUR za obveznosti in 821 milijard EUR za plačila po stalnih cenah iz leta 2004, ko so potekala pogajanja o večletnem finančnem okviru. Zgornja meja je po tehničnih prilagoditvah, ki naj bi odražale tekoče cene, za sedemletno obdobje znašala 982 milijard EUR za obveznosti³ in 926 milijard EUR za plačila⁴.

05

Naknadno je proračunski organ v letnih proračunih določil proračune v skupni višini 978 milijard EUR za obveznosti in 873 milijard EUR za plačila do konca leta 2013 (99,6 % oziroma 94,3 % zgornje meje, ki jo dopušča večletni finančni okvir). Komisija je do konca leta 2013 knjižila dejanske obveznosti v višini 970 milijard EUR (98,8 % zneska iz večletnega finančnega okvira in 99,2 % izglasovanih zneskov v letnih proračunih). Skupni znesek, ki ga je EU plačala do konca leta 2013, je znašal 863 milijard EUR (93,2 % zneska iz večletnega finančnega okvira). Sodišče je to obravnavalo v odstavku 1.52 letnega poročila za leto 2012.

06

Kohezijska uredba vsebuje tudi makroekonomsko pogojenost, saj določa najvišje stopnje prenosa iz skladov, ki podpirajo kohezijo, na posamezne države članice. Opredeljene stopnje temeljijo na razmerju med bruto nacionalnim dohodkom (BND) države članice na prebivalca, izmerjenim po standardih kupne moči, in povprečjem držav EU-25.⁵ Te stopnje se lahko povišajo na največ 3,8 % bruto domačega proizvoda (BDP) države članice.

Kohezija in kmetijstvo sta bila glavni področji porabe

07

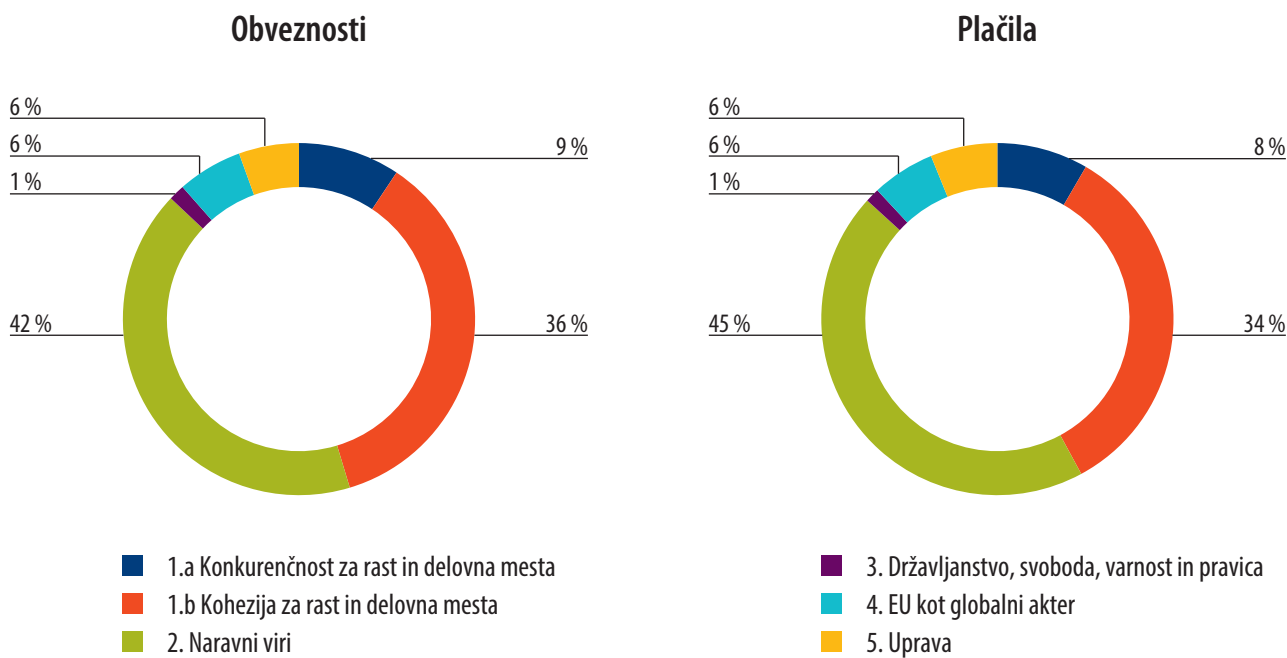
Velika razdelka večletnega finančnega okvira sta razdelek 1b (Kohezija za rast in delovna mesta), ki dosega 36 % zgornje meje za obveznosti in 34 % zgornje meje za plačila, ter razdelek 2 (Ohranjanje in upravljanje naravnih virov (kmetijstvo)), ki dosega 42 % zgornje meje za obveznosti in 45 % zgornje meje za plačila. Skupaj dosejata 78 % zneskov, ki so dejansko dodeljeni, in 79 % zneskov, izplačanih v zadevnem obdobju (glej **diagram 1**).

08

Razčlenitev obveznosti in plačil za razdelka 1b in 2 v obdobju 2007–2013 po državah članicah je v **Prilogi 1**.

Diagram 1

Razčlenitev obveznosti in plačil, izvršenih v obdobju 2007–2013



Vir: konsolidirani zaključni računi in poročila o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za obdobje 2007–2013.

Konec leta 2013 še niso bila izvršena plačila za več kot tretjino obveznosti za obdobje 2007–2013

09

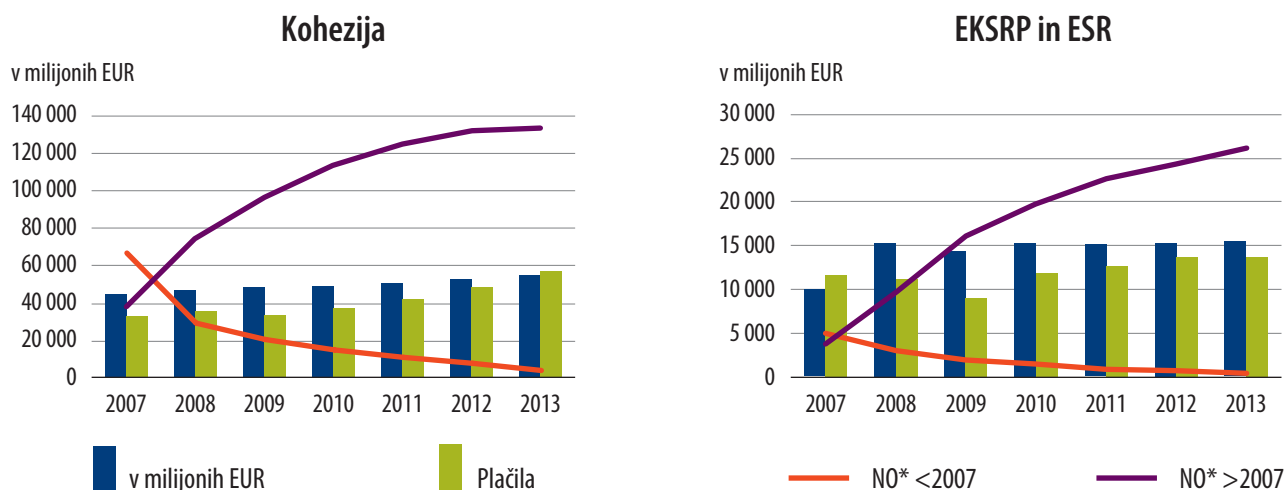
75 % neporavnanih obveznosti ob koncu leta 2013 se nanaša na razdelek 1b (62 % ali 137 milijard EUR od skupaj 222 milijard EUR) in razdelek 2 (13 % ali 28 milijard EUR od skupaj 222 milijard EUR). Približno 97 % so znašale obveznosti, ki se nanašajo na večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013. Te obveznosti se bodo spremenile v plačila v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020.

10

Ta trend je bilo opaziti tudi v prejšnjih večletnih finančnih okvirih. To je ponazorjeno v **diagramu 2**, ki prikazuje razvoj akumuliranih neporavnanih obveznosti za kohezijo in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) / Evropski sklad za ribištvo (ESR). Evropska komisija (Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve) in tudi Evropska centralna banka za prva leta novega obdobja napovedujeta nizko stopnjo inflacije in rasti,⁶ zato bo težje najti dovolj sredstev za plačila, s katerimi bi se poravnale neporavnane obveznosti, prenesene iz prejšnjih obdobj.⁷

Diagram 2

Rast akumuliranih neporavnanih obveznosti za kohezijo in EKSRP/ESR v obdobju 2007–2013



* NO = neporavnane obveznosti.

Vir: poročila o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za obdobje 2007–2013.

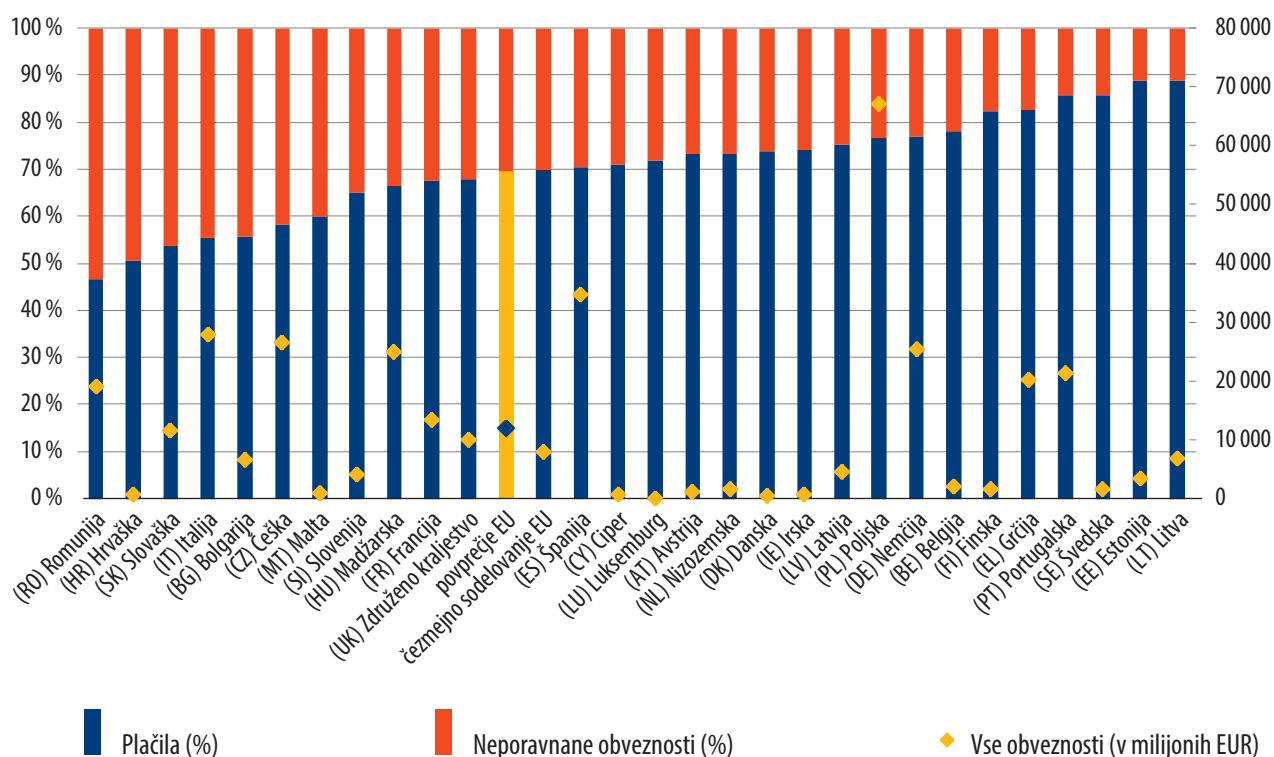
Finančno upravljanje in kontrola EU v okviru deljenega upravljanja v obdobju 2007–2013

11

Za kohezijo so neporavnane obveznosti za obdobje 2007–2013 ob koncu leta 2013 znašale 133 milijard EUR ali približno 38 % skupnega zneska prevzetih obveznosti. Povprečna absorpcijska stopnja EU (razmerje med plačili in obveznostmi) je torej znašala 62 %. Absorpcijske stopnje posameznih držav članic so se gibale od 38 % za Romunijo do 81 % za Estonijo. V prvih šestih mesecih leta 2014 so države članice Komisiji predložile nadaljnje zahteve za plačila, zato se je skupna stopnja zvišala na 69 %, pri čemer je stopnja za Romunijo dosegla 47 %, za Estonijo in Litvo pa 89 % (glej **diagram 3**).

Diagram 3

VFO 2007–2013: kohezija – črpanje sredstev na dan 30. junija 2014



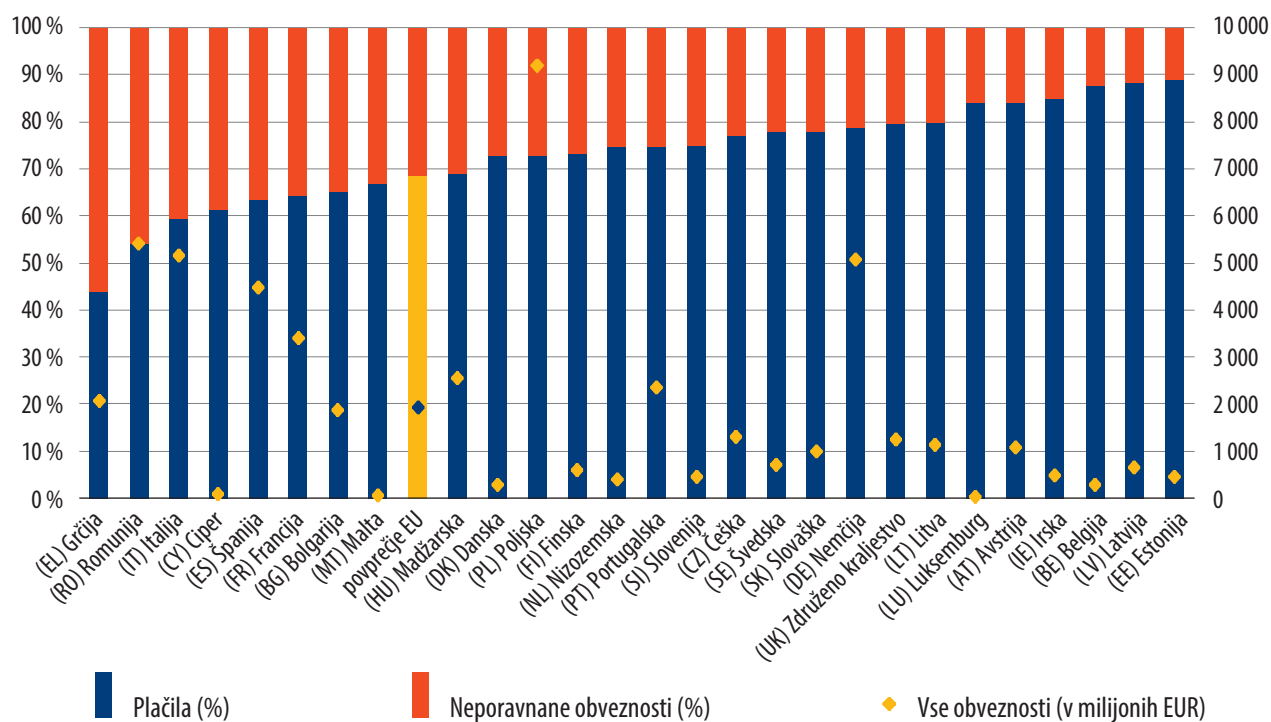
Vir: Evropska komisija.

12

Za večletne naložbene ukrepe v okviru EKSRP so neporavnane obveznosti za obdobje 2007–2013 ob koncu leta 2013 znašale 19 milijard EUR (približno 36 % skupnega zneska prevzetih obveznosti). Povprečna absorpcijska stopnja EU (razmerje med plačili in obveznostmi) je torej znašala 64 %. Absorpcijske stopnje posameznih držav članic so se gibale od 40 % za Grčijo do 85 % za Belgijo. V prvih šestih mesecih leta 2014 so države članice Komisiji predložile nadaljnje zahteve za plačila, zato se je skupna stopnja zvišala na 69 %, pri čemer je za Grčijo dosegala 44 %, za Estonijo, ki je imela najvišjo absorpcijsko stopnjo, pa 89 % (glej **diagram 4**).

Diagram 4

VFO 2007–2013: naložbeni ukrepi EKSRP – črpanje sredstev na dan 30. junija 2014



Vir: Evropska komisija.

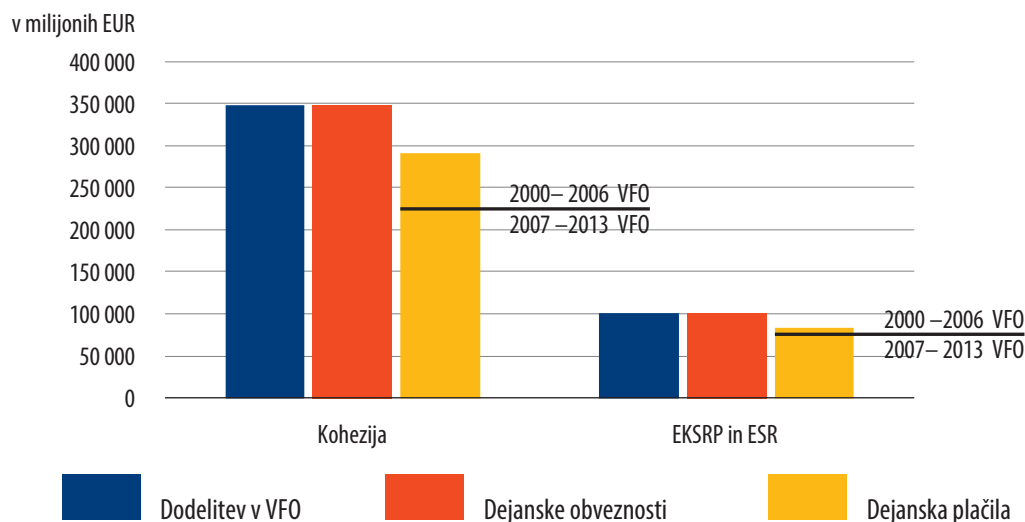
Finančno upravljanje in kontrola EU v okviru deljenega upravljanja v obdobju 2007–2013

13

Diagram 5 prikazuje skupne zneske, dodeljene v večletnem finančnem okviru za obdobje 2007–2013 za kohezijo in EKSRP/ESR na dan 31. decembra 2013. Razlika med zneski, dodeljenimi v večletnem finančnem okviru, in dejanskimi obveznostmi, prevzetimi v obdobju 2007–2013, je majhna, med obveznostmi in plačili pa veliko večja. Plačila, ki se nanašajo na obveznosti v obdobju 2007–2013, znašajo 62 % oziroma 74 % zneskov, dodeljenih v večletnem finančnem okviru. Vrzel med obveznostmi iz obdobja 2007–2013 in plačili, ki se nanašajo na obdobje 2007–2013, se v veliki meri izravna z obsegom plačil, ki so bila v teh letih izvršena za obveznosti iz obdobja 2000–2006.

Diagram 5

VFO 2007–2013: kohezija in EKSRP/ESR – od dodelitev v večletnem finančnem okviru do dejanskih plačil na dan 31. decembra 2013 (v milijonih EUR)



Vir: poročila o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za obdobje 2007–2013.

Pritisk, naj se sredstva porabijo

14

Počasno črpanje sredstev v obdobju 2007–2013 je predvsem posledica cikličnega značaja porabe. Pri večletnih ukrepih se plačila, izvršena v prvih dveh letih večletnega finančnega okvira, običajno nanašajo na obveznosti, prevzete v prejšnjem večletnem finančnem okviru. Poleg tega dodeljena sredstva pogosto presegajo sposobnost držav članic za njihovo črpanje (glej **diagrama 3 in 4**).

15

Čeprav skupni proračun EU znaša približno 2 % javnih odhodkov držav članic EU,⁸ pa so izzivi, ki jih to pomeni za posamezne države članice, lahko veliko večji. Evropski parlament ocenjuje, da na primer poraba EU v Litvi znaša 27 % porabe, ki ni povezana z zdravjem ali se nanaša na socialno varstvo.⁹ Na Madžarskem 95 % vseh javnih naložb sofinancira EU.¹⁰ Gibanje neporavnanih obveznosti je povezano z absorpcijsko sposobnostjo držav članic, ki prejmejo sredstva. Nekateri strokovnjaki¹¹ splošno absorpcijsko sposobnost povezujejo s tremi ključnimi dejavniki: makroekonomsko zmogljivostjo (sedanja pravila kohezijske politike na primer omogočajo prenos sredstev EU v višini do 3,8 % BDP države članice), finančno zmogljivostjo, tj. sposobnostjo sofinanciranja programov in projektov, ki jih podpira EU, in upravno zmogljivostjo, tj. sposobnostjo centralnih in lokalnih organov za vodenje programov in projektov EU.

16

V uredbi o skupni kmetijski politiki (SKP) je določeno, da Komisija samodejno odstopi od dela prevzete proračunske obveznosti, ki se ni uporabil do konca drugega leta po letu proračunske obveznosti.¹²

17

Za kohezijo je v uredbi določeno, da to obdobje traja dve leti – pravilo (n+2) (in za nekatere države članice tri leta – pravilo (n+3) – za obveznosti v letih od 2007 do 2010¹³). V okviru ukrepov za boj proti krizi je bilo leta 2011 pravilo samodejne razveljavitve obveznosti za leto 2007 spremenjeno.¹⁴ Poleg tega sta Evropski parlament in Svet leta 2011 za kohezijo in tudi razvoj podeželja sprejela uredbi, ki omogočata začasno povečanje stopenj sofinanciranja EU za države članice v finančnih težavah (ukrep je prvotno zajemal Grčijo, Irsko, Portugalsko, Madžarsko, Latvijo in Romunijo, nato pa še Španijo in Ciper).¹⁵

18

Leta 2013 so posebne določbe Romuniji in Slovaški zagotovile dodatno prožnost za obveznosti za leti 2011 in 2012. Glede na pravilo (n+2) bi bilo treba te dodelitve porabiti do konca leta 2013 oziroma 2014, tako pa sta državi dobili na voljo še eno leto (do leta 2014 oziroma 2015).¹⁶ Absorpcijski stopnji teh držav sta na dan 31. decembra 2013 znašale približno 40 % oziroma 50 %.

19

Obveznosti, ki niso bile porabljene, je treba naknadno razveljaviti. Do konca leta 2013 je bilo razveljavitev malo. Na področju kohezije je skupni znesek obveznosti, ki so bile razveljavljene do leta 2013 na podlagi pravila (n+2)/(n+3), znašal 250,5 milijona EUR ali 0,19 % kumulativnega cilja za leto 2012¹⁷. Za razvoj podeželja so razveljavitve znašale 0,14 % kumulativnega cilja za leto 2012.

Finančno upravljanje in kontrola EU v okviru deljenega upravljanja v obdobju 2007–2013

20

V večletnem finančnem okviru za obdobje 2000–2006 so (glede na objave Komisije maja 2014) razveljavitve na področju kohezije v povprečju znašale 1,76 % vseh obveznosti. (Od tega je 0,56 % razveljavitve posledica uporabe pravila (n+2), za 1,2 % pa je bila sprejeta odločitev ob zaključku programov).¹⁸

21

Obstoj vnaprej določenih nacionalnih ovojnic, ki se lahko izgubijo le, če so neporabljene, pomeni spodbudo za visoke stopnje porabe. Eden od načinov za povečanje izplačila sredstev je vzpostavitev instrumentov finančnega inženiringa¹⁹, predvidenih v sektorski zakonodaji, in prenos sredstev vanje. Obstajajo primeri, ko so sredstva EU ostala več let v instrumentih finančnega inženiringa, preden so bila prenesena na končne upravičence. GD AGRI je v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2013 izrazil tovrstne pomisleke glede ugotovitev svojega revizijskega obiska v Bolgariji, saj je navedel, da se glavne slabosti nanašajo na zgodnje in visoko izplačilo predplačil ter zgoden in visok prenos kapitala v jamstveni sklad. Navaja tudi, da so bili bolgarski organi pozvani k obrazložitvi, zakaj so bila potrebna ta zgodnja in visoka izplačila predplačil ter tako zgoden in visok prenos sredstev v jamstveni sklad.²⁰ Sodišče je našlo podobne primere v Italiji (glej Posebno poročilo št. 2/2012 – Finančni instrumenti za MSP, ki jih sofinancira Evropski sklad za regionalni razvoj, okvir 2).

Rezultati revizij Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013

16

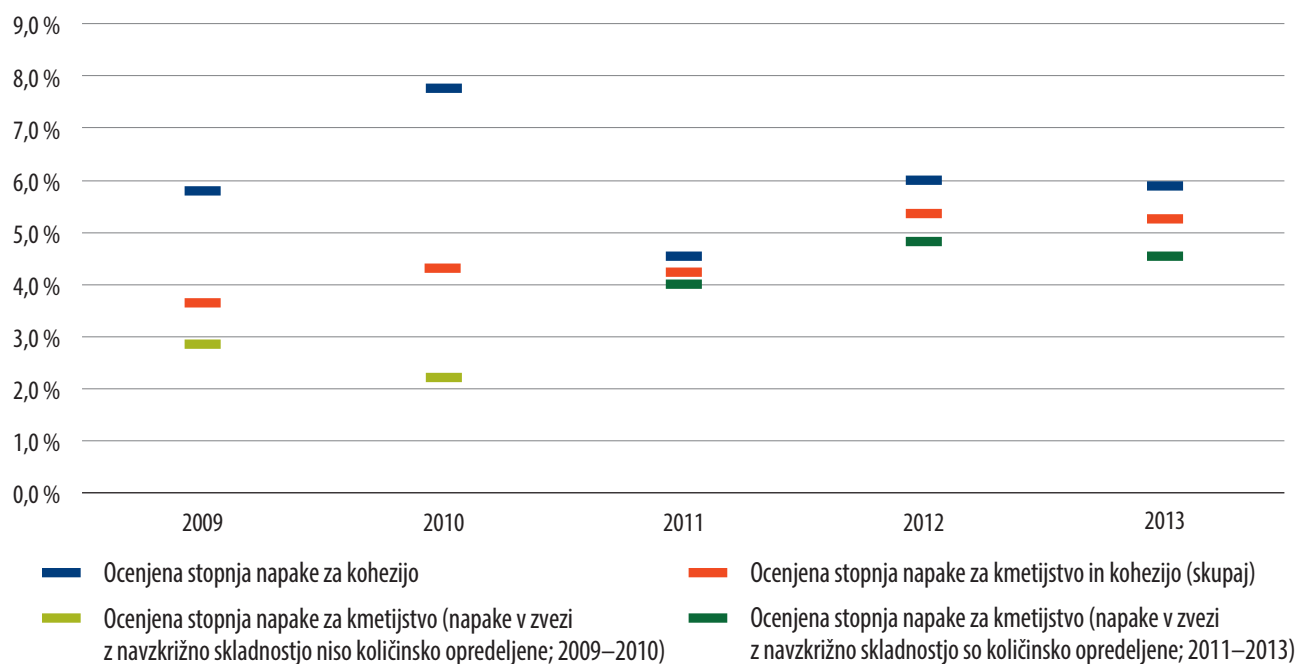
Ocenjene stopnje napake na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013

22

Plačila, izvršena v letih 2007 in 2008 (razen predplačil ter neposredne pomoči in tržne podpore za kmete na področju kmetijstva), so se nanašala predvsem na večletni finančni okvir za obdobje 2000–2006. Da bi dobili skladne rezultate (zlasti na področju kohezije, za katero so se pravila med obema obdobjema razlikovala), pregled zajema rezultate revizij za leta od 2009 do 2013.²¹

Diagram 6

Stopnje napake po oceni Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013



Od leta 2011 so bile napake v zvezi z navzkrižno skladnostjo vključene v količinsko opredelitev ocenjene stopnje napake za kmetijstvo. V letih 2011, 2012 in 2013 se je tako ocenjena stopnja napake za kmetijstvo zvišala za 0,2, 0,2 oziroma 0,4 odstotne točke. Podatki za leta 2009 in 2010 ne vključujejo količinske opredelitve napak v zvezi z navzkrižno skladnostjo.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Rezultati revizij Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013

23

V letih od 2009 do 2013 se je najverjetnejša stopnja napake za kmetijstvo in tudi kohezijo vztrajno ohranjala nad pragom pomembnosti, ki znaša 2 %. V obravnavanem obdobju je bila najverjetnejša stopnja napake za kmetijstvo ocenjena na 3,7 % porabljenih sredstev, za kohezijo pa na 6,0 %. Skupaj to pomeni stopnjo napake v višini 4,6 % porabe v tem obdobju. Na stopnjo napak na obeh področjih vplivajo veliki skladi (Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) v kmetijstvu in Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) / Kohezijski sklad (KS) na področju kohezije), za katere se porabijo tri četrtine odhodkov na teh področjih. **Diagram 6** prikazuje na splošno višjo stopnjo napake za kohezijo kot kmetijstvo. Pri koheziji je opaziti tudi večja letna nihanja. Pri porabi na področju kmetijstva je pri večjem delu te porabe (neposredna in tržna podpora) stopnja napake nižja kot pri manjšem (poraba za razvoj podeželja). Pri porabi na področju kohezije je ravno obratno, saj so stopnje napake pri ESRR/KS na splošno višje kot pri Evropskem socialnem skladu (glej **tabelo 1**).

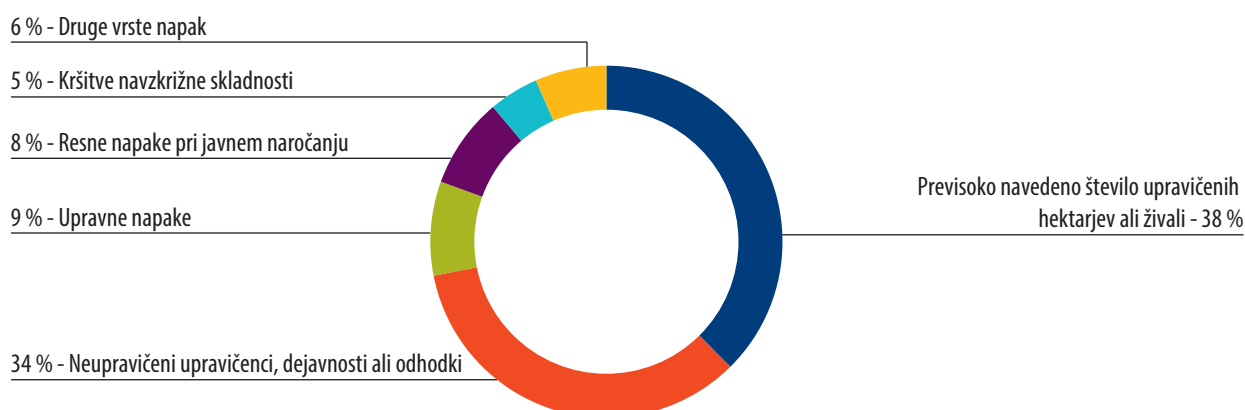
24

Sodišče v svojem letnem poročilu za leto 2013 (glej diagrame 3.1, 4.1, 5.1 in 6.1) prikazuje deleže posameznih vrst napake v najverjetnejši stopnji napake za posamezne ocene. Kategorije napak, navedene za izjavo o zanesljivosti za leto 2013, so na splošno skladne s kategorijami za celotno obdobje 2009–2013.

Kmetijstvo: v tabeli napak v kmetijstvu prevladujejo neupravičena zemljišča in neupravičeni kmetje

Diagram 7

Kmetijstvo: delež posameznih vrst napake v najverjetnejši stopnji napake za obdobje 2009–2013



Vir: Evropsko računsko sodišče.

25

K skupni stopnji napake (ki znaša približno dve petini stopnje napake za kmetijstvo) največ prispeva previsoko navedeno število upravičenih hektarjev ali živali (*diagram 7*). Daleč najpomembnejša podkategorija iz te kategorije napak se nanaša na neupravičeni trajni pašnik. Na podlagi novih pravil skupne kmetijske politike bi se tveganje napak te vrste lahko zmanjšalo, saj je bila opredelitev trajnega travinja razširjena še na zemljišča z nezelnato vegetacijo.

26

Sodišče redno odkriva primere zemljišč, ki so delno pokrita s travo ali pa sploh ne, vendar so v podatkovni zbirki identifikacijskega sistema za zemljišča (LPIS) evidentirana kot upravičeni trajni pašniki. Posledica tega je, da je subvencija izplačana kmetu, ki ni upravičen do teh sredstev EU. Plačilne agencije ne spremljajo dosledno ugotovljenih slabosti sistemov. Sodišče je ugotovilo ponavljajoče se slabosti v zvezi z izključitvijo neupravičenih zemljišč iz podatkovne zbirke LPIS in z administrativno obravnavo zahtevkov, ki so bile pogosto posledica slabe razlage ortografskih posnetkov ali uporabe napačnih meril za upravičenost s strani nacionalnih organov (glej odstavek 3.27 letnega poročila za leto 2013).

27

Drugi najpomembnejši vir napak (ki pomeni približno tretjino stopnje napake za kmetijstvo) se nanaša na neupravičene upravičence, dejavnosti ali odhodke. Večina teh napak je povezana s shemami pomoči EU, ki se upravljajo zunaj integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS). Te napake so sicer manj pogoste, vendar imajo običajno velik učinek na ravni posameznih transakcij. Odkriti primeri se nanašajo na neupravičene postavke, vključene v zahtevke za povračilo stroškov, ali na upravičence, ki ne izpolnjujejo meril za upravičenost (glej odstavek 3.11 letnega poročila za leto 2013). Malo je verjetno, da bi spremenjena pravila za skupno kmetijsko politiko, ki bodo veljala za novo obdobje, zelo zmanjšala tveganje napak te vrste.

28

Upravne napake (ki dosegajo približno desetino stopnje napake za kmetijstvo) se nanašajo na primere, v katerih prosilec za pomoč ni naredil napake, ampak so jo naredili nacionalni organi pri administrativnem upravljanju shem pomoči. Značilni primeri takšnih napak so nepravilne dodelitve pravic do plačila, nepravilna uporaba ali neuporaba znižanj pomoči in kazni ter napake v algoritmu za izračun pomoči. Malo je verjetno, da bi nova in kompleksna pravila za skupno kmetijsko politiko zelo zmanjšala tveganje napak te vrste.

29

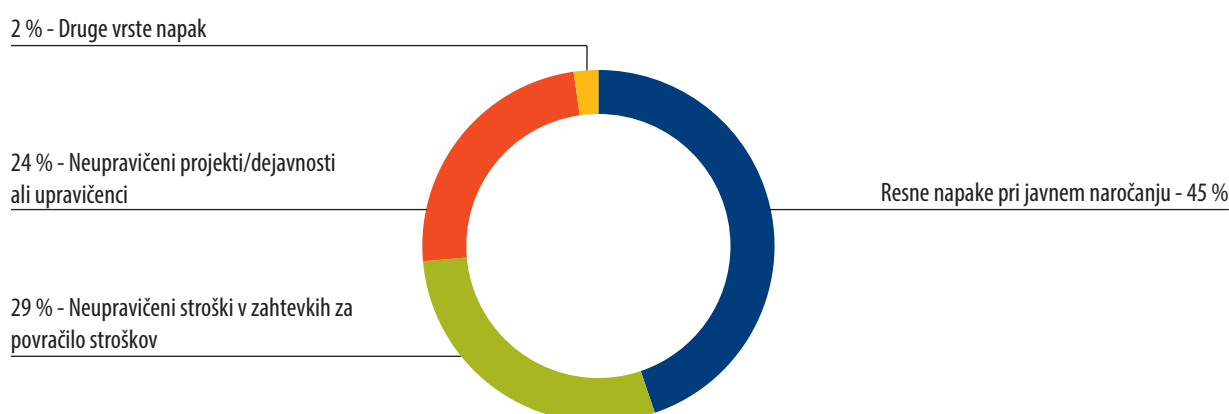
Sodišče prav tako meni, da bi lahko razvoj pravnega okvira za razvoj podeželja in izvajanje akcijskih načrtov pozitivno vplivala na stopnje napake.

Rezultati revizij Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013

Kohezija: kršitve pravil javnega naročanja so bile največji posamični vzrok napake

Diagram 8

Kohezija: delež posameznih vrst napake v najverjetnejši stopnji napake za obdobje 2009–2013



Vir: Evropsko računsko sodišče.

30

Pravila javnega naročanja so eden ključnih instrumentov za gospodarno in uspešno porabo javnih sredstev in za vzpostavitev notranjega trga v EU. Resno kršenje teh pravil privede do količinsko opredeljivih napak.²² Te količinsko opredeljive napake prispevajo skoraj polovico k ocenjeni stopnji napake za kohezijo za to obdobje (**diagram 8**). Vključujejo dodelitve naročila brez javnega razpisa, nepravilnosti pri ocenjevanju ponudb, v razpisni dokumentaciji ali pri objavi ter uporabo neustreznih razpisnih postopkov. Komisija je navedla, da bi morala poenostavitev pravil, uvedena z novo direktivo o javnih naročilih²³, sčasoma prispevati k zmanjšanju napak, ki so posledica nepravilne uporabe pravil javnega naročanja, pri upravljanju sredstev EU (pogosta vprašanja o reviziji direktiv o javnih naročilih²⁴).²⁵

31

Neupravičeni stroški v tem obdobju prispevajo več kot četrtino k skupni stopnji napake za kohezijo. Odhodki so do prispevka iz skladov upravičeni samo, če so nastali zaradi dejavnosti, ki jih je potrdil organ upravljanja zadevnega operativnega programa ali so bili potrjeni v okviru njegove pristojnosti in v skladu z merili, ki jih določi nadzorni odbor. Nacionalni organi ob prijavi stroškov Komisiji potrdijo, da so ti nastali v skladu z določbami uredb in/ali nacionalnih pravil za upravičenost. Pri ESS, ki podpira predvsem majhne projekte nematerialne narave, so neupravičeni odhodki glavni vir napak. Sodišče je odkrilo zlasti primere previsoko zaračunanih režijskih stroškov, previsoko navedenih stroškov (iz različnih razlogov, kot so na primer neupravičeni udeleženci, manjše število udeležencev, kot jih je bilo prijavljenih, previsoko prijavljeni stroški za zaposlene) in napačno izračunanih stroškov. Po pričakovanjih Komisije naj bi se s širšo uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov število tovrstnih napak zmanjšalo.

32

Skoraj četrtina stopnje napake za kohezijo za to obdobje izvira iz projektov ali upravičencev, ki so kršili pogoje za upravičenost, določene v uredbah in/ali nacionalnih pravilih.

33

Državna pomoč šteje za nezdružljivo z notranjim trgov, če izkrivlja trgovino med državami članicami. Komisija skupaj z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah, neposredno spodbuja izvajanje pravil EU o konkurenci. Pomoč, dodeljena iz državnih virov, se lahko šteje kot združljiva, če nepovratna sredstva izpolnjujejo nekatere pogoje. Sodišče je med svojim revizijskim delom odkrilo več primerov, ko v skladu s pravili o državni pomoči upravičenci ne bi smeli prejeti javnih sredstev ali pa bi jih morali prejeti manj. Kršitve na področju državne pomoči lahko pomenijo neupravičene stroške in neupravičene projekte/upravičence.

Komisija zagotavlja informacije o geografski porazdelitvi problemov, ki jih je odkrila, iz dveh virov

34

Komisija te informacije zagotavlja na dva načina:

- o v letnih poročilih o dejavnostih svojih generalnih direktorats objavljajo potrjene informacije o porazdelitvi zneskov, pri katerih obstaja tveganje, ki temeljijo na podatkih, ki so jih posredovali nacionalni organi (glej *diagrame 9, 12 in 13*²⁶);
- o že več let prikazuje informacije o geografski porazdelitvi finančnih popravkov. Komisija poudarja, da se to ne sme razumeti kot kazalnik porazdelitve napak med državami članicami, temveč predvsem kot kazalnik sistemskih slabosti, ki lahko privedejo do napak (glej *diagram 10*).

35

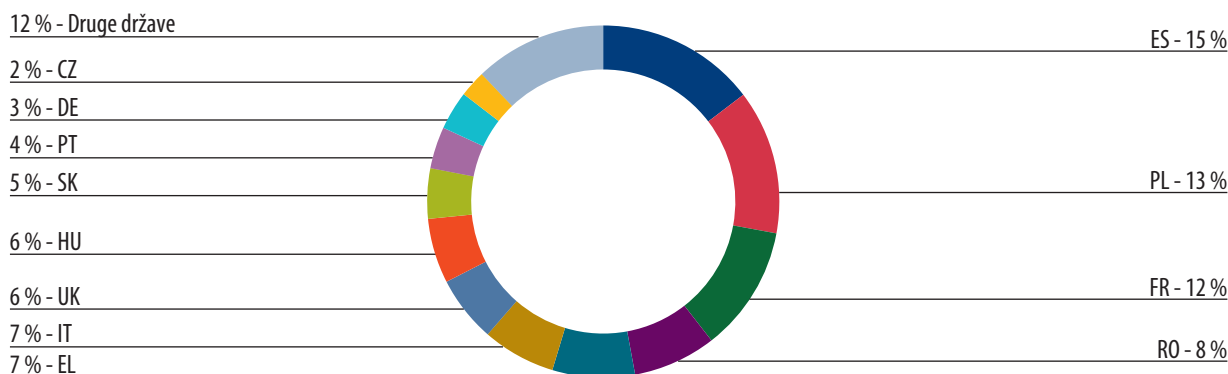
Te informacije, prikazane v *diagramih 9 in 10*, se razlikujejo po svoji naravi in viru.

- o Porazdelitev zneskov, pri katerih obstaja tveganje, po državah članicah je vključena v letna poročila o dejavnostih za leto 2013 generalnih direktorats, ki so odgovorni za večino odhodkov v okviru deljenega upravljanja. Osnova za zneske, pri katerih obstaja tveganje, so poročila o inšpekcijskih pregledih na področju kmetijstva in poročila revizijskih organov (kohezija), prilagojena na podlagi lastne ocene generalnega direktorata o kakovosti in zanesljivosti teh poročil (glej *diagrama 12 in 13*).
- o V finančnih popravkih so skladno s pojasnilom 6 konsolidiranega zaključnega računa EU navedeni zneski, ki so predmet popravilnih ukrepov za obdobje 2007–2013 (glej odstavek 55).

Rezultati revizij Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013

Diagram 9

Porazdelitev zneskov, pri katerih obstaja tveganje, na podlagi letnih poročil o dejavnostih GD AGRI, GD EMPL in GD REGIO (2013) po državah članicah



Zneski, pri katerih obstaja tveganje, prikazani v letnih poročilih o dejavnostih GD AGRI, GD EMPL in GD REGIO za leto 2013, dosegajo 3,0 % porabe (glej **tabelo 1**). Komisija je spremenila svoj pristop, zato podatki v daljšem obdobju niso primerljivi.

Vir: letna poročila o dejavnostih GD AGRI, GD EMPL in GD REGIO (Evropska komisija). Glej tudi **diagrama 12** in **13**.

36

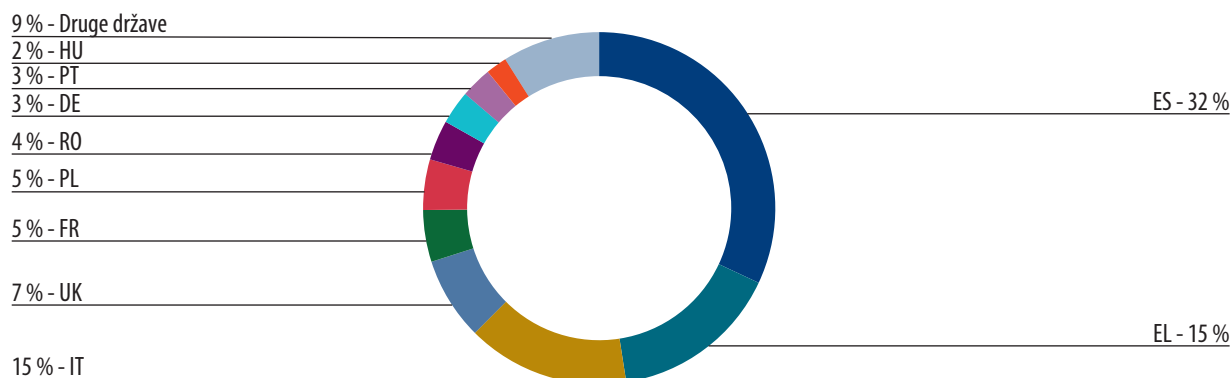
Podatki, zbrani na podlagi teh informacij (glej odstavke od 53 do 60, od 67 do 70 in od 81 do 88), vsebujejo slabosti. Poleg tega podatki, ki jih je zagotovila Komisija, kažejo na višjo stopnjo napake na področju kmetijstva kot na področju kohezije (glej **tabelo 1**), na podlagi dela Sodišča pa je mogoče sklepati ravno nasprotno (glej **diagram 6**). To deloma odraža metodologijo Komisije za količinsko opredeljevanje učinka popravilnih ukrepov, ki je za kmetijstvo drugačna kot za kohezijo. Še pomembnejše pa je to, da je skupna stopnja napake v analizi, ki jo je opravilo Sodišče, precej višja (glej **diagram 6**) od ocene Komisije (glej **diagram 9** in **tabelo 1**).

37

V **diagramu 9** je Sodišče zbralo informacije iz letnih poročil o dejavnostih različnih generalnih direktoriatov, ki zagotavljajo informacije o zneskih, pri katerih obstaja tveganje, tako v relativnem kot absolutnem smislu. V diagramu je prikazana ocena zneskov, pri katerih obstaja tveganje, v absolutnem smislu. Vendar pa se pri ocenah absolutnih zneskov napak zaradi same narave ocen ne upoštevata znesek in porazdelitev porabe. Največji prejemniki plačil EU, na primer Poljska (največja prejemnica na področju kohezije) in Francija (največja prejemnica na področju kmetijstva) (glej **Prilogo 1**), kot največji vir zneska, pri katerem obstaja tveganje, navajajo predvsem to, da morajo upravljati tako velika sredstva. Prav tako sam skupni obseg finančnih popravkov, zbranih na podlagi računovodskih informacij Komisije, v **diagramu 10** daje le omejene informacije o relativnem uspehu nacionalnih organov pri upravljanju sredstev EU.

Diagram 10

Porazdelitev finančnih popravkov, ki so jih v obdobju 2007–2013 izvedli GD AGRI, GD EMPL in GD REGIO glede na računovodske izkaze Evropske unije



Trenutno je na voljo le kumulativna razčlenitev. Finančni popravki, izvedeni v letih od 2007 do 2013, skupaj znašajo 14,0 milijarde EUR, kar je približno 2 % plačil, izplačanih v teh letih za kmetijstvo in kohezijo.

Vir: konsolidirani zaključni račun EU za leto 2013, podatki iz računovodskega sistema za pojasnilo 6 zaključnega računa.

Revizijsko delo Sodišča ustreza obsegu porabe EU v okviru deljenega upravljanja v državah članicah

38

Letni vzorec, ki ga Sodišče izbere za revizijo za pripravo izjave o zanesljivosti, je oblikovan tako, da omogoča zaključek o tem, ali za porabo EU kot celoto in za ključna področja porabe obstajajo pomembne stopnje napake. Z metodologijo, ki se uporablja, se dobi ocenjena stopnja napake za odhodke EU kot celoto.

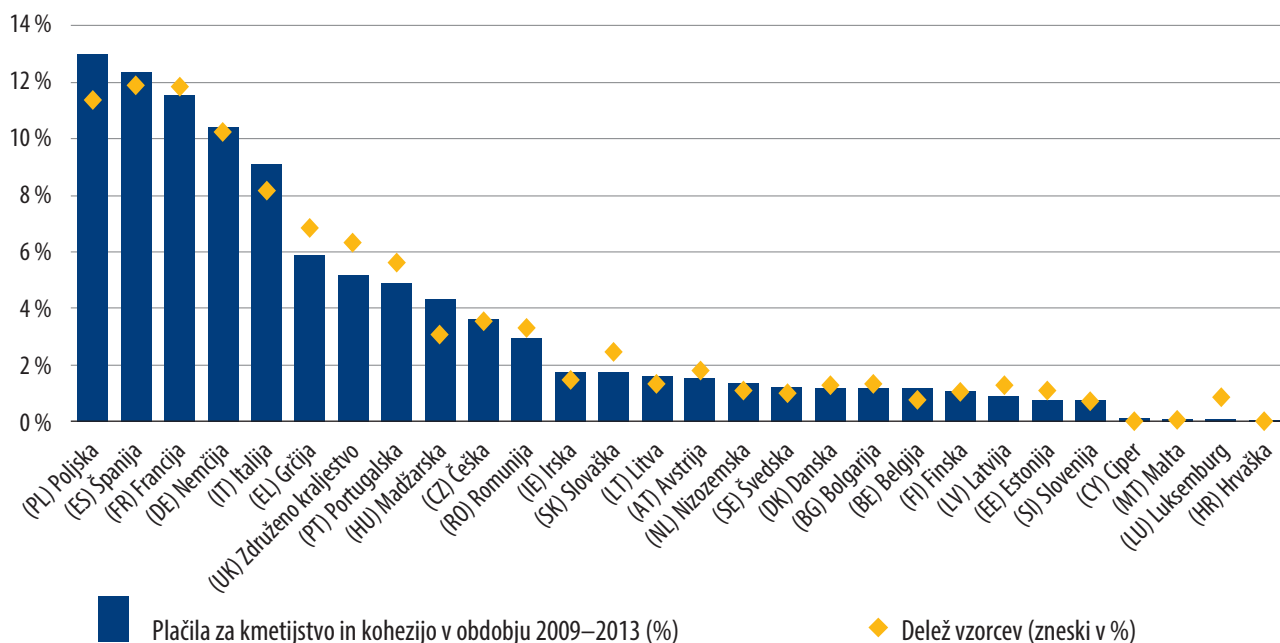
39

Preizkušanje plačil iz vzorca je nujen, uspešen in učinkovit način za pridobivanje ugotovitev, ki so podlaga za splošno mnenje in posamezne ocene Sodišča. Zaradi metodologije vzorčenja, ki jo uporablja Sodišče, je delo, opravljeno v posameznih državah članicah, v daljšem obdobju sorazmerno s porabljenim zneskom (glej **diagram 11**, ki prikazuje relativno porazdelitev 2 920 preučenih transakcij za obdobje 2009–2013).²⁷

Rezultati revizij Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013

Diagram 11

Relativna porazdelitev odhodkov in transakcij, ki jih je preverilo Sodišče, za kmetijstvo in kohezijo v letih od 2009 do 2013



Vir: Evropsko računsko sodišče in poročila o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za obdobje 2007–2013.

Boljše informacije so na voljo za enajst držav članic, ki porabijo več kot 80 % sredstev v okviru deljenega upravljanja

40

Priloge 2–4 prikazuje pogostost napak, odkritih v letih od 2009 do 2013 v vzorcih, ki jih je Sodišče izbralo v različnih državah članicah. Podatki so prikazani za kmetijstvo in kohezijo skupaj (**Priloga 2**) in tudi ločeno za kmetijstvo (**Priloga 3**) in kohezijo (**Priloga 4**). Iz njihove analize je razvidno:

- napake so bile ugotovljene v vzorcih iz vseh držav članic,
- pri skoraj polovici transakcij iz vzorca so bile ugotovljene kršitve zakonskih zahtev,
- več kot četrtina transakcij iz vzorca je vključevala preplačila ali podobne količinsko opredeljive napake, od katerih so približno tri četrtine znašale do 20 % vrednosti transakcije, ki je bila preučena, preostanek pa je znašal med 20 % in 100 % vrednosti transakcije.

41

Enajst držav članic (Poljska, Španija, Francija, Nemčija, Italija, Grčija, Združeno kraljestvo, Portugalska, Madžarska, Češka in Romunija, v katerih je bilo v letih od 2009 do 2013 preučenih 2 376 transakcij²⁸) pomeni več kot 80 % porabe v okviru deljenega upravljanja v letih od 2009 do 2013 (glej **diagram 11**) v skupni višini 507 milijard EUR. Za to skupino kot celoto je delež napak z velikim učinkom (količinsko opredeljenih med 80 % in 100 % vrednosti preizkušene transakcije) na splošno v skladu z njenim skupnim deležem porabe.

42

V vsaki od teh držav članic:

- o so bile vsaj pri tretjini preučenih transakcij ugotovljene kršitve pravnih zahtev,
- o je vsaj ena sedmina (in pogosto veliko več) preučenih transakcij vključevala preplačila in podobne količinsko opredeljive napake.

Dejstvo, da Sodišče tako pogosto najde napake, kaže na kompleksnost pravil za upravičenost in sistemov upravljanja za programe porabe EU

43

Stopnje nepravilnosti v vsaki od navedenih enajstih držav članic (glej odstavek 41), pa tudi v preostalih 17 kot celoti, so pomembne. V obdobju, ki ga zajema ta pregled, je Sodišče preučilo številne kontrolne sisteme teh držav članic. V glavnem je ugotovilo, da so delno uspešni. Dejstvo, da Sodišče kljub tej opredelitvi sistemov najde napake v skoraj polovici transakcij, ki jih preuči, med drugim kaže na kompleksnost pravil za upravičenost in sistemov upravljanja za programe porabe EU.

44

Sodišče vzorce, predstavljene v **prilogah 2–4**, izbere z uporabo metode vzorčenja po denarni enoti, pri kateri je vsak posamezni evro in ne transakcija vzorčna enota, ki ima enake možnosti, da je izbrana v vzorec, kot vse druge. Pristop Sodišča ni namenjen zbiranju podatkov o pogostosti v populaciji. Zato zneski iz **prilog 2–4** ne prikazujejo pogostosti napak v transakcijah, povezanih s sredstvi EU, kot celoti ali v posameznih državah članicah. Pri našem pristopu k vzorčenju se za različne transakcije uporablja različno ponderiranje, ki odraža vrednost zadevnih odhodkov in intenzivnost revizijskega dela. V tabeli pogostosti se ta ponder odstrani, tako da imata razvoj podeželja in EKJS v kmetijstvu ter ESS in ESRR/KS na področju kohezije enako težo. Zaradi tega se na podlagi pogostosti napak v vzorcih za različne države članice ne da sklepati o relativni stopnji napake v teh državah članicah.

Rezultati revizij Sodišča na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2009–2013

45

To je razvidno iz primerjave rezultatov za kmetijstvo in kohezijo (glej *prilogi 3 in 4*). Preplačila in druge količinsko opredeljive napake so bili na področju kmetijstva opaženi pri skoraj tretjini pregledanih plačil za kmetijstvo iz vzorca, na področju kohezije pa pri manj kot petini pregledanih plačil. Vendar pa rezultati Sodišča že več let kažejo, da napaka bolj vpliva na kohezijsko porabo (6 % v tem obdobju kot celoti) kot na kmetijsko (3,7 % za celotno obdobje).

46

Značilnost plačil kmetijskih subvencij, ki jih je preučilo Sodišče, je, da so bila območja, upravičena do subvencij, pogosto prijavljena kot večja od dejanskih, vendar so bila ta odstopanja na splošno razmeroma majhna. To je razvidno iz ugotovitev za Francijo (največja prejemnica na področju kmetijstva). Transakcije na področju kmetijstva, preučene v Franciji, kažejo najvišjo pogostost količinsko opredeljivih napak (skoraj polovica pregledanih transakcij), vendar pa je velika večina napak v spodnjem delu tega razpona. Na področju kohezije je bila petina vseh količinsko opredeljivih napak odkrita v Španiji (druga največja prejemnica na področju kohezije), kar pomeni tretjino količinsko opredeljivih napak z velikim učinkom (količinsko opredeljenih med 80 % in 100 % vrednosti transakcije, ki je bila preverjena).

47

Številne napake so posledica kompleksnosti splošne strukture upravljanja in kontrole. Komisija in države članice bi morale še naprej iskati možnosti za njeno poenostavitev (glej odstavek 31). Vendar pa dosedanje izkušnje kažejo, da so imele države članice težave pri upravljanju sedanjega sistema in s tem tudi pri izvajanju ciljev politike. Države članice bi si morale še naprej prizadevati za izboljšanje tega stanja.

Kompleksen kontrolni okvir za porabo EU v okviru deljenega upravljanja

48

Nadzorni in kontrolni okvir na področju kohezije in kmetijstva je, kot je prikazano v *Prilogi 5*, kompleksen. Komisija si za izvajanje kmetijske in kohezijske politike deli odgovornost z državami članicami. Večino odhodkov tako upravljajo in izplačujejo nacionalni ali lokalni organi, katerih naloge in kontrolni postopki so določeni v zakonodaji EU. Ti organi v skladu z zahtevami EU izvedejo administrativne preglede vlog za pomoč in zahtevkov za povračila, da preverijo njihovo upravičenost. Poleg tega morajo obiskati veliko upravičencev in projektov, da preverijo porabo sredstev. Na podlagi rezultatov teh pregledov države članice zmanjšajo ali zavrnejo plačila številnim upravičencem. V kmetijstvu morajo o rezultatih svojih pregledov vsako leto poročati Komisiji.

49

Funkcionalno neodvisni revizijski organi (v kmetijstvu: certifikacijski organi, na področju kohezije: revizijski organi), ki jih imenujejo države članice, poročajo o kakovosti kontrolnih sistemov, ki so jih organi vzpostavili, in o zbranih statističnih podatkih inšpekcijskih pregledov. V kmetijstvu Komisiji vsako leto potrdijo zanesljivost računovodskih izkazov, na področju kohezije pa predložijo letno poročilo o nadzoru.

50

Postopka za kmetijstvo in kohezijo sta si sicer podobna, vendar se v nekaterih elementih razlikujeta. Na področju kohezije Komisija od revizijskih organov prejme letno poročilo o nadzoru, ki vključuje revizijsko mnenje in stopnjo napake. V kmetijstvu bodo certifikacijski organi zagotovili podobne informacije za obdobje 2014–2020.

51

V kmetijstvu se uporabljata letni postopek finančne potrditve in večletni postopek potrditve skladnosti. Na področju kohezije se bo podoben postopek uporabljal za operativne programe, ki so se začeli v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020. Sodišče je te razlike upoštevalo pri oceni nadzora Komisije.

52

V letnih poročilih za leti 2009 in 2012²⁹ je bila obravnavana vloga popravnih ukrepov. Popravne ukrepe lahko države članice uporabljajo pred ali po izvršitvi plačila. Ukrepi, izvedeni pred izvršitvijo plačila, vključujejo administrativne preglede zahtevkov upravičencev, ki jih opravijo nacionalni organi, in inšpekcijske obiske, ukrepi, izvedeni po izvršitvi plačil, pa vključujejo izterjave od upravičencev, ki jih izvedejo države članice,³⁰ in umike (glej odstavek 79).

Vloga finančnih popravkov

53

Nadzorne dejavnosti Komisije segajo od administrativnih pregledov zahtevkov, ki jih pošljejo države članice, do pregledov kontrolnih sistemov, ki jih izvajajo uslužbenci Komisije. Če Komisija na primer ugotovi, da pri sistemih manjkajo ključni elementi, mora uvesti finančni popravek. Sodišče je vlogo finančnih popravkov obravnavalo v letnih poročilih za leta 2009, 2012 in 2013.³¹

54

V letih od 2007 do 2013 finančni popravki za odhodke na področju kmetijstva in kohezije, ki jih je Komisija sprejela v skladu z veljavnim pravnim okvirom, v praksi niso zmanjšali plačil končnim upravičencem.

- Finančni popravki za kmetijstvo pomenijo namenske prejemke³². Ti namenski prejemki se financirajo iz sprejetih finančnih popravkov držav članic in prispevajo k financiranju tekočega proračuna.
- Za kohezijo so lahko nacionalni organi prijavi dodatne projekte, s katerimi so nadomestili izvedene finančne popravke. Komisija je nato po običajnih pregledih zadevni državi članici izplačala razliko med novimi zahtevki in finančnim popravkom.

Izterjave od končnih upravičencev so v pristojnosti držav članic.

55

Sodišče je v preteklosti že komentiralo dolžino časa, potrebnega za izvajanje finančnih popravkov. Številni finančni popravki se izvedejo več let po prvotnem izplačilu sredstev.³³

56

Komisija daje informacije o finančnih popravkih in izterjavah v konsolidiranem zaključnem računu EU (zlasti v poglavju 6) in od leta 2012 naprej v posebnem sporočilu Evropskemu parlamentu³⁴.

57

V sporočilu Komisije³⁵ kumulativne informacije po državah članicah (v absolutnem in relativnem smislu) za kmetijstvo zajemajo vse sklepe Komisije za obdobje 1999–2013. Za kohezijo kumulativne informacije po državah članicah (v absolutnem in relativnem smislu) zajemajo tako obdobje 2000–2006 kot tudi obdobje 2007–2013. Popravni ukrepi za obdobje 2000–2006 se še izvajajo, poleg tega pa je bila večina popravkov izvedena v zadnjih letih. Na podlagi prikazanih informacij je porazdelitev finančnih popravkov v absolutnem smislu osredotočena na majhno število držav članic. Na področju kmetijstva so v ospredju Grčija, Italija in Španija (61 % popravkov in 32 % plačil za obdobje 1999–2013). Na področju kohezije so v obdobju 2000–2006 na vrhu iste države članice, vendar v drugačnem vrstnem redu (83 % popravkov za 45 % prispevka EU za obdobje 2000–2006) (glej *diagram 10*).

Brez upoštevanja popravnih ukrepov bi bila stopnja napake v poročilu Sodišča za leto 2013 višja za 1,6 %

58

V letnih poročilih za leti 2009 in 2012 je pojasnjeno, na kakšen način Sodišče upošteva različne popravne mehanizme. Upoštevali se vse prilagoditve držav članic pred izplačilom, pa tudi popravki s količinsko opredeljivim učinkom na ravni projektov, izvedeni po tem, ko Komisija izvrši plačilo, in preden jih preuči Sodišče. Sodišče preveri uporabo teh popravkov (ki vključujejo izterjave od upravičencev in podrobne popravke na ravni projektov) ter jih, kadar je to mogoče, izključi iz stopnje napake.

59

Sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2013 izračunalo, da bi bila stopnja napake za transakcije iz vzorca za 1,6 odstotne točke višja, če organi držav članic in Komisija ne bi uporabili teh popravnih mehanizmov.³⁶ Transakcij, ki so bile v celoti izključene zaradi pregledov, ki jih izvajajo države članice, zaradi njihove narave ni mogoče količinsko opredeliti.

60

Vendar pa so imeli organi držav članic na voljo dovolj informacij za dodatne transakcije, da bi lahko odkrili in popravili številne napake, preden so zahtevali povračilo od Komisije.³⁷

Ocena Komisije je najprej temeljila na podatkih držav članic

61

Komisija kot osnovo za izračun preostale stopnje napake uporabi statistične podatke inšpekcijskih pregledov plačilne agencije (kmetijstvo) in potrjene stopnje napake, ki jih sporočijo revizijski organi (kohezija). Preostala stopnja napake naj bi predstavljala finančni učinek – izražen kot delež zneska plačil – nepravilnosti pri plačilih po izvedbi vseh pregledov. Na področju kohezije se pri stopnji preostale napake³⁸ upoštevajo finančni popravki od začetka obdobja 2007–2013. To vključuje popravke, ki so že izvedeni na ravni EU in/ali nacionalni ravni, in tudi še neizvedene finančne popravke. Komisija objavlja konsolidirane podatke iz tega procesa v letnih poročilih o dejavnostih generalnih direktorats.

62

Čeprav se je poročanje Komisije o tveganjih v zadnjih letih izboljšalo, sta za leto 2013 ocena zneskov, pri katerih obstaja tveganje, za GD REGIO (2,8 %) in skupna ocena za celotno deljeno upravljanje (3,0 %) znatno nižji od ocenjenih stopenj napake, ki jih je izračunalo Sodišče (glej **tabelo 1**). Opozoriti je treba, da so številčni podatki Komisije zasnovani na analizi statističnih podatkov, ki jih zagotovijo organi držav članic, in zvišani za namene upravljanja na podlagi strokovne presoje.

Tabela 1

Rezultati revizij Sodišča za leto 2013 v primerjavi z ocenami zneskov, pri katerih obstaja tveganje, iz letnih poročil o dejavnostih GD AGRI, GD EMPL, GD REGIO za leto 2013

Poglavje letnega poročila	Najverjetnejša stopnja napake v letu 2013 (%)	Interval zaupanja (%)		Letna poročila Komisije o dejavnostih za generalne direktorate	Tvegani znesek (%)	
		spodnja meja napake	zgornja meja napake		ocena	zgornja meja
Kmetijstvo: tržna in neposredna podpora	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Razvoj podeželja, okolje, ribištvo in zdravje	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Regionalna politika, promet in energetika	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Zaposlovanje in socialne zadeve	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Skupaj	5,2	4,0	6,3	Skupaj	3,0	-

Vir: Letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2013.

Vir: Komisija – letna poročila o dejavnostih za leto 2013.

Sodišče je izračunalo, da interval zaupanja znaša 95 % (glej Prilogo 1.1 letnega poročila za leto 2013). GD EMPL je zgornjo mejo izračunal z 90-odstotnim intervalom zaupanja. GD REGIO v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2013 ni navedel podatkov o intervalu zaupanja. Če bi tudi Sodišče uporabilo 90-odstotni interval zaupanja, bi bila spodnja meja napake višja, zgornja meja napake pa nižja od tiste, ki je navedena v tabeli. GD EMPL in GD REGIO sta v svojem letnem poročilu o dejavnostih navedla številčne podatke, ki temeljijo na preučitvi stroškov, ki so jo revizijski organi opravili leta 2012. Številčni podatki, ki jih je o najverjetnejši stopnji napake na področju regionalne politike in politike zaposlovanja v letu 2012 predložilo Sodišče, so bili za približno 0,1 odstotne točke višji od podatkov iz leta 2013. Spodnja stopnja napake za regionalno politiko je znašala 3,7 %, zgornja stopnja napake pa 9,9 %. Za zaposlovanje je spodnja stopnja napake znašala 1,4 % in zgornja 5,2 %.

63

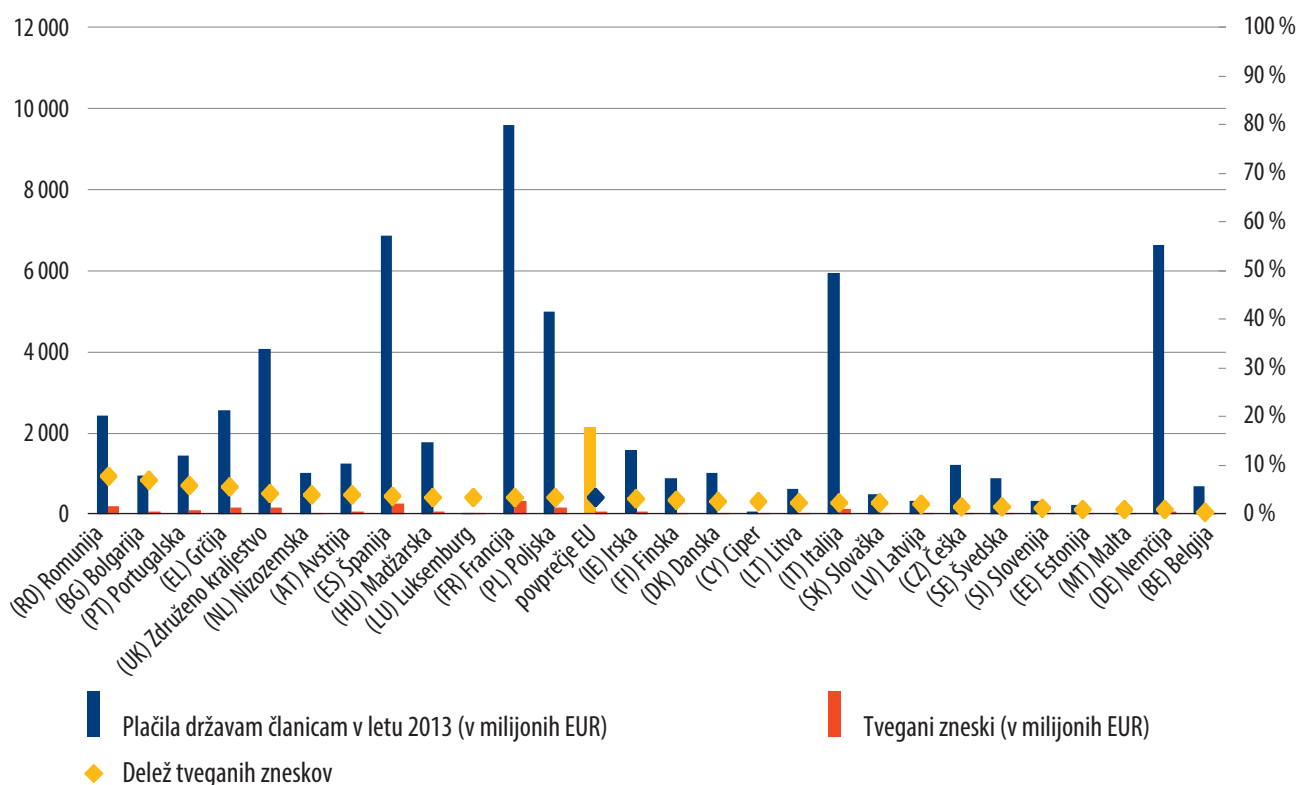
Rezultati revizij Sodišča za posamezna leta od 2009 do 2013 kažejo, da pri koheziji in kmetijstvu obstaja pomembna stopnja napake, pri čemer je področje kohezije bolj dovzetno za napake (glej odstavek 23). Kot je razvidno iz **tabele 1**, Komisija na podlagi svoje ocene za leto 2013 ugotavlja, da je stopnja napake v kmetijstvu višja kot na področju kohezije. To je deloma posledica metodologije Komisije za količinsko opredeljevanje učinka popravni ukrepov, ki je za kmetijstvo drugačna kot za kohezijo.

64

V **diagramih 12 in 13** so prikazani plačila državam članicam v letu 2013 (v milijonih EUR), ocena zneskov, pri katerih obstaja tveganje (v milijonih EUR), za leto 2013 v teh državah članicah, ki jo je pripravila Komisija, in delež sredstev, pri katerih obstaja tveganje. Diagrama sta zasnovana v padajočem vrstnem redu glede na delež sredstev, pri katerih obstaja tveganje.

Diagram 12

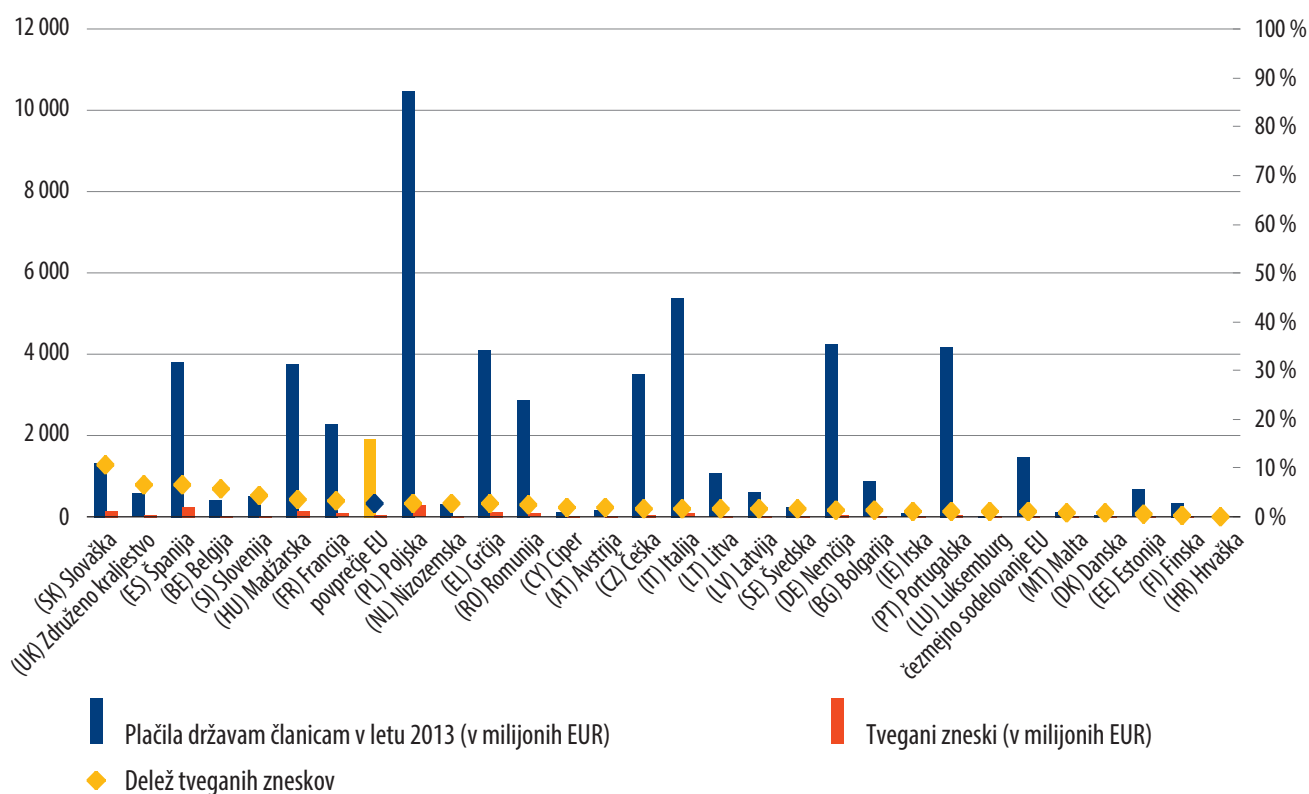
EKJS in EKSRP: zneski, izplačani državam članicam, ter ocene zneskov in deleži sredstev, pri katerih obstaja tveganje, ki jih je pripravila Komisija, po državah članicah (izvirni podatki, vključeni v letno poročilo o dejavnostih GD za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2013)



Vir: Letno poročilo o dejavnostih GD AGRI (Evropska komisija).

Diagram 13

ESRR, ESS in KS: zneski, izplačani državam članicam, ter ocene zneskov in deleži sredstev, pri katerih obstaja tveganje, ki jih pripravi Komisija, po državah članicah (izvirni podatki, vključeni v letni poročili o dejavnostih GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje ter GD za regionalno in mestno politiko za leto 2013)



Vir: letni poročili o dejavnostih GD EMPL in GD REGIO (Evropska komisija).

65

Komisija glavne elemente letnih poročil o dejavnostih povzame v zbirnem poročilu. V zbirnem poročilu za leto 2013 je ocenila, da znaša učinek nepravilne porabe 2,8 % celotne porabe EU. To pomeni 3,0 % za kmetijstvo in kohezijo (glej **tabelo 1**).

Nadzor Komisije nad porabo v kmetijstvu

66

Komisija svojo nadzorno vlogo na področju kmetijstva in razvoja podeželja izvaja zlasti v okviru postopka potrditve obračunov GD AGRI, ki ima dve stopnji:

- o letni postopek finančne potrditve, ki zajema letne računovodske izkaze in sistem notranje kontrole vsake od akreditiranih plačilnih agencij. V tem postopku sprejet sklep o potrditvi obračunov temelji na revizijah, ki jih v državah članicah izvedejo neodvisni certifikacijski organi in jih predložijo Komisiji. Ta sklep lahko privede do finančnih popravkov;
- o večletni postopek potrditve skladnosti, ki lahko privede do finančnih popravkov za zadevno državo članico, če odhodki v enem ali več letih niso bili v skladu s pravili EU. Na podlagi tega sprejeti sklepi o skladnosti temeljijo na revizijah skladnosti, ki jih opravi Komisija (glej odstavek 54).

Delo Komisije se je v zadnjih treh letih izboljšalo

67

V okviru letnih dejavnosti za pripravo izjave o zanesljivosti je bilo ugotovljeno³⁹, da so se revizije za potrditev obračunov, ki jih opravi Komisija, v zadnjih treh letih izboljšale. Zaradi tega je lahko Sodišče pri oceni zanesljivosti kontrolnih sistemov v državah članicah uporabilo rezultate revizij GD AGRI za razvoj podeželja za leto 2013.

68

Leta 2013 je bilo pri spremljanju upoštevanja priporočil iz Posebnega poročila št. 7/2010 – Revizija postopka potrditve obračunov ugotovljeno, da je Komisija s tem, ko je predlagala večjo vlogo certifikacijskih organov, sprejela ustrezne in pravočasne ukrepe. Certifikacijski organi bodo tako od leta 2015 naprej zajemali vse vidike zakonitosti in pravilnosti.

69

Komisija je pred kratkim spremenila svoj pristop k sporočanju napak v letnem poročilu o dejavnostih. Do leta 2011 so podatki, predstavljeni v letnem poročilu o dejavnostih, v celoti temeljili na statističnih podatkih inšpekcijskih pregledov, ki so jih zagotovili organi držav članic. Čeprav se je Komisija zavedala slabosti v delovanju teh organov, je menila, da se bo s pavšalnim povečanjem poročenih stopenj napake za 25 % učinek teh slabosti ustrezno izravnal. Zaradi tega je Komisija poročala o znatno nižjih stopnjah napake kot Sodišče. Pri tej spremembi pristopa se upoštevajo slabosti, o katerih je v svojih prejšnjih letnih poročilih poročalo Sodišče⁴⁰ in ki jih je potrdila služba Komisije za notranjo revizijo.

70

GD AGRI je v svojih letnih poročilih o dejavnostih za leti 2012 in 2013 prilagodil stopnje napake, ki so jih predložili organi, da bi upošteval druge vire informacij. GD AGRI zdaj pri oceni stopnje napake za plačilne agencije upošteva svoje revizije skladnosti ter tudi revizije Sodišča, letna poročila certifikacijskih organov in vse druge razpoložljive informacije. Za leto 2013 je GD AGRI prilagodil stopnje napake, ki so jih sporočile države članice, za 43 od 48 plačilnih agencij, ki sta jih v zadnjih treh letih revidirala Komisija in Sodišče. Za neposredno pomoč EU na primer se je s tem več kot potrojila stopnja preostale napake, izračunana na podlagi statističnih podatkov, ki so jih sporočile države članice (2,33 % v primerjavi z 0,69 %). Za odhodke, ki niso bili vključeni v revizije Komisije ali Sodišča, ni bilo nobenih prilagoditev.

Države članice izvajajo ključne preglede in inšpekcije

71

Nadzorni in kontrolni sistem, ki zajema največji del kmetijskih subvencij, je IAKS. Uporablja se za vse sheme pomoči EKJS in EKSRRP⁴¹, ki so vezane na površino ali živali. Te sheme so v letu 2013 znašale približno 47 milijard EUR.

72

Sodišče je v okviru svojih letnih revizij za pripravo izjave o zanesljivosti v obdobju 2007–2013 preučilo delovanje IAKS v 38 plačilnih agencijah v vseh 28 državah članicah. Preučene plačilne agencije upravljajo približno 80 % odhodkov, ki se upravljajo v okviru IAKS. Sodišče je nadzorne in kontrolne sisteme za ukrepe EKJS, ki se ne upravljajo v okviru IAKS, preučilo še v štirih plačilnih agencijah.

73

Rezultati revizij sistemov, ki jih je opravilo Sodišče, kažejo zelo velike razlike v državah članicah in med njimi. Samo sedem kontrolnih sistemov je bilo ocenjenih kot učinkovitih. Za nadaljnjih 22 je Sodišče ugotovilo, da so delno učinkoviti, za 9 pa, da so neučinkoviti.⁴²

74

Preizkušanje, ki ga je Sodišče opravilo v več letih, je pokazalo, da IAKS pomembno prispeva k zmanjšanju stopnje napake pri odhodkih, ki jih zajema. Letno poročilo o dejavnostih GD AGRI za leto 2013 to potrjuje, saj kaže, da je stopnja napake za odhodke, ki se upravljajo v okviru IAKS, trikrat nižja od stopnje napake za tržne ukrepe (ki se ne upravljajo v okviru IAKS).⁴³

Nadzor Komisije nad porabo na področju kohezije

75

Pri sistemu na področju kohezije ni letnega postopka potrditve obračunov, ki obstaja v kmetijstvu. Postopek preučitve in potrditve obračunov bo uveden v novem obdobju. Revizijski organi že pregledujejo zakonitost in pravilnost operacij. Ta del pregleda zajema nadzor Komisije nad revizijskimi organi.

76

Komisija na podlagi predlogov držav članic za vsako obdobje odobri operative programe skupaj z okvirnimi finančnimi načrti, ki vključujejo prispevek EU in nacionalne prispevke. Za preprečevanje ali odkrivanje in popravljanje nepravilnih odhodkov so odgovorne predvsem države članice, ki o tem poročajo Komisiji.

77

Za tekoče upravljanje so odgovorni pooblaščen organi upravljanja in posredniška telesa. Ti morajo zagotoviti, da so vsi projekti upravičeni do financiranja EU in da prijavljeni stroški izpolnjujejo vse pogoje iz uredb in/ali nacionalnih pravil. Njihovo preverjanje vključuje inšpekcijske preglede projektov na osnovi vzorca in dokumentacijske preglede odhodkov pred potrditvijo. Certifikacijski organi morajo zagotoviti, da so bili opravljeni ustrezni pregledi, in opraviti dodatna preverjanja, preden Komisiji predložijo izjave o odhodkih za povračilo.

78

Poleg tega revizijski organi držav članic za vsak operativni program (ali skupino operativnih programov) izvedejo revizije sistema in na statistično reprezentativnem vzorcu še naknadne revizije operacij. Kot je navedeno v odstavku 50, revizijski organi poročajo Komisiji v letnih poročilih o nadzoru, ki vključujejo letno revizijsko mnenje o delovanju sistemov in oceno stopnje napake, ki jo izračunajo revizijski organi.

79

Komisija lahko skladno s predpisi prekine ali začasno ustavi plačila, če na podlagi svojega dela ali informacij, ki jih sporočijo revizijski organi, ugotovi, da organ države članice ni odpravil resnih pomanjklivosti v sistemih upravljanja in kontrolnih sistemih in/ali ni popravil nepravilnih odhodkov, ki so bili prijavljeni in potrjeni. Če država članica ne odpravi napak, ki so bile odkrite v sistemih, ali če ne umakne nepravilnih odhodkov, lahko Komisija sprejme finančne popravke, s katerimi zmanjša neto financiranje EU za operativni program, vendar se neto zmanjšanja v praksi redko uporabljajo. Sporazum s Komisijo omogoča, da organi v državah članicah popravljene zneske uporabijo za druge odhodke v prihodnjih zahtevkih.

80

Informacije, ki jih revizijski organi prikažejo v svojih letnih poročilih o nadzoru, revizijskih mnenjih in poročilih o revizijah sistemov so eden glavnih virov, na podlagi katerih Komisija oceni zakonitost in pravilnost porabe EU za posamezne operativne programe.

Komisija je postopoma izboljšala svoj pristop

81

Komisija v letnem poročilu o dejavnostih predstavi oceno obsega, v katerem na operativne programe vplivajo napake v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo. Od leta 2011 oba kohezijska generalna direktorata prilagodita podatke, ki jih sporočijo organi držav članic, zaradi upoštevanja ugotovljenih slabosti. GD EMPL in GD REGIO sta za vmesna in končna plačila, odobrena v letu 2013 v okviru ESS in ESRR/KS (operativni programi iz obdobja 2007–2013), ocenila, da je razpon zneska, pri katerem obstaja tveganje, od 2,6 % do 3,5 % oziroma od 2,8 % do 5,3 %. Oba razpona sta nad 2-odstotnim pragom pomembnosti, ki ga je določila Komisija.

82

Na zanesljivost ocene Komisije vplivata natančnost in zanesljivost informacij, ki jih sporočijo organi držav članic. V Posebnem poročilu št. 16/2013 – Ocena enotne revizije in zanašanja Komisije na delo nacionalnih revizijskih organov na področju kohezije⁴⁴ je bilo ugotovljeno, da:

- nekateri revizijski organi v poročilih podcenjujejo probleme;
- stopnje napake, o katerih poročajo, niso vedno popolnoma zanesljive;
- informacije o finančnih popravkih, o katerih poročajo države članice, morda niso vedno zanesljive in točne ter
- Komisija s svojo metodo za izračun dobi podcenjeno stopnjo preostale napake.

83

V obdobju 2007–2013 sta GD EMPL in GD REGIO okrepila svoje preglede revizijskih organov. Komisija zdaj zahteva, da revizijski organi v mnogih primerih zagotovijo dodatne informacije o izračunu stopenj napake, o katerih so poročali v letnih poročilih o nadzoru, kot so uskladitev revidirane populacije s prijavljenimi odhodki, ponoven izračun velikosti vzorca ali podrobne informacije o specifičnih revizijah operacij. Poleg tega sta generalna direktorata zaradi ugotavljanja dejstev obiskala države članice, da bi preverila podatke, ki so jih sporočili revizijski organi.

84

Na podlagi dela revizijskih organov Komisija objavi stopnje tveganja po državah članicah. Sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2013 poročalo, da obstajajo slabosti v nekaterih podatkih, ki so jih zagotovili nacionalni organi, in v nekaterih elementih pregleda, ki ga je opravila Komisija.⁴⁵ Pri uporabi podatkov kot zanesljivega pokazatelja relativne uspešnosti države članice pri izpolnjevanju različnih sklopov pravil za upravičenost in predpisov je treba biti pazljiv.

85

Komisija ima le malo informacij o tem, ali so sistemi, ki so jih vzpostavile države članice za uvedbo popravilnih ukrepov, uspešni in ali so informacije, ki jih sporočajo certifikacijski organi, točne, popolne in zanesljive.⁴⁶ To oceno potrjuje služba Komisije za notranjo revizijo, ki meni, da ima lahko finančni učinek popravilnih ukrepov, ki jih sporočijo države članice, zelo majhno jamstvo zaradi načina sporočanja teh ukrepov Komisiji, pa tudi zato, ker revizijski organi pri njih opravljajo samo omejene preglede.⁴⁷ Komisija je v svojem odgovoru na odstavek 1.41 letnega poročila za leto 2012 navedla, da obstoječe težave povzročajo predvsem nezanesljive stopnje napake, ki jih sporočijo države članice, in da si zelo prizadeva za izboljšanje njihove zanesljivosti, predvsem v obliki popravkov navzgor, če meni, da so potrebni.

86

Možnosti Komisije za potrditev (in po potrebi prilagoditev) sporočenih stopenj napake so omejene, dokler se od revizijskih organov ne bo zahtevalo, da Komisiji zaradi potrditve letnih poročil o nadzoru predložijo specifične informacije o svojih revizijah operacij.

Obstaja tveganje, da Komisija podceni stopnjo preostale napake pri porabi na področju kohezije

87

Na splošno obstaja tveganje, da Komisija podceni stopnjo preostale napake, zaradi česar ocena Komisije o posameznih operativnih programih in finančnem učinku pridržkov v letnih poročilih o dejavnostih ni dovolj zanesljiva.

88

Sodišče je v posebnem poročilu št. 16/2013 priporočilo, naj Komisija sprejme preudaren pristop k opiranju na informacije držav članic o revizijah in finančnih popravkih, nacionalnim revizijskim organom še naprej zagotavlja metodološko podporo in smernice, predlaga sistem sankcij za revizijske organe, ki večkrat podcenjujejo težave, ter se z državami članicami dogovori o delitvi stroškov za revizije regionalne porabe EU.

Povzetek ključnih ugotovljenih tveganj in slabosti

Tveganja v kmetijstvu se nanašajo na zemljišča, živali in kmete

89

Skupna kmetijska politika EU se izvaja v okviru skladov EKJS in EKSRP. V letnem poročilu Sodišča in natančneje poglavjih 3 in 4 so med drugim povzeti ključna tveganja in slabosti porabe v kmetijstvu.

90

Kmetijske subvencije se usmerjajo prek približno 80 plačilnih agencij v 28 državah članicah, ki so odgovorne za plačila upravičencem. Kompleksne zakonske zahteve na ravni EU in držav članic zajemajo številne uvedene ukrepe in sheme pomoči (na primer 4 osi s 46 ukrepi in več tisoč podukrepi EKSRP).

91

Glavna tveganja v zvezi s pravilnostjo neposrednih plačil vključujejo možnost, da se pomoč na površino izplača za neupravičeno zemljišče, neupravičenim upravičencem ali več kot enemu upravičencu za isto parcelo, da so pravice nepravilno izračunane ali da se premije za živali izplačajo za neobstoječe živali (čeprav se ta tveganja nekoliko zmanjšujejo z delovanjem IAKS; glej odstavek 74). Pri intervencijah na kmetijskih trgih in drugih ukrepih, ki niso vezani na površino, je glavno tveganje v zvezi s pravilnostjo možnost, da se pomoč dodeli neupravičenim prosilcem ali za neupravičene ali previsoko navedene stroške ali proizvode. Intervencijski ukrepi temeljijo predvsem na količinah, ki jih prijavijo upravičenci in jih ni mogoče preveriti z uporabo avtomatiziranega navzkrižnega preverjanja z drugimi podatkovnimi zbirkami. To povečuje tveganje napak.

Področje razvoja podeželja je še posebej dovzetno za napake

92

EKSRP je še posebej dovzeten za napake. Poleg zgoraj navedenih so pomembni dejavniki, ki povečujejo tveganje napak, še neizpolnjevanje kmetijsko-okoljskih zahtev, ki se nanašajo na uporabo metod kmetijske proizvodnje, skladnih z varstvom okolja, krajine in naravnih virov, ter posebnih zahtev za naložbene projekte in kršitve evropskih in/ali nacionalnih pravil javnega naročanja.

Pri tveganjih na področju kohezije še vedno prevladujejo slabosti pri javnem naročanju

93

Kohezijska politika EU se izvaja v okviru ESRR, KS in ESS. V letnem poročilu Sodišča in natančneje poglavjih 5 in 6 so med drugim povzeti ključna tveganja in slabosti porabe na področju kohezije.

94

Prvo tveganje se nanaša na neizpolnjevanje evropskih in/ali nacionalnih pravil javnega naročanja pri oddaji javnih naročil. Pri kohezijski politiki lahko do slabe uporabe pravil in postopkov javnega naročanja pride namenoma, in sicer zato, da bi se zagotovila prednost za nekatere dobavitelje, ali pa nenamerno zaradi slabega razumevanja pravil. Ključno področje napak se nanaša na razširitev ali spremembo obstoječih naročil, kadar bi bil na podlagi pravil EU o javnem naročanju potreben nov javni razpis.

95

Drugo tveganje je financiranje projekta ali odhodkov, ki niso upravičeni v skladu s predpisi in/ali nacionalnimi pravili za upravičenost ali ki ne izpolnjujejo nekaterih posebnih pravil (kot so pravila EU o državni pomoči). Kompleksna pravila za upravičenost in drugi pogoji lahko povzročijo slabo ciljno usmerjenost sredstev EU in neoptimalno porabo proračunskih sredstev EU.

96

Nematerialna narava naložb v človeški kapital (na primer v okviru ESS) in sodelovanje več, pogosto manjših partnerjev pri izvajanju projektov povečujeta tveganje, da so sprejeti neupravičeni stroški ali da uvedeni sistemi zaradi majhnega finančnega učinka ne zaznajo napak pri izračunu, ki vplivajo na točnost zahtevkov. Upravičenci, ki nimajo enakih upravnih zmogljivosti, si lahko merila za upravičenost in druge pogoje za financiranje EU različno razlagajo ali jih nedosledno uporabljajo.

Pogled v prihodnost: poraba EU na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2014–2020

39

Znatno preoblikovanje kmetijskih subvencij

97

V reformi SKP iz leta 2013 je za EKJS predvidenih osem shem neposredne pomoči, od katerih so štiri obvezne za vse države članice, štiri pa neobvezne. Obvezne sheme so shema osnovnega plačila (ali shema enotnega plačila na površino⁴⁸), shema ekološkega plačila, shema za mlade kmete in shema plačil za bombaž. Shema prerazporeditvenega plačila, shema plačil za kmete na območjih z naravnimi omejitvami, sheme vezane podpore za nekatere sektorje in shema za male kmete so še naprej neobvezne. Novi shemi z najvišjimi stopnjami porabe sta shema osnovnega plačila in shema enotnega plačila na površino. Ekološko plačilo je plačilo za prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje. Pomeni 30 % vseh sredstev neposredne pomoči in vsebuje tri zahteve:

- o diverzifikacijo poljščin (najmanj 2 poljščini na ornem zemljišču);
- o ohranjanje obstoječega trajnega travinja;
- o obstoj površine z ekološkim pomenom.

98

Izpolnjevanje ekološkega pogoja je obvezno za vse upravičence v okviru sheme osnovnega plačila in sheme enotnega plačila na površino.

99

Poleg tega nova pravila SKP razširjajo možnosti držav članic, da odstopijo od načela nevezanosti in da pomoč ponovno vežejo na proizvodnjo.

100

Značilnost pravil SKP je, da sta uporaba shem pomoči ter opredelitev ključnih meril za upravičenost diskrecijska pravica držav članic. Ta pravica vključuje ključne opredelitve, kot sta „aktivni kmet“ in „kmetijska dejavnost“.

Kohezija: poenostavitev izvajanja politike, vendar manj sprememb pravil za upravičenost

101

Pravila na področju kohezije za novi večletni finančni okvir s poenostavitvijo izvajanja politike in večjo uporabo pogojenosti dajejo poudarek rezultatom. Zato so bile v splošni uredbi⁴⁹ uvedene pomembne spremembe.

102

Določbe o pravilih za upravičenost so v bistvu nespremenjene, zato so ureditve za kohezijsko porabo še naprej kompleksne. Upoštevati je treba več plasti pravil (skupne določbe, delegirani akti, izvedbeni akti, smernice Komisije) in nacionalne zakonodaje. Zadeve, celo tiste, ki jih Sodišče šteje kot ključne elemente, so (morajo biti) zajete v delegiranih aktih.

103

Sodišče je v svojem mnenju št. 7/2011⁵⁰ o kohezijski uredbi za obdobje 2014–2020 poudarilo, da mora poraba EU dajati jasne in vidne koristi za EU in njene državljane, ter v zvezi s tem predlagalo, naj se programi odhodkov preoblikujejo z vidika sprejemljivih izločkov. Določba o skupnem strateškem okviru in uvedba predhodnih pogojenosti (uvedba intervencijske logike za fazo načrtovanja) bi morali omogočiti reševanje pomanjkanja usklajenosti med različnimi politikami EU, ki je bilo opaženo v preteklosti.

104

Shema, ki naj bi bila osredotočena na rezultate, v bistvu še vedno temelji na vložkih in je zato bolj usmerjena v skladnost kot v uspešnost. Slednji cilj je pravzaprav prepuščen uvedbi rezerve za uspešnost (katere uspeh bo odvisen od sposobnosti razvoja primernih kazalnikov) in skupnih akcijskih načrtov⁵¹.

Ali spremembe vloge, odgovornosti in obveznosti poročanja Komisije in nacionalnih organov zagotavljajo deležnikom boljše informacije o stopnjah nepravilnosti?

105

Od leta 2014 (za kohezijo) in 2015 (za kmetijstvo) je namen okrepitve sistema zagotovil zagotoviti Komisiji boljše informacije o napakah v okviru deljenega upravljanja. Neodvisni revizijski organi bodo izvajali revizije in vsako leto izračunali stopnje napake (na podlagi reprezentativnih vzorcev) za posamezne države članice in področja.

Pogled v prihodnost: poraba EU na področju kmetijstva in kohezije v obdobju 2014–2020

Podlaga za boljše informacije o zakonitosti in pravilnosti v kmetijstvu

106

Namen okrepitve zagotovil je Komisiji in deležnikom zagotoviti boljše informacije o stopnjah napake pri plačilih po posameznih državah članicah. Če bi bile informacije kakovostne in zagotovljene zgodaj, bi Sodišče načeloma lahko bolj izkoristilo delo Komisije in držav članic. Za to bi morale imeti prej na voljo rezultate in zagotovila o obsegu in kakovosti opravljenega dela (glej tudi odstavek 109). Kadar je Sodišče pregledalo delo revizijskih organov, opravljeno na prostovoljni podlagi, je ugotovilo omejitve pri njegovi zanesljivosti.

Strožji letni okvir za mehanizme odgovornosti na področju kohezije

107

Pravila za novo obdobje na področju kohezije dodatno poudarjajo odgovornost držav članic za vzpostavitev sistemov in finančno poslovanje. Organe upravljanja in certifikacijske organe⁵² imenujejo države članice. Odobritev Komisije pri tem postopku ni potrebna.

108

Komisija je v novem zakonodajnem okviru uvedla koncept obračunskega leta (od junija (n–1) do junija n) in letno pripravo računovodskih izkazov. Računovodske izkaze, ki jih potrdi certifikacijski organ, je treba Komisiji predložiti do februarja leta (n+1). Priložiti jim je treba:

- izjavo posloводства ter letni povzetek končnih revizijskih poročil in izvedenih kontrol, vključno z analizo narave in razsežnosti napak ter pomanjkljivosti, ugotovljenih v sistemih, in sprejetimi ali načrtovanimi korektivnimi ukrepi⁵³. To bi morale zajemati delovanje sistemov upravljanja in kontrolnih sistemov, zakonitost in pravilnost z izkazi povezanih transakcij in upoštevanje načel dobrega finančnega poslovanja;
- poročilo o nadzoru (ki ga pripravijo revizijski organi) z revizijskim mnenjem o računovodskih izkazih, delovanju sistemov ter zakonitosti in pravilnosti odhodkov⁵⁴.

109

Komisija se o potrditvi računovodskih izkazov odloči do maja leta (n+1). Tako imajo države članice 8 mesecev⁵⁵ časa za pripravo in predložitev letnih računovodskih izkazov, Komisija pa 3 mesece za sprejetje sklepa o teh izkazih. Da lahko Sodišče pri svojem delu upošteva informacije, ki jih je potrdila Komisija, jih mora imeti dovolj zgodaj na voljo.

110

Ker bo Komisija kot vir za svoje zagotovilo uporabila delo nacionalnih organov, je bistveno, da sta obseg in kakovost dela, na katerem temeljijo mnenja in izjave, ustrezno pojasnjena ter da Komisija pregleda sisteme in uspešnost nacionalnih organov, da bi zagotovila zanesljivost njihovega dela.

111

Splošna uredba razširja mehanizme finančnih popravkov in v nekaterih posebnih okoliščinah predvideva uporabo neto popravkov. To je na primer predvideno, kadar Komisija odkrije nepravilnosti, ki se nanašajo na resne pomanjkljivosti pri uspešnem delovanju sistemov upravljanja in kontrolnih sistemov, ki niso prikazane v letnih računovodskih izkazih in z njimi povezanih izjavah. Komisija meni, da bo to močnejša spodbuda nacionalnim organom, da zagotovijo zanesljive informacije.

Posledice tega razvoja za odgovornost in vloga Sodišča: izzivi pri revidiranju zanesljivosti informacij o kontrolah, ki jih zagotavljajo Komisija in nacionalni organi

112

Nove določbe, ki se uporabljajo za deljeno upravljanje v finančnem okviru 2014–2020, zahtevajo, da revizijski organi držav članic predložijo potrdila o zakonitosti in pravilnosti transakcij ter potrdijo statistične podatke držav članic o kontrolah, ki jih te predložijo Komisiji. Čeprav je bila ta zahteva za kohezijo uvedena že leta 2007, pa za kmetijstvo to pomeni veliko povečanje odgovornosti certifikacijskih organov.

113

Komisija si že nekaj let prizadeva za izboljšanje kakovosti in točnosti statističnih podatkov o kontrolah, ki jih sporočajo države članice. Kot je bilo že omenjeno v tem pregledu, je Komisija v zadnjih letih prevzela pobudo za prilagoditev statističnih podatkov o kontrolah, ki jih predložijo države članice, tako da bi se v letnih poročilih o dejavnostih objavljali podatki, ki so bližje temu, kar Komisija šteje kot pravilno in reprezentativno.

114

Izboljšanje kakovosti statističnih podatkov o kontrolah je velik izziv za Komisijo, saj ne pomeni le spremljanja in pregledovanja predloženih števil, ampak tudi sprejemanje ukrepov za prilagoditev in izboljšanje podatkov samih ter za zagotovitev nadaljnjih smernic in podpore za tiste, ki revidirajo odhodke in pripravljajo statistične podatke.

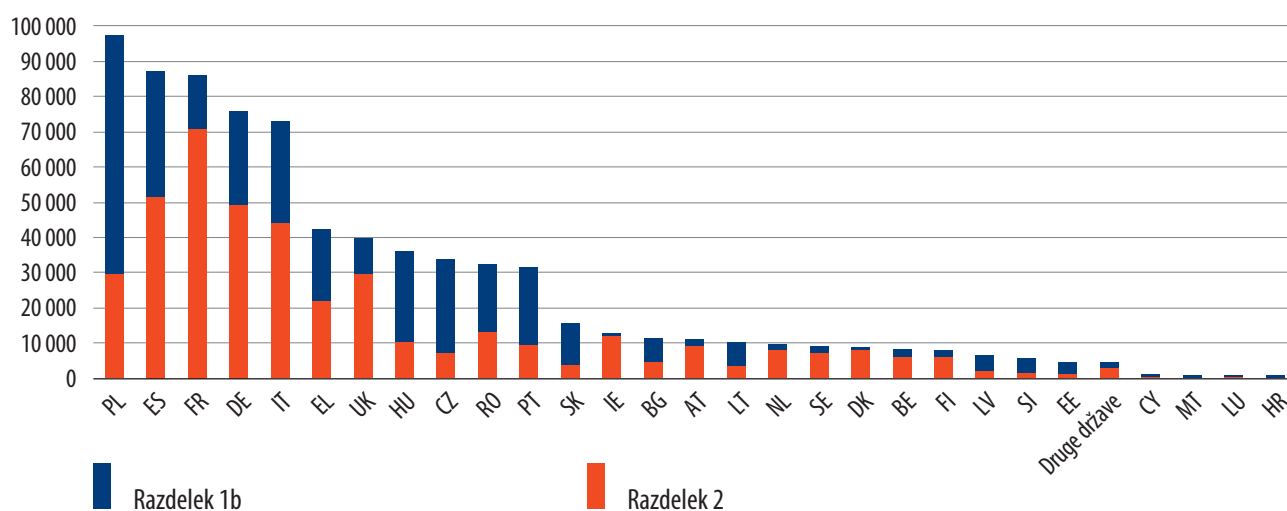
115

Glavni zaključki pregleda so:

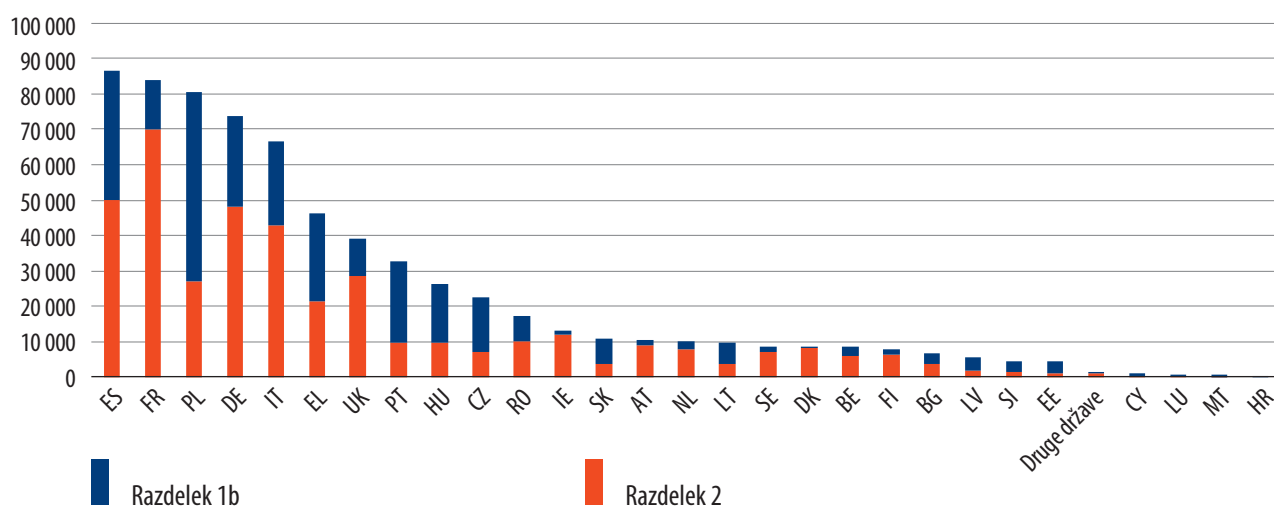
- Poraba v obdobju 2007–2013 je sledila vzorcu prejšnjih obdobj. Pri porabi so bile zamude, vendar je bil skupni obseg izvršenih plačil blizu pričakovanega, samodejne razveljavitve sredstev pa se bodo verjetno malo uporabljale. Razen za neposredno pomoč in tržno podporo kmetom v kmetijstvu je pritisk, naj se sredstva porabijo, ena ključnih sestavin tveganja pri odhodkih v okviru deljenega upravljanja.
- Glavna tveganja v zvezi s pravilnostjo porabe v kmetijstvu so neupravičenost zemljišč, živali ali stroškov, na katerih temeljijo izplačila subvencij, in upravičencev, ki prejemajo subvencije, ter nepravilen izračun subvencij (čeprav se ta tveganja delno zmanjšujejo z delovanjem IAKS). Kršitve kmetijsko-okoljskih zahtev, posebnih zahtev za naložbene projekte in pravil javnega naročanja so pomembni dejavniki, ki povečujejo tveganje za porabo na področju razvoja podeželja.
- Največje tveganje pri porabi na področju kohezije se nanaša na kršitve evropskih in/ali nacionalnih pravil javnega naročanja. Naslednje največje tveganje pomenijo odhodki (ali projekti), ki niso upravičeni do subvencije EU.
- Kontrolni sistemi bi lahko bili veliko boljši. Ključni izziv pri tem je, da se sprejmejo ukrepi, s katerimi bo programe lažje upravljati. Na vse države članice, za katere je mogoče izreči zaključke, so vplivale pomembne stopnje napake, ki so nihale okoli povprečja za proračun EU kot celoto. Sodišče ugotavlja napake po vseh državah članicah EU. V obdobju, zajetem v ta pregled, je preučilo številne kontrolne sisteme držav članic in Komisije. Večinoma je ugotovilo, da so delno uspešni. Dejstvo, da Sodišče kljub tej razvrstitvi sistemov najde napake v skoraj polovici transakcij, ki jih preuči, med drugim kaže na kompleksnost pravil za upravičenost in sistemov upravljanja za programe porabe EU.
- Pri poročanju organov držav članic o tveganjih in napakah so bile dosežene izboljšave, vendar se Komisija še naprej sooča s pomembnimi izzivi pri zagotavljanju zanesljivosti teh informacij.
- Spremembe predpisov za novo obdobje morda nimajo vedno pomembnega učinka na stopnjo tveganja. Pravila so sicer nekoliko poenostavljena, kar je dobrodošla novost, vendar bodo nekatere sheme porabe še naprej izziv upravljavcem sredstev v vseh državah članicah.
- Številne napake so posledica kompleksnosti splošne strukture upravljanja in kontrol. Komisija in države članice bi morale še naprej iskati možnosti za njeno poenostavitev. Vendar pa dosedanje izkušnje kažejo, da so imele države članice težave pri upravljanju sedanjega sistema in s tem tudi pri izvajanju ciljev politike. Države članice bi si morale še naprej prizadevati za izboljšanje tega stanja.

Obveznosti in plačila za razdelka 1b (kohezija) in 2 (kmetijstvo) po državah članicah

Obveznosti za obdobje 2007–2013 za razdelka 1b in 2 po državah članicah (v milijonih EUR)



Plačila za obdobje 2007–2013 za razdelka 1b in 2 po državah članicah (v milijonih EUR)



Vir: poročila o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za proračunska leta 2007–2013.

Pogostost odkritih napak v revizijskem vzorčenju za kmetijstvo in kohezijo v obdobju 2009–2013

Država članica	Skupno število preučenih transakcij	Število transakcij, na katere je vplivala ena ali več napak	Število transakcij, na katere so vplivale:				
			druga vprašanja v zvezi s skladnostjo in količinsko neopredeljive napake	količinsko opredeljive napake	količinsko opredeljive napake 0 %–20 %	količinsko opredeljive napake 20 %–80 %	količinsko opredeljive napake 80 %–100 %
Avstrija	56	27	5	22	17	2	3
Belgija	22	7	2	5	2	3	0
Bolgarija	44	18	11	7	5	0	2
Ciper	1	1	1	0	0	0	0
Češka	115	57	24	33	24	4	5
Nemčija	282	107	38	69	57	7	5
Danska	30	16	0	16	15	1	0
Estonija	44	14	5	9	7	2	0
Španija	342	176	87	89	50	18	21
Finska	33	24	10	14	13	1	0
Francija	297	166	43	123	108	10	5
Grčija	183	65	34	31	24	3	4
Hrvaška	0	0	0	0	0	0	0
Madžarska	84	33	13	20	13	2	5
Irska	26	14	0	14	13	1	0
Italija	240	110	57	53	37	7	9
Litva	49	22	16	6	3	1	2
Luksemburg	25	19	9	10	10	0	0
Latvija	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Nizozemska	28	17	5	12	7	4	1
Poljska	383	128	75	53	33	11	9
Portugalska	175	78	34	44	31	6	7
Romunija	111	62	36	26	16	1	9
Švedska	34	15	4	11	8	3	0
Slovenija	33	8	4	4	3	1	0
Slovaška	67	39	27	12	10	0	2
Združeno kraljestvo	164	86	24	62	54	7	1
Skupaj	2 920	1 320	571	749	561	96	92

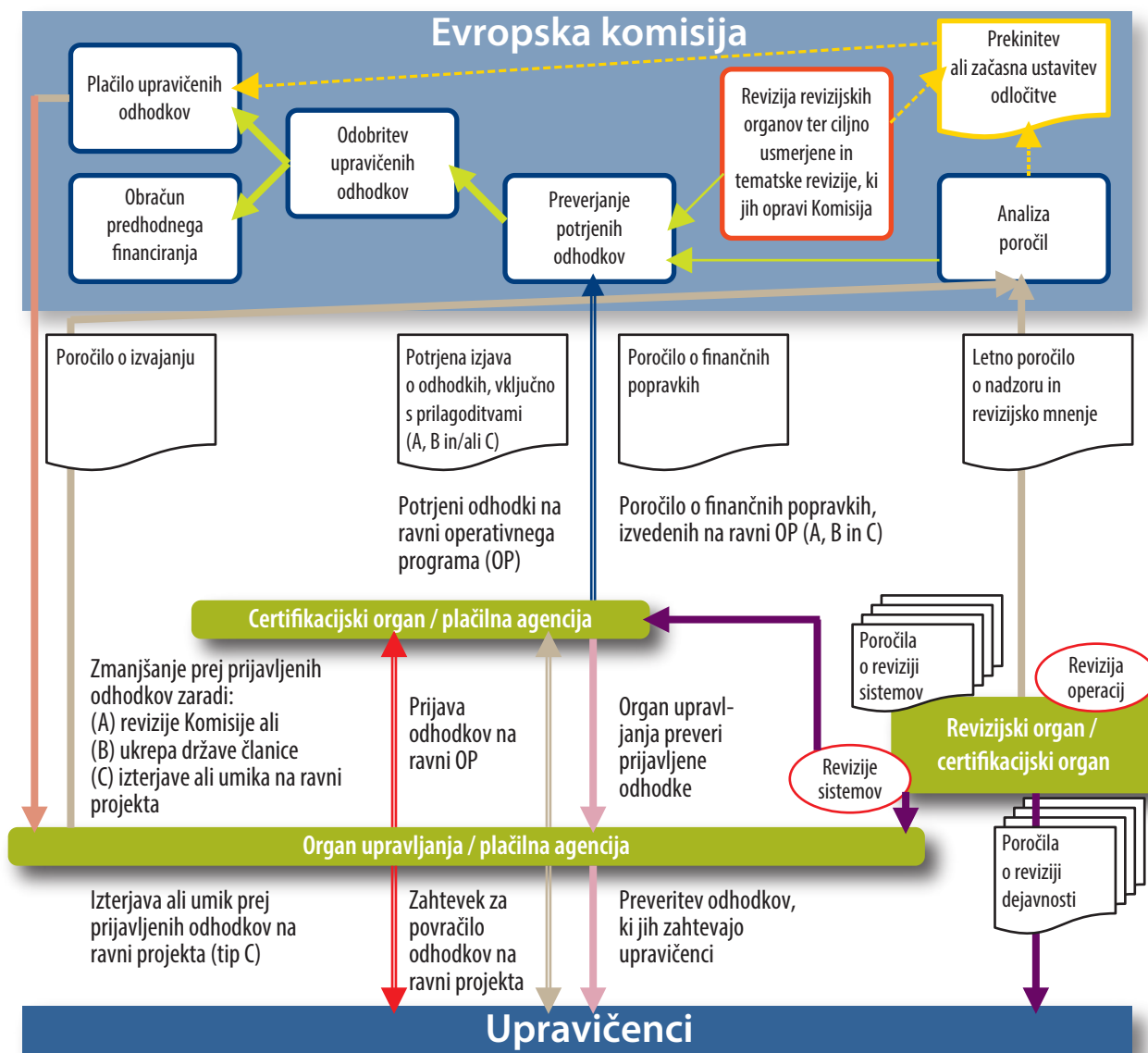
Pogostost odkritih napak v revizijskem vzorčenju za kmetijstvo v obdobju 2009–2013

Država članica	Skupno število preučenih transakcij	Število transakcij, na katere je vplivala ena ali več napak	Število transakcij, na katere so vplivale:				
			druga vprašanja v zvezi s skladnostjo in količinsko neopredeljive napake	količinsko opredeljive napake	količinsko opredeljive napake 0 %–20 %	količinsko opredeljive napake 20 %–80 %	količinsko opredeljive napake 80 %–100 %
Avstrija	41	18	0	18	16	2	0
Belgija	14	4	1	3	2	1	0
Bolgarija	25	10	5	5	3	0	2
Ciper	1	1	1	0	0	0	0
Češka	56	25	8	17	16	0	1
Nemčija	181	51	10	41	33	4	4
Danska	22	15	0	15	14	1	0
Estonija	7	3	1	2	2	0	0
Španija	145	64	27	37	26	7	4
Finska	33	24	10	14	13	1	0
Francija	200	114	17	97	91	4	2
Grčija	85	37	16	21	17	1	3
Hrvaška	0	0	0	0	0	0	0
Madžarska	32	13	4	9	8	1	0
Irski	26	14	0	14	13	1	0
Italija	138	53	20	33	24	6	3
Litva	16	8	5	3	2	1	0
Luksemburg	10	7	0	7	7	0	0
Latvija	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Nizozemska	20	13	1	12	7	4	1
Poljska	132	59	32	27	20	4	3
Portugalska	65	32	9	23	15	1	7
Romunija	78	43	24	19	11	1	7
Švedska	16	11	3	8	6	2	0
Slovenija	10	3	2	1	1	0	0
Slovaška	15	10	1	9	8	0	1
Združeno kraljestvo	114	56	8	48	44	3	1
Skupaj	1 511	699	212	487	400	46	41

Pogostost odkritih napak v revizijskem vzorčenju za kohezijo v obdobju 2009–2013

Država članica	Skupno število preučenih transakcij	Število transakcij, na katere je vplivala ena ali več napak	Število transakcij, na katere so vplivale:				
			druga vprašanja skladnosti in količinsko neopredeljive napake	količinsko opredeljive napake	količinsko opredeljive napake 0 %–20 %	količinsko opredeljive napake 20 %–80 %	količinsko opredeljive napake 80 %–100 %
Avstrija	15	9	5	4	1	0	3
Belgija	8	3	1	2	0	2	0
Bolgarija	19	8	6	2	2	0	0
Ciper	0	0	0	0	0	0	0
Češka	59	32	16	16	8	4	4
Nemčija	101	56	28	28	24	3	1
Danska	8	1	0	1	1	0	0
Estonija	37	11	4	7	5	2	0
Španija	197	112	60	52	24	11	17
Finska	0	0	0	0	0	0	0
Francija	97	52	26	26	17	6	3
Grčija	98	28	18	10	7	2	1
Hrvaška	0	0	0	0	0	0	0
Madžarska	52	20	9	11	5	1	5
Irska	0	0	0	0	0	0	0
Italija	102	57	37	20	13	1	6
Litva	33	14	11	3	1	0	2
Luksemburg	15	12	9	3	3	0	0
Latvija	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Nizozemska	8	4	4	0	0	0	0
Poljska	251	69	43	26	13	7	6
Portugalska	110	46	25	21	16	5	0
Romunija	33	19	12	7	5	0	2
Švedska	18	4	1	3	2	1	0
Slovenija	23	5	2	3	2	1	0
Slovaška	52	29	26	3	2	0	1
Združeno kraljestvo	50	30	16	14	10	4	0
Skupaj	1 409	621	359	262	161	50	51

Nadzor, ki ga izvaja komisija: kmetijstvo in kohezija v obdobju 2007–2013



Prekinitve

V primeru prekinitev Komisija državam članicam ne izplača nobenih plačil, dokler ne prejme zadovoljive posodobitve v obliki izboljšane ali prilagojenega zahtevka (ali dodatnih informacij) za (A) predhodno zahtevane zneske ali (B) zadevno izjavo.

Revizija, ki jo opravi Komisija

Posledica pregleda Komisije je lahko prilagoditev (A) prej potrjenih in odobrenih plačil. Če se organi držav članic s tem ne strinjajo, lahko Komisija izda nalog za izterjavo (neto popravek). V nekaterih primerih (manj pogosto, običajno ob zaključku) lahko pregled Komisije vpliva na (B) prijavljene odhodke, ki še niso bili izplačani.

Revizijski organi držav članic***Kohezija***

Revizijski organi držav članic preučijo sistem organov upravljanja in certifikacijskih organov ter operacij na ravni upravičencev. Vsa njihova poročila razen poročil o operacijah, ki se pošljejo samo Komisiji, se predložijo organu upravljanja in certifikacijskemu organu ter Komisiji. Komisija prejme splošno poročilo, vključno s preizkušanjem podatkov: letno poročilo o nadzoru z revizijskim mnenjem. Na podlagi posameznih poročil o sistemih in/ali operacijah ali splošnega letnega poročila o nadzoru lahko organi držav članic (B) in Komisija sprejmejo ukrepe (A). Organ upravljanja se lahko odloči za izterjavo ali umik odhodkov na ravni projekta (C).

Kmetijstvo

Certifikacijski organ preuči zanesljivost računovodskih izkazov in izjavo o upravljanju plačilne agencije. Poročilo se pošlje Komisiji. Certifikacijski organ ne preuči operacij upravičencev.

Kratice

AGRI: Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja

SKP: skupna kmetijska politika

KS: Kohezijski sklad

Komisija: Evropska komisija

Sodišče: Evropsko računsko sodišče

GD: Generalni direktorat

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

EKJS: Evropski kmetijski jamstveni sklad

ESR: Evropski sklad za ribištvo

EMPL: Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS: Evropski socialni sklad

EU: Evropska unija

BND: bruto nacionalni dohodek

BDP: bruto domači proizvod

IAKS: Integrirani administrativni in kontrolni sistem

LPIS: Identifikacijski sistem za zemljišča

VFO: večletni finančni okvir

n: neopredeljeno referenčno leto n

REGIO: Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

Končne opombe

- 1 Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za ribištvo (ESR). Ti skladi skupaj dosegajo 98,8 % obveznosti v razdelku 2 Naravni viri in 98,6 % plačil, za preostale odhodke pa se uporabljajo drugi načini upravljanja.
- 2 Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) in Kohezijski sklad (KS). Ti skladi skupaj dosegajo 99,7 % obveznosti v razdelku 1b Kohezija za rast in delovna mesta in 99,8 % plačil, za preostale odhodke pa se uporabljajo drugi načini upravljanja.
- 3 Znesek vključuje 6 milijard EUR v okviru instrumentov prilagodljivosti, ki lahko presegajo zgornjo mejo.
- 4 Obveznosti in plačila v stalnih cenah iz leta 2004 na podlagi Medinstitucionalnega sporazuma so znašali 865 milijard EUR oziroma 821 milijard EUR. Naknadno so bili predmet tehničnih prilagoditev (2 % letno) zaradi upoštevanja tekočih cen ter sprememb v zvezi z ITER in pristopom Hrvaške k EU. Povečanje obveznosti in plačil v višini 110 milijard EUR oziroma 105 milijard EUR je zlasti posledica kumulativnega vpliva letnih tehničnih prilagoditev.
- 5 Odstavek 7 Priloge II Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006.
- 6 Glej sporočilo za javnost Evropske komisije z dne 5. maja 2014 IP/14/513, str. 1, in glavne gospodarske kazalnike za obdobje 1994–2015, (a) realni bruto domači proizvod (sprememba v odstotkih), ki je na voljo na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_sl.htm, ter mesečni bilten Evropske centralne banke za oktober 2014, str. 5 in 6, ki je na voljo na <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>.
- 7 Zaradi stopenj inflacije, ki so nižje od tistih, predvidenih v večletnem finančnem okviru, in dejanskih obveznosti so dejanski plačljivi zneski nižji od prvotno predvidenih. Nižje stopnje rasti upočasnijo ali zaustavijo izvajanje projektov ter odložijo ali zaustavijo plačila.
- 8 Glej odstavek 1.1 letnega poročila za leto 2013.
- 9 Evropski parlament, Generalni direktorat za notranjo politiko, Direktorat D za proračunske zadeve: Proračun EU in nacionalni proračun: dejstva, podatki in učinki, marec 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Na podlagi študije Evropskega parlamenta (glej končno opombo 9) ustrezní odstotek za Madžarsko znaša približno 19 % porabe EU.
- 11 Steffen Osterloh, *The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013* (fiskalne posledice za kohezijsko politiko EU po letu 2013), 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Člen 29 Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike.
- 13 V členu 93 Uredbe (ES) št. 1083/2006 so določene splošne določbe o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu: „Za države članice, katerih BDP v obdobju od leta 2001 do leta 2003 ni dosegal 85 % povprečja EU-25 v istem obdobju, kakor je navedeno v Prilogi II, je rok iz prvega odstavka 31. december tretjega leta po letu proračunske obveznosti, nastale v letu 2007 do leta 2010, vključene v njihove operativne programe.“
- 14 V Uredbi (EU) št. 539/2010 je določeno, da se za obveznosti za leto 2007 ne uporabi pravilo samodejne razveljavitve obveznosti ob koncu leta 2009 (n+2) / koncu leta 2010 (n+3), ampak da se šestina skupnega zneska prevzetih obveznosti za leto 2007 doda izračunu razveljavitev za vsako od naslednjih let v obdobju 2008–2013.
- 15 Uredbi (EU) št. 1311/2011 (ESRR, ESS, KS) in št. 1312/2011 (EKSRP).

- 16 Uredba (EU) št. 1297/2013.
- 17 Kumulativni cilj za leto 2012 je zajemal obveznosti, ki so se nanašale na leta 2008, 2009 in 2010, ter tri šestine obveznosti za leto 2007, kadar se je uporabljalo pravilo (n+2), in obveznosti, ki so se nanašale na leta 2008 in 2009, ter dve šestini obveznosti za leto 2007, kadar se je uporabljalo pravilo (n+3).
- 18 Na podlagi poročila Komisije o analizi izvrševanja proračuna pri strukturnih skladih in Kohezijskem skladu v letu 2013 iz maja 2014.
- 19 Kohezijski instrumenti finančnega inženiringa so tisti, ki so ustanovljeni v skladu s členom 44 Uredbe (ES) št. 1083/2006. Iz strukturnih skladov se lahko kot del operativnega programa financirajo:
- (a) instrumenti finančnega inženiringa za podjetja, predvsem mala in srednje velika podjetja, kot so skladi tveganega kapitala, jamstveni skladi in posojilni skladi,
 - (b) skladi za razvoj mestnih območij, tj. skladi, iz katerih se vlaga v javno-zasebna partnerstva in druge projekte, ki so vključeni v celovit načrt za trajnostni razvoj mestnih območij, ter
 - (c) skladi ali druge sheme spodbud, ki zagotavljajo posojila, jamstva za vračljive naložbe ali enakovredne instrumente, za energetsko učinkovitost in uporabo obnovljivih virov energije v zgradbah, tudi v obstoječih stanovanjskih objektih.
- Na dan 31. decembra 2013 je bilo na področju kohezije več kot 900 instrumentov finančnega inženiringa.
- Za EKSRP so zakonske določbe v zvezi z instrumenti finančnega inženiringa določene v členu 71(5) Uredbe (ES) št. 1698/2005 in v členih od 50 do 52 Uredbe (ES) št. 1974/2006. Ti instrumenti vključujejo:
- (a) sklade tveganega kapitala,
 - (b) jamstvene sklade in
 - (c) kreditne (posojilne) sklade.
- Na dan 31. decembra 2013 je bilo na področju kmetijstva manj kot 20 instrumentov finančnega inženiringa.
- 20 Letno poročilo o dejavnostih GD AGRI za leto 2013, Priloga 10, str. 157.
- 21 Glej tudi odstavek 2.
- 22 Glej odstavek 9 Priloge 1.1 letnega poročila za leto 2013: „Napake v transakcijah se pojavljajo zaradi različnih vzrokov in v številnih različnih oblikah, odvisno od vrste kršitve in posameznega kršenega pravila ali pogodbene zahteve. Na posamezne transakcije lahko v celoti ali delno vpliva napaka. Napake, ki so ugotovljene in odpravljene pred pregledi Sodišča in neodvisno od njih, niso vštete v izračun napake in njeno pogostost, saj kažejo, da kontrolni sistemi delujejo uspešno. Sodišče ugotovi, ali so posamezne napake količinsko opredeljive ali ne, kar je odvisno od tega, ali je mogoče izmeriti, koliko so napake vplivale na revidirani znesek.“
Nadaljnji primeri so obravnavani v odstavkih, ki sledijo.
- 23 Direktiva 2014/24/EU (ki nadomešča Direktivo 2014/18/EU), Direktiva 2004/25/ES (ki nadomešča Direktivo 2004/17/ES) in nova direktiva o koncesijskih pogodbah: Direktiva 2014/23/EU.
- 24 Glej http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 Sodišče je v svojem mnenju št. 4/2011 o Zeleni knjigi Komisije o modernizaciji politike na področju javnih naročil ugotovilo:
 „Po izkušnjah Sodišča, pridobljenih pri revizijah javnega naročanja, je mogoče sklepati, da so ponavljajoči se problemi kršitev povezani z nezadostnim izpolnjevanjem obstoječih pravil in da je še vedno precej možnosti za izboljšave pri izvajanju.“
 Navedlo je tudi:
 „Sodišče ugotavlja, da bi bilo mogoče nekatere stvari izboljšati, zato da bi zmanjšali upravno breme za naročnike in podjetja, vendar tega ne bi smeli narediti na račun ključnih načel enake dostopnosti, poštene konkurence in učinkovite uporabe javnih sredstev. Nekatere zakonske luknje in nejasna ali dvoumna področja v sedanjem pravnem okviru prinašajo tveganje za pravno varnost vseh subjektov ter neoporečnost postopkov, zaradi česar bo morda treba jasneje opredeliti pravila.“
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_SL.PDF.
- 26 Za celovito razlago glej tudi Posebno poročilo št. 16/2013, odstavek 11 in okvir 2.
- 27 Pri državah članicah, ki so v letih od 2009 do 2013 prejele več kot 2 % plačil, je obseg vzorca bolj usklajen s plačili kot pri državah članicah, ki so prejele manj kot 2 % plačil. To je posledica združevanja vzorcev na ravni plačil, ki jih je izvršila Komisija (glej tudi oddelek 2.3.8 dela 1 Priročnika za revizije računovodskih izkazov in skladnosti poslovanja s predpisi http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_EN.PDF).
- 28 Te transakcije pomenijo 81 % vseh transakcij, ki jih je Sodišče preučilo v letih od 2009 do 2013.
- 29 Odstavki od 1.18 do 1.35 letnega poročila za leto 2009 in odstavki od 1.32 do 1.50 letnega poročila za leto 2012.
- 30 Izterjave se uporabljajo predvsem v kmetijstvu.
- 31 Odstavki od 1.32 do 1.50 letnega poročila za leto 2009, odstavki od 1.19 do 1.35 letnega poročila za leto 2012 in odstavki od 1.13 do 1.15 letnega poročila za leto 2013.
- 32 Ta vrsta prihodkov se imenuje namenski prejemki, kot so opredeljeni v členu 21(3)(c) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije: „prihodki iz vračil nepravilno plačanih zneskov, v skladu s členom 80.“
- 33 Glej posebno poročilo Sodišča št. 7/2010 za kmetijstvo – Revizija postopka potrditve obračunov, odstavki od 68 do 73 in diagram 3, ter posebno poročilo št. 3/2012 za kohezijo – Strukturni skladi: Ali je Komisija uspešno obravnavala pomanjkljivosti, ugotovljene v sistemih upravljanja in kontrolnih sistemih držav članic?.
- 34 Zaščita proračuna EU do konca leta 2013. COM(2014) 618 final z dne 29.9.2014.
- 35 Sporočilo COM(2014) 618 final z dne 29.9.2014 „Zaščita proračuna EU do konca leta 2013“.
- 36 Odstavek 1.19 letnega poročila za leto 2013.
- 37 Letno poročilo za leto 2013, odstavki 3.8, 4.8, 5.32 in 6.24.
- 38 Znesek, pri katerem obstaja tveganje, je Komisija opredelila kot vrednost dela transakcije, ki po ocenah ni v popolni skladnosti z veljavnimi regulativnimi in pogodbenimi zahtevami po uporabi vseh kontrol (popravnih ukrepov), namenjenih za zmanjšanje tveganj, ki izvirajo iz neupoštevanja predpisov. Vir: Priloge k Sporočilu Komisije Evropskemu Parlamentu, Svetu in Računskemu sodišču: Zbirno poročilo o dosežkih Komisije pri upravljanju v letu 2013. Glej tudi: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf.
- 39 Za letno poročilo za leto 2011 je bilo to navedeno v odstavkih od 4.33 do 4.44, za letno poročilo za leto 2012 v odstavkih od 4.26 do 4.39 in za letno poročilo za leto 2013 v odstavkih od 4.22 do 4.30.
- 40 Odstavek 3.67 letnega poročila za leto 2009, odstavek 3.54 letnega poročila za leto 2010 in odstavek 3.41 letnega poročila za leto 2011.

- 41 Pri ukrepih za razvoj podeželja, vezanih na površino, se nekateri ključni elementi, kot je upravičena površina, preverjajo z IAKS. Za druge zahteve za upravičenost se uporabljajo posebej zasnovane kontrole.
- 42 Sistemi so po metodologiji, ki jo uporablja Sodišče, razvrščeni kot uspešni pri zmanjševanju tveganja napak v transakcijah, delno uspešni (kadar obstajajo nekatere slabosti, ki vplivajo na operativno uspešnost) ali neuspešni (kadar so slabosti zelo razširjene in zato v celoti ogrožajo operativno uspešnost).
- 43 Glej letno poročilo o dejavnostih GD AGRI za leto 2013, str. 119, stopnja preostale napake za tržne ukrepe (ne-IAKS): 7,44 % in stran 133, stopnja preostale napake za neposredna plačila (IAKS): 2,33 %.
- 44 Posebno poročilo št. 16/2013 – Ocena enotne revizije in zanašanja Komisije na delo nacionalnih revizijskih organov na področju kohezije, odstavek 83.
- 45 Odstavki od 5.46 do 5.50 in od 5.55 do 5.58.
- 46 Posebno poročilo št. 16/2013, odstavki od 35 do 40.
- 47 Poročilo službe za notranjo revizijo: IAS.B2-2014-REGIO-003 – Omejen pregled izračuna in temeljne metodologije za stopnjo preostalih napak GD RTD za poročevalsko leto 2012, str. 3.
- 48 Shema enotnega plačila na površino, določena v Uredbi (ES) št. 73/2009, bi se morala končati 31. decembra 2013. V okviru reforme SKP lahko države članice, ki to shemo uporabljajo, to še naprej počnejo za dodatno prehodno obdobje največ do konca leta 2020.
- 49 Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta.
- 50 Mnenje št. 7/2011 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 (UL C 47, 17.2.2012, str. 1).
- 51 Ti zajemajo projekt ali skupino projektov kot del operativnega programa, pri katerem so sredstva EU neposredno povezana z upoštevanjem specifičnih ciljev ter izložkov, dogovorjenih mejnikov in kazalnikov rezultatov.
- 52 Organ upravljanja, certifikacijski organ, revizijski organ.
- 53 Člen 59(5)(b) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije.
- 54 „To mnenje ugotavlja, ali računovodski izkazi prikazujejo verodostojno in pošteno sliko, ali so izdatki, za katere se od Komisije zahteva povračilo, zakoniti in pravilni ter ali vzpostavljeni kontrolni sistemi delujejo pravilno. Mnenje tudi navede, ali se je pri revizijskem delu pojavil dvom o trditvah v izjavi o upravljanju iz točke (a) prvega pododstavka.“ Člen 59(5)(b) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije.
- 55 Računovodske izkaze in revizijsko potrdilo je treba predložiti februarja leta n. Komisija lahko državam članicam za to odobri enomesečno podaljšanje roka. Podoben časovni okvir obstaja tudi v kmetijstvu, le da se računovodski izkazi plačilnih agencij za kmetijstvo zaključijo 15. oktobra leta (n-1). Proračunsko leto za kohezijo se konča 30. junija leta (n-1).

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

