

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju \[Poveznica\]](#).

Odluka u predmetu OI/11/2015/EIS - Odluka Europske ombudsmanice koja zaključuje istragu OI/11/2015/EIS koju je samoinicijativno pokrenula, a koja se odnosi na pravovremene isplate Europske komisije

Odluka

Slučaj OI/11/2015/EIS - **Otvoren** 15/06/2015 - **Odluka donesena** 19/12/2016 - **Predmetna institucija** Europska komisija (Nisu opravdani daljnji upiti) |

U provođenju istrage, ombudsmanica je uzela u obzir dužnost Komisije da osigura zdravo financijsko upravljanje, posebice izbjegavanjem neredovitih ili pogrešnih isplata, te temeljno pravo dobavljača i korisnika na dobru upravu, pogotovo što se tiče obrade njihovih zahtjeva za isplatom u razumnom vremenu.

Ombudsmanica je zatražila informacije o broju i postotku slučajeva u kojima je došlo do kašnjenja u isplatama, o rasponu kašnjenja, o iznosu te o slučajevima u kojima je došlo do plaćanja kamata zbog zakašnjele isplate. Ombudsmanica je također provela provjeru na lokaciji da bi bolje razumjela funkcioniranje procesa isplate u praksi.

Ombudsmanica napominje da se ukupni omjer zakašnjele isplate povećao od 2013. zbog dva glavna razloga. Prvi je taj što je Financijska uredba, koja je na snagu stupila 1. siječnja 2013., nametnula strože rokove plaćanja. Drugi je taj što je proračunsko tijelo EU-a (odnosno Parlament i Vijeće) ograničilo iznos „odobrenih sredstava za plaćanje” u 2014., što je novčani iznos dodijeljen institucijama za plaćanje računa tijekom godine.

Ombudsmanica pozdravlja napredak koji je Komisija postigla u smanjenju broja i vrijednosti zakašnjelih isplata u 2015., nakon što su one dosegle vrhunac u 2014. Potvrđuje da je manjak odobrenih sredstava za plaćanje bio izvanredni faktor na koji Komisija nije mogla utjecati. Ombudsmanica također napominje da povećani prosjeci zakašnjelih isplata od 2013. nadalje ne znače da se rad Komisije pogoršao u apsolutnom smislu. Istovremeno, ombudsmanica naglašava da Komisija mora poduzeti značajna nastojanja da bi zadovoljila strože pravne



rokove koji su predstavljeni trenutačnom Financijskom uredbom.

Provjera ombudsmanice pokazala je da Komisija detaljno prati svoj rad na ovom području i da je razvila mnogo dobrih praksi. Međutim, ombudsmanica je zabrinuta zbog toga što su neke od nedavnih mjera koje je predstavila Komisija bile podnesene već 2010. nakon konzultacija koje je ombudsmanica pokrenula u kontekstu prethodne istrage.

*Ombudsmanica zato želi potaknuti Komisiju da poboljša svoja nastojanja u područjima **koordinacije između financijskih i operativnih provjera**, **razvoja internetskih alata**, **upravljanja promjenom osoblja** koliko je moguće, **upravljanja suspenzijama** i **pravovremenog registriranja faktura**. Imajući to na umu, daje nekoliko prijedloga.*

Pozadina

1. Zakašnjela i zakašnjela plaćanja u poslovnim transakcijama negativno utječu na ugovaratelje, posebno na mala poduzeća s ograničenim novčanim tokom [1]. Europski parlament i Vijeće donijeli su 16. veljače 2011. Direktivu 2011/7/EU o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama radi zaštite poduzeća, a posebno malih i srednjih poduzeća (MSP), od zakašnjelih plaćanja privatnih poduzeća i javnih tijela [2].
2. Europska komisija ima opću odgovornost za upravljanje proračunom EU-a. Svake se godine gotovo 94 % proračuna EU-a dodjeljuje fondovima i programima u okviru izravnog, neizravnog ili podijeljenog upravljanja [3]. Kako bi izvršila svoje zadaće, Komisija također treba kupovati robu i usluge putem poziva na podnošenje ponuda. Zakašnjela plaćanja mogu naštetiti ugledu Komisije i odvratiti MSP-ove i male organizacije od odgovaranja na pozive na podnošenje ponuda ili sudjelovanja u programima financiranja EU-a.
3. Ombudsman je od 1999. proveo četiri istrage na vlastitu inicijativu o tom pitanju [4]. Ombudsmanica je u svojoj odluci o zatvaranju istrage OI/2/2013/EIS napomenula da se prosječno vrijeme plaćanja Komisije 2011. i 2012. smanjilo kao i broj i vrijednost zakašnjelih plaćanja. Budući da se uspješnost Komisije pozitivno razvila, tada nije bilo razloga za daljnje istrage. Ombudsmanica je ipak smatrala da je to pitanje potrebno preispitati te je pozvala Komisiju da joj dostavi statističke podatke o zakašnjelim plaćanjima za 2013. čim budu dostupni.
4. Komisija je u svibnju 2014. dostavila tražene podatke koji su pokazali da su se broj i vrijednost zakašnjelih plaćanja 2013. povećali u odnosu na 2012. Ombudsmanica je stoga odlučila pokrenuti novu istragu kako bi razumjela razloge za ta povećanja i ocijenila korektivne mjere koje Komisija poduzima.

Istraga



5. Ova se istraga odnosi na plaćanja Komisije u okviru izravnog i neizravnog upravljanja, s posebnim naglaskom na privatnim ugovarateljima i korisnicima bespovratnih sredstava i subvencija, za koje je vjerojatnije da će se od javnih tijela suočiti s poteškoćama zbog kašnjenja u plaćanju.

6. Ombudsmanica je zatražila informacije o broju i postotku slučajeva u kojima je došlo do kašnjenja u plaćanju, opsegu kašnjenja do kojih je došlo, predmetnim iznosima i slučajevima u kojima su kamate plaćene zbog zakašnjelog plaćanja. Ombudsmanica je također pitala Komisiju zašto je došlo do kašnjenja i koje korektivne mjere poduzima.

7. Osoblje Ombudsmana provelo je i izravni nadzor nad 16 predmeta povezanih s plaćanjima koja je izvršilo sedam glavnih uprava (GU) i jedna Izvršna agencija [5]. Iako su te inspekcije bile ograničene u pogledu broja obuhvaćenih glavnih uprava i ispitanih predmeta, njima se pruža koristan uvid u probleme koji su se pojavili, a utvrđene su i neke korisne prakse uvedene u određenim područjima, kao i neke problematične prakse. Kako bi dobio na raspolaganju što potpunije informacije, Ombudsman je odlučio odgoditi dovršetak te istrage dok Komisijina godišnja izvješća o radu za 2015. ne postanu dostupna.

8. U provođenju svoje istrage ombudsmanica je razmotrila i dužnost Komisije da osigura dobro financijsko upravljanje, posebno izbjegavanjem nepravilnih ili pogrešnih plaćanja, i temeljno pravo ugovaratelja i korisnika na dobru upravu, posebno tako da se njihovi zahtjevi za plaćanje obrade u razumnom roku. Ombudsmanica je nadalje razmotrila važnost izbjegavanja nerazmjernog administrativnog opterećenja za ugovaratelje i korisnike.

Informacije dobivene tijekom istrage

A. Poštovanje rokova za plaćanje od strane Komisije

9. Ombudsmanica je zatražila i prikupila statističke podatke za 2013., 2014. i 2015. [6].

10. Komisija je 2015. izvršila 379,220 plaćanja u ukupnoj vrijednosti od 26,67 milijardi EUR. Komisija je utvrdila da je izvan zakonskih rokova izvršeno 67,805 plaćanja u iznosu od 2,47 milijardi EUR. Zakašnjela plaćanja u 2015. stoga su činila 17,9 % svih plaćanja Komisije u broju i 9,3 % u vrijednosti.

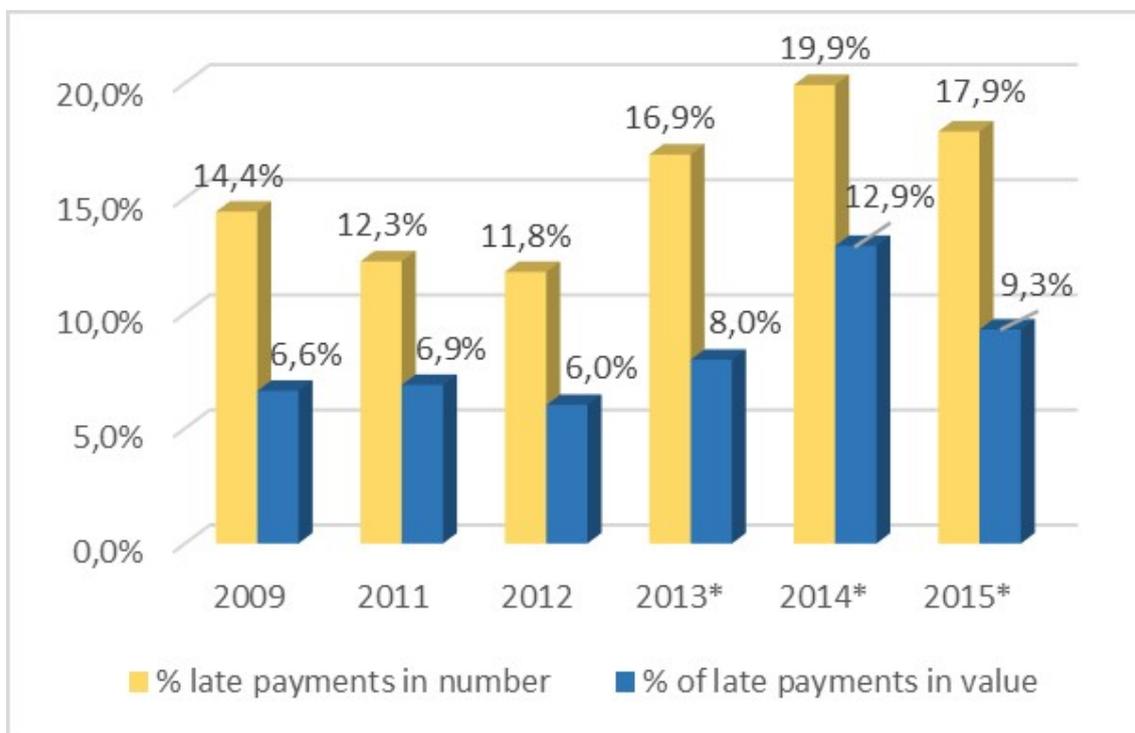
a. Komisijino neto vrijeme plaćanja [7] (u danima)

2011 2012 2013 2014 2015 26 25 24 28 24

B. Broj i vrijednost zakašnjelih plaćanja

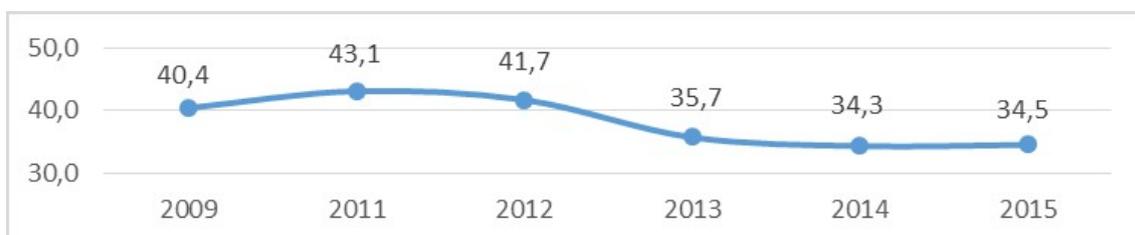
2011 2012 2013.* 2014.* 2015.* Broj 50.481 46.815 64.647 74.439 67.805 Vrijednost (u milijunima EUR) 1.516 1.377 1.857 2.904 2.472

C. Postotak zakašnjelih plaćanja



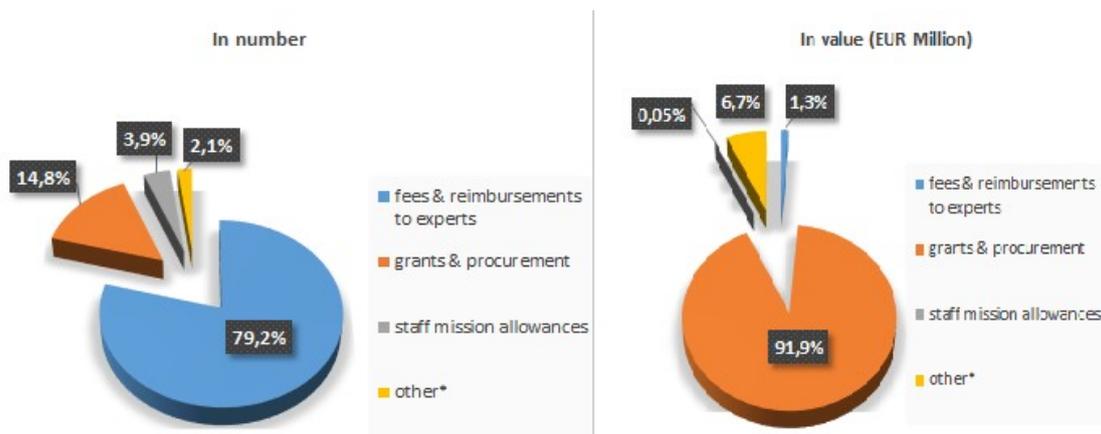
* Zakašnjela plaćanja izračunavaju se na temelju važeće Financijske uredbe za ugovore i sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava potpisane od 2013. i na temelju Financijske uredbe iz 2007. za ugovore i sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava potpisane prije 2013.

D. Prosječno kašnjenje za plaćanja izvršena izvan zakonskih rokova (u danima)



11. Vrijeme neto plaćanja Komisije smanjilo se od 2011. (uz iznimku 2014., kako će biti objašnjeno u nastavku). Od 2011. smanjuje se i prosječan broj dana zakašnjelih plaćanja (osim 2015.). S druge strane, dok se postotak zakašnjelih plaćanja smanjio u razdoblju od 2009. do 2012., zatim se znatno povećao te je dosegnuo vrhunac u 2014. U 2015. došlo je do poboljšanja, ali postotak je i dalje veći od razina iz 2013.

e. Tipika kašnjenja u plaćanju

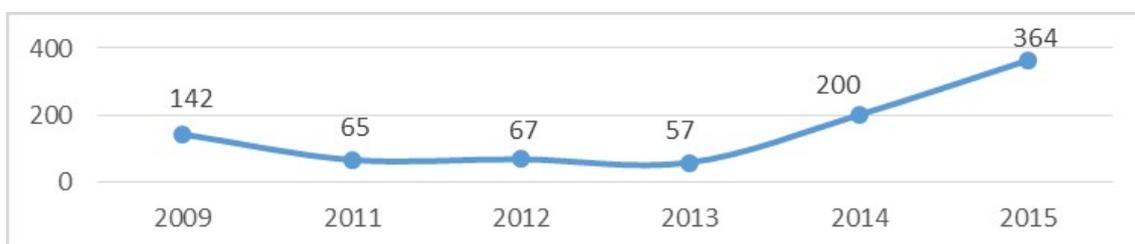


*Plaćanja među službama i drugim institucijama i tijelima EU-a

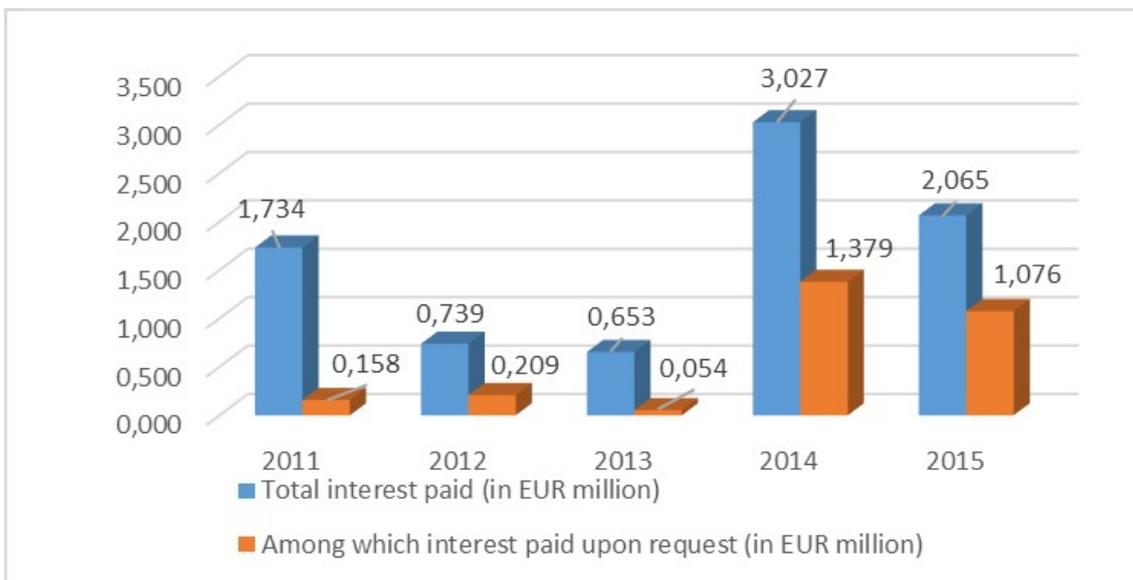
12. Naknade i povrat troškova stručnjacima, koji su obično plaćanja male vrijednosti, daleko su najveća kategorija zakašnjelih plaćanja u smislu broja (53,608 u 2015., tj. 79,2 % svih zakašnjelih plaćanja). Međutim, oni čine samo 33 milijuna EUR, tj. 1,3 % vrijednosti zakašnjelih plaćanja. Nasuprot tome, bespovratna sredstva i nabava – koja uključuju veće novčane iznose – predstavljaju relativno mali broj plaćanja (10,061 ili 14,8 % svih zakašnjelih plaćanja), ali iznose 91,9 % zakašnjelih plaćanja u smislu vrijednosti (2,27 milijardi EUR).

13. Od 1. siječnja 2008. [8] vjerovnici automatski imaju pravo na zatezne kamate u slučaju kašnjenja u plaćanju, pod uvjetom da obračunate kamate premašuju 200 EUR. Ako je kamata jednaka ili niža od 200 EUR, plaća se samo na zahtjev. Broj zahtjeva za zatezne kamate i ukupan iznos kamata koje je Komisija platila znatno su se povećali u 2014. i 2015. zbog povećanog broja plaćanja izvan zakonskih rokova.

F. Broj zahtjeva za zatezne kamate



g. Zatezne kamate koje plaća Komisija (u milijunima EUR)



B. Glavni razlozi za viši prosjek kašnjenja u plaćanju

14. U svojem prvom odgovoru Ombudsmanu Komisija je utvrdila dva glavna razloga za povećanje prosjeka zakašnjelih plaćanja u 2013. i 2014.: kraći rokovi plaćanja uvedeni od početka 2013. stupanjem na snagu Uredbe 966/2012 [9] (dalje u tekstu „tekuća Financijska uredba”) i manjak odobrenih sredstava za plaćanje [10] s kojima se Komisija suočila 2014.

Prvi glavni razlog: kraći rokovi plaćanja

15. Do 31. prosinca 2012. Komisijini zakonski rokovi za plaćanje iznosili su 30 kalendarskih dana za uslugu ili isporuku i 45 kalendarskih dana za ugovore, bespovratna sredstva i odluke koji nisu ovisili o odobrenju izvješća ili potvrde. Za plaćanja koja su zahtijevala izvješće ili potvrdu rok od 45 dana nije počeo teći dok se izvješće ne odobri. Rok za odobrenje ne može biti dulji od 20 dana za jednostavne ugovore koji se odnose na isporuku robe i usluga, 45 dana za druge ugovore, bespovratna sredstva i odluke te 60 dana za slučajeve koji uključuju tehničke usluge ili djelovanja koja su bila posebno složena za evaluaciju [11]. Stoga bi plaćanje moglo trajati do 105 kalendarskih dana u složenom slučaju u kojem je bilo potrebno 60 dana za odobrenje izvješća i dodatnih 45 dana za izvršenje plaćanja.

16. Rokovi i njihov izračun izmijenjeni su te su stoga smanjeni postojećom Financijskom uredbom. U skladu s člankom 92. stavkom 1. postojeće Financijske uredbe, „[p] *odjeli se obavljaju unutar:*

(a) 90 kalendarskih dana za sporazume o delegiranju, ugovore, sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava i odluke koje uključuju tehničke službe ili djelovanja koja su posebno



složena za evaluaciju i za koje plaćanje ovisi o odobrenju izvješća ili potvrde;

(b) 60 kalendarskih dana za sve ostale sporazume o delegiranju, ugovore, sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava i odluke za koje plaćanje ovisi o odobrenju izvješća ili potvrde;

(c) 30 kalendarskih dana za sve ostale sporazume o delegiranju, ugovore, sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava i odluke. ”;

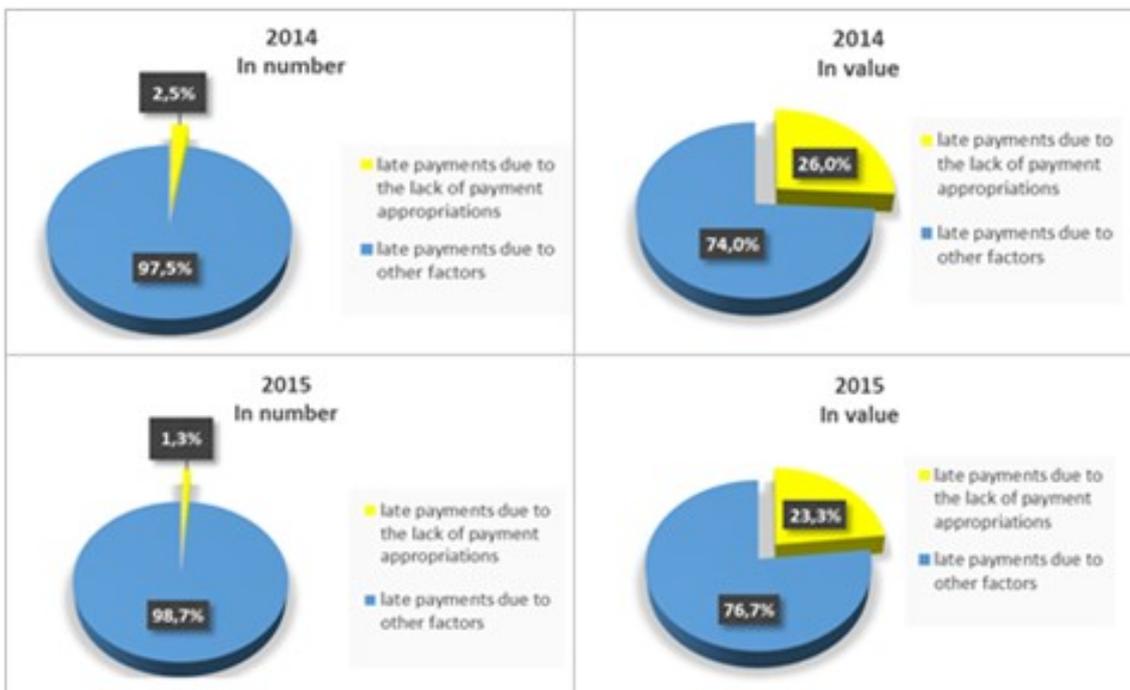
17. Ti rokovi uključuju vrijeme koje je Komisiji potrebno za procjenu i odobravanje svih popratnih dokumenata. To znači da, u skladu s postojećom Financijskom uredbom, rok za plaćanje ne smije biti dulji od 90 dana čak ni u najsloženijim slučajevima [12] .

Drugi glavni razlog: manjak odobrenih sredstava za plaćanje u 2014.

18. Drugi glavni razlog znatnog povećanja zakašnjelih plaćanja između 2013. i 2014. bio je manjak odobrenih sredstava za plaćanje koji je dogovorilo proračunsko tijelo (Parlament i Vijeće). Taj problem, koji se pojavio 2014. [13] , doveo je do zaostataka u plaćanju.

19. Ombudsmanica je od Komisije zatražila da joj dostavi broj i vrijednost zakašnjelih plaćanja zbog manjka odobrenih sredstava za plaćanje u 2014. i 2015. Komisija je dostavila podatke koji pokazuju da je nedostatak odobrenih sredstava za plaćanje činio 2,5 % broja svih zakašnjelih plaćanja u 2014. (tj. 1.851 od ukupno 74,439) i 26 % vrijednosti (tj. 755 milijuna EUR od ukupno 2,90 milijardi EUR). Taj je problem uglavnom utjecao na bespovratna sredstva i račune za javnu nabavu.

H. Analiza broja i vrijednosti zakašnjelih plaćanja



20. Komisija je obavijestila Ombudsmana da, unatoč naporima koje je u svibnju 2014. uložila u dobivanje potrebnog povećanja odobrenih sredstava za plaćanje, proračunsko tijelo nije pristalo odobriti odobrena sredstva za plaćanje do sredine prosinca 2014. Pritom je osigurala 1,1 milijardu EUR manje od iznosa koji je zatražila Komisija. Zbog toga Komisija 2014. nije mogla ispuniti sve svoje pravne obveze. Manjak odobrenih sredstava za plaćanje utjecao je i na brojke za 2015.; zaostaci u plaćanjima iz 2014. prouzročili su određena kašnjenja početkom 2015.

21. Ombudsmanica je u svojem zahtjevu za dodatne informacije od Komisije zatražila informacije o mjerama koje je poduzela kako bi ublažila učinke tog manjka odobrenih sredstava za plaćanje. Ombudsmanica je bila posebno zainteresirana za utvrđivanje je li Komisija dala prednost financijski nestabilnim korisnicima. Komisija je navela sljedeće mjere kao odgovor na ta pitanja:

(i) Komisija je dala prednost zahtjevima za plaćanje od nestabilnih subjekata koji su bili izloženi riziku od nesolventnosti u slučaju kašnjenja u plaćanju (nevladine organizacije, mala privatna poduzeća i pojedinci) pred zahtjevima za plaćanje velikih privatnih poduzeća, međunarodnih organizacija i agencija država članica.

(II) Komisija je dala prednost zahtjevima za plaćanje konzorcijima koji su uključivali MSP-ove.

(III) Komisija je odgodila plaćanja korisnicima nižeg prioriteta kako bi imala pričuvu za plaćanja nestabilnim korisnicima.

(IV) Komisija je dala prednost većem broju manjih zahtjeva za plaćanje, koji uglavnom potječu



od MSP-ova i drugih nestabilnih korisnika, u odnosu na velika plaćanja korisnicima niskog prioriteta.

(V) Komisija je dala prednost zahtjevima za plaćanje za politički osjetljivije projekte ili korisnike.

22. Kako bi dodatno dala prednost plaćanjima nestabilnim korisnicima, Komisija je uvela druge mjere ublažavanja, kao što su: odgađanje poziva na podnošenje prijedloga, datumi početka projekata i potpisivanje pravnih obveza; odgađanje ili smanjenje plaćanja pretfinanciranja ili predujmova; odgađanje plaćanja nižeg prioriteta ili djelomična plaćanja; odgađanje završnih plaćanja kako bi se odgovorilo na hitne nove potrebe; i osiguravanje aktivnog upravljanja odobrenim sredstvima za plaćanje kontinuiranim prijenosima između proračunskih linija [14].

Ostali razlozi

23. Komisija je utvrdila sljedeće razloge, osim nedostatka odobrenih sredstava za plaćanje i novih zakonskih rokova, kojima bi se mogla pripisati kašnjenja u plaćanju:

- sve veći broj plaćanja i njihova nejednaka raspodjela tijekom godine u kombinaciji sa smanjenjem broja osoblja;
- dugotrajni postupci za postupanje s plaćanjima stručnjacima; i
- zakašnjelo podnošenje popratne dokumentacije od strane korisnika.

24. Komisija je skrenula pozornost i na sljedeće korektivne mjere koje je poduzela:

- centralizirao je registraciju računa u glavnim upravama;
- prešla je s sekvencijalne analize završnih izvješća operativnih i financijskih agenata na paralelnu analizu s istim rokom i sa samo jednim (ako je potrebno) zahtjevom za dodatne informacije;
- razvila je internetske alate kako bi korisnici mogli podnositi zahtjeve za plaćanje i popratnu dokumentaciju;
- uspostavio je mehanizme praćenja, kao što su izvješća i ključni pokazatelji uspješnosti;
- podizanje svijesti među operativnim i financijskim agentima;
- poduzela je mjere za učinkovitu primjenu suspenzija; i
- za velik broj plaćanja male vrijednosti pojednostavnio je financijske procese, centralizirane financijske tokove i u nekim slučajevima prenio znatan dio tih plaćanja na usluge koje su specijalizirane i učinkovitije u rješavanju velikog broja plaćanja.

25. Naposljetku, Komisija je utvrdila sljedeće korake koje je poduzela kako bi osigurala obustavu plaćanja samo ako je to ispravno:

- poboljšao je smjernice za podnositelje zahtjeva putem priručnika, informativnih dana i početnih sastanaka, jasnijih uputa o tome kako predstaviti potrebne informacije, interne radionice i smjernice operativnim i financijskim agentima;
- ima standardizirane zahtjeve za dodatne informacije, specifične za svaku vrstu troškova; i
- uvela je ili se u većoj mjeri koristila jednokratnim plaćanjima i jediničnim troškovima [15] kako bi pojednostavnila i ubrzala postupak plaćanja.



Procjena Europskog ombudsmana

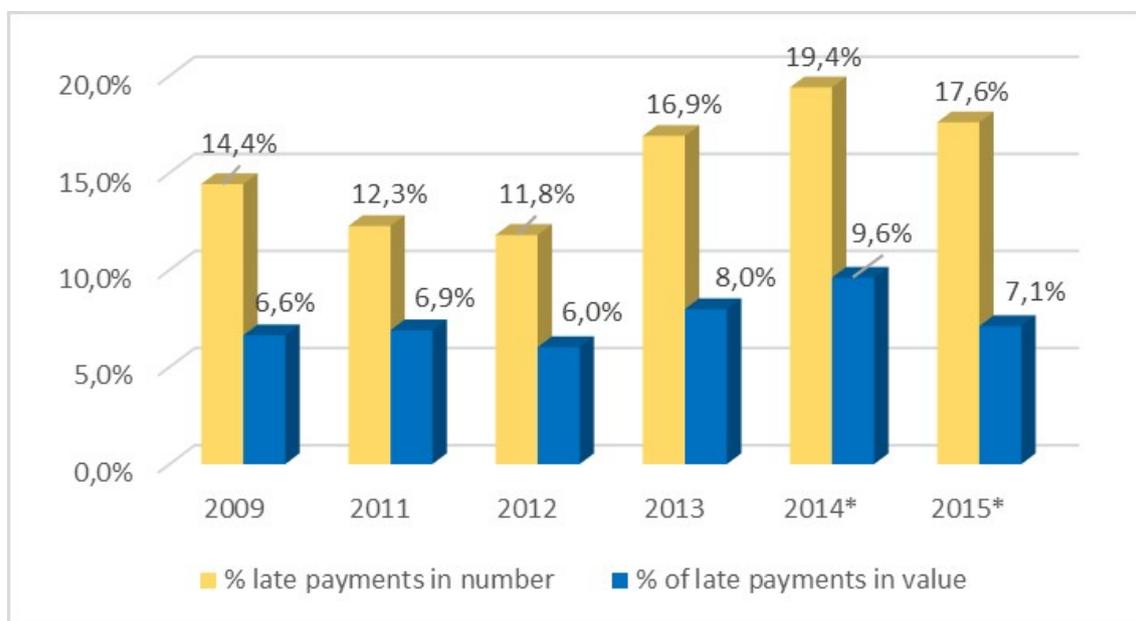
A. Nedostatak odobrenih sredstava za plaćanje za 2014.

26. Ombudsmanica napominje da je manjak odobrenih sredstava za plaćanje bio izvan kontrole Komisije i pozdravlja mjere poduzete kako bi se osiguralo da se prednost da plaćanjima MSP-ovima i drugim financijski nestabilnim primateljima. Nadalje napominje da je, osim negativnog učinka na ugovaratelje i korisnike, Komisija morala riješiti taj manjak odobrenih sredstava za plaćanje, što je dovelo do dodatnog administrativnog rada za Komisiju.

B. Razvoj uspješnosti Komisije

27. Ombudsmanica se usredotočuje na zakašnjela plaćanja koja proizlaze iz drugih čimbenika osim nedostatka odobrenih sredstava za plaćanje i može se vidjeti na slici i. u nastavku.

I. – Postotak zakašnjelih plaćanja među svim plaćanjima Komisije



* Isključujući zakašnjela plaćanja zbog nedostatka odobrenih sredstava za plaćanje

28. Ombudsmanica razumije da je povećani postotak (u ukupnom broju i vrijednosti) zakašnjelih plaćanja od 2013. nadalje uglavnom posljedica kraćih rokova uvedenih postojećom Financijskom uredbom. Uspješnost Komisije nije se promijenila negativno u apsolutnom smislu; naprotiv, Komisijino vrijeme neto plaćanja skratilo se tijekom godina. Ombudsmanica istodobno



ističe da će Komisija morati uložiti znatne napore kako bi ispunila trenutačne zakonske rokove. Iako se trenutačnim kraćim rokovima objašnjava povećani udio zakašnjelih plaćanja, oni ne mogu poslužiti kao opravdanje za njih.

C. Mjere koje je Komisija poduzela kako bi općenito poboljšala svoj postupak plaćanja

29. Prije davanja prijedloga za poboljšanje važno je detaljnije ispitati činjenicu da se situacija znatno razlikuje unutar Komisije, što je vidljivo iz Komisijinih godišnjih izvješća o radu [16]. Postotak zakašnjelih plaćanja (po broju) kretao se od manje od tri % u 2015. za nekoliko glavnih uprava i izvršnih agencija do 24 % za Glavnu upravu za međunarodnu suradnju i razvoj (DEVCO). Iako Komisija napominje da relativnu uspješnost prati računovodstveni službenik i da se poduzimaju daljnje mjere u slučajevima u kojima su utvrđeni problemi s određenim glavnim upravama, Ombudsman primjećuje da su neke glavne uprave od 2013. imale visok postotak zakašnjelih plaćanja. To ne znači automatski da su glavne uprave s najvišim prosjecima najproblematičnije jer neki upravljaju vrlo složenim programima financiranja, dok drugi upravljaju jednostavnijim ugovorima. Međutim, Komisija treba obratiti posebnu pozornost na uprave koje se bave trećim zemljama (kao što su GU DEVCO, Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (GU ECHO)) ili Službom za instrumente vanjske politike (FPI) sa zakašnjelim plaćanjima u rasponu od 15 do 25 % svih plaćanja tijekom nekoliko godina. Ombudsmanica istodobno priznaje da se te uprave mogu suočiti s posebnim poteškoćama koje proizlaze iz činjenice da se velik dio njihove potrošnje nalazi u trećim zemljama.

30. Ombudsmanica također napominje da su neke od mjera koje je navela Komisija, posebno bolja koordinacija financijskih i operativnih provjera te ubrzana plaćanja stručnjacima, opetovana pitanja koja su se već pojavila u odgovorima na savjetovanje koje je Ombudsman pokrenuo 2010. u kontekstu istrage na vlastitu inicijativu OI/1/2009/GG [17].

31. Inspekcija Ombudsmana otkrila je da kašnjenja u plaćanju mogu proizlaziti iz različitih uzroka i na financijskoj i na operativnoj razini: nerazumijevanje radnog postupka, nedostatak osoblja u financijskoj službi, zakašnjelo podnošenje tehničke procjene od strane vanjskog stručnjaka ili odgođeno odobrenje dokumentacije za plaćanje na operativnoj razini.

32. Tijekom inspekcije Ombudsman je utvrdio i da Komisija pomno prati svoje ključne pokazatelje uspješnosti u pogledu vremena plaćanja te da su uvedene mnoge dobre prakse, kao što su sustavna upotreba kontrolnih popisa za operativnu i financijsku provjeru, uspostava zajedničkog centra za potporu istraživačkim programima i stroža primjena rokova pri pribjegavanju vanjskoj tehničkoj provjeri. Kad je riječ o plaćanjima stručnjacima, koji čine veliku većinu zakašnjelih plaćanja u pogledu broja, Komisija je razvila nekoliko internetskih alata za stručnjake za podnošenje zahtjeva za plaćanje za koje Ombudsman smatra da će ubrzati postupak.

33. Ombudsmanica priznaje da je njezina inspekcija uključivala ograničen broj spisa i da nije trebala biti iscrpna. Osim toga, raznovrsnost situacija među službama Komisije može zahtijevati



različita rješenja. Međutim, usporedbom praksi u cijeloj Komisiji Ombudsman je utvrdio da ima prostora za poboljšanje u trima posebnim područjima:

(i) Daljnje jačanje suradnje među službama Komisije koje se bave operativnim dijelom projekata i usluga koje se bave financijskim aspektima. To pitanje, koje je već spomenuto u savjetovanju koje je Ombudsman pokrenuo 2010., postavljeno je tijekom inspekcije u Glavnoj upravi ECHO, koja je poduzela korake za poboljšanje situacije.

(II) Uvođenje krugova bez papira za obradu računa (neki od glavnih uprava koje posjećuje osoblje Ombudsmana i dalje se oslanjaju na papirne dokumente). Ombudsmanica razumije da se u tom području ostvaruje napredak jer je cijeli postupak podnošenja troškovnika i popratnih dokumenata elektronički u drugim glavnim upravama.

(III) Osiguravanje da se uvijek poštuje interni rok Komisije od sedam kalendarskih dana za registraciju računa, što je prvi korak u postupku plaćanja. To je pitanje posebno važno za GU DEVCO i utvrđeno je u internim izvješćima u kojima se analiziraju ključni pokazatelji uspješnosti GU-a.

34. Naposljetku, inspekcija je pokazala da fluktuacija osoblja unutar financijskih i operativnih jedinica može dovesti do kašnjenja u slučaju složenih projekata koji traju nekoliko godina. Ombudsmanica priznaje da ne postoji jednostavno ili kratkoročno rješenje za taj problem. Međutim, to je navedeno tijekom inspekcije Ombudsmana kao važno pitanje u cjelokupnom kontekstu, posebno u području istraživanja [18].

D. Upravljanje suspenzijama

35. Komisija je utvrdila 26,511 suspenzija [19] zahtjeva za plaćanje u 2015., od čega je 91 % bilo uzrokovano dokumentima koji nedostaju, ispravcima, zahtjevima za dodatnim informacijama ili potrebom za izmjenom ugovora. Prema godišnjim izvješćima o radu Komisije postotak suspendiranih plaćanja (po broju) u 2015. razlikovao se među glavnim upravama od manje od 5 % u 2015. do 35 % u slučaju GU-a za istraživanje i inovacije (RTD).

36. Ombudsmanica je svjesna činjenice da se suspenzijama nastoji izbjeći nepravilna ili pogrešna plaćanja te da su one temeljni alat za osiguravanje dobrog financijskog upravljanja. Obustava može pružiti i priliku osoblju Komisije da pruža savjete korisnicima. Međutim, suspenzije bi trebale biti ograničene na ono što je nužno s obzirom na to da, poput kašnjenja u plaćanju, duge suspenzije mogu imati štetne učinke na male organizacije s ograničenim novčanim tokom. Visok udio suspendiranih plaćanja u nekim glavnim upravama upućuje na to da, unatoč nastojanjima Komisije da poboljša svoje smjernice i pojednostavni svoje ugovore, korisnici i dalje nailaze na poteškoće u opravdavanju svojih zahtjeva za povrat troškova.

37. Ombudsmanica napominje da godišnja izvješća o radu Komisije, iako često analiziraju „neto vrijeme za plaćanje”, ne pružaju uvijek informacije o „bruto vremenu za plaćanje”, što uključuje razdoblja u kojima su plaćanja obustavljena [20]. Dok „neto vrijeme za plaćanje” mjeri



kako Komisija poštuje zakonske rokove, „bruto vrijeme za plaćanje” mjeri stvarno vrijeme koje korisnici moraju čekati prije primanja plaćanja. Objavljivanje više informacija o „bruto vremenu za plaćanje” poslužilo bi kao koristan pokazatelj za mjerenje nastojanja Komisije da dodatno pojednostavni dodjelu sredstava EU-a. Time bi se povećala i transparentnost u pogledu učinka mehanizama koje je Komisija uspostavila za provjeru zahtjeva za plaćanje [21]. Ombudsman stoga Komisiji daje odgovarajući prijedlog.

38. Naposljetku, Komisija je navela da je, među mjerama koje se provode za poboljšanje postupka plaćanja, pri analizi završnih izvješća podnesen „samo jedan (ako je potrebno) zahtjev za dodatnim informacijama”. Međutim, u jednom slučaju koji su pregledale službe Ombudsmana, međuplaćanju je prethodilo 13 uzastopnih zahtjeva za informacije poslanih korisniku u okviru uredske provjere, raspoređenih tijekom više od jedne godine s dugim razdobljima administrativne neaktivnosti. Iako podupire pravodobnu upotrebu suspenzija kao temeljnog alata za osiguravanje dobrog financijskog upravljanja i poštovanje rokova plaćanja, Ombudsman smatra da bi, na temelju načela dobre uprave, Komisija trebala pojačati napore kako bi ograničila broj uzastopnih zahtjeva koji se šalju korisnicima.

E. Plaćanje zatezних kamata

39. Po isteku rokova utvrđenih u Financijskoj uredbi vjerovnici, osim država članica, automatski imaju pravo na zatezne kamate [22]. U članku 111. stavku 4. Pravila za primjenu Financijske uredbe [23] navodi se sljedeće: „[i] *Jako su kamate izračunane u skladu s prvim podstavkom niže ili jednake 200 EUR, isplaćuju se vjerovniku samo na zahtjev podnesen u roku od dva mjeseca od primitka zakašnjelog plaćanja*”.

40. Ombudsmanica je pregledala spise u trima predmetima u kojima su 2014. isplaćene najviše zatezne kamate. Njezin je zaključak da nijedan od slučajeva nije bio posljedica nepravilnosti u postupanju jer je jedan bio potaknut sudskom odlukom, a druga dva zbog nedostatka odobrenih sredstava za plaćanje.

Zaključci

41. Ombudsmanica pozdravlja napredak postignut u smanjenju broja i vrijednosti zakašnjelih plaćanja u 2015., nakon vrhunca postignutog 2014. Priznaje da je manjak odobrenih sredstava za plaćanje u 2014. bio izvan kontrole Komisije. Posebno pozdravlja mjere koje je Komisija u tom kontekstu uvela kako bi dala prednost financijski nestabilnim korisnicima. Nadalje, priznaje da je rješavanje tog manjka odobrenih sredstava za plaćanje dovelo do dodatnog administrativnog rada za Komisiju. Osim tog iznimnog čimbenika, Ombudsman smatra da povećani prosjeci zakašnjelih plaćanja iz 2013., kako po broju tako i po vrijednosti, ne znače da se uspješnost Komisije pogoršala u apsolutnom smislu. Međutim, oni pokazuju da će Komisija morati pojačati svoje napore ako želi ispuniti strože zakonske rokove koji su na snazi od siječnja 2013.



42. Ombudsmanica je svjesna, s obzirom na rješavanje pritužbi pojedinačnih korisnika ili izvođača, da se neki MSP-ovi i manje nevladine organizacije teško nose s teretom ispunjavanja zahtjevnih zahtjeva Komisije u pogledu financijskog izvješćivanja. Postoji rizik da će se manji subjekti obeshrabriti od sudjelovanja u projektima koji se financiraju sredstvima EU-a samo zbog rizika da će Komisija snositi troškove. Iako uvažava potrebu Komisije da se zaštiti od bilo kakve zlouporabe sredstava EU-a, ombudsmanica smatra da postoji mogućnost da Komisija dodatno prilagodi svoje zahtjeve u slučaju manjih subjekata. Zapravo bi Komisiji moglo biti korisno da dobije vanjske savjete o tome kako bi mogla prilagoditi svoje zahtjeve kako bi se bolje olakšale potrebe manjih gospodarskih subjekata.

43. Ombudsman stoga zaključuje ovu istragu i Komisiji iznosi sljedeće prijedloge [24] :

1. Komisija bi trebala nastaviti ulagati napore kako bi:

- ubrzati registraciju računa, što je prvi korak u postupku plaćanja;
- bolja koordinacija financijskih i operativnih provjera;
- daljnji razvoj podnesaka bez papira i krugova bez papira;
- istražiti koje su daljnje prilagodbe moguće kako bi se zadovoljile potrebe manjih operatera;
- osigurati da je broj uzastopnih zahtjeva za pojašnjenje koji se šalju korisnicima ograničen na ono što je nužno; i
- upravljanje mobilnošću osoblja kako bi se negativne posljedice prekomjerne fluktuacije osoblja svele na najmanju moguću mjeru.

2. Komisija bi u svojim godišnjim izvješćima o radu trebala objaviti više informacija o svojem bruto vremenu plaćanja.

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 19.12.2016.

[1] Vidjeti, na primjer, Ekonomski dokument Komisije 531 „The Economic Impact of Late Payments”, rujan 2014.

[2] Direktiva 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, SL 2011., L 48, str. 1. Ova je Direktiva upućena državama članicama EU-a, ali ombudsmanica smatra da bi Komisija, koja je pripremila prijedlog, trebala poslužiti kao primjer.



[3] U slučaju programa pod izravnim upravljanjem Komisija je zadužena za sve zadaće izvršenja proračuna. U slučaju programa pod neizravnim upravljanjem, Komisija povjerava izvršenje proračuna partnerskim zemljama, javnim razvojnim agencijama ili međunarodnim organizacijama. U slučaju programa u okviru podijeljenog upravljanja Komisija delegira provedbene zadaće državama članicama EU-a.

[4] Vidjeti upite OI/5/99/(IJH)GG, zaključene 16. veljače 2001.; OI/5/2007/GG, zatvoreno 20. lipnja 2008.; OI/1/2009/GG, zatvoreno 8. veljače 2001.; i OI/2/2013/EIS, zatvoren 17. prosinca 2013.

[5] Pregledani spisi odnosili su se na tri slučaja s najduljim kašnjenjima u plaćanju nejavnim primateljima 2014., tri slučaja u kojima je najveći iznos kamata isplaćen privatnim primateljima, tri slučaja s najvećim brojem uzastopnih suspenzija, tri slučaja u vezi sa zakašnjelim plaćanjima MSP-ovima i četiri slučaja koja je Komisija smatrala primjerom.

[6] Kako bi se ti podaci smjestili u širi kontekst, dodani su podacima prikupljenima tijekom prethodnih istraga Europskog ombudsmana kad god je to moguće. Izvorne tablice koje je dostavila Komisija dostupne su na internetskim stranicama Ombudsmana na sljedećoj adresi: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/68950/html.bookmark> [Poveznica]

[7] Prosječan broj dana potrebnih za plaćanje, ne uzimajući u obzir bilo kakve suspenzije.

[8] Članak 106. stavak 5. Uredbe Komisije (EZ, EURATOM) br. 2342/2002 od 23. prosinca 2002. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 357, str. 1.) (SL, posebno izdanje na [Poveznica] hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 1., str. 120.)

[9] Uredba 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća 1605/2002, SL 2012., L 298, str. 1.

[10] Proračun EU-a sastoji se od „odobrenih sredstava za preuzimanje obveza” i „odobrenih sredstava za plaćanje”. Odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza pokrivaju se ukupni troškovi pravnih obveza (ugovori, sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava itd.) koje Komisija može potpisati u financijskoj godini. Odobrenim sredstvima za plaćanje pokrivaju se iznosi dospjeli u tekućoj godini koji proizlaze iz pravnih obveza potpisanih iste godine ili ranije.

[11] Članak 106. Uredbe 2342/2002.

[12] Komisija je 14. rujna 2016. predstavila prijedlog nove Financijske uredbe. Međutim, odredbe o rokovima za plaćanje i plaćanje zateznih kamata uglavnom ostaju nepromijenjene.

[13] Na primjer, vidjeti: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-550_en.htm



[14] Nadalje, 19. svibnja 2015., nakon prijedloga Komisije, Europski parlament, Vijeće i Komisija postigli su dogovor o „zajedničkoj izjavi o planu plaćanja za razdoblje 2015. – 2016.“.

[15] Za jedinične troškove nadoknada se izračunava na temelju isporučene količine pomnožene s jediničnim troškom. Paušalni iznosi fiksni su iznos koji se nadoknađuje kada su ispunjeni uvjeti sporazuma o aktivnostima ili rezultatima.

[16] Kako je predviđeno člankom 111. stavkom 5. Pravila za primjenu Financijske uredbe, službe Komisije objavljuju informacije o usklađenosti s rokovima za plaćanje u svojem godišnjem izvješću o radu i u sažetku podnesenom Europskom parlamentu i Vijeću. Vidjeti godišnja izvješća o radu za 2015. (tablica 6. u Prilogu 3.):
http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/mplans2015_en.htm

[17] <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/10076/html.bookmark>

[18] U jednom nadziranom slučaju Ombudsman je utvrdio da su četiri uzastopna projektna službenika bila zadužena za praćenje projekta između 1. siječnja 2011. i 30. lipnja 2014., što u prosjeku iznosi manje od jedne godine po službeniku.

[19] U skladu s člankom 92. stavkom 2. Financijske uredbe, službe Komisije imaju pravo suspendirati rok za plaćanje ako iznos zahtjeva za plaćanje nije dospio ili ako nisu dostavljeni odgovarajući popratni dokumenti.

[20] „bruto vrijeme za plaćanje“ pojavljuje se u samo nekoliko godišnjih izvješća o radu glavnih uprava i izvršnih agencija, uglavnom u području istraživanja.

[21] Opsežne prethodne provjere zahtjeva za plaćanje doista mogu smanjiti broj pogrešaka, ali će vjerojatno povećati i vrijeme bruto plaćanja. Naprotiv, selektivne kontrole vjerojatno će skratiti vrijeme bruto plaćanja, ali mogu dovesti do većeg broja pogrešnih plaćanja.

[22] Cilj zateznih kamata je dvojak. Prvo, njezin je cilj nadoknaditi ugovaratelju/korisniku troškove nastale zbog zakašnjelog plaćanja (na primjer, ako je u međuvremenu pretrpio smanjeni novčani tok ili je u međuvremenu trebao pozajmiti novac). S druge strane, riječ je o proračunskoj sankciji koja se primjenjuje na instituciju zaduženu za zakašnjelo plaćanje, koja služi kao poticaj za pravodobno plaćanje.

[23] Delegirana uredba Komisije br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, SL 2012., L 362, str. 1.

[24] S obzirom na razlike u uspješnosti diljem Komisije, Ombudsman uviđa da neki od tih prijedloga možda nisu relevantni za neke glavne uprave Komisije.