



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 15.6.2005
KOM(2005) 252 končno

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU IN
EVROPSKEMU RAČUNSKEMU SODIŠČU**

o časovnem načrtu za integriran okvir notranje kontrole

A. RAZLOGI ZA UKREPANJE

Novembra 2004 je Računsko sodišče objavilo svoje letno poročilo za finančno leto 2003. Že desetič je Računsko sodišče predstavilo letno izjavo o zanesljivosti (oz. DAS), ki je bila večinoma pozitivna glede zanesljivosti računov, obveznosti in lastnih sredstev, vendar je hkrati opozorila, da razen za upravne odhodke ni sprejemljivega zagotovila za pozitivno mnenje za plačila iz vseh delov splošnega proračuna Evropske unije¹.

Obstoječe razmere ne morejo ostati takšne, kot so. Davkoplačevalcem morajo biti na voljo sprejemljiva zagotovila, da so sredstva Evropske unije upravljana na zakonit in pravilen način. To še poudarja dejstvo, da sta Parlament in Svet že večkrat izrazila razočaranje nad tem, da Sodišče ne more dati pozitivne izjave o zanesljivosti – nazadnje je bilo to pred kratkim, v zvezi s postopkom razrešnice za leto 2003. Obe instituciji sta pozvali Komisijo, naj ukrepa za razrešitev tega položaja. Zato si je Barrosova Komisija zadala kot strateški cilj prizadevanje za pozitivno izjavo o zanesljivosti s strani Evropskega računskega sodišča². Ta proces seveda pomeni obnovljeno prizadevanje Komisije na številnih področjih. Čeprav po Pogodbi Komisija nosi izključno odgovornost za izvrševanje proračuna, v resnici v okviru deljenega upravljanja države članice upravljajo štiri petine proračunskih sredstev, zato je bistvenega pomena, da v pobudi aktivno sodelujejo.

Doseganje pozitivne DAS je zelo ambiciozen cilj in ne moremo pričakovati, da bo uresničen v enem letu. V resnici Računsko sodišče ne more izdati pozitivne DAS, če nima sprejemljivega zagotovila, da so **transakcije prav do stopnje posameznega upravičenca**, tj. izplačila državam članic končnim upravičencem, kot so kmetje, študenti, podjetje in v nekaterih primerih javni organi, zakonite in pravilne. Zato morajo nadzorni sistemi in kontrole zagotoviti sprejemljivo zagotovilo, da je tveganje napake na tej stopnji primerno obvladano, ter morajo vključevati tudi ustrezno stopnjo kontrol na kraju samem v prostorih prosilca.

V svojem mnenju št. 2/2004³ o uspešnem in učinkovitem okviru kontrole je Računsko sodišče, ob priznavanju, da že obstajajo številni potrebni elementi in da je bil pred kratkim narejen pomemben napredek pri izboljšanju sistemov, kritično ocenilo nekatere vidike sedanjih okvirov kontrole na različnih področjih proračuna v naslednjih smislih:

Nejasni in nedosledni cilji

- Ni jasno vzpostavljene strategije kontrole, ki bi vodila k splošnim ali posebnim ciljem za različne sisteme.

¹ V letno poročilo za leto 2003 je Računsko sodišče vneslo en pridržek v zvezi s postavko „razni dolžniki“ glede zanesljivosti računov. Mnenja je, da so transakcije, povezane z računi, zakonite in pravilne glede prihodkov, obveznosti in upravnih odhodkov. Podalo je izjavo s pridržkom glede transakcij, povezanih z računi, v zvezi s kmetijstvom, strukturnimi ukrepi, notranjimi politikami, zunanjimi ukrepi in predpristopno pomočjo.

² Prim. Sporočilo Komisije Strateški cilji 2005–2009, Evropa 2010: Partnerstvo za evropsko obnovo, blaginjo, solidarnost in varnost - COM(2005)12 z dne 26.1.2005.

³ Mnenje št. 2/2004 Računskega sodišča Evropskih skupnosti o modelu „enotne revizije“ (in predlogu za okvir notranje kontrole Skupnosti) - UL C 107, 30.4.2004.

Pomanjkanje usklajevanja

- Za kontrolne organe ni uradnih zahtev za usklajevanje načrtovanja kontrol ali upoštevanje kontrol, ki so jih izvedli drugi.
- Podatki iz držav članic o rezultatih kontrol so včasih neustrezni ali nedosledni.

Nobenih podatkov o stroških in koristih

- Na področjih deljenega upravljanja je večina stroškov izvajanja kontrol na ramenih držav članic/držav upravičenk, medtem ko se koristi pripišejo v dobro proračuna EU. Zato so države članice/države upravičenke le malo motivirane za zagotavljanje zadostnih virov za nadzor sredstev EU.
- Trenutno ni na voljo nobenih podatkov o stroških kontrol v breme držav članic ali Komisije ali o koristih, ki jih kontrole prinašajo.

Nedosledna uporaba

- Naključne kontrole in kontrole na osnovi tveganj imajo zelo različne in medsebojno izključujoče cilje. Kadar pravila ne določajo dovolj natančno pristopa, ki naj bi bil uporabljen, je rezultat zmeda in zmanjšana uspešnost.
- Kontrolni postopki so tako v Komisiji kot v državah članicah zelo decentralizirani. V praksi ni vedno doslednosti pri pristopu, obsegu, času, sledenju itd. Posledično obstajajo pri kakovosti kontrol razlike.
- Neodvisni revizorji niso obvezni na vseh proračunskih področjih in, kjer so, je njihov mandat za revizijo včasih neustrezen in za izbiro revizorjev ni vedno na voljo standardnih postopkov.
- Možnost kazni za nepravilne zahtevke obstaja samo v kmetijskih in notranjih politikah.

Te točke ne veljajo za vsa proračunska področja in jih je treba v nekaterih primerih podrobneje pojasniti.

Računsko sodišče je prav tako ponudilo nasvete o delih, za katere meni, da so nujni za uspešen in učinkovit okvir kontrole, v katerem bi Komisija, razen za neposredno upravljanje odhodke, imela v glavnem vlogo nadzornika, in bi postala preverjanja na kraju samem s centralizirane ravni Skupnosti manj nujna:

- „skupna načela in standardi ... [morajo] biti uporabljeni na vseh ravneh uprave institucij in držav članic“ (odstavek 57);
- notranje kontrole morajo „zagotoviti sprejemljivo“ (ne absolutno) „zagotovilo o zakonitosti in pravilnosti transakcij ter skladnosti z načeli gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti“ (odstavek 57);
- „stroški kontrol morajo biti sorazmerni s koristmi, ki jih prinašajo v denarnem in političnem smislu“ (odstavek 57);
- „sistem mora temeljiti na logični verižni strukturi, pri kateri se kontrole izvajajo, zabeležijo in poročajo v skladu s skupnim standardom, kar vsem udeležencem omogoča, da se lahko zanesejo nanj“ (odstavek 57).

Komisija se široko strinja s priporočili Računskega sodišča in je resnično v tem smislu izvedla izboljšave. Strinja se, da je za pridobitev „pozitivne“ izjave o zanesljivosti treba Računskemu sodišču dokazati, da so vpeljeni nadzorni sistemi in kontrole, ki tveganje nepravilnosti ohranjajo v razumnih mejah. Če je možno dokazati, da je okvir kontrole, ki ga priporoča, v resnici že vpeljan in uspešno deluje, to Računskemu sodišču zagotavlja osnovo za zaželeno izjavo.

Večina držav članic je izrazila svojo odprtost za predloge Računskega sodišča za integriran okvir kontrole in model enotne revizije.

V svojem priporočilu za razrešitev za leto 2003 je Svet dejal, da „deli razmišljanje Računskega sodišča v zvezi z nadaljnjim izboljševanjem zasnove sistemov kontrol z vzpostavljanjem jasnih in doslednih ciljev in odgovornosti. V tem okviru Svet z velikim zanimanjem proučuje predlog Računskega sodišča za razvoj okvira notranje kontrole Skupnosti, kot ga je to predstavilo v svojem mnenju o modelu enotne revizije.“ Mnenja je, „da praviloma noben sektor ne bi smel biti izključen iz tega pristopa in poziva Komisijo naj, kjer je to primerno, prevzame ustrezno pobudo. V tem okviru Svet poudarja pomembnost uporabe in, kjer je to ustrezno, razvoja skupnih standardov za finančni nadzor in notranjo revizijo.“

Evropski parlament je svojo politično analizo te zadeve podal v uvodnih izjavah 15 do 18 svoje resolucije o razrešnici za leto 2003 ter v uvodni izjavi 75 pozval Svet, naj v sodelovanju s Parlamentom in Komisijo da prednost oblikovanju obsežnega področja revizije in kontrole ter da tej nalogi potrební politični zagon.

Komisija se široko strinja s priporočili Parlamenta in Sveta. Oprla se bo na dosežke svoje upravne reforme za dopolnitev integriranega okvira kontrole.

B. UKREPI, ZAHTEVANI OD KOMISIJE

Komisija išče neskladnosti, ki po njenem mnenju obstajajo med obstoječim okvirom kontrole za vsako področje proračunskih odhodkov in splošnimi načeli, ki jih je določilo Računsko sodišče v svojem mnenju št. 2/2004, s posebnim poudarkom na kontrolah, ki omejujejo tveganja v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij, povezanih z računi. Nato bo predlagala ukrepe, ki so potrebni za obravnavo vsake pomanjkljivosti, in časovno razporeditev za izvedbo teh ukrepov, ter se o tem pogovorila z Računskim sodiščem, Svetom in Parlamentom.

Ukrepi bodo po eni stran vsebovali prepoznavanje šibkosti v obstoječi zakonodaji in predvidene izboljšave ter po drugi strani ukrepe, potrebne za uvedbo ustreznega okvira kontrole znotraj obstoječe zakonodaje. Prav tako bo vseboval oceno skladnosti ureditvenega okvira s priporočili Računskega sodišča za obdobje 2007–2013.

Komisija bo najprej pod svojo streho ugotovila potrebne izboljšave okvira kontrole za **upravljanje proračuna in sredstev iz centralnega upravljanja**, kadar ta ne izpolnjuje ciljev, ki jih je postavilo Računsko sodišče. Med drugim so za odpravo pomanjkljivosti potrebni naslednji ukrepi:

- Zagotoviti je treba, da so letna poročila generalnih direktorjev o dejavnosti jasna osnova za zagotovilo o transakcijah, povezanih z računi, da jih spremljajo ustrezni

kazalniki, da izjava o zanesljivosti pokriva tisti del računov, za katere so odgovorni generalni direktorji, in da količinsko ovrednoti, kolikor se to le da, učinek katerih koli rezerv.

- Zagotoviti je treba, da računovodja parafira zaključni račun Komisije in tako potrdi, da je opravil(a) preverjanja, ki so se mu (ji) zdela potrebna, in da je bil zaključni račun pripravljen v skladu z računovodskimi pravili, metodami in sistemi, vzpostavljenimi pod njegovo (njeno) odgovornostjo za račune Komisije, da je naredil(a) popravke, ki so bili potrebni za resnično in pošteno predstavitev zaključnega računa v skladu s členom 136 finančne uredbe in da je zaključni račun torej zanesljiv. V tem smislu je bila predlagana sprememba člena 61 finančne uredbe v okviru pregleda te uredbe, ki je bil sprejet 3. maja 2005.
- Vloga direktorjev za upravljanje z viri v GD mora biti jasna, zlasti glede njihove naloge kot podpora za generalne direktorje pri vsakodnevem finančnem upravljanju in vprašanjih kontrole ter glede letnih poročil o dejavnosti in pripadajoči izjavi o zanesljivosti.
- Poročila Komisije o sledenju morajo biti obsežnejša, da Računsko sodišče lahko presodi, kateri koraki so bili izpeljani za uresničitev njegovih prejšnjih priporočil.
- Vloga letnega zbirnega poročila pri ocenjevanju upravljanja v Komisiji mora biti okrepljena, saj ta popisuje stanje v službah in opisuje glavne probleme z več področij.
- Treba je raziskati možnosti za poenostavitev upravljanja sredstev ES in zagotoviti, da so zahteve kontrole sorazmerne s tveganji.
- Treba je uvesti skupno metodologijo za ocenjevanje tveganja, zlasti za zagotavljanje obvladovanja tveganja napake pri transakcijah, povezanih z računi.
- Zadevnim službam je treba za vsako od njihovih kategorij odhodkov zagotoviti smernice za strategije kontrol na kraju samem, v katerih je natančno določena metodologija za ocenjevanje nadzornih sistemov in kontrol, določanje velikosti vzorca, tehnike vzorčenja, ocenjevanje učinka napak na proračun ES in stopnjo sprejemljivega tveganja.
- Opisati je treba kategorije napak, določiti stopnjo napake pri kontrolah na kraju samem na osnovi reprezentativnega vzorca in o tem poročati v letnih poročilih o dejavnosti skupaj s korektivnimi ukrepi, ki so že bili izvedeni in/ali so načrtovani.
- Zagotoviti je treba, da so viri, dodeljeni predhodnim in naknadnim kontrolam, zadostni za doseganje ustreznega ravnovesja med stroški in koristmi kontrol.

Če Komisija prenese pooblastila za izvajanje programa Skupnosti ali projekta, upravljanega na centralizirani osnovi, na izvajalsko agencijo, ta lahko zaposli osebje v potrebnem številu in s spretnostmi, ki so potrebne za zagotavljanje ustreznih kontrol. Ta agencije imajo zahteve notranje kontrole, ki so enake tistim v veljavi za Komisijo, kar Komisiji omogoča izvajanje popolnega nadzora. Lahko so deležne neodvisne letne revizije.

Za izvrševanje tega akcijskega načrta ni potrebna nova zakonodaja, vendar so bile predlagane prilagoditve obstoječih določb finančne uredbe in izvedbenih določb, kar bi lahko pomagalo pobudam Komisije na tem področju. Treba je tudi prilagoditi nekatere sektorske uredbe. Pri oblikovanju novih politik je treba stopnjo tveganja, ki je sprejemljiva med njihovo izvedbo, določiti in uskladiti z zakonodajnim organom.

Poleg tega bo Komisija sodelovala z državami članicami za izboljšanje kontrol nad **sredstvi pod deljenim upravljanjem**. Zaveda se svoje odgovornosti za izvrševanje proračuna, kot določeno v členu 274 Pogodbe: „*Komisija izvršuje proračun [...] na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja. Države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja.*“

Glede na delež proračuna, ki spada pod deljeno upravljanje, Komisija ne more doseči pozitivne DAS, če države članice – ob izpolnjevanju svojih dolžnosti iz členov 274 in 280 Pogodbe – ne zagotovijo Komisiji sprejemljivega zagotovila za transakcije, ki jih izvajajo. Obstajati morajo jasne določbe, ki opisujejo, kako se to zagotovi izvrši. Predlagani okvir kontrole mora omogočati pobude in, kjer je to potrebno, prisilne ukrepe.

Med drugim so za odpravo odkritih pomanjkljivosti potrebni naslednji ukrepi:

- Nadaljevati je treba s prizadevanji Komisije za poenostavitev shem pomoči, ki so financirane iz Jamstvenega oddelka EKUJS, ter prizadevanji za izboljšanje določb o kontrolah na primarni ravni za tržne ukrepe zunaj področja uporabe integriranega upravnega in nadzornega sistema (IACS) in geografskih informacijskih sistemov (GIS).
- Treba je preveriti ureditveni okvir, predlagan za obdobje 2007–2013, in ga po potrebi prilagoditi, da bo vključeval določbe, ki so z ozirom na ocene pomanjkljivosti potrebne za dopolnitev integriranega okvira kontrole, ob upoštevanju stališča Računskega sodišča in določb, ki jih je zahteval Parlament⁴ (letne revizije vseh plačilnih organov, predhodne izjave o razkritju⁵ in naknadne izjave o zanesljivosti na ravni držav članic, dostop do poročil revizorjev in nadzornih organov, sankcije za prosilce, ki so sorazmerne toda odvrčilne, ter poročanje o stopnji napake pri sredstvih ES in o sistemskih pomanjkljivostih).
- Treba je izboljšati ureditve sodelovanja v skladu s pristopom „enotne revizije“ in dopolniti obstoječe smernice o skupnih načelih in standardih metod revizije, ključnih kontrol in strategij za kontrole na kraju samem, hkrati pa tudi presoditi nadzorne sisteme in kontrole, določanje velikosti vzorca, tehnike vzorčenja in ocenjevanje učinka napak na proračun ES.
- Oktobra 2005 je treba predložiti začetno poročilo, ki obravnava časovni načrt za protokol, sklenjen z državami članicami, v katerem bo organ upravljanja

⁴ V kmetijskem sektorju na primer je Svet že sprejel naknadno izjavo o zanesljivosti s strani vodij plačilnih agencij držav članic v okviru svojega strinjanja o novi osnovni uredbi o financiranju skupne kmetijske politike.

⁵ V skladu s to uredbo vsako leto organ upravljanja vsake države članice (npr. ministrstvo za finance) izjavi, da so vpeljeni pravilni sistemi kontrol.

(Parlament predlaga finančnega ministra) pred izplačilom vsako leto podal izjavo o obstoju primernih sistemov kontrol, ki so zmožni zagotavljati ustrezno zagotovilo za odgovornost Komisije.

Če država članica ne uspe ustrezno izpolniti svojih nalog v zvezi z obvladovanjem tveganja napake, Komisija zaščiti proračun EU s strogo uporabo obstoječih določb o ustavitvi plačil in finančnih popravkih.

Ko bo dogovorjena osnova za integrirani okvir kontrole, bo Komisija z državami članicami preverila, do kakšne mere je **model „enotne revizije“**⁶ primeren za povečanje učinkovitosti dejavnosti revizije.

Tudi za sredstva, ki spadajo pod **posredno centralizirano upravljanje, decentralizirano upravljanje ali skupno upravljanje**, bo Komisija vpeljala načela, določena zgoraj, vendar ustrezno prilagojena za vsake okoliščine. Njeni ukrepi bodo vključevali zlasti:

- Zahteve po predhodnih izjavah o razkritju in letnih naknadnih izjavah o zanesljivosti na ravni držav članic za sredstva, ki jih upravljajo nacionalne agencije.
- Povečanje nadzora in kontrol nad posredniškimi organi, kjer je to potrebno.

Večina nepravilnosti, ki jih je mogoče najti v transakcijah, povezanih z računi, je posledica napake in ne goljufije. V tesnem sodelovanju z OLAF bo pripravljena jasna ločnica.

C. UKREPI, ZAHTEVANI OD DRŽAV ČLANIC

V svojem poročilu o razrešnici za leto 2003 Evropski parlament odločno poziva k pregledu sistemov finančnega nadzora držav članic in k odpravi pomanjkljivosti. Kot zagotovilo, da države članice ukrepajo glede pomanjkljivosti v svojem upravljanju sredstev EU, resolucija Parlamenta o razrešnici za leto 2003 (t.i. Wynnovo poročilo) predlaga, da organ upravljanja vsake države članice (npr. ministrstvo za finance) vsako leto izjavi, da obstajajo primerni sistemi kontrole. Resolucija tudi poziva Komisijo, naj z državami članicami pripravi poročilo o protokolu o tem vprašanju. Parlament je prepričan, da tega problema centralne kontrole Komisije ne morejo rešiti same. Zato je treba države članice spodbuditi, naj upravljajo sredstva EU, „kot bi bila njihova lastna“.

Trenutno obstaja le malo znamenj, da bi moral biti obseg kontrol, določenih v obstoječih uredbah, povečan, čeprav ta možnost ni izključena. Predvsem se od držav članic zahteva, da zagotovijo obstoj okvira kontrol, ki ga zahteva obstoječa zakonodaja Skupnosti, da ima na voljo ustrezne vire in da je učinkovit pri omejevanju tveganja napake pri transakcijah, povezanih z računi.

Zaradi pritiska finančnih popravkov so bile večinoma že uvedene kontrole, ki jih od držav članic zahteva Jamstveni oddelek EKUJS, vendar so potrebne nadaljnje izboljšave, na primer

⁶ Sistem kontrole na osnovi učinkovite verižne strukture s skupnimi standardi, pri katerem vsaka stopnja upošteva delo drugih. Glej točko 39 mnenja Računskega sodišča št. 2/2004.

pri IACS v Grčiji ter naknadnih kontrolah in medsebojni pomoči med carinskimi službami v skladu z Uredbo (EGS) št. 4045/89.

Zlasti pri strukturnih skladih morajo države članice še dokazati, da so vpeljene kontrole uspešne pri omejevanju tveganja napake. Zaradi različnosti projektov in shem pomoči, ki so upravičeni do financiranja, ter različnosti zadevnih izvršilnih organov, zakonodaja Skupnosti in smernice Komisije ne morejo postaviti natančnih pravil za nadzor in kontrole. Države članice morajo za vse programe zagotoviti, da so obstoječe uredbe popolnoma upoštevane:

- Primarne kontrole (preverjanje resničnosti opravljenih storitev in navedenih izdatkov) morajo biti temeljite ali pa zadostne glede na stroške in koristi kontrol⁷.
- Izvedena mora biti ustrezna analiza tveganja.
- Stopnja napake v preverjenih vzorcih mora biti ocenjena in sporočena.
- Uporabiti je treba sorazmerne toda odvračilne sankcije za resne nepravilnosti.
- Izvršilni organ in organ upravljanja morata ustrezno nadzorovati primarne kontrole.
- Kadar je potrebno, je treba izvesti popravne ukrepe.
- Plačilni organ mora imeti sredstva in vire za pridobitev potrebnega zagotovila, da potrdi zneske, ki se zahtevajo od Komisije.

Ob tem morajo države članice upoštevati zgoraj omenjene smernice Komisije ter zagotoviti, da so kontrole različnih programov pomoči dosledne in da izpolnjujejo zahtevane standarde.

Kontrole na ravni države članice⁸ morajo biti uspešno izvedene v celotnem programskem obdobju strukturnih skladov. „Pogodba o zaupanju“, ki jo predlaga Komisija, uvaja strategijo revizije za kontrole, ki jih zahtevajo uredbe, skupaj z letnim poročanjem o njihovem napredku in uradnim zaključkom o delovanju sistema. Od držav članic se pričakuje, da od tekočega programskega obdobja dalje svoje kontrolne enote prepričajo, da to strategijo revizije uporabijo in ustrezno poročajo o njeni izvedbi.

Države članice morajo zagotoviti, da se resne pomanjkljivosti nadzornih sistemov in kontrol ter stopnje napake z vsake stopnje okvira kontrol odkrijejo in o njih poročajo glede na njihov učinek na sredstva Skupnosti ter da so izvedeni ustrezni popravni ukrepi, kadar so ti utemeljeni z analizo stroškov in koristi.

Da bi Komisija in posledično Računsko sodišče od držav članic pridobila zagotovilo o kontrolah sredstev iz deljenega upravljanja, izvedenih v celotnem proračunskem letu od leta 2006 dalje, morajo države članice storiti sledeče:

- Zagotoviti letne predhodne izjave o razkritju in naknadne izjave o zanesljivosti na najvišji ravni države članice (Parlament predlaga ministra za finance).

⁷

Člen 4 Uredbe (ES) št. 438/2001.

⁸

Člena 10 in 15 Uredbe (ES) št. 438/2001.

- Te izjave morajo s podobnimi letnimi izjavami podpreti vsi odgovorni organi na operativni ravni (npr. plačilna agencija, plačilni organ in organ upravljanja) in jih potrditi z mnenji neodvisnih revizorjev.
- Od vrhovne revizijske institucije ali organa, ki na ravni države članice izdaja revizijsko jamstvo, zahtevati, da preverja okvir kontrole sredstev ES in poroča o pomanjkljivosti njegove zasnove in delovanja v praksi.
- Od vrhovne revizijske institucije ali drugih neodvisnih revizijskih organov zahtevati, da revidirajo naknadne izjave o zanesljivosti in nacionalnim parlamentom poročajo o rezultatih.

Od držav članic je treba zahtevati, da prevzamejo odgovornost za nadzor nad nacionalnimi agencijami in uvedejo podobne ukrepe v primerih, ko so sredstva pod posrednim centraliziranim upravljanjem.

Poleg tega drži, da obstoječi časovni okvir za postopek razrešitve Svetu ne omogoča dovolj časa za obravnavo izsledkov in priporočil Računskega sodišča ter temeljitega odgovora. Podobno je obstoječe poročilo Komisije o odgovorih držav članic⁹ deležno le kratke pozornosti v Svetu in ima omejeno vlogo pri postopku razrešnice ali pri sledenju priporočil. Zato po posvetu z vsemi vpletenimi institucijami Komisija zagovarja spremembo člena 145 finančne uredbe v smislu podaljšanja roka za odločbo o razrešnici, kot je to predlagal Parlament¹⁰. Podaljšanje roka za postopek razrešnice bi olajšal močnejše sodelovanje Sveta in držav članic pri postopku, kar je ključni cilj časovnega načrta za integrirani okvir kontrole.

Od držav članic bo tudi zahtevano, da izrazijo svoje mnenje glede drugih vprašanj, ki jih postavi Računsko sodišče in Evropski parlament:

- stopnja, do katere so lahko določeni stroški kontrol sredstev ES in ali naj bi šli ti stroški v breme proračuna ES;
- možnosti za vpeljavo pristopa „enotne revizije“, kar pomeni prevzem skupnih načel in standardov, usklajevanje delovnih programov in dostop vsakega kontrolnega organa do rezultatov dela drugih;
- možnost za okrepitev vloge nacionalnih vrhovnih revizijskih institucij s pomočjo bolj sistematične izmenjave nacionalnih revizijskih poročil o uporabi sredstev EU z Evropskim računskim sodiščem.

D. VLOGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Metodologijo DAS je v zadnjih letih razvilo Računsko sodišče. Zdaj vsebuje štiri elemente: 1) pregled nadzornih sistemov in kontrol, 2) pregled vzorcev transakcij, 3) analizo letnih poročil o dejavnosti in izjav generalnih direktorjev, 4) pregled dela drugih revizorjev, kjer je to

⁹ Člen 143(6) finančne uredbe zahteva, da Komisija do 15. februarja v letu po objavi letnega poročila Računskega sodišča pošlje Računskemu sodišču, Svetu in Evropskemu parlamentu povzetek odgovorov držav članic na ugotovitve poročila.

¹⁰ Vprašanja, ki jih je ob tem treba obravnavati, so konflikt z datumom volilnih kampanj za Parlament in vpliv kasnejše odločbe o razrešnici na nadaljnji postopek razrešnice.

potrebno. Komisija in tudi Parlament in Svet so podprli ta razvoj. Komisija je upoštevala, da je Računsko sodišče v svojem delovnem programu za leto 2005 dejalo, da si bo prizadevalo „razvijati metodologijo DAS v okviru novih parametrov“ z namenom „vedno bolj [izpolnjevati] potrebe uporabnikov DAS“.

Ob koncu srečanja med Komisijo in Računskim sodiščem 16. marca 2005 je Hubert Weber, predsednik Računskega sodišča, dejal: „Cilj Računskega sodišča je, da kar se da zveča vpliv in učinkovitost svojega revizijskega dela s pristopom, ki daje poudarek izboljšanju rezultatov in ne iskanju napak. Da bi Komisiji pomagalo pri njeni nalogi nadaljnjega izboljšanja nadzornih sistemov in kontrol proračuna EU na vseh ravneh, bo Sodišče prednostno razvijalo svoj pristop DAS. To bo Sodišču omogočilo, da še bolje meri napredek in bolj natančno pokaže, kje je potrebno izboljšanje.“

To sporočilo predstavlja predvidene ukrepe za vzpostavitev integriranega okvira kontrole. V posebnem delovnem dokumentu bodo predstavljeni vzpostavljeni okvir kontrole v letu 2004 in ukrepi za katere Komisija meni, da so potrebni za doseganje ciljev iz mnenja Računskega sodišča št. 2/2004, skupaj s tistimi ukrepi, ki so že bili predlagani za obdobje 2007–2013.

E. ZAKLJUČEK IN PREDLOGI

Čeprav si vse institucije želijo, da bi bila za izvrševanje proračuna podeljena pozitivna DAS, so Komisija in države članice tiste, ki morajo skupaj zagotoviti, da bo Računsko sodišče pri reviziji lahko dejansko našlo dokaze napredka k ustreznemu obvladovanju tveganja napake. To se ne bo zgodilo kar čez noč in ne moremo pričakovati, da se bo DAS spremenila iz negativne v pozitivno v enem letu. Vendar bi že nekoliko bolj pozitivna DAS bolj uspešno pomagala Komisiji in državam članicam pri postopnem napredku k pozitivni DAS.

Komisija je realistična ter sprejema nadaljnje kritično spremljanje pripravljalnega dela s strani Računskega sodišča in njegove nasvete v vlogi neodvisnega opazovalca.

S tem sporočilom želi Komisija spodbuditi proces, ki naj bi do novembra 2005 pripeljal k sporazumu med Komisijo, Parlamentom (v vlogi organa, ki podeli razrešnico) in Svetom o tem, kako se lahko izboljša obstoječi okvir notranje kontrole, kar bi Komisiji omogočilo, da Računskemu sodišču zagotovi sprejemljivo zagotovilo o zakonitosti in pravilnosti transakcij. Nadaljnji pregled časovne razporeditve za časovni načrt je na voljo v prilogi.

Predlagano je, naj Komisija upošteva priporočila organa, odgovornega za razrešnico, in svojim službam naroči, naj:

- odkrijejo pomanjkljivosti v okviru kontrole in predlagajo načrte aktivnosti za njegovo dopolnitev, na podlagi katerih lahko Računsko sodišče izda želeno izjavo;
- z ustreznimi odbori Sveta opravijo razprave in oktobra 2005 predstavijo začetno poročilo s predlogom osnove za sporazum z državami članicami o integriranem okviru notranje kontrole;
- preverijo ureditveni okvir, predlagan za obdobje 2007–2013 in, če je to potrebno, predlagajo prilagoditve za vključitev določb, ki so ob upoštevanju ocene pomanjkljivosti potrebne za dopolnitev integriranega okvira notranje kontrole.

Hkrati naj bi predsedstvo Sveta vzpostavilo medinstitucionalni dialog na visoki ravni, katerega naloga bi bila pogajanje in doseganje sporazuma o problemih z več področij iz obstoječih predlogov, kar bi vzpostavilo sporazum o tem, kaj naj bi bil ustrezen in zadovoljiv integrirani okvir notranje kontrole Skupnosti, kot tudi kateri koraki so potrebni za njegovo izvedbo. Ta sporazum naj bi bil v uradni obliki medinstitucionalnega sporazuma podpisan na politični ravni.

Komisija si želi mnenja Evropskega računskega sodišča o ukrepih, ki bodo predlagani v medinstitucionalnem sporazumu, ter jo zanima mnenje Sodišča o tem, ali bi ti ukrepi, ob pravilni izvedbi, Sodišču zadostovali kot osnova za pozitivno izjavo o zakonitosti in pravilnosti transakcij, povezanih z računi, zlasti glede ocenjevanja napak ukrepov iz večletnega okvira kontrole.

Annex

The following timetable is envisaged for the further process:

June 2005	The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework</i> , and completes (supervised by DG Budget) its assessment of the gaps between its present control frameworks and that recommended by the Court, and its proposals for action.
July 2005	First discussions among the Parliament, the Council and the Commission. The Council establishes a high-level panel of experts.
July to September 2005	Discussion by each service of its gap analysis and action plan with the Court of Auditors.
October 2005	Conference on the DAS organised by COCOBU. Initial report proposing the basis for a common understanding. Common understanding among the Parliament, the Council and the Commission on the internal control framework.
November 2005	The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework (action plan)</i> . This Communication will present the common understanding on the gap assessment and actions to be taken in order to achieve a fully integrated control framework for both centralised management and shared management. The aim is to make it possible for the Commission to provide the Court of Auditors with reasonable assurance as to the legality and regularity of transactions. Interinstitutional agreement with Parliament and Council on the steps needed to achieve an integrated control framework.
2006 -	Implementation of the action plan.