



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 17.1.2006
COM(2006) 9 končno

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

Akcijski načrt Komisije za integriran okvir notranje kontrole

{SEC(2006) 49}

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

Akcijski načrt Komisije za integriran okvir notranje kontrole

1. UVOD IN OZADJE

Leto 2004 je bilo enajsto zaporedno proračunsko leto, za katero je Evropsko računsko sodišče izdalo izjavo o zanesljivosti (déclaration d'assurance – DAS) s pridržkom glede dela odobritev plačil. Leta 2004 je bila DAS za splošni proračun pozitivna za plačila v zvezi z upravnimi odhodki, predpristopno pomočjo ter delom kmetijskih odhodkov, za katerega se uporablja integrirani upravni in nadzorni sistem (Integrated Administration and Control System – IACS). To pomeni okoli 35 % proračunskih odhodkov.

Izjava o zanesljivosti s pridržkom kaže, da so vprašanja, s katerimi se spopada Komisija pri izvrševanju proračuna EU, zapletena, pa tudi kolikšen je izziv, da predloži Računskemu sodišču zadovoljive revizijske dokaze. Javnost razume pogojno DAS kot strogo kritiko načina, na katerega Komisija upravlja sredstva Unije. Iz teh dveh razlogov si je Komisija zastavila kot strateški cilj, da doseže pozitivno DAS v svojem mandatu.

Dokument Komisije „o časovnem načrtu za integriran okvir notranje kontrole“¹ iz junija 2005 navaja predloge za integriran okvir kontrole Skupnosti, katerega namen je doseči ta cilj. V navedenem sporočilu je bil predlagan integriran okvir, ki bi pomagal zagotoviti uspešnejšo in učinkovitejšo notranjo kontrolo sredstev EU ter bi zaradi skladnosti z Mnenjem Računskega sodišča št. 2/2004² o uspešnem in učinkovitem integriranem okviru notranje kontrole lahko zagotovil trdno podlago, na katero bi se lahko Sodišče zaneslo pri pripravi svoje izjave o zanesljivosti.

V tem sporočilu:

- so navedeni ukrepi, sprejeti v zvezi s cilji iz junijskega sporočila,
- so obravnavane glavne pomanjkljivosti, opredeljene v oceni pomanjkljivosti³, pri čemer je upoštevano tudi Letno poročilo Računskega sodišča za leto 2004,
- se kaže, kako bi bilo treba nadalje ukrepati na podlagi sklepov Ekonomsko-finančnega sveta z dne 8. novembra 2005,
- in na podlagi tega so opredeljeni glavni konkretni ukrepi, ki jih je treba sprejeti, ter vloga Sveta, držav članic in Evropskega parlamenta pri doseganju zanesljivega

¹ COM(2005) 252.

² UL C 107, 30.4.2004, str. 1 (Mnenje o „enotni reviziji“).

³ SEC(2006) 49, ki spremlja to sporočilo.

in delujočega integriranega okvira notranje kontrole, kar bi dalo zagotovila Komisiji in posledično tudi Računskemu sodišču.

2. KONKRETNI PREDLOGI ZA UKREPE V OBDOBJU 2006–2007

Predlogi v nadaljevanju so razdeljeni v tematske skupine in znotraj vsake skupine je opisan konceptualni razvoj vsakega ukrepa, od Mnenja o enotni reviziji in časovnega načrta do ocene pomanjkljivosti in sklepov Ekonomsko-finančnega sveta z dne 8. novembra 2005. Te štiri tematske skupine ukrepov⁴ so:

- Poenostavitev in skupna načela kontrole (ukrepi 1–4)
- Izjave uprave in revizijska zagotovila (ukrepi 5–8)
- Pristop „enotne revizije“: izmenjava rezultatov ter dajanje prednosti razmerju med stroški in koristmi (ukrepi 9–11)
- Pomanjkljivosti posameznih sektorjev (ukrepi 12–16)

2.1. Poenostavitev in skupna načela kontrole

Da bi se doseglo pravilno ravnovesje med zagotavljanjem ustrezne kontrole ter izogibanjem preobsežnim zahtevam po skladnosti in prevelikim birokratskim zahtevam, bo integrirani okvir vpeljal skupna načela, ki bodo poudarjala jasnost, enostavnost in dosleden pristop k oceni tveganja napake v transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi. Ta dostop je treba vključiti v razmišljanja zakonodajnega organa z osredotočenjem na ustrezno verigo kontrol in na odgovornosti različnih udeležencev.

Ukrep 1: Pregled predlagane zakonodaje za obdobje 2007–2013 z namenom poenostavitve

V časovnem načrtu je opredeljeno, da je „treba [...] raziskati možnosti za poenostavitev upravljanja sredstev ES in zagotoviti, da so zahteve kontrole sorazmerne s tveganji“, kot ukrep za odpravo ključne pomanjkljivosti pri upravljanju sredstev Skupnosti in v predlagani zakonodaji za obdobje 2007–2013.

Svet je podkrepil ta pristop v odstavku 5 sklepov Ekonomsko-finančnega sveta: „Uredbe, ki jih je treba sprejeti za programsko obdobje 2007–2013, bi morale vključevati poenostavitev zahtev kontrole in hkrati dajati razumna zagotovila“.

Tudi v oceni pomanjkljivosti, ki je zajela vse načine upravljanja, je opredeljenih več področij, na katerih je verjetnejše, da se bodo pojavili nezakonita dejanja in nepravilnosti zaradi težav, s katerimi se srečujejo upravičenci pri uporabi meril za upravičenost in drugih pogojev. Poenostavitev bi prispevala k preprečevanju takih nepravilnosti. Upravno breme za upravičence bi bilo treba zmanjšati in pravilna uporaba predpisov bi morala biti čim preprostejša za posredniške organe.

⁴ Pregled vseh ukrepov ter z njimi povezanih vprašanj Sveta in Evropskega parlamenta je priložen v Prilogi 1.

Komisija bo pri pogajanjih za vse zakonodajne akte za obdobje 2007–2013 še naprej upoštevala poenostavitev ureditvenega okvira. Pričakuje se, da bosta Svet in Evropski parlament podprla take pobude.

Ukrep 2: Vključitev skupnih načel notranje kontrole v predlog spremenjene finančne uredbe

V sklepih Ekonomsko-finančnega sveta (odstavek 6) je navedeno, da „je mogoče določiti splošna skupna načela in elemente v zvezi z notranjimi kontrolami,“ ki bi lahko pomagali pri „izboljšanju uspešnosti, gospodarnosti in učinkovitosti sedanjih sistemov kontrol“.

Rezultat ocene pomanjkljivosti, ki so jo izvedle službe Komisije, je pokazal potrebo po splošnem pravnem okviru, ki bi temeljil na skupnih načelih. S tem bo priskrbljeno sredstvo, ki bo zagotovilo, da zavezuje vse zainteresirane strani temeljni sklop načel kontrole, pa tudi Računskemu sodišču bo zagotovljena jasnejša podlaga za revizijo procesov in postopkov upravljanja. Za prikaz obsega proračunskega načela notranje kontrole in smernic zanj je prvi osnutek takega načela vključen v Prilogo 2.

Svet in Evropski parlament bi morala izkoristiti priložnost posvetovanja o spremenjeni finančni uredbi, da izrazita svoje mnenje o potrebi po vključitvi proračunskega načela uspešne in učinkovite notranje kontrole, pri čemer bi to načelo določalo skupni standard.

Ukrep 3: Vzpostavitev in uskladitev predstavitve strategij kontrole in dokazov za razumna zagotovila

Kot je določeno v časovnem načrtu, je končni cilj integriranega okvira notranje kontrole zagotoviti in dokazati, da so vpeljeni nadzorni sistemi in kontrole, ki tveganje nepravilnosti ohranjajo v razumnih mejah.

Ocena pomanjkljivosti je pokazala, da v dani službi ali programu pogosto vsi elementi strategije kontrole niso ustrezno opredeljeni in prikazani.

Ekonomsko-finančni svet (odstavek 3 sklepov) je poudaril, da „je treba izboljšati potrebne kontrole in zagotovila z opiranjem na obstoječe strukture kontrole“, kar je v skladu z oceno Komisije, da je znaten del zagotovil že dan ter da bi bilo z učinkovitejšo strukturo njihove predstavitve Računskemu svetu in organu, ki da razrešnico, lažje predložiti podlago za zagotovilo.

Evropski parlament je zahteval, da letno zbirno poročilo podpiše ena oseba. Komisija meni, da s sprejetjem zbirnega poročila v celoti prevzame politično odgovornost za izvrševanje proračuna in izrazi, da je politično odgovorna organu, ki da razrešnico. Trdno je prepričana, da ne bi bilo primerno nadomestiti te kolektivne odgovornosti s podpisom ene osebe. Vendar si bo prizadevala svojo politično odgovornost v zbirnem poročilu jasneje izraziti. Okrepila bo predstavitev strategij kontrole, vpeljanih na vsakem področju, in pripravila boljše povzetke njihovega izvajanja v poročilih o dejavnosti. Z boljšimi smernicami za vsebino letnih poročil služb Komisije o dejavnosti bi morala ta poročila lažje zagotavljati trdno podlago za DAS Računskega sodišča, ker bi jasno pomenile podlago za zagotovilo samega

generalnega direktorja v zvezi z uspešnim obvladovanjem tveganja napake pri zakonitosti in pravilnosti transakcij, povezanih z računovodskimi izkazi.

Računsko sodišče bi moralo biti sposobno razviti svojo metodologijo DAS, da bi se dejansko zanašalo na letna poročila služb Komisije o dejavnosti in z njimi povezano zbirno poročilo Komisije, in se pri tem osredotočiti na obvladovanje tveganja napake pri zakonitosti in pravilnosti transakcij, povezanih z računovodskimi izkazi.

Ukrep 4: Začetek medinstitucionalnega dialoga o dopustnih tveganjih pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi

V Mnenju o „enotni reviziji“ je bil uveden koncept „dopustnega tveganja napake“, ki se je v Sporočilu o časovnem načrtu nadalje razvil v opredelitev razumnega zagotovila v smislu obvladovanja tveganja napake pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi. Evropski parlament je svojo politično analizo te zadeve podal v resoluciji o razrešnici za leto 2003, v kateri je poleg tega pozval Svet, naj v sodelovanju s Parlamentom in Komisijo da prednost oblikovanju obsežnega področja revizije in kontrole ter da tej nalogi potreben politični zagon.

V skladu z zgoraj navedenim je Svet v odstavku 17 sklepov Ekonomsko-finančnega sveta sklenil, da bi moral doseči sporazum z Evropskim parlamentom v zvezi z dopustnimi tveganji pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi, in pri tem upoštevati tudi, da EU financira večletne programe. Komisija prav tako meni, da bi tak sporazum lahko pomagal Računskemu sodišču pri dokončnem oblikovanju njegove izjave o zanesljivosti, ker bi razjasnil pričakovanja organa, ki da razrešnico, in omogočil uskladitev stroškov kontrol s pričakovanimi koristmi.

Komisija bo marca 2006 začela medinstitucionalen dialog o osnovnih načelih, ki jih je treba upoštevati v zvezi z dopustnimi tveganji pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi. Na tej podlagi bi morala Svet in Evropski parlament do konca leta 2006 doseči začetni sporazum v zvezi s temi tveganji.

2.2. Izjave uprave in revizijska zagotovila

Izjave uprave krepijo odgovornost uprave in spodbujajo upravljavce sredstev Skupnosti, da ocenijo in izboljšajo svoje sisteme kontrol upravljanja sredstev. Te izjave skupaj z zagotovili neodvisnih revizorjev sestavljajo strukturo, ki daje zagotovila Komisiji in posledično tudi Računskemu sodišču.

Ukrep 5: Spodbujanje izjav uprave na operativni ravni in zbirnih poročil na nacionalni ravni

Komisija je v svojem sporočilu o časovnem načrtu prevzela predlog Evropskega parlamenta iz njegove razrešnice za leto 2003, da bi morale države članice zagotoviti letne predhodne izjave o razkritju in naknadne izjave o zanesljivosti na najvišji politični ravni.

V oceni pomanjkljivosti, ki so jo opravile službe Komisije, je opredeljenih več področij, na katerih bi izjave uprave lahko izboljšale preverjanja in spremljanje, zlasti pri deljenem, skupnem ali posrednem centraliziranem upravljanju.

O zamisli, da bi države članice izdajale izjave, je imel nekaj pomislekov Ekonomsko-finančni svet, ki je sklenil, da „obstoječe izjave na operativni ravni lahko pomenijo pomembno sredstvo za zagotovila“ (odstavek 12 sklepov), vendar ni priznal, da bi bile izjave na nacionalni ravni koristne.

Glede na zgornji sklep si bo Komisija prizadevala zagotoviti, da imajo obstoječe izjave in izjave v zakonodaji, ki se še pripravlja, čim večji vpliv v smislu izboljšanja zagotovil o uspešnosti ustreznih struktur kontrole za deljeno in posredno centralizirano upravljanje. Poleg tega bi se zaradi velikega števila posredniških organov veliko pridobilo, če bi obstajala ena kontaktna točka, kot so na primer usklajevalni organi v kmetijskem sektorju, ki bi lahko z usposabljanjem in smernicami spodbujala usklajeno uporabo kontrol ter na nacionalni ravni združevala zagotovila vseh operativnih uprav in ukrepe, sprejete za odpravo vseh pomanjkljivosti.

Države članice bi morale določiti po en nacionalni usklajevalni organ na področje, ki bi lahko na primer dajal vsem zainteresiranim stranem pregled nad zagotovili na razpolago v zvezi z ukrepi Skupnosti v okviru deljenega in posrednega centraliziranega upravljanja v njihovi državi članici. Sodelovanje držav članic je potrebno pri vključevanju take določbe v zakonodajo, ki se pripravlja, ter pri usmerjanju njenega izvajanja z izvedbenimi pravili in smernicami, prilagojenimi ureditvam za dajanje zagotovil o sredstvih Skupnosti za zadevno področje.

Ukrep 6: Proučitev koristnosti izjav uprave na področjih zunaj deljenega in posrednega centraliziranega upravljanja

Na področju zunanjih politik in v manjši meri notranjih politik bi lahko izjave uprave imele pomembno vlogo pri spodbujanju, da se več pozornosti nameni pomenu uspešne notranje kontrole, kakor je opisano že za deljeno upravljanje.

Komisija bo proučila uvedbo izjav uprave, kadar je to primerno, pri skupnem in decentraliziranem upravljanju.

Svet in Evropski parlament bi morala natančno proučiti ustreznost struktur in postopkov notranje kontrole, predlaganih v novih zakonodajnih predlogih.

Ukrep 7: Spodbujanje najboljših praks za izboljšanje razmerja med stroški in koristmi pri revizijah na ravni projektov

V časovnem je načrtu za več primerov opisano, kako lahko neodvisni revizorji povečajo zagotovila o transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi. V oceni pomanjkljivosti in Mnenju o enotni reviziji je navedeno, da obstaja tveganje pristranskosti, kadar revizorja izbere upravičenec ali posredniški organ ali kadar njegovega mnenja Komisija ne more neposredno uporabiti zaradi omejenega obsega ali vsebine tega mnenja.

Strokovni odbor je razpravljal o možnosti uporabe „dogovorjenih postopkov“, pri katerih bi bilo izrecno zahtevano pregledno preverjanje ključnih meril za upravičenost, kar bi dajalo razmeroma višjo raven zagotovil pri danih stroških.

Komisija bo na podlagi obsežnih izkušenj svojih služb z revizijskimi potrdili razvila predloge za čim večje zvišanje ravni zagotovil, ki jih lahko dajo zunanji revizijski organi na ravni projektov.

Države članice bi morale dejavno sodelovati pri krepitvi uporabnosti rezultatov neodvisnih revizij v verigi kontrol in vključiti ta vidik v svoje smernice za kontroliranje sredstev EU.

Ukrep 8: Olajšanje pridobivanja dodatnih zagotovil vrhovnih revizijskih institucij

V časovnem načrtu je predlagano, da bi bila vloga vrhovne revizijske institucije, da „preverja (nacionalni) okvir kontrole sredstev ES“ in daje neodvisno mnenje o morebitnih izjavah uprave.

V oceni pomanjkljivosti je opredeljenih več področij z deljenim upravljanjem, na katerih bi vrhovne revizijske institucije lahko povečale zagotovila s svojim mnenjem o upravljanju sredstev EU ali v okviru svojih revizij nacionalnih sredstev, s katerimi se sofinancirajo projekti Skupnosti.

Svet (odstavek 14 sklepov) je priznal, da so nekatere vrhovne revizijske institucije pripravljene nadalje razpravljati o tem, kako bi lahko povečale svoj prispevek k integriranemu okviru kontrole, ki ureja sredstva EU, ne da bi bila ogrožena njihova neodvisnost. Kontaktni odbor vodij vrhovnih revizijskih institucij Evropske unije še naprej prispeva k izboljševanju okvira na tem področju in načrtuje nadaljevanje tega dela v letu 2006⁵.

Komisija bo v sodelovanju z Evropskim računskim sodiščem okrepila svoj dialog z vrhovnimi revizijskimi institucijami ter proučila, kako bi se obstoječa zagotovila lahko dopolnila in povečala na podlagi obstoječih poročil vrhovnih revizijskih institucij.

Države članice bi morale pozvati svoje nacionalne in regionalne parlamente, naj zaprosijo svoje vrhovne revizijske institucije za revizijo in zagotovila o sredstvih EU na svoji ravni. Sklepne ugotovitve teh poročil bi morale biti na razpolago tudi Komisiji in Evropskemu računskemu sodišču.

2.3. Pristop „enotne revizije“: izmenjava rezultatov ter dajanje prednosti razmerju med stroški in koristmi

Za čim večje zmanjšanje podvajanja kontrol in čim večje zvišanje ravni kontrol, ki se lahko doseže z dano ravni sredstev, lahko izmenjava dobro opredeljenih in dokumentiranih podatkov o kontrolah omogoči zanesljivost kontrol na vseh ravneh v verigi. Na podlagi uradne ocene stroškov in koristi na vsaki ravni se bo lahko prikazalo, da so vpeljane kontrole zmanjšale preostalo tveganje napake pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi, na najnižjo možno raven.

⁵ Kakor je bilo sprejeto na njegovem zasedanju v Stockholmu 5.–6. decembra 2005.

Ukrep 9: Izdelava uspešnih orodij za izmenjavo rezultatov revizij in kontrol ter spodbujanje pristopa enotne revizije

V konceptu „enotne revizije“ je izmenjava podatkov o revizijah ključnega pomena za izboljšanje usmerjanja dejavnosti revizije in kontrole. V časovnem načrtu je predvideno „usklajevanje delovnih programov in dostop vsakega kontrolnega organa do rezultatov dela drugih“. V oceni pomanjkljivosti je navedeno, da je zaželeno izmenjava podatkov o revizijah v vseh načinih upravljanja, in sicer med službami Komisije ter preko verige kontrol med Komisijo in državami članicami ali tretjimi državami. Ekonomsko-finančni svet (odstavek 6 sklepov) zahteva pojasnilo o „enotni reviziji v okviru notranje kontrole“.

Komisija se bo oprla na svoj obstoječi računovodski sistem in svojo infrastrukturo orodij za spremljanje revizij, da bi se okrepila izmenjava in usklajevanje dejavnosti revizije različnih zainteresiranih strani.

Države članice so pozvane, da še naprej dejavno sodelujejo s pristojnimi službami Komisije pri odločanju o strategijah revizije, smernicah za revizije, načrtovanju revizij ter izmenjavi rezultatov in nadaljnjem ukrepanju.

Ukrep 10: Začetna ocena in analiza stroškov kontrol

V Mnenju Sodišča o enotni reviziji in v časovnem načrtu je poudarjena potreba, da se doseže ustrezno ravnovesje med stroški in koristmi kontrol.

Ocena pomanjkljivosti je pokazala, da je v večini služb Komisije treba koncept ocene stroškov znatno razviti.

Svet (odstavek 5 sklepov) je od Komisije zahteval, da oceni stroške kontrol po področjih odhodkov.

Kot prvi korak k podrobnejši analizi stroškov kontrol bo Komisija ocenila začetne stroške po ključnih področjih na podlagi dosledne metodologije in si prizadevala, da bi rezultate predstavila v začetku leta 2007.

Države članice so zaprosene, da pravočasno in v primerljivi obliki, ki jo bo določila Komisija, predložijo podatke o stroških za kontrolo odhodkov v okviru deljenega in centraliziranega posrednega upravljanja.

Ukrep 11: Začetek pilotnih projektov za ovrednotenje koristi

Poleg analize stroškov in koristi v časovnem načrtu in sklepih Sveta so v oceni pomanjkljivosti navedene tudi težave pri opredeljevanju in količinskem ovrednotenju koristi, ki jih prinesejo različni vidiki notranje kontrole, med drugim vprašanja ugleda, svarilen/odvračilen učinek in prednosti razširjanja najboljših praks med različnimi skupnostmi upravičenkami.

Ob zavedanju teh težav bo Komisija začela pilotno študijo o notranjih politikah, vključno z raziskavami, za količinsko ovrednotenje koristi, povezanih z dano strategijo kontrole, da bi se pristop ocene stroškov in koristi vključil v obvladovanje tveganja napake pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi.

Svet in Evropski parlament sta pozvana, da vključita rezultate teh pilotnih študij v svoja razmišljanja v zvezi z dopustnimi tveganji pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi.

2.4. Pomanjkljivosti posameznih sektorjev

Zaradi velike raznolikosti posameznih politik EU mora biti uporaba integriranega okvira prilagodljiva, če se želi doseči njegovo najboljše izvajanje. Po podrobni analizi v oceni pomanjkljivosti lahko službe Komisije zdaj vpeljejo ustrezne kontrole, povezane s sorazmerno ravni poročanja, za zagotovitev, da se njihova uspešnost lahko brez težav dokaže.

Ukrep 12: Odprava pomanjkljivosti, ki so jih ugotovile sodelujoče službe⁶

V časovnem načrtu je Komisija svojim službam⁷ naročila, naj odkrijejo pomanjkljivosti v okviru kontrole in predlagajo akcijske načrte za njegovo dopolnitev, da lahko na njegovi podlagi Računsko sodišče izda zeleno zagotovilo. O poročilu o oceni pomanjkljivosti⁸ je nadalje razpravljal strokovni odbor, sestavljen iz članov uprav držav članic.

V oceni pomanjkljivosti vsake službe je vključena podrobna primerjava načel kontrole, ki jih je opredelilo Računsko sodišče v svojem Mnenju o enotni reviziji, ter kontrol, ki se uporabljajo zdaj ali so predvidene v zakonodaji za obdobje 2007–2013. Te ocene pomanjkljivosti so zdaj posodobljene na podlagi neformalnih dvostranskih stikov z osebjem Računskega sodišča.

Vsaka služba Komisije bo v okviru običajnega cikla strateškega načrtovanja in oblikovanja programov sprejela ukrepe za odpravo teh pomanjkljivosti z letnimi načrti upravljanja in poročala o napredku v letnih poročilih o dejavnosti.

Države članice so pozvane, da sodelujejo s službami Komisije pri izvajanju ukrepov, kadar pa ti ukrepi vključujejo spremembe zakonodaje, bi morala biti Svet in Evropski parlament pripravljena razmisliti o takih spremembah.

Ukrep 13: Analiza kontrol v okviru deljenega upravljanja (zlasti strukturnih skladov) na regionalni ravni in pomen obstoječih izjav

Kakor je zahteval Ekonomsko-finančni svet, bo Komisija do konca leta 2006 proučila sedanje izvajanje kontrol na strukturnih skladih na sektorski in regionalni ravni, kar bo zajemalo preglede vzorcev, plačilne organe in organe za likvidacije, ter pomen obstoječih izjav, in sicer na podlagi letnih poročil, ki jih morajo organi držav članic predložiti do 30. junija 2006 v skladu s členom 13 Uredbe (ES) št. 438/2001, in revizij, ki jih opravijo službe Komisije.

⁶ Pri oceni pomanjkljivosti so sodelovali generalni direktorati, katerih dejavnost presega določen prag, izražen v EUR, in ki izpolnjujejo druga potrebna merila.

⁷ Samo službe z visoko ravniyo odhodkov v različnih načinih upravljanja so bile zaprosene, naj predložijo take ocene pomanjkljivosti.

⁸ SEC(2005) 1152.

Države članice bi morale zagotoviti, da so ustrezni podatki, ki jih morajo predložiti njihovi organi v skladu s členom 13 o strukturnih skladih, poslani v skladu s predlagano časovno razporeditvijo. O vprašanju, kako lahko države članice najučinkoviteje in najuspešneje dajo zagotovila Komisiji, se bo razpravljalo tudi na dvostranskih letnih srečanjih z revizorji držav članic.

Ukrep 14: Zagotovitev natančnejših smernic za strukturne sklade o obvladovanju tveganja napake

V časovnem načrtu je opredeljenih več področij v zvezi s strukturnimi skladi, na katerih je treba doseči izboljšanje⁹, ki bi prispevalo k obvladovanju tveganja napake pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi, v tekočem obdobju in prihodnjih obdobjih.

Svet (odstavek 6 sklepov Ekonomsko-finančnega sveta) je zahteval pojasnila v zvezi z več vprašanji, od katerih je večina obravnavana v oceni pomanjkljivosti. Odgovorne službe bodo okrepile obstoječe smernice, da bodo upravičencem in posrednikom omogočile sprejetje usmerjenega pristopa za zmanjševanje napak pri transakcijah, povezanih z računovodskimi izkazi, in sicer z bolj sistematičnimi kontrolami in boljšim obveščanjem upravičencev. Posebna pozornost bo namenjena tudi vlogi in odgovornostim plačilnih organov pri dajanju zagotovil v zvezi s strukturnimi skladi.

Od držav članic se zahteva podpora pri razvoju in izvajanju smernic za strukturne sklade na področjih, na katerih so najpotrebnejše, ter pri njihovem razdeljevanju in razširjanju.

Ukrep 15: Spodbujanje pobude „pogodb o zaupanju“ za strukturne sklade

V časovnem načrtu so „pogodbe o zaupanju“ opredeljene kot pobuda, ki lahko prispeva k uspešnemu izvajanju kontrol v celotnem programskem obdobju.

V oceni pomanjkljivosti je navedeno, da pobuda „pogodb o zaupanju“ daje vsako leto revizijska zagotovila, ki so primerljiva z zagotovili, predlaganimi za prihajajoče obdobje, ter je zato še zlasti pomembna kot mehanizem za izboljšanje zagotovil za tekoče programsko obdobje in kot proaktiven ukrep za pripravo na naslednje programsko obdobje.

Sklepi Ekonomsko-finančnega sveta (odstavek 11) so zdaj dali dodaten zagon temu ukrepu in pred kratkim se je pet držav članic (Danska, Nizozemska, Avstrija,

⁹

Primarne kontrole (preverjanje resničnosti opravljenih storitev in navedenih izdatkov) morajo biti temeljite ali pa zadostne glede na stroške in koristi kontrol.
Izvedena mora biti ustrezna analiza tveganja.
Stopnja napake za vsak program mora biti ocenjena in sporočena.
Upravičenci morajo biti ustrezno obveščeni.
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.

Portugalska in Združeno kraljestvo) na politični ravni zavezalo, da bodo podpisale take pogodbe.

Države članice bi morale za strukturne sklade uvesti „pogodbe o zaupanju“, da bi se dala zagotovila za tekoče obdobje, pa tudi da bi se pripravila podlaga za naslednje programsko obdobje. Države članice, ki tega ne bodo naredile, bi morale razmisliti, kako bodo dale primerljiva zagotovila o sedanjem obdobju in kako bodo pripravile svoje sisteme kontrol za naslednje programsko obdobje.

Ukrep 16: Vzpostavitev skupnih smernic po skupinah politik

V časovnem načrtu je kot eden potrebnih ukrepov navedeno, da je „treba [...] 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“.

Kot je navedeno v oceni pomanjkljivosti, je bil v mnogih skupinah politik dosežen že znaten napredek, in sicer z dvostranskimi razpravami na področju stopenj napake, izterjav, revizijskih pristopov (tveganje in reprezentativno vzorčenje) ter kontrol na kraju samem. Te pobude bodo nadalje okrepljene v letu 2006.

Da bi se lahko sprejeli dosledni pristopi za vsako skupino politik v skladu z okvirom notranje kontrole, bo Komisija v letih 2006 in 2007 sprejela uradne smernice po skupinah politik.

Ker je to v glavnem notranji ukrep Komisije, bi morali Svet, Evropski parlament in Računsko sodišče imeti korist od napredka na tem področju v obliki jasnejšega in skladnejšega poročanja v letnih poročilih služb o dejavnosti.

3. SKLEPNE UGOTOVITVE

Komisija in države članice morajo skupaj zagotoviti, da bo Računsko sodišče pri reviziji lahko dejansko našlo dokaze napredka k ustreznemu obvladovanju tveganja napake (ob upoštevanju sprejete ravni dopustnega tveganja).

Vsaka služba si bo prizadevala za odpravo pomanjkljivosti, opredeljenih v njeni oceni pomanjkljivosti. Glede na pozitivno mnenje o upravnih odhodkih, predpristopni pomoči, Evropskem razvojnem skladu in delu kmetijskih odhodkov, za katerega se uporablja IACS, se bodo prva horizontalna vprašanja, ki jih je treba obravnavati, nanašala na notranje politike in strukturne sklade.

Vendar si Komisija za okoli 80 % proračuna izvrševanje deli z državami članicami in pričakuje, da so države članice vpeljale ustrezen okvir kontrole, ki se pravilno uporablja. Države članice bi morale zagotoviti, da pri upravljanju sredstev v imenu Komisije zmanjšajo tveganje nepravilnih odhodkov na sprejemljivo raven ter da to lahko prikažejo nacionalnim revizorjem in revizorjem Skupnosti.

Zato Komisija vztraja, da države članice, Svet in Evropski parlament prispevajo svojo pomoč, kakor je razloženo zgoraj in povzeto v Prilogi 1, da se zagotovi uspešen rezultat v interesu Evropske unije in njenih državljanov.

PRILOGA 1
Summary of action plan and requested support from other Institutions

	<i>Simplification and common control principles</i>		
1	Simplification review of proposed 2007-13 legislation	<i>The Commission will keep under consideration the simplification of the regulatory framework during the negotiations on all the 2007-2013 legislation. Council and the European Parliament are considered to support such initiatives.</i>	June 2006
2	Integrate common internal control principles in the proposal for the revised Financial Regulation	<i>The Council and the European Parliament should use the opportunity of the consultation on the revised Financial Regulation to give their opinion on the need to insert a budgetary principle on effective and efficient internal control providing a common standard.</i>	February 2006
3	Establish and harmonise better the presentation of control strategies and evidence providing reasonable assurance	<i>The Court of Auditors should be able to develop its DAS-methodology so as to rely effectively on the Annual Activity Reports of the Commission services and the related synthesis report at Commission level, focussing on the management of the risk of error in the legality and regularity of the underlying transactions.</i>	End 2006
4	Initiate inter-institutional dialogue on risks to be tolerated in the underlying transactions	<i>The Commission will initiate an inter-institutional dialogue in March 2006 on the basic principles to be considered regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions. On this basis, the Council and the European Parliament should reach an initial agreement regarding these risks by end 2006.</i>	December 2006
	<i>Management declarations and audit assurance</i>		
5	Promote operational level management declarations and synthesis reports at national level	<i>Member States should designate a national coordinating body per policy area which can for example provide all stakeholders with an overview of the assurance available in respect of Community actions under shared and indirect management in their Member State. The cooperation of Member States is necessary when ensuring such a provision in forthcoming legislation, and steering its implementation via implementing rules and guidance, adapted to the arrangements</i>	End 2006

		<i>for providing assurance on Community funds for the policy area.</i>	
6	Examine the utility of management declarations outside shared and indirect centralised management	<i>Council and the European Parliament should carefully examine the appropriateness of internal control structures and procedures proposed in the new legislative proposals.</i>	Permanent action
7	Promote best practices for increasing cost-benefit of audits at project level	<i>Member States should actively participate in enhancing the usability of independent audit results in the chain of control and integrate this aspect in its guidance for controlling EU-funds.</i>	2006 and later on permanent concern
8	Facilitate additional assurance from SAIs	<i>Member States should invite their national and regional Parliaments to ask their SAIs for audit and assurance on EU-funding at their level. The conclusions of these reports should also be made available to the Commission and the European Court of Auditors.</i>	End 2006
Single audit approach: sharing of results and prioritising cost-benefit			
9	Construct effective tools for the sharing of audit and control results & promote the single audit approach	<i>Member States are called on to continue to cooperate actively with the relevant Commission services in fixing audit strategies, audit guidance, planning of audits and sharing of the results and their follow-up.</i>	2006 and later on permanent concern
10	Conduct an initial estimation and analysis in the costs of controls	<i>Member States are asked to deliver data on costs for the control of expenditure under shared and centralised indirect management in good time and in a comparable format to be defined by the Commission.</i>	By February 2007
11	Initiate pilot projects on evaluating benefits	<i>Council and the European Parliament are asked to integrate the results of these pilot studies in their reflections regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions.</i>	From mid 2007 onwards

	<i>Sector-specific gaps</i>		
12	Address the gaps identified by participating services	<i>Member States are called upon to cooperate with the Commission services in the implementation of actions, and where the actions involve changes to legislation the Council and the European Parliament should be open to considering such amendments.</i>	Permanent action
13	Analyse the controls under Shared Management (in particular Structural Funds) at regional level and the value of existing statements	<i>Member States should ensure that the relevant information to be provided by the Authorities under Article 13 for Structural Funds, is delivered in accordance with the proposed time table. The issue of how Member States can provide assurance to the Commission in the most efficient and effective manner, will also be discussed during the bilateral annual meetings with the Member States' auditors.</i>	June 2006 End 2006
14	Provide greater guidance for structural funds on managing the risk of error	<i>Support is requested from Member States in developing and implementing the guidance for Structural Funds where it is most needed, and in its distribution and dissemination.</i>	End 2006 Dissemination: 2007
15	Promote the 'Contracts of Confidence' initiative for Structural Funds	<i>Member States should implement for Structural Funds the 'Contracts of Confidence' to provide assurance for the current period, and also to lay the groundwork for the next programming period. Those that do not should reflect on how to provide comparable assurance on the present period and how they will prepare their control systems for the next programming period.</i>	September 2006
16	Establish common guidelines per policy family	<i>As this is mainly an internal Commission measure, Council, European Parliament and Court of Auditors should benefit from the progress made in this domain through clearer and more coherent reporting in the Annual Activity Reports of the services.</i>	From 2006 onwards

PRILOGA 2

Osnutek opredelitve načela uspešne in učinkovite notranje kontrole

- (1) Izvrševanje proračuna se zagotovi z uspešno in učinkovito notranjo kontrolo v skladu z vsakokratnim načinom upravljanja.
- (2) Za namene izvrševanja proračuna je notranja kontrola opredeljena kot proces, ki se uporablja na vseh ravneh v verigi kontrol in katerega namen je razumno zagotovilo o doseganju naslednjih ciljev:
 - (a) uspešnosti in učinkovitosti delovanja,
 - (b) zanesljivosti finančnega poročanja,
 - (c) varovanja sredstev in informacij ter preprečevanja in odkrivanja goljufij in nepravilnosti,
 - (d) ustreznega obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij, povezanih z računovodskimi izkazi.
- (3) Uspešna notranja kontrola temelji na najboljših mednarodnih praksah in vključuje zlasti naslednje ključne elemente: ločevanje nalog; ustrezno znanje in spretnosti, ki so potrebni za opravljanje dodeljenih nalog; ustrezno strategijo obvladovanja tveganja in ustrezno strategijo kontrole; spodbujanje etičnega ravnanja in izogibanje navzkrižjem interesov; sporočanje ustreznih informacij in smernic; ustrezne revizijske sledi; celovitost podatkov v podatkovnih sistemih; spremljanje izvajanja; postopke za ugotovljene pomanjkljivosti in izjeme notranje kontrole. Taki elementi se redno ocenjujejo.
- (4) Učinkovita notranja kontrola temelji za vse dejavnosti na naslednjih načelih: ustreznih kontrolah na ravni upravičencev; dogovorjenih strategijah za tveganje, katerih namen je uravnesiti stroške kontrol z ravni tveganja, ki ga je treba obvladati; rezultatih kontrol, dostopnih vsem ustreznim udeležencem v verigi kontrol; jasni in nedvoumni zakonodaji in smernicah; izvrševanju odvrtilnih kazni na čim zgodnejši stopnji v verigi kontrol ter predložitvi letnega zagotovila uprave na ustrezni ravni za razumno zagotovilo o zakonitosti in pravilnosti transakcij, povezanih z računovodskimi izkazi.