

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 16.12.2008
COM(2008) 866 konč.

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

K enotnemu razumevanju koncepta dopustnega tveganja napake

{SEC(2008) 3054}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN RAČUNSKEMU SODIŠČU

K enotnemu razumevanju koncepta dopustnega tveganja napake

1. OZADJE

Ko je Evropsko računsko sodišče predstavilo svoje letno poročilo za finančno leto 2007, je poročalo o „pomembni stopnji“ napak na proračunskih področjih, ki pomenijo 54 % proračuna EU. Natančneje, Sodišče je ugotovilo stopnjo napak, ki presega dvo odstotni prag, na področjih „Razvoj podeželja“, „Okolje“, „Kohezija“, „Raziskave“, „Energija“, „Promet“, „Zunanja pomoč“, „Razvojna pomoč“, „Širitev“, „Izobraževanje“ in „Državljanstvo“.

Posledično sta proračunski organ in splošna javnost dobila vtis, da EU ne more ustrezno upravljati večine svojih osrednjih politik. Poročilo sodišča zaznamuje z „rumenimi“ in „rdečimi“ zastavami nekaj prednostnih nalog proračuna EU, ki so verjetne v okviru pregleda proračuna ter svetovne finančne in gospodarske krize. Komisija si je zelo prizadevala za rešitev položaja ter v zadnjih štirih letih je bil dosežen velik in viden napredek.

Okrepljene in izboljšane kontrole na vseh ravneh bi zagotovo pomagale. S poenostavitvijo zakonodaje se bo odpravil visok delež napake, ki se ga lahko pripiše previsokim končnim stroškom upravičencev, nepravilnemu razumevanju ali napačni uporabi pogosto zapletenih pravil in predpisov, ki urejajo upravljanje sredstev EU.

Sodišče pa prav tako poudarja, da je način razdeljevanja sredstev EU milijonom upravičencev po vsej Uniji, ki temelji na izjavah samih prejemnikov, sam po sebi tvegan. Evropa je tudi za mejami Unije dejavna pri razvoju sodelovanja in humanitarnih prizadevanjih ter drugih svetovnih izzivih, pogosto v težkih in tveganih okoljih, kar evropska javnost zelo podpira.

Te politične obveze je treba izvajati in uresničevati s stroškovno učinkovitimi kontrolami. Čeprav goljufije v nobenem primeru niso sprejemljive, oblikovalci političnih odločitev razumejo, da so nekatere sheme same po sebi tvegane. Oblikovalci političnih odločitev so navajeni ocenjevati in prevzemati taka tveganja ter se sprijazniti s tem, da bo prišlo do nekaterih napak, ki se jih bo odpravilo šele po odkritju.

Sodišče trenutno uporablja prag 2 % predvsem za pomembnost računovodskih izkazov, podobno kot to delajo vrhovne revizijske institucije. To enotno merilo, ki ne upošteva različnih lastnosti tveganja politik, sodišče prav tako uporablja pri odločanju o zakonitosti in pravilnosti poslovnih dogodkov. Popolnoma razumljivo je, da bo proračunski organ določil drugačen prag, če bo skupaj upošteval politične zahteve, koristi politike (tudi nefinančne), tveganje pri delovanju, možnosti za nadaljnjo poenostavitev in dodatne stroške, povezane z zmanjševanjem stopenj napake z večjim številom kontrol.

Koncept „dopustnega tveganja napake“ je praktična izvedba tega političnega pristopa k reviziji, o katerem bi se razprava v okviru proračuna EU morala že zdavnaj začeti.

Dejansko je koncept dopustnega tveganja napake na evropski ravni prvič uvedlo Evropsko računsko sodišče v svojem „Mnenju o enotni reviziji“ 2/2004¹. Sodišče je ugotovilo, da „je vsak kontrolni sistem kompromis med stroški za izvajanje opredeljene intenzivnosti pregledov na eni strani in koristmi teh postopkov na drugi strani. V smislu Skupnosti koristi zajemajo zmanjševanje tveganja glede izgube sredstev in vsebujejo tveganje dopustne stopnje napake“.

Sodišče v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi nadalje navaja, da so poslovni dogodki lahko redko popolnoma brez napak in da je zato stopnja odstopanja v njihovi točnosti sprejemljiva². Odstopanje se kaže v dvoodstotnem pragu pomembnosti, ki ga Sodišče uporablja za vsa področja politike pri ocenjevanju zakonitosti in pravilnosti poslovnih dogodkov³. Zato ekstrapolirana stopnja napak, ki na podlagi vzorca Sodišča znaša več kot 2 %, vodi do mnenja s pridržkom ali negativnega menja.

Sodišče je v svojem mnenju ugotovilo, da „je verjetno, da se bo dopustna stopnja napake ali nepravilnosti razlikovala po različnih proračunskih področjih glede na stroške nadzora in na tveganje, povezano s tem“. Za uravnoteženje stroškov in koristi kontrole je Sodišče navedlo, da dvoodstotna raven ni nujno pravo merilo za presojanje obvladovanja tveganja Komisije na nekaterih področjih proračuna. Zato je pozvalo, naj Komisija predlaga stopnje dopustnega tveganja napake in naj se o tem odloča na politični ravni. Komisija je predloge Sodišča o dopustnem tveganju vključila v svoj Akcijski načrt za integriran okvir notranje kontrole iz leta 2006 (ukrep 4) ter začela zbirati podatke o stroških kontrol (ukrep 10)⁴.

Glede na Mnenje o enotni reviziji Sodišča je Svet novembra 2005 ugotovil, „da bi bilo treba z Evropskim parlamentom doseči soglasje glede tveganj, ki so dopustna pri poslovnih dogodkih, ob upoštevanju stroškov in koristi kontrol v okviru različnih področij politik ter ustrezne vrednosti izdatkov“⁵. V skladu s tem je slovensko predsedstvo junija 2008 dejalo, da „v skladu s sklepi Sveta [...] iz leta 2005 predsedstvo verjame, da bi Evropski parlament in Svet morala doseči soglasje glede preostalega tveganja, ki je dopustno pri poslovnih dogodkih, ob upoštevanju stroškov in koristi kontrol v okviru različnih področij politik ter ustrezne vrednosti izdatkov“⁶.

Evropski parlament je prav tako dosledno podprl izvajanje pristopa dopustnega tveganja (zlasti v svojih sklepih o razrešnici iz let 2003 do 2006), aprila 2008 pa je bilo dopustno tveganje predmet delovnega dokumenta⁷ predsednika Odbora Evropskega parlamenta za proračunski nadzor. V tem dokumentu je predlagano, da „je treba spodbujati politično

¹ Mnenje Računskega sodišča Evropskih skupnosti št. 2/2004 o modelu enotne revizije (in predlog o okviru notranje kontrole Skupnosti) (UL C 107, 30.4.2004, str. 1).

² Metodologija DAS, Evropsko računsko sodišče, na voljo na:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ Prag 2 % izhaja iz revizijskih standardov, ki so povezani s finančnimi revizijami v zasebnem sektorju, in ga je Sodišče prvotno določilo kot merilo, ko ni bilo na voljo mednarodnega standarda za revizijo poslovnih dogodkov ali kakršnega koli nasprotovanja na politični ravni. Prag pomembnosti 2 % uporabljajo tudi nekatere vrhovne revizijske institucije.

⁴ Akcijski načrt Komisije za integriran okvir notranje kontrole, COM(2006) 9, 17. januar 2006.

⁵ Sporočilo za medije 2688. seje Sveta za ekonomske in finančne zadeve, 8. november 2005, odstavek 17.

⁶ Svet Evropske unije, opomba predsedstva delegacijam – Izboljšano dobro finančno poslovanje s sredstvi EU, 10284/08 FIN 217, 3. junij 2008.

⁷ Delovni dokument št. 2 o pregledu proračuna, „Dopustno tveganje napake“, poslanec EP Herbert Bösch, 8. april 2008.

priznavanje izračunanega tveganja, ki je vključeno v dejavnosti EU,“ in da „je treba zagotoviti točne in zanesljive podatke o trenutnem stanju“.

Računsko sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2007⁸ priporočilo, naj zakonodajni organi in Komisija nadalje razvijejo koncept dopustnega tveganja. Na podlagi njihovih mnenj Komisija meni, da med institucijami obstaja skupno stališče glede potrebe po nadaljevanju pristopa dopustnega tveganja, ki zagotavlja preglednost o tveganjih v različnih politikah EU ter stroških obvladovanja le-teh na določeni ravni. Vsaka odločitev o ravni dopustnega tveganja mora temeljiti na skupni proučitvi političnih zahtev, koristi politike (tudi nefinančne), tveganja pri delovanju, možnosti za nadaljnjo poenostavitev in dodatnih stroškov, povezanih z zmanjševanjem stopenj napake z večjim številom kontrol.

To sporočilo opredeljuje dopustno tveganje in opisuje pristop, ki se uporablja za predstavitev koncepta (oddelek 2), zagotavlja nazorne primere na glavnih področjih porabe („rdeče luči“ v letih 2006 in 2007 po mnenju Sodišča), uporabo rezultatov zbiranja podatkov za prvo ocenitev stroškov kontrole (oddelek 3) in predlaga nadaljnji način določanja ravni dopustnega tveganja (oddelek 4).

2. OPREDELITEV POJMOV IN PRISTOP, UPORABLJEN ZA TO SPOROČILO

2.1. Opredelitev pojmov

Dopustno tveganje je raven neodkrite napake, ki je sprejeta ali dopustna, po tem ko je bilo tveganje pri delovanju odpravljeno s stroškovno učinkovitimi kontrolami.

Dopustno tveganje = tveganje pri delovanju – tveganje, odpravljeno s stroškovno učinkovitimi kontrolami

V tej enačbi pomeni **tveganje pri delovanju** tveganje, ki je povezano s samo dejavnostjo. Kazalniki tveganja pri delovanju za dejavnosti Komisije zajemajo celovitost zakonodaje, okvir upravljanja, kot so agencije, nacionalne uprave (na primer pod deljenim upravljanjem) in nacionalni organi izvajanja, stabilnost politike, število in vrsto upravičencev ter vrsto ukrepov. Zapletena pravila in merila o izpolnjevanju pogojev so na primer včasih nujna, da se dosežejo želeni rezultati politike, katerih koristi se obravnavajo kot pozitivne, čeprav te lahko povzročijo, da so poslovni dogodki izpostavljeni napakam. Drugače povedano, dobro oblikovana pravila in predpisi, ki so jasni za razlago in preprosti za uporabo, zmanjšujejo tveganje napak.

Sistemi notranje kontrole so vzpostavljeni za zmanjšanje tveganja napake pri delovanju na sprejemljivo raven ali njeno odpravo. Določbe o kontroli v zakonodaji vplivajo na verjetnost preprečevanja in odkrivanja napak – na primer ravni minimalne kontrole, določene za kmetijske ali strukturne sklade. Izbira zakonodajalca glede strategij kontrole, izbira Komisije in držav članic glede njihovega izvajanja ter stopnja, na kateri organi držav članic spoštujejo regulativne zahteve glede kontrole pod deljenim upravljanjem, imajo neposreden učinek na raven tveganja.

⁸ Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2007 (UL C 286, 10.11.2008, str. 1).

Sodišče opredeljuje dve vrsti finančnih napak – tiste, ki neposredno vplivajo na znesek, ki ga je treba plačati, in tiste, ki nimajo neposrednega učinka na plačilo, vendar pomenijo finančno tveganje in/ali bi lahko vodile do finančnih popravkov. Treba je poudariti, da so te napake kazalnik goljufije.

Verjetne stopnje napake se lahko omejijo z več in/ali boljšimi kontrolami, vendar morajo biti takšne naložbe uravnotežene s koristmi, ki jih prinašajo in ki se predvsem merijo s finančnimi napakami, za katere je verjetno, da se bodo odkrile in popravile. Glede na zgoraj navedeno enačbo se tveganje, ki ostane po izvedbi kontrol, lahko obravnava kot sprejemljivo ali dopustno, če se lahko dokaže, da so bili sprejeti vsi ukrepi za omejitev tveganja pri delovanju v mejah dobrega finančnega poslovanja. Sprejetje pristopa „dopustnega tveganja“ bi pomenilo opredeliti ravni, do katerih je sprejemljivo pričakovati, da bodo Komisija in njeni izvajalski partnerji, vključno z državami članicami, zmanjšali napake s stroškovno učinkovito uporabo virov kontrole. To odločitev je treba sprejeti na politični ravni.

Komisija ponazarja pristop „dopustnega tveganja“ z uporabo podatkov o vrstah napake ter stopnjah napake, ki so na voljo, stroških trenutne kontrole in kontrolnih populacijah. Podatki o napakah so povzeti iz izjave o zanesljivosti (DAS) Računskega sodišča za leto 2006 ali na podlagi rezultatov kontrol držav članic. Podatki o stroških kontrole in kontrolne populacije delno temeljijo na raziskavah, delno pa so ocenjeni.

2.2. Ponazoritev dopustnega tveganja napake

2.2.1. Uporabljeni pristop

Komisija ugotavlja, da še obstajajo možnosti za nadaljnje izboljšanje trenutnih ravni skladnosti in kakovosti kontrol, na primer Komisija in države članice z zagotavljanjem nadaljnjega usmerjanja in usposabljanja za upravne organe na vseh ravneh (nacionalni, regionalni, sektorski itd.) ter upravičence z osredotočanjem na področja, na katerih so napake najpogostejše. Možna stopnja izboljšanja bo odvisna od tega, kako učinkovito bodo Komisija in njeni izvajalski partnerji, na primer države članice, uporabili takšne ukrepe⁹ ter od sredstev, ki jih bodo investirali v kontrole.

Po izboljšanju obstoječih kontrol brez bistvenih stroškov bi se nadaljnje zmanjšanje stopnje napake lahko doseglo le s pogostejšimi kontrolami upravljanja na prvi ravni, vključno s pregledi dokumentov in pregledi na kraju samem. Dodatni pregledi na kraju samem so ponavadi dragi zaradi velikega števila upravičencev programov Skupnosti, ki bi jih bilo treba pregledati.

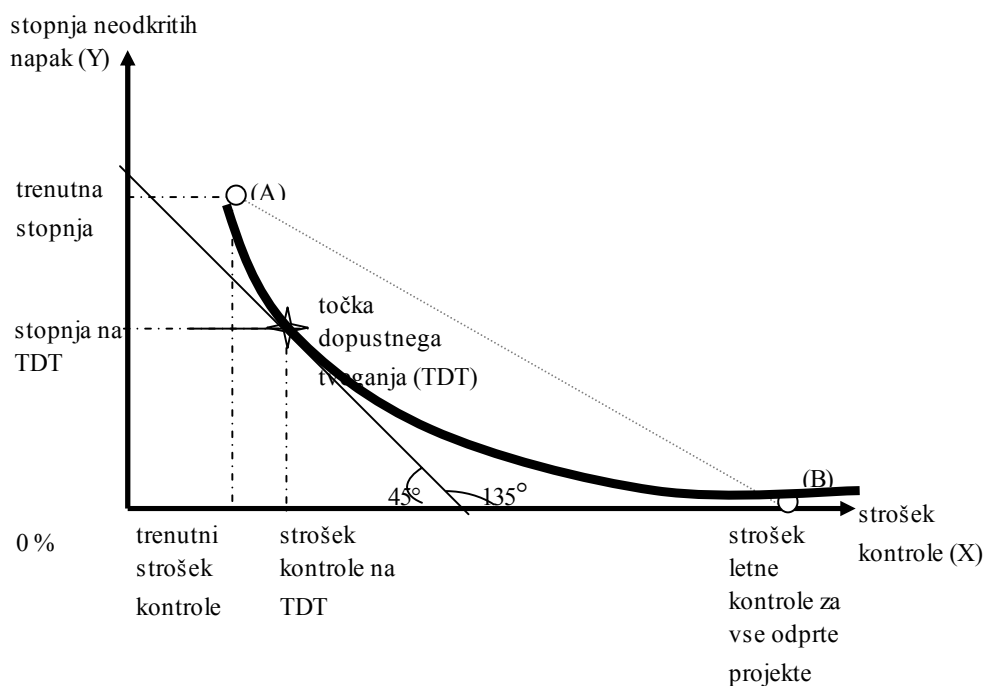
Za ponazoritev kompromisa med stroški kontrol in njihovimi koristmi se lahko uporabi preprost model. Namen tega modela je določiti teoretično raven dopustnega tveganja („točko dopustnega tveganja“), na kateri so mejni stroški dodatne kontrole enaki mejnim koristim te kontrole.

Model temelji na naslednjih dveh koordinatah:

⁹ Primer: pregled prve stopnje delovanja programa Strukturnega sklada, ki ga je na mestu samem izvedel upravni organ v državi članici, bi se lahko izboljšalo, če bi bila na voljo kontrolna orodja (npr. ustrezne smernice in kontrolni sezname), ki bi se jih med pregledom učinkovito uporabilo.

- točka (A): trenutna stopnja napake ob ocenjenem trenutnem strošku kontrole¹⁰,
- točka (B): teoretična točka, za katero so koordinate ocenjeni trenutni stroški kontrole in ocenjeni stroški letnega kontroliranja vseh projektov na kraju samem ob predpostavki, da bo to vodilo do ničelne stopnje napake.

Na podlagi dveh koordinat je narisana koordinata med točkama A in B.



Pristop je poenostavljen, saj predvideva, da ima vsak element v populaciji enake značilnosti tveganja, kar ni zelo verjetno za programe Skupnosti. Boljši model situacije iz realnega življenja se tako lahko doseže, če se iz črte oblikuje krivuljo in tako jasneje prikaže populacijo z različnimi lastnostmi.

Na 135° je narisana tangenta, ki se dotika krivulje na točki, na kateri je mejni strošek kontrol enak mejni koristi. Ta točka se imenuje točka dopustnega tveganja. Za vsako kontrolo pred to točko na krivulji je verjetno, da bi odkrila in popravila napake v vrednosti, ki je višja od stroška dodatne kontrole. Povečanje števila kontrol preko te točke bi stalo več kot napaka, za katero je verjetno, da bi jo odkrili in popravili, zato bi stroškovno učinkovita strategija vodila k popravku dopustne stopnje napake na tej točki.

Nadaljnje podrobnosti pristopa so določene v priloženem delovnem dokumentu.

¹⁰ Za ESRR (glej oddelek 3.1) je stopnja napake na točki A meja nižje napake v vzorcu DAS za leto 2006 Sodišča, zmanjšana z ocenjenim učinkom izboljšane kakovosti predhodnih kontrol. Za kmetijsko-okoljske ukrepe (glej oddelek 3.2) točka A pomeni povprečno stopnjo napake, ki so jo sporočile plačilne agencije države članice.

2.2.2. Predpostavke

Pristop vključuje nekatere predpostavke, ker je bila analiza na tej stopnji omejena na podatke, ki so že na voljo in ki se jih da preprosto meriti. Naslednje predpostavke in poenostavitve bi morda lahko povzročile, da bi bila točka dopustnega tveganja precenjena:

- kontrole imajo odvrčilni učinek¹¹, vendar ga je težko meriti, v tem modelu so stroški in koristi kontrol določeni v povsem merljivem finančnem smislu,
- vse (100 %) projekte je treba letno kontrolirati na kraju samem za zagotovitev 0 % napake. Model izključuje učinek dodatnega usposabljanja in usmerjanja ter izkoriščanja napak, s čimer se uporabljajo popravki sistematičnih napak pri nerevidiranih projektih,
- stroškovna os kontrole predvideva, da vsaka kontrola stane enako in da se ne oblikujejo ekonomije obsega zaradi hkratnega pregledovanja različnih projektov za istega upravičenca ali pregledovanja večletne porabe z eno samo kontrolo,
- domneva se, da je populacija projektov homogena po velikosti in glede na tveganje napake, medtem ko bi bile kontrole v realnosti usmerjene na področja večjega tveganja, tako da bi bil strošek tveganja zaradi neodkrite napake nižji,
- vzpostavljeni večletni korektivni mehanizem (npr. za kohezijsko politiko) učinkuje na stopnjo napake, saj veliko revidiranih projektov v letnem vzorcu Sodišča ne bo predmet celotnega svežnja kontrol, ki jih zahteva zakonodaja med življenjsko dobo programov¹². Točka (letnega) dopustnega tveganja v tem nazornem primeru se tako povsem razlikuje od stopnje napake ob zaključku vsakega posameznega (večletnega) programa in od izjav o zanesljivosti v letnih poročilih o dejavnosti služb Komisije, ki temeljijo na oceni zmožnosti sistema za odkritje in popravek napak v več letih.

Naslednje nadaljnje predpostavke v modelu bi morda lahko povzročile, da bi bila točka dopustnega tveganja podcenjena:

- domneva se, da ima izboljšanje obstoječih predhodnih kontrol za prilagoditev najnižje stopnje napake, o kateri je leta 2006 poročalo Sodišče, na primer z boljšim usmerjanjem in usposabljanjem za države članice, ki ju zagotovi Komisija, ter za svoje organe in upravičence, ki ju zagotovijo države članice, nične (ali nebitvene) stroške,
- tveganje revizij se ne upošteva: domneva se, da se z opravljenimi kontrolami ugotovijo in odpravijo vse napake v projektu.

Poleg tega so posredovani primeri temeljili na enem samem letu in domneva se, da je to leto reprezentativno. Kombiniran učinek (navzgor in navzdol) teh predpostavk jih lahko med seboj izniči. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da bi bili z uvedbo bolj zapletenih matematičnih pristopov (z uporabo paraboličnih in logaritemskih funkcij ter koncepta oportunitetnega

¹¹ To lahko vključuje možnost kontrole in preventivni učinek, ki je posledica sistema stalnih izboljšav. Učinkovitost IACS v okviru SKP se na primer lahko delno razloži z odvrčilnim učinkom kazni v povezavi z razumno verjetnostjo, da bodo nacionalni organi opravili pregled.

¹² Izvajanje programov lahko traja devet let in tako se končne izjave o zaključitvi za vsak program – ki potrdijo zakonitost in pravilnost poslovnih dogodkov ali kakršne koli omejitve – lahko predložijo do 10 let po začetku programa.

stroška) rezultati primerljivi, zato se metoda obravnava kot sprejemljivo zanesljiva (glej Prilogo).

Jasno je, da so nekatere izmed zgoraj navedenih predpostavk dokaj daljnosežne in s koristjo, ki jo prinaša obširna analiza finančnih transakcij in stopenj napake¹³ skupaj z obširno zbirko in analizo podrobnih podatkov, bi se lahko model na ravni projektov nadalje razvil in upošteval:

- naravo projektov za ugotovitev ravni tveganja pri delovanju za različne vrste projektov,
- različne ravni tveganja različnih vrst dejavnosti in upravičencev za zagotovitev, da se tisti, ki so bolj tvegani, najprej kontrolirajo,
- obseg projektov, tako da imajo lahko največji ob določenih stopnji tveganja prednost pri kontroliranju ob učinkoviti uporabi virov kontrole, in
- trajanje projektov, da so kontrole lahko časovno načrtujejo, kar omogoča določitev največjega zneska sredstev, ki ga je treba kontrolirati.

Toda ker bi oblikovanje takšne napredne različice modela zajemalo dolgotrajno in drago zbiranje podatkov v državah članicah, je v tem času ta možnost opuščena.

3. NAZORNI PRIMERI STROŠKOV KONTROLE IN TVEGANJA NAPAKE

Z uporabo preprostega modela, ki je predstavljen zgoraj, se naslednji oddelek osredotoča na posebne dele dveh področij politike, za katere je Sodišče v svojih letnih poročilih za leto 2006 in leto 2007 ugotovilo, da je stopnja napake visoka¹⁴. Temeljne predpostavke so preproste in zagotavljajo okvirne rezultate. V obeh primerih je osnovni model prilagojen za upoštevanje posebnosti podatkov, ki so na voljo za vsako področje. Rezultati obeh področij torej med seboj niso primerljivi. V obeh primerih so denarni zneski in predstavljeni odstotki zaradi svoje nenatančnosti zaokroženi.

3.1. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)

ESRR je v programskem obdobju 2000–2006 sofinanciral približno 700 000 posameznih projektov. Sklad deluje v okviru deljenega upravljanja z izvajalskimi nalogami, vključno s kontrolo upravičencev, za katere so pooblašene države članice na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Sektorska zakonodaja določa strukture kontrole in najnižje ravni kontrole za organe za upravljanje, plačilne/certifikacijske organe in revizijske organe ter poudarja, da morajo napake in nepravilnosti preprečiti, odkriti in popraviti predvsem države članice¹⁵. Komisija te sisteme upravljanja in kontrole nadzira, GD pa pripravljajo sklepne ugotovitve o njihovi učinkovitosti v svojih letnih poročilih o dejavnosti. Komisija je februarja 2008 sprejela akcijski načrt za krepitev svoje nadzorne vloge v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov¹⁶.

¹³ Pomoč Sodišča pri opredelitvi napake ter metodologiji vzorčenja bi lahko k temu dodala vrednost.

¹⁴ Strukturni ukrepi (ESRR) in Kmetijstvo (ukrepi za razvoj podeželja in kmetijsko-okoljski ukrepi).

¹⁵ Člen 39(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999.

¹⁶ COM(2008) 97 konč.

Strategije in prakse kontrole Komisije temeljijo na večletnem pristopu¹⁷. Mehanizmi kontrole in mehanizmi za izvajanje popravkov v državah članicah so prav tako večletni, vključujejo pa preglede na prvi stopnji (preglede dokumentov in preglede na kraju samem) pred priglasitvijo odhodkov Komisiji, naknadne preglede dejavnosti na kraju samem po priglasitvi odhodkov Komisiji, revizije sistemov in zaključno izjavo, ki jo izda neodvisni organ.

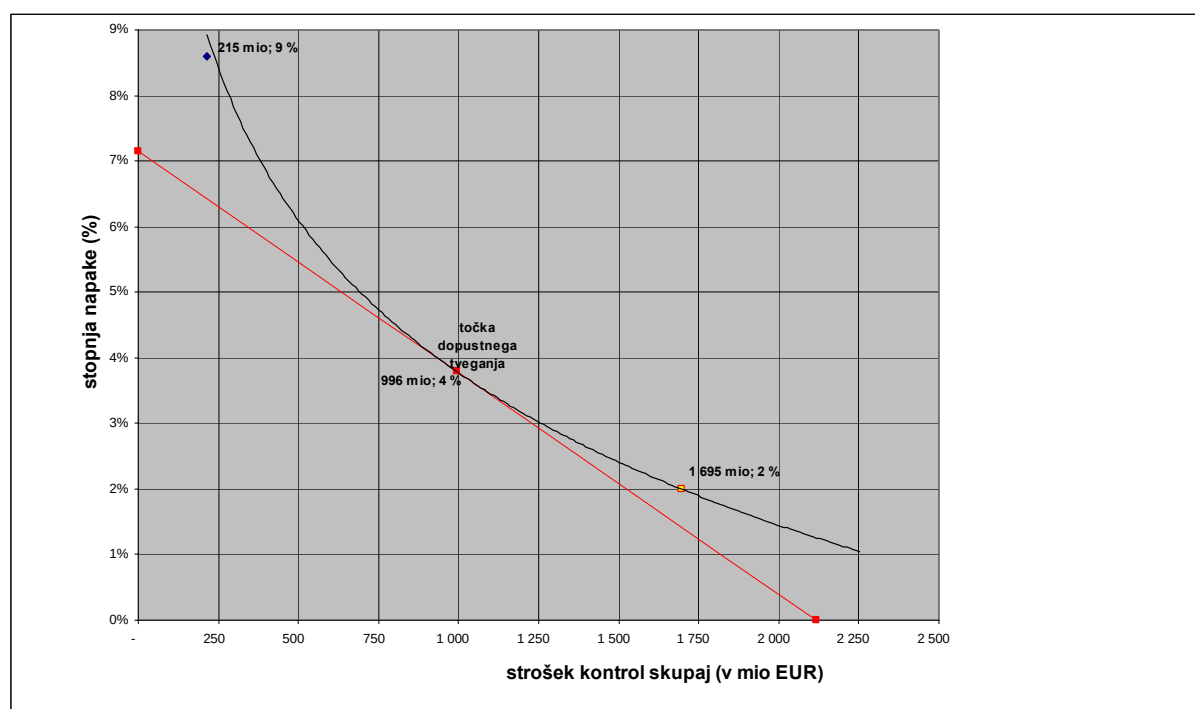
Zaradi enoletnosti DAS, ki je določena v Pogodbi, je naslednji izračun možne točke dopustnega tveganja letni in temelji na DAS za leto 2006 Sodišča, na opredelitvi napake ter ugotovitvah, ki jih je posredovalo Sodišče.

Strukturnim ukrepom (vključno z ESRR)¹⁸ je Računsko sodišče v letih 2006 in 2007 dalo negativno oceno, v kateri je na podlagi njegovega vzorca navedena stopnja napake glede povračil za vse strukturne sklade znašala vsaj 12 % in 11 %.

Z uporabo trenutne najnižje stopnje napake, ki jo je ugotovilo Računsko sodišče, in z njenim znižanjem na približno 9 %, da se upoštevajo ocenjene koristi izboljšanja trenutnih predhodnih kontrol ob omejenih ali ne bistvenih dodatnih stroških, je Komisija določila letne stroške kontrol skupaj s točko dopustnega tveganja, kot je navedeno v oddelku 2.2.1 zgoraj.

Komisija je na podlagi podatkov držav članic pripravila predhodno oceno, da so skupni stroški kontrol za ESRR v letu 2006 znašali okoli 215 milijonov EUR, približno 0,7 % skupnih javnih odhodkov za dejavnosti, ki jih je v tistem letu sofinanciral ESRR.

Naslednji graf prikazuje teoretično povezavo med stopnjami napake in stroški kontrole za ESRR (za dodatne podrobnosti glej Prilogo):



¹⁷ Večletni pristop se kaže v izjavah o zanesljivosti v letnih poročili o dejavnosti služb Komisije.

¹⁸ Strukturni ukrepi so leta 2006 zajemali generalne direktorate REGIO, EMPL, AGRI (Usmerjevalni oddelek EKUS) in MARE (FIUR).

Na podlagi ocenjenega zneska odhodkov / števila projektov, ki so bili kontrolirani v letu 2006, bi strošek za doseg teoretične ničelne stopnje napake s kontroliranjem vseh odhodkov /projektov na kraju samem letno znašal 2,25 milijarde EUR (kar je enako 8 % skupnih javnih odhodkov za dejavnosti, ki jih sofinancira Sklad). Na tej podlagi je bila narejena krivulja, ki kaže možno razmerje med stopnjami napak in stroški kontrole¹⁹.

Točka na krivulji, na kateri vsak dodaten euro, porabljen za kontrolo, prinaša natančno en euro več za pričakovano napako, ki je bila odkrita, je bila nato izračunana za določitev točke dopustnega tveganja (na kateri so mejni stroški kontrole enaki mejni koristi). Na tej točki je lahko stopnja napake 4 % in stroški kontrole 996 milijonov EUR, kar je enako 3,5 % skupnih javnih odhodkov. To bi pomenilo, da bi bila večja poraba za kontrolo ESRR stroškovno učinkovita do točke, na kateri bi stopnja napake znašala okoli 4 %. Politična odločitev glede tega bi morala upoštevati možnost povečanja odhodkov za kontrole, posledica pa bi lahko bila ciljna raven dopustnega tveganja med trenutno najnižjo stopnjo napake Sodišča, prilagojeno na 9 % (za upoštevanje ocenjene koristi izboljšanih predhodnih kontrol brez bistvenih stroškov), in štiriodstotnim teoretičnim ciljem, določenim zgoraj.

Ker podatki, ki so jih predložile države članice, niso bili vedno popolni in dosledni²⁰, je Komisija ocenila, kako bi na izračun vplivala možna prenizka ocenitev stroškov kontrol. Če bi bili ti za 50 % višji, kot so jih ocenile države članice, bi točka dopustnega tveganja narasla za eno odstotno točko (na 5 %). To je skupaj z rezultati analize občutljivosti, ki uporablja bolj zapletene statistične tehnike, ki so osnovane na enakih podatkih, pokazalo omejene spremembe na točki dopustnega tveganja (glej Prilogo).

Poudariti je tudi treba, da se podatki, uporabljeni zgoraj, nanašajo na odhodke strukturnih skladov, ki jih določa zakonodaja za obdobje 2000–2006. Pravila, ki urejajo programsko obdobje 2007–2013, zajemajo okrepljene in jasnejše določbe o kontroli za nacionalne organe, katerih namen je pomoč pri zniževanju stopenj napake. Ta učinek bi morale okrepiti dejavnosti preprečevanja v zvezi z obdobjem 2007–2013, ki se izvajajo v okviru akcijskega programa.

Zakonodajnemu organu so bile prav tako pred kratkim predlagane dodatne poenostavitve, za katere je tudi verjetno, da bodo imele učinek na stopnjo napake in tako na točko dopustnega tveganja. Toda zakonodaja za obdobje 2007–2013 večine odhodkov strukturnih skladov ne bo urejala do leta 2010. Do takrat bo večina odhodkov, ki so jih Komisiji priglasile države članice, zajeta s pravnim okvirom za obdobje 2000–2006.²¹ Ker bi morala vsaka nadaljnja, podrobnejša analiza dopustnega tveganja zajemati učinek zakonodaje za obdobje 2007–2013 in akcijskega načrta, bo ta morala temeljiti na podatkih izvajanja za leto 2010 in bo tako lahko na voljo od leta 2011 (glej oddelek 4.1 spodaj).

¹⁹ Treba je poudariti, da sta bili osi x in y za lažjo analizo prvotno pripravljene v istem merilu (v milijonih EUR), in so stopnje napak v odstotkih v grafu prikazane zaradi lažjega navajanja.

²⁰ Nekatere države članice so posredovale podatke samo o nekaterih vrstah kontrole. Zbiranje podatkov je bilo v državah članicah pogosto decentralizirano, kar je povzročilo neusklajeno razlago metodologije, ki jo je določila Komisija za ovrednotenje stroškov kontrole.

²¹ Učinek akcijskega programa na raven napake v programih v obdobju 2000–2006 bo verjetno viden ob zaključku.

Ključne ugotovitve

- *Raven dopustnega tveganja je nad 2 % in bi glede na preprost teoretični pristop glede stroškov/koristi lahko znašala približno 4 %. To bi pomenilo petkratno povečanje trenutnih stroškov kontrole z 0,7 % na 3,5 % skupnih javnih odhodkov. V skladu s tem in na podlagi nazornih števil bi 100 milijonov EUR dodatne porabe za kontrole nad trenutnimi ravni lahko prineslo ocenjeno neto korist približno 285 milijonov EUR v odkritih napakah.*
- *Če bi se dosegla dvoodstotna stopnja napake, bi to na podlagi nazornih števil zahtevalo osemkratno povečanje odhodkov za kontrole na skoraj 6 % skupnih javnih odhodkov Sklada.*
- *Zaradi bistvenih dodatnih stroškov kontrole, ki jih nosijo države članice, da bi se dosegla teoretična točka dopustnega tveganja, bi se lahko določil srednjeročni cilj, da bi se najnižja stopnja napake Sodišča premaknila proti približno 5 % kot ciljni vrednosti.*

3.2. Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP)

EKSRP zajema približno 20 % skupnih kmetijskih izdatkov v obdobju 2007–2013. Njegov okvir kontrole je zelo podoben okviru kontrole izdatkov Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS). Sodišče ugotavlja, da razvoj podeželja obsega nesorazmerno velik delež skupne stopnje napak v kmetijstvu, ki znaša od 2 do 5 %, medtem ko je pri izdatkih EKJS vrednost stopnje napak ocenjena na nekaj manj kot 2 %²². Višja stopnja napak pri razvoju podeželja je predvsem posledica pogostih napak pri kmetijsko-okoljskih ukrepih. Računskega sodišča v posebnem poročilu št. 3/2005 o kontroli okoljskih izdatkov v kmetijstvu ugotavlja, da so ti izdatki tvegane narave in da na tem področju ni mogoče pridobiti zagotovil ob sprejemljivih stroških.

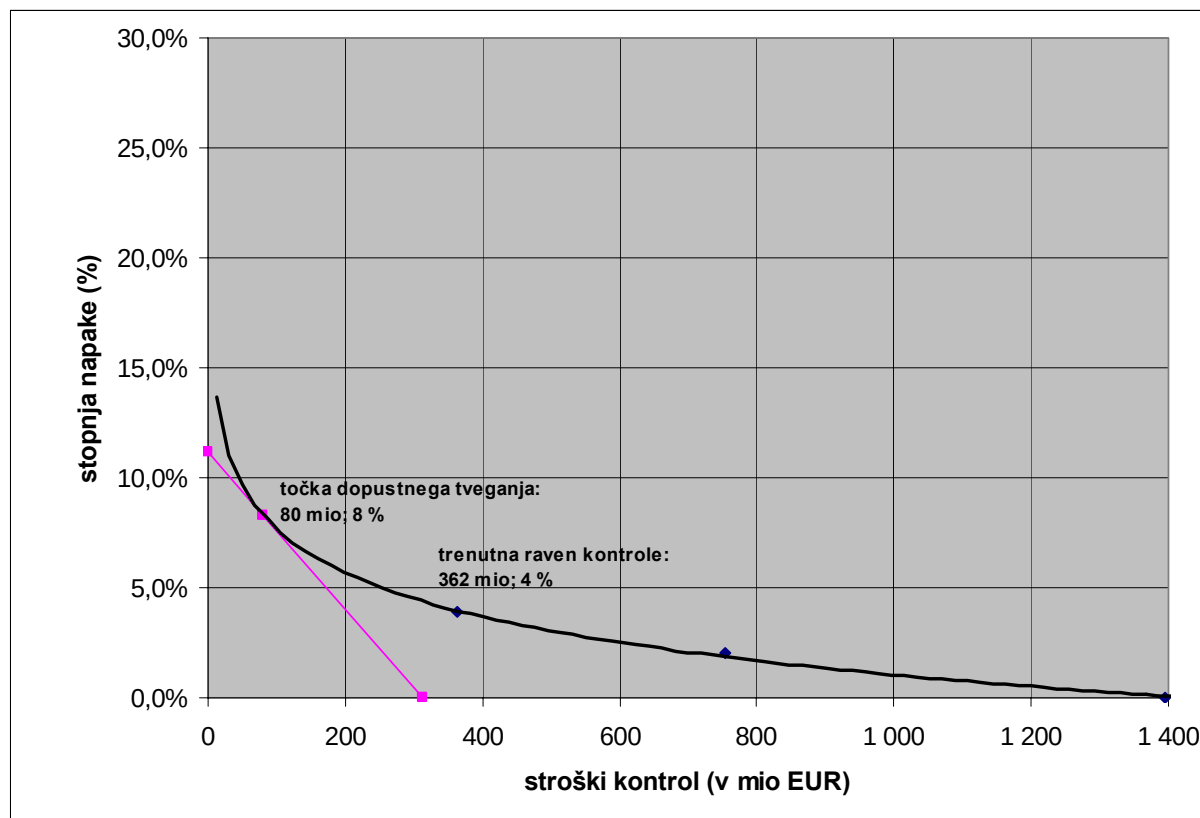
Spodaj navedeni primer zato obravnava prav te ukrepe. Komisija se s tem odziva tudi na resolucijo o razrešnici z dne 22. aprila 2008²³.

Stopnje napak za kmetijsko okoljske ukrepe ni mogoče oceniti na podlagi izjave Računskega sodišča o zanesljivosti, ampak je Komisija države članice prosila, naj pripravijo statistične podatke o kontrolah na kraju samem v finančnem letu 2007 za več ukrepov za razvoj podeželja, vključno s kmetijsko-okoljskimi ukrepi. Države članice so predložile zahtevane podatke, ki pa jih certifikacijski organi niso preverili in potrdili, v nekaterih primerih pa so bili tudi nepopolni. Kljub temu so podatki potrdili, da je bila stopnja napak pri kmetijsko-okoljskih ukrepih višja kot pri drugih ukrepih na področju razvoja podeželja in pokazali, da je stopnja napak pri kmetijsko-okoljskih ukrepih v letu 2007 približno 4 %.

²² Komisija ocenjuje, da ugotovitve Sodišča v letu 2007 kažejo, da stopnja napak pri razvoju podeželja presega 5 %. Na bolj pogoste napake pri EKSRP opozarjajo tudi nekatere države članice.

²³ „[...] poziva Komisijo, naj temeljito prouči in oceni možne stroške in koristi na področju kmetijskih ukrepov ter v zvezi z drugimi področji porabe, ter analizo predstavi Svetu, Parlamentu in Računskemu sodišču kot minimalno osnovo za razpravo o potrebi po reformi“. Priloženi delovni dokument služb Komisije vsebuje prvo grobo oceno njihovih stroškov kontrole kmetijsko-okoljskih ukrepov skupaj s pregledom njihovih splošno priznanih koristi.

Komisija je države članice prosila, naj pripravijo tudi informacije o svojih stroških kontrole na področju kmetijsko-okoljskih ukrepov. Glede na prejete podatke stroški za kontrolo kmetijsko-okoljskih ukrepov po grobih ocenah znašajo 360 milijonov EUR, oziroma 13 % skupnih javnih izdatkov za ukrepe v letu 2005. Treba je poudariti, da je to trikrat več kot pri kmetijskih ukrepih na splošno (približno 4 % skupnih javnih izdatkov). Kontrola kmetijsko-okoljskih ukrepov poleg tega prispeva k izpolnjevanju ciljev politike varovanja in izboljšanja okolja. Te okoljske koristi v tej analizi niso bile količinsko opredeljene.



Strošek kontroliranja vseh upravičencev je bil ocenjen na približno 1,4 milijarde EUR letno. Na podlagi teh podatkov je bila izrisana krivulja, ki kaže možno razmerje med stopnjami napak in stroški kontrole²⁴.

²⁴ Treba je poudariti, da sta bili osi x in y za lažjo analizo prvotno pripravljeni v istem merilu (v milijonih EUR), in so stopnje napak v odstotkih v grafu prikazane zaradi lažjega navajanja.

Ključne ugotovitve

- *Povečanje stroškov kontrole nad sedanjo višino (13 %) ne bi bilo stroškovno učinkovito, ker bi se ob rahlem povečanju števila kontrol na kraju samem za 1 % upravičencev nepravilni izdatki zmanjšali samo za približno 10 % stroškov teh dodatnih kontrol.*
- *Zmanjšanje stopnje napak s sedanjih 4 % na dvoodstotno stopnjo pomembnosti, ki jo uporablja Sodišče²⁵, bi stroške kontrole povečalo s približno 13 % na skoraj 30 % skupnih javnih izdatkov za ukrepe in ne bi bilo stroškovno učinkovito.*
- *Kmetijsko-okoljski ukrepi bistveno prispevajo k skupni stopnji napak na področju razvoja podeželja.*
- *Glede na to, da povečanje kontrol ne bi bilo stroškovno učinkovito, je raven dopustnega tveganja za ukrepe za razvoj podeželja očitno višja od 2 %, lahko tudi nad 5 %.*

4. POT NAPREJ

4.1. Predhodni sklepi

Pomembno je poudariti, da dogovor o dopustnem tveganju napak ne bi pomenil, da bi bili neustrezni sistemi upravljanja in kontrole Komisije ali držav članic sprejemljivi. Komisija in njeni izvajalski partnerji bi morali ostati pazljivi in dosegati najboljšo možno kontrolo ob razpoložljivih sredstvih na vseh področjih politike. Morebitne odkrite slabosti je treba obravnavati in analizirati njihove vzroke, da bi jih lahko učinkovito preprečevali, odkrivali in odpravljali.

Komisija se tudi zaveda, da bi sistemi kontrole programov Skupnosti, vključno s tistimi, ki jih izvajajo države članice, v nekaterih sektorjih lahko učinkoviteje preprečevali, odkrivali in odpravljali napake v okviru sedanjih stroškov. Komisija ukrepa, da bi to dosegla²⁶.

Ob naložbah v kontrole, ki presegajo trenutne stopnje, bi bilo odkritih in odpravljenih več napak. Komisija in/ali države članice bi morale za vsako povečanje kontrol zagotoviti dodatne vire in odločitve o stopnji povečanja bi morala temeljiti na pričakovanih koristih v smislu zmanjševanja stopnje napak.

Ocene Računskega sodišča kažejo resnično razliko med stopnjami napak na različnih področjih politike. Zgornja analiza potrjuje mnenje, da dvoodstotna stopnja pomembnosti za letno izjavo o zanesljivosti (DAS) pri nekaterih politikah ni ustrezen ukrep za stroškovno učinkovito strategije kontrole. Dopustno tveganje napake bi zato morali analizirati in ga določati za vsako področje politike na ravni Skupnosti posebej.

²⁵ Ta je rezultat izračuna, ki temelji na hipotezi, da se stopnja napak linearno znižuje ob rasti stopnje kontrol in ne upošteva morebitnega odvrčilnega učinka večjega števila kontrol.

²⁶ Na primer „Akcijski načrt Komisije za integriran okvir notranje kontrole“ – COM(2006) 9 – in „Akcijski načrt za krepitev nadzorne vloge Komisije v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov“ – COM(2008) 97.

Raven dopustnega tveganja napake, ki jo določajo politični organi, bi bila med trenutno stopnjo napak, prilagojeno tako, da bi upoštevala morebitne izboljšave sedanjih kontrol, in teoretično točko dopustnega tveganja. Preprosti model, ki ga določa to sporočilo, na podlagi razpoložljivih podatkov daje prve ocene naslednjih stopenj:

- pri kohezijski politiki bi proračunski organ lahko ocenil, da je za potrebe letne izjave Računskega sodišča o zanesljivosti prva ocena ravni dopustnega tveganja lahko približno 5 % na letni ravni in
- pri razvoju podeželja bi proračunski organ na podlagi razpoložljivih podatkov lahko ocenil, da dodatne kontrole za zmanjšanje napak ne bi bilo stroškovno učinkovito. Komisija v svoji prvi analizi ocenjuje, da je raven dopustnega tveganja na tem področju približno 5 %.

Čeprav se to sporočilo osredotoča na dve področji, ki jima je Računsko sodišče v letu 2007 izreklo negativno oceno, bi se ta pristop lahko uporabil tudi na drugih področjih politike, vključno z internimi politikami, zlasti raziskovalno, kjer so bili z okrepljeno revizijo pridobljeni natančni podatki o napakah in kjer je stroške kontrole mogoče izmeriti brez težav, in zunanjimi ukrepi, ki sicer uživajo močno politično in javno podporo, vendar se pogosto izvajajo v tveganih in zahtevnih razmerah. Elemente poenostavitve na obeh področjih bi se upoštevalo, če ti vplivajo na tveganje napake in stroške kontrole. Analiza dopustnega tveganja napak je pomembna tudi na področjih, za katere je Računsko sodišče že izreklo pozitivno mnenje. Pri upravnih odhodkih, na primer, bo Komisija proučila, ali nizka stopnja z njimi povezanega tveganja in obstoječe učinkovite kontrole upravičujejo dopustno tveganje napake pod sedanjim dvoodstotnim pragom pomembnosti.

Pri kohezijski politiki bi bil model lahko bolj dodelan in bi omogočal upoštevanje različnega tveganja pri posameznih elementih populacije. Za to bi bila potrebna obsežna in draga analiza, ki ne bi bila končana pred koncem leta 2010, temeljila pa bi na zakonodaji iz obdobja 2000–2006. Komisija meni, da ta možnost ni potrebna in ni stroškovno učinkovita. Po drugi strani bi se revidirani podatki na področju kohezijske politike, ki bi temeljili na dejanskem izvajanju novega pravnega okvira za obdobje 2007–2013, vključno z novo predlaganimi poenostavitvami, lahko izkazali za koristne. Pri tem bi morali biti za osnovo podatki za leto 2010, ker se bodo takrat novi programi že v polnem teku, in bi rezultate (ki bi bili na voljo v letu 2011) lahko uporabili za revizijo in izboljšanje točke dopustnega tveganja na tem področju.

4.2. Možni koraki za doseg dogovora o izvajanju pristopa dopustnega tveganja

Komisija meni, da bi bilo izvajanje pristopa dopustnega tveganja dobra naložba in bi zagotovilo trdno podlago, ki bi jo organ za razrešnice uporabil za presojanje, kako kakovostno Komisija obvladuje tveganja. Glede na to, da je predmet revizije, Komisija seveda ne more sama določiti dopustnih ravni tveganja.

Najbolj pomembna koraka pri prehodu na pristop dopustnega tveganja bi lahko bila:

- ponoven začetek medinstitucionalne razprave Sveta, Parlamenta in Računskega sodišča na osnovi tega sporočila in stališča proračunskega organa o dopustnih ravneh tveganja na področjih kohezijske politike in razvoja podeželja na podlagi zgornje analize;

- če bo glede na sklepe razprave to mogoče, bo Komisija do sredine leta 2010 predstavila dodatne analize dopustnega tveganja, zlasti na področjih raziskav, energije in transporta ter zunanje pomoči, razvoja in širitve.