

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 9.9.2010
SEC(2010) 1008 konč.

ODGOVOR KOMISIJE NA POGLAVJE 6 LETNEGA POROČILA ZA LETO 2009

ZUNANJA POMOČ, RAZVOJ IN ŠIRITEV

ODGOVOR KOMISIJE NA POGLAVJE 6 LETNEGA POROČILA ZA LETO 2009

ZUNANJA POMOČ, RAZVOJ IN ŠIRITEV

UVOD

6.8 Večina ukrepov v okviru instrumenta za stabilnost (IzS) obsega odzivanje na krizne razmere ali porajajočo se krizo, pa tudi krepitev zmogljivosti pred krizo in po njej.

6.10 V primerih, ko nestabilno politično okolje povzroča povečano stopnjo tveganja, se uvedejo ukrepi za zmanjšanje tveganja, kot so misije naknadnih kontrol, ki jih morajo izvajati sedeži ali delegacije poleg obveznih zunanjih revizij, ki jih organizirajo upravičenci v okviru svojih pogodbenih zahtev.

6.17

(a) Komisija ugotavlja, da je bilo v vzorec za leto 2009 vključenih znatno več končnih plačil kot v prejšnjih letih.

6.18 Komisija pozdravlja povečanje „pogostosti“ transakcij, za katere Sodišče ocenjuje, da so v celoti „pravilne“ (87 %), v primerjavi s podatki za leti 2008 in 2007.

6.20 Delegacije EU so odgovorne za večino plačil v okviru zunanje pomoči Komisije. V letu 2009 so 79 % tekočega proračuna EU, predvidenega za urad EuropeAid (neporavnane obveznosti), upravljale delegacije.

6.21 Komisija meni, da so ukrepi za odkrivanje in popravljanje pred končnimi plačili (npr. predložitev poročil, zunanje revizije, preverjanje odhodkov in pregledi transakcij s strani osebja Komisije) učinkoviti. Poleg tega se lahko morebitne nepravilnosti še vedno popravijo z naknadnimi revizijami in ustreznimi izterjavami. Kljub temu kontrole ne morejo realno zmanjšati tveganja finančne napake na nič.

6.22 Komisija meni, da so večletni nadzorni in kontrolni sistemi za skupino politik zunanje pomoči, razvoja in širitve uspešni in se vsako leto izboljšujejo, kar se odraža v povečanju deleža v celoti pravih plačil, kot je v svojem vzorcu ugotovilo Sodišče.

6.23 Komisija pozdravlja opažanje Sodišča, da „je urad EuropeAid vzpostavil obširno strategijo kontrol“ in da je „leta 2009 še naprej močno izboljševal zasnovo in izvajanje svojih nadzornih in kontrolnih sistemov“ (glej odstavek 54 letnega poročila za leto 2009 o ERS).

6.24 Komisija pozdravlja priznanje Sodišča glede nedavno uvedenih izboljšav.

6.26 Novi predlog za spremembo finančne uredbe vključuje priznanje, da se lahko ocene iz člena 56 opravijo samo postopoma zaradi posebne narave teh misij, ki so oblikovane *ad hoc* in *ex nihilo*.

Kontrolni sezname javnega naročanja na področju skupne zunanje in varnostne politike so končani in se že uporabljajo.

6.27 Komisija je sprejela ukrepe glede zapiranja starih dosjejev (za mehanizem za hitro ukrepanje in skupno zunanjo in varnostno politiko) že v letu 2009. Ta prizadevanja se bodo nadaljevala v letu 2010.

6.28 Generalni direktor GD RELEX je uvedel akcijski načrt za upoštevanje pridržka, izdanega v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2009, da bi izboljšal kakovost zagotovila za leto 2010.

6.29 Komisija pozdravlja priznanje Sodišča glede uvedenih izboljšav, ki se nadaljujejo v letu 2010. Ukrepi, sprejeti to leto, vključujejo izboljšano metodologijo za preglede na kraju samem, zagotavljanje usposabljanja in izboljšane smernice za dokumentiranje rezultatov naknadnih kontrol.

6.31 Komisija meni, da so predhodne kontrole na sedežih in v delegacijah EU uspešne. Kakor ugotavlja Sodišče, je Komisija izboljšala svoje notranje sisteme in zaključila niz navodil. V letnem poročilu za leto 2008 so bile predhodne kontrole ocenjene kot uspešne.

6.32 Leta 2009 je GD ELARG še naprej zagotavljal, da nacionalni organi na Hrvaškem in v Turčiji izpolnjujejo pogoje (delnega) prenosa upravljavskih pristojnosti. Ohranil je predhodne kontrole, ki jih izvajajo delegacija, da bi se zmanjšala tveganja.

Poleg tega Sodišče pri podrobnem preverjanju transakcij ni odkrilo nobenih večjih pomanjkljivosti, razen pomanjkanja revizijske sledi, ki bi v celoti pojasnila odločitve, ki so jih sprejele delegacije.

(a) Ker se vedno več držav pripravlja na vložitev prošnje za prenos upravljanja, je GD ELARG posodobil notranje smernice iz leta 2008, da bi upošteval izkušnje, pridobljene pri prenosu upravljanja v letu 2008, in udeležencem, ki sodelujejo v postopku, v letu 2009 zagotovil nadaljnje smernice. Glede na prošnje, ki bodo prejete v naslednjih nekaj letih, se trenutno pripravljajo podrobne smernice o prenosu upravljanja.

(b) Vloga vodje delegacije, ki potrjuje zahteve za sredstva, je jasno določena v internih navodilih, ki jih izda GD ELARG. Pregledi, ki se izvajajo po njegovih navodilih, zagotavljajo potrebno podlago za potrditev danega zahtevka za sredstva.

6.33 Zadeve, na katere je opozorilo Sodišče, se v glavnem nanašajo na možne izboljšave revizijske sledi, ne pa na materialne napake pri uporabi pravil. Večina zadev je bila obravnavana na začetku leta 2010 s pomočjo internih navodil in pojasnil.

6.34 GD ELARG je vse od spremembe finančne uredbe in pravil za izvajanje leta 2003 redno uporabljal postopek za potrditev obračunov, kot ga zahteva spremenjena finančna uredba. Ta postopek je zdaj nadomestil temeljitejši, prečiščeni postopek potrditve obračunov v decentraliziranem upravljanju za PHARE in prehodni vir, sprejet junija 2010, ki veliko bolj natančno opredeljuje, kako se lahko izvedejo pavšalni popravki pri sistemskih pomanjkljivostih, kadar je to potrebno (na primer pri potrditvi obračunov za programe v okviru razširjenega decentraliziranega upravljanja).

V letu 2009 je GD ELARG zaključil 375 končnih izjav, tj. precej več, kot je bilo uvedenih novih programov. Ostaja nekaj primerov, pri katerih kontradiktorni postopek zahteva čas in bo morda minilo nekaj let, preden bodo zaključeni.

6.38 Komisija meni, da so naknadne kontrole za decentralizirano upravljanje v celoti uspešne. Priznava, da se funkcija naknadne kontrole za centralizirano upravljanje še ne izvaja v celoti.

Namen nadaljnjih naknadnih revizij, ki jih izvaja ločena horizontalna enota in so obravnavane v tem oddelku, je, da se nacionalnemu odredbodajalcu na podlagi prenosa zagotovi dodatno zagotovilo, ki presega zahteve finančne uredbe.

6.39 Ta nova strategija daje dodatno zagotovilo, ne da bi to zahtevala finančna uredba.

6.42 Revizijski rezultati so na voljo za ocene partnerjev in se uporabljajo v ta namen. Akreditacija partnerjev se opira tudi na informacije, zbrane s spremljanjem izvedenih projektov, ter med drugim upošteva finančne, pravne in operativne vidike partnerja. Ocenam in revizijam pogosto sledijo priporočila partnerjem, da bi izboljšali svoje sisteme notranje kontrole. Zato so številna revizijska poročila neposredno vodila do spremembe statusa, dodeljenega kontrolnim sistemom partnerjev. Rezultat sedanjega sistema revizij in ocen partnerjev, ki ga je vzpostavil GD ECHO, je kontrolni sistem, ki omogoča uravnotežen in učinkovit vpogled v sisteme notranje kontrole partnerjev, kar pomaga pri preprečevanju napak in nepravilnosti.

6.43 Čeprav cilji, kakor so določeni v sklepih za financiranje humanitarne pomoči, popolnoma zadoščajo za oblikovanje sklepa o financiranju, jih je treba obravnavati skupaj s podrobnimi informacijami o opredeljenih potrebah, predlagano strategijo in elementi, potrebnimi za prepričljiv odziv, ki jih vsebuje spremni dokument, priložen sklepu.

Glede na zapletene krizne razmere, raznovrstne potrebe in razpoložljivost drugih donatorjev se podrobne potrebe obravnavajo skupaj z določenim odzivom v predlogih, ki jih partnerji GD ECHO predložijo v skladu s sklepom Komisije o financiranju. Komisija meni, da postopki izbire projekta, ki jih je vzpostavil GD ECHO, odražajo posebnosti humanitarne pomoči in zagotavljajo visoka jamstva glede kakovosti pomoči, ki jo zagotavljajo partnerji ECHO. Kljub temu se Komisija strinja, da je dokumentacijo ocene predloga mogoče še izboljšati, poenostaviti in standardizirati.

6.44 Komisija pozdravlja splošni sklep Sodišča.

Komisija pozdravlja priznanje splošne koristnosti preskrbnih centrov humanitarne pomoči.

6.45 Komisija pozdravlja oceno Sodišča in potrjuje svojo zavezo k nadaljnjemu izboljševanju svojih postopkov spremljanja.

6.48 Komisija je izvedla raziskavo, da bi opredelila dejavnike uspešnosti, ki vplivajo na kakovost letnih poročil o dejavnostih. V odgovor na ugotovljene dejavnike so bili izvedeni številni ukrepi za izboljšanje kakovosti predstavljenih dokazov v podporo zagotovitvi in berljivosti poročil. Komisija zato pozdravlja pozitivno oceno Sodišča glede letnih poročil o dejavnostih in si bo še naprej prizadevala za njihovo izboljšanje kot vira dokazov za izjavo o zanesljivosti.

6.50 Komisija pozdravlja ugotovitev Sodišča, da je letno poročilo o dejavnostih urada EuropeAid „jasno in informativno, predvsem zaradi uporabe količinskih kazalnikov“ (glej poročilo ERS, odstavek 50). Komisija meni, da kakovostni in količinski kazalniki, navedeni v štirih temeljnih gradnikih zanesljivosti iz letnega poročila o delu, zagotavljajo potreben dokaz, ki podpira izjavo generalnega direktorja glede razumnega zagotovila, in dajejo pravilno oceno finančnega poslovanja v uradu EuropeAid glede pravilnosti.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

6.52 Komisija je svoje kontrole zasnovala tako, da zajemajo celotni življenjski cikel njenih večletnih projektov. Meni, da so nadzorni in kontrolni sistemi za skupino politik zunanje pomoči, razvoja in širitve uspešni in se vsako leto izboljšujejo, kar se odraža v povečanju deleža v celoti pravilnih plačil, kot je v svojem vzorcu ugotovilo Sodišče. Priporočila Sodišča iz preteklih let so bila izvedena in Sodišče je priznalo številne izboljšave, zaradi česar so bili pomembni elementi ključnih kontrolnih sistemov ocenjeni kot „uspešni“.

6.53

(a) Komisija sprejema priporočilo Sodišča in želi poudariti, da že sprejema ukrepe za obravnavo vseh priporočil, prejetih v zvezi z naknadnimi kontrolami v GD RELEX.

(b) Komisija se strinja s Sodiščem in poudarja, da je bilo v letu 2009 storjenega že veliko za zmanjšanje zaostanka pri starih projektih, ki jih je treba zaključiti. Dejansko je bilo 75 % vseh pogodb o mehanizmu za hitro ukrepanje, odprtih v začetku leta 2009, do konca leta zaključenih. Komisija bo s temi prizadevanji nadaljevala tudi v letu 2010.

(c) Ker se vedno več držav pripravlja na vložitev prošnje za „prenos upravljanja“, je GD ELARG posodobil notranje smernice iz leta 2008, da bi upošteval izkušnje, pridobljene pri prenosu upravljanja v letu 2008, in udeležencem, ki sodelujejo v postopku, v letu 2009 zagotovil nadaljnje nasvete.

(d) Komisija je že sprejela potrebne ukrepe za zagotovitev, da so kontrole, ki jih izvaja osebje v operativnem, finančnem in pogodbenem oddelku, podrobneje dokumentirane.

(e) Izvajajo se redni pregledi kakovosti podatkov v sistem CRIS, zlasti pred pridobivanjem ustreznih informacij za letno poročilo o dejavnostih. Orodje informacijske tehnologije za upravljanje, v katero se vnašajo podatki, vsebuje tudi vgrajene kontrole kakovosti podatkov. Poleg tega daje Komisija velik poudarek usposabljanju uporabnikov sistema CRIS.

(g) Zaključevanje izjav je od leta 2007 prednostna naloga GD ELARG. Samo v letu 2009 je GD ELARG zaključil 375 končnih izjav.

(h) Komisija si že prizadeva dodatno izboljšati in uskladiti osrednjo dokumentacijo svojih ocen predlogov. Ena izmed možnosti je uvedba standardiziranega poročila o vrednotenju.

(i) Čeprav je predlog Sodišča koristen, sedanje prednostne naloge in omejena sredstva ne dovoljujejo uporabe tega predloga v bližnji prihodnosti.

6.54 V odgovor na priporočila Sodišča bo urad EuropeAid:

- proučil možne metodologije za kazalnik ocenjenega finančnega učinka preostale stopnje napak;
- ocenil stroškovno učinkovitost svojih kontrol v okviru pregleda dopustnega tveganja napake;
- končal in razširjal sklop orodij za finančno poslovanje za izvajalske organizacije;
- si še naprej prizadeval zagotavljati pravilno in pravočasno beleženje podatkov iz revizij;

- si prizadeval izboljšati sisteme informacijske tehnologije, ki jih uporablja pri svojem revizijskem delu;
- izboljšal zasnovo in pregled meril za plačila proračunske podpore na podlagi spremenjenih smernic in postopkov vzajemnega ocenjevanja (skupina za zagotavljanje kakovosti);
- uvedel spremenjen okvir za spremljanje in poročanje na področju upravljanja javnih financ za plačila proračunske podpore.

Nadaljnje ukrepanje po Posebnem poročilu št. 3/2006 o odzivu humanitarne pomoči Evropske komisije na cunami

6.65 Oblikovanje modela, imenovanega „Cost of Observed Results“ (COR), se bo začelo v letu 2011, ko bo vgrajen v orodje informacijske tehnologije (Hope/e-tool). Po fazi testiranja in vnosa podatkov naj bi se ta model začel uporabljati leta 2012.

6.66 Komisija je v celoti podprla zahteve Sodišča glede pridobitve ustreznih dokazil od organizacij ZN in to načelo je jasno določeno v okvirnem finančnem in upravnem sporazumu (FAFA). Če je Komisija obveščena o težavah, ki jih je imelo Sodišče v zvezi s tem, lahko pristopi k svojim partnerjem v ZN, da bi našla rešitev in zagotovila, da Sodišče prejme zahtevane informacije.

6.67

(a) Komisija trenutno opravlja vmesni pregled akcijskega načrta Soglasje in končni rezultati bi morali biti na voljo do konca leta 2010.

(b) Vključitev centra za nadzor in obveščanje že prinaša pozitivne rezultate, kot sta dostopnost informacij v realnem času ob začetku naravnih in drugih nesreč ter tesnejše sodelovanje med tehničnimi strokovnjaki GD ECHO na terenu in strokovnjaki držav članic, dodeljenih za dejavnosti na področju civilne zaščite.

(c) Komisija pozdravlja dejstvo, da Sodišče priznava prispevek novih instrumentov k procesu prehoda. Za okrepitev teh prizadevanj je Komisija ustanovila medsektorsko skupino za prehod, da bi spodbudila enoten pogled, usklajene pristope in skupna stališča glede politik za „primere prehoda“, kjer so prisotni humanitarni in razvojni instrumenti ter instrumenti za stabilizacijo. Cilj je izboljšati politiko in izvajanje programov na terenu ter prispevati k mednarodni razpravi glede primerov prehoda.

(d) Komisija se strinja z izjavo Sodišča in namerava zagotoviti prve rezultate do konca leta 2011.

Nadaljnje ukrepanje po Posebnem poročilu št. 6/2006 o okoljskih vidikih razvojnega sodelovanja Komisije

6.71 Zamuda pri pripravi strategije je nastala zaradi sprememb v prednostnih nalogah, pri čemer naj se okoljska strategija ne bi več izdajala kot samostojno sporočilo, temveč kot priloga k obsežnejšemu sporočilu o vključevanju vseh medsektorskih vprašanj (ne samo okoljskih), ki naj bi bilo predvidoma sprejeto do konca leta 2008. Ta novi pristop je bil predlagan z namenom zmanjšanja števila sporočil Komisije, vendar je bil sčasoma opuščen zaradi težav z združevanjem različnih medsektorskih vprašanj v en dokument in zaradi

potrebe po pristopu, ki je bolj osredotočen na okolje. Septembra 2009 je bil sklican sestanek z državami članicami (in civilno družbo), da bi skupaj začeli pripravo nove strategije.

6.72 Vzpostavljeni so bili ključni količinski kazalniki v zvezi z obstoječo strategijo za vključevanje okoljskih vprašanj – kot je zahtevalo Sodišče – ki se spremljajo od leta 2006. Ti kazalniki so povezani z uporabo orodij, kot so okoljski profili pri pripravi državnih in regionalnih strategij, in okoljskimi ocenami v zvezi s programi in projekti, količino zagotovljenega usposabljanja ter številom osebja, ki se usposablja. Kakovostni kazalniki za oceno vključevanja okolja med oblikovanjem projektov so bili opredeljeni in uporabljeni v prvi pilotni naknadni oceni, izvedeni v letu 2009.

6.73 V okviru kadrovske politike „ničelne rasti“ Komisije, in kot je priznalo Sodišče, je urad EuropeAid poudarjal krepitev nestrokovne usposobljenosti osebja namesto izvajanja posebnega pregleda svojih notranjih zmogljivosti. Ta pristop je dosledno izvajal v referenčnem obdobju.

6.74 Naknadni pregled – ki je bil pilotni – je bil del ukrepa za stalno izboljševanje v fazi oblikovanja projektov.

6.75 Usposabljanje v zvezi z vključevanjem okolja je zdaj obvezno za vse operativno osebje urada EuropeAid, ki dela na sedežu ali je napoteno na delegacije. To je bilo en izmed najbolj obiskanih usposabljanj v letu 2009 z več kot 400 udeleženci. Od leta 2005 se izvaja obsežen program seminarjev za usposabljanje, vključno z okoli 50 regionalnimi seminarji, ki so jih organizirale sodelujoče države, in večjim številom seminarjev, organiziranih na sedežu.

6.76 Ocena vključevanja okoljskih vprašanj v razvojno sodelovanje je načrtovana za leto 2011. Centralna baza podatkov za ocene posameznih okoljskih projektov je v razvoju in bo začela delovati leta 2011. V letih 2005 in 2009 so bila izdelana poročila o oceni v rezultate usmerjenega spremljanja s poudarkom na okoljskih projektih za Latinsko Ameriko. Ocene sodelovanja z Evropsko komisijo po posameznih državah so obravnavale okoljske vidike kot del medsektorskih vprašanj.

6.77 Urad EuropeAid je izboljšal svoje zmogljivosti za opredelitev in sledenje odhodkov za okoljske projekte, vendar ostaja izračun točnih zneskov, dodeljenih okoljskim ciljem znotraj ukrepov, ki so prvotno namenjeni izpolnjevanju drugih političnih ciljev, še vedno zelo zahtevna naloga. Z Odborom za razvojno pomoč pri OECD potekajo razprave o tem, kako bi lahko kvalitativne podatke na podlagi Rio označevalcev najlažje pretvorili v finančne podatke.

6.78 Kakovost državnih okoljskih profilov in njihov vpliv na nacionalne strateške dokumente sta še vedno spremenljiva, vendar se nekateri državni okoljski profili posodablja na podlagi smernic o vključevanju okolja in zaradi boljše obravnave vprašanj podnebnih sprememb, medtem ko so smernice za vmesni pregled vplivale na večje upoštevanje okoljskih vprašanj in vprašanj v zvezi s podnebnimi spremembami v nacionalnih strateških dokumentih, zlasti v državah, ki so vključene v instrument za razvojno sodelovanje.

6.79 Nove smernice o proračunski podpori bodo objavljene leta 2011 in bodo vključevale nova navodila za medsektorska vprašanja. Kljub vključitvi posebnih okoljskih kazalnikov poteka politični dialog o okoljskih vprašanjih v številnih državah v okviru skupnih programov donatorjev, ki sledijo dejavnostim splošne proračunske podpore. Da bi bile strateške okoljske ocene učinkovite, zahtevajo upoštevanje lokalne ravni in vključitev partnerskih držav, zato jih ni mogoče vsiliti.

6.81 Urad EuropeAid je oblikoval obvestila in navodila, ki se med drugim sklicujejo na podpiranje upravljanja naravnih virov na ravni skupnosti. Številni programi Komisije spodbujajo pobude glede upravljanja naravnih virov na lokalni ravni. Tematski program za okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov, vključno z energijo, se izrecno sklicuje na sodelovanje z lokalnimi skupnostmi, kar je bilo zajeto v razpisih za zbiranje predlogov, ki so upoštevali „zaščito lastništva posesti in pravic lokalnih skupnosti, vključno z avtohtonim prebivalstvom“ v okviru gospodarjenja z gozdovi.

6.84 Urad EuropeAid je oblikoval številna obvestila za spodbujanje trajnostnega razvoja s poudarkom na pristopih na ravni skupnosti. Poleg tega se tematski program za okolje izrecno sklicuje na sodelovanje z lokalnimi skupnostmi, kar je bilo med drugim zajeto v razpisih za zbiranje predlogov, ki so upoštevali „zaščito lastništva posesti in pravic lokalnih skupnosti, vključno z avtohtonim prebivalstvom“ v okviru gospodarjenja z gozdovi.

6.85 Raziskava Komisije o sektorskih pristopih na področju okolja in naravnih virov je bila zaključena v tesnem sodelovanju s številnimi razvojnimi agencijami EU, v pripravi pa je nekaj programov v podporo sektorske politike Komisije na tem področju. Očitno gre za nov tok dogodkov glede na preteklost. V okviru predlogov za spremembo finančne uredbe bo zdaj morda možno ustanoviti skrbniške sklade EU in vzpostavljeni so bili sporazumi o prenosu, da se državam članicam EU omogoči, da prispevajo h globalnemu zavezništvu o podnebnih spremembah (GCCA), ki ga upravlja Komisija. Inovativni mehanizmi financiranja za okolje vključujejo tudi vzpostavitev zasebno-javnih partnerstev ter združevanje posojil in nepovratnih sredstev.

6.86 Komisija pri izvajanju svoje okoljske strategije še naprej uporablja strokovno znanje držav članic in zasebnih podjetij.

6.87 Komisija pozdravlja priznanje znatnega napredka, ki je bil dosežen pri vključevanju okoljskih vprašanj v portfelj zunanje pomoči Komisije. Naknadni pregled – ki je bil pilotni – je bil del ukrepa za stalno izboljševanje. Ta proces je vključeval pregled postopkov vzajemnega ocenjevanje (skupina za zagotavljanje kakovosti), ki so uvedli jasnejše kazalnike glede obravnavanja okoljskih vidikov pri pripravi predlogov projektov.

6.88 Komisija in države članice EU sodelujejo pri oblikovanju prvega osnutka okoljske strategije, ki naj bi bil pripravljen v začetku leta 2011 in bo sprejet v drugi polovici leta 2011.

Komisija namerava nadaljevati delo na kazalnikih za spremljanje učinkovitosti nove okoljske strategije in oceno vključevanja vprašanj okolja v dejavnosti. Celovita ocena vključevanja okoljskih vprašanj v razvojno sodelovanje je načrtovana za leto 2011. Če bodo rezultati ocene pravočasno na voljo, bodo vključeni v oblikovanje nove strategije EU. Nove smernice o proračunski podpori so prav tako načrtovane za leto 2011 in bodo vključevale nova navodila za medsektorska vprašanja. Komisija si bo pri svojem delu še naprej prizadevala za tesno usklajevanje z državami članicami EU v podporo programu učinkovitosti pomoči.