



Bruselj, 13.12.2013
COM(2013) 934 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Uporaba neto finančnih popravkov za države članice glede kmetijstva in kohezijske politike

Kazalo

1.	Uvod	3
2.	Splošni okvir za uporabo finančnih popravkov	4
2.1.	Zakonodaja in pravila o neto finančnih popravkih	4
2.2.	Proračunska in računovodska obravnava zneskov, za katere se uporabljajo neto finančni popravki – instrument namenskih prejemkov	6
3.	Pravila glede neto finančnih popravkov za posamezni sektor	7
3.1.	Kmetijstvo	7
3.1.1.	Pravne določbe vedno določajo neto finančne popravke	7
3.1.2.	Pravni mehanizmi za neto finančne popravke bodo dodatno okrepljeni	9
3.1.2.1.	Osredotočanje na bolj tvegane odhodke	9
3.1.2.2.	Neobstoj diskrecijske pravice in majhno število pavšalnih popravkov ...	10
3.1.2.3.	Krajši postopek potrjevanja skladnosti	11
3.1.3.	Prekinitev in začasna ustavitev plačil za SKP bosta usklajeni s skladi kohezijske politike	12
3.2.	Skladi kohezijske politike	13
3.2.1.	Nova pravna določba, v skladu s katero mora Komisija uvesti neto finančne popravke za državo članico	13
3.2.2.	Finančni popravki zaradi nepravilnosti/pomanjkljivosti, ugotovljenih pred 15. februarjem vsako leto	14
3.2.3.	Ocena zakonitosti in pravilnosti, ki jo izvede Komisija na podlagi računovodskih izkazov, revizijskega mnenja in spremnih dokumentov, predloženih do 15. februarja vsako leto	15
3.2.4.	Opredelitev nepravilnosti, ki pomenijo resno pomanjkljivost, na podlagi revizij EU po 15. februarju vsako leto	15
3.2.5.	Zbliževanje dobrih praks za nadzorni sistem Komisije v deljenem upravljanju	19

1. Uvod

Kot odziv na povečanje stopnje napak, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče v svojem letnem poročilu za proračunsko leto 2012, so poročevalec o razrešnici in koordinatorji glavnih političnih skupin v Odboru Evropskega parlamenta za proračunski nadzor predsedniku Barrosu poslali dopis, v katerem so Komisijo pozvali, naj predloži sporočilo, v katerem bo jasno navedla, kako bo za obdobje financiranja 2014–2020 uvedla učinkovitejšo obliko neto finančnih popravkov za države članice, kadar so ugotovljene pomanjkljivosti v zvezi s programi v okviru deljenega upravljanja¹. Neto finančni popravki pomenijo dokončno zmanjšanje sredstev, dodeljenih zadevni državi članici.

Komisija se je na to zahtevo odzvala s tem sporočilom, v katerem pojasnjuje, kako namerava uporabiti nove instrumente in zahteve, povezane z neto finančnimi popravki, ki so določeni v pravnem okviru za obdobje financiranja 2014–2020, in kako bo to vplivalo na države članice.

Na področju kmetijstva so neto finančni popravki, na podlagi katerih zadevna država članica izgubi sredstva EU, že običajni. Nova pravila za obdobje financiranja 2014–2020 ohranjajo to stanje, pri čemer se osredotočajo na konsolidacijo obstoječih mehanizmov.

Na področju kohezijske politike so bili neto finančni popravki, na podlagi katerih so predhodno plačani zneski vrnjeni v proračun EU, redki. Za novo programsko obdobje 2014–2020 nova zakonodaja, ki jo je treba sprejeti, zajema spremembo, v skladu s katero bodo pristojnosti Komisije razširjene na določanje neto finančnih popravkov za države članice, kadar so ugotovljene resne pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora. Okvir za neto finančne popravke, predviden za obdobje 2014–2020, Komisiji ne dopušča diskrecijske pravice pri sprejemanju sklepov o popravkih. Neto finančni popravki bodo postali običajen odziv v primeru resnih pomanjkljivosti, pri njihovi uporabi pa se bo upošteval jasen sklop preglednih meril in pogojev.

Ko bodo vključene službe uporabljale neto finančne popravke za ukrepe in programe v obdobju financiranja 2014–2020, bodo z uporabo najboljše prakse na teh dveh področjih deljenega upravljanja zagotovile konvergenco učinkovite uporabe tega pomembnega popravnega instrumenta za zaščito proračuna Unije. Takšna konvergenca najboljših praks se bo uporabila tudi v zvezi z instrumenti za prekinitev in začasno ustavitev plačil. Model, ki se uspešno uporablja na področju kohezijske politike, je bil za obdobje 2014–2020 smiselno uveden tudi za področje kmetijstva.

Komisija meni, da vsi finančni popravki, tudi kadar lahko države članice predložijo nove projekte in nove odhodke za ponovno uporabo popravljenih zneskov, ščitijo proračun EU.

¹ Dopis vsebuje tudi sklicevanje na sporočilo o zaščiti proračuna EU (COM(2013) 682 final/2), ki je bilo objavljeno 30. septembra 2013 na zahtevo Evropskega parlamenta v resoluciji o proračunski razrešnici za proračunsko leto 2011.

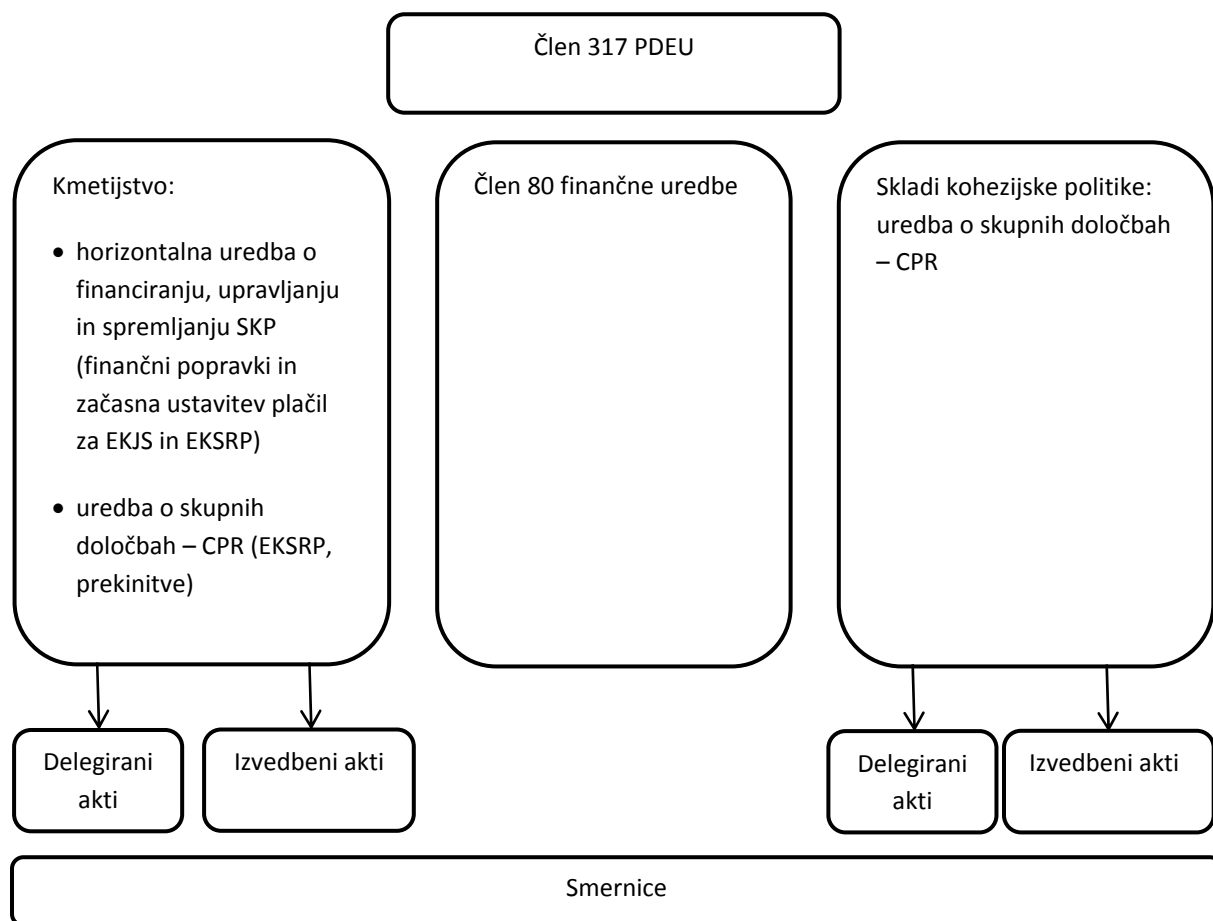
Kljub temu je odvratilni učinek neto finančnih popravkov, pri katerih države članice ne morejo ponovno uporabiti popravljenih in izterjanih zneskov ter zato ta sredstva izgubijo, zagotovo večji. To države članice spodbuja, da same odkrivajo in popravljajo napake, kar prispeva k izboljšanju sistemov upravljanja in nadzora.

2. Splošni okvir za uporabo finančnih popravkov

2.1. Zakonodaja in pravila o neto finančnih popravkih

V skladu s členom 317 PDEU je zakonodaja o uporabi neto finančnih popravkov opredeljena v finančni uredbi in dopolnjena v pravilih za posamezni sektor, ki jih sprejmeta Evropski parlament in Svet. Komisija v tem pravnem okviru sprejema delegirane in izvedbene akte ter lahko izda tudi smernice o pojasnitvi posameznih vprašanj.

Spodnji diagram vsebuje pregled ustreznih ravni splošnega okvira za uporabo finančnih popravkov:



Nova finančna uredba za vsa področja politike uvaja skladen okvir, ki vključuje zlasti načela glede finančnih popravkov, ki veljajo za države članice:

Člen 80 finančne uredbe – Pravila o izterjavi

[...]

4. Komisija uporabi finančne popravke za države članice, da bi iz financiranja Unije izključila odhodke, ki niso v skladu s pravom, ki se uporablja. Komisija finančne popravke utemlji na odkritih nepravilno porabljenih zneskih in finančnih posledicah za proračun. Kadar takih zneskov ni mogoče natančno opredeliti, lahko Komisija uporabi ekstrapolirane ali pavšalne popravke v skladu s pravili za posamezni sektor.

Komisija pri določanju zneska finančnega popravka upošteva naravo in resnost kršitve zakonodaje, ki se uporablja, in finančnih posledic za proračun, tudi v primerih pomanjkljivih upravljavskih in kontrolnih sistemov.

Merila za določanje finančnih popravkov in postopek, ki se uporabljajo, se lahko opredelijo v pravilih za posamezni sektor.

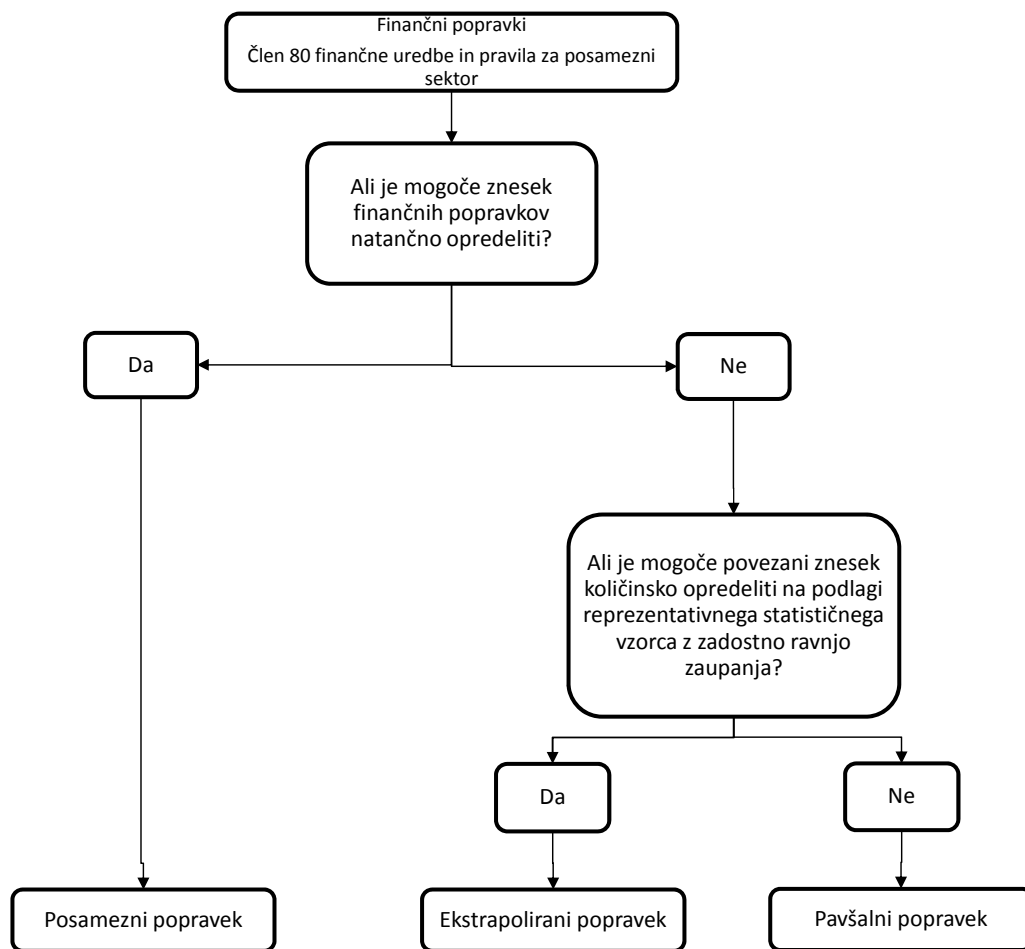
5. Metodologija za uporabo ekstrapoliranih ali pavšalnih popravkov se določi v skladu s pravili za posamezni sektor, da se Komisiji omogoči zaščita finančnih interesov Unije.

Kakor je določeno v členu 80 finančne uredbe in pravilih za posamezni sektor, Komisija uporablja naslednje tri vrste finančnih popravkov:

1. finančne popravke v posameznih primerih, ki temeljijo na natančno opredeljenih nepravilno porabljenih zneskih in finančnih posledicah za proračun;
2. ekstrapolirane finančne popravke in
3. pavšalne finančne popravke.

Ekstrapolirani in pavšalni finančni popravki se lahko uporabijo le, če ni mogoče opredeliti natančnega zneska popravka. Ekstrapolirani finančni popravki morajo temeljiti na reprezentativnem vzorcu, ki omogoča količinsko opredelitev povezanega zneska z zadostno ravno zaupanja.

Spodnji diagram vsebuje pregled ustreznih mehanizmov za uporabo finančnih popravkov:



Podrobnosti o izvedbi finančnih popravkov na različnih področjih politike v okviru deljenega upravljanja so navedene v oddelku 3 tega sporočila.

2.2. Proračunska in računovodska obravnava zneskov, za katere se uporabljajo neto finančni popravki – instrument namenskih prejemkov

Finančni popravki povzročijo „prihodk[e] iz vračil nepravilno plačanih zneskov“ in so obravnavani kot namenski prejemki (čl. 21(3)(c) finančne uredbe).

Razen dveh izjem finančna uredba² ne vključuje posebnih določb o načinu uporabe namenskih prejemkov, ustvarjenih na podlagi neto finančnega popravka.



² Pri Evropskem kmetijskem jamstvenem skladu (EKJS) se odobrena proračunska sredstva namensko dodelijo „glede na vrsto“ (čl. 174(1) finančne uredbe), pri finančnih instrumentih pa se dodelijo „istemu finančnemu instrumentu“ (čl. 140(6) finančne uredbe).

Vendar člen 7 pravil uporabe finančne uredbe določa, da se v pripombah k proračunu navede, katere proračunske vrstice lahko prejmejo odobritve v višini namenskih prejemkov. Zato neto finančni popravki, ki so vrnjeni v proračun EU v obliki namenskih prejemkov, niso določeni za posamezne države članice.



3. Pravila glede neto finančnih popravkov za posamezni sektor

3.1. Kmetijstvo

3.1.1. Pravne določbe vedno določajo neto finančne popravke

V skladu s pravnim okvirom skupne kmetijske politike (SKP) so finančni popravki, ki jih določi Komisija za države članice po izvedbi postopka potrjevanja skladnosti, od prvega sklepa o potrditvi računovodskih izkazov iz leta 1976 vedno neto popravki in bodo za Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) še naprej neto popravki, ker:

- države članice popravljene zneske dejansko vrnejo v proračun EU in
- so prejeti zneski obravnavani kot namenski prejemki v proračunu EU. Uporabijo se za financiranje odhodkov SKP kot celote in niso predvideni za posamezno državo članico (glej tudi razpredelnico spodaj).

Komisija vsako leto sprejme 2 do 4 sklepe o potrditvi skladnosti glede svežnja posameznih finančnih popravkov. Leta 2013 je Komisija sprejela 4 takšne sklepe, ki so zajemali 147 posameznih neto finančnih popravkov v skupnem znesku 1,1 milijarde EUR (2 % odhodkov SKP, načrtovanih za leto 2013). To potrjuje naraščajoči trend, o katerem je Sodišče poročalo v odstavku 4.29 svojega letnega poročila za leto 2012³.

³ Leta 2012 je Komisija sprejela tri sklepe o skladnosti, ki so privedli do finančnih popravkov v višini 651 milijonov EUR (503 milijonov EUR v zvezi z EKJS in 148 milijonov EUR v zvezi z EKSRP). Povprečen znesek finančnih popravkov v preteklih petih letih (2008–2012) je bil za 30 % večji kot v prejšnjem obdobju (2003–2007), pri čemer je bilo upoštevano povečanje proračuna med tema obdobjema.

Neto finančni popravki, sprejeti leta 2013 (zneski v EUR):

Sklep:	40	41	42	43	SKUPAJ
EKJS	285 582 274	-130 136 896,33	-142 637 397	-303 566 912	-861 923 480
EKSRP	-104 699 558	-88 444 255	-32 467 218	-10 598 290	-236 209 321
DRUGO	-7 091 796	-8 757 551	-2 661 224	-121 357	-18 631 930
SKUPAJ	-397 373 628	-227 338 703	-177 765 840	-314 286 560	-1 116 764 733

Sedemdeset odstotkov finančnih popravkov, sprejetih v letu 2013, je osredotočenih na štiri države članice (GR, UK, FR in PL). Vendar ta osredotočenost na zadevne štiri države članice ni stalen vzorec, ampak se lahko iz leta v leto spreminja, odvisno od razvoja kakovosti nacionalnih ali regionalnih sistemov nadzora.

Finančni popravki za EKJS se izvedejo tako, da se zadevni zneski odbijejo od mesečnih plačil, ki jih Komisija izvede v drugem mesecu po sprejetju sklepa Komisije o finančnem popravku za zadevno državo članico.

Finančni popravki za EKSRP se izvedejo na podlagi naloga za izterjavo, s katerim se od zadevne države članice zahteva vračilo teh zneskov v proračun EU.

Obravnava namenskih prejemkov

Popravljeni zneski, ki jih Komisija izterja, se knjižijo v dobro proračuna EU kot namenski prejemki v posebnih proračunskih vrsticah (postavka 67 01 za EKJS in postavka 67 11 za EKSRP).

V EKJS se lahko ustvarjeni namenski prejemki porabijo za financiranje odhodkovnih proračunskih vrstic za kritje katere koli vrste odhodkov EKJS, pri čemer niso namenjeni posameznim državam članicam. Iz pripomb k proračunu za poglavji 05 02 (trgi) in 05 03 (neposredna plačila) je jasno razvidno, da se potrebe po financiranju EKJS v proračunskem postopku sistematično znižajo za znesek ocenjenih namenskih prejemkov, ki bodo na podlagi finančnih popravkov na voljo v zadevnem proračunskem letu. Za proračun za leto 2012 so bili na primer prvotno predvideni finančni popravki v višini 600 milijonov EUR, medtem ko so bili v zadevnem proračunskem letu dejansko na voljo in uporabljeni namenski prejemki v višini 647,8 milijona EUR.

Izterjani zneski se za EKSRP ne morejo več uporabiti, ker države članice proračunske obveznosti prevzamejo že s prijavo izdatkov, ki naj bi jih povrnila Komisija. Odobritve plačil v okviru namenskih prejemkov so na voljo za plačila pod proračunsko vrstico za EKSRP. Uporabijo se lahko za katero koli odprto plačilo za kateri koli program za razvoj podeželja. Zato namenski prejemki EKSRP zmanjšujejo splošno potrebo po odobritvah plačil in se uporabljajo za zmanjšanje zahtev po dodatnih

odobritvah plačil. Leta 2012 so namenski prejemki na podlagi finančnih popravkov EKSRP znašali 55 milijonov EUR.

Neto finančni popravki dejansko močno vplivajo na nacionalne proračune držav članic. Zato je bila uvedena možnost, v skladu s katero je mogoče popravke določenega obsega izvesti v treh letnih obrokih na prošnjo zadevne države članice. Izvedba v obrokih je bila do zdaj odobrena za Bolgarijo, Grčijo, Portugalsko, Romunijo, Španijo in Litvo. Poleg tega lahko države članice, ki prejemajo finančno pomoč EU, enkrat zaprosijo Komisijo, da odloži izvedbo finančnih popravkov največ za obdobje 18 mesecev, pri čemer se upošteva izvajanje ciljno usmerjenih sanacijskih akcijskih načrtov. Po izteku obdobja odložitve so popravki izvedeni v treh letnih obrokih. Odložitvi sta bili do zdaj odobreni Portugalski in Grčiji. Odobreni odložitvi se bosta iztekli 31. decembra 2013 za Grčijo in 31. maja 2014 za Portugalsko.

Vpliv neto finančnih popravkov na države članice

V vseh državah članicah neto finančni popravki EU neposredno vplivajo na nacionalne in regionalne organe, odgovorne za izvajanje SKP. Takšni popravki, ki so povezani z odhodki držav članic v predhodnih proračunskih letih, povzročijo zmanjšanje financiranja EU v tekočem proračunskem letu. Zato morajo države članice potrebna finančna sredstva za zapolnitev vrzeli pogosto poiskati s proračunskimi prenosi ali spremembami proračuna. Na podlagi navedenega imajo neto finančni popravki konkretne proračunske in upravne posledice. Na primer:

- v Nemčiji je bila leta 2006 zaradi večkratnih sporov med zvezno in deželno vlado spremenjena ustava, da bi se pojasnila porazdelitev bremena v zvezi s finančnimi popravki;
- na Danskem je bil po znatnem finančnem popravku leta 2009 nedavno uveden poseben mehanizem za porazdelitev bremena med ministrstvom za finance in ministrstvom za kmetijstvo.

3.1.2. Pravni mehanizmi za neto finančne popravke bodo dodatno okrepljeni

3.1.2.1. Osredotočanje na bolj tvegane odhodke

Revizijske dejavnosti GD AGRI temeljijo na analizi tveganja, to pomeni, da je več revizij osredotočenih na države članice, ukrepe in programe, s katerimi so povezana večja tveganja. GD AGRI enkrat letno izvede osrednjo analizo tveganja, ki zajema vse odhodke SKP v vseh državah članicah: dokazi na podlagi prejšnjih revizij GD AGRI ter dokazi, ki jih predložijo Evropsko računsko sodišče, OLAF in nacionalni certifikacijski organi, se zberejo in obdelajo, da se opredelijo najbolj tvegana področja, na katera bodo osredotočene prihodnje revizije. Zaradi večje stopnje napak, na katero je opozorilo Sodišče v svojih izjavah o zanesljivosti za leto 2011 in leto 2012, se je na primer število revizij EKSRP leta 2013 znatno povečalo (35), leta 2014 pa se bo še dodatno povečalo (na 45), kar pomeni podvojitev števila revizij v primerjavi z letom 2012 (23). Druga posledica je, da je v nekaterih državah članicah revizija opravljena vsako leto, dokler niso odpravljene vse resne pomanjkljivosti, kot je ponazorjeno s primerom spodaj.

Primer strogega nadzora

Revizije integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS), ki jih je izvedel GD AGRI v letih 2008 in 2009, so pokazale in potrdile resne pomanjkljivosti: kontrole na kraju samem so bile izvedene pozno, identifikacijski sistem za zemljišča (LPIS) pa je bil zastarel in premalo natančen. Z revizijo, ki je bila izvedena marca 2011, je bilo ugotovljeno, da je bil prvotni akcijski načrt, ki ga je zahtevala Komisija za odpravo teh pomanjkljivosti do leta 2011, izveden samo delno. Ker sanacijski ukrepi niso bili izvedeni pravočasno, je GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2010 izrazil pridržek, poleg tega pa je bil sprejet nov akcijski načrt za odpravo pomanjkljivosti do leta 2013. GD AGRI je v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2012 navedel, da je bilo z revizijo, izvedeno marca 2013, potrjeno, da je mogoče akcijski načrt šteti za dokončanega, vendar je GD AGRI ohranil svoj pridržek, ker naj trdni dokazi o pravilni uporabi posodobljenega identifikacijskega sistema za zemljišča ne bi bili na voljo pred prvim krogom zahtevkov/kontrol/plačil. Medtem je bil prvi finančni popravek sprejet v zvezi s povezanimi odhodki za leto 2008, drugi pa za leto 2009; postopek potrjevanja skladnosti za leta 2010, 2011 in 2012 bo končan do konca leta 2014, še en postopek potrjevanja skladnosti za povezane odhodke za leto 2013 pa naj bi bil končan do konca leta 2015.

Revizijska strategija za obdobje 2014–2020 bo temeljila na okrepljeni analizi tveganja, ki bo zajemala triletni program in bo zagotovila boljšo pokritost vseh odhodkov. Vendar bodo intenzivnejše revizijske dejavnosti še naprej zajemale najbolj tvegana območja.

3.1.2.2. Neobstoj diskrecijske pravice in majhno število pavšalnih popravkov

Vsako ugotovljeno tveganje za proračun EU samodejno sproži neto finančni popravek. Komisija nima diskrecijske pravice, da ne izvede popravka, ker je pravno zavezana, da iz financiranja EU izključi vse ugotovljene nezakonite odhodke. Finančne popravke za EKJS in EKSRP ureja nova horizontalna uredba SKP, ki še strožje določa postopek v tem smislu, da bodo metoda in merila za določanje zneska finančnih popravkov zdaj določeni v delegiranem aktu. Zadevni delegirani akt naj bi bil sprejet v prvi četrtini leta 2014.

V skladu s horizontalno uredbo bo delegirani akt določal merila za oceno tveganja za proračun EU (glej Prilogo 1). V primeru pavšalnih popravkov naj bi določal, kako naj se ocenjuje resnost pomanjkljivosti ob upoštevanju njene narave (ključni ali pomožni nadzor) in tudi pogostosti (ponovitev iz prejšnjega leta brez izboljšanja) ter kombiniranja z drugimi pomanjkljivostmi (tveganje napak je verjetno večje, če je pomanjkljivosti več). Obravnavane bodo torej ugotovitve Evropskega računskega sodišča iz letnega poročila za leto 2012, odstavek 4.30⁴, zlasti v primeru več pomanjkljivosti pri isti populaciji. Po začetku veljavnosti delegiranega akta bodo v smernicah Komisije dodatno opredeljeni bolj tehnični elementi.

⁴ Letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2012, odstavek 4.30: „Uporaba pavšalnih popravkov ne upošteva dovolj vrste in teže kršitve, saj se enak 5-odstotni pavšalni popravek uporabi ne glede na to, ali so bile slabosti odkrite pri eni sami ali več ključnih kontrolah.“

Finančna uredba in nova horizontalna uredba SKP določata razvrstitev vrst finančnih popravkov, pri katerih se lahko pavšalni popravki uporabijo le, če izračunanih ali ekstrapoliranih popravkov ni mogoče določiti s sorazmernimi prizadevanji.

Izračunani in ekstrapolirani popravki trenutno temeljijo na ugotovitvah revizorjev GD AGRI in informacijah, ki jih zagotovijo države članice v kontradiktornem postopku. V prihodnosti bo lahko GD AGRI v postopku upošteval več informacij iz letnih mnenj, ki jih morajo od leta zahtevkov 2014 predložiti certifikacijski organi, ki izvajajo novo nalogo, ki jim je dodeljena, ter preverjajo reprezentativne vzorce transakcij.

3.1.2.3. Krajši postopek potrjevanja skladnosti

Pred izvedbo finančnih popravkov je v skladu z zakonodajo nujno treba izvesti kontradiktorni postopek. Komisija mora torej pred izvedbo kakršnih koli neto finančnih popravkov državam članicam omogočiti, da predložijo dokazila in utemeljitve, ki so lahko nasprotni njenim prvotnim ugotovitvam. Veljavna finančna uredba SKP⁵ in nova horizontalna uredba SKP določata, da *„imajo države članice možnost, da dokažejo, da je dejanski obseg neskladnosti manjši od ocene Komisije“*. Načelo kontradiktornega postopka med revizorjem in revidirancem je prav tako bistveni element standardov kakovosti revizije.

Poleg kontradiktornega postopka člen 52(3) horizontalne uredbe SKP določa „postopek za usklajitev medsebojnih stališč“, če dogovor ni sklenjen ob koncu kontradiktornega postopka. Trajanje pravnega postopka je torej omejeno na 4 mesece. Vendar celotni postopek od vložitve zahtevka zadevne države članice do končnega rezultata analize priporočil pravnega organa, ki jo izvede Komisija, traja vsaj 6 mesecev⁶.

Komisija izvaja ukrepe za poenostavitev celotnega postopka in jih bo izvajala tudi v prihodnosti. V novi horizontalni uredbi SKP so natančno opisani narava, obseg in zaporedje korakov ter različne vrste finančnih popravkov. Poleg tega je cilj določb delegiranega akta (metoda in merila za izračun finančnega popravka) in izvedbenih aktov (podrobnosti glede postopka potrjevanja skladnosti z obveznimi roki) dodatna poenostavitev pravnega okvira in omejitev tveganja nepotrebnih zamud. GD AGRI bo na tej trdnejši podlagi okrepil spremljanje napredovanja postopkov potrjevanja skladnosti, da bo zagotovil dosledno upoštevanje rokov.

Podrobnosti v zvezi s predvidenim postopkom za uporabo neto finančnih popravkov za skupno kmetijsko politiko so navedene v Prilogi 1.

V spodnjem diagramu so opisani zaporedni koraki postopka potrjevanja skladnosti, v skladu s katerimi se izvede neto finančni popravek v skladu z novo horizontalno uredbo SKP. Kot je

⁵ Ta datum se lahko v izjemnih primerih podaljša do 1. marca na zahtevo države članice, glej člen 59(5) finančne uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta.

⁶ Postopek lahko traja celo dlje, če je treba celotno zadevo ponovno preveriti.

navedla Komisija v svojem odgovoru na odstavek 4.31⁷ letnega poročila Evropskega računskega sodišča za leto 2012 o tem, da je postopek potrjevanja skladnosti predolg, bi bilo mogoče postopek potrjevanja skladnosti znatno pospešiti, tako da bi bil v običajnih zadevah sklep o finančnih popravkih lahko sprejet dve leti po izvedbi prvotne revizije.

Postopek potrjevanja skladnosti GD AGRI pri neto finančnih popravkih

Primer časovnega razporeda postopka za revizijo, izvedeno na kraju samem februarja 2014

Leto	Mesec	Postopkovni korak	Postopkovna faza	Odhodki, ki jih zajema finančni popravek
2014	J	ZAČETEK POSTOPKA		Finančni popravek lahko zajema odhodke, nastale 24 mesecev pred priglasitvijo
	F	Revizija		
	M			
	A			
	M	Poročanje o reviziji in sporočanje ugotovitev državi članici	Kontradiktorna faza z državo članico	Finančni popravek lahko zajema odhodke, nastale v obdobju po priglasitvi ugotovitev, če lahko država članica dokaže, da je bil sprejet sanacijski ukrep
	J			
	J			
	A			
2015	S		Kontradiktorna faza z državo članico	Finančni popravek lahko zajema odhodke, nastale v obdobju po priglasitvi ugotovitev, če lahko država članica dokaže, da je bil sprejet sanacijski ukrep
	O	Dvostransko srečanje z državo članico, na katerem se obravnavajo ugotovljene pomanjkljivosti, potrebni ukrepi in tveganja za proračun EU		
	N			
	D			
	J		Spravna faza za državo članico	
	F			
	M			
	A	Priglasitev finančnega popravka državi članici in začetek pravnega postopka		
2016	M		Spravna faza za državo članico	
	J			
	J	Spravni postopek (na zahtevo države članice)		
	A	Spravni organ je neodvisen od Komisije in države članice. Njegova vloga je uskladiti stališča obeh strank. Njegovi sklepi niso zavezujoči za Komisijo		
	S		Postopek v odboru in postopek odločanja Komisije	
	O			
	N			
2016	D	popravkom	Postopek v odboru in postopek odločanja Komisije	
	J	KONEC POSTOPKA		
	F			
	M	Sklep Komisije o finančnih popravkih		
	A			
2016	M			
	J	Dejansko vračilo v proračun EU s strani države članice		

3.1.3. Prekinitev in začasna ustavitev plačil za SKP bosta usklajeni s skladi kohezijske politike

Potem ko bo zakonodajalec sprejel novo horizontalno uredbo SKP, bo leta 2014 začel veljati nov pravni okvir za prekinitve in začasne ustavitve plačil sredstev SKP, s katerim bodo

⁷ Odgovor Komisije na letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2012, odstavek 4.31: „Komisija bo nadaljevala svoja prizadevanja za izboljšanje in pospešitev postopka, predvsem v okviru priprav za izvajanje reforme SKP, ob upoštevanju, da je treba ohraniti standarde kakovosti in pravico držav članic do odgovora.“

okrepljena pooblastila Komisije glede začasne ustavitve financiranja EU, kadar so ugotovljena tveganja nepravilnih plačil.

V skladu s tem lahko Komisija ustrezno zniža ali začasno ustavi mesečna (EKJS) ali vmesna plačila (EKSRP) ob upoštevanju naslednjih pogojev:

kadar „ena ali več ključnih sestavin zadevnega nacionalnega sistema kontrol ne obstaja ali zaradi resnosti ali trajanja ugotovljenih pomanjkljivosti ni učinkovitih“ (oziroma so v sistemu za izterjavo nepravilnih plačil podobne resne pomanjkljivosti) in:

- je katera koli pomanjkljivost trajnejša in je bila že razlog za vsaj dve odločitvi o finančnem popravku

ali

- Komisija ugotovi, da zadevna država članica v bližnji prihodnosti ne more izvesti potrebnih popravniških ukrepov v skladu z akcijskim načrtom z jasnimi kazalniki napredka, ki jih je treba določiti v posvetovanju s Komisijo.

Prva alineja se nanaša na obstoječe stanje v skladu z Uredbo (ES) št. 1290/2005, druga alineja pa je nova. V bistvu gre za zakonodajni ukrep, sprejet na podlagi priporočila Evropskega parlamenta v resoluciji o razrešnici za leto 2011, v skladu s katerim bi morala biti pravila o začasnih ustavitvah plačil za SKP usklajena s pravili kohezijskih skladov.

Za EKJS se lahko v skladu z novimi pravili mesečna plačila državam članicam izplačujejo, dokler niso izpolnjeni pogoji za sklep o začasni ustavitvi plačil, pri tem pa zaradi rednosti mesečnih plačil ne bi bilo mogoče uporabiti postopka o prekinitvi plačil. Vendar bo za EKSRP nova uredba o skupnih določbah (CPR) poleg tega določala, da lahko odredbodajalec na podlagi prenosa (tj. generalni direktor) prekine vmesna plačila, kar je dodatno, hitro in odzivno orodje v primeru pomislekov glede zakonitosti in pravilnosti plačil.

Kombinacija obeh preventivnih ukrepov (prekinitve za EKSRP, začasna ustavitve za oba sklada) in neto finančni popravki bodo Komisiji omogočili, da bo ukrepala hitro in učinkovito ter da bo zaščitila proračun EU: izvršena ne bodo nobena nova plačila ali pa bodo plačila zmanjšana na raven ocenjenega tveganja med začasno ustavitvijo; že izvršena nepravilna plačila bodo v celoti krita prek finančnih popravkov.

3.2. Skladi kohezijske politike

3.2.1. Nova pravna določba, v skladu s katero mora Komisija uvesti neto finančne popravke za državo članico

Za programsko obdobje 2014–2020 je uvedena znatna sprememba. V skladu z nekaterimi pogoji iz člena 145(6) uredbe o skupnih določbah mora Komisija sprejeti sklep o uporabi neto finančnega popravka. V takšnih primerih je odpravljena sedanja možnost, da lahko

država članica sprejme popravek in ponovno uporabi znesek sredstev EU, ki jih ima pri tem na voljo.

V novem ciklu finančnega upravljanja je rok za uporabo nove določbe o neto finančnih popravkih v zvezi z odhodki predhodnega obračunskega leta 15. februar po koncu posameznega obračunskega leta⁸. Do tega datuma morajo države članice Komisiji predložiti računovodske izkaze programa, izjavo o upravljanju, revizijsko mnenje in ustrezna poročila. To pomeni, da morata biti celoten nadzor in preverjanje na nacionalni ravni končana, da lahko država članica potrdi zakonitost in pravilnost odhodkov, vključenih v letne računovodske izkaze.

3.2.2. Finančni popravki zaradi nepravilnosti/pomanjkljivosti, ugotovljenih pred 15. februarjem vsako leto

Pravila programskega obdobja 2014–2020 v zvezi s finančnimi popravki zaradi nepravilnosti, ugotovljenih pred 15. februarjem vsako leto, so podobna pravilom trenutnega programskega obdobja, ki so se splošno uporabljala ne glede na datum ugotovitve nepravilnosti. Cilj je še naprej spodbujati države članice, da odkrivajo in odpravljajo nepravilnosti, ter izključiti zneske iz odhodkov, prijavljenih Komisiji, in s tem preprečiti izgubo sredstev EU (glej točko 3.2.5).

Nepravilne odhodke, ugotovljene na podlagi nacionalnih preverjanj ali revizij, je treba odbiti od računovodskih izkazov, ki se predložijo Komisiji do 15. februarja vsako leto. Nato lahko država članica tako popravljene zneske ponovno uporabi za nove upravičene operacije v okviru programa, tako kot v sedanjem programskem obdobju.

V primeru revizij EU, ki se v zvezi z odhodki izvedejo pred predložitvijo potrjenih računovodskih izkazov Komisiji in pri katerih so ugotovljene nepravilnosti, zaradi katerih so potrebni finančni popravki, sta mogoča dva scenarija, tako kot v sedanjem programskem obdobju. Če se država članica strinja, da je potreben finančni popravek, in ukrepa, bo lahko ponovno uporabila popravljene zneske za nove upravičene operacije (člen 145(4) uredbe o skupnih določbah). Če se država članica ne strinja, bo Komisija sprejela sklep o finančnem popravku na podlagi kontradiktornega postopka iz člena 145 uredbe o skupnih določbah. Ta finančni popravek bo vedno izveden v neto znesku, pri čemer se bo dodelitev programu in državi članici sorazmerno zmanjšala. Država članica tega zneska ne bo mogla ponovno uporabiti.

⁸ Ta datum se lahko v izjemnih primerih podaljša do 1. marca na zahtevo države članice; glej člen 59(5) finančne uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta.

3.2.3. Ocena zakonitosti in pravilnosti, ki jo izvede Komisija na podlagi računovodskih izkazov, revizijskega mnenja in spremnih dokumentov, predloženih do 15. februarja vsako leto

Uvedba nove določbe o letnem poročanju držav članic in neto finančnih popravkih pomeni, da bo Komisija spremenila način izvajanja svojih odgovornosti. Komisija bo ocenila in pregledala revizijska mnenja (elemente v zvezi z delovanjem sistemov ter zakonitostjo in pravilnostjo), letna poročila o nadzoru, vključno s sporočenimi stopnjami napak, ter izjave o upravljanju in letne povzetke v treh mesecih od prejetja teh dokumentov, predloženih do 15. februarja. Komisija bo na tej podlagi izvedla oceno tveganja in sprejela načrt revizij, v katerem bo opredelila potrebne revizije na podlagi tveganja, usmerjene v izbrane programe.

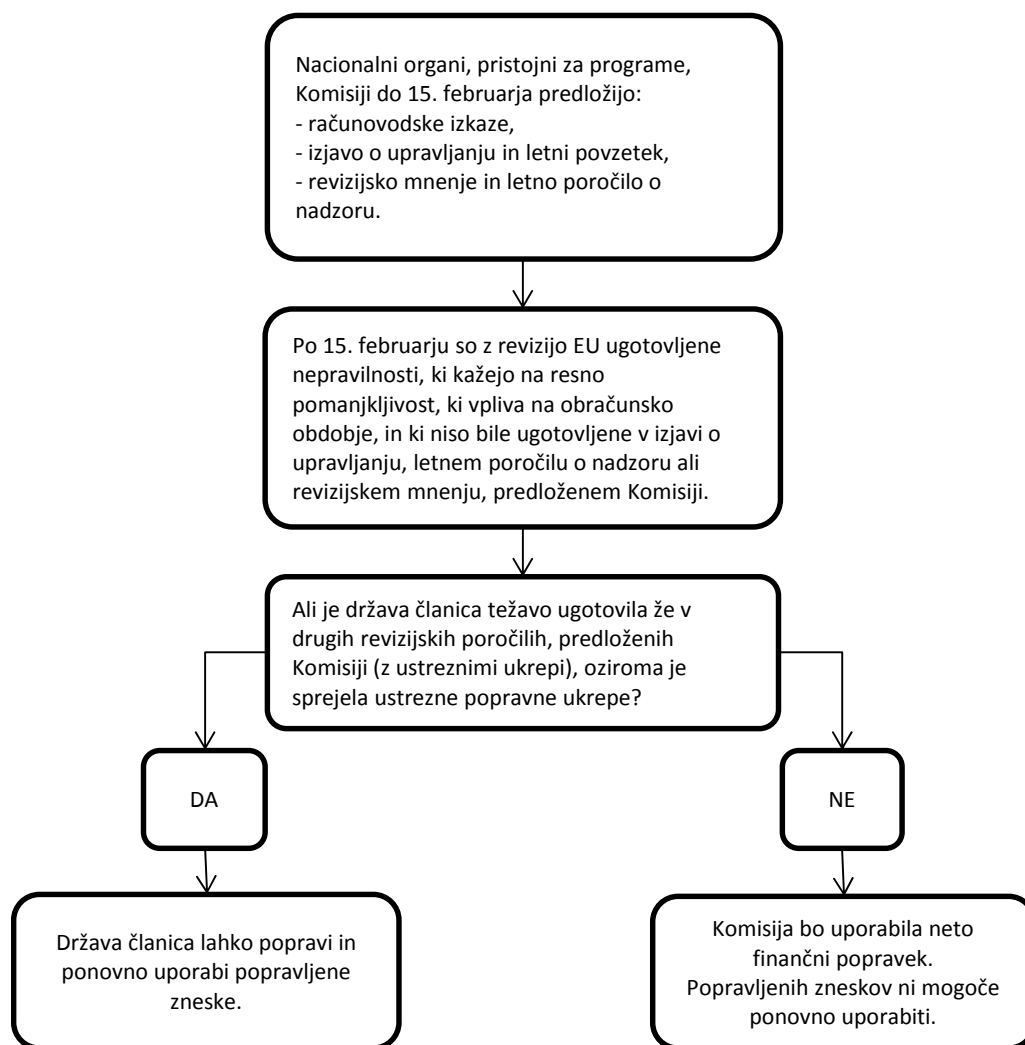
Komisija bo izvedla svoje revizije na podlagi tveganj do konca koledarskega leta, v katerem država članica predloži revizijska mnenja, izjave o upravljanju in povezane dokumente. Z revizijami brez obiska in revizijami na kraju samem ter ponovno izvedbo vzorcev nacionalnih revizij bo preverila, ali so sporočene informacije zanesljive in torej pomenijo primerno podlago za zagotavljanje zakonitosti in pravilnosti. Prednost bo namenjena revizijskim programom, ki bistveno vplivajo na plačila Komisije za ustrezen sklad v obračunskem letu. Pretekla učinkovitost organov držav članic se bo prav tako upoštevala pri opredelitvi prednostnih nalog revizije na podlagi tveganj.

3.2.4. Opredelitev nepravilnosti, ki pomenijo resno pomanjkljivost, na podlagi revizij EU po 15. februarju vsako leto

Če se z revizijami EU (Komisije ali Evropskega računskega sodišča), izvedenimi po 15. februarju vsako leto, ugotovijo nepravilnosti, ki dokazujejo resno pomanjkljivost, ki vpliva na ustrezno obračunsko leto, mora Komisija sprejeti uraden sklep o uporabi finančnega popravka, če so izpolnjeni pogoji, opredeljeni v uredbi. Komisija v zvezi s tem nima diskrecijske pravice. Posledični finančni popravek je vedno izveden v neto znesku. To pomeni, da se dodelitev programu in skupna dodelitev države članice samodejno znižata za znesek popravka, čeprav se v kontradiktornem postopku država članica strinja z rezultati revizije in finančnim popravkom. Zato zadevna država članica zneska, ki je predmet takšnega neto finančnega popravka, ne more ponovno uporabiti v drugem programu.

Pogoja, določena v uredbi, na podlagi katerih mora Komisija uporabiti neto finančne popravke, sta:

- Nepravilnosti, ugotovljene z revizijami EU, kažejo na resno pomanjkljivost, ki vpliva na obračunsko obdobje, za katero je država članica predložila izjavo o upravljanju in revizijsko mnenje, v katerem težava ni bila ugotovljena.
- Država članica po 15. februarju in pred ugotovitvijo pomanjkljivosti z revizijami EU ni ugotovila težave v drugih revizijskih poročilih, predloženih Komisiji (z ustreznimi ukrepi), oziroma ni sprejela ustreznih popravniških ukrepov.



Ko sta pogoja za neto finančni popravek izpolnjena, bo imela država članica na voljo dva meseca za predložitev svojih pripomb⁹ in morebitnih dodatnih revizijskih dokazov na zaslišanju, preden Komisija sprejme sklep o finančnem popravku. Časovni razpored tega kontradiktornega postopka z državo članico je jasno določen v uredbi. Ne glede na to, ali se država članica nazadnje strinja s stališčem Komisije v zvezi z zahtevanim finančnim popravkom, mora Komisija sprejeti uraden sklep najpozneje šest mesecev od zaslišanja z državo članico.

Opredelitev resne pomanjkljivosti

Zaradi zagotovitve pravne varnosti je pojem „resna pomanjkljivost pri uspešnem delovanju sistema upravljanja in nadzora“ opredeljen v sami uredbi o skupnih določbah (člen 2). Dejansko to pomeni, da je pomanjkljivost resna, če je pomanjkljivost v zvezi z eno od ključnih zahtev sistema takšna, da povzroči tveganje za pomembno napako.

⁹ V primeru predlaganega ekstrapoliranega ali pavšalnega popravka sta dovoljena dodatna dva meseca, da država članica dokaže, da je dejanski obseg nepravilnosti manjši od ocen Komisije.

Člen 2(39) uredbe o skupnih določbah:

[...]

„resna pomanjkljivost pri uspešnem delovanju sistema upravljanja in nadzora“ za namene izvajanja skladov in ESPR v okviru četrtega dela pomeni pomanjkljivost, zaradi katere so potrebne bistvene izboljšave v sistemu, ker takšna nepravilnost, za sklade in ESPR, predstavlja resno tveganje za nastanek nepravilnosti in zaradi obstoja katere ni mogoče izdati revizijskega poročila o delovanju sistema upravljanja in nadzora, brez pridržka.

[...]

V skladu z uredbo o skupnih določbah je Komisija pooblaščen, da v delegiranem aktu določi podrobna pravila v zvezi z merili za oceno delovanja sistemov upravljanja in nadzora, vključno z glavnimi vrstami resnih pomanjkljivosti, merili za določanje ravni finančnega popravka, ki ga je treba uporabiti, in merili za uporabo pavšalnih ali ekstrapoliranih finančnih popravkov. Delegirani akt se bo splošno uporabljati, ne glede na čas ugotovitve pomanjkljivosti.

Delegirani akt bo temeljil na sedanjem usmerjevalnem okviru za oceno ključnih zahtev sistemov upravljanja in nadzora ter za določitev ravni pavšalnih popravkov. Komisija bo zato imela zanesljivejšo pravno podlago v primerjavi s sedanjim programskim obdobjem, pri čemer namerava delegirani akt sprejeti v začetku februarja 2014. Zato bodo vse zainteresirane strani v programu vnaprej dobro poznale merila za oceno in ravni pavšalnih popravkov.

Komisija predvideva pristop, v skladu s katerim bo ugotovila obstoj resne pomanjkljivosti na podlagi ocene ključnih zahtev sistema (glej diagram spodaj), ko se bo za vsaj eno od glavnih ključnih zahtev (s krepkim tiskom v diagramu spodaj) ali za dve drugi ključni zahtevi štelo, da delujeta delno ali da ne delujeta. V takšnih primerih bo uporabila pavšalni finančni popravek, razen če lahko država članica v štirih mesecih zagotovi natančnejšo oceno tveganja na podlagi revizije ustreznega in reprezentativnega vzorca zadevnih odhodkov kot podlago za ekstrapolirani popravek.

Predvideno je, da se bodo ohranile sedanje ravni pavšalnega popravka: 5 %, 10 %, 25 % in 100 %. Ta pristop k uporabi pavšalnih popravkov je potrjen s sodno prakso Sodišča.

Kljub temu je treba v sklepu o uporabi katere koli ravni finančnega popravka upoštevati sorazmernost in preostalo tveganje za proračun Unije, kot določa uredba o skupnih določbah. Zato lahko Komisija v izrednih primerih uporabi vmesno raven pavšalnega popravka (npr. 50 % ali 20 %).

13 ključnih zahtev sistemov upravljanja in nadzora:

1. Ustrezna ločitev funkcij ter sistemov za poročanje in spremljanje
2. Ustrezni postopki za zagotovitev zanesljivega sistema za beleženje podatkov
3. **Ustrezni postopki za izbiro operacij**
4. **Ustrezno preverjanje upravljanja**
5. **Ustrezna revizijska sled**
6. Učinkovito izvajanje ukrepov proti goljufijam
7. Ustrezni postopki za izjavo o upravljanju in letni povzetek
8. Ustrezni postopki za zahteve za plačila
9. **Ustrezni postopki za pripravo in potrjevanje letnih računovodskih izkazov**
10. Ustrezni postopki za računalniško hranjenje evidenc
11. Ustrezni postopki za hranjenje evidenc o ustavitvah plačil in izterjavah
12. **Ustrezne revizije sistemov in revizije operacij**
13. **Ustrezni postopki za zanesljivo revizijsko mnenje in za pripravo letnega poročila o nadzoru**

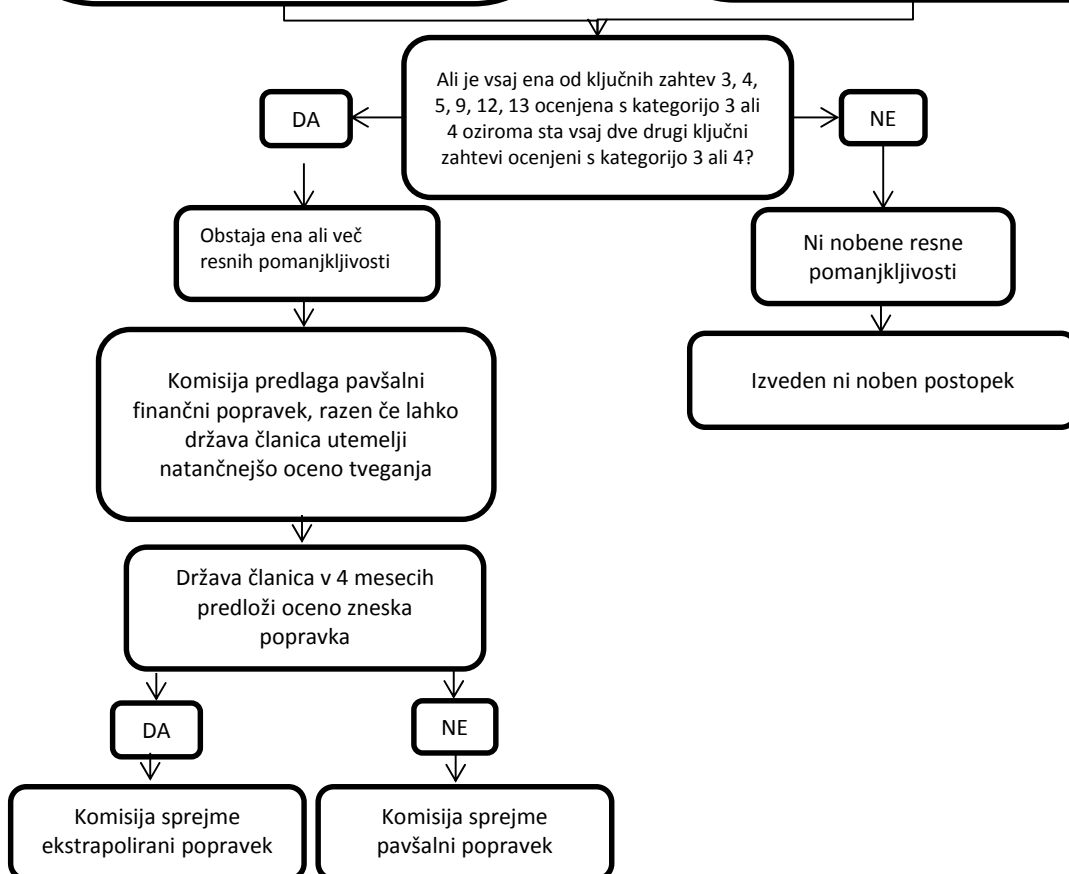
4 kategorije za oceno ravni skladnosti in ocenjevanje ključnih zahtev

Kategorija 1: deluje dobro; potrebne so samo manjše izboljšave

Kategorija 2: deluje, vendar so potrebne nekatere izboljšave

Kategorija 3: delno deluje; potrebne so znatne izboljšave

Kategorija 4: v bistvu ne deluje



Višja raven popravka za ponavljajoče se pomanjkljivosti

Kadar so z revizijami EU ugotovljene enake pomanjkljivosti kljub predhodnemu finančnemu popravku, namerava Komisija v delegirani akt vključiti določbo, v skladu s katero je dovoljena višja stopnja popravka kot pri prvem popravku. To bo jasno sporočilo državam članicam, da morajo zagotoviti hitro in trajno prilagoditev sistemov upravljanja in nadzora, potem ko se odkrije resna pomanjkljivost.

Podrobnosti v zvezi s predvidenim postopkom za uporabo neto finančnih popravkov za sklade kohezijske politike so navedene v Prilogi 2.

3.2.5. Zbliževanje dobrih praks za nadzorni sistem Komisije v deljenem upravljanju

Za obdobje 2007–2013 glavni preventivni pravni instrument, ki pomeni pritisk na države članice, da vzpostavijo učinkovite sisteme upravljanja in nadzora, zajema postopke za prekinitev ali začasno ustavitev plačil v operativni program (ali njegov del). Komisija meni, da so bili ti postopki ključni za znatno izboljšanje stopenj napak v primerjavi z obdobjem 2000–2006.

Postopki za prekinitev in začasno ustavitev plačil za obdobje 2012–2013 skupaj

	ESRR in Kohezijski sklad	ESS
Opozorila	175	16
Prekinitve	184	60
Predhodne začasne ustavitve	137	34
Sklepi o začasni ustavitvi	6, ki zajemajo 13 programov	11, ki zajemajo 11 programov

Kljub temu se je izkazalo, da napredek pri zmanjševanju stopenj napak ni zadosten, zato bodo za naslednje programsko obdobje obstoječi preventivni instrumenti dopolnjeni z močnejšimi korektivnimi instrumenti, pri čemer bodo najboljše prakse razširjene na področja politike v deljenem upravljanju.

Ključni sestavni deli nadzornega sistema Komisije za programsko obdobje 2014–2020 so torej naslednji:

- prekinitve in začasne ustavitve plačil (člena 83 in 142 uredbe o skupnih določbah), ki so na voljo za kohezijsko politiko v okviru sedanjega programskega obdobja 2007–2013,
- obvezni neto finančni popravki za resne pomanjkljivosti sistemov na podlagi nove določbe (člen 145(7)), uvedene v uredbi o skupnih določbah.

Z uvedbo pravne podlage za obvezne neto finančne popravke, če so izpolnjeni nekateri pogoji, bo v naslednjem programskem obdobju odpravljena pomanjkljivost v sedanjem pravnem okviru, na katero sta opozorila Evropski parlament in Svet v svojih priporočilih glede razrešnice za zadnja leta. Odvračilni učinek novih določb o neto finančnih popravkih, v skladu s katerimi države članice ne morejo ponovno uporabiti popravljenih in izterjanih zneskov ter zato ta sredstva izgubijo, bo znatno večji kot v sedanjem obdobju in bo zagotovil odločne spodbude za ureditve učinkovitega nadzora.

To zbliževanje s praksami, ki so že vzpostavljene za skupno kmetijsko politiko, bo dopolnilo pravne instrumente, ki jih ima Komisija na voljo za uveljavljanje svoje nadzorne vloge v okviru skladov kohezijske politike, vključno s korektivnimi instrumenti, in bo dodatno spodbudilo uskladitev pravnega okvira na proračunskih področjih EU v deljenem upravljanju.