



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 06.09.2004
KOM(2004)580 končno

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Odgovornosti držav članic in Komisije pri deljenem upravljanju strukturnih skladov in
Kohezijskega sklada**

Sedanje stanje in perspektive za novo programsko obdobje po letu 2006

I. POVZETEK

To sporočilo je odgovor na obvezo Komisije iz „Povzetka letnih poročil o delu 2002 generalnih direktoriatov in služb“¹, da bo pripravila pravno analizo odgovornosti Komisije in držav članic pri deljenem upravljanju proračuna Evropskih skupnosti in razjasnila postopke, s katerimi Komisija v sodelovanju z državami članicami izpolnjuje splošno odgovornost za izvrševanje proračuna².

V prvem delu (naslov II) Komisija razlaga veljavne predpise s področja strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, da bi razjasnili odgovornosti vsakega udeleženca deljenega upravljanja. Po mnenju Komisije ji veljavni predpisi omogočajo, da uskladi svoje obveznosti v zvezi z izvrševanjem proračuna s posebnostjo kohezijske politike Unije in njenim sistemom upravljanja, ki v skladu z uredbami Sveta državam članicam najprej dodeljuje odgovornost za upravljanje, spremljanje in dnevno finančno preverjanje sredstev iz skladov. Obstoječa struktura določa pravila, po katerih se Komisija zaradi izpolnitve svoje splošne odgovornosti prepriča o obstoju in pravilnem delovanju sistemov upravljanja in nadzora. Če bi Komisija pri reviziji kasneje odkrila pomanjkljivosti v sistemih revizije in nadzora, bi določili tveganje za nepravilne odhodke in izvedli ustrezne finančne popravke. To sporočilo opisuje ukrepe, ki jih je sprejela Komisija zaradi ravnanja v skladu s temi določbami.

Ta problematika je toliko bolj pomembna zaradi obveznosti držav članic, ki so se pridružile Uniji maja 2004, da vzpostavijo primerne sisteme upravljanja in nadzora za zagotavljanje učinkovite porabe sredstev Skupnosti pri prvem izvrševanju strukturnih skladov in Kohezijskega sklada.³

Drugi namen tega sporočila (naslov III) je podrobno opisati splošne usmeritve Komisije pri pripravi zakonodajnih predlogov za obdobje 2007–2013, ki so bili sprejeti 14. julija 2004⁴ in s katerimi naj bi povečali povezanost, komplementarnost in učinkovitost celotnega sistema izvajanja, vključno z razlago obveznosti sodelovanja držav članic in posledic za države članice pri neupoštevanju pravil.

¹ COM(2003)391 konč. z dne 9. 7. 2003, dejavnost 5.3.3.C

² Ibid., dejavnost 5.3.3 A.

³ COM(2003)433 konč., Sporočilo Komisije Parlamentu in Svetu o izvajanju obveznosti, ki so jih sprejele države pristopnice v okviru pristopnih pogajanj v zvezi s poglavjem 21 – regionalna politika in usklajevanje sektorskih instrumentov.

⁴ „Predlog Uredbe Sveta o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu“, predložila Komisija, COM(2004)492 konč., z dne 14. 7. 2004

II. PRAVNA ANALIZA ODGOVORNOSTI KOMISIJE IN DRŽAV ČLANIC

Deljeno upravljanje, opredeljeno v členu 53 finančne uredbe⁵, je eden od načinov, kako Komisija izvršuje proračun Skupnosti. To je njena naloga v skladu s členom 274 Pogodbe: „Komisija je odgovorna za izvajanje proračuna [...] v mejah dodeljenih sredstev in v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo sredstev v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja.“

Ne glede na način upravljanja, kajti člen 274 Pogodbe ne loči odgovornosti Komisije glede na način upravljanja, nosi Komisija splošno odgovornost za izvrševanje proračuna.

Podrobnejša ureditev, kako mora Komisija izpolnjevati to odgovornost v okviru deljenega upravljanja skladov ter obveznosti držav članic, je navedena v panožni zakonodaji.

V okviru strukturnih skladov in Kohezijskega sklada je deljeno upravljanje način, ki ga je za izvrševanje proračuna Skupnosti izbral zakonodajalec, ne da bi imela Komisija diskrecijsko pravico izbrati drugačno sredstvo izvrševanja in „ne da bi imela drugačno možnost delovanja kot možnost, opisano v panožni zakonodaji“⁶.

Države članice pa morajo sodelovati s Komisijo, da bi v skladu s splošno obveznostjo korektnega sodelovanja (člena 274 in 10 Pogodbe) zagotovile porabo sredstev po načelih dobrega finančnega poslovanja. Poleg tega člen 280 Pogodbe nalaga državam članicam, da sprejmejo „enake ukrepe za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, in za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim finančnim interesom“.

Člen 53 finančne uredbe o načinih izvrševanja proračuna v odstavkih 3 in 5 določa splošna načela delovanja, ki veljajo za vsa področja proračuna, kjer je upravljanje deljeno. Gre, prvič, za dejstvo, da „kadar Komisija izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, se naloge izvrševanja prenesejo na države članice v skladu z določbami naslovov I in II drugega dela“ in drugič „Komisija za zagotovitev uporabe sredstev v skladu z veljavnimi pravili pri deljenem [...] upravljanju uporablja postopek za potrditev obračuna ali mehanizem finančnih popravkov, ki omogoča, da prevzame končno odgovornost za izvrševanje proračuna v skladu s členom 274 Pogodbe ES in členom 179 Pogodbe Euratom“.

Členi 155 do 159 finančne uredbe pa določajo, da se splošne določbe te uredbe nanašajo na odhodke, nastale v okviru strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, razen če ni izrecno določeno drugače. Ta odstopanja zadevajo plačila Komisije, samodejno prenehanje prevzetih obveznosti, vidike v zvezi z upravljanjem in izbiro projektov in tudi nadzorne postopke, če panožni predpisi Sveta vsebujejo ustrezne določbe.

⁵ Uredba (ES, Euratom) Sveta št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi za splošni proračun Evropskih skupnosti, UL L 248, 16.9.2002, str. 1.

⁶ Točka 14c) Resolucije EP o opažanjih, ki so sestavni del Sklepa o izpolnjevanju obveznosti pri izvrševanju splošnega proračuna Evropskih skupnosti za proračunsko leto 2002 (Komisija) (SEC(2003)1104-C5-0564/2003-2003/2210 (DEC)). A5-0200/2004, 21.4.2004.

A. Predpisi 2000/2006. Decentralizacija – partnerstvo – sodelovanje

Z Uredbo (ES) št. 1260/1999⁷, ki je osnovna uredba za strukturne sklade, in Uredbo (ES) št. 1164/94⁸ o ustanovitvi Kohezijskega sklada je Svet izdelal strukturo upravljanja skladov. Kot je zakonodajalec odločil posebno za strukturne sklade, bi dejavnosti strukturnih skladov in EKUJS – jamstvo za ukrepe kmetijskega razvoja „*morale dopolnjevati aktivnosti držav članic ali prispevati k njim*“ (uvodna izjava 27 Uredbe (ES) št. 1260/1999), in treba je razumeti, da „*dopolnjujejo ustrezne nacionalne aktivnosti ali prispevajo k njim*“ (člen 8(1) Uredbe (ES) št. 1260/1999). Zato strukturni skladi in EKUJS – jamstvo za ukrepe kmetijskega razvoja sofinancirajo dejavnosti, določene na nacionalni ali regionalni ravni. Najočitnejši odraz tega načela je dodatnost (člen 11 Uredbe (ES) št. 1260/1999).

Ne da bi dvomili o odgovornosti Komisije za izvrševanje proračuna, določeno s Pogodbo ES, Uredba (ES) št. 1260/1999 za strukturne sklade določa strukturo načina izvrševanja proračuna, ki temelji na decentraliziranosti ter partnerstvu in sodelovanju med Komisijo in državo članico. Isto velja za Uredbo (ES) št. 1164/94 za Kohezijski sklad.

Pri preverjanjih se panožna zakonodaja opira na dva stebra, na eni strani na določbe, ki Komisiji omogočajo, da se prepriča o ustreznosti sistemov upravljanja in nadzora v državah članicah, in na drugi strani na skupino pravil, ki določajo pogoje uporabe finančnih popravkov pri nepravilnostih, ugotovljenih z revizijo.

Kar zadeva zagotavljanje pravilnega delovanja nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora, so ureditvene določbe, ki se uporabljajo, našteje v členu 38 Uredbe (ES) št. 1260/1999, v členih 5 in 6 Uredbe (ES) št. 438/2001⁹, v členih 12 in G Priloge II k Uredbi Sveta (ES) št. 1164/94 in v členu 5 Uredbe (ES) št. 1386/2002^{10, 11}.

Mehanizmi finančnih popravkov za strukturne sklade so opisani v členu 39 Uredbe (ES) št. 1260/1999 in v Uredbi (ES) št. 448/2001¹² ter podrobneje predstavljene v Sklepu Komisije z dne 2. marca 2001 C(2001) 476 o smernicah za določanje načel, meril in okvirnega obsega, ki jih službe Komisije uporabijo pri določanju finančnih popravkov iz člena 39 Uredbe (ES) št. 1260/99.

Posebno člen 38(2) Uredbe (ES) št. 1260/1999 določa, da Komisija lahko izvede preglede na

⁷ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih, UL L 161, 26.6.1999, str. 1. Uredba, kakor je bila nazadnje spremenjena s Pristopnim aktom, UL L 236, 23.9.2003.

⁸ Uredba Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada, UL L 130 z dne 25.5.1994, str. 1. Uredba, kakor je bila nazadnje spremenjena s Pristopnim aktom, UL L 236, 23.9.2003.

⁹ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru strukturnih skladov, UL L 63, 3.3.2001, str. 21.

¹⁰ Uredba Komisije (ES) št. 1386/2002 z dne 29. julija 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Kohezijskega sklada, ter postopkov izvajanja finančnih popravkov (UL L 201, 31.7.2002, str. 5).

¹¹ Namen, prepričati se o obstoju in pravilnem delovanju sistemov upravljanja in nadzora, omenjen v členu 35 Uredbe Komisije o načinih uporabe finančne uredbe, je za Kohezijski sklad in strukturne sklade dosežen z navedenimi določbami panožne zakonodaje (Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 (UL L 357, 31.12.2002).

¹² Uredba Komisije (ES) št. 448/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede postopkov izvajanja finančnih popravkov pri pomoči iz strukturnih skladov (UL št. L 64, 6.3.2001, str. 13)

kraju samem, vključno s pregledi vzorcev, ali zahteva od držav članic, da izvedejo take preglede. Ti pregledi zagotavljajo pravilno delovanje sistemov upravljanja in nadzora ter omogočajo nadzor nad posameznimi financiranimi ukrepi. Poleg tega člena 5 in 6 Uredbe (ES) št. 438/2001 predvidevata, da države članice najkasneje tri mesece po odobritvi pomoči pošljejo Komisiji opis vzpostavljenih sistemov upravljanja in nadzora, Komisija pa se v sodelovanju z državami članicami prepriča, da ti sistemi ustrezajo standardom zadevne uredbe Sveta. Delovanje sistema je treba redno pregledovati. Na podlagi dvostranskih upravnih dogovorov Komisija in države članice uskladijo metodologijo in izvajanje pregledov ter si izmenjajo rezultate. Sodelovanje traja celo programsko obdobje. Pregledi potekajo najmanj enkrat na leto na sestankih nacionalnih revizorjev in revizorjev Skupnosti. Isti člen predvideva finančne popravke pri odkriti hujši nepravilnosti pri odhodkih, vključenih v vmesno plačilo, in ki je sicer ne bi odkrili, medtem ko člen 39 (2) določa postopek, ki se uporabi, kadar Komisija ugotovi pomanjkljivost sistemov, najprej kot odložitev plačila in nato, če je potrebno, kot neto finančne popravke s strani Komisije.

Podobna struktura za upravljanje Kohezijskega sklada je predvidena v Uredbi (ES) št. 1164/94 in njenih podrobnejših pravilih za izvajanje¹³.

B. Porazdelitev odgovornosti

1. V decentralizirani strukturi država članica prevzame tri ravni odgovornosti.

a) Je garant za dobro upravljanje sredstev Skupnosti, kar izvaja v okviru sodelovanja s Komisijo, in prevzame primarno odgovornost za dobro finančno izvajanje prek:

- organa upravljanja, ki je odgovoren za „pravilnost ukrepov, zlasti z izvajanjem notranjega nadzora v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja“, ter odzivanje na morebitne pripombe ali zahteve Komisije po korektivnih ukrepih v sistemu upravljanja, spremljanja in nadzora, za združljivost ukrepov s politikami Skupnosti in za pripravo podatkov ali poročil za Komisijo, potrebnih za spremljanje programa (člen 34(1));
- plačilnega organa, ki potrdi odhodke (člen(3) 32 Uredbe (ES) št. 1260/1999 in člena D(2) Priloge II k Uredbi (ES) št. 1164/94) in se prepriča, da organ upravljanja in posredniška telesa upoštevajo določbe Uredbe (ES) št. 1260/1999 (člen 9 Uredbe (ES) št. 438/2001) in Uredbe (ES) št. 1164/94 (člen 8 Uredbe (ES) št. 1386/2002);
- udeležbe pri izboljšanju napovedovanja porabe finančnih sredstev in izvrševanja odhodkov z rednim pošiljanjem napovedi;
- uporabe ustreznih nacionalnih predpisov o upravičenosti, kjer ni predpisov Skupnosti (uvodna izjava 41 in člen 30 Uredbe (ES) št. 1260/1999);
- odgovornosti za predhodno vrednotenje za pripravo načrtov, pomoči in programskega dopolnila (člen 41(1) Uredbe (ES) št. 1260/1999) in za vmesno vrednotenje in njegovo dopolnjevanje (člen 42(4) Uredbe (ES) št. 1260/1999).

b) Država članica prevzame predvsem „odgovornost za finančni nadzor pomoči“ v skladu s členom 38 Uredbe (ES) št. 1260/1999 in členom 12 Uredbe (ES) št. 1164/94, tako da:

¹³ Člen 12 Uredbe (ES) št. 1164/94 in člen 5 Uredbe (ES) št. 1386/2002.

- preveri, ali so sistemi upravljanja in nadzora vzpostavljeni in ali se izvajajo tako, da zagotavljajo pravilno in učinkovito porabo sredstev Skupnosti, ter pošilja opise Komisiji;
- potrdi odhodke in se prepriča, da so združljivi s pravom Skupnosti in da se skladi uporabljajo po načelih dobrega finančnega poslovanja (člen 38(1g)) Uredbe (ES) št. 1260/1999 in člen 12(1c) Uredbe (ES) št. 1164/94;
- na zahtevo Komisije sprejme korektivne ukrepe (člen 38(4) Uredbe (ES) št. 1260/1999 in člen G(1) Priloge II k Uredbi (ES) št. 1164/94);
- predloži sklepno izjavo, ki jo pripravi neodvisni organ ob koncu pomoči za strukturne sklade oziroma ob koncu projekta za Kohezijski sklad.

c) Nazadnje je v skladu s členom 39 Uredbe (ES) št. 1260/1999 in členom 12(1h) Uredbe (ES) št. 1164/94 država članica odgovorna predvsem za „preganjanje in odpravljanje nepravilnosti in kršitev“.

2. Zrcalna slika odgovornosti države članice so **odgovornosti Komisije, ki** so opredeljene tako, da Komisija lahko prevzame odgovornost pri izvrševanju proračuna z nadzorom pravilnosti izvajanja nalog, zaupanih državam članicam. Zato in zaradi zagotovitve upoštevanja Pogodbe in aktov, ki jih sprejmejo ustanove Skupnosti, Komisija deluje predvsem na štirih ravneh, da bi:

- sprejela odločitve, potrebne za izvajanje strukturnih skladov, ko se upoštevajo zakonske zahteve (člena 28 in 30 Uredbe (ES) št. 1260/1999 in člen 10 Uredbe (ES) št. 1164/94);
- se v sodelovanju z državami članicami prepričala o pravilnem delovanju sistemov upravljanja in nadzora, kar lahko vključuje preglede na kraju samem, predvsem s pregledom vzorcev ukrepov in sistemov upravljanja, ali da bi zahtevala od države članice, naj sama izvede preglede na kraju samem (člen 38(2) Uredbe (ES) št. 1260/1999 in člena 5 in 6 Uredbe (ES) št. 438/2001 za strukturne sklade, člen G Priloge II k Uredbi (ES) št. 1164/94 in člen 5 Uredbe (ES) št. 1386/2002);
- se prepričala o učinkovitosti pomoči:
 - z analizo napredka pri izvajanju pomoči glede na zastavljene cilje, z letnimi poročili in končnim poročilom o izvajanju (člen 37 Uredbe (ES) št. 1260/1999 in člen F Priloge II k Uredbi (ES) št. 1164/94) in njihovim letnim pregledom (člen 34(2) Uredbe (ES) št. 1260/1999)
 - na finančnem področju z uporabo samodejnega prenehanja prevzete obveznosti, s postopkom ustavitve plačil, ko niso izpolnjene zakonske zahteve, s pripravo in, če je potrebno, s sprejetjem korektivnih ukrepov za dobro finančno izvajanje pomoči (členi 31, 32 in 38 Uredbe (ES) št. 1260/1999 za strukturne sklade, člena C(5) in G Priloge II k Uredbi (ES) št. 1164/94) in
 - z vrednotenjem rezultatov (členi 42, 43 in 44 Uredbe (ES) št. 1260/1999).
- izvajala preglede in revizije ukrepov in sistemov na kraju samem, zlasti preglede vzorcev ukrepov in sistemov, brez poseganja v preglede, ki jih opravijo države članice, in uporabila finančne popravke pri ugotovljenih nepravilnostih in pomanjkljivostih, če država članica še ni izvedla finančnih popravkov (člena 38 in 39 Uredbe (ES) št. 1260/1999 in člena G in H Priloge II k Uredbi (ES) št. 1164/94).

C. Nujna razjasnitev področja odgovornosti Komisije

Dejstvo je, kot je to nedavno naredil Evropski parlament v svoji resoluciji o razrešnici 2002¹⁴, da Računsko sodišče v izjavah o zanesljivosti poslovnih knjig že nekaj let opozarja, da se v osnovnih ukrepih pogosto pojavljajo napake, predvsem na področjih, kjer se uporablja deljeno upravljanje. Čeprav po mnenju obeh omenjenih ustanov ni stvarno pričakovati niti ni v skladu s pravili deljenega upravljanja, opisanimi v panožni zakonodaji, da bi se zahtevalo od Komisije, da odkrije vse napake in nepravilnosti, ki zadevajo plačila, sta ti ustanovi odkrili slabosti sistemov in spodbudili Komisijo k sprejetju ukrepov za izboljšanje nadzora sistemov nadzora.

Tako Računsko sodišče v svojem Mnenju 2/2004¹⁵ ponuja zanimiva izhodišča za razmišljanje in pokaže, kakšno vlogo bi morala po njegovem imeti Komisija za izpolnjevanje svoje obveznosti pri izvrševanju proračuna; ta pogled je zelo blizu stališčem Komisije. Opiše ključna načela, ki bi morala po njegovem v skladu z veljavno zakonodajo na vseh ravneh usmerjati nadzor proračuna Skupnosti, ter možne usmeritve za zakonodajalca, ko bi pripravljajl drugačen zakonski okvir.

Kot v izhodišču trdi Sodišče, „*ni smiselno pričakovati od kateregakoli sistema, da bi zagotavljal absolutno pravilnost vseh ukrepov*“, ali „*je varljivo misliti, da zanesljivost notranjih sistemov nadzora popolnoma zagotavlja zakonitost in pravilnost vseh ukrepov*“. V nadaljevanju meni, da mora biti pri nadzoru vzpostavljeno primerno razmerje med stroškom in učinkovitostjo: „*skupni strošek preverjanj [naj] bo sorazmeren s skupno denarno ali politično koristjo, ki jo prinese*“. Ocenjuje tudi, da bi Komisija morala imeti vlogo nadzornika delovanja sistemov nadzora po eni strani z določitvijo minimalnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati, in po drugi z uskladitvijo ciljev, ki jih je treba doseči, in njihovim izvajanjem na vseh ravneh, na nacionalnih in na ravneh Skupnosti.

Komisija, ki je dovzetna za predloge obeh ustanov, odgovornih za nadzor izvrševanja proračuna, **je že razvila potrebna orodja za uskladitev svojega delovanja z delovanjem držav članic**. Dejansko je Komisija pri srečevanju s težavami, ki so se pojavljale pri razvijanju in izvajanju teh orodij v državah članicah v programskem obdobju 1994–1999, v izvedbene predpise za izvajanje strukturnih skladov in Kohezijskega sklada vključila po njenem nujne pogoje za nadzorne postopke, ki bi v mejah možnega zagotavljali pravilnost transakcij držav članic.

Poleg tega je Komisija v skladu s členom 38 Uredbe (ES) št. 1260/1999 in členom G Priloge II k Uredbi (ES) št. 1164/94 spodbujala sklepanje upravnih dogovorov o reviziji z državami članicami, da bi se okrepilo usklajevanje preverjanj in njihovih rezultatov med Komisijo in zadevnimi državami članicami in da bi uporabljali skupne revizijske metode. Tudi v okviru postopka poenostavitve¹⁶ je Komisija zahtevala od držav članic, da se potrudijo in pravočasno izmenjajo podrobne letne programe nadzora, s čimer bi se izognili prekrivanju in podvajanju. Kar zadeva države članice, ki so se pridružile Uniji maja 2004, bodo v okviru nadaljevanja

¹⁴ Supra., opomba 6.

¹⁵ Mnenje št. 2/2004 Računskega sodišča Evropskih skupnosti o modelu enotne kontrole (single audit) (in predlog v zvezi z notranjimi nadzori Skupnosti).

¹⁶ Točka 2.5.5 Sporočila Komisije C(2003)1255 o poenostavitvi, razjasnitvi, uskladitvi in prilagodljivosti upravljanja strukturnih politik 2000–2006 (neobjavljeno).

dejavnosti sodelovanja za izvajanje predpristopnih instrumentov¹⁷ uporabljale navedene določbe iz zakonodaje o strukturnih skladih in Kohezijskem skladu.

Komisija je med drugim razvila pojem pogodbe o zaupanju med sabo in državami članicami. Pogodba o zaupanju je prostovoljna zaveza držav članic, s katero Komisiji zagotavljajo vzpostavitev potrebnih sredstev za preverjanje pravilnosti osnovnih transakcij in s tem splošen okvir za preverjanje določenega programa, sklada ali regije v skladu z revizijsko strategijo, ki jo je odobrila Komisija, in za boljše letno poročanje o rezultatih te revizijske strategije. Pogoji za tako pogodbo je tudi, da se Komisija predhodno prepriča o skladnosti vzpostavljenih sistemov z ureditvenim okvirom. Ta pogodba Komisiji zagotavlja, da lahko zaupa državi članici brez dodatnih normativnih zahtev, da zadošča usklajen pristop Komisije in države članice. Vendar učinek takega zagotovila preneha, če se ugotovi, da država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti.

Toda, kot je zapisalo Računsko sodišče v Mnenju 2/2004, čeprav se nujne standarde in načela za zagotavljanje učinkovitega in smotrnega nadzora skladov „*v obstoječih sistemih delno ali v celoti upošteva*“, bi lahko pripravili in izvajali še druge, da bi bila „*obseg in intenzivnost preverjanj določena tako, da bi zagotavljala primerno ravnovesje med skupnim stroškom izvajanja preverjanj in koristmi, ki jih prinesejo*“.

Na podlagi izkušenj s sedanjimi predpisi želi Komisija izboljšati učinkovitost in smotrnost sistemov upravljanja in nadzora v naslednjem programskem obdobju in je zato sprejela predloge, predstavljene v naslednjem poglavju.

III. PRIČAKOVANJA V ZVEZI S PREDPISI 2007–2013

Eden glavnih ciljev prihodnjih predpisov za programsko obdobje 2007–2013 v zvezi z deljenim upravljanjem je na podlagi obveznosti, ki izhajajo iz prava Skupnosti in sedanjih predpisov, jasno ločiti okvir, naravo in delitev odgovornosti med različnimi udeleženci izvrševanja proračuna Skupnosti, to je med državami članicami in organi izvajanja na prvi in Komisijo na drugi strani.

Komisija se je potrudila izboljšati skladnost, preglednost in varnost celotne strukture sistemov izvajanja in nadzora skladov. Skladnost, ker je treba jasno določiti minimalne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati sistemi nadzora in revizije na vseh ravneh procesa, ter naloge in obveznosti vsakega udeleženca. Preglednost, ker morajo različni izvajalci preverjanj poznati rezultate preverjanj drugih udeležencev, da bi lahko izboljšali učinkovitost, smotrnost in gospodarnost postopka. Varnost, ker bo Komisija pred izplačilom prvih vmesnih povračil potrebovala dodatna jamstva, da so sistemi upravljanja in nadzora programa vzpostavljeni in izpolnjujejo minimalne pogoje, določene z uredbo, in sicer z začetno oceno sistemov, ki jo pripravi neodvisni revizor države članice, predhodno odobreno in predloženo skupaj z opisom sistemov.

Poleg tega je Komisija predlagala, da bi bilo njeno sodelovanje pri preverjanjih sorazmerno z obsegom pričakovanih nepravilnosti, zato lahko, kadar ima zagotovila o obstoju in pravilnem

¹⁷ Člena 11, 12 Priloge k Uredbi Sveta (ES) št. 1266/1999 z dne 21. junija 1999 o usklajevanju pomoči državam kandidatkam v okviru predpristopne strategije, ki spreminja Uredbo (ES) št. 3906/89 (UL L 161, 26.6.1999, str. 68); člen 9 in Priloga III k Uredbi Sveta (ES) št. 1267/1999 z dne 21. junija 1999 o ustanovitvi predpristopnega strukturnega instrumenta (UL L 161, 26.6.1999, str. 73).

delovanju nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora, zakonito opre svoje prepričanje o zakonitosti in pravilnosti prijavljenih odhodkov na rezultate nacionalnih preverjanj in tako omeji svoja preverjanja na izjemne okoliščine.

Po enakem pristopu, ki temelji na oceni tveganja, je Komisija predlagala, da bi bila stopnja poseganja Skupnosti v postopke upravljanja in nadzora odvisna od višine prispevka Skupnosti k pomoči. Upošteva načelo, da predpisi Skupnosti določajo skupno osnovo minimalnih pogojev, po katerih se morajo ravnati vsi sistemi upravljanja in nadzora, vključeni v upravljanje skladov Skupnosti, obenem pa državam članicam omogočajo, da uporabljajo lastna pravila in strukture za upravljanje in nadzor, kadar prevladuje delež nacionalnega sofinanciranja in prispevek Skupnosti ne presega določenega praga. Vsekakor se da uporabiti ta sistem samo, če je Komisija dobila zagotovilo o zanesljivosti nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora.

Ob načrtovanem splošnem okviru je treba opisati natančnejše usmeritve za delitev odgovornosti, ki so vodile Komisijo pri pripravi predlogov.

A. Odgovornosti Komisije

Komisija mora predlagati zakonodajo, ki jasno določa odgovornosti in obveznosti obeh udeležencev deljenega upravljanja ter pravila njunega sodelovanja.

Ta najprej vključujejo določitev potrebnih minimalnih standardov, ki jih morajo dosegati nacionalni sistemi upravljanja in nadzora, ter finančne popravke, ki jih je treba sprejeti pri nepravilnostih, ki kažejo na neustreznost teh sistemov.

Jasna zakonodaja mora tudi določati, da je z vidika upravljanja proračuna Komisija zadolžena za nadzor obstoja in pravilnega delovanja nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora ter opis načina izvedbe, ki zagotavlja preprečitev nepravilnosti.

Iz tega sledi, da se bo Komisija, kar zadeva revizijo, še naprej osredotočala na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora ter na ugotovljene slabosti pri postopkih in upravljanju na podlagi analize tveganja, ne da bi se odpovedala pravici do izvajanja nadzorov posameznih ukrepov, ko je to potrebno, recimo pri nesposobnosti države članice, da bi kazensko preganjala kako nepravilnost.

B. Odgovornost držav članic

Vloga držav članic mora biti usmerjena v njihove obveznosti:

- da Komisiji na začetku, pred izvajanjem programa in pred vmesnimi plačili, predložijo ustrezno zagotovilo, ki ga izda neodvisen organ, odobren s strani Komisije, ki jamči za kakovost in skladnost sistemov upravljanja in nadzora z določenimi standardi in ki potrjuje pravilnost njihovega računovodskega sistema. Če zagotovilo vsebuje pridržke, mora država članica pripraviti akcijski načrt popravkov, ki jih je treba izvesti. Komisija bo opravila vmesna plačila samo na podlagi zadovoljivega izvajanja popravkov v sistemu upravljanja in nadzora, predvidenih v akcijskem načrtu;
- da predložijo letno zagotovilo, ki ga izda revizijski organ o prijavljenih odhodkih in dobrem delovanju sistema upravljanja in nadzora in/ali odkrivanju in odpravljanju slabosti v zvezi z uporabo strukturnih skladov, odkritih pri pregledih na kraju samem;

- da predložijo izjavo o veljavnosti potrjenih zneskov ob koncu operativnih programov na podlagi revizij in preverjanj ukrepov, izvedenih med programiranjem.

Države članice bodo morale najprej izvesti finančne popravke pri upravičencih skladov zaradi neupoštevanja pogojev dodeljevanja pomoči iz strukturnih skladov in odšteti zadevne odhodke od prijav strukturnim skladom.

C. Posledice kršitev

Kot je omenjeno v Tretjem poročilu o ekonomski in socialni koheziji, morajo načelo učinkovitosti in večje enostavnosti finančnega upravljanja in nadzora spremljati bolj stroge kazni in ukrepi za hitro izterjavo pri morebitnih nepravilnostih ali goljufijah. V pravilih morajo biti predvidene jasne posledice, predvsem na področju finančnih tokov, pri neupoštevanju minimalnih načel in standardov ali pri odkritih slabostih nacionalnih sistemov nadzora, ki lahko vodijo v nepravilnosti ali goljufije med izvajanjem programa in ki jih država članica ni odpravila.

Poleg tega morajo pravila predvidevati načine, kako bo Komisija izvajala finančne popravke, če država članica ne bo sprejela primernih ukrepov za izpolnjevanje svojih obveznosti.

Poleg tega Komisija ne sme oklevati pri uporabi postopka za ugotavljanje kršitev iz členov 226 in 228 Pogodbe ES, če države članice ne izpolnjujejo svojih obveznosti.