



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 6.6.2012
COM(2012) 281 final

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

Zbirno poročilo o dosežkih Komisije pri upravljanju v letu 2011

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN RAČUNSKEMU SODIŠČU

Zbirno poročilo o dosežkih Komisije pri upravljanju v letu 2011

1. UVOD

V skladu s členom 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) je Evropska komisija odgovorna za izvrševanje proračuna EU v mejah odobrenih proračunskih sredstev, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja. Navedeni člen določa, da morajo države članice sodelovati s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu s temi načeli.

Komisija s sprejetjem tega zbirnega poročila na podlagi zagotovil in pridržkov generalnih direktorjev in vodij služb v njihovih letnih poročilih o delu prevzema splošno politično odgovornost za upravljanje proračuna EU.

Obenem Komisija v tem zbirnem poročilu navaja ključna vprašanja glede upravljanja, ki jih je treba prednostno obravnavati, ter ukrepe, ki jih je treba sprejeti za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti.

Leta 2011 je Sodišče že četrto zapored dalo pozitivno mnenje brez pridržka o konsolidiranem zaključnem računu EU za leto 2010. V zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo plačil je Sodišče ocenilo, da je stopnja napake¹ za plačila kot celoto med 2 in 5 odstotki, kar je izboljšanje v primerjavi s stanjem iz leta 2006, ko je bila najverjetnejša stopnja napake še vedno nad 7 odstotki. To kaže, da ukrepi, sprejeti za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti, delujejo, in dokazuje tudi stalna prizadevanja Komisije.

Komisija je seznanjena z odločitvijo Sodišča glede uvedbe nekaterih sprememb metodologije. Te se navezujejo na novo opredelitev z izkazi povezanih transakcij v revizijskem vzorcu Sodišča (predhodno financiranje je odslej izključeno, po novem pa je vključena potrditev obračunov) ter na metodologijo za količinsko opredelitev hujših nepravilnosti pri javnih naročilih na vseh področjih politik. Proračunsko leto 2011 bo poskusno leto izvajanja te nove metodologije Sodišča. **Novi pristop, ki se bo začel uporabljati s proračunskim letom 2012, bo verjetno prispeval k temu, da se bodo z letom 2012 samodejno zvišale sporočene stopnje napak.**

Komisija razume, da bodo te spremembe v letnih poročilih pojasnjene in stopnje napak predstavljene na način, ki bo omogočal primerljivost s prejšnjimi leti. Vendar pa je zaskrbljena zaradi učinka, ki ga bo lahko imelo povečanje objavljene stopnje napak na stroške kontrole, saj bi zainteresirane strani zaradi tega lahko zahtevale uvedbo dodatnih kontrol, s čimer bi še povečale upravno breme za upravičence in tudi za službe Komisije.

¹ Najverjetnejša stopnja napake po oceni Sodišča za področje plačil kot celoto je bila leta 2010 3,7 % (UL C 326, 10.11.2011, točka 1.16).

2. KREPITEV PODLAGE ZA ZAGOTOVILO

2.1. Veriga odgovornosti

Kolegij komisarjev poverja operativno izvrševanje političnih ciljev in ciljev upravljanja generalnim direktorjem in vodjem služb, ki kot „odredbodajalci na podlagi prenosa“ prejmejo v ta namen potrebna sredstva. Za tovrstno decentralizirano upravljanje je značilna jasna opredelitev odgovornosti posameznih akterjev. Odredbodajalci na podlagi prenosa imajo vsa pooblastila za določitev najustrežnejšega in najučinkovitejšega kontrolnega sistema za zagotovitev dobrega in učinkovitega upravljanja sredstev, za katera so odgovorni. Letno poročilo o delu je glavno sredstvo, s katerim odredbodajalci na podlagi prenosa prikažejo upravljanje človeških in finančnih virov, za katere so odgovorni. Odredbodajalci na podlagi prenosa torej o opravljanju svojih dolžnosti poročajo v letnih poročilih o delu², ki vključujejo podpisano izjavo o zanesljivosti, v kateri sta med drugim zajeti zakonitost in pravilnost finančnih transakcij. V teh poročilih navedejo vsa vprašanja, s katerimi se srečujejo pri upravljanju sredstev in ki jih je treba sporočiti kolegiju, da bi poskrbel za njihovo nadaljnjo obravnavo na politični ravni. Vsa letna poročila o delu izrecno potrjujejo, da so bili pristojni komisarji še pred dokončnim podpisom izjave o zanesljivosti obveščeni o glavnih vidikih letnega poročila o delu, vključno z vsemi pridržki, ki jih nameravajo dati odredbodajalci na podlagi prenosa.

To zbirno poročilo sprejme kolegij po razpravi na enem od tedenskih zasedanj Komisije.

2.2. Kakovost letnih poročil o delu

Letna poročila o delu so pomemben vir informacij za Sodišče in za organ, pristojen za razrešnico. Sodišče je v letnem poročilu za leto 2010 ocenilo kakovost 21 letnih poročil o delu za leto 2010 od skupno 49 letnih poročil o delu. Po mnenju Sodišča 12 revidiranih letnih poročil o delu za leto 2010 omogoča „pošteno oceno finančnega poslovanja, kar zadeva pravilnost“, devet revidiranih letnih poročil o delu za leto 2010 pa omogoča „delno pošteno oceno“. Za sedem od teh devetih poročil je bilo Sodišče mnenja, da bi moral biti obseg oziroma razpon pridržka širši. Letna poročila o delu za leto 2011 pojasnjujejo, kako so zadevne službe obravnavale vprašanja, ki jih je izpostavilo Sodišče.

Stalna navodila za letna poročila o delu za leto 2011 so bila še podrobneje razdelana, da se dodatno izboljšata kakovost predstavljenih dokazov v podporo izjavam o zanesljivosti in berljivost poročil. **Analiza Komisije kaže, da so se spremenjena navodila na splošno primerno izvajala v Komisiji.** Vse službe so sporočile kazalnike v zvezi s pravilnostjo, pri čemer so zajele vsa pomembna proračunska področja in načine upravljanja, službe, ki so poročale o poznejšem dogodku, pa so ravnale v skladu s spremenjenimi smernicami.

Komisija opaža pomembne izboljšave v smeri bolj objektivne in natančne opredelitve obsega pridržkov in posledične izpostavljenosti finančnemu tveganju. Te izboljšave se navezujejo na večjo doslednost pri uporabi terminologije, predstavitvi stopenj napak, izračunu zneska tveganja in uporabi meril pomembnosti ter tudi pri uporabi najzanesljivejših informacij, ki so na voljo na področju deljenega upravljanja.

Osrednje službe Komisije v okviru stalnih prizadevanj za izboljšave še naprej sodelujejo že v zgodnji fazi procesa s podporo generalnim direktoratom pri pripravi letnih poročil o delu, z razpravami o ključnih vprašanjih z generalnimi direktorati in službami ter z zagotavljanjem navodil, potrebnih za izboljšavo kakovosti končnih besedil. (Predhodni) medsebojni pregledi so se ponovno izkazali za učinkovito platformo, ki različnim službam omogoča, da na

² Člen 60 Finančne uredbe.

kolegialen način izmenjajo mnenja o obravnavi nekaterih medsektorskih vprašanj v svojih letnih poročilih o delu ter o zagotavljanju usklajenega pristopa in ustreznem obravnavanju ugotovljenih pomanjkljivosti.

Letna poročila o delu so najpomembnejši instrument, prek katerega odredbodajalci na podlagi prenosa izkazujejo svojo odgovornost kolegiju, in so obenem vir dokazov za izjavo o zanesljivosti. Komisija je zavezana k stalnemu izboljševanju berljivosti in primerljivosti letnih poročil o delu. Generalnemu sekretariatu in Generalnemu direktoratu za proračun je dala navodila, naj generalne direktorate in službe še naprej podpirata s pomočjo rednih pregledov stalnih navodil, izdajanja smernic, ukrepov usposabljanja, pregledov kakovosti osnutkov letnih poročil o delu in sestankov za (predhodne) medsebojne preglede.

2.3. Poročanje o stopnjah napak

Generalni direktorji na podlagi ocene pomembnosti ugotovljenih pomanjkljivosti in/ali opazanj v zvezi z glavnimi elementi svojih letnih poročil o delu v izjave o zanesljivosti vključijo pridržke. Pri odločanju za vključitev morebitnega pridržka je ključna ocena odkritih oz. sporočenih stopenj napak ter s tem povezane izpostavljenosti finančnemu tveganju.

Službe Komisije pri upoštevanju in izračunu stopenj preostalih napak uporabljajo različne pristope, ki upoštevajo posebnosti področij politike, za katere so odgovorne. Kadar je bilo mogoče, sta generalna sekretarka in generalni direktor za proračun spodbujala uskladitev različnih vidikov, zlasti uporabo stopnje preostalih napak. Stalna navodila so bila tako izboljšana za zagotovitev, da vse službe dosledno uporabljajo terminologijo in merila v zvezi s stopnjo preostalih napak, izvajanjem večletnega pristopa in pojmom „poznejši dogodki“ (dogodki, ki nastanejo med koncem leta in podpisom poročila s strani odredbodajalca na podlagi pooblastila konec marca).

Številni generalni direktorati so za poročanje o napakah že sprejeli večletni pristop. Komisija daje navodila drugim službam, ki izvajajo večletne programe, naj v svojih letnih poročilih o delu razkrijejo skupno finančno tveganje v okviru večletne kontrolne strategije, tako da bo to po letu 2012 edini pristop.

V letu poročanja so **generalni direktorati, pristojni za strukturne sklade, razvijali novo, skupno metodo za določanje pomembnosti**. Odločitev o tem, ali se izrazi pridržek, odslej temelji na pristopu v treh korakih:

- ocena nacionalnih upravljaljskih in kontrolnih sistemov;
- popolno upoštevanje stopenj napak, kot so jih ugotovili nacionalni organi ter jih objavili v potrjenih letnih poročilih o kontroli, namesto uporabe vnaprej določenih verjetnih stopenj napak;³ ter
- uporaba skupnega preostalega tveganja za vsak program, da bi se spremljale popravne zmožnosti večletnih nadzornih in kontrolnih sistemov.

Ta pristop pomeni tudi, da so v letnih poročilih o delu razkriti rezultati **ocene, ki jo je Komisija opravila v zvezi s kontrolnimi sistemi za vse operative programe**, pri čemer so upoštevane različne ravni zagotovila in nacionalna revizijska mnenja. To je v skladu z

³ T. i. „pavšalni zneski za finančne popravke“.

načelom enotne revizije in hkrati poudarja dejstvo, da so države članice same odgovorne za svoje okolje kontroliranja.

Komisija meni, da so ta prizadevanja za usklajevanje meril pomembnosti pomembno prispevala k izboljšanju skladnosti, berljivosti in preglednosti letnih poročil o delu. Generalnim direktoratom za regionalno politiko, za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, za kmetijstvo in razvoj podeželja ter za pomorske zadeve in ribištvo daje navodila, naj nadaljujejo to usklajevanje ter se dogovorijo o enotnih merilih in predstavitvi za letna poročila o delu za leto 2012. Generalni direktorat za notranje zadeve mora biti v čim večji meri povezan s tem postopkom usklajevanja, čeprav se opira drugačne pravne podlage.

2.4. Notranja revizija

Odbor za spremljanje poteka revizij je še naprej obveščal kolegij o zadevah v zvezi z revizijo, vključno z vprašanji institucionalne razsežnosti. Prav tako je kolegij obvestil o napredku, doseženem pri izvajanju sprejetih revizijskih priporočil do konca leta 2011. Izvedenih je bilo 80 % vseh priporočil, sprejetih v obdobju 2007–2011. Od 118 zelo pomembnih priporočil, ki ob koncu leta 2011 še niso bila izvedena, je samo pri 24 priporočilih izvedba zaostajala za več kot šest mesecev v primerjavi s prvotno načrtovanim ciljnim datumom.

Maja 2012 je Komisijina služba za notranjo revizijo predložila letno notranje revizijsko poročilo za leto 2011, kot določa člen 86(3) Finančne uredbe. Priloženo je bilo drugemu skupnemu mnenju te službe, ki temelji na delu, ki ga je med letoma 2009 in 2011 opravila skupaj z oddelki za notranjo revizijo v okviru usklajenega strateškega načrta za revizijo, ter se osredotoča na finančno poslovanje.

V skupnem mnenju je izraženo pozitivno mnenje o finančnem poslovanju v Komisiji, z izjemo tistih področij, v zvezi s katerimi so generalni direktorji v svojih letnih poročilih o delu izrazili pridržke. Ocenjeni možni finančni učinek teh pridržkov je manj kot 2 % celotnega proračuna, vendar niso vsi pridržki količinsko opredeljivi, temveč predstavljajo tveganja morebitne izgube ugleda.

Komisija tudi ugotavlja, da je služba za notranjo revizijo v *Poudarjeni zadevi*, priloženi skupnemu mnenju, izpostavila več vprašanj, ki jih morajo obravnavati službe Komisije. Ta vprašanja se navezujejo na:

- potrebo po nadaljnji uskladitvi izračuna stopnje preostalih napak na ravni Komisije;
- pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene na področju zunanje pomoči v zvezi s centraliziranimi in decentraliziranimi razpisi za zbiranje predlogov, in zlasti potrebo po izboljšanju načrtovanja in spremljanja kontrol ki jih delegacije EU izvajajo na področju upravljanja donacij, ter poročanja o takih kontrolah;
- področja politike, na katerih je tveganje napake še vedno previsoko, in posebne težave, povezane z deljenim upravljanjem na področju kohezijske politike;
- potrebo po boljšem koordiniranju in usklajevanju kontrolnih strategij na ravni *družin* politik, zlasti programov za kontrole na kraju samem v generalnih direktoratih, pristojnih za raziskovalno politiko;
- pomanjkljivosti kontrolnih sistemov v državah članicah, zlasti pregledov na prvi stopnji v zvezi z zahtevki služb, odgovornih za izvajanje shem pomoči;

- ukrepe za obravnavo nekaterih pomembnih tveganj, ki se konec leta 2011 še izvajajo in so namenjeni izboljšanju upravljanja, vodenja projektov in knjiženja osnovnih sredstev za globalne navigacijske satelitske sisteme; izboljšanju učinkovitosti predhodnih pregledov zahtevkov, plačanih na področju raziskav; usmerjanju razvoja informacijskih tehnologij s ciljem izogibanja podvajanju; spremljanju plačilnih rokov s strani več služb in izvajanju strategije na področju boja proti goljufijam.

3. ZAGOTOVILO, PRIDOBLENO NA PODLAGI LETNIH POROČIL O DELU, IN PRIDRŽKI, KI SO JIH IZRAZILI GENERALNI DIREKTORJI

Komisija po pregledu letnih poročil o delu in zlasti izjav, ki so jih podpisali vsi generalni direktorji, ugotavlja, da so vsi dali razumno zagotovilo, da so bila sredstva porabljena v skladu z njihovim namenom, da so bila načela dobrega finančnega poslovanja upoštevana ter da uporabljeni kontrolni postopki dajejo potrebna zagotovila v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo zadevnih transakcij. Nekateri odredbodajalci na podlagi prenosa so v svojih letnih poročilih o delu razkrili preostale pomanjkljivosti in izrazili pridrške, kar sicer ne vpliva na splošno raven danega zagotovila.

Štirinajst generalnih direktorjev in dva direktorja izvajalskih agencij so v svojih letnih poročilih o delu za leto 2011 izdali skupno **sedemindvajset pridrzkov**. Pridrški so bili izraženi v 17 službah, ki skupaj opravijo več kot 90 % finančnih poslov Komisije (odhodki in prihodki). Med temi je bilo štirinajst od sedemnajstih pridrzkov, izraženih že v letu 2010, v zvezi s katerimi so ob koncu leta 2011 še potekali ukrepi, in trinajst novih pridrzkov. Trije pridrški iz leta 2010 so bili umaknjeni.

Skupni znesek tveganja, količinsko opredeljen v pridrzkih, se je znatno povečal, in sicer s 600 milijonov EUR v letnih poročilih o delu za leto 2010 na **možni najvišji znesek 3 564 milijonov EUR**⁴ v letnih poročilih o delu za leto 2011. To povečanje števila pridrzkov in skupnega obsega zneskov tveganja ni posledica poslabšanja kakovosti finančnega poslovanja v Komisiji, temveč ga je mogoče pripisati skupnemu učinku številnih tehničnih in strukturnih dejavnikov:

- med navedenimi sedemindvajsetimi pridrški se jih šest nanaša na isto vprašanje in na isti program (7. OP). To je posledica dejstva, da sedmi okvirni program (7. OP), katerega zagon se je leta 2011 povečal (glej poglavje 3.5), upravlja pet generalnih direktorats in ena izvajalska agencija, kar vodi do več pridrzkov;
- dejstvo, da se bližamo koncu večletnega cikla izvrševanja proračuna:
 - pri neposrednem upravljanju je generacija programov za obdobje 2007–2013 zdaj že dosegla raven izvajanja, ki omogoča oblikovanje zaključkov na podlagi naknadnih revizij (kar pojasni uvedbo pridrška v zvezi s sedmim okvirnim raziskovalnim programom);
 - pri deljenem upravljanju države članice začenjajo poročati o rezultatih revizij iz povečanega vzorca tekočih operativnih programov (kar delno pojasnjuje povečan obseg pridrzkov Generalnega direktorata za regionalno politiko);

⁴ To je vsota vseh količinsko opredeljenih zneskov v pridrzkih (največ 1 982 milijonov EUR) in ocenjenega zneska tveganja (1 582 milijonov EUR) za pridrške GD BUDG v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi. Pri generalnih direktorats, ki so sporočili najmanjši in največji razpon, je bil upoštevan najvišji znesek.

- večina programov za obdobje 2007–2013 se zdaj v celoti izvaja. Zaradi obsežnejšega izvajanja programov za obdobje 2007–2013 se je povečal obseg plačil, kar pomeni večje tveganje napake v primerjavi s prejšnjimi leti;
- pri kohezijski politiki je zamenjava (glej poglavje 3.3) pavšalnih ocen vodstva z dejanskimi podatki o napakah, ki jih sporočijo revizijski organi v državah članicah, omogočila boljšo oceno tveganj na področju pravilnosti, vendar pa je to pomenilo tudi, da so bili pridržki izraženi za večje število programov in da so zadevni zneski višji;
- novo izdane smernice o tem, kako pri izračunu stopenj preostalih napak in zneskov tveganja upoštevati predhodno financiranje, od služb zahtevajo vključitev prejšnjega predhodnega financiranja, ki je bilo obračunano z vmesnimi in končnimi plačili, kar preprečuje, da bi se povprečje stopenj napak, odkritih v vmesnih in končnih plačilih, znižalo z novimi odhodki iz naslova predhodnega financiranja, za katerega je stopnja napak še vedno nič;
- za več programov je tveganje na področju pravilnosti zelo blizu 2-odstotnega praga pomembnosti. Majhne razlike med posameznimi leti glede odkritih stopenj napak blizu praga so vzrok za občasne pridržke.

Vsi generalni direktorji in vodje služb so opredelili glavne razloge za svoje pridržke ter določili ukrepe za njihovo obravnavo. Na splošno se največ zadržkov pojavlja v zvezi z **zapletenimi pravili o upravičenosti na področju donacij** (to vprašanje namreč vpliva na sredstva, ki se izvršujejo v okviru neposrednega centraliziranega upravljanja) in z nepravilno uporabo **pravil o javnih naročilih** (ki je pogost vzrok za napake pri sredstvih, ki se izvršujejo v okviru deljenega in posrednega upravljanja). Komisija je na podlagi teh izkušenj oblikovala operativne sklepne ugotovitve in pripravila predloge za korenito poenostavitev (glej poglavje 4.5 spodaj) v naslednji generaciji programov.

Po oceni rezultatov kontrol so bili umaknjeni trije pridržki, preneseni iz prejšnjih let. Za umik pridržka so bili odredbodajalci na podlagi prenosa zaprošeni, naj predstavijo ukrepe, vzpostavljene za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti, ter dokažejo, da so bili ti ukrepi učinkoviti in da so bile pomanjkljivosti učinkovito obravnavane. V večini primerov so za to potrebni revizijski dokazi, da je bila stopnja napak zmanjšana na dopustno raven oziroma da so bili sistemi ustrezno okrepljeni in zdaj ustrezno delujejo.

3.1. Prihodki

Tradicionalna lastna sredstva predstavljajo 12,2 % skupnih prihodkov proračuna EU za leto 2011, določajo in zbirajo pa jih države članice. Tri četrtine teh zneskov se plačajo v proračun EU, preostalo četrtino pa države članice zadržijo za kritje stroškov zbiranja. Prispevek Belgije iz naslova tradicionalnih lastnih sredstev je zaradi geografske lege te države med največjimi in za leto 2011 znaša 9,45 % vseh tradicionalnih lastnih sredstev. Inšpekcijski pregledi, ki jih je opravila Komisija, in revizije, ki jih je izvedlo Sodišče, so pokazali na težave pri uskladitvah med prenesenimi zneski in povezanimi evidencami. Generalni direktor za proračun je izrazil **pridržek glede nezadostnega zagotovila v zvezi z zanesljivostjo belgijskega sistema potrjevanja obračunov in računovodstva**. Komisija je zahtevala odpravo pomanjkljivosti, vključno z okrepitevijo notranjih kontrol in celovito zunanjo revizijo računovodskega sistema. Medtem pa obstaja negotovost glede pravilnosti zneskov belgijskih tradicionalnih lastnih sredstev, knjiženih na račun Komisije.

Komisija opozarja na obveznosti, ki so jih prevzeli organi zadevne države članice v zvezi z akcijskimi načrti, pripravljenimi za odpravo pomanjkljivosti v njenih sistemih za

obdelavo carinskih deklaracij, ter poudarja, da bo pozorno in strogo spremljala izvajanje tega načrta.

3.2. Kmetijstvo in naravni viri

Sodišče je v letnem poročilu za leto 2010 na podlagi ocenjene stopnje napake⁵ tik nad 2 % prišlo do zaključka, da je na poglavje kmetijstva in naravnih virov vplivala pomembna napaka. Hkrati je navedlo, da v neposrednih plačilih v okviru integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (v nadaljnjem besedilu: IAKS), ki predstavljajo 91,4 % vseh odhodkov EKJS, ni bilo pomembnih napak.

Generalni direktor za kmetijstvo in razvoj podeželja je v letnem poročilu o delu za leto 2011 izrazil **tri pridrške**:

- ker je IAKS pomemben za upravljanje in kontrolo kmetijskih odhodkov ter glede na hude **pomanjkljivosti tega sistema v Bolgariji in na Portugalskem** je bil iz razlogov, povezanih z ugledom, pridršek za leto 2010 prenesen, čeprav finančni učinek pomanjkljivosti ni presegel praga pomembnosti. Ta pridršek za leto 2010 se je nanašal na Bolgarijo, Romunijo in Portugalsko. Leta 2011 je bil pridršek za Romunijo umaknjen, saj so revizije Komisije pokazale, da je država izvedla svoj akcijski načrt in sprejela ustrezne ukrepe;
- izražen je bil nov **pridršek glede odhodkov za ukrepe na področju razvoja podeželja** kot celote, ker je bilo ugotovljeno, da je bila v letu 2011 stopnja preostalih napak (do 2,36 %) nekoliko nad pragom pomembnosti. To povečanje stopnje napak je predvsem posledica dejstva, da so v programih za razvoj podeželja predvideni številni in/ali zapleteni pogoji, ki povečujejo tveganje napak pri upravičencih in zaradi katerih so kontrole nacionalnih organov težje in dražje;
- iz razlogov, povezanih z ugledom, je bil izražen pridršek glede **pomanjkljivosti na področju nadzora in kontrole certificiranih ekoloških proizvodov**. Dogodki v letu 2011 so pokazali, da so kontrole v sektorju ekološkega kmetovanja nezadostne ter da so v nadzoru na ravni EU nad kontrolnimi sistemi držav članic in tretjih držav morda pomanjkljivosti, vključno z nadzorom kontrolnih organov, ki certificirajo ekološke proizvode, namenjene za uvoz v EU.

Generalna direktorica za pomorske zadeve in ribištvo je ohranila svoj pridršek v zvezi s **finančnim instrumentom za usmerjanje ribištva** za en program v Nemčiji, za katerega se bo zahteval popravek, takoj ko bo zaključeno ustrezno vrednotenje.

Generalna direktorica za **pomorske zadeve in ribištvo je izdala nov pridršek v zvezi z upravljavskimi in kontrolnimi sistemi za Evropski sklad za ribištvo ter naložbami v ribiška plovila**, saj so bile ugotovljene napake v zvezi z upravičenostjo odhodkov, pri čemer je bilo ugotovljeno tudi, da države članice ne preverijo dovolj dobro, ali naložbe v ribiška plovila povečajo ribolovno zmožnost plovil.

Generalni direktor za podnebno politiko je ohranil svoj prejšnji pridršek, ker je bil **ugled Komisije prizadet zaradi resnega kršenja varnosti v nacionalnih registrih sistema EU za trgovanje z emisijami**.

⁵ Računsko sodišče ocenjuje, da je najverjetnejša stopnja napake 2,3 % (UL C 326, 10.11.2011, Priloga 3.1).

Generalna direktorica za zdravje in potrošnike je izrazila pridržek v zvezi s **točnostjo zahtevkov držav članic za povračilo stroškov v okviru programov za izkoreninjenje in spremljanje živalskih bolezni na področju politike v zvezi s hrano in krmo**. Glavni viri odkritih napak so zahtevki za povračilo stroškov nekaterih držav članic, ki ne uporabljajo pravilno pravil o upravičenosti, določenih v zakonodaji. Generalna direktorica za zdravje in potrošnike je v preteklih letih že sprejela številne ukrepe za zmanjšanje stopnje napak na področju krme in hrane. Tako je bila na primer s sklepom Komisije za veterinarske programe s 1. januarjem 2011 uvedena natančnejša in bolj omejena opredelitev upravičenih odhodkov. Uvedba pavšalnih zneskov z letom 2012 bo v prihodnjih letih dodatno prispevala k zmanjšanju napak v zahtevkih držav članic za povračilo stroškov.

3.3. Kohezija, energetika in promet

Ocenjena stopnja napake na področju kohezijske politike je že več let višja kot na drugih področjih politik. Sodišče je najverjetnejšo stopnjo napake za to poglavje za leto 2010 ocenilo na 7,7 %. Odkrita stopnja napake **se iz leta v leto spreminja**, pri čemer nanjo vplivajo tudi relativne stopnje v večletnem ciklu izvajanja. Leto 2010 je bilo prvo, v katerem se je v celoti izvajala večina programov v sedanjem regulativnem okviru, večina nacionalnih organov pa je izvajala projekte in prijavljala odhodke, zato se je povečalo tveganje za napake.

Generalni direktor za regionalno politiko je izrazil dva pridržka: en pridržek iz razlogov, povezanih z ugledom, glede upravljavskih in kontrolnih sistemov za opredeljene operativne programe na Madžarskem, v Italiji, na Irskem, v Nemčiji in Španiji ter za čezmejne programe v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj/Kohezijskega sklada za obdobje 2000–2006; in drugega glede upravljavskih in kontrolnih sistemov za Evropski sklad za regionalni razvoj/Kohezijski sklad za opredeljene operativne programe v osemnajstih državah članicah⁶, upravljavskih in kontrolnih sistemov instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji in programov evropskega teritorialnega sodelovanja ter glede programa za IPA⁷/čezmejno sodelovanje za obdobje 2007–2013.

Generalni direktor za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje je izrazil dva pridržka: en pridržek zadeva upravljavške in kontrolne sisteme za opredeljene operativne programe v Franciji, Italiji, Nemčiji, in Španiji v okviru Evropskega socialnega sklada za obdobje 2000–2006, drugi pridržek pa za opredeljene operativne programe v Belgiji, na Češkem, v Italiji, Latviji, Litvi, Nemčiji, Romuniji, na Slovaškem, v Španiji in Združenem kraljestvu v okviru Evropskega socialnega sklada za obdobje 2007–2013 ter za program IPA za Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo. Oba pridržka sta bila izražena zaradi hudih pomanjkljivosti pri ključnih vidikih upravljavskih in kontrolnih sistemov za opredeljene operativne programe.

Navedene pomanjkljivosti, ki so podlaga za pridržka obeh generalnih direktorjev, se na primer navezujejo na dejavnosti certificiranja, visoke stopnje napak, upoštevanje pravil javnega naročanja, pravila o upravičenosti, upravljavskih preverjanj ali pomanjkanje revizijske sledi.

Komisija bo še naprej strogo izvajala nadzor in v okviru tega države članice pozvala, naj ugotovljene pomanjkljivosti v svojih upravljavskih in kontrolnih sistemih nemudoma odpravijo, prav tako pa bo po potrebi pravočasno prekinila ali ustavila plačila ter uporabila finančne popravke. Z usklajenimi preventivnimi in korektivnimi ukrepi bo svoja prizadevanja usmerila zlasti na ta področja. V triletni reviziji Finančne uredbe in v predlogih za posamezne

⁶ Avstrija, Bolgarija, Češka, Estonija, Francija, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija in Združeno kraljestvo.

⁷ Instrument za predpristopno pomoč.

sektorje je predlagala, naj nacionalni akreditirani organi izdajajo letne izjave o zanesljivosti upravljanja za vse programe v okviru deljenega upravljanja, kot že velja za kmetijsko politiko.

Generalna direktorata za kohezijsko politiko sta količinsko opredelila pridrške s sporočenim skupnim ocenjenim zneskom tveganja in z oceno finančnega tveganja:

- **skupni ocenjeni znesek tveganja (na podlagi potrjene stopnje napake)** se nanaša na količinsko opredelitev napak kot odstotka plačil, izvršenih v letu 2011 za vse programe za obdobje 2007–2013. Komisija ga izračuna na podlagi revizije dejavnosti, ki jo opravijo revizijski organi, in posledičnih stopenj napak, zabeleženih v njihovih letnih poročilih o kontroli za leto 2011, po tem, ko jih potrdijo zadevni generalni direktorati. Znesek tveganja se giblje med 3,1 % in 6,8 % za Generalni direktorat za regionalno politiko ter med 2 % in 2,5 % za Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje;
- **ocenjeno finančno tveganje** se nanaša na vpliv programov za obdobje 2007–2013, v zvezi s katerimi zadevni generalni direktorati niso imeli razumnega zagotovila in so zato izrazili pridršek. Ocenjeni finančni učinek pridržkov je med 632 milijoni EUR in 1 427 milijoni EUR za Generalni direktorat za regionalno politiko ter 59 milijonov EUR za Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje. Ti zneski ustrezajo 2,1 % do 4,8 % oziroma 0,6 % plačil, izvršenih v letu 2011.

Na splošno količinska opredelitev pridržkov v letnih poročilih o delu generalnega direktorja za regionalno politiko ter generalnega direktorja za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje ni neposredno primerljiva s konsolidiranimi stopnjami napak za kohezijsko politiko, kakor jih je v svojem letnem poročilu ocenilo Sodišče. Glavne razlike se nanašajo na:

- *mešanico programov*, ki se vrednotijo in lahko vplivajo na rezultate preskusov: izračun Sodišča temelji na reprezentativnem vzorcu transakcij (plačil), ki ga Sodišče ekstrapolira na vse odhodke v okviru kohezijske politike, medtem ko so stopnje, ki jih izračuna Komisija, specifične za Sklad in zajemajo posamezen program ali skupine programov, ki se izvajajo v okviru istih upravljavskih in kontrolnih sistemov;
- *časovno razliko*: Komisija izračuna znesek tveganja pozneje v kontrolnem ciklu v primerjavi s stopnjo napake, ki jo sporoči Sodišče. V skladu z zadevnimi predpisi se letna poročila o kontroli, ki jih predložijo države članice, nanašajo na odhodke za leto 2010, medtem ko se stopnja napake, ki jo vsako leto sporoči Sodišče, izračuna na podlagi napak, opredeljenih v zadevnem letu;
- Komisija izvaja *večletne* kontrolne strategije in odredbodajalci na podlagi prenosa temu ustrezno ocenjujejo delovanje kontrolnih sistemov. Nasprotno pa mora Sodišče izraziti letno revizijsko mnenje. Medtem ko se tveganje za nepravilnosti pri številnih programih na večletni podlagi lahko šteje za obvladljivo, pa je lahko pri številnih programih in državah članicah višje od ocenjenega povprečja, če se ocenjuje na letni podlagi. Zato je **popolnoma upravičeno, da znesek tveganja za strukturne ukrepe, ki ga v letnih poročilih o delu sporočijo službe Komisije, upošteva različne blažilne in korektivne ukrepe, vzpostavljene v okviru večletnih upravljavskih in kontrolnih sistemov** (kar omogoča popravke nekaj let po tistem, ko država članica izplača sredstva upravičencem oziroma ko jih Komisija izplača državi članici). Stopnja napake v izjavah Sodišča o zanesljivosti je zato običajno višja, ker vključuje tudi napake, ki jih je mogoče popraviti v naslednjih letih, po tem ko so ukrepali vsi akterji v kontrolni verigi;
- količinska opredelitev stopenj napak včasih temelji na *različnih domnevah*, zlasti ko je dejanska vrednost napake neznana. Za razliko od služb Komisije na primer Sodišče hude

kršitve pravil javnega naročanja količinsko opredeli s polno vrednostjo pogodbe, medtem ko je dejanska gospodarska izguba za proračun EU omejena na dodatno profitno maržo za pogodbene izvajalce, ki imajo korist od takih kršitev.

Službe Komisije so analizirale napake, ki jih je Sodišče odkrilo za obdobje 2006–2009, in svojo analizo predstavile v delovnem dokumentu⁸. Iz tega dokumenta je razvidno, da se najpogostejše napake, odkrite na področju kohezijske politike, navezujejo na neskladnost z merili o upravičenosti in na napake pri uporabi pravil ali postopkov javnega naročanja. Vir napak so tudi neustrezne revizijske sledi in nepravilen izračun stopnje sofinanciranja za projekte, ki ustvarjajo prihodek. Opravljena analiza kaže, da so glavne napake v zvezi z upravičenostjo izbor projektov in neupravičeni stroški, pri javnem naročanju pa so glavni viri napak ocenjevanje ponudb, uporaba neustreznih razpisnih postopkov in vprašanja v zvezi z objavo.

Komisija je leta 2011 pripravila predloge za naslednji večletni finančni okvir, vključno s številnimi pomembnimi izboljšavami, zlasti pri deljenem upravljanju (ki obsega približno 80 % proračuna), z namenom, da se izboljša načrtovanje shem financiranja, obravnava tveganje napak, omeji upravno breme za upravičence in druge zainteresirane strani ter zmanjšajo operativni stroški kontrol. V okviru revizije Finančne uredbe je predlagala uvedbo letnih izjav o zanesljivosti upravljanja, ki bi jih akreditirani organi izdajali za vse programe v okviru deljenega upravljanja, kot že velja za kmetijsko politiko.

Komisija je poleg tega v predlogih za kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020 predlagala, da se finančno poslovanje in pravilnost proračunskih odhodkov dodatno izboljšata z zadržanjem 10 % plačil za države članice med letom in z uvedbo letne potrditve obračunov, potem ko države članice za vsak program predložijo potrjene letne računovodske izkaze.

Zagotavljanje zanesljivih in popolnih finančnih informacij in podatkov o revizijah s strani držav članic je eno od področij, na katerih so potrebne izboljšave. Zato bo Komisija od tega leta naprej v skladu z določbami člena 319 Pogodbe organu, pristojnemu za razrešnico, posredovala letne povzetke držav članic, skupaj z analizo njihove vsebine. Kjer je to primerno, bo Komisija nacionalnim organom priporočila, kako dodatno izboljšati instrumente poročanja, zlasti v zvezi z rezultati nacionalnih revizij in nacionalnimi revizijskimi mnenji, da bodo lahko boljše prispevali k postopku preverjanja zanesljivosti Komisije.

Komisija poziva države članice, naj pokažejo svojo zavezanost izboljšanju odgovornosti in preglednosti, po potrebi z okrepitevijo kontrolnih ukrepov, za preostanek tekočega programskega obdobja, zlasti kar zadeva upravljaljske preglede na prvi stopnji, preden odhodke potrdijo Komisiji. Prav tako jih poziva, naj upoštevajo njene smernice o obravnavi napak ter pripravi letnih poročil o kontroli in letnih povzetkov, da bodo ti služili kot koristna dodatna podlaga za zagotovilo za Komisijo in kot uporaben vir informacij za organ, pristojen za razrešnico. Komisija spodbuja vse države članice, naj sledijo zgledu 15 držav članic⁹, ki so v svoje letne povzetke vključile izjave o zanesljivosti, in sprejmejo druge ukrepe, s katerimi bodo dokazale svojo zavezanost dobremu finančnemu poslovanju sredstev EU in preglednosti.

⁸ „Analiza napak na področju kohezijske politike za obdobje 2006–2009 – ukrepi Komisije in pot naprej“, SEC(2011) 1179 final.

⁹ 15 držav članic je v svoje letne povzetke prostovoljno vključilo splošno izjavo o ravni zanesljivosti v zvezi z Evropskim socialnim skladom in Evropskim skladom za regionalni razvoj, in sicer so to Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Švedska in Združeno kraljestvo.

3.4. Zunanja pomoč, razvoj in širitev

Po ustanovitvi Evropske službe za zunanje delovanje so bila pojasnjena pravila za upravljanje in računovodsko obravnavo proračuna EU. Osebe Evropske službe za zunanje delovanje in osebe Komisije sta bili ločeno dodeljeni v delegacije z namenom razločevanja med glavnimi nalogami Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje znotraj delegacij, pri čemer se ohranja določena stopnja prilagodljivosti. Za zagotovitev, da se osebe (in drugi upravni viri) uporablja v predvidene namene, so vodje delegacij dobili skupna navodila in smernice Evropske službe za zunanje delovanje/Komisije¹⁰ z zvezi z vodenjem osebja v delegacijah.

Po reviziji finančne uredbe 24. novembra 2010 so vodje delegacij EU letnemu poročilu svojih odredbodajalcev na podlagi nadaljnega prenosa prvič priložili izjavo o zanesljivosti.

Poleg tega je bil vodjem delegacij zagotovljen skupno dogovorjen okvir Evropske službe za zunanje delovanje in Komisije¹¹ v zvezi z vodenjem delegacij Evropske unije. V ta namen je bil ustanovljen Usmerjevalni odbor za delegacije („EUDEL“), ki ga sestavljajo predstavniki Evropske službe za zunanje delovanje in Komisije.

Na priporočilo Evropskega računskega sodišča je Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje razvil ključni kazalnik za oceno finančnega učinka preostalih napak, po tem, ko so bile izvedene vse kontrole skladnosti, da bi še dodatno podprl izjavo o zanesljivosti v letnem poročilu o delu. Ker se je revizijsko delo že začelo, bo tak kazalnik po pričakovanjih na voljo za leto poročanja 2012. Za Generalni direktorat za širitev je tak kazalnik že na voljo za sredstva, ki se izvršujejo v okviru decentraliziranega upravljanja. Izveden je bil pilotni delovni načrt, da se razširi obseg in vključijo sredstva, ki se izvršujejo v okviru decentraliziranega upravljanja.

Kot je bilo poudarjeno v skupnem mnenju Komisijine službe za notranjo revizijo, je treba zagotovilo, ki ga nudijo kontrole nad ukrepi zunanje pomoči, katerih izvajanje je bilo preneseno na delegacije, izboljšati s pomočjo boljšega načrtovanja in nadzora.

3.5. Raziskave in druge notranje politike

Skupna revizijska strategija generalnih direktorats, pristojnih za področje raziskav (tudi intenzivna revizijska kampanja z ekstrapolacijo sistemskih napak), za **šesti okvirni program (6. OP) (2002–2006)** se je izkazala za uspešno v smislu obsega revizij in pridobljenih revizijskih rezultatov. Ob koncu obdobja se je večletna stopnja preostalih napak¹² bistveno znižala in dosegla raven blizu 2-odstotnega cilja. Čeprav so bili pridržki za 6. OP ohranjeni, strošek kontrol ne bi upravičil dodatnih prizadevanj za znižanje te stopnje pod 2 %.

V zvezi s **6. OP** je stopnja napake, ki jo je **generalni direktor za informacijsko družbo in medije** odkril v letu 2011 (pod 2 %), potrdila pravilnost pristopa iz leta 2010, tj. neizražanje pridržka na izjavo o zanesljivosti, saj naj bi se večletna stopnja napake (tj. izmerjena za celotni 6. OP) v letu 2011 po pričakovanjih spustila pod navedeno ciljno vrednost.

¹⁰ Sporočilo C. Day in D. O'Sullivanova z dne 20. decembra 2011 o vodenju osebja v delegacijah.

¹¹ JOIN(2012) 8 final, Skupni sklep Komisije in Visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko z dne 28. marca 2012 o mehanizmih sodelovanja v zvezi z vodenjem delegacij Evropske unije.

¹² Večletna stopnja preostalih napak prikazuje realni učinek napak na proračun EU ob upoštevanju popravkov in izterjav v celotnem obdobju okvirnega programa.

Sedmi okvirni raziskovalni program (7. OP) (2007–2013) je pravi zagon dobil v letu 2011, ko je prešel v drugo polovico in so se začeli zaključevati prvi projekti, ki so se začeli izvajati ob začetku programa. Kot je bilo razvidno že lani iz začasnih stopenj napak, so reprezentativni revizijski vzorci pokazali, da stopnja napake za celotno populacijo presega 2-odstotni prag. Zato so generalni direktorati, pristojni za področje raziskav, in Izvajalska agencija za raziskave¹³ z letom 2011 uvedli pridržke za 7. OP.

Ukrepi za poenostavitev, uvedeni leta 2011, bi morali pozitivno učinkovati na stopnjo napake v prihodnosti. Druge možnosti za zmanjšanje stopnje napak bodo obravnavane zlasti z naslednjimi ukrepi: izboljšanje navodil in povratnih informacij udeležencem in revizorjem v zvezi z najpogostejšimi napakami; izboljšanje strategije predhodnih kontrol; ter opravljanje ustreznega števila naknadnih revizij za zmanjšanje stopnje preostalih napak v večletnem časovnem okviru, in sicer v kombinaciji z ukrepi za izterjavo. Kljub tem ukrepom se bo s kontrolno strategijo za 7. OP ob koncu trajanja tega programa verjetno dosegla stopnja preostalih napak med 2 % in 5 %.

V skladu s sedanjimi postopki je za upravljanje proračuna za raziskave odgovornih sedem odredbodajalcev na podlagi prenosa. Vsak si prizadeva določiti reprezentativno stopnjo napake za svoj del proračuna, kar povzroča precejšnje omejitve pri načrtovanju in večkratne revizije istih upravičencev s strani različnih služb. Zato je bilo dogovorjeno, da se z letom 2012 v celotni družini za raziskave uvede **skupni reprezentativni revizijski vzorec**. Zaradi posledičnega zmanjšanja števila ponovnih revizij se bo zlasti zmanjšalo revizijsko breme za upravičence.

Generalni direktor za **komuniciranje je ohranil svoj pridržek, ki je bil iz razlogov, povezanih z ugledom, prvič izražen leta 2008, in sicer glede morebitnega nespoštovanja veljavne zakonodaje o pravicah intelektualne lastnine s strani služb Komisije**. Sprejeta je bila večina korektivnih ukrepov, podrobneje opisanih v akcijskem načrtu, vendar pa stalni razvoj na področju medijev (kot je sistem spremljanja medijev ali širša uporaba novih medijev) prinaša nove izzive v zvezi s skladnostjo, ki jih je treba obravnavati, preden se lahko ta pridržek umakne, kar naj bi se po pričakovanjih zgodilo naslednje leto.

Stopnja napake za ukrepe, ki jih centralno¹⁴ upravlja generalni direktor, pristojen za **izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo, je padla pod 2 %** in pridržek za leto 2010 v zvezi z neposrednim centraliziranim upravljanjem je bilo po izvedbi učinkovitih blažilnih ukrepov in uporabi bolj reprezentativnega vzorca mogoče umakniti.

Direktor Izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo je poročal o napredku pri izvajanju akcijskih načrtov za izboljšanje kontrolnih sistemov za donacije za upravljanje. Navedena izvajalska agencija je umaknila lanskoletni pridržek v zvezi s programom za kulturo in mladino, saj so se stopnje napak zmanjšale. Vendar pa se je **odločila, da izda nov pridržek za program vseživljenjskega učenja**. Za obravnavo navedenih pridržkov je Izvajalska agencija na podlagi letnega poročila o delu za leto 2010, ki je določal blažilne ukrepe za vse programe, ki jih upravlja, vključno s programom vseživljenjskega učenja, že sprejela akcijski načrt. Še naprej si bo prizadevala pomagati upravičencem pri izpolnjevanju zahtev, zlasti v zvezi s predložitvijo dokazil.

Generalni direktor za **notranje zadeve** je v letnem poročilu o delu za leto 2011 **izrazil dva pridržka, enega v zvezi s tveganjem izgube ugleda zaradi zamud pri izvajanju obsežnega informacijskega sistema, tj. projekta SIS II**. V zvezi s tem projektom je bil leta 2011

¹³ V zvezi z Izvajalsko agencijo za raziskave le za poddejavnosti „Vesolje“ in „Varnost“.

¹⁴ Ukrepi, ki se upravljajo centralno, predstavljajo 11% sredstev, ki jih upravlja generalni direktor, pristojen za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo.

dosežen velik napredek v smeri uspešnega uvajanja tega obsežnega informacijskega sistema. Podroben akcijski načrt je bil v celoti izveden, vendar so novi dogodki, kot so nezmožnost odgovorne države članice, da zagotovi testirno orodje, ki je bilo prvotno predvideno za testiranje, in nove zamude v razvoju v določenih državah članicah ali na ravni centralnega sistema povzročili dodaten zamik. Drugi, novi pridržek se nanaša na finančno tveganje, ki izhaja iz stopnje preostalih napak pri nerevidirani populaciji finančne pomoči v finančnih programih „Preprečevanje, pripravljenost in obvladovanje posledic v zvezi s terorizmom ter drugimi tveganji, povezanimi z varnostjo“ (CIPS) ter „Preprečevanje kriminala in boj proti njemu“ (ISEC). Ta programa sta namenjena sorazmerno novim področjem politik in novim upravičencem, generalni direktor za notranje zadeve pa je prepričan, da bo povečanje števila revizij skupaj z več in boljšimi informacijami za upravičence pripomoglo k zmanjšanju stopenj napak v bližnji prihodnosti.

Generalni direktor za podjetništvo in industrijo je razširil svoj pridržek v zvezi z zanesljivostjo finančnega poročanja Evropske vesoljske agencije. V letu 2011 je bila strategija Komisije za spremljanje in nadzor Evropske vesoljske agencije še dodatno okrepljena: Komisija bo še naprej revidirala finančna poročila, ki jih predloži Evropska vesoljska agencija, ter bo agencijo spodbujala in podpirala pri izvajanju njenega akcijskega načrta, pripravljenega za obravnavo priporočil zunanjega revizijskega odbora Evropske vesoljske agencije in za izboljšanje kakovosti finančnega poročanja Komisiji. Glede na ukrepe, ki se trenutno izvajajo, Komisija pričakuje, da bodo težave kmalu odpravljene, kar bo omogočilo zmanjšanje obsega in končni umik tega pridržka. Poleg tega je sodelovanje zunanjih strokovnjakov pripomoglo k zagotavljanju zanesljivosti zneska osnovnih sredstev, vključenih v bilanco stanja EU v letu 2011.

Komisija je zadovoljna z delom, ki so ga vse njene službe opravile za obravnavo vprašanja spoštovanja pravic intelektualne lastnine, pri čemer jih spodbuja, naj sprejmejo ustrezne ukrepe, da bo ta pridržek leta 2012 mogoče umakniti. Komisija pozdravlja smernice¹⁵ o upravljanju pravic intelektualne lastnine v Komisiji.

Komisija je zadovoljna z nizko stopnjo preostalih napak ob koncu trajanja 6. OP za raziskave ter je seznanjena s pričakovanji in omejitvami, napovedanimi za revizijsko strategijo za 7. OP.

Komisija je seznanjena s pridržkom za program vseživljenjskega učenja, ki ga upravlja Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo, ki je bil izražen kljub prizadevanjem za boljše obveščanje upravičencev o zahtevah. Izvajalsko agencijo poziva, naj okrepi svoja prizadevanja.

Komisija priznava, da razvoj in upravljanje obsežnih informacijskih sistemov, kot je projekt SIS II, prinašata posebne izzive. Vzpostavila je močne mehanizme upravljanja ter bo še naprej dajala največjo prednostno obravnavo ohranjanju učinkovitega upravljanja in tesnega sodelovanja z zainteresiranimi stranmi, kar zadeva SIS II.

4. MEDSEKTORSKA VPRAŠANJA IN REŠITVE

4.1. Dodana vrednost proračuna EU

Poročanje o dosežkih Komisije pri upravljanju ni omejeno na le poročanje o skladnosti s finančnimi predpisi in o stopnjah napak. Pomembna dejavnika, ki ju je treba prikazati, sta

¹⁵ „Praktične smernice za osebje Evropske komisije pri ravnanju z deli, zaščitenimi s pravicami intelektualne lastnine, avtorskimi pravicami in pravicami blagovne znamke“, november 2010.

kakovost porabe in dodana vrednost proračuna EU. Odredbodajalci na podlagi prenosa v svojih letnih poročilih o delu pojasnijo, kako so uporabili dodeljene finančne in človeške vire pri doseganju ciljev, ki jih je določil Kolegij, s čimer ponazarjajo, kako so politike ustvarile dodano vrednost za družbo EU. Stalna navodila za pripravo letnih poročil o delu zahtevajo, da se tovrstnemu poročanju nameni več pozornosti.

Februarja 2012 je Komisija na podlagi člena 318 PDEU¹⁶ prvič poročala **o oceni financ EU glede na dosežene rezultate**. S tem poročilom želi zagotoviti pregled ciljev programov EU ter njihovih vplivov in doseženih rezultatov, odvisno od stopnje, ki so jo programi dosegli v času ocenjevanja. Vsako leto je zajeto omejeno število programov, za katere so na voljo zadevne ocene, tako da lahko to poročilo srednjeročno zajame širok razpon finančnih programov v okviru različnih načinov upravljanja. Poročilo zajema dve glavni področji, na katerih EU zagotavlja neposredno financiranje: izobraževanje in kultura ter raziskave.

Poleg tega si je služba za notranjo revizijo močno prizadevala za opredelitev okvira uspešnosti revizije in razvoj notranjega programa usposabljanja za revizorje v zvezi s to zadevo.

Komisija poziva Generalni sekretariat, naj preuči možnosti za bolj vključujoče letno ocenjevalno poročilo na podlagi člena 318 PDEU, ki bi zajemalo celoten razpon dejavnosti, ki se financirajo iz proračuna, vključno z ustreznimi navedbami v zvezi s priporočili za razrešnico, pri čemer bi se močno opiralo na razpoložljive informacije o uspešnosti, kot so ocenjevalna poročila, letna poročila o delu in izjave o dejavnosti k predlogu proračuna.

4.2. Pregledno poročanje o prekinitvah in ustavitvah plačil, finančnih popravkih ter izterjavah v okviru deljenega upravljanja¹⁷

4.2.1. Obveščanje o prekinitvah in ustavitvah plačil s strani Komisije

Komisija je v skladu z zavezo, da bo okrepila nadzorno vlogo pri strukturnih ukrepih, ki jo je v delovnem načrtu za leto 2008 dala organu, pristojnemu za razrešnico, svoje službe spodbujala, naj prekinejo postopke plačil in predlagajo postopke ustavitve takoj, ko so za to izpolnjeni pravni pogoji. Pri deljenem upravljanju **Komisija prekine ali ustavi** postopke plačil takoj, ko se pojavijo dokazi, ki kažejo na pomembno pomanjkljivost v upravljavskih in kontrolnih sistemih držav članic.

Službe, ki opravljajo transakcije v okviru deljenega upravljanja, so v svojih letnih poročilih o delu navedle vse odločitve v zvezi s prekinitvami oz. ustavitvami plačil. Te informacije vključujejo zadevne operativne programe, zadevno državo članico, vrsto pomanjkljivosti, glavne razloge za posamezno odločitev in vpliv odločitve na proračun. Te informacije predstavljajo pomembno razsežnost razumnega zagotovila in odgovornosti.

Po uvedbi novega instrumenta za prekinitvev plačil za programsko obdobje 2007–2013 so se generalni direktorji, ki delujejo v okviru deljenega upravljanja, leta 2011 uradno odločili **prekiniti plačilne roke za 91 programov** v skupni vrednosti 2 634 milijonov EUR. Kolegij je sprejel tudi štiri¹⁸ odločitve o **ustavitvi plačil** za programe za obdobje 2007–2013. Plačila se ne bodo nadaljevala, dokler odredbodajalci na podlagi nadaljnjega prenosa ne dobijo jasnih revizijskih dokazov, da so bili razlogi za prekinitvev oziroma ustavitvev na terenu odpravljeni, da

¹⁶ COM(2012) 40 final.

¹⁷ Podatki iz tega odstavka so začasni, saj Računsko sodišče še ni revidiralo začasnih izkazov za leto 2011.

¹⁸ Ena odločitev o ustavitvi glede programa Evropskega sklada za regionalni razvoj za Kalabrijo (Italija) ter tri odločitve o ustavitvi glede Evropskega socialnega sklada za Balearske otoke (Španija), Kalabrijo (Italija) in Paco (Francija).

so bili izvedeni potrebni finančni popravki ter da ni več tveganj za prihodnje odhodke, ki jih je treba potrditi Komisiji.

Komisija potrjuje, da morajo odredbodajalci na podlagi prenosa sistematično prekinjati postopke plačil in kolegiju predlagati, naj se postopki ustavijo takoj, ko so izpolnjeni veljavni pogoji, pri čemer ustavitev traja, dokler zadevni nacionalni organi ne izvedejo potrebnih korektivnih ukrepov.

4.2.2. *Finančni popravki, ki jih je Komisija naložila državam članicam*

Drugi sporočeni **finančni popravki** so bili tisti, ki jih je **Komisija naložila državam članicam**. Generalni direktorat za regionalno politiko je sporočil, da so v obdobju 2000–2011 skupni finančni popravki na podlagi revizij EU znašali 7,13 milijarde EUR. Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje je poročal o 1,8 milijarde EUR, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja pa je poročal o 7,7 milijarde EUR.

Pojasnila k letnim računovodskim izkazom Evropske unije vsebujejo podrobnejše podatke o finančnih popravkih, o katerih odloča Komisija in se izvedejo med letom, ter o izterjavah.

4.2.3. *Obvestila držav članic o finančnih popravkih in izterjavah*

Popravek neupravičeno izplačanih zneskov je pomemben vidik dobrega finančnega poslovanja. V letu 2011 so se nadaljevala prizadevanja za uvedbo finančnih popravkov, kadar je bilo potrebno, za izboljšanje kakovosti podatkov držav članic o finančnih popravkih in izterjavah ter za spodbujanje uporabe najboljših praks, da bi se izboljšali mehanizmi izterjave na ravni držav članic in EU.

V zvezi z deljenim upravljanjem letna poročila o delu predstavljajo vir podrobnih podatkov o finančnih popravkih, ki so jih izvedle in Komisiji sporočile države članice, obenem pa predstavljajo tudi oceno nacionalnih kontrolnih sistemov. Na področju kohezijske politike izvajajo države članice finančne popravke na podlagi lastnih revizij in revizij EU. O teh poročajo z enoletnim zamikom do 31. marca, kar pomeni, da so v letu 2011 poročale o popravkih za leto 2010. Kljub temu so odredbodajalci na podlagi nadaljnjega prenosa sporočili najnovejše številčne podatke, ki so bili znani ob podpisu letnih poročil o delu.

V zvezi z regionalno politiko so države članice poročale, da so do konca leta 2010 izvedle skupne finančne popravke v višini 5,1 milijarde EUR za programe iz obdobja 2000–2006. Te finančne popravke so izvedle na podlagi umikov (okoli 4 milijarde EUR oziroma 78 % celotnega zneska izterjav) ali izterjav od posameznih upravičencev (okoli 1,1 milijarde EUR oziroma 22 %).

Za programe Evropskega sklada za regionalni razvoj/Kohezijskega sklada za obdobje 2007–2013 so države članice za leto 2010 sporočile finančne popravke v višini 212 milijonov EUR (156 milijonov EUR v obliki umikov, 31 milijonov EUR v obliki izterjav in 25 milijonov EUR v obliki še neizvršenih izterjav). Za leto 2011 so (na datum podpisa letnega poročila o delu) sporočile popravke v skupni višini 342 milijonov EUR za programe Evropskega sklada za regionalni razvoj/Kohezijskega sklada.

Za programe Evropskega socialnega sklada za obdobje 2007–2013 so države članice za leto 2010 sporočile finančne popravke v višini 52 milijonov EUR (33 milijonov EUR v obliki umikov, 4 milijone EUR v obliki izterjav in 15 milijonov EUR v obliki še neizvršenih izterjav.)

4.3. *Uporaba predhodnega financiranja*

Komisija ugotavlja, da začasni letni računovodski izkazi za leto 2011 kažejo rahlo zmanjšanje zneska predhodnega financiranja. Ta znesek je sestavljen iz treh glavnih elementov:

- tradicionalnega predhodnega financiranja v različnih programih za zagotovitev potrebnih tekočih sredstev za upravičence, da ti lahko zaženejo svoje programe in ukrepe. Za porabo v okviru večletnih programov so značilni višji zneski predhodnega financiranja v prvih letih programskega obdobja. Ker se v obdobju 2010/2011 več takim programom povečuje zagon, se pomen deleža predhodnega financiranja v primerjavi s končnimi plačili manjša;
- finančnih instrumentov, ki se vse bolj uporabljajo kot dopolnilno sredstvo financiranja v okviru strukturnih skladov in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Ti instrumenti po svoji naravi pomenijo velik delež vnaprejšnjih plačil in so zato vključeni v predhodno financiranje. Komisija krepi spremljanje na tem področju, kot je razloženo v nadaljevanju v oddelku 4.4;
- predhodnega financiranja, plačanega državam članicam v okviru deljenega upravljanja in dopolnjenega z dodatnim predhodnim financiranjem kot delom svežnja ukrepov, sprejetega za boj proti učinkom gospodarske krize. Izvajanje tovrstnega predhodnega financiranja se prav tako pozorno spremlja.

Medtem ko je predhodno financiranje v različnih programih nujno, da se upravičencem omogoči zagon projektov, pa je treba zaščititi finančne interese EU, pri čemer je treba upoštevati tudi operativne omejitve in omejitve glede stroškovne učinkovitosti. Komisija je predlagala spremembe¹⁹ Finančne uredbe, da se izboljša nadaljnje spremljanje predhodnega financiranja.

4.4. **Finančni instrumenti**

Finančni instrumenti imajo multiplikacijski učinek: omogočajo pridobivanje dodatnih sredstev iz nacionalnih ali regionalnih proračunov, javnih ali zasebnih bank in drugih vlagateljev, tako da je skupni znesek, ki je na voljo za naložbe, večji. Ta multiplikacijski učinek se razlikuje glede na vrsto finančnega instrumenta, vendar je zgodnje ocenjevanje pokazalo, da lahko vsak euro, vložen v finančni instrument, ustvari finančni vzvod med 3,4 in 7,5 EUR dodatnih sredstev.

Večja uporaba finančnih instrumentov pomeni nov izziv z vidika notranjih kontrol in odgovornosti. Komisija spremlja take instrumente in v skladu s členom 49 Medinstitucionalnega sporazuma²⁰ poroča o instrumentih, ki se izvajajo v okviru posrednega centraliziranega upravljanja, ter o skupnih pobudah z Evropsko investicijsko banko in Evropskim investicijskim skladom v okviru regionalne politike.

Generalni direktorati, ki uporabljajo **finančne instrumente**, politiko in vidike v zvezi z upravljanjem zajamejo v delih 1 in 2 letnih poročil o delu, v delu 3 pa navedejo spremljanje teh instrumentov.

Službe Komisije so pripravile poseben delovni dokument²¹, v katerem je opisano stanje v zvezi z uporabo finančnih instrumentov za strukturne sklade v državah članicah ob koncu

¹⁹ Predlagani člen 87(4) revidirane Finančne uredbe.

²⁰ Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju (2006/C 139/01).

²¹ SWD(2012) 36 final.

leta 2010. Poleg tega je bila spremenjena veljavna pravna podlaga²², da bi poročanje o finančnih vprašanjih in vprašanjih izvajanja postalo reden, standardiziran in obvezen postopek v okviru letnega poročanja o izvajanju programov. To bo znatno izboljšalo informacije, ki jih bo Komisija imela na voljo od sredine leta 2012. Na osnovi tega bo Komisija do oktobra 2012 predložila prvo poročilo o finančnih instrumentih.

Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve je v svoje letno poročilo o delu vključil preglednico vseh finančnih instrumentov, za katere je bil določen kot generalni direktorat, pristojen za politiko ali izvajanje, pa tudi informacije o ureditvah spremljanja in kontrol ter odgovornosti vseh udeleženi partnerjev, skupaj z opisom zahtev za poročanje in verig odgovornosti.

Generalni direktor za kmetijstvo in razvoj podeželja je spremenil veljavno pravno podlago, tako da je izboljšal potrebne pogoje za vzpostavitev nekaterih finančnih instrumentov ter za izboljšanje njihovega izvajanja in uporabe sredstev, ki se vrnejo v instrumente²³.

Komisija je začela postopek ocenjevanja, da bi do konca leta 2012 zagotovila analizo po državah članicah in splošno oceno uporabe finančnih instrumentov.

Komisija prav tako izvaja tematsko revizijo izvajanja vzorca finančnih instrumentov, da bi ocenila zagotovilo, ki ga je mogoče dati za izvajanje teh instrumentov, vse do ravni posameznih prejemnikov.

Komisija daje vsem službam navodila, naj v svojih letnih poročilih o delu poročajo o dejavnostih v zvezi s finančnimi instrumenti. Prav tako službam, odgovornim za strukturne sklade in Sklad za razvoj podeželja, naroča, naj v svojih letnih poročilih o delu za leto 2012 poročajo o rezultatih ocenjevanja in revizije, opravljene na tem področju.

Druge institucije poziva, naj se pozitivno odzovejo na njen predlog za naslednje programsko obdobje, s katerim predlaga nadaljnjo krepitev mehanizmov spremljanja finančnih instrumentov.

4.5. Pot naprej: stroški in koristi kontrol in sistemi notranje kontrole, sorazmerni s tveganjem

Komisija ni odgovorna le za ustrezno porabo sredstev, ki jo zagotavlja prek strogega nadzora in učinkovitega merjenja uspešnosti, temveč tudi za to, da se z ukrepi odzove na potrebo po poenostavitvi svojih programov porabe, da bi se zmanjšali upravno breme in stroški za upravičence ter vse udeležene akterje, kar je v skladu s programom Komisije za pametno pravno ureditev²⁴. Čeprav je bil s sedanjimi programi dosežen napredek²⁵, je Komisija za prihodnost predlagala še bolj ambiciozne poenostavitve.

Za dobro finančno poslovanje so potrebne **uspešne, učinkovite in gospodarne kontrole**. Kontrolne strategije morajo biti namenjene kontroli bolj tveganih področij: take ciljno usmerjene kontrole dajejo razumno zagotovilo evropskim davkoplačevalcem, hkrati pa upravičencem omogočajo, da se še bolj osredotočijo na doseganje ciljev politik.

²² Uredba št. 1083/2006 o splošnih pravilih za strukturne sklade.

²³ Izvedbena uredba št. 679/2011 z dne 14. julija 2011 o spremembi Uredbe št. 1974/2006 o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja (EKSRP).

²⁴ COM(2010) 543.

²⁵ Na primer v sedmem okvirnem programu za raziskave, pri katerem so bili leta 2011 uvedeni ukrepi za poenostavitev, čas odobritve pa se je skrajšal za skoraj 30 dni.

4.5.1. Revizija Finančne uredbe

Finančna uredba vsebuje splošna finančna pravila in načela, ki veljajo za vsa področja politik. Komisija je postopek za revizijo Finančne uredbe začela maja 2010²⁶. Predlog poudarja potrebo po uskladitvi kontrolnih sistemov z opredeljenimi tveganji in stroškovno učinkovitostjo kontrol. Določa jasen splošen izvedbeni okvir, ki zajema vse načine upravljanja (vključno s skupnim okvirom za deljeno upravljanje), ter ustvarja posebna pravila za inovativne finančne instrumente in nagrade. Na področju donacij, ki ga neposredno upravlja Komisija, predlog izrecno spodbuja uporabo poenostavljenih metod za „izračun“ upravičenih stroškov (na primer pavšalnih zneskov, pavšalnega financiranja in standardnih stroškov na enoto), omogoča sprejetje stroškov, prijavljenih v skladu z „običajno računovodsko prakso“ upravičenca, in uvaja preprostejše postopke za majhne zneske donacij.

Sedanji osnutek revidirane Finančne uredbe bo vključeval določbe, ki bodo od služb zahtevale, da zagotovijo informacije o vzpostavljenem sistemu notranje kontrole, oceno stroškov in koristi kontrole, ki izhajajo iz takega sistema, ter oceno pričakovane stopnje tveganja napake pri predložitvi novih ali spremenjenih predlogov odhodkov zakonodajnemu organu. Poleg tega bo revidirana Uredba od odredbodajalcev na podlagi prenosa zahtevala upoštevanje stroškovne učinkovitosti pri vzpostavitvi sistemov notranje kontrole ter splošno oceno stroškov in koristi kontrol v letnem poročilu o delu.

V pričakovanju teh zahtev so generalni direktorati junija 2011 v zakonodajne predloge za programe za porabo po letu 2013 vključili oceno stroškov in koristi kontrol, ki izhajajo iz kontrolnih sistemov, ter oceno pričakovane ravni tveganja neskladnosti z veljavnimi pravili.

Glede na osrednjo vlogo Finančne uredbe kot referenčnega dokumenta za sektorsko zakonodajo Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj dogovor dosežeta še pred poletnimi počitnicami.

4.5.2. Program poenostavitve za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020

Širše možnosti v okviru revidirane Finančne uredbe so Komisiji omogočile, da predstavi predloge za bolj ambiciozne ukrepe za poenostavitev, prilagojene upravičencem in drugim zainteresiranim stranem, da se zagotovijo pogoji za jasno, lahko razumljivo in preprosto izplačevanje sredstev EU. Komisija je pripravila številne predloge za bolj sorazmerne in stroškovno učinkovitejše kontrole. Na področju skupne kmetijske politike bi na primer predlagana *shema za male kmete* zmanjšala upravno breme za številne kmete, ne da bi se povečalo finančno tveganje za EU. Drug primer je možnost, da upravičenci do sredstev za raziskave uporabijo svojo običajno računovodsko prakso za pripravo zahtevkov za povračilo stroškov.

Komisija je za zagotovitev, da poenostavitev ne bi prinesla večjega tveganja napak, upoštevala potrebo po predložitvi uravnoteženih ukrepov, ki upoštevajo stroške in koristi kontrole, ter na pričakovano raven neizpolnjevanja regulativnih zahtev, kakor je Sodišče predlagalo v Mnenju št. 1/2010. Komisija je obravnavala zlasti naslednje izzive, ki jih je opredelilo Sodišče: izboljšanje zasnove shem financiranja, da se okrepijo mehanizmi upravljavski in kontrolni sistemi; poenostavitev shem finančne pomoči, pri čemer se še vedno dosegajo politični cilji; ter ustrezna primerjalna merila za ocenjevanje obvladovanja tveganja, pri katerih se upoštevajo stroški in koristi kontrole.

Ti elementi poenostavitve bi Komisiji omogočili boljšo uskladitev kontrolnih sistemov z opredeljenimi tveganji in bi zmanjšali verjetnost napak.

²⁶

COM(2010) 815 final.

4.6. Strategija Komisije za boj proti goljufijam

Po sprejetju nove strategije Komisije za boj proti goljufijam²⁷ je bil pripravljen notranji akcijski načrt²⁸. Ta bo od vseh generalnih direktoratsv zahteval pripravo strategije za boj proti goljufijam na lokalni ravni do leta 2013. Ukrepi na tem področju (kot so na primer analiza posebnega tveganja upravičencev, pozorno spremljanje izbranih projektov ali pogodb ali drugi ukrepi za zmanjševanje tveganj goljufij) so že navedeni v nekaterih letnih poročilih o delu, skupaj s posebnimi rezultati ukrepov za boj proti goljufijam, sprejetih v letu poročanja, in drugimi elementi zagotovila, ki jih je mogoče izpeljati iz njih. To bo še dodatno posplošeno v letnih poročilih o delu za leti 2012 in 2013.

Komisija daje navodila službam, naj v svoja letna poročila o delu vključijo informacije o preprečevanju goljufij kot del ocene svojih sistemov notranje kontrole, ki odražajo izvajanje sektorske strategije in opisujejo ukrepe za zmanjšanje tveganj goljufij.

²⁷ COM(2011) 376 final.

²⁸ SEC(2011) 787 final.