



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, XXX
[...] (2011) XXX osnutek

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

Zbirno poročilo o dosežkih Komisije pri upravljanju v letu 2010

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN RAČUNSKEMU SODIŠČU

Zbirno poročilo o dosežkih Komisije pri upravljanju v letu 2010

1. UVOD

V skladu s členom 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) **Evropska komisija izvaja proračun na lastno odgovornost** in v mejah odobrenih sredstev, ob upoštevanju načel dobrega finančnega poslovanja. S sprejetjem tega zbirnega poročila Komisija prevzema splošno politično odgovornost za upravljalne ukrepe svojih generalnih direktorjev in vodij služb, pri čemer se opira na zagotovila in pridržke, ki so jih ti izrazili v letnih poročilih o delu (v nadaljnjem besedilu: LPD). V zbirnem poročilu je Komisija obenem opredelila ključna vprašanja upravljanja, ki jih je treba obravnavati prednostno, ter ukrepe, ki jih je treba sprejeti za rešitev ugotovljenih pomanjkljivosti.

Leta 2009 je **Sodišče** že tretje leto zapored konsolidiranemu zaključnemu računu namenilo **pozitivno mnenje brez pridržka**. Nadaljeval se je **pozitiven trend zmanjševanja skupne stopnje napak**. Sodišče je prvič ocenilo, da je bila najverjetnejša stopnja napake v celotnem proračunu med 2 % in 5 %. Tudi ocena¹, ki jo je Sodišče podalo glede kakovosti LPD, se je izboljšala.

Poročilo o dosežkih Komisije pri upravljanju ni zgolj za poročilo o stopnjah napak. Zaradi trenutnih gospodarskih razmer sta za državljane še posebej pomembni dodana vrednost in učinkovita poraba. Odredbodajalci na podlagi prenosa v svojih LPD v delu I predstavljajo, kako so s pomočjo finančnih in človeških virov ter v skladu z načeli dobrega finančnega upravljanja dosegli politične cilje, ki jih je določil Kolegij; tako obenem ponazarjajo, kako politični ukrepi ustvarjajo dodano vrednost za družbo EU.

Pri zaključevanju svojih predlogov za naslednji večletni finančni okvir bo Komisija predlagala izboljšave, zlasti pri deljenem upravljanju, kjer države članice izvajajo okoli 80% proračuna. S Pogodbo o delovanju Evropske unije se je povečala odgovornost držav članic, ki morajo s Komisijo sodelovati pri izvajanju proračuna, še zlasti pa so poudarjene njihove obveznosti nadzora in revizije².

2. KREPITEV PODLAGE ZA ZANESLJIVO UPRAVLJANJE

Kolegij operativno izvrševanje poverja generalnim direktorjem in vodjem služb, ki so kot „odredbodajalci na podlagi prenosa“ odgovorni za dobro finančno upravljanje sredstev ter zagotavljanje ustreznih in učinkovitih nadzornih sistemov v svojih službah. Generalni direktorji in vodje služb o uspešnem izvajanju svojih nalog poročajo v LPD³, v katerih je tudi podpisana deklaracija o zanesljivosti, ki se nanaša na zakonitost in pravilnost finančnih transakcij. Pri zanesljivosti gre za objektivno preiskavo dokazov za namene neodvisne ocene o učinkovitosti upravljanja tveganj ter postopkov nadzora in upravljanja. Takšno preiskavo izvaja vodstvo, ki redno spremlja delovanje notranjih nadzornih sistemov, ter notranji in

¹ UL C 303 z dne 9. 11. 2010, oddelki 1.27–1.31.

² Člen 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

³ Člen 60 Finančne uredbe.

zunanji revizorji. Rezultati se poročajo v vsakem LPD, ki je za generalne direktorje glavni instrument, prek katerega izkazujejo svojo odgovornost Kolegiju.

2.1. Učinek notranjih reorganizacij na zanesljivost

Leta 2010 je prišlo do številnih pomembnih sprememb in reorganizacij. S pogodbo o delovanju Evropske unije, ki je začela veljati 1. decembra 2009, je bila uvedena funkcija⁴ visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednika Komisije, v njej pa je tudi navedeno, da bo visokemu predstavniku pomagala **Evropska služba za zunanje delovanje**. Priprave na ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje so potekale skozi vse leto 2010, naposled pa je bila ustanovljena 1. januarja 2011. Spremenjene so bile nekatere določbe Finančne uredbe⁵. Komisija je še naprej odgovorna za izvajanje proračuna, pri čemer operativna sredstva upravljajo tudi vodje delegacij, ki so odredbodajalci Komisije na podlagi nadaljnega prenosa pooblastil.

Po ustanovitvi novega Kolegija in **razdelitvi portfeljev** so bili **številni generalni direktorati prestrukturirani**⁶. To je vključevalo ustanovitev novih generalnih direktorats za pravosodje, notranje zadeve, podnebne ukrepe, energijo ter mobilnost in promet, ter prenos številnih direktorats med posameznimi generalnimi direktorati. V skladu s politiko Komisije, da od proračunskih organov ne zahteva novih delovnih mest, sta bila ustanovljena Direktorat za skupne vire in Skupna služba za notranjo revizijo, ki omogočata združevanje strokovnega znanja in ustvarjanje ekonomij obsega.

Komisija je te spremembe uvedla brez težav. Osrednje službe so k temu prispevale s posodobitvijo okrožnic⁷ o pripravi LPD v takšnih okoliščinah. Novi generalni direktorji so od svojih predhodnikov prejeli primopredajne zapisnike. Služba za notranjo revizijo je pregledala različne vidike teh organizacij in tako prispevala k boljšemu upravljanju in vodenju.

2.2. Dialog med generalnimi direktorji in Kolegijem

V vsakem⁸ LPD je izrecno potrjeno, da so bili odgovorni komisarji obveščeni o glavnih vidikih LPD, vključno z vsemi predvidenimi pridržki, pred končnim podpisom deklaracije o zanesljivosti.

⁴ Sklep o ustanovitvi Evropske službe za zunanje delovanje je bil predložen Svetu 22. aprila. Vanj so bile vključene spremembe Finančne uredbe in Kadrovske predpisev ter sprejetje spremenjenega proračuna.

⁵ Uredba (ES) št. 1081/2010 z dne 24. novembra 2010.

⁶ Novoizvoljeni predsednik je svojo odločitev o portfeljih najavil dne 27. novembra 2009.

⁷ Okrožnica SEC(2002) 657 je bila zamenjana s SEC(2010) 1333, oddelkom 3, „Zamenjava generalnih direktorjev/vodij služb/odredbodajalcev na podlagi prenosa in prenosa/razdelitev dejavnosti med službami.“

⁸ Generalni direktorji za človeške vire in varnost ter Direktor Evropskega urada za izbor osebja tega sicer niso navedli v svojih LPD, so pa to potrdili v obvestilu osrednjim službam.

LPD so najpomembnejši, prek katerega odredbodajalci na podlagi prenosa izkazujejo svojo odgovornost Kolegiju in so obenem vir dokazov za deklaracije o zanesljivosti. Komisija je generalnemu sekretariatu in generalnemu direktoratu za proračun naročila, naj še naprej usmerjata generalne direktorate in službe s pomočjo redne revizije stalnih navodil, z izdajanjem smernic, ukrepi usposabljanja in sestanki za medsebojne preglede. Vsi generalni direktorji in vodje služb so pozvani, naj aktivno podprejo vse ukrepe, ki jih osrednje službe spodbujajo za večjo kakovost instrumentov za poročanje.

2.3. Notranja revizija

Odbor za spremljanje poteka revizij je svoje delo usmeril na glavna tveganja, ugotovljena z revizijskimi pravili, pri čemer je poskrbel za boljši pretok informacij do Kolegija o zadevah v zvezi z revizijo, vključno z vprašanji skupne razsežnosti in kvalitativnimi informacijami o tem, kako akcijski načrti prispevajo k boljšemu splošnemu nadzornemu okolju. Odbor za spremljanje poteka revizij je v svojem letnem poročilu in informativnih dokumentih obvestil Kolegij o napredku pri izvajanju nerešenih revizijskih priporočil, ki veljajo za „nujna“ ali „zelo pomembna“, kot zahteva zbirno poročilo iz leta 2009. Leta 2010 ni ostalo nerešeno nobeno „nujno“ priporočilo, 26 „zelo pomembnih“ priporočil pa je ostalo odprtih dlje kot šest mesecev po roku. Sprejetih je bilo 97 „zelo pomembnih“ priporočil, a ostajajo odprta manj kot šest mesecev.

Na podlagi informacij, ki jih je zagotovil Odbor za spremljanje poteka revizij, je Komisija upoštevala napredek pri izvajanju revizijskih priporočil, službam pa je naročila, naj nadaljujejo s tem delom. Generalni direktorji in vodje služb morajo zagotoviti, da se odprta priporočila ustrezno upoštevajo.

Marca 2011 je Služba Komisije za notranjo revizijo predložila Letno poročilo o notranji reviziji za leto 2010, kot določa člen 86(3) Finančne uredbe.

Maja 2011 je Služba Komisije za notranjo revizijo izdala svoje prvo skupno mnenje. Mnenje temelji na delu, ki so ga med letoma 2008 in 2010 opravili oddelki za notranjo revizijo in Služba za notranjo revizijo v okviru usklajenega strateškega načrta za revizijo. Mnenje je osredotočeno na finančno upravljanje. Notranji revizor Komisije meni, da je Komisija leta 2010 uvedla postopke upravljanja, obvladovanja tveganj in notranjega nadzora, ki so dovolj ustrezni, da dajejo zadostno zagotovilo o izpolnjevanju finančnih ciljev, z izjemo tistih področij finančnega upravljanja, glede katerih so generalni direktorji v svojih deklaracijah o zanesljivosti izrazili pridržke in glede katerih so bile izražene pripombe o obvladovanju tveganj v zvezi z napakami pri povezanih transakcijah. Mnenje se ne nanaša na program sistema za globalno satelitsko navigacijo (GNSS), čigar revizija do konca leta 2010 ni bila zaključena. Zlasti pa se upošteva, da so bili pri obvladovanju tveganj sprejeti načrti, s katerimi je po mnenju Službe za notranjo revizijo mogoče ustrezno reševati preostala tveganja, ki so jih v zadnjih treh letih ugotovili revizorji, in uveljavljati izražena priporočila, obenem pa se izvajanje teh načrtov spremlja prek poročil s strani vodstva in z naknadnimi revizijami.

Komisija je upoštevala ta poročila, ki obenem Kolegiju zagotavljajo, da upravljanje in notranji nadzor v službah Komisije potekata uspešno, prav tako pa zagotavljajo, da je Komisija sposobna doseči svoje cilje.

2.4. Nadaljnje izboljševanje jasnosti in skladnosti LPD

Letna poročila o delu so za Evropsko računsko sodišče in organ za razrešnice pomemben vir dokazov. Kakovost teh poročil se je po mnenju Sodišča v zadnjih letih izboljšala. V letnem poročilu za leto 2009 je Evropsko računsko sodišče vsem LPD iz Generalnih direktoriatov in služb Komisije podalo oceni A in B⁹.

Stalna navodila za LPD so bila nadalje usklajena, da se zagotovita boljša kakovost predstavljenih dokazov v podporo deklaracijam o zanesljivosti in boljša berljivost poročil. Osrednje službe so se ponovno zgodaj vključevale v postopek priprave letnih poročil o delu, z generalnimi direktorati in službami so razpravljale o ključnih vprašanjih in jim po potrebi dajale smernice za boljše kakovost končnih besedil. Medsebojni pregledi (in predhodni pregledi pred medsebojnimi) so se ponovno izkazali za učinkovito platformo, kjer lahko različne službe na kolegialen način izmenjajo mnenja o tem, kako v svojih LPD obravnavajo nekatera povezana vprašanja, kako zagotavljajo usklajen pristop in kako rešujejo ugotovljene pomanjkljivosti.

V postopku medsebojnega pregleda so bili ugotovljeni številni vidiki za izboljšanje predstavitev, zlasti splošne utemeljitve v podporo deklaracijam o zanesljivosti in opisa prispevkov posameznih elementov. Med njimi so: a) navedba razlogov, kadar je na voljo zgolj nadzorni vzorec, izbran na podlagi tveganja; b) opis uporabljene metodologije vzorčenja in c) matematične metode za ekstrapolacijo rezultatov z revizijskega vzorca na celotno populacijo.

Komisija je zavezana k stalnemu izboljševanju berljivosti in primerljivosti LPD.
--

3. ZAGOTOVILA O ZANESLJIVOSTI, PRIDOBLENA NA PODLAGI LETNIH POROČIL O DELU, IN PRIDRŽKI, KI SO JIH IZRAZILI GENERALNI DIREKTORJI

Po pregledu LPD in zlasti deklaracij, ki so jih podpisali vsi generalni direktorji, Komisija ugotavlja, da **so vsi dali razumna zagotovila** glede porabe sredstev v skladu z njihovim namenom, da so bila upoštevana načela dobrega finančnega upravljanja in da uporabljeni nadzorni postopki dajejo potrebna zagotovila v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo zadevnih transakcij. Nekateri generalni direktorji so v svojih LPD razkrili preostale pomanjkljivosti in izrazili pridržke, **kar sicer ne vpliva na splošno raven danih zagotovil**.

Dvanajst generalnih direktorjev in en direktor izvršne agencije so v svojih LPD za leto 2010 izdali skupno **sedemnajst pridržkov**. Med temi je bilo petnajst od enaindvajsetih¹⁰ pridržkov, izraženih že v letu 2009, v zvezi s katerimi so ob koncu leta 2010 še potekali ukrepi, dva pridržka pa sta bila nova.

Največ skrbi se pojavlja v zvezi z **zapletenimi pravili o upravičenosti upravičencev do finančne pomoči** (to vprašanje namreč vpliva na sredstva, ki se upravljajo neposredno in na centraliziran način) in z uporabo **pravil o javnih naročilih** (ki je pri kohezijski politiki pogost

⁹ Ocena A pomeni, da deklaracija Generalnega direktorja in LPD omogočata pošteno oceno finančnega upravljanja glede zakonitosti, ocena B pomeni, da deklaracija Generalnega direktorja in LPD omogočata delno pošteno oceno finančnega upravljanja glede zakonitosti, ocena C pa bi pomenila, da deklaracija Generalnega direktorja in LPD ne omogočata poštene ocene o finančnem upravljanju glede zakonitosti (UL C 303 z dne 9. 11. 2010, stran 88).

¹⁰ Ta številka vključuje prilagoditev, ki upošteva ustanovitev Generalnih direktoriatov za mobilnost in promet ter za energijo. Lani je pridržek, ki ga je podal Generalni direktorat za promet in energijo v zbirnem poročilu za leto 2009, štel kot eden.

vir napak). Vsi generalni direktorji in vodje služb so ugotovili glavne razloge za svoje pridržke ter opredelili ukrepe za obravnavo le-teh.

Potem ko so bili ocenjeni rezultati nadzora, je bilo odpravljenih šest pridržkov iz prejšnjih let. Za umik pridržka so bili odredbodajalci na podlagi prenosa naprošeni, naj predstavijo ukrepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti, ter dokaze, da so bili ti ukrepi učinkoviti, in da so bile pomanjkljivosti učinkovito obravnavane. V večini primerov to pomeni, da so imeli revizijske dokaze o zmanjšanju stopnje napak na dopustno stopnjo oziroma da so bili sistemi ustrezno okrepljeni ter da delujejo primerno.

3.1. Kmetijstvo in naravni viri

Ker je v primeru kmetijstva in naravnih virov stopnja napake narasla tik nad 2 %, je Sodišče v svojem letnem poročilu za leto 2009 ugotovilo, da je na to poglavje vplivala materialna napaka. Sodišče je ponovilo, da so potrebna nadaljnja prizadevanja za poenostavitev pravil in pogojev na področju razvoja podeželja.

V LPD za leto 2010 je generalni direktor za kmetijstvo in razvoj podeželja izrazil **en pridržek**. Ker je integriran upravni in nadzorni sistem pomemben za upravljanje in nadzor kmetijskih izdatkov in zaradi resnih **pomanjkljivosti takšnih sistemov v Bolgariji, Romuniji in na Portugalskem**, je bil izražen pridržek zaradi ohranitve ugleda, četudi finančni učinek pomanjkljivosti ni presegal praga pomembnosti. Ta generalni direktorat je umaknil **pridržek iz leta 2007 glede izdatkov za ukrepe za razvoj podeželja iz osi 2** (za izboljšanje okolja in podeželja). Leta 2010 se je na podlagi dela Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja, ki je proučil poročila držav članic o napakah v zvezi z ukrepi iz osi 2 in zagotovil podrobne smernice za taka poročila, bistveno izboljšala kakovost in zanesljivost nadzorne statistike držav članic in stopnja količinske opredelitve ugotovljenih in sporočenih napak. Zaradi teh izboljšav lahko generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja izračuna stopnjo preostalih napak bolj točno kot prejšnja leta, ko ni imel potrebnega zagotovila, da so države članice dovolj strogo zbrale svoje statistične podatke. Na podlagi števil, ki so jih sporočile države članice, ocenjena stopnja preostalih napak za leto 2010 znaša 1,84 % in je tako pod 2-odstotnim pragom pomembnosti, ki ga uporablja Računsko sodišče. Tudi celotna stopnja preostalih napak za razvoj podeželja je z 1,13 % (2,1 % leta 2009) pod pragom pomembnosti. Akcijski načrt, določen v pridržku iz prejšnjih let, je sedaj zaključen. Nadaljnje zmanjšanje napak je mogoče doseči samo z višjo stopnjo pregledov na kraju samem, kar pa ne bi bilo stroškovno učinkovito.

Lani je generalni direktor za pomorske zadeve in ribištvo izrazil pridržek glede različnih **operativnih programov in ukrepov v zvezi s Finančnim instrumentom za usmerjanje ribištva**. Pripravljen je bil akcijski načrt, ki je bil tudi uspešno izveden. Pridržek je bil zato umaknjen za vse izdatke razen enega programa v Nemčiji, pri katerem so se zdeli potrebni dodatni pregledi, ki se tudi izvajajo.

Rezultati dodatne študije o pravnem okviru in argumenti, ki so jih države članice podale o **pravilih o upravičenosti do plačil državam članicam za kompenzacijo dodatnih stroškov pri trženju nekaterih ribiških proizvodov iz najbolj oddaljenih regij**, so namreč pokazali, da je pridržek mogoče umakniti.

Generalni direktorat za **okolje je uspešno izvedel lani izdelan akcijski načrt, potem ko je podal pridržek o upravičenosti izdatkov**, priglašeni s strani upravičencev do finančne pomoči. Pridržek je bil zato umaknjen.

Generalni direktor za podnebne ukrepe je izrazil pridržek, ker je bil ugled Komisije prizadet zaradi **resnega kršenja varnosti v nacionalnih registrih sistema EU za trgovanje z emisijami**.

Komisija ponavlja, da morajo Bolgarija, Romunija in Portugalska ustrezno izvajati integriran administrativni in nadzorni sistem. Portugalske oblasti so pozvane, naj okrepijo svoj akcijski načrt. Pravočasni zaključek bolgarskega načrta se bo skrbno spremljal. Romunija je svoj akcijski načrt že zaključila in bo podvržena skrbnemu nadzoru, da se zagotovi pravilna uporaba novih elementov pri obravnavanju zahtevkov iz leta 2011.

3.2. Kohezija

Kohezijska politika se izvaja na podlagi deljenega upravljanja; ocenjena stopnja napake je bila tu mnogo let precej višja kot pri drugih področjih politik. Leta 2009 je Sodišče bistveno znižalo svojo oceno najverjetnejše napake. Ta izboljšava po mnenju Komisije¹¹ delno odraža učinkovitejše določbe glede nadzora v regulativnem okviru za kohezijo v obdobju 2007–2013 ter učinek Akcijskega načrta Komisije za leto 2008, ki ga je uveljavila z namenom, da bi okrepiła svoj nadzor. Vendar na razlike v odkritih stopnjah napake po letih 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 izdatke, zato se je povečalo tveganje za napake.

Komisija je zato v reviziji Finančne uredbe predlagala, naj nacionalni organi pripravijo letne deklaracije o upravljanju za vse programe v okviru deljenega upravljanja. To je najboljši način za verodostojno in zanesljivo zagotovilo, da se celotni proračun EU ustrezno uporablja in nadzoruje.

Kohezijska politika je kljub temu še vedno področje izdatkov, ki v deklaracijah o zanesljivosti za leto 2009 izkazuje najvišjo stopnjo napake, obenem pa je edino področje politike, kjer stopnja napake po ocenah Sodišča verjetno presega 5 %. Po mnenju Komisije je za zmanjšanje te stopnje napake treba okrepiti prizadevanja.

Generalni direktor za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje je izrazil dva pridržka: eden se navezuje na sisteme upravljanja in nadzora za opredeljene operativne programe v okviru ESS 2000–2006 (v Nemčiji, Franciji, Italiji in Španiji) ter druge sisteme v okviru ESS 2007–2013 (v Avstriji, Belgiji, Bolgariji, Nemčiji, na Irskem, v Italiji, na Slovaškem, v Španiji in Združenem kraljestvu). Prvi pridržek je ocenjen na 0,14 % vmesnih plačil za obdobje 2000–2006, drugi je ocenjen na 1,13% vmesnih plačil za obdobje 2007–2013. Oba pridržka sta bila izražena zaradi ohranitve ugleda, ker se pri ključnih vidikih sistemov upravljanja in nadzora pojavljajo velike pomanjkljivosti v opredeljenih operativnih programih.

Generalni direktor za regionalno politiko je izrazil dva pridržka: enega o sistemih upravljanja in nadzora za Evropski sklad za regionalni razvoj / Kohezijski sklad za obdobje 2000–2006 (v Bolgariji, Nemčiji, na Madžarskem, v Italiji, Latviji in na Nizozemskem ter v zvezi z devetimi programi INTERREG) ter enega v zvezi s sistemi upravljanja in nadzora za Evropski sklad za regionalni razvoj / Kohezijski sklad za obdobje 2007–2013 (v Bolgariji, na Češkem, v Nemčiji, Grčiji, Italiji, Latviji, Litvi, Romuniji, Španiji, Združenem kraljestvu ter v

¹¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, svetu in računskemu sodišču - „Učinek akcijskega načrta za krepitev nadzorne vloge Komisije v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov“; COM(2010)52, 18.2.2010.

zvezi s trinajstimi programi evropskega teritorialnega sodelovanja in šestimi programi za sodelovanje v instrumentu za predpristopno pomoč in čezmejno sodelovanje).

Ocenjena stopnja tveganja za operativne programe, kot je bila sporočena za kohezijsko politiko, se giblje med 0,8 % in 1,5 % plačil za leto 2010 za celotno kohezijo. Ocenjeno povprečje ne vpliva na velike temeljne razlike med državami članicami in, v nekaterih primerih, med operativnimi programi in regijami v eni sami državi članici. Čeprav se zdi, da je tveganje za nepravilnosti v številnih programih na večletni ravni obvladljivo, je lahko ocenjeno povprečje v številnih programih in državah članicah precej višje, kadar se izmeri na letni ravni. Komisija bo še naprej strogo izvajala nadzor in države članice pozvala, naj odpravijo ugotovljene pomanjkljivosti v svojih sistemih upravljanja in nadzora, prav tako bo uporabila prekinitev in ustavitve plačil ter finančne popravke, kjer koli bo to potrebno.

Komisija bo z usklajenimi preventivnimi in korektivnimi ukrepi usmerila svoja prizadevanja zlasti na te sisteme. Zneski tveganja se razlikujejo od stopnje tveganja, ki jo je za deklaracije o zanesljivosti izračunalo Evropsko računsko sodišče v svojem letnem poročilu. Razlika med zadostnim zagotovitvom s strani odredbodajalcev na podlagi prenosa in oceno nadzornih sistemov, ki jo poda Sodišče, izvira iz različnih dejavnikov. Med njimi so dejstvo, da Komisija na številnih področjih politik izvaja večletne nadzorne strategije; tako odredbodajalci na podlagi prenosa ustrezno ocenjujejo delovanje nadzornih sistemov, Sodišče pa mora izraziti letno mnenje. Znesek tveganja, kot ga v LPD sporočijo službe Komisije za strukturne ukrepe, upošteva različne blažilne in korektivne ukrepe, vzpostavljene z večletnimi sistemi upravljanja in nadzora (kar omogoča popravke nekaj let po tistem, ko država članica izplača sredstva upravičencem oziroma ko jih Komisija izplača državi članici), v analizo pa so zajete posebne okoliščine vsakega programa.

Stopnja napake v deklaracijah Sodišča o zanesljivosti bo zato najverjetneje višja, ker obsega napake, ki jih je mogoče popraviti v naslednjih letih, potem ko bodo ukrepali vsi akterji v verigi nadzora. Dodaten dejavnik, ki vpliva na razliko, je dejstvo, da je stopnja napake, ki jo vsako leto sporoči Sodišče, izračunana na podlagi napak, ki so v zadevnem letu ugotovljene na vzorcu programov, nato pa se ekstrapolira na vse izdatke v okviru kohezije. To je mogoče razložiti z dejstvom, da je večina programov in organov uveljavila projekte na terenu in prijavila izdatke, s čimer so se povečala tveganja za napake.

Pridržki za programsko obdobje 2007–2013, ki jih je izrazil Generalni direktor za regionalno politiko, imajo širši obseg kot v preteklih letih, saj se navezujejo na več operativnih programov v več državah članicah in z višjimi ocenjenimi zneski tveganja. Pridržki za programsko obdobje 2007-2013, ki jih je izrazil Generalni direktor za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, se nanašajo na manj operativnih programov kot v letu 2009, vendar v več državah članicah in z nižjo skupno ocenjeno stopnjo zneska tveganja.

Leta 2010 so morali obenem nacionalni revizorski organi prvič poročati ugotovljeno stopnjo napak po revizijah reprezentativnih vzorcev dejavnosti. Od tega leta se je generalni direktor za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje pri ocenjevanju finančnega učinka pridržka zanašal na te stopnje in ne na predhodno opredeljene ocenjene stopnje napak¹², vedno kadar se je štelo, da so te številke ustrezne kakovosti. V prihodnosti naj bi čim več uporabljali stopnje napak, ki jih sporočijo nacionalni revizorski organi, če se bodo štete za dovolj kakovostne.

¹² Tako imenovani „pavšalni zneski za finančne popravke“.

V LPD se zelo očitno kaže narava ugotovljenih problemov, predstavljeni pa so tudi ambiciozni akcijski načrti. **Pomembne izjeme so naslednja področja ukrepov:**

- Uporaba **postopkov prekinitve in ustavitve plačil ter finančnih popravkov** (glej oddelek 4.2.1).
- Službe bodo še naprej **zagotavljale dodatne smernice in podporo** nacionalnim revizorskim organom, zlasti glede obsega in kakovosti revizij in glede priprave **letnih nadzornih poročil in revizijskih mnenj**, da bi slednja imela čim večjo dodano vrednost.
- Službe se bodo usmerile na dejavnosti nadzora in obenem na dejavnosti usmerjanja in krepitve upravne usposobljenosti, na upravičenost stroškov in na uporabo **pravil javnega naročanja**, torej področij, kjer se je v letih 2008 in 2009 zgodila večina ocenjenih napak. Komisija pripravlja pobude za nadaljnje izboljšanje postopkov javnega naročanja (glej oddelek 4.4.2).
- Službe bodo v okviru svojih strategij revizije še naprej izvajale in po potrebi okrepile revizije dejavnosti in sistemov na kraju samem z uporabo pristopa na podlagi tveganj.

Komisija je obenem zaskrbljena zaradi učinkovitosti sredstev EU, ki jih porabijo regije/države članice za povračilo stroškov projektov, ki so že zaključeni in financirani iz nacionalnih proračunov pred datumom začetka upravičenosti do pomoči in zunaj okvira veljavnih pravil za izbiro projektov. („retrospektivni projekti“). Komisija bo v sodelovanju z državami članicami pojasnila pravila o upravičenosti, pogoje in predpogoje za vključitev pravnih in rednih retrospektivnih projektov v sofinancirane programe, v svojem paketu ukrepov za strukturne sklade po letu 2013 pa bo predlagala nova pravila na tem področju.

Komisija je v okviru revizije Finančne uredbe predlagala, naj akreditirani organi obvezno izdajajo letne deklaracije o zanesljivosti upravljanja za vse programe v okviru deljenega upravljanja.
--

Komisija poziva države članice, naj pokažejo svojo zavezanost k večji odgovornosti in po potrebi okrepijo nadzorne ukrepe, zlasti kar zadeva upravne preglede na prvi stopnji, preden Komisiji potrdijo izdatke, ter naj upoštevajo njene smernice o letnih povzetkih, da bodo ti lahko koristna dodatna podlaga za zagotovilo o zanesljivosti. Čeprav pravna podlaga za letne povzetke ne zahteva splošne deklaracije o zanesljivosti, Komisija poziva vse države članice, naj sledijo primeru enajstih držav članic, ki so leta 2010 vključile deklaracije o zanesljivosti, in sprejmejo druge ukrepe, da dokažejo svojo zavezanost dobremu upravljanju skladov EU.

Komisija je generalnim direktoratom, pristojnim za kohezijsko politiko, naročila, naj zagotovijo visoko raven preglednosti pri svojih ocenah nadzornih sistemov v vsaki državi članici; enako velja za podatke o prekinitvah in ustavitvah plačil in finančnih popravkih, ki naj jih vse sistematično poročajo v svojih LPD. Obenem jim je Komisija naročila, naj nadaljujejo s sistematičnimi in pravočasnimi prekinitvami in ustavitvami plačil, če ugotovijo resne pomanjkljivosti nadzora oziroma nepravilnosti.

3.3. Raziskave, energetika in promet

Skupna revizijska strategija GD za raziskave v okviru **6. okvirnega programa** za obdobje 2007–2010 se je izkazala za uspešno v smislu obsega revizij in doseženih rezultatov pri reviziji. Ob koncu obdobja se je večletna stopnja preostalih napak¹³ bistveno znižala, v primeru nekaterih GD celo na raven blizu 2-odstotnega cilja. Trenutni pridržki za 6. okvirni raziskovalni program (6OP) niso bili odpravljeni razen v primeru generalnega direktorja za informacijsko družbo in medije, ki je sklenil, da ne bo dal pridržka na svojo deklaracijo o zanesljivosti, čeprav je odkril, da stopnja preostalih napak rahlo presega 2-odstotni prag. Generalni direktor je v svojem LPD razložil, zakaj pričakuje, da naj bi se večletna stopnja napake (tj. izmerjena za celoten 6OP) tekom leta 2011 spustila pod navedeni prag.

7. okvirni raziskovalni program (7OP) napreduje. Znesek vnaprejšnjega financiranja bo zato padel pod znesek plačil v primerjavi z izkazi stroškov. S slednjimi naj bi bilo povezano večje tveganje in zato lahko pride tudi do višjih stopenj napak. Do sedaj opravljen revizijski vzorec ni dovolj reprezentativen, da bi omogočil natančen izračun stopnje preostalih napak in ugotovitev, ali je na tej stopnji mogoče dati zagotovilo o zanesljivosti. Po pričakovanjih naj bi bil revizijski vzorec od leta 2011 dovolj ustrezen, da se bodo lahko odredbodajalci na podlagi prenosa oprli na merilo stopnje preostalih napak in se odločili o morebitnih pridržkih glede **tega programa**. Začasne stopnje napak (med 4 % in 5 %) v do sedaj opravljenih revizijah kažejo, da lahko stopnja napake za celotno populacijo preseže 2-odstotni prag.

Določbe o stroških, upravičenih do financiranja, so zapletene, revizije pa so pokazale, da je večina napak, odkritih v poglavju „Raziskave, energija in promet“, nastala zaradi različnih razlag. Leta 2010 je delovna skupina na visoki ravni proučila vprašanja upravljanja in organizacije na področju raziskav ter izdala priporočila, vključno z načini za boljše upravljanje revizij in nadzora na tem področju.

Medtem so bili za 7OP uvedeni novi popravni ukrepi in sicer je bil določen skupni okvir za zunanje revizorje za oddajo revizijskih potrdil, vključno z opredelitvijo obveznih postopkov. Tudi ukrepi za poenostavitev¹⁴, ki so bili uvedeni 24. januarja 2011, naj bi predvidoma

¹³ Večletna stopnja preostalih napak je realni učinek napake na proračun EU ob upoštevanju popravkov in izterjatev, vključno s tistimi v naslednjih letih.

¹⁴ C(2011) 174 konč., 24.1.2011, Sklep Komisije 24. januarja 2011 o treh ukrepih za poenostavitev izvajanja Sklep št. 1982/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa Sveta št. 970/2006/Euratom in o spremembah Sklepa C(2007) 1509 in C(2007) 1625.

dodatno znižali stopnjo napake. Pozitiven učinek na stopnje napak naj bi predvidoma imela tudi odločitev, da se upravičencem dovoli uporabiti njihove zakonsko določene računovodske metode, kadar zaprošajo za povrnitev povprečnih stroškov dela, ter možnost, da se lastnikom malih in srednje velikih podjetij (ali drugim posameznikom, ki ne prejemajo plače) omogoči pavšalno vračilo stroškov. Kljub pozitivnim učinkom ukrepov za poenostavitev bo položaj treba ponovno revidirati, ko bodo zneski plačil v primerjavi z izkazi stroškov višji, revizijski vzorec pa bo statistično dovolj obsežen.

Komisija je v svojem sporočilu iz leta 2010 „O poenostavitvi izvajanja raziskovalnih okvirnih programov“¹⁵ predstavila ukrepe in možnosti za poenostavitev financiranja raziskav v EU in pozvala ostale institucije EU, naj se pridružijo razpravi in dajo povratne informacije o predstavljenih možnostih.

3.4. Zunanja pomoč, razvoj in širitev

Stanje notranjega nadzora glede zunanjih ukrepov je bilo leta 2010 na splošno zadovoljivo. Da bi bolje utemeljil zagotovilo na področju zunanje pomoči, GD EuropeAid razvija kazalnik za ocenjeni učinek preostalih napak in je obenem zavezan, da bo za to med letom 2011 uvedel ustrezno metodologijo.

Generalni direktor za **zunanje zadeve je umaknil pridržek zaradi ohranitve ugleda o vodenju skupne zunanje in varnostne politike in instrumenta stabilnosti**, potem ko sta bili izboljšani metodologija in zmožnost izvajanja naknadnega nadzora.

Komisija je ustanovila Službo za instrumente zunanje politike, ki je odgovorna za zagotavljanje finančnega nadzora instrumentov, vključno s proračunom za skupno zunanjo in varnostno politiko in instrumentom stabilnosti. Ta služba Komisije poroča neposredno podpredsedniku in visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

Komisija je vodji Službe za instrumente zunanje politike naročila, naj skrbno spremlja nadaljnje izvajanje akcijskega načrta, ki ga je predhodno izdelal generalni direktor za zunanje zadeve.

3.5. Izobraževanje in državljanstvo

Generalni direktor za **komunikacije je zaradi ohranitve ugleda ohranil pridržek iz leta 2008 o morebitni neskladnosti z veljavno zakonodajo o pravicah intelektualne lastnine s strani služb Komisije**. Uvedena je bila večina popravnih ukrepov iz akcijskega načrta, zlasti kar zadeva usposabljanje, spodbujanje ozaveščenosti in mednarodno usklajevanje. Generalni direktor za komunikacije je napovedal, da bo ta pridržek umaknjen, ko bodo pripravljene pogodbe o uporabi avtorskih pravic pri pripravi dnevnega pregleda tiska, ki ga sestavlja ta generalni direktorat.

Generalni direktor za **izobraževanje in kulturo** je glede na znatno število napak v osnovnih transakcijah, odkritih z naknadnim nadzorom, **ohranil pridržek v zvezi s stopnjo napak pri neposrednem centraliziranem upravljanju**. Ta pridržek je bil razširjen na pridržek direktorja Izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualni sektor in kulturo. Stopnja napake v pristojnem GD je bila 3,4 %, medtem ko sta stopnji napake v dveh od sedmih glavnih programov, ki jih upravlja izvršna agencija, in sicer program za kulturo in program za mladino, znašali 4,28 % oziroma 7,38 %. Ugotovljene napake se večinoma

¹⁵ COM(2010) 187, 29.4.2010.

nanašajo na nezmožnost upravičencev predložiti dokazila za utemeljitev ali dokumentacijo zadovoljive kakovosti. Pristojni GD in agencija imata usklajen načrt ukrepov za izboljšanje informacij, ki se zagotavljajo upravičencem, ter strategije za preverjanje dokumentov na podlagi ocene tveganj.

Generalni direktor za **notranje zadeve** je izrazil dva pridržka v LPD 2010, ki oba zadevata **ohranitev ugleda zaradi zamud pri uvajanju obsežnih informacijsko-komunikacijskih sistemov** ter projektov VIS in SIS II. Leta 2010 je bil dosežen bistven napredek pri njihovem uspešnem uvajanju. Podroben akcijski načrt je bil v celoti uveljavljen, toda nekateri dogodki so povzročili dodatne zamude; med temi sta pomanjkanje pripravljenosti v nekaterih državah članicah in politični položaj v Severni Afriki, ki sta vplivala na zagon projekta VIS.

Generalni direktor za **pravosodje** je lahko umaknil pridržek glede finančnih tveganj, povezan s stopnjo preostalih napak, ki je bila ocenjena na 2,15 %, v **nerevidirani populaciji finančne pomoči** v okviru postavke 1804 (temeljne pravice in državljanstvo) v sistemu upravljanja proračuna po dejavnostih.

Komisija je zadovoljna s prizadevanji za odpravo morebitnih kršitev pravic intelektualne lastnine s strani njenih služb.

Komisija obžaluje, da so se pri naknadnem nadzoru, ki ga je izvedel generalni direktorat za izobraževanje in kulturo, pokazale povečane stopnje napak in da je bil pridržek kljub prizadevanjem za boljše obveščanje upravičencev o zahtevah razširjen na dva programa, ki ju upravlja izvršna agencija. Komisija poziva službe, naj pospešijo svoja prizadevanja.

Komisija priznava, da razvoj in upravljanje obsežnih sistemov IT, kot sta projekta SIS II in VIS, prinašata posebne izzive. Komisija si bo pri projektu SIS II še naprej prizadevala za okrepitev upravljanja in izboljšanje sodelovanja z zainteresiranimi stranmi, obenem pa bo spremljala politični položaj v državah članicah ter v Severni Afriki, da bi ublažila tveganja za zamude pri projektu VIS.

3.6. Gospodarske in finančne zadeve

Generalni direktor za **podjetništvo in industrijo** je za leto 2010 izrazil pridržek v zvezi z **zanesljivostjo finančnega poročanja s strani delegiranega organa**. Kot je bilo napovedano leta 2009, so bili obravnavani ukrepi za izboljšanje okvira za spremljanje in nadzor in odpravo pomanjkljivosti. Vendar so dokazi pri reviziji računovodskega izkaza za leto 2009 pokazali na druge pomanjkljivosti v notranjih nadzornih sistemih delegiranih teles ter dali povod za zaskrbljenost glede zanesljivosti finančnih poročil za leto 2010. Učinka (če ta sploh je) ni mogoče izmeriti, ker bo znan šele po reviziji finančnih poročil za leto 2010, ta pa naj bi bila opravljena leta 2011.

Skupno upravljanje predstavlja poseben izziv, zlasti kar zadeva upravljanje skladov EU. Komisija je Generalnemu sekretariatu in Generalnemu direktoratu za proračun naročila, naj skupaj s pristojnimi službami začneta pregled najpogostejših težav in po potrebi predlagata izboljšave na področju skupnega upravljanja.

4. VPRAŠANJA IN REŠITVE, KI ZAJEMAJO VEČ PODROČIJ

4.1. Stroškovna učinkovitost nadzora

Javna poraba zahteva uspešen, učinkovit in sorazmeren nadzor, ki državljanom in njihovim predstavnikom daje ustrezna zagotovila. Vendar bi bil dodaten nadzor nad določeno ravno nadzora v nasprotju s ciljem učinkovitosti programa (če privede do tega, da se morebitni vlagatelji ne prijavijo za podporo EU) in/ali cilji dobrega finančnega upravljanja.

Leta 2010 je Komisija sprejela **Sporočilo, v katerem je predlagala dopustno tveganje napake** za raziskovalno, energetska in prometno politiko ter za razvoj podeželja¹⁶. Pobudo za določitev dopustnega tveganja napake je spodbudila potreba po jasnem in skupnem razumevanju ustreznega ravnotežja med tveganji in nadzorom, ob upoštevanju dodane vrednosti EU pri naložbah na nekaterih področjih, pri čemer bi pri nadzornih sistemih ohranili sprejemljivo raven stroškov. Medinstitucionalne razprave o tej ideji še potekajo.

Sicer generalni direktorati, pri katerih je Komisija za njihova področja politik že izdala predloge, posredujejo **več podatkov o stroškovni učinkovitosti nadzora** v svojih LPD. V svoji analizi so primerjali stroške morebitnega dodatnega nadzora in njihove koristi, tj. vrednosti napak, ki bi bile verjetno odkrite in popravljene. Ta analiza ne spreminja trenutno veljavne 2-odstotne meje pomembnosti za zakonitost in pravilnost, vendar odredbodajalcem na podlagi prenosa predstavlja vir koristnih informacij glede tega, ali je spričo tveganj upravičen dodatni nadzor ob upoštevanju načel dobrega finančnega upravljanja.

Komisija osrednjim službam naroča, naj v naslednjih LPD pomagajo drugim službam pri nadaljnjem razvoju svojih analiz in poročanju o stroškovni učinkovitosti nadzora ter naj analize razširijo na druga področja politik.

Komisija poziva odredbodajalce na podlagi prenosa, naj nadzorne sisteme uskladijo z ugotovljenimi tveganji in stroškovno učinkovitostjo nadzora, skladno z novimi zahtevami iz revidirane Finančne uredbe¹⁷, ki naj bi začela veljati leta 2012. Komisija bo s pristojnimi organi v državah članicah še naprej sodelovala pri krepitvi (stroškovne) učinkovitosti sistemov nadzora.

4.2. Izboljšanje obveščanja v deljenem upravljanju o ustavitvi plačil, izterjavah in finančnih popravkih

4.2.1. Obveščanje o prekinitvi plačilnih postopkov in ustavitvi plačil

Komisija je svoje službe spodbudila, naj po potrebi in čim bodo izpolnjeni pravni pogoji prekinejo plačilne postopke in predlagajo postopek ustavitve plačil.

Kar zadeva deljeno upravljanje, je Komisija povečala število prekinitev ali ustavitve plačilnih postopkov, čim je imela na voljo dokaze o možnih pomanjkljivostih v sistemih upravljanja in nadzora v skladu s členoma 91 in 92 Uredbe (ES) št. 1083/2006.

Službe, ki izvajajo transakcije v skupnem upravljanju, so v svojih LPD poročale o vseh sklepih o prekinitvi/ustavitvi plačil. Ti podatki vključujejo tudi zadevne operative programe,

¹⁶ COM(2010) 261, 26.5.2010.

¹⁷ COM(2010)815, člen 63(2).

zadevno državo članico, vrsto pomanjkljivosti, glavne razloge za odločitev in vpliv odločitve na proračun. Obenem so ti podatki so pomemben element za zadostno zagotovilo o zanesljivosti.

Potem ko je bil leta 2010 uveden nov instrument prekinitve za programsko obdobje 2007–2013, so se generalni direktorji uradno odločili **prekiniti plačila** v skupni vrednosti 2,6 mrd. EUR. Kolegij je obenem sprejel šest odločitev o **ustavitvi plačil**.

Komisija potrjuje, da morajo odredbodajalci na podlagi prenosa sistematično prekiniti plačilne postopke in Kolegiju predlagati ustavitve plačil, čim so izpolnjeni veljavni pogoji in dokler pristojni nacionalni organi ne uveljavijo potrebnih korektivnih ukrepov.

4.2.2. *Obvestila držav članic o finančnih popravkih in izterjavah na njihovi ravni*

Popravek neupravičeno izplačanih plačil je pomemben vidik dobrega finančnega upravljanja. Leta 2010 so potekala stalna prizadevanja za uvedbo potrebnih finančnih popravkov, izboljšanje kakovosti podatkov držav članic o finančnih popravkih in izterjavah ter spodbujanje uporabe najboljših praks za zagotovitev čim boljšega mehanizma izterjav na ravni držav članic in na ravni EU.

Kar zadeva deljeno upravljanje, LPD predstavljajo vir podrobnih podatkov o finančnih popravkih, ki so jih uvedle in Komisiji prijavile države članice, obenem pa predstavljajo tudi oceno nacionalnih nadzornih sistemov (glej oddelek 4.2.4). S temi dodatnimi podatki se izpolnjuje tudi zahteva poročevalca o razrešnici med razpravo o resoluciji o razrešnici za leto 2009.

Na področju kohezijske politike države članice izvajajo finančne popravke na podlagi lastnih revizij in revizij EU. O njih poročajo z enoletnim zamikom, kar pomeni, da so v letu 2010 poročale o popravkih za leto 2009.

V zvezi z regionalno politiko so države članice poročale, da so do konca leta 2009 opravile 3,6 mrd. EUR kumulativnih **finančnih popravkov** v programih iz obdobja 2000–2006 (vključno z izterjavami 1,7 mrd. EUR in umikom 1,9 mrd. EUR).

Pri zaposlovanju države članice poročajo, da so uvedle kumulativne finančne popravke za obdobje 2000–2009 v višini 1,2 mrd. EUR, med katerimi izterjave znašajo 0,2 mrd. EUR, umiki pa 1,0 mrd. EUR.

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

Drugi sporočeni **finančni popravki** so bili tisti, ki jih je **Komisija naložila državam članicam**. Kumulativni finančni popravki na podlagi revizij EU so v obdobju 2000–2010 po poročanju generalnega direktorata za regionalno politiko znašali 6,7 mrd. EUR. Več kot polovica skupnih popravkov je bila opravljenih v zadnjih treh letih tega obdobja (3,9 mrd. EUR v obdobju 2008–2010). Kumulativni finančni popravki na podlagi revizij EU so po poročanju generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje znašali 1,5 mrd. EUR. V proračunskem letu 2010 je GD AGRI izvršil finančne popravke na podlagi revizij EU v višini 834 mio. EUR. 97 % dogovorjenih/sprejetih finančnih popravkov za programe v okviru celotne kohezijske politike je že bilo uveljavljenih do konca leta 2010; uveljavljeni so bili na podlagi terjatvenih nalogov ali umikov iz nadaljnjih zahtevkov za plačilo s strani držav članic.

Od leta 2009 pojasnila k letnim računovodskim izkazom Evropske unije vsebujejo več obširnih podatkov o finančnih popravkih, ki jih sprejme Komisija in se uveljavijo tekom leta, ter o izterjavah. Ti podatki bodo v pojasnilih k izkazom za leto 2010 še razširjeni.

4.2.4. Ocena nadzornih sistemov v državah članicah

V LPD za leto 2010 so bili prvič razkrite ocene nadzornih sistemov, ki jih je **Komisija izvedla za vsako državo članico, ob upoštevanju različnih ravni zagotovila za posamezne programe v vsaki državi članici**. Število držav članic, pri katerih je ocena privedla do pridržka, je odvisna od področja politik: 12 držav članic ter številni čezmejni programi za politiko regionalne pomoči v primerjavi z 10 državami članicami pri politiki zaposlovanja, 4 državami članicami pri ribiški politiki in 3 državami članicami pri kmetijstvu. Na voljo so tudi podatki o tem, kako generalni direktorji na podlagi ocene nadzornih sistemov količinsko opredelijo skupni znesek, za katerega velja pridržek.

4.3. Dodana vrednost deklaracij odgovornih javnih organov

Leta 2010 se je prvič v celoti izvajal **enoten sistem revizij** v kohezijski politiki za programsko obdobje 2007–2013. Kot pri vseh novih sistemih so se na začetku pojavljale težave glede zanesljivosti podatkov, ki jih predlagajo revizijski organi držav članic. **Letna nadzorna poročila**, predložena konec leta 2010, so obsegala rezultate revizij iz predhodnega 12-mesečnega obdobja, ki se je končalo 30. junija 2010. Med 460 zahtevanimi nacionalnimi revizijskimi mnenji jih je 14 vsebovalo odklonitev mnenja (leta 2009 207), 265 mnenj je bilo brez pridržka (leta 2009 108), 175 jih je bilo s pridržkom (leta 2009 93), 5 mnenj je bilo negativnih (leta 2009 dve)¹⁸, eno mnenje pa ni bilo prejeto. Komisija je skrbno analizirala sporočena revizijska mnenja in po potrebi dodala svoje ocene. Ko bodo v prihodnjih letih vse strani pridobile več izkušenj, naj bi se zanesljivost sporočenih stopenj napak predvidoma izboljšala.

Tudi v triletni reviziji Finančne uredbe je bila predlagana **večja odgovornost držav članic za uporabo finančnih sredstev v okviru deljenega upravljanja**, pri čemer je uvedena zahteva, da vsi organi, ki jim je poverjeno upravljanje sredstev EU iz deljenega upravljanja¹⁹, zagotovijo deklaracije vodstva o zanesljivosti.

Glede kmetijske politike in politike za razvoj podeželja je vseh 82 plačilnih agencij zagotovilo letno deklaracijo o zanesljivosti, ki obsega popolnost, točnost in verodostojnost zaključnih računov, ter deklaracijo o obstoju sistema, ki daje zadostno zagotovilo o zakonitosti in pravilnosti povezanih transakcij. Poleg tega so države, v katerih deluje več kot ena plačilna agencija (razen Romunije), zagotovile letni povzetek v skladu s pravnimi zahtevami. Obseg pridržkov k tem deklaracijam in povzetkom je predstavljen v povezanih LPD in kot celota ni bistven.

Komisija je začela izvajati zunanjo oceno letnih povzetrov držav članic, ki je od nedavnega na voljo tudi drugim institucijam. Zaključek te študije je, da letni povzetek v sedanji obliki nima velike dodane vrednosti.

Komisija bo še naprej organizirala letna srečanja, kot je npr. letno srečanje nacionalnih revizorjev in revizorjev Skupnosti (Homologue Group),²⁰ in bilateralna srečanja za

¹⁸ Bili so tudi štirje primeri neveljavnosti, kjer ocena skladnosti še ni bila potrjena.

¹⁹ Izdatki v okviru deljenega načina upravljanja v glavnem zadevajo strukturne izdatke in izdatke za kmetijstvo.

²⁰ Kontaktna skupina za sodelovanje z revizijskimi organi držav članic, Komisije ter Računskega sodišča.

usklajevanje nadzora in letna srečanja vodstev ter ukrepe usposabljanja. Za nadaljnjo krepitev odgovornosti držav članic v skladu s členom 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije je Komisija v svoj predlog za triletno revizijo Finančne uredbe vključila zahtevo, naj pristojni organi, akreditirani v državah članicah, predložijo letne deklaracije o upravljanju za vsa sredstva v okviru deljenega upravljanja.

Štiri države članice²¹ obenem izdajajo **nacionalne deklaracije** na višji nacionalni ravni, čeprav to ni pravno obvezno. Tudi te deklaracije so pomembne za večjo preglednost nadzora in struktur odgovornosti. Niso pa namenjene zagotavljanju dodatnih informacij poleg tistih v obstoječih poročilih.

4.4. Poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena

Eden pogostih razlogov za pridržke s strani odredbodajalcev na podlagi prenosa je zapletenost določb o tem, kateri stroški so upravičeni do financiranja, vključno z zahtevo po povrnitvi dejanskih nastalih stroškov. Več let so bili prav iz tega razloga stalno izraženi pridržki v poglavju o „raziskavah, energiji in prometu“, obenem pa je to vprašanje vplivalo na nekatera področja izdatkov v poglavjih o „kohezijski politiki“ ter o „izobraževanju in državljanstvu“.

4.4.1. Revizija Finančne uredbe in načini njenega izvajanja

Leta 2010 je Komisija za prilagoditev finančnih predpisov uporabila triletno revizijo Finančne uredbe. Cilji so bili trije: poenostaviti pravila, predvsem pri upravljanju finančne pomoči, tako da se omogoči širša uporaba povprečnih in pavšalnih zneskov ter obsegov stroškov na enoto; povečati učinek sredstev EU, tako da se omogoči uporaba skrbniških skladov EU, finančnih instrumentov in javno-zasebnih partnerstev; ter povečati odgovornost Komisije in izvajalskih partnerjev z uskladitvijo trenutnih načinov upravljanja in okrepitevijo njihovih določb.

Naslednji korak je, da se na podoben način izkoristi priložnost za spremembo sektorske zakonodaje. Ustanovljena je bila **skupina različnih služb** z nalogo, naj zagotovi skladnost med določbami Finančne uredbe in sektorsko zakonodajo. Končni rezultat te dejavnosti mora **ustrezati trem merilom**: a) zmanjšati tveganja za napake, b) zmanjšati upravno breme za upravičence (zlasti za mala in srednje velika podjetja) in druge zainteresirane udeležence, kot so izvajalski organi in pogodbeni izvajalci, ter c) zmanjšati operativne stroške nadzora.

Komisija poziva druge institucije, naj se pozitivno odzovejo na njen predlog za triletno revizijo Finančne uredbe.

4.4.2. Pravila o finančni pomoči in javnih naročilih

Napake pri izvajanju zakonodaje v zvezi z javnimi naročili so pomemben vzrok osnovnih težav, zaradi katerih prihaja do napak v poglavju „Kohezija“. Da bi zagotovila optimalno porabo pogodbenega denarja, je Komisija predstavila Zeleno knjigo²² o posodobitvi pravil EU o javnih naročilih.

Rezultati Zelene knjige bodo poleg rezultatov ekonomskega vrednotenja učinkovitosti trenutnih pravil uporabni pri razmisleku o možnih načinih za izboljšanje pravil javnega

²¹ Nacionalne (vladne) deklaracije sta podpisala ministri za finance Nizozemske in Švedske, državni sekretar Združenega kraljestva in generalni revizor Danske.

²² Preverjanje izvajanja veljavnih direktiv EU (2004/18/ES in 2004/17/ES).

naročanja v EU. Za akt o enotnem trgu je bil za konec leta 2011 napovedan zakonodajni predlog.

Regionalna politika je zlasti zaskrbljena zaradi nepravilnosti v povezavi z nepravilnim izvajanjem pravil javnega naročanja, pa tudi zaradi pomanjkljivosti v upravnih pregledih za odkrivanje takih napak. Predvideni so ukrepi za odpravo tega vira napak, zlasti s poglobljeno analizo in nadaljnjimi razpravami z zadevnimi upravnimi organi v zadevnih državah članicah. Prav tako sta predvidena dodatno usmerjeno vodenje in usposabljanje javnih organov in upravičencev, da se po potrebi okrepi upravna zmogljivost.

4.5. Poslovna strategija za upravljske informacijske sisteme

Z revizijskim delom, ki ga je v zadnjih letih na obsežnih informacijskih sistemih in informacijskih sistemih podjetij opravila Služba za notranjo revizijo, je bila potrjena potreba po izboljšanju strateškega odločanja, naročanja in vodenja projektov o informacijskih tehnologijah na ravni GD in Komisije, da se zagotovi ustrezna usklajenost projektov informacijske tehnologije s cilji Komisije ter da bi bili ti projekti bolj koordinirani, stroškovno učinkoviti ter uspešno in pravočasno izvedeni.

Leta 2010 je bila ustanovljena delovna skupina različnih služb z nalogo, naj prouči, kakšno je trenutno stanje glede informacijskih tehnologij v Komisiji. Njene ugotovitve so bile uradno podprte v Sporočilu Komisiji²³. Kot nadaljnji ukrep je bila uvedena nova struktura upravljanja na področju informacijskih tehnologij. Novi usmerjevalni odbor za upravljanje na podlagi dejavnosti in informacijske tehnologije²⁴ bo predlagal **skupno informacijsko strategijo za Komisijo**, obenem pa bo spremljal racionalizacijo in usklajevanje projektov informacijske tehnologije ter določil cilje za večjo učinkovitost in varnost informacijske tehnologije.

Za boljšo pripravljenost in usklajen odgovor na kibernetike napade na Komisijo je generalni direktorat za človeške vire in varnost v sodelovanju z generalnim direktoratom za informatiko ustanovil **skupino za odzivanje na kibernetike napade** (Cyber Attack Response Team, CART).

4.6. Človeški viri

Od leta 2008 je Komisija redno spremljala zaposlovanje, pri čemer je določala cilje za posamezne generalne direktorate in funkcionalne skupine, obenem pa je podprla sistem spremljanja, katerega cilj je vzpostaviti zemljepisno ravnotežje po širitvi leta 2004 in doseči uravnoteženo porazdelitev po različnih službah. **Prehodno obdobje za zaposlitev državljanov iz 10 novih članic** se je končalo 31. decembra 2010. Cilj pri zaposlovanju državljanov iz 10 novih članic je bil kot celota že presežen leta 2008, čeprav je delež začasno zaposlenih še vedno dokaj visok. Leta 2010 se je delež začasno zaposlenih stalno zmanjševal zaradi zaposlovanja tistih, ki so uspešno opravili notranje in javne preizkuse za 10 novih članic. Po analogiji z 10 novimi članicami so bili leta 2009 poleg sistema spremljanja uvedeni tudi cilji zaposlovanja za 2 novi članici, ki veljajo do konca prehodnega obdobja za 2 novi članici (do konca leta 2011).

V razmerah ničelne rasti je treba izpolniti nove politične prednostne naloge s čim boljšo **razporeditvijo kadrovskih virov in notranjo prerazporeditvijo delovnih mest**. Zaradi

²³ SEC(2010) 1182, 7.10.2010, „Zagotavljanje najboljšega izkoristka informacijskih tehnologij v Komisiji“.

²⁴ Usmerjevalna skupina za upravljanje na podlagi dejavnosti, odgovorna za informacijske tehnologije; predseduje ji generalni sekretar.

usmerjenih ukrepov na teh področjih so letno poročilo o pregledu za leto 2009 in posodobitve v letu 2010 pokazali, da se stalno zmanjšuje delež osebja Komisije, ki dela v upravnih in podpornih funkcijah.

Komisija ponavlja svojo zavezanost zmanjšanju administrativnih stroškov in prerazporeditvi prihrankov v osnovne dejavnosti.

POVZETEK

- Komisija ugotavlja, da so odredbodajalci na podlagi prenosa uspešno odpravili pomanjkljivosti pri 25 % lani izraženih pridržkov. Med izboljšavami je tudi večja skladnost s pravili o upravičenosti glede izdatkov, ki jih prijavijo upravičenci do finančne pomoči.
- Mogoče so še dodatne izboljšave, zlasti na nekaterih področjih deljenega upravljanja. Glede na povečan obseg odgovornosti držav članic na podlagi člena 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije bo Komisija še naprej sodelovala z njimi. Komisija poziva države članice, naj še naprej krepijo svoje sisteme upravljanja in nadzora, zlasti kar zadeva upravne preglede na prvi stopnji, preden se Komisiji potrdijo izdatki. Komisija bo še naprej strogo izvajala nadzor, tako da bo države članice pozvala, naj odpravijo največje pomanjkljivosti v svojih sistemih upravljanja in nadzora, ter s sistematičnimi in pravočasnimi prekinitvami in ustavitvami plačil ter finančnimi popravki, kjer koli bo to potrebno. Komisija poziva vse ostale institucije, naj podprejo njen predlog o letnih deklaracijah uprave o celotni porabi v okviru posrednega/deljenega upravljanja v okviru revizije Finančne uredbe. Države članice poziva, naj predvidijo začetek veljavnosti teh določb.
- Komisija priznava, da zapletena pravila za upravičence do finančne pomoči povzročajo težave. V okviru triletno revizije Finančne uredbe je že pripravila predloge za poenostavitev pravil za sheme finančne pomoči, sedaj pa si prizadeva te poenostavitve uvesti tudi v sektorsko zakonodajo.
- Pravila EU o javnem naročanju je treba posodobiti. Predstavljena je bila Zelena knjiga²⁵ o posodobitvi pravil EU o javnem naročanju, ki zajema številne možne vidike prihodnje zakonodajne reforme. Komisija je napovedala sprejetje zakonodajnega predloga za revizijo direktiv o javnem naročanju do konca leta 2011.
- Komisija poziva druge institucije in države članice, naj izkoristijo razprave o prihodnjem večletnem finančnem okviru za izboljšanje zgradbe shem financiranja ter mehanizmov za njihovo izvrševanje, upravljanje in nadzor ter tako izboljšajo njihovo uspešnost in zagotovijo učinkovitost, sorazmernost in gospodarnost porabe EU.
- Komisija ugotavlja, da je v primeru kohezijske politike večina programov in organov izvedla projekte v praksi in prijavila izdatke. Čeprav so kohezijski programi po naravi večletni, se je s povečanim obsegom dejavnosti v letu 2010 povečalo tudi povezano tveganje za napake. V tem letu poročanja se je za celotno kohezijsko politiko bistveno povečala stopnja napake in obseg pomotoma izvedenih plačil. Pridržki, ki so jih v letu 2010 izrazili generalni direktorati za regionalno politiko, obsegajo več operativnih programov v več državah članicah kot prejšnja leta. Pri zaposlovanju in socialnih zadevah se izraženi pridržki nanašajo na manj operativnih programov kot leta 2009 vendar v več državah članicah (43 programov s pridržkom v letu 2010 iz programskih obdobj 2000–2006 in 2007–2013 v 10 državah članicah v primerjavi z 59 programi v 7 državah članicah v letu 2009). Obenem se je leta 2010 generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje zanašal na stopnje napak, ki so jih sporočili revizijski organi držav članic, vselej ko se je štelo, da so te številke ustrezne

²⁵ Zelena knjiga o prihodnji posodobitvi Direktiv EU o javnem naročanju (2004/18/ES in 2004/17/ES).

kakovosti. Z razliko v pristopu je mogoče delno razložiti razliko v stopnjah, ki jih sporoči Evropsko računsko sodišče.

- Komisija pozdravlja pobudo Danske, Nizozemske, Švedske in Združenega kraljestva, naj se izdajo prostovoljne nacionalne deklaracije. Leta 2010 je Komisija izdala delovni dokument osebja²⁶, v katerem sta podrobno proučena obseg in vsebina prostovoljnih nacionalnih deklaracij. V istem dokumentu je Komisija zagotovila tehnične smernice za javne organe o dodajanju vrednosti deklaracijam in večji zanesljivosti glede izvajanja pri deljenem upravljanju. Dokument je bil 23. februarja 2011 poslan Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije. Zaključek smernic je, da bi bil predlog Komisije o Finančni uredbi z letnimi deklaracijami o upravljanju, ki jih podpišejo akreditirani organi, prvi bolj praktičen in koristen ukrep. Zaključek je še podkrepjen z nedavno zunanjo oceno letnih povzetkov, katere sklep je, da ti dokumenti v svoji sedANJI obliki nimajo bistvene dodane vrednosti za postopek preverjanja zanesljivosti Evropske komisije.

–

²⁶ Delovni dokument osebja Komisije, „*Adding value to Declarations: increasing assurance on execution in shared management*“, SEC(2011) 250, 23.2.2011.