



EUROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Dokument s plenarne sjednice

A7-0189/2013

3.6.2013

IZVJEŠĆE

o integriranom okviru unutarnje kontrole
(2012/2291(INI))

Odbor za proračune

Izvjestiteljica: Andrea Češková

PR_INI

SADRŽAJ

	Stranica
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
OBRAZLOŽENJE	9
REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU	16

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o integriranom okviru unutarnje kontrole (2012/2291(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU),
 - uzimajući u obzir Mišljenje br. 2/2004 Europskog revizorskog suda o modelu „jedinstvene revizije“ (i prijedlog okvira unutarnje kontrole Zajednice)¹,
 - uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije o planu realizacije integriranog okvira unutarnje kontrole (COM(2005)0252),
 - uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije o akcijskom planu Komisije za integrirani okvir unutarnje kontrole (COM(2006)0009),
 - uzimajući o obzir prvo polugodišnje izvješće o pregledu rezultata za primjenu akcijskog plana Komisije o integriranom okviru unutarnje kontrole objavljenom 19. srpnja 2006. (SEC(2006)1009), u skladu sa zahtjevom Parlamenta u njegovoj rezoluciji o razrješnici za finansijsku godinu 2004.,
 - uzimajući o obzir Komisijino privremeno izvješće o napretku objavljeno u ožujku 2007. (COM(2007)0086), u kojem se navodi napredak te najavljaju neke dodatne aktivnosti,
 - uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije iz veljače 2008. (COM(2008)0110) i radni dokument osoblja Komisije koji joj je priložen (SEC(2008)0259),
 - uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije iz veljače 2009. o izvješću učinka na akcijski plan Komisije za integrirani okvir unutarnje kontrole (COM(2009)0043),
 - uzimajući u obzir članak 48. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za proračune (A7-0189/2013),
- A. budući da je temeljem članka 317. UFEU-a Komisija odgovorna za izvršenje proračuna na temelju načela dobrog finansijskog upravljanja u suradnji s državama članicama;
- B. budući da je načelo učinkovite unutarnje kontrole jedno od proračunskih načela navedenih u Finansijskoj uredbi nakon njene izmjene Uredbom (EZ, Euratom) br. 1995/2006, u skladu s prijedlogom Komisije u gore navedenom akcijskom planu;
- C. budući da je najučinkovitiji način da Komisija pokaže svoju iskrenu predanost osiguranju transparentnosti i zdravog finansijskog upravljanja to da, koliko može, podrži mјere kojima se jača kvaliteta finansijskog upravljanja, s ciljem dobivanja pozitivne izjave o

¹ SL C 107, 30.4.2004., str. 1.

- jamstvu (DAS¹) od Europskog revizorskog suda;
- D. budući da sve institucije i države članice moraju surađivati kako bi ponovo stekle povjerenje europskih građana u financijsku uspješnost Unije;
 - E. budući da je Komisija, u svrhu podrške strateškom cilju dobivanja pozitivne izjave o jamstvu od Europskog revizorskog suda, u siječnju 2006. usvojila akcijski plan za integrirani okvir unutarnje kontrole („akcijski plan”) na temelju preporuka Europskog revizorskog suda², rezolucije Parlamenta o razrješnici za financijsku godinu 2003.³ i ECOFIN zaključaka od 8. studenoga 2005.;
 - F. budući da se akcijski plan usredotočio na „razlike” u Komisijinim strukturama kontrole u to vrijeme te je identificirao 16 područja aktivnosti do kraja 2007. godine, uzimajući u obzir to da napredak financijskog upravljanja Unije mora pratiti detaljan nadzor kontrola u Komisiji i u državama članicama;

Provjeda akcijskog plana

- 1. naglašava da se napredak postignut u ostvarenju ciljeva akcijskog plana mora mjeriti ne samo ostvarenjem svake aktivnosti nego i njenim učinkom na smanjenje broja grešaka u pratećim transakcijama;
- 2. primjećuje da je sama Komisija navela da je akcijski plan u potpunosti dovršen početkom 2009., iako se tri od šesnaest izvornih aktivnosti nije moglo provesti ili su razvijene na druge načine;
- 3. posebno naglašava da članak 32. nove Financijske uredbe utvrđuje načelo učinkovite i djelotvorne unutarnje kontrole, te da članak 33. iste Uredbe propisuje da prilikom predstavljanja revidiranih ili novih prijedloga troškova Komisija mora procijeniti trošak i korist kontrolnih sustava kao i rizik od grešaka;
- 4. također navodi da je u pogledu koncepta „prihvatljive razine rizika” Komisija odlučila dovršiti tu aktivnost definiranjem koncepta „preostalog rizika od grešaka”;
- 5. žali zbog činjenice da pojednostavljenje zakonodavstva iz 2007. – 2013. nije bilo provedeno u željenoj mjeri;
- 6. žali zbog činjenice da obveza koju je imala Komisija za postizanje potpuno pozitivne izjave o jamstvu nije ispunjena, i posebno naglašava da je u svom izvješću o izjavi o jamstvu za 2011. godinu Sud zaključio kako su greške materijalno utjecale na ukupna plaćanja te je ocijenio kako su nadzorni i kontrolni sustavi u pravilu samo djelomično učinkoviti;
- 7. primjećuje da je ukupna stopa grešaka u pratećim transakcijama narasla od 3,3 % na 3,7 % 2010. godine te dosegla 3,9 % 2011. te žali zbog promjene pozitivnog trenda koji se razvio proteklih godina i strahuje da će stopa grešaka rasti sljedećih godina;

¹ Skraćenica francuskog izraza „déclaration d’assurance”.

² Mišljenje br. 2/2004 (SL C 107, 30.4.2004., str. 1) (mišljenje o „jedinstvenoj reviziji”).

³ SL L 196, 27.7.2005., str. 4.

8. primjećuje da je Komisija zadržala svoj cilj dobivanja pozitivne izjave o jamstvu, dok je Parlament u svojoj rezoluciji o razrješnici za 2011. duboko žalio zbog činjenice da su greške i dalje materijalno utjecale na plaćanja;
9. poziva Komisiju na poduzimanje potrebnih koraka za postizanje trenda kontinuiranog smanjenja stope grešaka;

Što nije u redu?

10. dijeli stajališta Europskog revizorskog suda i Komisije¹ o tome da program jedinstvene revizije ne funkcioniše te da kontrolni sustavi koje su ustrojili države članice nisu potpuno funkcionalni;
11. podsjeća da su 2011. u području regionalne politike za preko 60 % grešaka koje je utvrdio Europski revizorski sud nadležna tijela država članica imale dostatne informacije za utvrđivanje i ispravak nekih grešaka prije traženja povrata sredstava od Komisije;
12. primjećuje kako složena i nejasna pravila otežavaju provedbu i reviziju programa te je zabrinut da to može za posljedicu imati veliki broj grešaka te otvoriti mogućnost prijevarama;
13. primjećuje da se revizorska tijela Komisije ne mogu oslanjati na nalaze nacionalnih revizorskih tijela država članica;
14. primjećuje kako postoji temeljna razlika u stavovima između Europskog revizorskog suda, koji vjeruje da se greške mogu spriječiti i Komisije, koja se oslanja na kasnije finansijske ispravke i na povrat sredstava te stoga zagovara da države članice ojačaju nadzor provedbe programa na lokalnoj razini;

Što treba učiniti?

15. poziva Komisiju na strogu primjenu članka 32. stavka 5. nove Finansijske uredbe ako je razina grešaka kontinuirano visoka, te u kasnijoj fazi na utvrđivanje slabosti u kontrolnim sustavima, na analizu troškova i koristi mogućih korektivnih mjera te na poduzimanje ili predlaganje odgovarajućih aktivnosti za pojednostavljenje i unaprjeđenje kontrolnih sustava i na reviziju programa odnosno sustava isporuke;
16. poziva države članice na jačanje svojih nadzornih i kontrolnih sustava, a posebno na osiguranje pouzdanosti njihovih pokazatelja i statistike;
17. zabrinuto primjećuje da je u regionalnoj politici 2010. i 2011. Europski revizorski sud utvrdio kako se Komisija ne može potpuno pouzdati u rad nacionalnih tijela niti od njih dobiti osiguranje, te poziva države članice na rješenje te situacije;
18. poziva države članice na preuzimanje potpune odgovornosti za svoje finansijske izvještaje te na podnošenje pouzdanih podataka Komisiji korištenjem nacionalnih izjava o upravljanju potpisanih na odgovarajućoj političkoj razini;

¹ Doprinosi Kerestija Kaljulaida i Manfreda Kraffa na saslušanju o integriranom okviru unutarnje kontrole koji je organizirao Odbor za proračunski nadzor 22. travnja.

19. poziva Komisiju da motivira države članice na suradnju kako bi se sredstva poreznih obveznika koristila u skladu s načelima dobrog finansijskog upravljanja ili uz odgovarajuće pogodnosti ili uz stroge sankcije odnosno obustave protoka sredstava te potvrđuje da bi se time obnovilo povjerenje europskih građana u EU i njene institucije;
20. poziva Komisiju na usklajivanje postupaka unutar svojih odjela;
21. zabrinuto primjećuje da bi slabosti u radu nacionalnih tijela koje je utvrdio Europski revizorski sud također mogle biti posljedica „sustavnog propusta i sukoba interesa same zajedničke uprave”¹ jer je potrebna učinkovitost nacionalnih revizorskih vlasti za dobivanje statusa jedinstvene revizije od Komisije, dok istovremeno objavljena stopa grešaka mora biti niža od 2 %, što može biti poticaj za neprijavljanje svih nepravilnosti;
22. u skladu s time poziva Komisiju na veću strogost u potvrđivanju nacionalne uprave i revizorskih vlasti te na uspostavu odgovarajućih poticaja i učinkovitog sustava sankcija;
23. poziva odgovarajuće institucije EU-a da ocijene je li stopa grešaka od 2 % odgovarajuća i ostvariva u tim područjima politike EU-a;

Daljnje aktivnosti za razrješnicu iz 2011. Komisiji

24. ponavlja svoj poziv državama članicama na izdavanje nacionalnih izjava o upravljanju na odgovarajućoj političkoj razini i moli Komisiju za izradu predloška takve izjave;
25. smatra da se načelo obavezne nacionalne izjave o upravljanju mora uključiti u međuinsticionalni ugovor priložen odluci o višegodišnjem finansijskom okviru;
26. izjavljuje da „sadašnje nepostojanje vjerodostojnog sustava nacionalnih izjava nastavlja potkopavati povjerenje i vjeru građana EU-a u europski novac i one koji njime upravljaju”²;
27. podsjeća da prve tri prioritetne aktivnosti koje je od Komisije zahtijevao Parlament prilikom davanja razrješnice za 2011. godinu imaju za cilj daljnji napredak u pogledu izjava o jamstvu;
28. posebno podsjeća da bi Komisija morala svake godine usvojiti Komunikaciju za Europski parlament, Vijeće i Europski revizorski sud, s početkom u rujnu 2013. u svrhu objavljanja svih nominalnih iznosa tijekom prethodne godine kroz finansijske ispravke i vraćena sredstva za sve vrste upravljanja na razini Unije i država članica³;
29. ustraje u tome da se tu Komunikaciju treba predati na vrijeme kako bi je Europski revizorski sud mogao pregledati prije objave svog godišnjeg izvješća;
30. ponavlja svoje ohrabrenje Komisiji da ostvari napredak u objavi detaljnijih i pouzdanijih podataka o povratu sredstava i finansijskim ispravcima te da iznese podatke s maksimalno

¹ Doprinos Kerestija Kaljulaida na saslušanju o integriranom okviru unutarnje kontrole koji je organizirao Odbor za proračunski nadzor 22. travnja.

² Doprinos Julesa Muisa na istom saslušanju.

³ Rezolucija priložena odluci kojom se za 2011. daje razrješnica Komisiji, točka 1.a.

usklađenim podacima između godine u kojoj je plaćanje izvršeno, godine u kojoj je utvrđena greška u tom plaćanju te godine u kojoj je povrat sredstava ili finansijski ispravak objavljen u bilješkama finansijskih izvještaja¹;

31. izjavljuje da bi sve aktivnosti koje se poduzima za smanjenje stope grešaka trebala pratiti nova kultura uspješnosti, dok Komisijine službe moraju u svom planu upravljanja definirati broj ciljeva i pokazatelja koji ispunjavaju uvjete Europskog revizorskog suda u pogledu relevantnosti, usporedivosti i pouzdanosti, a u svojim godišnjim izvješćima o aktivnostima te službe moraju mjeriti svoju uspješnost kroz sažetak ostvarenih rezultata kad doprinose osnovnim tipovima Komisijine politike, te ovu uspješnost na razini odjela treba dopuniti općim izvješćem o uspješnosti Komisije u izvješću o ocjeni u skladu s člankom 318. UFEU-a²;
32. podsjeća da Komisija mora izmijeniti strukturu gore navedenog izvješća o ocjeni razlikovanjem unutarnje i vanjske politike te se, u dijelu koji se odnosi na unutarnju politiku, usredotočiti na strategiju Europa 2020. koja predstavlja gospodarsku i socijalnu politiku Unije, a pritom Komisija mora naglasiti postignuti napredak u ostvarenju ključnih inicijativa;
33. nadalje naglašava potrebu potpune integracije pokazatelja uspješnosti u svim prijedlozima za novu politiku i programe;
34. traži da se usmjerenje koje je Parlament dao Komisiji u stavku 1. rezolucije priložene njegovoj odluci o razrješnici za 2011. o tome kako sastaviti izvješće o ocjeni u skladu s člankom 318. UFEU-a uključi u međuinsticunalni sporazum priložen odluci o višegodišnjem finansijskom okviru;

Proračun na temelju uspješnosti

35. dijeli stajalište Europskog revizorskog suda da nema smisla pokušati mjeriti uspješnost ako se proračun ne temelji na pokazateljima uspješnosti³ te poziva na uspostavu modela javnog proračuna na temelju uspješnosti gdje svaku proračunsku stavku prate ciljevi i ishodi koje se mjeri pokazateljima uspješnosti;
36. moli Komisiju da osnuje radnu skupinu koja se sastoji od predstavnika Komisije, Parlamenta, Vijeća i Europskog revizorskog suda zbog razmatranja potrebnih mjera koje treba poduzeti za uvođenje takvog proračuna na temelju uspješnosti te za pripremu akcijskog plana s odgovarajućim rokovima;

Pojednostavljenje

37. poziva sve strane uključene u postupak odlučivanja o zakonodavstvu i programima nakon 2013. da uzmu u obzir potrebu poštovanja absolutno nužnog pojednostavljenja kroz smanjenje broja programa i definiranje razmjernih te finansijskih isplativih kontrola, kao i jednostavnija pravila prihvatljivosti i troškovnih metoda;

¹ Rezolucija priložena odluci kojom se za 2011. daje razrješnica Komisiji, točka 61.

² Rezolucija priložena odluci kojom se za 2011. daje razrješnica Komisiji, točke 1.ab, 1.ae i 1.af.

³ Doprinos Kerestija Kaljulaida na saslušanju o integriranom okviru unutarnje kontrole koji je organizirao Odbor za proračunski nadzor 22. travnja 2013.

o

o o

38. nalaže svom predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji te Europskom revizorskom sudu kao i vladama te parlamentima država članica.

OBRAZLOŽENJE

U lipnju 2005. Komisija je usvojila plan realizacije integriranog okvira unutarnje kontrole. Cilj mu je bio ispuniti obvezu dobivanja pozitivne izjave o jamstvu prije kraja Komisijinog mandata. Provedba akcijskog plana počela je 2006.

Prvi cilj ovog radnog dokumenta bio je ocijeniti učinjeni napredak i rezultate koje je Europska komisija ostvarila u provedbi ovog plana realizacije. U drugom dijelu ovaj dokument otvara teme i pitanja o budućnosti integriranog okvira unutarnje kontrole.

1. Plan realizacije integriranog okvira unutarnje kontrole: podrijetlo, sadržaj i ostvarenje.

1.1. Podrijetlo

Komisija je 2005. godine odlučila poduzeti korake za dobivanje pozitivne izjave o jamstvu. Europski revizorski sud je u studenom 2010. po deseti puta naveo da nema razumnih jamstava za plaćanja iz svih dijelova općeg proračuna. Nadalje, tijekom postupka dobivanja razrješnice za 2003. Parlament i Vijeće zagovarali su da Komisija radi na rješenju te situacije. Konačno, vježba finansijskog predviđanja (2006. – 2013.) ponudila je mogućnosti za promjenu pravnih osnova i s time mogućnost aktiviranja dodatnih mehanizama za dobivanje pozitivne izjave o jamstvu.

U svrhu dobivanja pozitivne izjave o jamstvu Komisija je svoje napore usredotočila na unaprjeđenje okvira unutarnje kontrole. Zašto?

Prvo, unutarnji nadzorni i kontrolni sustav nije ponudio dovoljna jamstva Europskom revizorskom суду за dobivanje pozitivne izjave o jamstvu o zakonitosti i propisnosti pratećih transakcija.

Drugo, u posebnom izvješću iz 2004. Europski revizorski sud naveo je propuste okvira unutarnje kontrole koji se koristi u EU-u, čemu je dodao savjete za jačanje modela revizije.

Treće, Komisija je dobila jasan politički mandat da reformira model unutarnje revizije. U skladu s Wynn izvješćem o razrješnici za 2003. godinu Parlament je jasno pozvao Komisiju da pripremi akcijski plan za provedbu okvira unutarnje kontrole Zajednice.

U svojoj preporuci Parlamentu za razrješnicu 2003. godine, Vijeće je također pozvao Komisiju na ustrajanje u naporima za daljnji razvoj jasne i sveobuhvatne strategije revizije i kontrole.

1.2. Sadržaj

Plan realizacije pripremljen je za smanjenje razlika između postojećeg okvira revizije i modela revizije koji je pripremio Europski revizorski sud. Model revizije koji predlaže Sud, takozvani model jedinstvene revizije, temelji se na integriranom nizu sudionika koji rade suvislo i na temelju zajedničkih načela te koji su odgovorni za svoju vlastitu kontrolu u

svakom stadiju postupka.

Provjeda takvog modela predviđa da Komisija poduzme potrebne aktivnosti na svojoj razini, ali i to da se države članice u potpunosti uključe u tu reformu, jer rade s 80 % sredstava EU-a koja su obuhvaćena zajedničkim upravljanjem.

Na temelju ocjene razlika Komisija je odlučila poduzeti šesnaest konkretnih aktivnosti podijeljenih u četiri teme.

Prva se tema odnosi na načela pojednostavljenja i zajedničke kontrole (aktivnosti 1 do 4). Prva aktivnost koja se odnosi se na pojednostavljenje ima za cilj izbjegći to da teškoće u primjeni kriterija prihvatljivosti dovode do nezakonitosti i nepravilnosti. Druga i treća aktivnost odnose se na utvrđivanje zajedničkih načela i na usklađivanje izlaganja kontrolnih strategija koje koriste Komisija i države članice. Cilj im je pružiti jasniji i razumljiviji dokaz postojanja nadzornih i kontrolnih sustava kao i sposobnosti pravilnog upravljanja rizicima od grešaka. Zadnja aktivnost unutar ove teme odnosi se na pokretanje dijaloga s Parlamentom i Vijećem o prihvatljivim rizicima u pratećim transakcijama. Ona je sredstvo kojim se Sudu daje pojašnjenje o očekivanjima nadležnog tijela za razrješnice.

Druga se tema odnosi na izjave o upravljanju i revizijsko jamstvo (aktivnosti 5 do 8). Cilj joj je pružiti razumno jamstvo o pravilnosti i zakonitosti pratećih transakcija u svakom stadiju izvršenja proračuna EU-a. Odgovornost svakog sudionika bila bi veća te bi Komisija na svojoj razini lakše mogla dokazati da se sredstvima EU-a upravlja na ispravan način. Za ostvarenje tog cilja Parlament je smatrao da države članice moraju predati *ex ante* izjavu s očitovanjem i *ex post* izjavu o jamstvu na najvišoj političkoj razini. No njegovom se prijedlogu djelomično suprotstavilo Ecofin vijeće. Kako bi uskladila ta različita stajališta, Komisija je predložila osnivanje nacionalnog koordinacijskog tijela za svaku politiku koje bi izdavalo sažeta izvješća na operativnoj razini izjava o upravljanju (aktivnost 5). Komisija je također željela ispitati korisnost izjava o upravljanju izvan zajedničkog i posredno centraliziranog modela upravljanja (aktivnost 6). Konačno, Komisija je navela svoju namjeru veće promidžbe neovisne revizije i nacionalnih vrhovnih revizorskih tijela kako bi osigurala dodatno jamstvo za prateće transakcije (aktivnosti 7 i 8).

Cilj je treće teme maksimalno podići razinu kontrole koju se može postići bez povećanja dodijeljenih sredstava (aktivnosti 9 do 11). U tu svrhu akcijski plan prvenstveno promiče bolju koordinaciju između kontrolnih tijela kako bi se preklapanje poslova svelo na minimum. Drugim riječima, ta aktivnost uključuje podjelu rezultata rada među revizorima i naknadne postupke kao i definiranje zajedničke revizijske strategije te bolju koordinaciju u planiranju revizija (aktivnost 9). Drugo, akcijski plan usmјeren je na pristup troška i koristi u kontroli rizika od grešaka kod pratećih transakcija. Cilj je postići odgovarajuću ravnotežu između troška i koristi od kontrola (aktivnosti 10 i 11).

Četvrta i zadnja tema akcijskog plana odnosi se na različitu prirodu pojedinih politika EU-a i stoga sadrži aktivnosti kojima se ukidaju razlike u svakom sektoru (aktivnosti 12 do 16). Prvo, na temelju razlika utvrđenih u svakoj politici, Komisije službe poduzele su korake za ukidanje tih razlika kroz godišnje planove upravljanja i izvješća o napretku u izvješćima o godišnjim aktivnostima (aktivnost 12). Drugo, nekoliko aktivnosti usmјeren je na jačanje kontrole u struktturnim fondovima u kojima je rizik od grešaka najveći (aktivnosti 13 do 15). U sklopu tih inicijativa Komisija je predložila provođenje dodatnih analiza o postojećim

manjkavostima u nadzornim sustavima kako bi se ojačalo postojeće usmjerenje te promicalo ugovore povjerenja kojima se države članice obvezuju pružiti revizijska jamstva jednom godišnje (aktivnosti 13 do 15). Konačno, zadnja aktivnost odnosi se na provedbu zajedničkih smjernica za svaku skupinu politika (aktivnost 16).

1.3. Napredak ostvaren u provedbi akcijskog plana

Ostvareni napredak mora se mjeriti temeljem dva kriterija: na ostvarenju akcijskog plana i na njegovom utjecaju na smanjenje grešaka u pratećim transakcijama.

- Napredak ostvaren u provedbi akcijskog plana

U svojoj zadnjoj ocjeni¹ Komisija je smatrala kako je akcijski plan u potpunosti ispunjen početkom 2009. godine. Provedba plana bila je odgođena u usporedbi s prvim rasporedom prema kojem je planirani rok ispunjenja bio kraj 2007.

Međutim, potrebno je pojašnjenje Komisijine izjave.

Prvo, ako je 13 od 16 izvornih aktivnosti učinkovito izvršeno, tri aktivnosti nije bilo moguće provesti ili su bile provedene na drugi način. Od te tri aktivnosti prva se odnosi na uspostavu načela zajedničke unutarnje kontrole u prijedlogu za izmjene Financijske uredbe (aktivnost 2). Kako Komisija nije postigla politički sporazum koji uključuje posebne odredbe o unutarnjoj kontroli, cilj ove aktivnosti ostvaren je temeljem članka 28.a koji utvrđuje načelo učinkovite i djelotvorne unutarnje kontrole u izvršenju proračuna. Druga se aktivnost odnosi na međuinstitucionalni dijalog o riziku od grešaka (aktivnost 4). S obzirom na to da institut dopustivog rizika nije bilo moguće uključiti u Financijsku uredbu, Komisija je odlučila tu aktivnost provesti definiranjem koncepta „preostalog rizika od grešaka“ i usredotočiti svoje napore na povrat sredstava u slučaju greške. Treća aktivnost odnosila se na korisnost izjava o upravljanju izvan zajedničke te posredno centralizirane uprave (aktivnost 6). Ta je aktivnost poništена kako bi je se moglo provesti na drugi način.

Drugo, među aktivnostima koje se smatra izvršenima neke mogu ostaviti krivi dojam u odnosu na očekivani rezultat. Na primjer, pojednostavljenje zakonodavstva od 2007. do 2013. nije provedeno onoliko opsežno kako se očekivalo jer se u pripremi akcijskog plana prestrogo držalo zakonodavstva iz 2007. do 2013. te značajne promjene nisu bile moguće. Drugi primjer je dopustivi rizik od grešaka kod pratećih transakcija. Rasprava o tom pitanju je u tijeku, ali zadovoljavajuće rješenje još uvijek ne postoji.

- Ostvarenje akcijskog plana i njegov utjecaj na smanjenje grešaka u pratećim transakcijama.

Učinak akcijskog plana ne može se smatrati potpuno zadovoljavajućim. Zapravo Komisija još uvijek nije dobila pozitivnu izjavu o jamstvu od Europskog revizorskog suda. Već 18 godina dobiva negativne izjave o jamstvu.

Drugim riječima, u svom izvješću o izjavi o jamstvu Sud je zaključio da su greške materijalno

¹ Vidjeti Komunikaciju Komisije, Izvješće učinka na akcijski plan Komisije prema integriranom okviru unutarnje kontrole, COM (2009) 43, konačno.

utjecale na ukupna plaćanja. Također je utvrdio da su nadzorni i kontrolni sustavi u pravilu bili samo djelomično učinkoviti. Sud je zaključio da i propisno upravljanje sredstvima i učinkovita unutarnja kontrola postoje samo u području upravnih rashoda te u politici vanjskih odnosa, pomoći i proširenja.

Nadalje, nikakav značajan napredak nije zabilježen u usporedbi s izjavom o jamstvu iz 2010. Ukupna stopa grešaka kod pratećih transakcija porasla je s 3,7 % na 3,9 %. Iako je ta stopa pala u regionalnoj politici, rasla je u području poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Tako je moguće da je napredak ostvaren na početku programskog razdoblja došao do svoje granice, iako je Komisija stalno podsjećala na činjenicu da rezultati neće biti trenutni.

2. Saslušanje od 22. travnja 2013.: glavni izazovi

2.1. Daljnje aktivnosti za razrješnicu iz 2011.

Samo je jedno pitanje za raspravu u vezi akcijskog plana za integriranu unutarnju kontrolu: Zašto Komisija nije postigla pozitivnu izjavu o jamstvu?

Je li akcijski plan promašaj? Je li bio loše utvrđen ili proveden?

I što Komisija namjerava poduzeti sada?

Međutim, rasprava o integriranoj unutarnjoj kontroli također spada u okvir dalnjih aktivnosti rezolucije o razrješnici za finansijsku godinu 2011. usvojenu na plenarnoj sjednici u travnju 2013. što pruža određeno usmjerenje Komisiji.

Prve tri prioritetne aktivnosti koje je Komisija trebala izvršiti temeljem zadnje rezolucije o razrješnici zaista imaju za cilj dovesti do napretka u pogledu izjave o jamstvu.

Komunikacija o obrani proračuna EU-a koja je bila prva prioritetna aktivnost daje Komisiji mogućnost da pokaže razinu učinkovitosti svog sustava za povrat sredstava.

Drugo, razmjena dobrih praksi između Komisijinih službi nadležnih za finansijsko upravljanje koje traži Parlament morala bi imati donekle pozitivan utjecaj na stopu grešaka, a u pogledu ocjenjivanja finansijske uspješnosti, što je treći prioritet, Parlament snažno potiče Komisiju na promjenu prema novoj kulturi uspješnosti.

2.2. Nužnost pojednostavljenja

Što se tiče nužnosti pojednostavljenja (vidjeti aktivnosti 1 do 3 gore) nema sumnje da se to načelo mora primijeniti na sljedeće programsко razdoblje od 2014. do 2020. Nepotrebno je objašnjavati da su za pojednostavljenje odgovorne sve institucije koje sudjeluju u postupku odlučivanja te da Parlament također mora imati na umu apsolutnu nužnost pojednostavljenja.

2.3. Izjave o upravljanju i revizijsko jamstvo

Nova Finansijska uredba za izjave o upravljanju i revizijsko jamstvo nudi posebne alate u obliku godišnjih izjava na različitim razinama.

Upravljačke vlasti država članica godišnje moraju proslijediti Komisiji svoje finansijske izvještaje kojima prilaže izjavu o upravljanju, godišnji sažetak njihovog konačnog izvješća o reviziji i kontroli te mišljenje neovisnog revizorskog tijela (članak 59. nove Finansijske uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012).

Na temelju tih podataka države članice mogu također dostaviti neobavezne izjave potpisane na odgovarajućoj razini.

Kvaliteta tih izjava imat će izuzetnu važnost jer su i vježbe o razrješnici pokazale da je prvi problem na koji se nailazi u postojećem sustavu godišnjih sažetaka manjak pouzdanosti iznosa koje dostavljaju države članice.

Parlament je u više navrata izrazio žaljenje da godišnji sažeci uključeni u zakonodavstvo kao posljedica međuinstitucionalnog sporazuma o finansijskim predviđanjima za razdoblje od 2006. do 2013. nisu predstavljali dragocjeni izvor informacija za procjenu poštovanja propisa ili uspješnosti korisnika. U rezoluciji priloženoj svojoj odluci o razrješnici za finansijsku godinu 2011. Parlament od Komisije traži analizu prednosti i slabosti nacionalnih kontrolnih sustava na temelju zaprimljenih godišnjih sažetaka te zahtijeva od Komisije da odmah poduzme korake kojima će osigurati da sljedeći godišnji sažeci budu korisni za ocjenjivanje uspješnosti korisnika.

Parlament također poziva Komisiju da u kratkom roku i u suradnji s državama članicama utvrdi model nacionalnih izjava o upravljanju temeljem kojeg će te izjave postati smislene i usporedive, te da državama članicama pomogne u dostavi neobaveznih izjava o upravljanju navedenim u članku 59. stavku 5. nove Finansijske uredbe (EU, Euratom) No 966/2012 kroz promicanje najboljih praksi.

2.4. Dopustivi rizik od grešaka te pristup uspješnosti i poštovanju propisa

Koncept dopustivog rizika na razini EU-a prvi je puta uveo Europski revizorski sud u svom „mišljenju o jedinstvenoj reviziji“ iz veljače 2004. Sud je smatrao da je „svaki kontrolni sustav kompromis između troška obrade određene količine provjera s jedne strane i korisnosti od takvih postupaka s druge. U kontekstu Zajednice korisnost obuhvaća smanjenje rizika besporebno utrošenih sredstava i ograničavanje rizika od grešaka na dopustivu razinu“.

Komisija je prijedloge Suda uključila u svoj akcijski plan za integrirani okvir unutarnje kontrole i navela ih u svojoj Komunikaciji pod nazivom Prema zajedničkom razumijevanju koncepta dopustivog rizika od grešaka, COM (2008)866 da se dodatne troškove većeg broja kontrola mora uzeti u obzir prilikom definiranja novih kontrolnih strategija.

Jedinstveno mjerilo od 2 % ili materijalni prag ne uzima u obzir različite profile rizika u svakoj politici. Prema Komisiji, moguće je da proračunska tijela utvrde različite materijalne pragove uzimajući u obzir političke prioritete, koristi od određene politike, uključeni rizik, mogućnost dodatnog pojednostavljenja i dodatne troškove smanjenja stopa rizika putem većeg broja kontrola.

Do sada je Parlament smatrao da pristup dopustivog rizika ne mora biti izolirani i usko definirani tehnički instrument. On mora biti integrirani element u ukupnom upravljanju proračunom te mora racionalnije i fleksibilnije pomoći u izvršenju proračuna kroz veću maržu

za njegove izvršitelje i posebno uzimajući u obzir trošak kontrole, bez obzira je li ga snosila Komisija ili države članice.

Taj oprezan pristup usklađen je sa stalnim stajalištem Parlamenta — da se stopu grešaka mora kontinuirano smanjivati.

U svojoj zadnjoj rezoluciji o razrješnici Parlament je izrazio svoje nezadovoljstvo zbog vjerojatnog povećanja stope grešaka jer se time okreće pozitivan trend zabilježen prethodnih godina i stoga poziva Komisiju da poduzme potrebne korake za postizanje trenda kontinuiranog smanjenja. Parlament također smatra i da je postizanje tog cilja ključni dio za ostvarenje pune vrijednosti rashoda EU-a u budućnosti i za napredak prema pozitivnoj izjavi o jamstvu.

No, na neki je način zalaganje Parlamenta za najnižu prihvatljivu stopu grešaka dopuna novom trendu za većim brojem ocjena uspješnosti.

U svojim aktivnostima glede razrješnice Parlament je uzeo u obzir analizu Suda usmjerenu na „postizanje rezultata iz proračuna“.

Na temelju članka 318. UFEU-a Komisija je dužna izvijestiti o ocjeni financija Unije na temelju ostvarenih rezultata, a temeljem Ugovora i zajedno s posebnim izvješćima Suda to predstavlja važan element ocjene Parlamenta u odlučivanju o razrješnici. Stoga pristup na temelju rezultata sve više dopunjuje pristup poštovanja propisa.

Drugim riječima, klasičan pristup izjavi o jamstvu koji se temelji na reviziji poštovanja propisa i na utvrđivanju relativnog troška politike EU-a dopunjuje pristup uspješnosti na temelju ostvarenih rezultata.

Oba pristupa moraju se koristiti, kako smanjenje troškova za politiku EU-a tako i postizanje maksimalne koristi iz nje. U svom zadnjem izvješću o razrješnici Parlament je ponovio preporuke Suda o mjerama rezultata politike kroz jasne ciljeve i pokazatelje o europskoj dodanoj vrijednosti i ustrajao na tome da pokazatelji učinka moraju biti povezani s rokovima i odgovarajućim kvantificiranim ciljevima. Parlament također inzistira na potrebi osiguranja dosljednosti između ishoda, pokazatelja i ciljeva predviđenih u planu upravljanja Komisijinih službi i objavljenih u godišnjim izvješćima o aktivnostima.

2.5. *Pristup uspješnosti i poštovanja propisa - dva dijela iste cjeline*

Troškovi i rezultati su nerazdvojivo povezani u političkom sudu Parlamenta prilikom dodjele razrješnice, a ta se ocjena mora temeljiti na formalnijem modelu. Na taj je način postojeća praksa revizije uspješnosti možda prijelomna točka u povijesti razrješnice kao i u pitanju izjave o jamstvu. Treba znati je li moguće formalizirati pristup ocjene uspješnosti na modelu usporedivom s izjavom o jamstvu.

Svaki napredak u tom smislu moguć je samo uz dobru suradnju svih sudionika, tj. Europskog revizorskog suda i proračunskog tijela, kao i nacionalnih vlada i uprava, vrhovnih revizorskih tijela i nacionalnih parlamenta.

Za više informacija: **Kontrolni sustavi – Europska komisija**
http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/control/control_en.cfm

Stauner Gabriele (2) - Europski parlament

[http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?language=EN&fulltext=2008%2F0110 \(COD\)&auteur=Stauner+Gabriele](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?language=EN&fulltext=2008%2F0110%20(COD)&auteur=Stauner+Gabriele)

REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU

Datum usvajanja	28.5.2013
Rezultat konačnog glasovanja	+ : 23 - : 0 0 : 0
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Zuzana Brzobohatá, Andrea Češková, Ryszard Czarnecki, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Ingeborg Gräßle, Bogusław Liberadzki, Monica Luisa Macovei, Jan Mulder, Eva Ortiz Vilella, Monika Panayotova, Crescenzo Rivellini, Paul Rübig, Petri Sarvamaa, Bart Staes, Georgios Stavrakakis, Michael Theurer
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Philip Bradbourn, Monika Hohlmeier, Karin Kadenbach, Véronique Mathieu Houillon, Markus Pieper, Barbara Weiler