KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 17.10.2005
KOM(2005) 506 končno

SINTEZNO POROČILO KOMISIJE

Odgovori držav članic na letno poročilo 2003 Računskega sodišča

KAZALO

1. Uvod 3
2. Povzetek odgovorov držav članic 3
2.1. Stališča držav članic o okviru notranje kontrole Skupnosti 3
2.2. Stališča držav članic o posebnih ugotovitvah Računskega sodišča 5
3. Napake DAS 6
4. Sklepna ugotovitev 7

1. UVOD

Ko je Računsko sodišče novembra 2004 poslalo svoje *Letno poročilo za proračunsko leto 2003*[1], je Komisija vsako državo članico takoj obvestila o ugotovitvah poročila, ki so povezane z zadevnimi državami. Komisija je države članice tudi pozvala, da odgovorijo na dve splošni vprašanji v zvezi z *mnenjem* Računskega sodišča *št. 2/2004 o modelu „enotne revizije" (in predlogu za okvir notranje kontrole Skupnosti)*[2] (v nadaljnjem besedilu „mnenje o okviru").

Finančna uredba od Komisije zahteva, da pred 15. februarjem Računskemu sodišču, Svetu in Evropskemu parlamentu pošlje povzetek odgovorov držav članic[3]. Zaradi poznega prejetja nekaterih odgovorov in zaradi časa, potrebnega za prevod odgovorov in samega poročila, Komisija povzetka ni mogla poslati do roka. Kljub temu pa je Komisija Svetu predstavila glavne sklepe na podlagi odgovorov, preden je Svet odločil o svojih priporočilih Evropskemu parlamentu o razrešnici za leto 2003[4].

19 držav članic je odgovorilo na dve splošni vprašanji in na posebne ugotovitve v zvezi z njimi. Poleg tega so tri države članice odgovorile samo na posebne ugotovitve.

Namen tega poročila je predstaviti povzetek odgovorov držav članic. V drugem delu poročila so povzeti odgovori na dve splošni vprašanji in posebne ugotovitve Sodišča o državah članicah. V tretjem delu je obravnavano vprašanje napak DAS. V četrtem delu so predstavljene sklepne ugotovitve.

2. POVZETEK ODGOVOROV DRŽAV ČLANIC

2.1. Stališča držav članic o okviru notranje kontrole Skupnosti

Računsko sodišče je aprila 2004 objavilo svoje mnenje o okviru, v katerem je določilo nekatera splošna načela za okvir notranje kontrole Skupnosti, *prim. Prilogo I*. Sodišče je na to mnenje opozorilo v splošnem uvodu k svojemu *Letnemu poročilu 2003*[5]. Komisija meni, da je to poročilo zelo pomemben in koristen prispevek k razpravi o nadaljnji izboljšavi okvira notranje kontrole Skupnosti[6].

Ker države članice sodelujejo pri deljenem upravljanju okoli 80 odstotkov sredstev EU, Komisija meni, da mora ustrezen odziv na mnenje Sodišča temeljiti tudi na prispevku držav članic. Zato je Komisija povabila države članice, naj odgovorijo na dve splošni vprašanji, povezani s temami, ki jih obravnava mnenje Sodišča.

Vprašanje št. 1

---

1 Prim. UL C 293 z dne 30.11.2004.

2 Prim. UL C 107 z dne 30.4.2004.

3 Prim. člen 143(6) v *Finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti*, Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 (UL L 248 z dne 16.9.2002).

4 Pismo z dne 15. februarja 2005 podpredsednika Siima Kallasa predsedniku Sveta (Ekonomsko-finančni svet) Jean-Claudu Junckerju.

5 Prim. točko 0.5 v dokumentu Računskega sodišča Letno poročilo za proračunsko leto 2003, UL C 293 z dne 30. 11. 2004.

6 Okvir notranje kontrole Skupnosti je opredeljen kot skupek ukrepov, ki jih Komisija upošteva pri obvladovanju tveganja. To zajema na primer notranje kontrole znotraj same Komisije, naloge, ki jih opravlja sama Komisija, naloge, zaupane zunanjim revizorjem, in tudi sisteme notranje kontrole in/ali sisteme revizij držav članic in/ali nacionalnih revizijskih organov. Tako okvir notranje kontrole Skupnosti ne vključuje zunanje revizije Računskega sodišča.

Računsko sodišče je v svoje mnenje št. 2/2004 o modelu enotne revizije vključilo predlog za okvir notranje kontrole Skupnosti. Sodišče na področjih deljenega upravljanja predlaga, da se oblikuje vrsta nalog in odgovornosti, ki bi segale od neposrednih upravljavcev sredstev (primarne kontrole) do Komisije (nadzorne kontrole) preko osrednje kontrolne funkcije na ravni države članice. Ta model predvideva, da se lahko vsaka stopnja sklicuje na rezultate drugih nadzornih organov in jih uporablja (tj. ima na razpolago). Ali na splošno podpirate ta verižni model in ali bi podprli oblikovanje takega verižnega modela na področjih, kjer ta še ne obstaja? Kaj je mogoče narediti v praksi za izboljšanje koordinacije kontrol (npr. ali podpirate pogodbe o zaupanju, ki jih je Komisija predlagala na področju strukturnih skladov)?

Odgovorilo je 19 držav članic. Nobena država članica ni zavrnila ideje o okviru notranje kontrole Skupnosti, nekatere od njih pa so izrazile svoje pridržke/pripombe:

- Jasno je treba opredeliti **odgovornosti** vseh sodelujočih. Komisija bo še naprej odgovorna za izvajanje proračuna EU, v skladu s členom 274 Pogodbe.
- Nekatere države članice so poudarile, da **okvir notranje kontrole** do neke mere **že obstaja.**
- Na vseh stopnjah kontrolne verige morajo obstajati **skupni standardi za finančni nadzor in notranjo revizijo**. Takšni standardi morajo biti oblikovani ob polnem sodelovanju Komisije in držav članic. Temeljiti morajo na obstoječih mednarodnih standardih. Nekatere države omenjajo, da so lastna sredstva področje, na katerem Komisija in države članice učinkovito sodelujejo pri usklajevanju revizijskih in kontrolnih postopkov.
- Najti je treba smiselno ravnotežje med **stroški in koristmi.** Vsakršne spremembe okvira notranje kontrole Skupnosti naj poenostavijo sistem in ne povečajo administrativne obremenitve. Ena od držav članic predlaga, naj stroške kontrol držav članic krije proračun EU. Druga država meni, da naj bi bila podpora za revizijske in kontrolne dejavnosti znotraj strukturnih skladov in kohezijskega sklada še naprej financirana v okviru ukrepov tehnične pomoči. Ena od držav članic navaja, da je težko dobiti natančne ocene stroškov kontrol nacionalnih organov zaradi kompleksne skupine kontrolnih dejavnosti za določeno vrsto izdatka.
- Več držav članic navaja, da je treba upoštevati **razlike v nacionalnih upravnih kulturah in praksah.**
- Nekatere države članice navajajo, da je treba uskladiti in združiti poročevalne dokumente, druge pa menijo, da poročil nacionalnih organov ni mogoče šteti za last Unije. V nekaj primerih države članice predvidevajo pravne zaplete, če naj bi bila takšna poročila neposredno na voljo drugim kontrolnim ravnem.
- Nekatere države članice poudarjajo, da nepravilnosti povzročajo **nenatančna zakonodaja in pomanjkanje smernic.**
- Nekatere države članice pa dokazujejo, da bi bilo treba spremenjeno vlogo držav članic v okviru notranje kontrole uravnotežiti z drugačnim **pristopom v revizijskih in kontrolnih dejavnostih Računskega sodišča in Komisije**, kot je zmanjševanje kontrolnih dejavnosti v državah članicah nasploh in usmerjenost v revizije sistemov namesto opravljanja kontrol na kraju samem.

Vprašanje št. 2

Do leta 2001 je Računsko sodišče svoje izjave o zanesljivosti utemeljevalo na napakah, ugotovljenih na omejenem vzorcu plačil v breme letnega proračuna EU, in je bilo mnenja, da je bila stopnja nepravilnosti, ugotovljenih pri sredstvih iz deljenega upravljanja, previsoka. Kljub temu je določena stopnja nepravilnosti neizogibna, saj sistemi kontrol niso zasnovani tako, da bi odkrili vsako nepravilno plačilo, temveč da omejijo tveganje za proračun EU:

- z odvračilnimi ukrepi, ki se uporabljajo po odkritju nepravilnosti v 5 % zahtevkov, preverjenih na kraju samem v okviru sistema IAKS v kmetijstvu,

- z izterjavami v kasnejšem proračunskem letu, ko se predloži končni zahtevek v okviru sredstev, ali ko naknadna revizija ugotovi nepravilnost.

Sodišče si sedaj prizadeva svojo izjavo o zanesljivosti utemeljiti na svoji oceni nadzornih in kontrolnih sistemov, vzpostavljenih za obvladovanje tveganja nepravilnosti v zahtevkih, in ne na posameznih napakah, ugotovljenih med svojimi revizijami.

Kako lahko države članice kar najbolje zagotovijo dokaze, da so vzpostavljeni nadzorni in kontrolni sistemi, ki zagotavljajo primerno omejitev tveganja nepravilnosti v sredstvih EU?

Odgovorilo je 19 držav članic. Vsebina odgovorov se razlikuje, saj so nekatere države članice opisale sedanji okvir kontrole, vzpostavljen v državi članici, druge pa so pojasnile vlogo držav članic v splošnem smislu.

Zelo malo držav članic je predstavilo predloge, kako naj bi države članice na operativni ravni zagotovile dokaze o primerni omejitvi tveganja nepravilnosti v sredstvih EU. Ena od držav predlaga, naj ima vsaka država članica osrednji usklajevalni organ, ki izvaja učinkovit in trajen nadzor. Druga država predlaga, naj se uvede načelo enega revizijskega organa za vsako državo članico. Tretja država predlaga, naj vsaka država članica Komisiji predloži letno poročilo in izjavo na podlagi modela, enakega modelu, ki ga Komisija uporablja za notranje namene.

Vsi generalni direktorji v Komisiji morajo predložiti letno poročilo o dejavnosti in vsako leto podpisati izjavo o tem, ali so bila sredstva, ki jih upravlja generalni direktorat, uporabljena za predvideni namen v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja, in da razpoložljivi kontrolni postopki zagotavljajo potrebna jamstva glede zakonitosti in pravilnosti osnovnih transakcij.

2.2. Stališča držav članic o posebnih ugotovitvah Računskega sodišča

Na posebne ugotovitve Sodišča je odgovorilo 22 držav članic. Skoraj vse so dale povratne informacije v zvezi z večino posebnih ugotovitev, za katere je bil pričakovan odgovor. V več kot eni četrtini primerov so države članice navedle, da se bodisi ne strinjajo z ugotovitvami Sodišča bodisi menijo, da je vprašanje še vedno odprto.

Neskladja mnenj Sodišča in držav članic so različna, najpogostejša vprašanja pa so a) upravičenost izdatkov, b) struktura preverjanj (tj. metod vzorčenja, analiz tveganj in ekstrapolacije) in c) ocenjeni učinek na proračun Skupnosti ob upoštevanju popravkov, ki so ali bodo opravljeni v kasnejših plačilih.

Vrsta držav članic poudarja, da Sodišče ni upoštevalo njihovih odgovorov v *Letnem poročilu 2003*. Dve državi menita, da nista bili ustrezno obveščeni o ugotovitvah, preden so bile te navedene v *Letnem poročilu 2003*.

Nekatere države poudarjajo, da ugotovitve Sodišča temeljijo na posameznih transakcijah in nujno ne navajajo sistematičnih nepravilnosti, ki se pojavljajo npr. v programu strukturnih skladov. Ena država je poudarila, da sedanji postopek državam članicam onemogoča, da bi imele korist od programa. Sodišče bi moralo predstaviti kvalitativen pregled sistemov, ki jih je pregledalo, saj bi takšne informacije državam članicam bolj koristile.

Druga država predlaga, naj Sodišče vključi kratek povzetek posebnih priporočil za jasno opredeljene nadaljnje ukrepe Komisije, skupaj z roki. To bi podkrepilo večletni vidik dela Komisije in zagotovilo izhodišče za nadaljnja poročila.

3. NAPAKE DAS

Računsko sodišče je svojo izjavo o zanesljivosti utemeljilo na štirih elementih:

- pregledu načina, na katerega delujejo nadzorni sistemi in kontrole, vzpostavljeni v institucijah Skupnosti ter v državah članicah in tretjih državah;
- pregledu vzorcev transakcij za vsako večje področje z izvajanjem preverjanj vse do ravni končnega upravičenca;
- analizi letnih poročil o dejavnosti in izjav generalnih direktorjev ter postopkov, ki se uporabljajo pri njihovi pripravi;
- kjer je to potrebno, pregledu dela drugih revizorjev, ki so neodvisni od upravljalnih postopkov Skupnosti.

Sodišče ugotovi napake, ko pregleda vzorec transakcij (točka b zgoraj). Za nekatere je odgovorna Komisija sama, za druge pa države članice. Napake se razvrstijo na vsebinske in formalne napake, pri čemer imajo vsebinske napake neposredne finančne posledice, formalne pa ne.

Približno ena tretjina napak, ki jih je Sodišče ugotovilo v letu 2003, je bilo razvrščenih med vsebinske. Od teh je bila skoraj ena tretjina primerov, v katerih je bila stopnja napake (tj. napačni znesek kot delež skupnega zneska v transakciji) manjša od dveh odstotkov. Več kot 2/3 primerov s stopnjami napak, višjimi od dveh odstotkov, izhaja iz področij deljenega upravljanja. Na podlagi prejetih odgovorov ni mogoče predstaviti skupne ocene o tem, s kakšnim številom napak se države članice strinjajo in s kakšnim številom napak se ne strinjajo. Vendar pa Komisija spremlja vse ugotovitve Računskega sodišča o napakah, v sodelovanju z zadevnimi državami članicami. Če so ugotovitve Sodišča potrjene, se opravijo potrebni finančni popravki in izterjave. Analiza napak na podlagi dosedanjih rezultatov pri spremljanju kaže, da se je mogoče strinjati s približno polovico vsebinskih napak s stopnjo napake, ki je višja od dveh odstotkov. Za preostalo polovico se napake bodisi zavrnejo bodisi se še ni mogoče strinjati z napako ali jo zavrniti, ker primeri še niso zaključeni.

V veliki večini primerov, v katerih so bile napake sprejete, se Komisija/države članice strinjajo z računskim sodiščem o znesku, za katerega se šteje, da je napačen. Vendar pa je treba omeniti, da je napačni znesek (kot delež skupnega zneska transakcije) običajno nižji; tako je v več kot 60 odstotkih napačni znesek manjši od 10 odstotkov skupnega zneska transakcije.

4. SKLEPNA UGOTOVITEV

Komisija je vesela odgovorov držav članic, ki so v večini primerov popolni in izčrpni.

Odziv na *Letno poročilo* Evropskega računskega sodišča je pomemben, saj se države članice v vrsti primerov ne strinjajo s posebnimi ugotovitvami Sodišča. Takšna praksa državam članicam in tudi Komisiji omogoča celoten pregled stališč držav članic v zvezi s temi ugotovitvami in napakami DAS. Analiza napak DAS kaže, da se je trenutno mogoče strinjati zgolj s polovico vsebinskih napak, ki jih je ugotovilo Računsko sodišče in imajo stopnjo napake višjo od dveh odstotkov.

V letu 2003 je Komisija dobila tudi koristne informacije o predhodnih odzivih držav članic na mnenje Računskega sodišča o okviru. To vprašanje je obravnavano v *Sporočilu o časovnem načrtu za integriran okvir notranje kontrole (COM(2005) 252)*. Novi sta bili dve splošni vprašanji. Glede na pozitivne rezultate lahko Komisija uporabi takšna horizontalna vprašanja za leto 2004. Komisija si bo skupaj z Računskim sodiščem še naprej prizadevala zagotoviti, da bodo države članice lažje ugotovile in zato tudi pojasnile napake DAS. Komisija si bo tudi še naprej prizadevala zagotoviti, da se odgovori držav članic na ugotovitve sodišča upoštevajo v letnem poročilu Sodišča ter v postopku razrešnice, vendar pa mora priznati, da je to pogosto težko zaradi časovne razporeditve postopka.

PRILOGA I

Splošna načela za okvir notranje kontrole Skupnosti, ki jih je določilo Sodišče v svojem mnenju št. 2/2004

Cilji	• Določiti je treba obseg, namen, sodelujoče, kaj zajema, zakaj, s kakšnimi omejitvami, do kakšne mere, kako. • Če se pojavijo napake pri transakcijah in sistemske slabosti, je treba zagotoviti celovite in pravočasne sanacijske ukrepe.
Pogoji	• Evropska unija naj bo „lastnik“ vseh preverjanj, tj. vsi rezultati, dokazilne listine, itd., morajo biti na voljo drugim udeležencem v kontrolni verigi. • Zakonodaja mora biti preprosta in jasna. • Kazni in sankcije naj zajemajo vse dele proračuna.
Struktura	• Na ravni držav članic mora biti nekdo odgovoren za to, da zagotovi, da kontrola na lokalni ravni dosega zahtevani standard in kakovost. • Komisija mora zagotoviti, da kontrolne ravni v državah članicah (ali enakovredne ravni) delujejo učinkovito in v skladu z namenom. • Zahtevkom za povračilo ali stroškom je treba priložiti revizijsko potrdilo neodvisnega zunanjega revizorja.
Uporaba	• Komisija naj določi minimalne zahteve za kontrolne sisteme na vseh ravneh. • Obstajati morajo skupni standardi za kontrole. • Rezultati morajo biti na voljo v skupnem formatu (morda v zbirki podatkov z dostopom za druge udeležence v kontrolni verigi). • Obravnavati je treba vprašanje vzorčenja na podlagi tveganja v primerjavi z naključnim vzorčenjem. • Upravičenci morajo biti dobro obveščeni o tveganjih v primeru goljufij.
Stroški in koristi	• Ali naj stroške držav članic (ali organov, ki izvajajo kontrole,) krije proračun EU? • Koristi je treba „izmeriti“ na podlagi ocen nezakonitosti in nepravilnosti. • Treba je najti ravnotežje med stroški in koristmi (dopustno tveganje napake/nepravilnosti). • Opredeliti je treba dopustno tveganje, npr. z opredelitvijo sprejemljivih stopenj napak in intenzivnosti preverjanj.
Vloge in odgovornosti	• Komisija naj bo odgovorna za pospeševanje sistemov notranje kontrole v sodelovanju z državami članicami, to pomeni, da določi skupne značilnosti sistema, spremlja stroške in oceni koristi. • Parlament in Svet naj bi odobrila razmerje med stroški in koristmi[7]. • Računsko sodišče naj kot zunanji revizor pregleda sisteme notranje kontrole.

[7] Odobritev stroškov je lahko implicitna, tako da se sprejme določen odstotek preverjanj.