

SL



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

**Panoramski
pregled**

**Vrzeli, prekrivanja in izzivi:
panoramski pregled
ureditev odgovornosti
in javnega revidiranja v EU**

2014

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-naslov: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2014

ISBN 978-92-872-0970-2
doi:10.2865/20877

© Evropska unija, 2014
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Dovoljenje za uporabo ali razmnoževanje slike 1 je treba pridobiti neposredno od imetnika avtorskih pravic.

Printed in Luxembourg

SL

2014

**Panoramski
pregled**

**Vrzeli, prekrivanja in izzivi:
panoramski pregled
ureditev odgovornosti
in javnega revidiranja v EU**

Odstavek

Kratice

I–IX Povzetek

1–6 Uvod

2–5 Namen panoramskega pregleda

6 Struktura poročila

7–24 Del I – Odgovornost in javna revizija

7–10 Javna odgovornost

11–14 Prispevek javne revizije k odgovornosti

15–18 Odgovornost za proračun EU in njegovo revidiranje

19–24 Odgovornost EU zunaj okvira proračuna EU – nadzor subjektov, instrumentov, ukrepov politike, izvrševanja in rezultatov

25–149 Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

25–27 Poziv k izboljšanju odgovornosti EU

28–29 Glavni izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

30–42 1. Usklajeni ukrepi EU in držav članic

34–36 Usklajevanje strategije Evropa 2020

37–38 Fiskalno in gospodarsko usklajevanje v okviru evropskega semestra

39–42 Medvladni instrumenti

43–65 2. Sredstva, ki se upravljajo v partnerstvu z drugimi

45–50 Zunanja partnerstva

51–65 Učinek vzvoda za sredstva zasebnega sektorja

66–76 3. Unija več hitrosti in variabilne politične strukture

68–69 Različne ravni povezovanja med državami članicami na različnih področjih politike

70–76 Evro, fiskalno upravljanje in demokratični nadzor

77–114	4. Ureditve odgovornosti za institucije in organe EU
78–82	Postopek razrešnice za institucije in druge organe EU
83–86	Institucije in organi EU, ki niso zajeti v postopek Parlamenta za podeljevanja razrešnice
87–102	Odgovornost in revidiranje Evropske centralne banke
103–110	Ureditve odgovornosti in revidiranja za Evropsko investicijsko banko in Evropski investicijski sklad
111–114	Nesorazmerna nadzor in revizija za manjše subjekte in proračune
115–139	5. Ureditve EU na področju finančnega poslovanja in nadzora
116–117	Zanesljivost računovodskih izkazov
118–132	Zakonitost in pravilnost z izkazi povezanih transakcij
133	Dobro finančno poslovanje
134–139	Pravni okvir, ki ureja proračun EU
140–149	6. Vpliv in rezultati politik EU
142–147	Izzivi merjenja vpliva in rezultatov proračuna EU
148–149	Izziv merjenja učinka regulativnih instrumentov
150–183	Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo
151	Veriga dogodkov in odzivi EU
152–160	Regulacija in nadzor finančnega sektorja
161–169	Mehanizmi finančne podpore za države članice
170–183	Okrepljen gospodarski in fiskalni nadzor
172	Okrepljeni ukrepi za fiskalno in gospodarsko usklajevanje na ravni EU
173	Evropski semester
174–183	Zanesljivi nacionalni računi in statistični podatki
184–186	Del IV – Zaključki in razmislek
	Priloga – Seznam agencij EU

AIEA (IAEA): Mednarodna agencija za atomsko energijo (Agence Internationale de l'énergie Atomique)

BDP: bruto domači proizvod

BoP: mehanizem plačilne bilance

CCI: instrument za konvergenco in konkurenčnost

CRD IV: direktiva o kapitalskih zahtevah (CRD IV)

CRIS: skupni informacijski sistem RELEX

CRR: uredba o kapitalskih zahtevah

CTBTO: Organizacija pogodbe o celoviti prepovedi jedrskih poskusov

DAS: izjava o zanesljivosti (Déclaration d'assurance)

DČ: država članica

GD DEVCO: Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje – EuropeAid

GD ECFIN: Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve

EBA: Evropski bančni organ

ECB: Evropska centralna banka

ECJ: Sodišče Evropske unije

EDA: Evropska obrambna agencija

EDP: program za razvoj podjetništva

EEAS: Evropska služba za zunanje delovanje

EESO: Evropski ekonomsko-socialni odbor

ESFS: Evropski instrument za finančno stabilnost

ESFM: Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo

EIB: Evropska investicijska banka

EIOPA: Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine

EMN: notni mehanizem nadzora

EMU: ekonomska in monetarna unija

EP: Evropski parlament

EPSAS: Evropski računovodski standardi za javni sektor

ERS: Evropsko računsko sodišče

ES: Evropska skupnost

ESA: evropski nadzorni organ

ESCB: Evropski sistem centralnih bank

ESFS: Evropski sistem finančnega nadzora

ESM: Evropski mehanizem za stabilnost

ESMA: Evropski organ za vrednostne papirje in trge

ESRB: Evropski odbor za sistemska tveganja

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS: Evropski socialni sklad

EU: Evropska unija

EUISS: Inštitut Evropske unije za varnostne študije

EUSC: Satelitski center Evropske unije

FFR: uredba o finančnem okviru

FI: finančni instrument

FR: finančna uredba, ki se uporablja za splošni proračun Unije, in pravila za njeno uporabo

FSB: Odbor za finančno stabilnost

IPSAS: mednarodni računovodski standardi za javni sektor

ISA: mednarodni standardi revidiranja

IT: informacijska tehnologija

JZP: javno-zasebno partnerstvo

KI: kombiniran instrument

MDS: Mednarodni denarni sklad

MIP: postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

MSP: mala in srednja podjetja

MSVRI: mednarodni standardi vrhovnih revizijskih institucij

NAI: nacionalni revizijski organ

NPR: nacionalni program reform

NSA: nacionalni nadzorni organi

OR: Odbor regij

PDEU: Pogodba o delovanju Evropske unije

PSUU: Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji

R&R: raziskave in razvoj

RAL: neporavnane obveznosti (Reste á Liquidier)

RRD: direktiva o sanaciji in reševanju bank

SB: Svetovna banka

SMART: specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni cilji

SSO: skupni strateški okvir

UNFCC: Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja

UNSCR 1540: Resolucija Varnostnega sveta Združenih narodov št. 1540

URP: uradna razvojna pomoč

VFO: večletni finančni okvir

VRI: vrhovna revizijska institucija

WMD: orožje za množično uničevanje

ZDA: Združene države Amerike

ZN: Združeni narodi

I To je prvi panoramski pregled, ki ga je pripravilo Evropsko računsko sodišče. Panoramski pregledi so nova vrsta objav Evropskega računskega sodišča. V njih so na podlagi raziskav ter zbranih izkušenj Sodišča obravnavane splošne teme o vprašanih v neposredni pristojnosti Evropskega računskega sodišča. Ta panoramski pregled obravnava ureditve odgovornosti in revidiranja v EU, drugi panoramski pregled, ki bo obravnaval tveganja za splošni proračun EU, pa bo objavljen v naslednjih mesecih.

II V tem pregledu so obravnavane ureditve odgovornosti in revidiranja za politike, instrumente in subjekte Evropske unije in z njimi povezana javna sredstva ter izzivi, povezani s temi ureditvami. V zvezi z njimi se odgovornost nanaša predvsem na demokratični (zlasti parlamentarni) nadzor politik in dejavnosti javnih organov, javna revizija pa se nanaša na revizije računovodskih izkazov in revizije smotrnosti politik in ustreznih javnih sredstev ter njihovo povezanost s procesom odgovornosti.

III Namen pregleda je ozaveščati o izzivih za ureditve odgovornosti in revidiranja v EU ter spodbujati razmislek o teh izzivih. Pregled tako ne daje revizijskih priporočil, temveč nakazuje vprašanja, ki bi jih morali obravnavati evropski oblikovalci politik, zakonodajalci in revizijska skupnost.

IV Dokument je sestavljen iz štirih medsebojno povezanih delov. V **delu I** so opisane povezave med odgovornostjo in javno revizijo. Opredeljenih je šest ključnih elementov za močno verigo odgovornosti in revidiranja. V **delu II** je opisanih šest pomembnih področij, na katerih se pojavljajo izzivi v zvezi z odgovornostjo in javno revizijo na ravni EU. **Del III** obravnava ureditve odgovornosti in revidiranja, ki veljajo za različne nove instrumente Unije in medvladne instrumente, ki so bili vzpostavljeni kot hiter odziv na finančno krizo. V zadnjem delu so navedeni **zaključki** tega pregleda.

V **Za močno verigo odgovornosti in revidiranja je ključnih naslednjih šest elementov:**

- (i) jasna opredelitev nalog in pristojnosti;
- (ii) zagotovilo posloводства o doseganju ciljev politike (finančno poročanje in poročanje o smotrnosti);
- (iii) popoln demokratični nadzor;
- (iv) obstoj povratnih zank, da bi omogočili popravljalne ukrepe/izboljšave;
- (v) široka pooblastila za neodvisno zunanjo revizijo za preverjanje računovodskih izkazov, skladnosti s predpisi in smotrnosti ter
- (vi) izvajanje revizijskih priporočil in porevizijsko spremljanje.

Ti elementi opisujejo povezavo med odgovornostjo in vlogo javne revizije pri podpiranju tega širšega procesa ter bi lahko prispevali k oblikovanju načrta za preizkušanje novih ureditev odgovornosti in revidiranja v prihodnje.

VI **Izzivi v zvezi z odgovornostjo se pojavljajo na naslednjih šestih pomembnih področjih na ravni EU:**

- (i) **Usklajeni ukrepi EU in držav članic** imajo lahko obliko instrumentov, ki so vzpostavljeni znotraj pravnega okvira EU ali temeljijo na medvladnih sporazumih ali so kombinacija obeh različic. Tovrstne strukture se pojavljajo iz različnih razlogov, sistem parlamentarnega nadzora in javne revizije, ki se zanje uporablja, pa ni nujno enoten.
- (ii) **Sredstva EU se upravljajo v partnerstvu z drugimi**, kot so mednarodne organizacije, tretje države in zasebni partnerji. Ta sredstva ne morejo biti predmet demokratičnega nadzora in revizijskih postopkov Unije na enak način in v enaki meri kot neposredni odhodki iz proračuna EU. Da bi vzpostavili ravnotežje, morajo biti sistemi partnerjev za zagotavljanje odgovornosti in revidiranje zadostni in zanesljivi.

- (iii) Politike izvajajo podskupine držav članic EU (**Evropa več hitrosti**). Primer zapletene politične strukture in ureditve upravljanja, v katerem ne sodelujejo vse države članice, je evroobmočje.
- (iv) **Institucionalna zgradba EU** vključuje vse več organov. Za različne skupine organov EU veljajo različne ureditve odgovornosti in revidiranja, ki so na primer odvisne od vira prihodkov. Različne ureditve na področju računovodstva, revizije in podeljevanja razrešnice lahko vodijo k nesorazmernim ravnom nadzora ter k vrzelim in prekrivanjem.
- (v) Za **finančno upravljanje proračuna EU in zagotavljanje smotrnosti njegove porabe** veljajo številne določbe o parlamentarnem nadzoru in revidiranju. Pri racionalizaciji vodilnih procesov upravljanja, zagotavljanja odgovornosti in revidiranja, ki se izvajajo na ravni držav članic, še vedno obstajajo izzivi, in sicer za prihodke, zlasti pa za odhodke v okviru deljenega upravljanja. V nekaterih državah članicah so kontrole na primarni ravni še naprej šibke in kljub dragim prekrivanjem revizij se napake ne odkrijejo in popravijo.
- (vi) **Izidi, vplivi in rezultati politik so odvisni od neproračunskih instrumentov.** Proračun EU je le eden od virov sredstev, ki se uporabljajo za doseganje rezultatov političnih pobud EU (drugi vključujejo financiranje iz nacionalnih proračunov držav članic in doseganje učinka vzvoda za zasebna sredstva). Politike se lahko opirajo tudi samo na pravne in regulativne instrumente. Vse te elemente politik skupaj je treba oceniti v okviru celovitega sistema revidiranja in odgovornosti, osredotočenega na rezultate.

VII

Odziv EU na finančno krizo je pospešil oblikovanje novih instrumentov EU in medvladnih instrumentov s posebnimi ureditvami odgovornosti in revidiranja. Nekateri instrumente, ki temeljijo na medvladnih pogodbah, financirajo neposredno države članice (ECB, EIB, ESM in EMN). Čeprav so z vidika proračuna EU ti instrumenti manj pomembni, zahtevajo celovit demokratičen nadzor in javno revidiranje na ustrezni ravni, in sicer glede medsebojne povezanosti teh instrumentov ter vloge in funkcij nekaterih institucij in organov Unije, višine javnih sredstev, ki jih upravljajo ti nadnacionalni instrumenti, ter njihove povezanosti s cilji EU in sistemskimi tveganji.

VIII

Nekaj splošnih zaključkov o tem, kako izboljšati odgovornost in javno revidiranje na ravni EU:

- Za usklajene in medvladne instrumente je potreben **sistem nadzora z večjo stopnjo sodelovanja** (parlamentarni nadzor in javna revizija) med EU in državami članicami.
- Za vse politike, instrumente in sredstva Unije, ki jih upravljajo institucije in organi EU, **je potreben bolj usklajen in celovitejši sklop ureditev**. Parlamenti in javni revizorji bi morali imeti možnost, da ocenijo vse vidike dobrega finančnega poslovanja, povezanega z vsemi dejavnostmi ter javnimi sredstvi in viri v njihovi pristojnosti.
- **Boljši sistemi upravljanja in kontrole** dejavnosti in sredstev EU so pogoj za preglednost, dobro upravljanje in odgovornost. Za izboljšanje odgovornosti za proračun EU so potrebni jasnejša opredelitev ciljev, kontrola spoštovanja pravil, boljše merjenje izidov in rezultatov ter izboljšanje povezanih sistemov za notranjo kontrolo in poročanje. To bi morale upoštevati vse strani, udeležene pri upravljanju in kontroli sredstev EU, predvsem države članice v okviru svoje odgovornosti za porabo sredstev EU (zlasti v okviru deljenega upravljanja).

- Treba se je **osredotočiti na merjenje vplivov in rezultatov politik EU** na področjih, na katerih ima proračun EU razmeroma majhno vlogo, vendar na njih obstajajo znatne regulativne ali zakonodajne določbe na ravni EU. Odgovornost za politike EU tako zahteva, da Evropski parlament in parlamenti na nacionalni ravni izvajajo celovit nadzor instrumentov Unije. Za to bi lahko bila potrebna raven okrepljenega sodelovanja, ki je obstoječa struktura odgovornosti in revidiranja instrumentov EU in instrumentov, ki temeljijo na medvladnih sporazumih, ne zagotavlja.
- **Zmanjšanje števila dragih prekrivanj** revizij politik in sredstev EU zahteva preučitev vseh možnosti za njihovo preprečevanje, predvsem z zagotavljanjem, da se lahko revizorji na posamezni ravni ustrezno zanesejo na delo drugih revizorjev. Za doseg tega cilja bi morali Evropsko računsko sodišče in države članice okrepiti medsebojno sodelovanje.

IX

Ta pregled ponuja izhodišča za morebiten dialog in nadaljnjo opredelitev možnih rešitev v prihodnosti.

01

Evropsko računsko sodišče si kot neodvisni zunanji revizor Evropske unije prizadeva prispevati k preglednosti in odgovornosti njenega upravljanja. Ta zaveza je bistvo rednih revizij prihodkov in porabe Evropske unije, ki jih izvaja Evropsko računsko sodišče. Čas po finančni krizi je primeren trenutek za oceno obstoječih ureditev javne odgovornosti in revidiranja v EU, da bi jih lahko v prihodnosti še okrepili.

Namen panoramskega pregleda

02

Panoramski pregledi so nova vrsta izdelkov, ki jih pripravlja Evropsko računsko sodišče. V njih so na podlagi raziskav ter zbranega znanja in izkušenj Sodišča obravnavane splošne teme.

03

To je prvi od dveh panoramskih pregledov. Obravnava sistem ureditev odgovornosti in revidiranja v EU. Drugi panoramski pregled bo obravnaval tveganja za finančno upravljanje proračuna EU.

04

Pregleda bosta pomembna podlaga za posvetovanja in dialog z deležniki Evropskega računskega sodišča ter za njegovo prihodnje revizijsko delo. Računskemu sodišču bosta omogočila, da posreduje opažanja o zadevah, ki morda same po sebi niso predmet revizij, vendar so kljub temu pomembne za javno odgovornost in izpolnjevanje revizijskega poslanstva Sodišča.

05

Namen tega pregleda je z oceno trenutnih ureditev javne odgovornosti in revidiranja v EU ter z opredelitvijo s tem povezanih izzivov spodbuditi nadaljnjo obravnavo in razprave o temi, ki je zelo pomembna za demokratično legitimnost institucionalnega sistema EU. Pregled tako ne daje konkretnih revizijskih priporočil, nakazuje pa številna vprašanja, ki bi jih morali obravnavati in reševati evropski oblikovalci politik, zakonodajalci in revizijska skupnost.

Struktura poročila

06

Poročilo je sestavljeno iz štirih delov:

- V **delu I** so opisani ključni elementi okvira odgovornosti, vloga javne revizije pri krepitvi odgovornosti ter sedanje ureditve odgovornosti in revidiranja, vzpostavljene na ravni Evropske unije.
- **Del II** se nanaša na javno razpravo o krepitvi odgovornosti na ravni EU ter opisuje glavne izzive za javno odgovornost in revidiranje, kot jih je opredelilo Računsko sodišče. Ti vključujejo odgovornost v zvezi z medvladnim delovanjem držav članic EU, vplivom politik EU in doseženimi rezultati, sodelovanjem z zunanjimi partnerji, učinkom vzvoda za zasebna sredstva za dopolnjevanje javnih naložb in novimi subjekti ali nalogami Evropske unije ter revidiranje teh zadev.
- **Del III** opisuje izzive, ki so posledica finančne krize in dosedanjega odzivanja EU, zlasti v zvezi z zagotavljanjem finančne stabilnosti, krepitvijo nadzora finančnega sektorja ter krepitvijo fiskalnega in gospodarskega nadzora.
- V **delu IV** je predstavljen povzetek izzivov in razmislekov, ki jih je treba upoštevati pri delu v prihodnje.

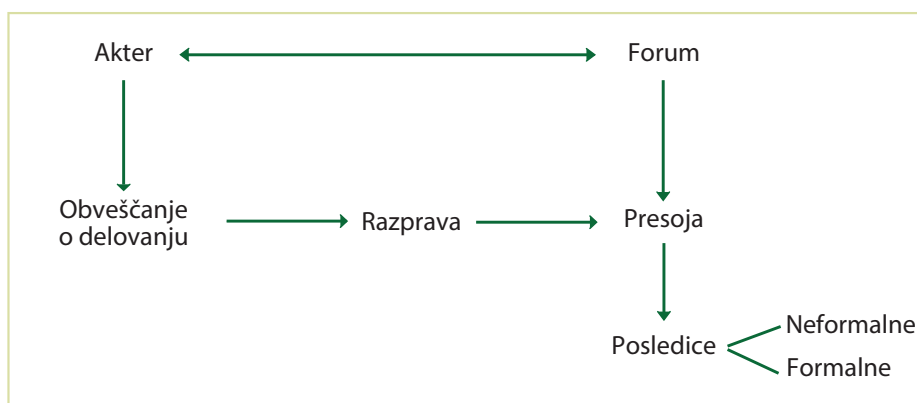
Javna odgovornost

07

V splošnem modelu (glej **slika 1**) je odgovornost opisana kot odnos med akterji in forumom, v katerem akterji forum obveščajo o svojem delovanju in smotrnosti poslovanja. Še več, forum je pristojen za presojo akterjev in od njih lahko zahteva, da po potrebi sprejmejo popravljalne ukrepe.

Slika 1

Odgovornost kot družbeno razmerje: bistvene razsežnosti



© Prof. Mark A. P. Bovens (glej slika 1, „Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework“, *European Law Journal*, zvezek 13, št. 4, julij 2007, str. 454).

08

Ta model omogoča oceno nekaterih pomembnih izzivov v zvezi z okviri odgovornosti nasploh.

- Akterji v javnih institucijah imajo lahko probleme zaradi številnih plasti in razsežnosti upravljanja z več forumi, zadolženimi za nadzor delovanja – gre za problem „veliko parov oči“, ki se ukvarjajo z nadzorom.
- Parlamenti in drugi organi, pristojni za nadzor javnih organov, se lahko spopadajo z izzivom večstranskih in večplastnih izvršnih struktur, zaradi česar je težko ugotoviti, kdo naj bi bil za kaj odgovoren. Ta problem se pogosto opisuje kot problem „veliko parov rok“.
- Pojavlja se tudi izziv v zvezi s predmetom odgovornosti. Parlamenti se lahko znajdejo pred dilemo, ali naj nadzor osredotočijo na vloške (zlasti finančne) ali pa na vplive in rezultate.
- Končno, izziv zagotavljanja odgovornosti presega zakonski in parlamentarni nadzor. Javni organi se spoprijemajo z izzivom upravljanja odnosov z javnostjo nasploh, z zaposlenimi, najpomembnejšimi strankami in drugimi deležniki.

09

Ta vprašanja in z njimi povezani problemi so na ravni EU še bolj zapleteni. Kot je prikazano v delih II in III v nadaljevanju, v institucionalno zapletenih sistemih Evropske unije prihaja do izzivov, kadar vloge niso dovolj jasno opredeljene ali kadar prihaja do prekrivanja funkcij ali za vrzeli pri nadzoru in kontroli.

10

V preambuli k nedavno izdanemu mednarodnemu standardu vrhovnih revizijskih institucij (MSVRI) št. 12 je odgovornost opisana z naslednjimi besedami: „V demokratični ureditvi so vzpostavljene strukture, izvoljeni zastopniki pa pooblaščenici za izvajanje volje ljudstva in delovanje v njegovem imenu po zakonodajnih in izvršnih organih. V demokratični ureditvi je pri institucijah javnega sektorja treba upoštevati tveganje, da se moč in viri lahko slabo upravljajo ali zlorabijo, kar vodi v zmanjšanje zaupanja, ki lahko spodkoplje bistvo demokratičnega sistema. Zato je ključnega pomena, da lahko državljani neke države od svojih predstavnikov zahtevajo, da prevzamejo odgovornost. Od demokratično izvoljenih predstavnikov je moč zahtevati, da prevzamejo odgovornost, samo če lahko tudi ti zahtevajo odgovornost od izvajalcev njihovih odločitev.“¹

Prispevek javne revizije k odgovornosti

11

Javne revizijske institucije so pomemben element odgovornosti. Njihov glavni namen je zagotavljati neodvisen, učinkovit in verodostojen nadzor porabe javnih sredstev.²

12

V MSVRI 12 je vloga javne revizije v zvezi z odgovornostjo pojasnjena takole: „Revizije javnega sektorja, za kakršne se zavzemajo vrhovne revizijske institucije, so pomemben dejavnik pri izboljševanju življenja državljanov. To, da vladne subjekte in subjekte v javnem sektorju revidirajo vrhovne revizijske institucije, ima pozitiven učinek na zaupanje v družbi, saj se skrbniki javnih sredstev osredotočajo na to, kako dobro uporabljajo ta sredstva. To zavedanje krepi pozitivne vrednote in podpira mehanizme odgovornosti, kar vodi do boljšega odločanja. Ko se rezultati revizij, ki so jih opravile vrhovne revizijske institucije, objavijo, lahko državljani od skrbnikov javnih sredstev zahtevajo, da prevzamejo odgovornost. Na ta način vrhovne revizijske institucije spodbujajo učinkovitost, odgovornost, uspešnost in preglednost javne uprave. Neodvisna, učinkovita in verodostojna vrhovna revizijska institucija je tako ključen element demokratičnega sistema, v katerem so odgovornost, preglednost in integriteta nepogrešljivi deli stabilne demokratične ureditve.“³

1 ISSAI 12: The value and benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens; Intosai; marec 2013; preambula, odstavek 2.

2 MSVRI 1: Limska deklaracija.

3 ISSAI 12: The value and benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens; preambula, odstavek 1, sprejeto na XXI. kongresu Incosai leta 2013.

13

Večplastna struktura upravljanja EU zahteva sodelovanje EU in držav članic ter usklajevanje med njimi ter med nadaljnji ravnmi upravljanja v državah članicah. Prav tako zahteva ustrezno sodelovanje parlamentov in javnih revizorjev ter usklajevanje med njimi na vseh ravneh. To sodelovanje bi moralo voditi k popolnemu nadzoru javnofinančnih sredstev, vključno z zagotovitvi o točnosti računovodskih izkazov, oceno skladnosti transakcij z veljavnimi pravili ter oceno smotrnosti glede na dosežene rezultate (gospodarnost, učinkovitost in uspešnost).

14

Evropsko računsko sodišče je opredelilo **šest ključnih elementov** javne odgovornosti in revidiranja (glej **tabelo 1**). Vsak od teh elementov je eden od členov v verigi – pri čemer šibkost v kateri koli točki ogroža splošno uspešnost.

Tabela 1

Šest ključnih elementov javne odgovornosti in revidiranja

1.	Naloge in pristojnosti	→	Naloge in pristojnosti vseh organov EU in drugih organov, ki sodelujejo pri izvajanju politik in upravljanju sredstev.
2.	Obveščanje in poročanje	→	Zahteve, da upravljalci javnih sredstev zagotavljajo zadostne, ustrezne, točne in pravočasne informacije ter zaradi zagotavljanja odgovornosti poročajo o izvajanju in rezultatih.
3.	Demokratičen nadzor in revizija	→	Ureditve in možnosti, ki so na voljo parlamentom za demokratičen nadzor nad upravljalci javnih sredstev.
4.	Posledice in povratne informacije	→	Mehanizmi za zagotavljanje upoštevanja ugotovitev javnega nadzora pri zakonodajnih postopkih in postopkih sprejemanja proračuna.
5.	Pooblastilo za izvrševanje javne revizije	→	Imenovanje neodvisnih zunanjih revizorjev, pooblaščenih za izvajanje širokega nabora javnih revizij (revizije računovodskih izkazov, revizije skladnosti s predpisi in revizije smotrnosti poslovanja), ki imajo pravico dostopa do potrebnih informacij in so zavezani poročati parlamentom in javnosti.
6.	Poročanje o revizijah in porevizijsko spremljanje	→	Določbe za porevizijsko spremljanje in poročanje o rezultatih javne revizije.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

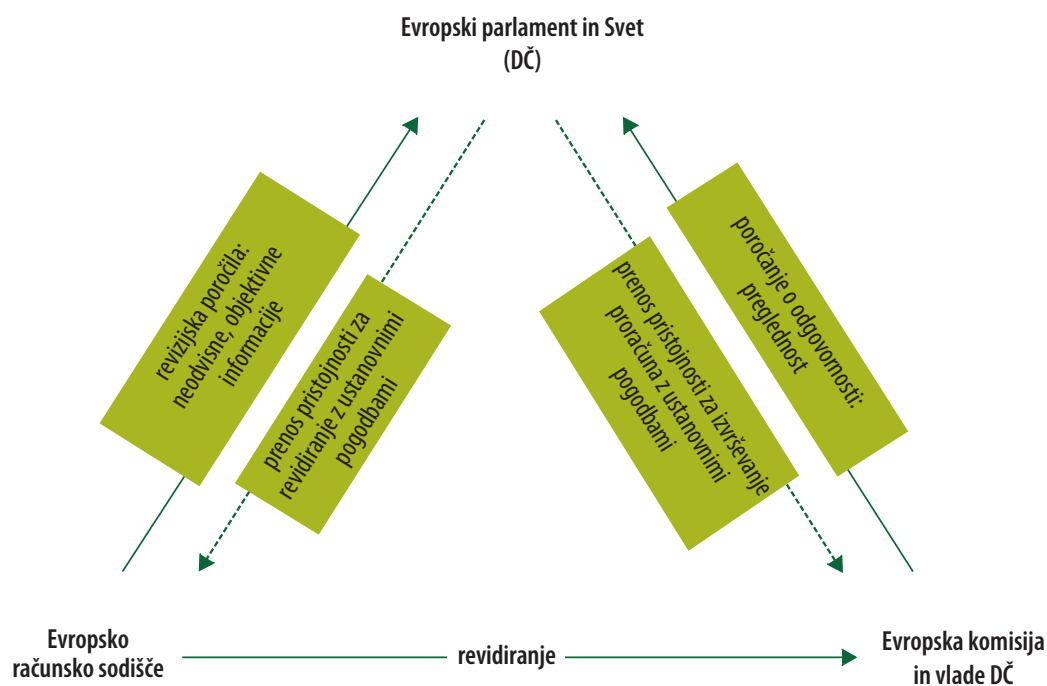
Odgovornost za proračun EU in njegovo revidiranje

15

Okvir odgovornosti za kontrolo upravljanja in finančni nadzor EU sestavljajo tri ključne funkcije: demokratični nadzor, ki ga zagotavljata Evropski parlament in Svet, izvršne funkcije, ki jih opravljajo Komisija in drugi organi EU, ter revizija, ki jo za EU opravlja Evropsko računsko sodišče (glej **sliko 2**).

Slika 2

Okvir odgovornosti za kontrolo upravljanja in finančni nadzor EU



Vir: Evropsko računsko sodišče.

16

Neodvisen zunanji nadzor, ki ga opravlja Evropsko računsko sodišče, daje zagotovila o:

- **zanesljivosti** računovodskih izkazov EU,
- **zakonitosti in pravilnosti** prihodkov in odhodkov proračuna EU,
- **dobrem finančnem upravljanju** sredstev EU glede na gospodarnost, učinkovitost in uspešnost.

17

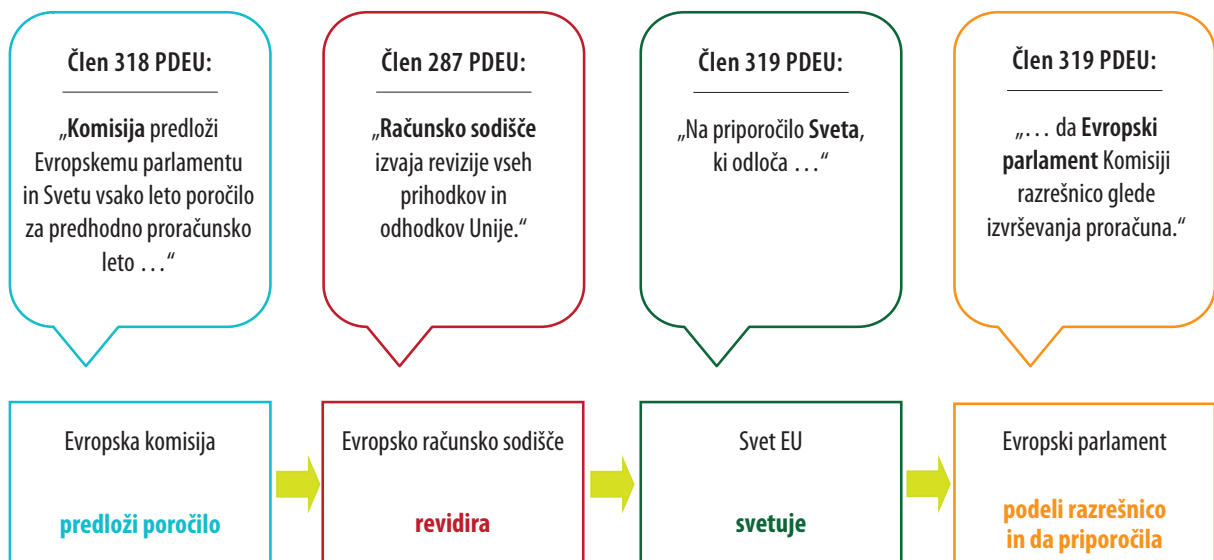
Revidiranje, ki ga izvaja Sodišče, je del daljše verige ureditev za zagotavljanje finančne odgovornosti na področju deljenega upravljanja. Z revizijami na ravni EU se preveri poročanje Evropske komisije Parlamentu. Komisija se po drugi strani opira na sistem upravljanja in revizijskih zagotovil na ravni držav članic. Poleg tega parlamenti posameznih držav članic preverjajo, kako njihove države porabljajo sredstva EU.

18

V pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) je v zvezi s proračunom EU določen poseben mehanizem za zagotavljanje odgovornosti, imenovan postopek razrešnice. V postopku sodelujejo štiri glavne institucije Evropske unije: Evropski parlament, Svet, Komisija in Evropsko računsko sodišče (glej **slika 3**).

Slika 3

Postopek razrešnice za proračun EU



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Odgovornost EU zunaj okvira proračuna EU – nadzor subjektov, instrumentov, ukrepov politike, izvrševanja in rezultatov

19

Odgovornost ni omejena na predložitev poročil o porabi davkoplačevalskega denarja v okviru splošnega proračuna EU, temveč vključuje predložitev poročil o:

- sprejetih ukrepov politik in zastavljenih ciljih,
- rezultatih in izidih politik EU,
- porabi sredstev iz zasebnih ali mednarodnih virov, ki se uporabljajo za izvajanje politik EU, in skladnosti teh projektov s strategijami EU ter
- uspešnosti odzivov EU na sistemska tveganja, ki ogrožajo finančne interese Unije in njenih držav članic.

20

Obstaja več načinov, kako doseči odgovornost v širšem smislu. Eden izmed njih je demokratična odgovornost – odgovornost Evropske komisije Svetu (ki ga sestavljajo predstavniki držav članic na ministrski ravni, odgovorni svojim nacionalnim parlamentom) in Evropskemu parlamentu. Drugi način je odgovornost do državljanov Evropske unije. Za tiste, ki so izvoljeni, to pomeni, da sprejmejo voljo volivcev, ki jo ti izrazijo na volitvah ali na druge načine demokratične udeležbe pri javnih odločitvah. Vendar vsa javna telesa niso izvoljena, tista, ki so, pa morajo ostati odgovorna tudi v obdobju med volitvami. Tretja oblika odgovornosti je spoštovanje vladavine prava – pravna odgovornost, ki jo vzpostavljajo sodišča. Četrta oblika odgovornosti je upravna in finančna odgovornost, ki je v središču pozornosti javnih revizorjev, vključno z Evropskim računskim sodiščem.

21

Politični in izvršni organi EU imajo politično odgovornost za zastavljene cilje in sprejete politične odločitve. Javni revizorji, vključno z Evropskim računskim sodiščem, se v splošnem izogibajo presojanju ustreznosti političnih ciljev, oblikovanih v okviru političnega procesa EU. Načeloma jih Evropsko računsko sodišče v omejenem obsegu obravnava le, kadar ga ena od drugih institucij, ki sodeluje v zakonodajnem postopku Evropske unije, uradno zaprosi za mnenje.

22

Eden od namenov javne revizije je preučiti učinke izvedenih politik in ali ti učinki ustrezajo izraženemu namenu teh politik. Ocena uspešnosti je pogosto težavna, v nekaterih primerih še toliko bolj, če so zastavljeni cilji ohlapni ali morda celo ne ustrezajo dejanskemu namenu politik.

23

Zato je težko natančno razmejiti izvajanje politik, kar je dejanski predmet obravnave revizij smotrnosti poslovanja, od ustreznosti politik, ki naj bi bila načeloma izvzeta iz revizije. Zelo težko je oceniti uspešnost politik glede na izide, ne da bi pri tem upoštevali, koliko je na šibke rezultate vplivala zasnova politik. Evropsko računsko sodišče je v svojih posebnih poročilih dalo več priporočil v zvezi s tem.

24

Zgoraj navedena problematika je podrobneje obravnavana v nadaljevanju tega pregleda, katerega namen je prikazati vprašanja, ki se nanašajo na ureditve EU v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Poziv k izboljšanju odgovornosti EU

25

Ugled nekaterih vlad in institucij je bil v več let trajajoči finančni krizi hudo načet. Pojavili so se pomisleki o kakovosti upravljanja močno soodvisnih gospodarstev EU in s tem povezani vlogi nekaterih institucij EU, ki je bila v nekaterih primerih razširjena. V tem obdobju je zaupanje javnosti v institucije in politike EU upadlo. Jeseni leta 2007 je Uniji zaupalo 48 % državljanov⁴, v petih letih, do pomladi 2012, pa se je raven zaupanja znižala na 31 %⁵.

26

Evropsko računsko sodišče in vrhovne revizijske institucije držav članic so poudarili pomen dosledne in skladne uporabe načel preglednosti in odgovornosti za vsa javna sredstva, ki se porabljajo v okviru odzivanja na krizo.⁶

27

K temu so pozvali tudi predsedniki Evropskega sveta, Komisije, Evroskupine in Evropske centralne banke v sklepih Evropskega sveta iz decembra 2012, v katerih so predstavili vizijo prave ekonomske in monetarne unije, ki temelji na štirih gradnikih. Prvi trije gradniki se nanašajo na razvoj finančnih, fiskalnih in gospodarskih okvirov EU, četrti pa izrecno priznava potrebo po zagotavljanju demokratične legitimnosti in odgovornosti. Doslej so se elementi četrtega gradnika obravnavali za vsak predlagan instrument politike posebej.

- 4 Glej standardni Eurobarometer, pomlad 2007 in pomlad 2012, Generalni direktorat za komuniciranje Evropske komisije (povezava: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf).
- 5 60 % anketirancev v raziskavi Eurobarometer (pomlad 2012) je navedlo, da EU ne zaupajo (zaupanje Uniji je izrazilo 31 % anketirancev). V raziskavi, izvedeni jeseni leta 2012, je bilo opaziti manjše izboljšanje (57 % anketirancev je odgovorilo, da Uniji ne zaupajo, 33 % pa nasprotno), kljub temu pa je v 20 od 27 držav članic Unije večina državljanov izrazila nezaupanje Uniji.
- 6 Glej izjavo Odbora za stike vrhovnih revizijskih institucij Evropske unije iz leta 2013 o pomenu ustreznih ureditev revidiranja in odgovornosti v ekonomski in monetarni uniji ter pri ekonomskem upravljanju EU (<http://www.contactcommittee.eu>).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Glavni izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

28

Evropsko računsko sodišče je v okviru premisleka v odgovor na poziv k izboljšanju odgovornosti opredelilo več konkretnih izzivov (glej **tabelo 2**).

Tabela 2

Šest področij, na katerih se pojavljajo izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

	Področje	Narava izziva	Odstavki
1.	Usklajeni ukrepi EU in držav članic	→ Zagotavljanje usklajenega javnega nadzora in revidiranja na ravni EU in nacionalni ravni za usklajene ukrepe.	30–42
2.	Sredstva, ki se upravljajo v partnerstvu z drugimi	→ Odgovornost za sredstva, ki se upravljajo v partnerstvu z drugimi (zunanji ali zasebni partnerji). Izpolnjevanje potreb po preglednosti in odgovornosti tako javnih kot drugih deležnikov, ki sodelujejo v partnerstvih.	43–65
3.	Unija več hitrosti in variabilne politične strukture	→ Zagotavljanje demokratičnega nadzora in celovite javne revizije za podskupine držav članic in tretjih držav, ki sodelujejo na različnih področjih politike ali pri različnih instrumentih politike.	66–76
4.	Struktura EU (institucije in organi)	→ Zagotavljanje učinkovitega in uspešnega nadzora in revidiranja vseh institucij in organov EU.	77–114
5.	Finančno poslovanje in zagotavljanje smotrnosti	→ Izboljšanje odgovornosti za splošno kakovost finančnega poslovanja in zagotavljanja smotrnosti v EU.	115–139
6.	Vplivi in rezultati politik	→ Spremljanje in ocenjevanje vplivov in rezultatov politik EU.	140–149

Vir: Evropsko računsko sodišče.

29

Ta področja so podrobneje obravnavana v **delu II**.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

1. Usklajeni ukrepi EU in držav članic

30

Na večini področij politike, zajetih v ustanovnih pogodbah, si EU in njene države članice delijo pristojnosti. Različne politike EU, na primer, so močno odvisne od proračunskih sredstev držav članic (proračun EU znaša manj kot 1 % BDP EU, odhodki držav članic pa so leta 2013 dosegli 49 % BDP EU⁷). Uresničitev širših ciljev ustanovnih pogodb s strategijami in ožjimi cilji (npr. cilji strategije Evropa 2020) je odvisna predvsem od ukrepov držav članic, ki se financirajo v okviru nacionalnih proračunov. Nove ureditve na področju fiskalnega in gospodarskega sodelovanja EU sicer zajemajo celotno javno porabo v EU, vendar se za vse ukrepe na tem področju uporablja zapleten sistem sodelovanja. V takih primerih je za doseganje skupnih ciljev potrebno usklajeno delovanje EU.

31

Zaradi tega prihaja do vzporednih linij odgovornosti. Komisija je odgovorna Evropskemu parlamentu in Svetu za usklajene ukrepe v okviru svojih pristojnosti, revizijo njenih dejavnosti pa opravlja Evropsko računsko sodišče⁸. Nacionalni organi so odgovorni svojim parlamentom za porabo nacionalnih proračunskih sredstev za ukrepe, izvedene v okviru nacionalne zakonodaje, revidirajo pa jih lahko njihove vrhovne revizijske institucije.

32

Izziv pri tem je, da je odgovornost za večino usklajenih ukrepov še vedno razdrobljena. Pristojnosti so porazdeljene med parlamente in revizijske institucije držav članic. Kadar je namen ukrepov politike obvladovati nadnacionalna sistemska tveganja, politično ukrepanje pa poteka z usklajevanjem med državami članicami na ravni EU, se Unija spopada z izzivom usklajevanja revizij in parlamentarnega nadzora.

33

Zagotavljanje celovitega pregleda javnih financ in politik, ki jih usklajujejo države članice in EU, zahteva tudi usklajevanje in sodelovanje vseh vrhovnih revizijskih institucij in parlamentov. Zahtevano usklajevanje bistveno presega raven, ki je potrebna za revizijo proračuna EU.

7 Podatki Eurostata o celotnih izdatkih sektorja država, izraženih kot % BDP (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>).

8 Evropsko računsko sodišče revidira odhodke ne glede na to, ali Komisija porablja sredstva posredno prek držav članic ali neposredno.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Usklajevanje strategije Evropa 2020

34

Strategija Evropa 2020 ponuja številne primere usklajenih ukrepov. Kot ugotavlja Evropska komisija, je uspeh strategije Evropa 2020 zelo odvisen od zmožnosti držav članic EU, da odigrajo svojo vlogo pri izvajanju reform na nacionalni ravni, ki so potrebne za spodbuditev rasti v okviru sedmih vodilnih pobud.⁹

35

Okvir upravljanja za strategijo Evropa 2020¹⁰ določa, da:

- je za usmerjanje politik pristojen Evropski svet;
- Komisija predlaga strategijo, spremlja njeno izvajanje in poroča o napredku;
- morajo države članice vsako leto predložiti dve poročili, v katerih pojasnijo, kako njihovi ukrepi prispevajo k prizadevanjem za uresničitev nacionalnih ciljev v okviru strategije Evropa 2020. Obe poročili bi morali biti povsem vključeni v nacionalni proračunski postopek in evropski semester, ki je bil uveden zaradi izboljšanja usklajevanja politik po vsej EU.

36

Ureditev upravljanja določa, da mora Evropski parlament sodelovati v dialogu, ki privede do končnih odločitev Sveta, in spodbujati razpravo v nacionalnih parlamentih in med njimi. Vendar strategija ne določa izrecno, da bi morali parlamenti nadzirati izvajanje strategije ali rezultate niti da je potrebna usklajena javna revizija med EU in državami članicami.

Fiskalno in gospodarsko usklajevanje v okviru evropskega semestra

37

Evropski semester je namenjen poenostavitvi procesov fiskalnega in gospodarskega usklajevanja na nacionalni ravni in ravni EU ter vključuje strog letni časovni okvir za zbiranje, analizo in oceno širokega nabora gospodarskih kazalnikov. V odstavkih od 174 do 176 ter na **sliki 7 v delu III** so podrobneje obravnavane posledice te okrepljene vloge usklajevanja na ravni EU.

9 COM(2010) 2020 final z dne 3. marca 2010 z naslovom „Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, Povzetek, strani 5–6, odstavek 2 in 7.

10 COM(2010) 2020 final, Povzetek, str. 28, točka 5.2.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

38

Uspešnost okvira za nadzor je odvisna od tega, kako različni akterji v procesu opravljajo svoje naloge: Svet je odgovoren za odločitve v zvezi z gospodarskim usklajevanjem in upravljanjem, Komisija pa za funkcije usklajevanja in nadzora. Poleg tega vse uredbe določajo, da je zaradi dialoga o različnih ugotovitvah in priporočilih treba informacije posredovati Evropskemu parlamentu.

Medvladni instrumenti

39

Usklajeno delovanje držav članic, ki ga urejajo medvladni sporazumi ali pogodbe, je potrebno tudi za nekatere ukrepe, sprejete v odziv na gospodarsko in finančno krizo. V *delu III* tega poročila je popolnejša analiza posledic ukrepov, ki jih je EU sprejela kot odziv na gospodarsko in finančno krizo, za javno odgovornost in revizijo.

40

V svojem sporočilu z naslovom „Načrt za poglobljeno in pravo ekonomsko in monetarno unijo“¹¹ iz leta 2012 je Komisija demokratično legitimnost opredelila kot temelj prave ekonomske in monetarne unije, pri čemer se je oprla na dve osnovni načeli:

- prvič, odgovornost bi morali zagotoviti na ravni, na kateri je bila sprejeta posamezna izvedbena odločitev, pri tem pa ustrezno upoštevati raven, na kateri je ta odločitev imela posledice;
- drugič, pri razvoju ekonomske in monetarne unije ter povezovanju EU na splošno bi morala raven demokratične legitimnosti vedno ostati sorazmerna s stopnjo prenosa suverenosti z držav članic na raven EU.

41

V skladu z drugim načelom mora biti politična in pravna odločitev o tem, ali naj se uporabijo medvladni mehanizmi zunaj okvira obstoječih mehanizmov odgovornosti EU ali ne, odvisna od okoliščin. Pogosta uporaba te možnosti bi lahko povzročila težave glede odgovornosti in upravljanja, ki bi jih bilo treba nekoč gotovo obravnavati.

42

Komisija je priporočila, naj se prihodnji instrumenti za upravljanje ekonomske in monetarne unije pripravijo v pravnem in institucionalnem okviru EU, ki med drugim vsebuje določbe o nadzoru in kontroli, ki ju izvaja Evropski parlament.

11 COM(2012) 777 final/2 z dne 30. novembra 2012.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

2. Sredstva, ki se upravljajo v partnerstvu z drugimi

43

Na različnih področjih politike je za uresničevanje ciljev EU potrebno, da institucije EU delujejo v partnerstvu z drugimi – bodisi v zunanjih partnerstvih (npr. s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami) bodisi v partnerstvih z zasebnim sektorjem. V takih primerih odgovornost temelji na zunanjih revizijah, strukturi upravljanja organov, udeleženih v partnerstvu, ter lastnih ureditvah EU za revidiranje in odgovornost.

44

Partnerji bi morali imeti možnost uporabljati sistem enotne revizije, da bi se izognili prekrivanju in vrzelim. Sistem enotne revizije zahteva, da so posamezni sistemi poročanja in revidiranja zadostni in zanesljivi, kar bi lahko dosegli z več podpore in s preverjanjem sistemov notranjega in zunanjega revidiranja, ki jih uporabljajo partnerji. V nadaljevanju so prikazani primeri področij, na katerih prihaja do teh izzivov.

Zunanja partnerstva

45

EU, na primer, vzdržuje številna partnerstva z organi držav, ki niso članice EU, in/ali mednarodnimi organizacijami (kot sta Organizacija združenih narodov in Svetovna banka). Partnerstva pogosto obstajajo na področjih, na katerih morajo Unija in njene države članice prispevati k reševanju svetovnih izzivov, kot so uresničevanje razvojnih ciljev tisočletja, ki so jih sprejeli Združeni narodi, ukrepanje v zvezi s podnebnimi spremembami ali boj proti širjenju orožja za množično uničevanje. Partnerstva se financirajo s sredstvi EU ali pa gre za skupne ukrepe, v katerih sodelujejo organi EU.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

46

Komisija se zaveda, da je pri ukrepih, ki se izvajajo v okviru partnerstev, zagotavljanje preglednosti in odgovornosti lahko še posebej zahtevno.¹² Evropsko računsko sodišče je tudi pri revizijah smotrnosti porabe pomoči EU, ki so jo zagotavljale organizacije ZN, opredelilo več izzivov (glej **okvir 1**).

47

Če se EU odloči, da bo sodelovala s partnerji in se zanesla na njihove sisteme kontrole in poročanja, bi morala spodbujati in zagotavljati visoko raven preglednosti in odgovornosti.

48

EU v okviru **proračunske podpore** zagotavlja pomoč več kot sedemdesetim državam, in sicer s prenosom sredstev, ki se programirajo in upravljajo v okviru nacionalnih sistemov upravljanja javnih financ. Pri zagotavljanju proračunske podpore mora Komisija spoštovati posebne pogoje in dokazati, da države upravičenke izpolnjujejo splošne pogoje za upravičenost.

49

V okviru **ukrepov z več donatorji**, ki jih usklajuje Organizacija združenih narodov ali Svetovna banka, se upravljajo donatorska sredstva, ki se združijo, namen njihove porabe pa ni vnaprej določen. Komisija se v takem primeru zanaša na sisteme finančnega nadzora ZN.¹³

12 Npr. v SEC(2010) 409 final z dne 1. aprila 2010 o inovativnem financiranju na svetovni ravni, str. 14, točka 2.5, pri sodelovanju na področju inovativnega financiranja, in v COM(2011) 218 final z dne 19. aprila 2011 z naslovom „Krepitev odgovornosti EU pri razvojnem financiranju – prispevek k medsebojnemu pregledu uradne razvojne pomoči EU“, str. 7, odstavek 1, pri financiranju za boj proti podnebnim spremembam.

13 Plačila, ki so bila leta 2012 nakazana mednarodnim organizacijam iz splošnega proračuna, so znašala 1,4 milijarde EUR, pri čemer je bila več kot polovica tega zneska porabljenega za projekte z več donatorji. Letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2012, odstavek 7.6, opomba 3.

Okvir 1

Šibko spremljanje izvajanja in doseganja rezultatov pri ZN

V posebnem poročilu št. 15/2009 je Evropsko računsko sodišče poudarilo naslednje:

- Čeprav Komisija (s štiristebno analizo) preverja sisteme finančnega upravljanja svojih partnerjev iz Združenih narodov, se pri potrjevanju praktičnega delovanja nadzornih sistemov in doseganja rezultatov opira na poročila ZN. V času revizije Komisija od ZN še ni uspela pridobiti ustreznih informacij v zvezi s tem (povzetek IV).
- Komisija zunanjih revizorjev ZN Evropski komisiji ni posredovala zadostnih dokazov o tem, da postopki finančnega nadzora delujejo v praksi, Evropsko računsko sodišče pa se je pri revidiranju porabe sredstev, usmerjenih prek ZN, spoprijemalo s težavami (povzetek V).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

50

V svojem letnem poročilu za leto 2012 je Računsko sodišče opredelilo izzive na dveh posebnih področjih: na področju proračunske podpore in pri večdonatorskih projektov.

- Pri proračunski podpori lahko revizija pravilnosti, ki jo izvaja Evropsko računsko sodišče, zajame le izvajanje do točke, ko se pomoč izplača partnerski državi. Od takrat naprej je odgovornost za ta sredstva odvisna od ureditve odgovornosti in revidiranja v državi prejemnici.¹⁴
- Pri odhodkih EU za proračunsko podporo, večdonatorske ukrepe in podobne instrumente sodelovanja zapleten sistem pravil in postopkov (vključno s tistimi za javno naročanje in oddajo naročil) pomeni, da so tveganja za pravilnost visoka. Vendar narava teh instrumentov in plačilni pogoji omejujejo izpostavljenost transakcij napakam, kot je opredeljeno v reviziji pravilnosti, ki jo je izvedlo Evropsko računsko sodišče.¹⁵

Učinek vzvoda za sredstva zasebnega sektorja

51

Pri več dejavnosti EU se neposredno ali posredno uporabljajo zasebna sredstva. To vključuje dejavnosti organov EU, kot je Evropska investicijska banka, na področju najemanja in dajanja posojil ter uporabo proračuna EU kot vzvoda za naložbe zasebnega sektorja. Kaže, da se bodo prizadevanja za multiplikacijo zasebnih sredstev s sredstvi EU še stopnjevala. V strategiji Evropa 2020 je poudarjeno, da bodo naložbe v rast zahtevale mobilizacijo zasebnih sredstev in da mora Evropa storiti vse, kar je v njeni moči, da doseže učinek vzvoda za svoja finančna sredstva ter razišče nove možnosti na področju združevanja zasebnega in javnega financiranja ter oblikovanja inovativnih instrumentov za financiranje potrebnih naložb.¹⁶ Tudi večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 zelo poudarja vlogo zasebnega sektorja pri doseganju učinka vzvoda za naložbe ter vlogo finančnih instrumentov pri krepitvi potencialnega vpliva proračuna EU.¹⁷

52

V skladu z novo finančno uredbo¹⁸ lahko EU sodeluje z zasebnim sektorjem v okviru javno-zasebnih partnerstev, da bi pridobila alternativno finančno podporo za dejavnosti EU in za izvajanje projektov Unije. Izzivi v zvezi s temi instrumenti vključujejo potrebo po zadostni stopnji preglednosti in odgovornosti za javna sredstva. Prav tako je treba meriti učinkovitost teh instrumentov v primerjavi z zastavljenimi cilji financiranih dejavnosti.

14 Letno poročilo Evropskega računskega sodišča, odstavki od 7.6 do 7.8.

15 Letno poročilo Evropskega računskega sodišča, odstavka 7.5 in 7.6.

16 COM(2010) 2020 final, str. 20.

17 COM(2011) 500 final z dne 28. junija 2011 z naslovom „Proračun za strategijo Evropa 2020“, del I, str. 9.

18 Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1) ter Delegirana uredba Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 362, 31.12.2012, str. 1).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

53

Sredstva EU, ki se porabijo v okviru finančnih instrumentov ter javno-zasebnih partnerstev, revidira Evropsko računsko sodišče, nadzira pa Parlament v okviru splošnega postopka razrešnice. Vendar se zaradi narave teh instrumentov pojavljajo izzivi na področju upravljanja, revidiranja in parlamentarnega nadzora, opredeljeni v nadaljevanju.

54

Finančni instrumenti so lahko instrumenti lastniškega/tveganega kapitala ali dolžniški instrumenti (kot so posojila, jamstva ali delitve tveganja s finančnimi institucijami, da bi izboljšali potencialni učinek financiranja EU), njihov namen pa je obravnavati nedelovanje trga ali neoptimalne naložbene razmere ter doseči učinek vzvoda za financiranje EU. Finančni instrumenti se lahko izvajajo v okviru centralnega (neposrednega ali posrednega) upravljanja ali deljenega upravljanja z državami članicami (v tem primeru se običajno imenujejo instrumenti finančnega inženiringa).

55

Pri finančnih instrumentih, za katere se uporablja posredno upravljanje¹⁹, je Komisija odgovorna za določitev ciljev politike in strateških usmeritev za centralno upravljanje sredstev. Sodeluje tudi v strukturah upravljanja teh instrumentov in ima končno odgovornost za porabo sredstev EU.

56

Komisija je opredelila več pomanjkljivosti v ureditvah odgovornosti in revidiranja, povezanih s finančnimi instrumenti v okviru prejšnjega večletnega finančnega okvira za obdobje 2007–2013.²⁰ Več izzivov je opredelilo tudi Evropsko računsko sodišče, zlasti pri instrumentih finančnega inženiringa, za katere se uporablja deljeno upravljanje z državami članicami (glej **okvir 2**).

57

Namen novo sprejetih pravil za finančne instrumente²¹, ki veljajo za sedanji večletni finančni okvir, je zagotoviti skladnost pravil, upravljavskih praks ter zahtev glede kontrole in poročanja za vse finančne instrumente. Poleg tega mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu vsako leto poročati o dejavnostih v zvezi s finančnimi instrumenti.²²

- 19 V skladu s členoma 58(1)(c) in 139(4) uredbe o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, lahko Evropska komisija izvajanje finančnih instrumentov prenese na: „(ii) mednarodne organizacije in njihove agencije; (iii) ELB in Evropski investicijski sklad; [...] (v) subjekte javnega prava; (vi) subjekte zasebnega prava, ki opravljajo javne storitve, kolikor ti subjekti zagotavljajo ustrezna finančna jamstva; [...]“ Subjekti lahko „finančnim posrednikom na lastno odgovornost odstopijo del tega izvajanja [...]“.
- 20 Evropska komisija (2011), Okvir za naslednjo generacijo inovativnih finančnih instrumentov – platformi EU za lastniški kapital in dolg, COM(2011) 662 final.
- 21 Naslov VIII, člena 139 in 140 finančne uredbe (Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012).
- 22 Člen 140(8) finančne uredbe.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Okvir 2

Primeri pomanjkljivosti v sedanji verigi zagotavljanja odgovornosti in revidiranja za instrumente finančnega inženiringa

Evropsko računsko sodišče je ugotovilo naslednje glavne pomanjkljivosti²³:

- nezadostnost določb o finančnem vzvodu in obnavljanju sredstev,
- možnost prekomernega dodeljevanja sredstev tovrstnim instrumentom,
- možnost neutemeljene preferencialne obravnave zasebnega sektorja in
- nejasni pogoji upravičenosti za obratni kapital.

Ti instrumenti povzročajo tveganja in težave, na primer pri odgovornosti za porabo sredstev EU, njihovem nadzoru, lastništvu instrumentov in zmožnosti Komisije za njihovo upravljanje.

Evropsko računsko sodišče je odkrilo tudi slabosti v regulativnem okviru.

²³ Mnenje št. 7/2011.

58

Da bi Komisija izpolnila zahteve nove finančne uredbe, je sklenila okvirne finančne in upravne sporazume z Evropsko investicijsko banko in Evropskim investicijskim skladom, v katerih so opredeljene zahteve glede operativnega in finančnega poročanja in revizij²⁴ za centralno upravljane finančne instrumente, ki bodo vzpostavljeni za obdobje 2014–2020 ter zaupani Evropski investicijski banki in Evropskemu investicijskemu skladu.

59

Za finančne instrumente v okviru deljenega upravljanja uredba o skupnih določbah²⁵ opredeljuje vrste instrumentov, vrste izvajanja in zahteve glede poročanja ter vzpostavlja standardizirana pravila za finančne instrumente zaradi zagotavljanja skladnega poročanja in spremljanja dosežkov politike v vseh državah članicah.

60

Prezgodaj je še, da bi lahko ugotovili, ali bodo ta nova pravila zadoščala za odpravo vseh pomanjkljivosti.

²⁴ Okvirni finančni in upravni sporazum zahteva, da neodvisni zunanji revizor izda zagotovila o računovodskih izkazih instrumentov ter preveri, da kontrolni sistemi za instrumente ustrezno delujejo in da so z instrumenti povezane transakcije zakonite in pravilne.

²⁵ Naslov IV Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320) („uredba o skupnih določbah“).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

61

Javno-zasebna partnerstva so oblika sodelovanja med javnimi organi in zasebnim sektorjem. Tradicionalna javno-zasebna partnerstva se po navadi vzpostavljajo v državah članicah za izgradnjo infrastrukture ali zagotavljanje javnih storitev, običajno v okviru zasebnega prava. Njihov namen je izboljšati učinkovitost javnih storitev z delitvijo tveganja in izrabo strokovnega znanja zasebnega sektorja.

62

Posebne oblike javno-zasebnih partnerstev vključujejo partnerstva po načelu: izgradi-poseduj-upravljaj (build-own-operate), pri katerih ni prenosa sredstev v javni sektor; kupi-izgradi-upravljaj (buy-build-operate), pri katerih se javna sredstva prodajo javno-zasebnemu partnerstvu za izboljšanje in zagotavljanje storitev; izgradi-upravljaj-prenesi (build-operate-transfer), pri katerih se po izgradnji in upravljanju po določenem času prenese tudi lastništvo; projektiraj-izgradi-financiraj-upravljaj (design-build-finance-operate), ki so podobna obliki izgradi-upravljaj-prenesi.

63

Na ravni EU so javno-zasebna partnerstva ustanovljena za upravljanje nekaterih sredstev EU (kot so npr. skupna podjetja, povečini ustanovljena na področju raziskav) ali pa so prejemniki sredstev EU. Takšna javno-zasebna partnerstva so v bistvu oblika javnega naročanja, za katero veljajo pravila EU o javnem naročanju. Javno-zasebna partnerstva morajo biti skladna s pravili EU o delovanju notranjega trga, s paktom za stabilnost in rast, zakonodajo Unije o javnem naročanju in koncesijah ter pravili konkurence.

64

Kombinirani instrumenti združujejo različne vrste pomoči za zunanje delovanje, vključno s subvencioniranjem obrestne mere, tehnično pomočjo, neposredno dodelitvijo nepovratnih sredstev, jamstvi za posojila ter sredstvi za kritje stroškov in tveganim kapitalom. Kombinirane instrumente večinoma izvaja Evropska investicijska banka. Parlament je ob več priložnostih pozval k zagotavljanju več in kakovostnejših informacij v okviru Evropskega razvojnega sklada ter na ravni Komisije in Evropske investicijske banke (glej odstavek 107).

65

Odgovornost za javno-zasebna partnerstva in kombinirane instrumente je odvisna od ureditev, ki veljajo za posrednike, odgovorne za upravljanje teh instrumentov, ter ureditev na ravni posameznega instrumenta. Vprašanja v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem, ki se tičejo posrednikov, kot sta Evropska investicijska banka in Evropski investicijski sklad, so obravnavana v nadaljevanju (glej odstavke od 103 do 110), obravnava odgovornosti na ravni instrumentov pa bi zahtevala analizo za vsak primer posebej.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

3. Unija več hitrosti in variabilne politične strukture

66

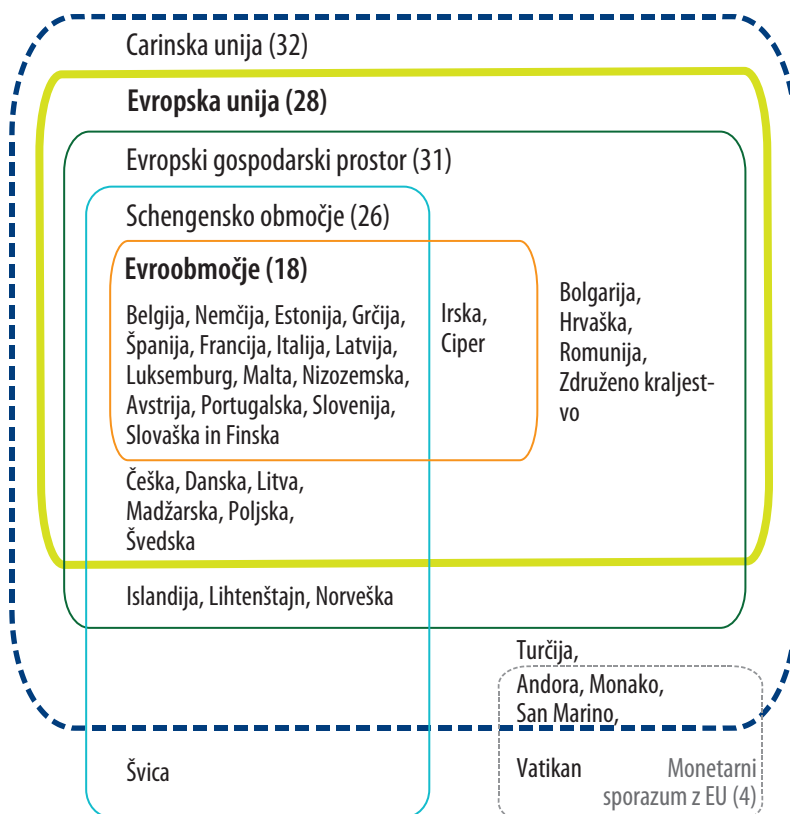
Različne oblike poglobljenega sodelovanja znotraj EU in znotraj širšega evropskega gospodarskega in političnega okvira se še naprej razvijajo, a vse države članice pri tem ne morejo ali ne želijo sodelovati v enaki meri. Pri nekaterih pobudah tako sodelujejo le nekatere države članice in/ali sodelujoče tretje države. To vodi v t. i. „Unijo več hitrosti“ (glej **slika 4**).

67

Evroobmočje je pomemben primer podskupine držav članic, ki je neko politično ureditev sprejela prej kot druge države ali ločeno od njih, kot posledica pa so se pojavila vprašanja v zvezi z zapleteno politično strukturo, ureditvami upravljanja ter parlamentarnim nadzorom in revizijo.

Slika 4

Unija več hitrosti in sodelovanje s tretjimi državami



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Različne ravni povezovanja med državami članicami na različnih področjih politike

68

Z naraščajočim številom držav, ki so se pridružile Evropski uniji, je vse težje doseči soglasje o različnih političnih pobudah, zato je vse verjetneje, da bodo nekatere napredovale hitreje od drugih. Oblikuje se lahko več podskupin držav članic, in sicer zaradi:

- **možnosti sodelovanja, možnosti nesodelovanja in odstopanja:** državam članicam dajejo možnost izvajanja ali neizvajanja nekaterih politik EU²⁶;
- **okrepljenega sodelovanja:** skupina držav se lahko sporazume o sodelovanju pri posebnih političnih vprašanjih (kot so evropski patent²⁷, zakon o razvezi zakonske zveze²⁸ ali predlagani davek na finančne transakcije²⁹);
- **nekaterih pogodb:** podskupine držav članic EU so podpisale različne pogodbe zunaj pravnega okvira EU. Na ta način je bil na primer leta 1985 podpisan schengenski sporazum, čeprav je bil kasneje vključen v zakonodajo EU z Amsterdamsko pogodbo. Drugi primeri so še: evropski mehanizem za stabilnost, Prümška pogodba, fiskalni pakt in Enotno sodišče za patente;
- **preverjanj in začasnih preklicev:** temeljijo na primerjalnih merilih za sprejetje nekaterih pogojev ali meril EU. Mehanizem za sodelovanje in preverjanje je zaščitni ukrep, ki ga Komisija lahko uporabi, kadar nova država članica ne izpolnjuje zavez, ki jih je v pristopnih pogajanjih sprejela na področjih svobode, varnosti in pravice ali politike notranjega trga;
- **odprte metode usklajevanja:** metoda upravljanja EU, ki temelji na prostovoljnem sodelovanju držav članic in uporablja nezavezujoče pravo, kot so smernice in kazalniki, primerjalna merila in najboljša praksa (primer uporabe te metode je pakt evro plus).

69

Kot je razvidno iz **slike 4**, obstajajo tudi politike, pri katerih sodelujejo različne tretje države. V okoljih več hitrosti, v katerih pobude na več področjih politike veljajo za podskupine držav članic EU, je bila vzpostavljena zapletena politična struktura in struktura upravljanja, kar vodi k ureditvam odgovornosti in revidiranja, pri katerih se prav tako pojavljajo številni izzivi.

26 Trenutno je možnost nesodelovanja izkoristilo pet držav: Danska (štiri izvetja), Irska (dve izvetji), Poljska (eno izvetje), Švedska (eno izvetje, vendar le *de facto*) in Združeno kraljestvo (štiri izvetja).

27 Uredba (EU) št. 1257/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2012 o izvajanju okrepljenega sodelovanja na področju uvedbe enotnega patentnega varstva (UL L 361, 31.12.2012, str. 1), vključno z vsemi nadaljnjimi spremembami.

28 Uredba Sveta (EU) št. 1259/2010 z dne 20. decembra 2010 o izvajanju okrepljenega sodelovanja na področju prava, ki se uporablja za razvezo zakonske zveze in prenehanje življenjske skupnosti (UL L 343, 29.12.2010, str. 10), znana tudi kot uredba Rim III.

29 Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. decembra 2012 o predlogu sklepa Sveta o odobritvi okrepljenega sodelovanja na področju davka na finančne transakcije (COM(2012) 631 – C7-0396/2012 – 012/0298(APP)).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Evro, fiskalno upravljanje in demokratični nadzor

70

Evroobmočje je podskupina držav članic, ki so za svojo valuto izbrale evro. Prav evroobmočje je imelo najpomembnejše posledice za Evropsko unijo. Ne le, da so nekatere skupine držav članic pristopile k različnim paktom ali pa zanje veljajo različne uredbe (glej odstavek 172), nekateri od teh ukrepov poleg tega namesto na zakonodaji EU temeljijo na medvladnih sporazumih med posameznimi državami članicami.

71

Za ukrepe in instrumente, ki temeljijo na PDEU, se je vloga Evropskega parlamenta v okviru zakonodajnega procesa okrepila, ostaja pa šibka v zvezi z odgovornostjo pri odločitvah, ki jih sprejme Svet. Poleg tega so ukrepi, sprejeti v okviru medvladnih instrumentov, kot je fiskalni pakt, v celoti zaobšli institucionalni in postopkovni sistem nadzora in ravnovesja, ki velja za EU.

72

Odločitve, sprejete zaradi zaščite evra, imajo daljnosežne posledice za fiskalno politiko v smislu demokratične odgovornosti. Komisija, Svet in Evropski parlament imajo velika pooblastila, toda večino nujnih ukrepov so sprejeli finančni ministri evroobmočja, t. i. Evroskupina. Za Evroskupino, ki zagotavlja platformo za sodelovanje vlad evroobmočja, ne obstaja vzporedna raven usklajenega demokratičnega nadzora med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti za nadzor, posredovanje in zagotavljanje potrebne legitimnosti za sprejete odločitve in ukrepe.

73

Ministri za zunanje zadeve enajstih držav članic so predlagali, naj demokratičnega nadzora politike evroobmočja ne bi izvajal Evropski parlament kot celota, temveč le poslanci iz držav evroobmočja.³⁰

30 Ministri za zunanje zadeve Belgije, Danske, Nemčije, Španije, Francije, Italije, Luksemburga, Nizozemske, Avstrije, Poljske in Portugalske. Končno poročilo skupine Future of Europe (poročilo Westerwelle), 2012.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

74

Toda evro je valuta Evropske unije in ne evroobmočja (člen 3 PEU), parlament EU pa je Evropski parlament (člen 14 PEU). Pogodba določa, da so države članice EU zastopane v Svetu EU. Poslanci Evropskega parlamenta ne zastopajo svojih držav članic, ampak je Evropski parlament „sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije“ (člen 14 PEU).

75

Na podlagi teh določb sta Evropski parlament³¹ in Komisija³² sklenila, da mora prav Evropski parlament zagotoviti potrebno demokratično legitimnost odločitev EU, saj je Evropski parlament parlament Unije in torej evra.

76

Že to, da ta razprava sploh poteka, kaže na povezavo med mehanizmi demokratične odgovornosti in zaznano demokratično legitimnostjo. Pristop več hitrosti, zlasti na pomembnih področjih politike, ima lahko dolgoročne posledice za odgovornost.

31 Evropski parlament, poročilo Thyssen, 2012.

32 COM(2012) 777 final, str. 35.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

4. Ureditve odgovornosti za institucije in organe EU

77

Institucionalni okvir EU zajema sedem institucij, dva posvetovalna organa, Evropsko službo za zunanje delovanje, ki se za namen finančne uredbe obravnava kot institucija, Evropsko investicijsko banko, 41 agencij³³, osem skupnih podjetij in druge subjekte³⁴, ustanovljene s Pogodbami EU in sekundarno zakonodajo. Ti organi izvajajo širok nabor nalog, povezanih z doseganjem ciljev Unije, pogosto v sodelovanju z organi v državah članicah. Čeprav se večina organov EU v celoti financira iz proračuna EU, to ne velja za vse. Različni viri financiranja vplivajo na ureditve odgovornosti in revidiranja, ki se uporabljajo za te organe.

Postopek razrešnice za institucije EU in druge organe EU

78

Postopek razrešnice se uporablja za Komisijo, večino drugih institucij EU in več organov EU (glej odstavek 18). Za nekatere druge organe EU, za katere se postopek razrešnice ne uporablja, lahko Evropski parlament kljub temu uporablja druge oblike nadzora. Več organov EU je finančno odgovornih predvsem svojim upravnim odborom.

79

Komisija ima splošno odgovornost za izvajanje proračuna EU in potrebuje za to izvajanje razrešnico Evropskega parlamenta. Druge institucije in organi porabljajo del proračuna EU v skladu z lastnimi pristojnostmi, v nekaterih primerih pa njihovi viri sredstev niso povezani s proračunom EU. Da bi zagotovili njihovo odgovornost, Parlament sklep o razrešnici podeli za vsakega posebej.

- 33 Glej **prilogo** za seznam 40 agencij, med katere spada 33 decentraliziranih agencij, 6 izvajalskih agencij in 1 agencija Euratom. Vključena sta tudi enotni mehanizem za reševanje in enotni sklad za reševanje bank, ki sta trenutno vzpostavljena kot telesi Unije.
- 34 Evropski varuh človekovih pravic, Evropski nadzornik za varstvo podatkov in agencije, povezane z obrambo, ki delujejo pod okriljem Sveta.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

80

V skladu s poslovníkom Evropskega parlamenta podeljevanje posameznih razrešnic poteka po enakem postopku kot podeljevanje razrešnice za splošni proračun (glej **okvir 3**).

Okvir 3

Člen 94 poslovníka Evropskega parlamenta

Določbe, ki urejajo postopek podelitve razrešnice Komisiji glede izvrševanja proračuna, se smiselno uporabljajo tudi za:

- o postopek podelitve razrešnice predsedniku Evropskega parlamenta za izvrševanje proračuna Evropskega parlamenta;
- o postopek podelitve razrešnice osebam, odgovornim za izvrševanje proračunov drugih institucij in organov Evropske unije, kot so Svet (glede njegovega delovanja kot izvršilnega organa), Sodišče Evropske unije, Računsko sodišče, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij;
- o postopek podelitve razrešnice Komisiji za izvrševanje proračuna Evropskega razvojnega sklada;
- o postopek podelitve razrešnice organom, odgovornim za izvrševanje proračunov pravno neodvisnih subjektov, ki izvajajo naloge Unije, če za njihove dejavnosti veljajo določbe, ki urejajo podelitev razrešnice Evropskega parlamenta.

81

Svet igra pomembno vlogo pri postopku podeljevanja razrešnice, zlasti z dajanjem priporočil Parlamentu v zvezi z vsakoletno razrešnico (člen 319 PDEU). Čeprav se Svet financira iz proračuna EU, ne sodeluje v razpravah Parlamenta o razrešnici za sam Svet. *De facto* ne obstaja ločen postopek za zagotavljanje odgovornosti Sveta in javni nadzor v zvezi z njegovimi odhodki.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

82

V okviru običajnega postopka podelitve razrešnice obstaja več izjem, zlasti kadar se javna sredstva zagotavljajo iz drugih virov in ne iz proračuna EU (glej **tabelo 3**).

Tabela 3

Obseg uporabe postopka razrešnice

Skupina subjektov	Institucija/organ	Vir financiranja	Postopek razrešnice
Institucije EU	Evropski parlament, Evropska komisija, Sodišče EU, Računsko sodišče	Proračun EU	Razrešnica EP ¹
	Evropski svet in Svet EU ²	Proračun EU	<i>Sui generis</i> ³
	Evropska centralna banka	Nacionalne centralne banke	Svet ECB
Drugi organi, uradi in agencije, ki jih je ustanovila EU	Posvetovalna organa (EESO in OR)	Proračun EU	Razrešnica EP
	Agencije (financirane iz proračuna)	Proračun EU	Razrešnica EP ⁴
	Drugi organi ⁵	Proračun EU	Razrešnica EP
	Skupna podjetja	Prispevek iz proračuna EU	Razrešnica EP
	Evropska služba za zunanje delovanje	Proračun EU	Razrešnica EP
	Agencije (financirane z lastnimi sredstvi)	Lastna sredstva	Razrešnica upravnega odbora
	Agencije (na področju obrambe, pod okriljem Sveta)	Prispevki držav članic	Razrešnica upravnega odbora
	EIB	Kapitalizacija s strani držav članic ⁶	Razrešnica upravnega odbora

1 Glej odstavke od 78 do 80.

2 S 1. decembrom 2009, ko je začela veljati Lizbonska pogodba, je Evropski svet postal ena od sedmih institucij Evropske unije. Člen 13(1) poslovnika Evropskega sveta določa, da Evropskemu svetu in njegovemu predsedniku pomaga generalni sekretariat Sveta pod vodstvom njegovega generalnega sekretarja.

3 Glej odstavek 81.

4 Za šest izvajalskih agencij se ne podeljujejo posamezne razrešnice, temveč so te agencije zajete v splošno razrešnico, ki se podeli Komisiji.

5 Ti zajemajo Evropskega varuha človekovih pravic in Evropskega nadzornika za varstvo podatkov.

6 Banko so kapitalizirale države članice (glej odstavek 105), financira pa se z lastnim delovanjem.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Institucije in organi EU, ki niso zajeti v postopek Parlamenta za podeljevanja razrešnice

83

Več institucij in organov EU se ne financira neposredno iz proračuna EU:

- Evropsko centralno banko so kapitalizirale nacionalne centralne banke, sama pa ustvarja prihodke zaradi svoje monetarne vloge v okviru Evropskega sistema centralnih bank. Njene računovodske izkaze revidira neodvisen revizor, Evropsko računsko sodišče pa revidira njeno operativno učinkovitost in enotni nadzorni mehanizem (glej odstavke 87, 88 in 96);
- Evropska investicijska banka se financira z lastnimi sredstvi, revizijo njenega delovanja pa izvaja neodvisni revizor (glej odstavek 108).

84

Med agencijami EU se tri (UUNT, CPVO³⁵ in CDT) financirajo z lastnimi sredstvi, revidira pa jih Evropsko računsko sodišče. Tri agencije, povezane z obrambo (EDA, EUISS in EUSC)³⁶, ki delujejo pod okriljem Sveta, se financirajo s prispevki držav članic, revidirajo pa jih neodvisni zunanji revizorji. Za podelitev razrešnice je pristojen upravni odbor posameznega organa. Ker se ti organi ne financirajo iz proračuna EU, zanje ne velja postopek za podelitev razrešnice Evropskega parlamenta. Prihodki teh organov sicer ne izvirajo iz proračuna EU, vendar temeljijo na izvajanju javnih pooblastil na ravni EU, njihova poraba sredstev pa je prav tako javnega značaja kot druga sredstva EU. Zato ni prepričljivega razloga za drugačno obravnavo.

85

Nasprotno nova zakonodaja, s katero je enotni mehanizem za reševanje vzpostavljen kot organ EU, od Evropskega računskega sodišča zahteva, da enotni mehanizem za reševanje revidira v skladu s členom 287(1) PDEU. S tem so Evropskemu računskemu sodišču dana pooblastila, da revidira računovodske izkaze, zakonitost in pravilnost z njimi povezanih transakcij ter vidike dobrega finančnega poslovanja (vključno z gospodarnostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo), čeprav se enotni mehanizem za reševanje ne financira iz splošnega proračuna EU. V skladu s predpisi mora Evropsko računsko sodišče poročati tudi o enotnem skladu za reševanje bank, povezanem z mehanizmom, pogojnih obveznostih, ki bi lahko nastale za enotni mehanizem za reševanje in za Komisijo, ter o vseh drugih zadevah, katerih obravnavo bi zahtevala Evropski parlament ali Svet.

35 Urad za usklajevanje na notranjem trgu (Uredba Sveta (ES) št. 40/94, UL L 11, 14.1.1994, str. 1) in Urad Skupnosti za rastlinske sorte (Uredba Sveta (ES) št. 2100/94, UL L 227, 1.9.1994, str. 1).

36 Evropska obrambna agencija (EDA), Inštitut Evropske unije za varnostne študije (EUISS) in Satelitski center Evropske unije (EUSC).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

86

Podobno velja za Evropski razvojni sklad (ERS). Čeprav se sklad ne financira iz proračuna EU, je Evropsko računsko sodišče pooblaščen za revidiranje odhodkov ter smotnosti projektov in proračunske podpore, Evropski parlament pa podeljuje razrešnico za porabo v okviru sklada, ki jo upravlja Komisija. Za sredstva ERS, ki jih v okviru Sklada za spodbujanje naložb upravlja Evropska investicijska banka in ki znašajo 1 500 milijonov EUR (ali 10 %) sredstev 10. ERS, velja drugačna obravnava. Evropsko računsko sodišče je v svojem mnenju o finančni uredbi, ki ureja ERS, izrazilo obžalovanje, ker sta zakonodajalca (Svet in Parlament) Sklad za spodbujanje naložb izvzela iz pristojnosti Evropskega parlamenta za podeljevanje razrešnice. Sklad se upravlja v imenu EU, ki zanj tudi prevzema tveganje. Zaradi tega izvzetja iz pristojnosti za podeljevanje razrešnice je nastala vrzel na področju odgovornosti.

Odgovornost in revidiranje Evropske centralne banke

87

V skladu s členoma 130 in 282 PDEU so Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke držav članic evroobmočja neodvisne od drugih institucij EU in vlad držav članic. Ta status pomembno vpliva na ureditve odgovornosti in javne revizije za različne funkcije ECB.

88

Člen 127 PDEU in Protokol št. 4 določata cilje in naloge Evropske centralne banke. Poglavitni cilj je ohranjanje stabilnosti cen, sekundarni pa podpiranje splošne ekonomske politike v Uniji zaradi prispevanja k doseganju ciljev Unije, opredeljenih v členu 3 PEU. V skladu s členom 127 PDEU, ki Svetu omogoča, da na Evropsko centralno banko prenese posebne naloge, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih in drugih finančnih institucij, je Evropska centralna banka nedavno dobila pristojnost za enotni nadzorni mehanizem.

89

Evropsko centralno banko upravljata Svet Evropske centralne banke in Izvršilni odbor. Predsednik Evropske centralne banke mora Komisiji, Svetu in Parlamentu vsako leto predložiti poročilo o delu Evropskega sistema centralnih bank in denarni politiki v tekočem letu in preteklih letih, o katerem je mogoče razpravljati. Predsednika Evropske centralne banke lahko na zahtevo Parlamenta ali na pobudo pristojnih odborov o posebnih vprašanjih zaslišijo pristojni odbori Evropskega parlamenta.³⁷

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

90

Evropska centralna banka se ne financira iz splošnega proračuna EU. Protokol ne določa, da ji Parlament podeli proračunsko razrešnico. V skladu s statutom ECB revizijo njenih računovodskih izkazov opravljajo neodvisni zunanji revizorji, ki jih priporoči Svet ECB in potrdi Svet.³⁸ V skladu z istimi določbami Protokola št. 4 PDEU Evropsko računsko sodišče revidira učinkovitost upravljanja ECB.³⁹

91

Obseg, v katerem bi morale centralne banke poročati o svojih dejavnostih v zvezi z monetarno politiko in zanje nositi odgovornost, je obravnavan v številnih strokovnih prispevkih in razpravah, ki se pogosto osredotočajo na pomen takega poročanja v zvezi z učinkovitostjo in prenosom monetarne politike na finančne trge in v bančne sisteme. Namen tega pregleda ni prispevati k razpravi, ne glede na njen pomen. Namesto tega se pregled osredotoča na odgovornost ECB Parlamentu in veljavne ureditve revidiranja.

92

Lahko rečemo, da določbe ustanovnih pogodb, ki se nanašajo na Evropsko centralno banko in Evropski sistem centralnih bank, ECB in centralnim bankam, ki tvorijo Evropski sistem centralnih bank, podeljujejo visoko raven neodvisnosti, celo v primerjavi z drugimi sistemi centralnih bank. Morda so prav zaradi te osredotočenosti na neodvisnost ali mnenja, da lahko posamezne strani svoje ureditve najboljše same določijo, ustanovne pogodbe razmeroma ohlapne glede vprašanj odgovornosti ECB Parlamentu in javnosti.

93

V skladu s Pogodbami mora Evropska centralna banka Parlamentu, Svetu in Komisiji dajati četrletna poročila o delovanju Evropskega sistema centralnih bank⁴⁰ ter letna poročila o ESCB in monetarni politiki. Predsednik ECB poročilo predloži Parlamentu in Svetu v splošno razpravo. Pogodba omogoča tudi druga zaslišanja („na zahtevo“) članov Izvršilnega odbora. To je v praksi bolj razdelano. V skladu s Poslovnikom Parlamenta je predsednik ECB povabljen, da Parlament nagovori štirikrat letno, določbe pa predvidevajo tudi ad hoc povabila članom Izvršilnega odbora. Z Evropskim parlamentom tako potekajo redne izmenjave mnenj, ECB pa odgovarja tudi na pisna vprašanja poslancev EP.

94

Na splošno je obseg neodvisne revizije centralnih bank, ki jo opravljajo javni zunanji revizorji, po posameznih državah različen. V skladu s Pogodbo⁴¹ revizijo računovodskih izkazov Evropske centralne banke opravljajo neodvisni zunanji revizorji in ne Evropsko računsko sodišče. Evropsko računsko sodišče je pristojno samo za „preverjanje učinkovitosti upravljanja ECB“.

38 Člen 27(1) Protokola št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, PDEU.

39 Člen 27(2) Protokola št. 4, PDEU.

40 V praksi ECB to zahtevo izpolnjuje z izdajanjem mesečnih biltenov.

41 Člen 27 Protokola št. 4, PDEU.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

95

Ta ubeseditev Evropskemu računskemu sodišču dopušča precejšen manevrski prostor glede revizij dobrega finančnega poslovanja (ekonomičnost, učinkovitost in uspešnost). Vendar je s protokolom, ki vlogo zunanjih revizorjev omejuje na računovodske izkaze na eni strani in „preverjanje učinkovitosti“ na drugi, uvedeno razlikovanje glede vloge Evropskega računskega sodišča v zvezi z ECB v primerjavi z drugimi institucijami EU.⁴² Domnevati je mogoče, da to odraža pomen neodvisnosti pri odločanju o monetarnih zadevah in specialistično naravo funkcij ECB.

96

Z uredbami, ki vzpostavljajo enotni nadzorni mehanizem, je bila Evropski centralni banki dodeljena pristojnost za nadzor kreditnih institucij v evroobmočju in drugih sodelujočih državah članicah.⁴³ Uredba o vzpostavitvi mehanizma določa poseben režim odgovornosti. Glede funkcij v povezavi z enotnim nadzornim mehanizmom ostaja Evropska centralna banka neodvisna, vendar uredbe določajo, da je za dejavnosti v povezavi z enotnim nadzornim mehanizmom odgovorna Evropskemu parlamentu in Svetu. Določbe Evropsko centralno banko zavezujejo k poročanju Evropskemu parlamentu in Evroskupini (ob prisotnosti sodelujočih držav članic, ki niso del evroobmočja).

97

Med Evropsko centralno banko in Evropskim parlamentom je bil sklenjen razmera obsežen medinstitucionalni sporazum⁴⁴, v katerem so natančneje opredeljeni mehanizmi odgovornosti, ki veljajo za enotni nadzorni mehanizem. Medinstitucionalni sporazum določa:

- predložitev letnega poročila;
- četrtna poročila o napredku v zagonski fazi in nadzor izvajanja nalog, prenesenih na Evropsko centralno banko v okviru enotnega nadzornega mehanizma;
- navzočnost predsednika nadzornega odbora enotnega nadzornega mehanizma na rednih (dvakrat letno) in občasnih predstavitev pred ustreznimi odbori Evropskega parlamenta;
- posebna zaupna srečanja v nekaterih natančno opredeljenih okoliščinah;
- vlogo Evropskega parlamenta pri procesu izbiranja predsednika in podpredsednika nadzornega odbora;
- sodelovanje v nekaterih preiskavah.

42 V korespondenci glede novih funkcij Evropske centralne banke v povezavi z enotnim nadzornim mehanizmom je Evropsko računsko sodišče že navedlo, da bo njegovo „preverjanje učinkovitosti upravljanja ECB“ zajelo revizijo dobrega finančnega poslovanja, kot velja za druge organe v njegovi revizijski pristojnosti (pismo predsednika Evropskega računskega sodišča predsedniku Evropskega parlamenta z dne 7. februarja 2013).

43 Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

44 Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom in Evropsko centralno banko o praktičnih podrobnostih za uresničevanje demokratične odgovornosti in nadzora nad opravljanjem nalog, prenesenih na Evropsko centralno banko v okviru enotnega mehanizma nadzora (2013/694/EU).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

98

Evropski odbor za sistemska tveganja nima lastnega proračuna. Evropska centralna banka zagotavlja sekretariat odbora in financira njegove dejavnosti. Medtem ko ima ECB lasten sklop revizijskih ureditev, posebne revizijske ureditve za delovanje Evropskega odbora za sistemska tveganja ne obstajajo.

99

Kot je razvidno iz zgoraj navedenega, se je vloga Evropske centralne banke zaradi pritiskov finančne krize in z njo povezanih spoznanj hitro spreminjala, njen poseben položaj in strokovno znanje pa sta privedla do tega, da ji je bil dodeljen širok razpon novih nalog. Evropska centralna banka je bila primorana v razmeroma kratkem času prevzeti nove funkcije. Te nove vloge so ji bile povečini uradno dodeljene z ustreznimi pravnimi instrumenti, v nekaterih primerih pa so manj uradne.

100

Poseben primer je vloga Evropske centralne banke pri njenem sodelovanju z vladami držav članic evroobmočja med gospodarsko in finančno krizo. V okviru t. i. trojke ali programskih partnerjev, pooblaščenih za nadzor podpornih programov EU/Mednarodnega denarnega sklada za države članice, EU zastopa Komisija „v povezavi z Evropsko centralno banko“. Ta pristop, v skladu s katerim Komisija deluje „v povezavi“ ali „v posvetovanju“ z Evropsko centralno banko, je opredeljen v nekaterih pravnih instrumentih (npr. v okvirnem sporazumu o evropskem instrumentu za finančno stabilnost in uredbi o vzpostavitvi evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo). Vendar ta vloga s temi instrumenti ni jasno opredeljena. Jasno pa je, da Evropska centralna banka v okviru te vloge in tudi sicer na področju upravljanja gospodarstev držav članic bolj neposredno in tesneje sodeluje z državami članicami in njihovimi političnimi oblastmi, kot je doslej.

101

V zvezi s tem je Evropska centralna banka v okviru rednega dialoga z Evropskim parlamentom obravnavala te nove vloge in njihovo izvajanje. To je pomembno zaradi zapletene narave različnih vlog Evropske centralne banke pri svetovanju Komisiji v zvezi s posameznimi državami članicami, neposrednem sodelovanju z državami članicami, lastništvu državnih obveznic ali njihovem posedovanju za zavarovanje, zagotavljanju likvidnosti bankam v državah članicah itd. ter zaradi istovrstnega izpolnjevanja funkcij v zvezi z monetarno politiko evroobmočja, podpore gospodarstvu in (od nedavnega) bančnega nadzora. Čeprav „učinkovitost upravljanja ECB“ v zvezi z vsemi njenimi funkcijami revidira Evropsko računsko sodišče, za funkcije sodelovanja z vladami držav članic in zagotavljanja pomoči tem vladam ter sodelovanja pri dejavnostih trojke še niso bile opravljene zunanje revizije.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

102

Zaradi vseh novih vlog, ki jih ima Evropska centralna banka, in hitrosti, potrebne za njihov razvoj, bo treba nove strukture ter njihovo učinkovitost in izvajanje spremljati in vrednotiti. To spremljanje/vrednotenje bi moralo vključevati zanesljivost in ustreznost ureditev odgovornosti in revidiranja glede na pridobljene izkušnje. Resničen izziv za revizijsko skupnost je tudi hitrost sprememb. Revizijsko sodišče, ki je eden od zunanjih revizorjev ECB, ter nacionalne vrhovne revizijske institucije in drugi revizorji centralnih bank v Evropskem sistemu centralnih bank morajo zagotoviti posodabljanje svojega znanja in veščin, da bi lahko izpolnjevali svoje naloge v hitro spreminjajočem se okolju.

Ureditve odgovornosti in revidiranja za Evropsko investicijsko banko in Evropski investicijski sklad

103

Evropska investicijska banka (EIB) je finančna institucija EU, ki s financiranjem projektov v podporo politikam EU prispeva k evropskemu povezovanju, razvoju in koheziji. Čeprav večina projektov, ki jih financira Evropska investicijska banka, poteka v EU, EIB izvaja tudi dejavnosti zunaj EU.

104

Evropski investicijski sklad (EIS) je specializirano orodje Evropske unije za zagotavljanje tveganega kapitala in jamstev, predvsem v podporo MSP in novim tehnologijam. Sklad je del skupine Evropske investicijske banke in v delni lasti Evropske komisije. Pravila sodelovanja Komisije v Evropskem investicijskem skladu so določena s sklepom Sveta.

105

Glede ureditve odgovornosti Evropska investicijska banka prav tako spada med posebne primere. Čeprav je bila ustanovljena kot organ EU, zagotavljajo njena kapitalna sredstva države članice. Banka zato za svoje delo odgovarja svetu guvernerjev, ki ga sestavljajo finančni ministri držav članic.

106

Člen 15 PDEU Evropsko investicijsko banko kot organ Unije zavezuje k čim večji odprtosti. Posebne določbe o poročanju Evropske investicijske banke Evropskemu parlamentu ali o neposredni pristojnosti Parlamenta nad EIB in EIS ne obstajajo. Kljub temu Evropska investicijska banka poroča Parlamentu o svojih dejavnostih in mu prostovoljno pošilja letna poročila, Parlament pa sprejema letne resolucije o poslovanju banke.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

107

V zadnjih letih je Evropski parlament izrazil številne pomisleke glede odgovornosti v zvezi z Evropsko investicijsko banko, in sicer glede:

- bonitetnega nadzora Evropske investicijske banke, ki bi ga lahko opravljali Evropska centralna banka, Evropski bančni organ ali nacionalni nadzorniki;
- izvzetja nekaterih programov in sredstev EU, s katerimi upravlja EIB, iz postopka za podelitev razrešnice za porabo EU in poročanja o doseženih rezultatih;
- ocenjevanja dejavnosti z velikim multiplikacijskim učinkom, za katere jamči proračun EU;
- pojasnila tveganj, ki izhajajo iz povečanja zneska jamstev, ki jih proračun EU zagotavlja za posojila, ki jih odobri Evropska investicijska banka, in pojasnila glede porabe prihodkov, ustvarjenih s temi jamstvi;
- potrebe po podrobnem pojasnilu glede upravnih provizij, ki jih je Evropska investicijska banka prejela iz proračuna EU.

108

Za ureditve javnega revidiranja Evropske investicijske banke in njej podrejenega Evropskega investicijskega sklada velja:

- Evropska investicijska banka ima revizijski odbor. Šest članov odbora je imenovanih po sistemu rotacije med državami članicami. Izpolnjevati morajo določena merila, vključno s strokovnim znanjem na področju revidiranja računovodskih izkazov ali bančnega nadzora. Imenuje jih svet guvernerjev (soglasno). Revizijski odbor za revidiranje računovodskih izkazov banke najame zunanjega izvajalca, ki poroča neposredno revizijskemu odboru, ta pa predloži mnenje o računovodskih izkazih, skupaj s poročilom in priporočili, svetu guvernerjev;
- Evropski investicijski sklad ima revizijski odbor, ki ga imenujejo delničarji sklada (največji je Evropska investicijska banka). Odbor je odgovoren delničarjem. Sestavljajo ga trije člani, od katerih vsaka od skupin delničarjev (Evropska investicijska banka, Evropska komisija in finančne institucije) imenuje po enega. Člani revizijskega odbora so imenovani za obdobje treh zaporednih obračunskih let in so lahko imenovani ponovno, vsako leto pa se izteče mandat enemu izmed članov. Podobno kot Evropska investicijska banka tudi revizijski odbor Evropskega investicijskega sklada za revidiranje računovodskih izkazov sklada in podrejenih subjektov najame zunanjo gospodarsko družbo.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

109

Odhodke EU, ki jih upravlja Evropska investicijska banka ali Evropski investicijski sklad, in prispevek EU h kapitalu Evropskega investicijskega sklada revidira Evropsko računsko sodišče, kot je opredeljeno v tristranskem sporazumu med Evropskim investicijskim skladom, Evropskim računskim sodiščem in Komisijo. Vendar za odhodke EU, ki jih Evropski investicijski sklad upravlja v imenu EU, ne veljajo pravila tristranskega sporazuma, ampak Evropsko računsko sodišče te odhodke revidira do ravni upravičencev na podoben način kot vse ostale odhodke, ki se financirajo iz splošnega proračuna EU.

110

Za dejavnosti Evropske investicijske banke v Evropi in drugod kaže veliko zanimanje vrsta deležnikov. Glavni izziv za vse udeležene strani je pridobiti in zagotavljati točne in celovite informacije za ocenjevanje uspešnosti različnih finančnih instrumentov glede na njihove javno opredeljene cilje.

Nesorazmerna nadzor in revizija za manjše subjekte in proračune

111

V skladu s Pogodbo EU (člen 287 PDEU) Evropsko računsko sodišče izvaja revizijo izvrševanja proračuna EU in Evropskega razvojnega sklada ter revizije vseh drugih organov, uradov in agencij, ki jih je ustanovila Unija, če takšne revizije ne izključuje ustanovitveni akt posameznega subjekta.

112

To v praksi pomeni, da mora Evropsko računsko sodišče izvajati letne revizije izvrševanja proračuna EU in Evropskega razvojnega sklada ter posebne letne revizije za vsako agencijo (v letu 2014 jih je bilo 40: 33 decentraliziranih in 6 izvajalskih agencij ter ena agencija Euratom⁴⁵) in vsako skupno podjetje (v letu 2014 jih je bilo 6), ne glede na velikost njihovega proračuna in ne glede na to, ali zanje velja postopek razrešnice ali ne.

113

Zato Evropsko računsko sodišče za agencije in skupna podjetja opravi sorazmerno več revizijskega dela kot za institucije EU. V prihodnje bodo morala zanesljivost računovodskih izkazov agencij potrditi zasebna revizijska podjetja, preden bodo izkazi predloženi Komisiji v konsolidacijo. Evropsko računsko sodišče bo poleg tega pripravilo posebno letno poročilo za vsako agencijo.

45 Glej **prilogo** za popoln seznam agencij EU v letu 2014.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

114

Sedanja ureditev zahteva ločene revizije za manjše subjekte, medtem ko se za večje institucije opravi ena sama splošna revizija. Doslednejši pristop k odgovornosti bi zahteval, da vse institucije in organi objavijo ločene računovodske izkaze in da se zanje pripravijo ločena revizijska poročila ali pa da se vse agencije zajamejo z enim revizijskim poročilom. Izbira med tema dvema možnostma temelji na presoji, ali je pomembnejša smotrnejša poraba sredstev ali zagotavljanje ločenih ureditev revidiranja in odgovornosti, ki bi odražale naravo ureditev upravljanja posameznih organov.

5. Ureditve EU na področju finančnega poslovanja in nadzora

115

Države članice sodelujejo pri izvrševanju proračuna EU, za zagotavljanje zanesljivega finančnega poročanja, zakonitosti in pravilnosti finančnih operacij ter gospodarnega, učinkovitega in uspešnega finančnega poslovanja (t. i. dobrega finančnega poslovanja) pa je v celoti odgovorna Komisija. Vsi trije elementi so bistveni. Delo Evropskega računskega sodišča kaže, da Komisija ne more dati pozitivnih zagotovil za vse te elemente.

Zanesljivost računovodskih izkazov

116

Računovodski izkazi se pripravljajo v skladu z neodvisno dogovorjenim sklopom standardov, ki omogočajo celovit vpogled v sredstva in obveznosti Unije. Preglednost gospodarske stvarnosti, na kateri temeljijo finance EU, se je od uvedbe računovodstva na podlagi nastanka poslovnih dogodkov leta 2005 bistveno izboljšala. Na primer, računovodski izkazi več evropskih organov so konsolidirani, kar omogoča celovitejši pregled naložb EU. V izkazih so zdaj prikazane tudi neto finančne obveznosti EU, izpostavljenost proračuna finančnim mehanizmom podpore državam članicam, ki potrebujejo pomoč, in za koliko dolgoročne prevzete obveznosti presegajo letna odobrena sredstva za plačila.

117

Od proračunskega leta 2007 je Evropsko računsko sodišče vsako leto izdalo mnenje brez pridržka, v katerem je navedeno, da konsolidirani računovodski izkazi Evropske unije v vseh pomembnih pogledih pošteno prikazujejo finančni položaj Unije, njen poslovni izid, njene denarne tokove in spremembe čistih sredstev v skladu s finančno uredbo in računovodskimi pravili, ki temeljijo na mednarodno sprejetih računovodskih standardih za javni sektor, kar pomeni, da so računovodski izkazi zanesljivi.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Zakonitost in pravilnost z izkazi povezanih transakcij

118

Evropsko računsko sodišče daje izjave o zanesljivosti glede zakonitosti in pravilnosti transakcij, ki vključujejo mnenje o prihodkih in mnenje o odhodkih. Tako prihodki kot deljeno upravljanje odhodkov z državami članicami so izziv za odgovornost in revidiranje.

Prihodki EU

119

Prihodke EU sestavljajo lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND) in davka na dodano vrednost (DDV) ter tradicionalna lastna sredstva (uvozne carinske dajatve in proizvodna dajatev za sladkor). Po mnenju Evropskega računskega sodišča, ki v svoji izjavi o zanesljivosti pojasnjuje posebne značilnosti DDV, BND in tradicionalnih lastnih sredstev, v prihodkih EU vse od leta 1994 ni bilo pomembnih napak.⁴⁶

120

Lastna sredstva iz naslova BND, na primer, so rezultat uporabe enotne stopnje za BND držav članic. Podatki o BND so najpomembnejši element za določitev prispevka posameznih držav članic k prihodku EU, ocenjeni pa so na nacionalni ravni. Ocene BND so zelo zapletene in Evropsko računsko sodišče ne more dati zagotovila za njihovo točnost. Če je BND posamezne države članice ocenjen previsoko ali prenizko, to povzroči zmanjšanje oziroma povečanje prispevkov drugih držav članic. Porazdelitev prispevkov za EU med države članice je torej odvisna od kakovosti ocen, ki jih pripravijo nacionalni statistični uradi. Čeprav Komisija (Eurostat) izdaja navodila in si prizadeva nadzirati kakovost statističnih podatkov o BND, nedavno opravljeno revizijsko delo Evropskega računskega sodišča kaže, da je ta nadzor omejen tako po naravi kot po obsegu.⁴⁷

121

Za odgovornost na ravni EU to pomeni, da so organi na ravni EU močno odvisni od nacionalnih kontrol in preverjanja.

46 Glej na primer mnenje Evropskega računskega sodišča o prihodkih v letnem poročilu za leto 2012, str. 11–12, točki VIII in X.

47 Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 12/2012 z naslovom „Ali sta Komisija in Eurostat izboljšala proces priprave zanesljive in verodostojne statistike?“ (<http://eca.europa.eu>).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Deljeno upravljanje z državami članicami

122

V zvezi s finančnim upravljanjem EU in ureditvami nadzora izvrševanja proračuna EU se pojavljajo številna vprašanja o odgovornosti in revidiranju, ki so posledica tega, da si odgovornost za upravljanje več kot 80 % proračuna EU delijo Komisija in države članice („deljeno upravljanje“).

123

Komisija izvršuje proračun v sodelovanju z državami članicami na lastno odgovornost in v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Po drugi strani pa morajo države članice sodelovati s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu s tem istim načelom (člen 317 PDEU).

124

V okviru deljenega upravljanja so države članice odgovorne za upravljanje odhodkovnih programov in shem, izvrševanje plačil upravičencem in sprejemanje vseh potrebnih ukrepov (zakonodajnih, regulativnih in upravnih) za zaščito finančnih interesov EU. Velikokrat se sredstva EU uporabljajo tudi za sofinanciranje projektov, ki jih financirajo nacionalni ali regionalni organi v državah članicah. Države članice financirajo administrativne stroške za programe in sheme EU, ki so v njihovi pristojnosti. Če nacionalni ali regionalni organ svoje vloge ne opravlja v skladu z zahtevami, lahko Komisija državi članici naloži finančne popravke in izterjave.

125

Zaradi teh ureditev se pojavlja prekrivanje linij odgovornosti, ki sega vse do ravnih političnih organov na ravni Unije in nacionalni ravni. Organi upravljanja v državah članicah so odgovorni tako Komisiji kot tudi svojim nacionalnim organom.

126

Leta 2004 je Evropsko računsko sodišče predlagalo uvedbo integriranega sistema notranje kontrole.⁴⁸ Opredelilo je pomembne značilnosti, ki bi jih takšen sistem moral imeti, da bi Komisiji omogočil uspešnejše izpolnjevanje njenih obveznosti v skladu s Pogodbo.

48 Mnenje Evropskega računskega sodišča št. 2/2004.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

127

Komisija je leta 2006 sprejela akcijski načrt za izvajanje tega integriranega okvira notranje kontrole. Ustrezni ukrepi, vključno z letnimi povzetki revizijskih mnenj, prostovoljnimi nacionalnimi izjavami držav članic ter prostovoljnimi poročili in potrdili, ki jih nacionalni revizijski organi izdajo za upravljanje sredstev EU, so bili vključeni v finančno uredbo. Tako so bili vzpostavljeni pomembni elementi integriranega sistema notranje kontrole, a dosegli bi lahko še več (glej odstavek 137).

128

V skladu s finančno uredbo so organi držav članic zavezani, da pripravijo letne računovodske izkaze in izjave o upravljanju za porabo sredstev EU ter povzetek revizijskih poročil in izvedenih kontrol. Države članice se lahko tudi odločijo, da bodo izdale nacionalne izjave na politični ravni, kar so do sedaj storile štiri države članice (Danska, Nizozemska, Švedska in Združeno kraljestvo).

129

Na področjih, za katera se uporablja deljeno upravljanje, je Komisija pooblaščenica za izvajanje naknadnih pregledov delovanja kontrolnih sistemov in prijavljenih izdatkov. Nato lahko naloži naslednje popravljalne ukrepe:

- izterjave od upravičencev – izterjave opravijo organi v državah članicah (za odhodke v okviru deljenega upravljanja) in Komisija (zlasti na področju neposrednega upravljanja). Upravičenec mora vrniti vsa ali del prejetih sredstev;
- finančne popravke za organe držav članic – Komisija lahko uvede finančne popravke, če države članice ne odkrijejo in odpravijo nepravilnih odhodkov. Popravki se lahko izračunajo za vsak primer posebej ali z ekstrapolacijo rezultatov preizkušanja ali pa se naloži pavšalen popravek, če ni mogoče uporabiti prvih dveh metod.

130

V svojem letnem poročilu za leto 2012 je Evropsko računsko sodišče navedlo več opažanj o izterjavah in finančnih popravkih⁴⁹, letnem zbirnem poročilu Komisije in oceni napak v tem poročilu ter s tem povezanih izterjavah in finančnih popravkih⁵⁰. Evropsko sodišče je prav tako pojasnilo posledice tovrstnih popravkov za mnenje Evropskega računskega sodišča o zanesljivosti računovodskih izkazov in pravilnosti transakcij.⁵¹

49 Letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2012, odstavki od 1.19 do 1.35.

50 Letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2012, odstavki od 1.41 do 1.45.

51 Letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2012, str. 52, Priloga 1.1, del 3, odstavek 22.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

131

V skladu s sedanjim sistemom lahko od nastanka napake do popravkov preteče do 10 let. Popravki so namenjeni predvsem zaščiti proračuna EU in se ne osredotočajo na spodbujanje držav članic in upravičencev k spoštovanju pravil. Rezultat tega je, da neupravičene odhodke, ki se ne izterjajo od končnih upravičencev, še vedno krijejo davkoplačevalci posamezne države. Poleg tega se odgovornost za neupravičene odhodke ne doseže še več let po njihovem nastanku.⁵²

132

Uvedba postopka akreditacije za strukturne sklade za obdobje 2014–2020 z uredbo o skupnih določbah⁵³ bo okrepila odgovornost držav članic za upravne zmogljivosti nacionalnih organov upravljanja in nadzora. Vendar Evropsko računsko sodišče meni, da bi morala imeti Komisija kot nosilka končne odgovornosti za izvrševanje proračuna v tem procesu nadzorno vlogo, da bi ublažila tveganje poznega odkrivanja napak.⁵⁴

Dobro finančno poslovanje

133

V zvezi z dobrim finančnim poslovanjem je treba odgovornost za rezultate, dosežene s proračunom EU, precej izboljšati. Izzivi, ki se pojavljajo, so obravnavani ločeno v razdelku 6 v nadaljevanju poročila.

Pravni okvir, ki ureja proračun EU

134

Od 1. januarja 2013 veljajo nova finančna uredba⁵⁵ in njena pravila uporabe⁵⁶. Čeprav glavni elementi prejšnjih ureditev odgovornosti ostajajo v veljavi, so bile uvedene pomembne novosti, ki so vredne obravnave.

135

V skladu z novo uredbo je Evropska komisija za izvrševanje proračuna EU še vedno odgovorna Evropskemu parlamentu in Svetu, in sicer v okviru postopka razrešnice.

52 Glej Posebno poročilo Računskega sodišča št. 7/2010 z naslovom „Revizija postopka potrditve obračunov“, str. 5, Povzetek, odstavek V.

53 Uredba (EU) št. 1303/2013.

54 Mnenje Evropskega računsko sodišča št. 7/2011, odstavek 25.

55 Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012.

56 Delegirana uredba Komisije (EU) št. 1268/2012.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

136

Tudi splošna struktura finančnega nadzora je v glavnem ostala nespremenjena. Temelji na okviru notranje kontrole, ki je zasnovan predvsem zato, da bi Evropski komisiji omogočil, da v okviru postopka razrešnice prevzame splošno politično odgovornost za izvrševanje proračuna EU.

137

Nova uredba je okrepila ureditve, v skladu s katerimi morajo države članice Komisiji predložiti revidirane izjave o upravljanju in letne povzetke, vendar pa v skladu z načelom subsidiarnosti ni vključen politični nadzor nacionalnih organov v državah članicah. Še več, predložitev nacionalnih izjav ostaja izbirna.

138

Številni pomembni novi elementi, predvideni z uredbo o splošnih določbah, kot so nacionalne pogodbe o partnerstvu, novi okviri uspešnosti in rezerve za uspešnost⁵⁷, še niso popolnoma opredeljeni. Te in druge nove elemente bo treba vključiti v ureditve na področju notranje kontrole. Poleg tega mora Komisija predlagati ukrepe za zagotovitev kakovosti novih izjav o zanesljivosti, ki jih izdajo nacionalni organi, ter kakovosti informacij o izvajanju programov.

139

Ob upoštevanju reform, začelih leta 2006, lahko rečemo, da je bil dosežen napredek na poti k integriranemu sistemu kontrole, ki bo zagotovil večjo odgovornost za sredstva EU na ravni držav članic in na ravni EU. Vendar še ni vzpostavljen popolnoma celovit sistem. Letne revizije Evropskega računskega sodišča kažejo, da lahko zahtevki za povračilo sredstev, naslovljeni na Komisijo, vsebujejo številne napake, ki bi jih nacionalni organi lahko že prej odpravili. Evropsko računsko sodišče je prav tako ugotovilo, da napake vsebujejo tudi zahtevki, ki so jih potrdili revizijski organi. Ob upoštevanju tega stanja Evropsko računsko sodišče še naprej opravlja revizije do ravni končnih prejemnikov sredstev EU. Izboljšanje sistemov bo razširilo možnosti – Evropsko računsko sodišče se bo lahko pri svoji finančni reviziji bolj opiralo na delo drugih revizorjev.

57 Okvire uspešnosti sestavljajo izbrani finančni kazalniki, kazalniki realizacije in kazalniki rezultatov ter ključni izvedbeni ukrepi za vsako prednostno nalogo programov evropskih strukturnih skladov. Njihov namen je zagotoviti, da programi uresničijo to, kar je pod nadzorom organov upravljanja v državah članicah. Rezerva za uspešnost znaša 6 % sredstev, dodeljenih v okviru strukturnih skladov, in je pogojena z uresničitvijo prednostnih nalog programa. Glej Uredbo (EU) št. 1303/2013 (člena 20 in 21).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

6. Vplivi in rezultati politik EU

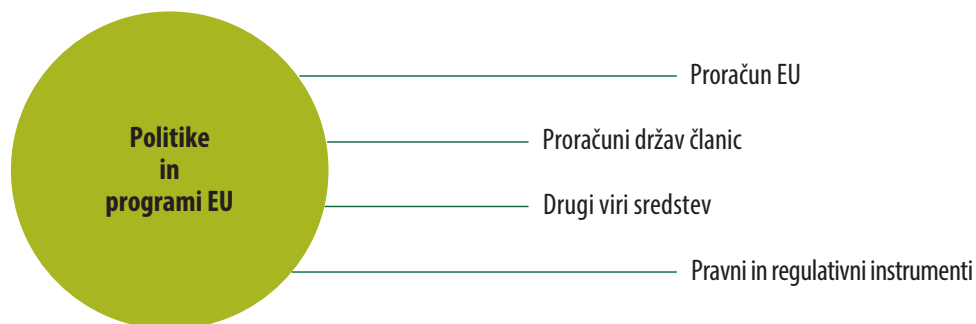
140

Politike EU se izvajajo deloma s proračunskimi instrumenti in deloma s pravnimi in regulativnimi instrumenti (glej **slika 5**):

- **proračunski instrumenti**: izvajanje politik EU temelji na proračunu Unije. Nekatere politike se v veliki meri financirajo iz nacionalnih proračunov in v manjši meri iz drugih virov sredstev (kot je učinek vzvoda za zasebna sredstva);
- **pravni in regulativni instrumenti**: EU vsako leto sprejme številne zakone in uredbe. Velik del te zakonodaje določa pravila in standarde na področjih, kot so notni trg, varstvo okolja, socialne politike in konkurenca.

Slika 5

Instrumenti za izvajanje politik EU



Vir: Evropsko računsko sodišče.

141

Odgovornost na ravni EU je velika, kadar je glavni instrument proračun EU, in se z zanašanjem na druge vire sredstev ali oblike instrumentov zmanjšuje. V nadaljevanju so predstavljeni glavni izzivi za merjenje vpliva in rezultatov dejavnosti, ki se financirajo iz proračuna EU, ter merjenje učinka regulativnih instrumentov.

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Izzivi merjenja vpliva in rezultatov proračuna EU

142

Evropsko računsko sodišče se zavzema za večjo osredotočenost na rezultate pri proračunskih operacijah v obdobju 2014–2020. Komisijo je pozvalo k razmisleku o njenih sistemih poročanja in odgovornosti, pri čemer naj se ne bi osredotočala le na spoštovanje predpisov, temveč tudi na doseganje izidov (rezultatov in vplivov).⁵⁸

143

Države članice bi prav tako morale izboljšati poročanje o smotrnosti poslovanja. Zanesljive finančne informacije morajo spremljati zanesljive nefinančne informacije, osredotočenost EU na spoštovanje predpisov pa bi morala spremljati osredotočenost na rezultate.

144

Glavni izzivi v zvezi s tem se nanašajo na:

- (a) usklajene kazalnike smotrnosti poslovanja in zanesljive informacije,
- (b) sisteme, ki zagotavljajo točne informacije o rezultatih, in
- (c) izboljšanje poročil Komisije o oceni financ Unije v zvezi z doseženimi rezultati.

Pomanjkljiva kakovost kazalnikov smotrnosti poslovanja in informacij

145

Evropsko računsko sodišče je ugotovilo primere neustreznih ureditev za spremljanje in ocenjevanje ter potrebo po izboljšanju ustreznosti, zanesljivosti in pravočasnosti podatkov o smotrnosti, ki jih zagotavljajo sistemi upravljanja (glej **okvir 4**). Kar je še pomembneje, Evropsko računsko sodišče je pogosto ugotovilo, da programi, ki se financirajo s sredstvi EU, nimajo jasnih in merljivih ciljev. Če zakonodaja ali usmerjevalni dokumenti določajo cilje, ki niso jasni ali merljivi, ali če so cilji skriti ali le nakazani, revizorji in drugi težko ugotovijo, ali je bila poraba EU gospodarna, učinkovita in uspešna – v takih primerih predstavniki javnosti nimajo možnosti, da bi od Komisije in držav članic zahtevali odgovornost za odhodke, porabljene v njihovem imenu.

58 Letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2012, poglavje 10, odstavka 10.25 in 10.26. Glej tudi mnenja Evropskega računskega sodišča št. 4/2012, št. 7/2011 in št. 1/2012, letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2010, odstavek 8.54, in odziv Evropskega računskega sodišča na drugo poročilo Komisije o oceni financ Unije iz člena 318 Pogodbe.

Primeri slabosti v podatkih o smotrnosti poslovanja

Šibki kazalniki smotrnosti poslovanja

- Nadzorna vloga Komisije pri tem, ali reforma trga vina izpolnjuje zastavljene cilje, je bila omejena zaradi odsotnosti ključnih kazalnikov smotrnosti (Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 7/2012, odstavek 50 in 57).
- Evropsko računsko sodišče je za instrumente finančnega inženiringa, ki se sofinancirajo v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj, ugotovilo, da so bili standardni instrumenti za spremljanje kohezijske politike neustrezni in niso bili prilagojeni za zagotavljanje informacij o dobrem finančnem poslovanju za finančne instrumente (Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 2/2012, odstavek 82 in 121).

Ustreznost, zanesljivost in pravočasnost podatkov o smotrnosti poslovanja

- Evropsko računsko sodišče je ugotovilo, da v primeru pomoči za posodabljanje kmetijskih gospodarstev okvir skupnega spremljanja in vrednotenja ni zagotavljal ustreznih podatkov za spremljanje rezultatov, doseženih s porabljenimi sredstvi (Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 8/2012, odstavek 70).
- V svoji reviziji skupnega informacijskega sistema RELEX (CRIS) je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da so informacije manjkale ali pa niso bile veljavne ali ažurirane, kar slabi zanesljivost sistema kot orodja za upravljanje (Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 5/2012, odstavek 79).

Poročilo Komisije o oceni financ Unije

146

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe je Komisija zavezana pripraviti poročilo o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate programov, ki se financirajo iz proračuna. Poročilo je del postopka razrešnice za izvrševanje proračuna EU.⁵⁹ Vendar prvi dve poročili še nista dokazali, da so bili vzpostavljeni potrebni gradniki za oceno smotrnosti. Junija 2012 je Evropsko računsko sodišče objavilo svoje mnenje o prvem poročilu Komisije o oceni financ Unije in zaključilo, da je poročilo nejasno, premalo vsebinsko in prinaša malo dodane vrednosti.⁶⁰

147

Razloge, zakaj Komisija ne more zagotoviti splošne ocene doseženih rezultatov, je Evropsko računsko sodišče navedlo v predhodnih posebnih poročilih o smotrnosti različnih politik in instrumentov, ki so izziv za celovito oceno smotrnosti.

59 Člen 318 PDEU.

60 Mnenje Evropskega računskega sodišča št. 4/2012 o poročilu Komisije o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate skladno s členom 318 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 179, 20.6.2012, str. 1).

Del II – Izzivi v zvezi z odgovornostjo in revidiranjem na ravni EU

Izziv merjenja učinka regulativnih instrumentov

148

Predhodne ocene učinka se pripravljajo, da bi opredelili potencialne socialne, gospodarske in okoljske učinke predlogov regulativnih instrumentov ter upravno breme za nacionalne organe, podjetja in državljane. Predhodne ocene učinka, ki jih pripravi Komisija, so ključni vir informacij za zakonodajalce EU, zlasti za člane specializiranih odborov Evropskega parlamenta in Sveta. Ni pa sistematične priprave naknadnih ocen učinka, ki bi spremljale predhodne ocene. Evropsko računsko sodišče je v zvezi z ocenami učinka ugotovilo naslednje pomanjkljivosti⁶¹:

— za predhodne ocene učinka:

- analiziranje vseh gospodarskih, socialnih in okoljskih učinkov je izziv;
- neposredne primerjave med alternativnimi možnostmi so pogosto težavne;
- razpoložljivost podatkov za ocene učinka je še naprej problem;
- vidiki izvajanja niso vedno dovolj temeljito analizirani;

— za naknadne ocene učinka:

- ocene se ne izvajajo sistematično za vsa zakonodajna področja;
- stroški izvrševanja zakonodaje in upravna bremena niso dovolj količinsko opredeljeni.

149

Komisija je kot „varuh Pogodb“ zadolžena za spremljanje skladnosti z zakonodajo EU in predložitev kršitev Sodišču Evropske unije. Prav tako je zadolžena za naknadno ocenjevanje dejavnosti EU, vključno s tistimi, ki v prvi vrsti zajemajo regulativne ukrepe. Vendar je izvajanje naknadnih ocen gospodarskih, socialnih in okoljskih učinkov težavno. Na primer, vzročna razmerja med uredbami EU in učinki je včasih težko dokazati, podatki o stroških in upravnih bremenih so lahko pomanjkljivi ali pa so stroški za njihovo zbiranje visoki, usklajevanje z nacionalnimi organi pa včasih ni enostavno⁶².

61 Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 3/2010 z naslovom „Ocene učinka v institucijah EU: ali pomagajo pri odločanju?“, odstavki od 57 do 81.

62 Mnenje Evropskega računskega sodišča št. 1/2010 z naslovom „Izboljševanje finančnega poslovanja proračuna Evropske unije: tveganja in izzivi“, odstavki od 14 do 16.

150

Finančna kriza in ukrepi, sprejeti za njeno premostitev, predstavljajo velik nov izziv za revidiranje in odgovornost na nacionalni ravni in ravni EU. Pojavile so se vrzeli, pomembna vprašanja o odgovornosti pa morajo EU in njene države članice še obravnavati. V nadaljevanju je predstavljen pregled odziva na finančno in gospodarsko krizo ter posledic za javno odgovornost in revidiranje.

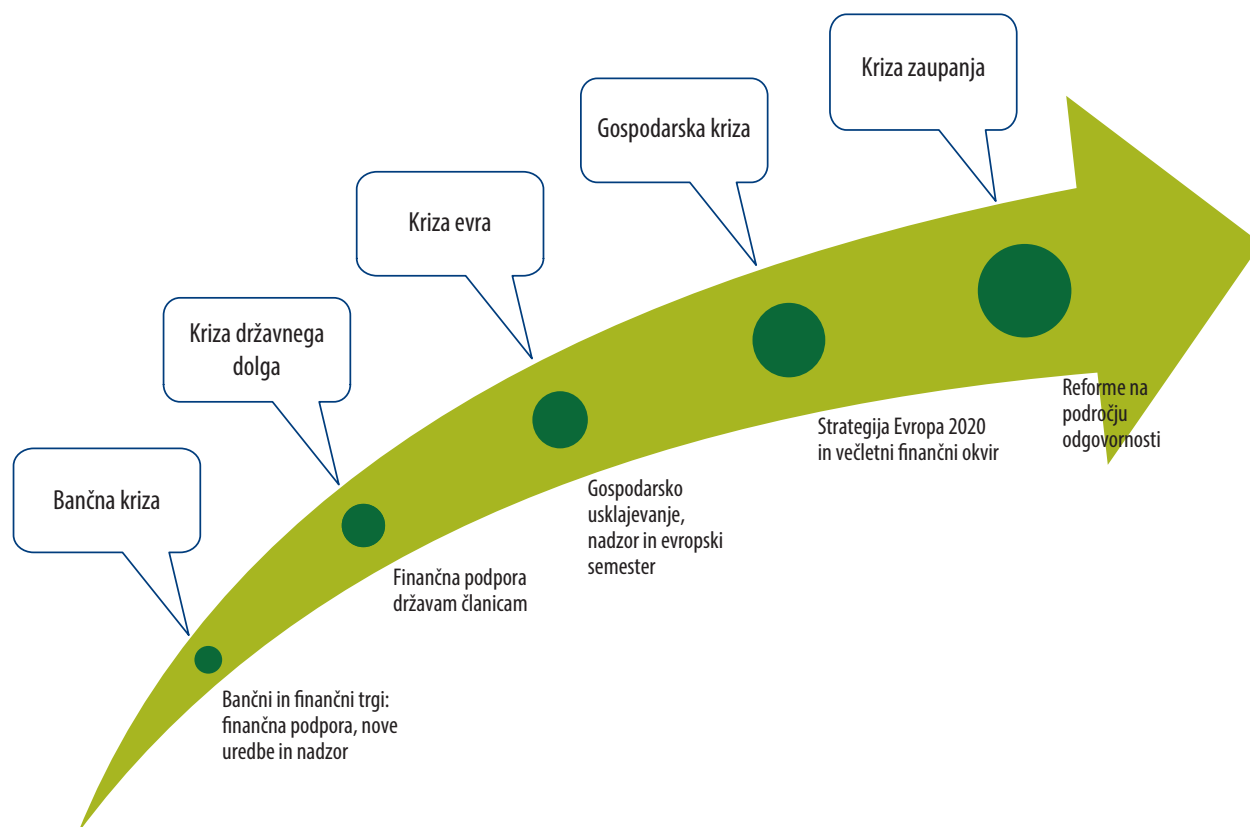
Veriga dogodkov in odzivi EU

151

Kriza, ki se je leta 2007 začela v bančnem sektorju, se je nato razširila na druga področja, kar je imelo negativne posledice za vzdržnost državnega dolga, stabilnost evra, rast in javno zaupanje. Da bi našli izhod iz krize, so bili potrebni nujni in izredni ukrepi na ravni EU in ravni držav članic. Potrebne so bile tudi reforme za dolgoročno prestrukturiranje okvirov finančnega, gospodarskega in političnega upravljanja Unije (glej **slika 6**).

Slika 6

Odziv EU na finančno krizo



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

Regulacija in nadzor finančnega sektorja

152

Prva faza (2007–2009) je bila svetovna kriza v finančnem sektorju. Prevezemanje prevelikih tveganj in neugoden razvoj finančnih trgov sta povzročila precejšnje izgube pri naložbah, zaradi česar je regulativni kapital bank padel pod zahtevane ravni. Medbančni trg je presahnil, vzajemna povezanost pa je bila vzrok za to, da so se zaradi resnih težav nekaterih velikih finančnih institucij številne druge institucije znašle pod hudim pritiskom („sistemsko tveganje“).

153

Da bi preprečile propad bančnega sistema, so države članice uporabile javna sredstva za dokapitalizacijo svojih bank, centralne banke pa so bančnemu sistemu zagotovile likvidnost. Komisija je odobrila več kot 5 000 milijard EUR državne pomoči finančnemu sektorju in pripravila navodila o svojih merilih za odobritev pomoči bankam.⁶³ Podpora davkoplačevalcev, ki so jo banke prejele v obdobju 2007–2011, je znašala 1 600 milijard EUR (12,8 % BDP EU).⁶⁴

154

EU je sprejela tudi vrsto pravil, ki urejajo poslovanje finančnih subjektov in trgov in ki večinoma izhajajo iz mednarodnih pogajanj v okviru G20, Odbora za finančno stabilnost in Baselskega odbora za finančni nadzor (reforma finančne uredbe). Poleg tega je EU oblikovala Evropski sistem finančnega nadzora (ESFS), ki je začel veljati 1. januarja 2011 (glej **okvir 5**).

63 COM(2012) 778 final z dne 21. decembra 2012, SEC(2012) 443 final z dne 21. decembra 2012, str. 29.

64 Največji delež, približno 1 085 milijard EUR (8,6 % BDP) so bila jamstva, sledili so dokapitalizacija (približno 233 milijard EUR ali 2,6 % BDP), oslABLJENA sredstva (približno 119,9 milijard EUR ali 0,9 % BDP) in likvidnostni ukrepi (89 milijard EUR ali 0,7 % BDP).

Evropski sistem finančnega nadzora (ESFS)

ESFS je sestavljen iz dveh elementov:

- makrobonitetnega nadzora, ki je v pristojnosti Evropskega odbora za sistemska tveganja, ki ga sestavljajo guvernerji centralnih bank in predstavniki nacionalnih nadzornih organov;
- mikrobonitetnega nadzora, ki je na nacionalni ravni v pristojnosti nacionalnih nadzornih organov, na evropski ravni pa v pristojnosti treh evropskih nadzornih organov: Evropskega bančnega organa (EBA), Evropskega organa za vrednostne papirje in trge (ESMA) ter Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA).

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

155

V skladu s sklepi vrha držav evroobmočja junija 2012 in zaradi nadaljnje okrepitve bančnega nadzora je Svet oktobra 2013 odobril predlog Komisije za vzpostavitev enotnega mehanizma nadzora.⁶⁵ V okviru tega mehanizma ima Evropska centralna banka pooblastila za neposreden nadzor pomembnejših bank v državah članicah in spremljanje nadzora drugih bank, ki ga izvajajo ustrezni nacionalni nadzorni organi. Pomen bank se za ta namen določa na podlagi velikosti ali nekaterih drugih meril.

156

Komisija je kot še en korak na poti do bančne unije in zaradi preprečevanja nadaljnega reševanja bank z javnimi sredstvi v prihodnosti 10. julija 2013 dala predlog za vzpostavitev enotnega mehanizma za reševanje, za katerega se pričakuje, da bo kmalu sprejet.⁶⁶ V skladu s predlogom bi v okviru enotnega mehanizma za reševanje stroške reševanja banke najprej krili delničarji in upniki banke (reševanje z zasebnimi sredstvi), po potrebi pa v skrajnem primeru enotni sklad za reševanje bank, ki bi se financiral s prispevki bančnega sektorja.

157

Kriza je razkrila splošne napake pri upravljanju in nadzoru svetovnega finančnega sistema: strukturo spodbud za banko za prevzemanje tveganja, računovodska pravila za vrednotenje in razkritje finančnih sredstev in obveznosti ter vlogo poslovnih analitikov, bonitetnih agencij, revizorjev, regulatorjev in nadzornikov, ki so bili preveč povezani s panogo in se zato niso dovolj osredotočali na zagotavljanje stabilnosti trga in varstvo interesov potrošnikov.

158

V zvezi z odzivom, ki je zajemal reševanje številnih bank s strani držav članic in v nekaterih primerih nacionalizacijo zasebnih bank, uvedbo novih ureditev za bančne in finančne trge ter reformo in vzpostavitev novih nadzornih mehanizmov na ravni EU, se zastavljajo vprašanja o upravljanju, preglednosti in odgovornosti.

159

Eden izmed izzivov v fazi odziva je bil, kako zagotoviti demokratično legitimnost pri oblikovanju in sprejemanju ureditev ter delovanju novih instrumentov. V začetnih fazah se je potrebnim ureditvam odgovornosti za rezultate, ki naj bi jih ti instrumenti dosegli, posvečalo manj pozornosti.

65 Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013.

Glej tudi Uredbo (EU) št. 1022/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), kar zadeva prenos posebnih nalog na Evropsko centralno banko na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 (UL L 287, 29.10.2013, str. 5).

66 Dne 15. aprila 2014 je bil zakonodajni akt v fazi sklepa Parlamenta, prva/edina obravnava, referenčna št.: T7-0341/2014.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

Usklajeni ukrepi

160

V novi strukturi finančne regulacije in nadzora, ki je bila vzpostavljena kot odziv na krizo, se odgovornost opira na okvir, ki ni popolnoma opredeljen. Na primer, za nekatere sisteme na ravni EU je Evropsko računsko sodišče le delno pristojno:

- Evropsko računsko sodišče revidira tri evropske nadzorne organe;
- za enotni nadzorni mehanizem veljajo že opisane posebne določbe, v skladu s katerimi je Evropska centralna banka odgovorna Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropsko računsko sodišče pa je pristojno za preverjanje učinkovitosti njenega upravljanja.⁶⁷ Toda pristojnosti Evropskega računskega sodišča ne zajemajo revidiranja nacionalnih organov v okviru enotnega nadzornega mehanizma. Prav tako pa ne obstajajo določbe, v skladu s katerimi bi revizorji ocenjevali sistem nadzora kot celoto. Možno je, da bi poglobljeno sodelovanje z vrhovnimi revizijskimi institucijami posameznih držav članic omogočilo izvedbo celovitejših ocen, vendar take ureditve trenutno ne obstajajo.

67 Člen 27(2) Protokola št. 4 (PDEU) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

Mehanizmi finančne podpore za države članice

161

Druga faza krize, ki se je začela leta 2010, je bila povezana z državnim dolgom. Do januarja 2013 je Svet v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem sprejel sklepe kar za 20 držav članic EU. Povezava med bankami in državnim dolgom je vplivala na fiskalno uspešnost držav članic: na eni strani so nekatere vlade z javnimi sredstvi reševale več bank v finančnih težavah, na drugi strani pa je zaradi velike izpostavljenosti bank državnemu dolgu grozilo nevarno spiralno slabšanje razmer, zaradi katerega je bilo potrebno takojšnje posredovanje na ravni EU. Do sredine leta 2013 so bili vzpostavljeni mehanizmi makrofinančne stabilnosti, v okviru katerih je bilo skupaj zagotovljenih 890 milijard EUR, od katerih je bilo do tedaj porabljenih 313,6 milijard EUR.⁶⁸

162

Kriza bančnega sektorja in državnega dolga je vplivala na gospodarsko uspešnost. Varčevalni ukrepi, fiskalne prilagoditve, vse višji stroški servisiranja dolga in vpliv bančnega sektorja v težavah so še poglobili vpliv recesije na gospodarstvo Unije:

- javnoproračunski primanjkljaji v državah evroobmočja in EU-27 so med letoma 2009 in 2010 presegli 6 % BDP, kar je več kot dvakratna zgornja meja, določena z Maastrichtsko pogodbo;
- javni dolg v evroobmočju se je med letoma 2007 in 2013 povečal s 66,4 % na 92,7 % BDP⁶⁹;
- rast BDP v evroobmočju in v EU je padla pod dolgoročno potencialno raven in bila v letih 2009 (-4,4 % za evroobmočje) in 2013 (-0,4 % za evroobmočje) negativna. Realno je bil BDP v evroobmočju leta 2013 nižji kot pred začetkom krize leta 2007.

163

EU se je na krizo državnega dolga odzvala z zagotavljanjem finančne pomoči državam članicam v težavah, in sicer v okviru več mehanizmov (glej **tabelo 4**).

164

Pobude, sprejete v okviru EU, vključujejo:

- **evropski mehanizem za finančno stabilizacijo** (EFSM), vzpostavljen za dodeljevanje finančne pomoči državam članicam na podlagi jamstev proračuna EU (Svet je sklenil, da bo ta instrument do konca leta 2013 odpravljen);
- **mehanizem plačilne bilance** (BoP), vzpostavljen pred krizo, ki prav tako ponuja posojila in kreditne linije, za katere jamči proračun EU.

68 Posodobljeno do 30. junija 2013. Izračun na podlagi skupne posojilne zmogljivosti mehanizma plačilne bilance, instrumenta posojil za Grčijo, evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo ter skupne zgornje meje instrumenta za finančno stabilnost in evropskega mehanizma za stabilnost, ki znaša 700 milijard EUR (glej **tabelo 4**).

69 Eurostat, na spletu dostopni podatki, javnofinančna statistika, javnofinančni primanjkljaj (izražen v % BDP) in bruto javni dolg (izražen v % BDP), glej tudi Eurostatovo sporočilo za javnost z dne 22. januarja 2014.

Mehanizmi finančne podpore na ravni EU in medvladni ravni

Instrumenti finančne podpore	Mehanizem plačilne bilance (BoP)	Medvladna posojila držav članic evroobmočja Grčiji	Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo	Evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF)	Evropski mehanizem za stabilnost (ESM)
Pravna/institucionalna oblika	mehanizem EU	medvladni sporazum	mehanizem EU	zasebno podjetje v lasti držav članic evroobmočja	medvladna organizacija
Kapitalska struktura	jamstvo proračuna EU (tj. vse države članice)	brez, dvostranska posojila, ki jih zbere Evropska komisija	jamstvo proračuna EU (tj. vse države članice)	jamstva in dodatna jamstva držav članic evroobmočja	80 milijard EUR vplačanega kapitala in 620 milijard EUR kapitala na vpoklic
Posojilna zmogljivost	50 milijard EUR	80 milijard EUR	60 milijard EUR	440 milijard EUR	500 milijard EUR
Višina posojil in države prejemnice	13,4 milijarde EUR (Latvija, Madžarska in Romunija)	52,9 milijard EUR (Grčija)	43,8 milijarde EUR (Irska in Portugalska)	166,1 milijarde EUR (Grčija, Irska in Portugalska)	44,3 milijarde EUR (Španija in Ciper)
Instrumenti	posojila, kreditne linije	posojila	posojila, kreditne linije	posojila, nakup obveznic na primarnih in sekundarnih trgih	posojila, nakup obveznic na primarnih in sekundarnih trgih
Trajanje	stalen mehanizem	Posojila je treba odplačati v sedmih letih in pol v 22 enakih četrtletnih zneskih.	Do konca junija 2013. Mehanizem bo deloval tudi kasneje, dokler ne bodo poravnane vse obveznosti.	Do konca junija 2013. Instrument bo deloval tudi kasneje, dokler ne bodo poravnane vse obveznosti.	stalen mehanizem od oktobra leta 2012
Glavni organi odločanja	sklep Sveta, sprejet s kvalificirano večino na predlog Evropske komisije	Evroskupina	sklep Sveta, sprejet s kvalificirano večino na predlog Evropske komisije	Evroskupina/upravni odbor EFSF	Evroskupina/svet guvernerjev ESM
Pravna podlaga za financiranje	Člen 143 PDEU	medvladni sklep in člen 136 PDEU	člen 122 PDEU (kadar državo članico doletijo izjemne okoliščine, nad katerimi nima nikakršnega nadzora)	medvladni sklep	medvladna pogodba, povezana s spremenjenim členom 136 PDEU
Odgovornost	V okviru postopka EU za podelitev razrešnice	Za instrument ne velja postopek EU za podelitev razrešnice. Za dejavnosti Komisije v podporo mehanizmu velja postopek EU za podelitev razrešnice.	V okviru postopka EU za podelitev razrešnice	Za instrument ne velja postopek EU za podelitev razrešnice. Razrešnico za računovodske izkaze podeljuje letna generalna skupščina delničarjev. Za dejavnosti Komisije v podporo mehanizmu velja postopek EU za podelitev razrešnice.	Za instrument ne velja postopek EU za podelitev razrešnice. Razrešnico podeljuje svet guvernerjev. Za dejavnosti Komisije v podporo mehanizmu velja postopek EU za podelitev razrešnice.
Javna revizija	revizija Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 9a Uredbe (ES) št. 332/2002	ni predvidena	revizija Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 8 Uredbe (EU) št. 407/2010	Določena je bila zasebna revizijska družba.	Revizijo opravi svet revizorjev, ki ga sestavlja pet članov, vključno s članom iz Evropskega računskega sodišča, ki delujejo v svojem imenu. Predvidena uporaba zasebne revizijske družbe.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

165

Toda države članice so nekaj ključnih pobud oblikovale zunaj okvira EU. Mednje spadajo:

- Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU);
- instrument posojil za Grčijo – instrument držav evroobmočja, ki se financira z dvostranskimi posojili in v okviru evropskega instrumenta za finančno stabilnost (EFSF), njegovo izvajanje pa omogoča Evropska komisija. Nacionalne prispevke za instrument posojil za Grčijo lahko revidirajo nacionalne vrhovne revizijske institucije. Grški revizijski urad bi lahko revidiral zakonitost porabe v Grčiji, ne pa tudi njeno uspešnost, saj ne izvaja revizij smotrnosti. Evropsko računsko sodišče lahko revidira le tehnično pomoč, ki jo zagotavlja Evropska komisija;
- evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF), ki se financira z javnimi sredstvi, so ustanovile države evroobmočja kot zasebni subjekt in pri tem niso predvidele revizij ali zagotavljanja odgovornosti s strani institucij Unije;
- evropski mehanizem za stabilnost (ESM), vzpostavljen za zagotavljanje pomoči državam članicam evroobmočja v finančnih težavah. Pri izvajanju te medvladne pogodbe sodelujejo nekatere institucije EU: pristojnost za reševanje sporov je bila dodeljena Sodišču Evropske unije, nadzor po izteku programa pa bosta izvajala Evropska komisija in Svet. Evropski parlament (odgovornost) in Evropsko računsko sodišče v mehanizmu nimata nobene vloge. Evropski mehanizem za stabilnost bo revidiral svet revizorjev s petimi člani, ki delujejo v osebni svojstvu. V nasprotju s fiskalnim paktom določbe evropskega mehanizma za stabilnost ne predvidevajo, da bo mehanizem v prihodnje vključen v ustanovno pogodbo. Toda politični organi EU so poudarili, da bo nekatere medvladne ureditve, ki so nastale zaradi pomanjkljivosti predhodne strukture, sčasoma treba vključiti v pravni okvir Evropske unije.⁷⁰

166

Evropsko računsko sodišče lahko revidira mehanizme, ki so vzpostavljeni znotraj pravnega okvira EU (BoP in EFSM), in vloge, ki jih imajo institucije EU (npr. GD za gospodarske in finančne zadeve) pri vseh mehanizmih podpore (vključno z EFSF, ESM in posojili Grčiji), in sicer v zvezi z oceno upravičenosti do različnih mehanizmov podpore, opredelitvijo pogojev, spremljanjem uspešnosti države in postopkom za oblikovanje priporočil za posamezne države. Na teh področjih se pripravljajo nekatere revizije smotrnosti.

70 „Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji“, časovni načrt, ki ga je pripravil predsednik Evropskega sveta v sodelovanju s predsedniki Evropske komisije, Evroskupine in Evropske centralne banke, 5. december 2012.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

167

Za vse mehanizme podpore, ki temeljijo na medvladnih sporazumih, je predvidena zunanja revizija. Poleg tega nekatere nacionalne vrhovne revizijske institucije revidirajo ustrezne nacionalne deleže v različnih mehanizmih finančne podpore. Struktura upravljanja in odgovornosti je zaradi tega neenotnega pristopa ter različnih pravnih podlag in ureditev zapletena.

Usklajeni ukrepi

168

Neenoten pristop k vzpostavitvi mehanizmov finančne podpore in delna pooblastila za revizijo, ki jih imajo različni javni revizijski organi, ne vodijo do celovitega pregleda odziva na ravni EU. Da bi ga dosegli, bi bilo treba okrepiti ureditve revidiranja.

Zagotavljanje smotrnosti

169

Trenutno Komisija ne zagotavlja celovitih informacij o tem, ali mehanizmi finančne podpore uspešno blažijo učinke prelivanja in ali so države upravičenke s tem, da upoštevajo pogoje in dogovorjene programe, uspešne pri premagovanju finančnih težav, niti o tem ne poroča.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

Okrepljen gospodarski in fiskalni nadzor

170

Sprejetih je bilo več ukrepov, s katerimi naj bi zagotovili gospodarsko sodelovanje in tako zmanjšali negativne učinke prelivanja ukrepov, ki jih izvaja posamezna država članica. Ti ukrepi zajemajo sklop uredb in direktiv (t. i. šesterček in dvojček) ter sklop pogodb zunaj pravnega okvira EU, ki veljajo za države članice podpisnice (fiskalni pakt).

171

S temi pravili so določene zgornje meje za proračunski primanjkljaj in dolg ter mehanizmi nadzora, da bi preprečili učinke prelivanja, predvsem v evroobmočju. Pravila usklajujejo tudi časovni potek proračunskega postopka v vseh 28 državah članicah v okviru evropskega semestra in obravnavajo vprašanja, povezana z nacionalnimi računi in statističnimi podatki.

Okrepljeni ukrepi za fiskalno in gospodarsko usklajevanje na ravni EU

172

Po finančni krizi je Evropska unija sprejela ukrepe za reformo Pakta za stabilnost in rast. Prvi tak poskus je bil pakt evro plus. Novejša reforma vključuje sklop zakonodaje, znan pod imenom šesterček in dvojček, katerega namen je okrepiti fiskalno in gospodarsko usklajevanje ter nadzor na ravni EU. Medsebojno odgovornost držav članic krepi tudi Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (splošno znana kot fiskalni pakt).

- **Pakt za stabilnost in rast** je sklenilo 28 držav članic EU zaradi podpiranja in ohranjanja stabilnosti ekonomske in monetarne unije. Pakt v prvi vrsti temelji na členih 121 in 126 PDEU in zajema fiskalno spremljanje držav članic, ki ga izvajata Evropska komisija in Svet EU, ter oblikovanje letnih priporočil za ukrepe politike, da bi tudi srednjeročno zagotovili popolno skladnost s paktom. Pakt je bil izoblikovan julija 1997 z resolucijo in dvema uredbama Sveta. Prva uredba o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, znana kot preventivni del, je začela veljati 1. julija 1998.⁷¹ Druga uredba o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, znana kot odvratilni del, je začela veljati 1. januarja 1999.⁷² Kot je določeno v Pogodbi EU, so vse države članice EU razen Združenega kraljestva⁷³ samodejno članice tako ekonomske in monetarne unije kot tudi Pakta za stabilnost in rast.

71 Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 2011 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1).

72 Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6).

73 V skladu s členom 4 Protokola št. 15 (PDEU) navedene obveznosti za Združeno kraljestvo ne veljajo, v skladu s členom 5 Protokola št. 15 (PDEU) pa za Združeno kraljestvo velja obveznost, da se izogiba čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

- **Šesterček** je del sekundarne zakonodaje EU in se načeloma nanaša na vseh 28 držav članic, vsebuje pa tudi nekaj posebnih pravil, ki veljajo le za države članice evroobmočja. Dvojček velja le za države članice evroobmočja.
- Uredbe, ki so del šesterčka in dvojčka, krepijo različne vidike gospodarskega in fiskalnega nadzora. Med pomembne skupne elemente spadajo: (i) sprejetje z rednim zakonodajnim postopkom; (ii) večja stopnja posvetovanja med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti v okviru ekonomskega dialoga; (iii) zahteva, da Komisija opravlja redne preglede uspešnosti; in (iv) določbe o linijah odgovornosti med udeleženi strankami.
- **Fiskalni pakt** (PSUU)⁷⁴ je posebna pogodba, ki obravnava medsebojno odgovornost držav članic v zvezi s proračunskimi praksami, potrebnimi za zaščito evra. Komisiji daje pooblastila, da kršitve predloži Sodišču Evropske unije, katerega odločitve so zavezujoče. Fiskalni pakt zahteva, da se ti pogoji vključijo v nacionalno zakonodajo ter da se usklajevanje in nadzor opirata na institucije EU in ukrepe, ki jih določa zakonodaja Unije, kar prav tako krepi ekonomska in fiskalna pravila EU.⁷⁵ Komisija zagotavlja spremljanje in uvede potrebne popravne procese.

74 Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU), znana tudi pod imenom fiskalni pakt.

75 Glej člena 10 in 11 Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

Zanesljivi nacionalni računi in statistični podatki

174

V zvezi z ukrepi, sprejetimi za spodbujanje vzdržnosti javnih financ, se pojavljajo novi izzivi na področju javne odgovornosti in revizije. Fiskalno in gospodarsko usklajevanje se močno opira na visokokakovostne računovodske ocene in statistične podatke, ki so primerljivi med državami članicami. Dokazi kažejo, da pomanjkanje fiskalne preglednosti povzroča resnične stroške za države članice in EU. Nezmožnost nekaterih vlad, da ocenijo svoje dejansko fiskalno stanje, je še poslabšala razmere na vrhuncu krize.⁷⁷

175

V odgovor je Komisija (Eurostat) leta 2012 pripravila oceno razmer glede na uporabo računovodskih standardov v državah članicah.⁷⁸ V poročilu so bile obravnavane posledice uporabe usklajenih računovodskih standardov za javni sektor v vseh državah članicah. Mednarodni računovodski standardi za javni sektor (MRSJS) so računovodski standardi, ki se uporabljajo za javni sektor in katerih namen je zagotoviti, da računovodski izkazi, ki temeljijo na nastanku poslovnih dogodkov, zagotavljajo pravočasne, točne in zanesljive informacije o finančnem in ekonomskem položaju javnih organov. Komisija (Eurostat) se z deležniki posvetuje o primernosti MRSJS kot podlage za razvoj evropskih računovodskih standardov za javni sektor (EPSAS), ki bi urejali na nastanku poslovnih dogodkov temelječe računovodske standarde v državah članicah.

176

Ne glede na izbrani računovodski standard mora preglednost zajemati:

- kakovostne informacije o tveganjih, da bi se zavedali potencialnih ekonomskih šokov za javne finance;
- pravilno in popolno razkritje obstoječih in potencialnih obveznosti sektorja država in povezanih sektorjev (da bi pojasnili obseg izvenproračunskih fiskalnih dejavnosti, stroški katerih se lahko kasneje prenesejo na državo) ter
- pravočasno, učinkovito in točno poročanje o vseh gospodarskih dogodkih v okviru integriranega računovodskega sistema javnih subjektov.

77 Mednarodni denarni sklad (2012), „Fiscal transparency, accountability, and risk“, oddelek za fiskalne zadeve in oddelek za statistiko, 7. avgust 2012.

78 Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – K izvajanju usklajenih računovodskih standardov za javni sektor v državah članicah: Ustreznost MRSJS v državah članicah, (SWD(2013) 57 final), COM(2013) 114 final.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

Usklajeni ukrepi

177

Uspešnost okvira za nadzor je odvisna od tega, kako svoje naloge opravljajo različni akterji v procesu: Svet je odgovoren za odločitve v zvezi z gospodarskim usklajevanjem in upravljanjem, Komisija pa za glavne dejavnosti, s katerimi so povezane funkcije usklajevanja in nadzora na ravni EU.

178

Določbe šesterčka, dvojčka in fiskalnega pakta predvidevajo posvetovanje z Evropskim parlamentom: vse uredbe vključujejo določbe, v skladu s katerimi je treba Parlamentu posredovati informacije in z njim opraviti dialog v okviru evropskega semestra. Pravila določajo okrepljeno obveščanje Evropskega parlamenta in mu dajejo možnost, da vpliva na Svet in njegove odločitve. Ni jasno, ali (in kako) naj bi se v okviru evropskega semestra in ekonomskega dialoga upoštevalo delo, ki ga v zvezi z relevantnimi vprašanji opravijo vrhovne revizijske institucije.

179

Državljeni pričakujejo, da jih bodo javni organi, vključno z revizorji, svarili pred velikimi sistemskimi tveganji, ki ogrožajo njihove finančne interese. Revizorji se zavedajo svojih obveznosti. Na mednarodnem kongresu Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij (Intosai leta 2013 (XXI Incosai) so udeleženci sklenili, da bi morale vrhovne revizijske institucije opozarjati na kakršne koli skupne ali sistemske težave, ki so tako resne, da bi lahko vplivale na dolgoročno vzdržnost vladnih politik in financ. Od Evropskega računskega sodišča kot vrhovne revizijske institucije EU se pričakuje, da bo opozarjalo na možna evropska sistemska tveganja.

180

Namen revizijskih institucij ni podvajanje dela institucij, katerih naloga je karseda zgodaj ugotoviti in obravnavati sistemska tveganja, pač pa so revizorji zadolženi za oceno, ali so ti subjekti sposobni za opravljanje teh nalog. Za kakršno koli razširitev vloge revizorjev, nakazano v sklepih kongresa Incosai, bi bila potrebna širši konsenz z drugimi deležniki ter razmislek o zmogljivostih, potrebnih za take dejavnosti.

Del III – Izzivi, povezani z odzivom EU na finančno krizo

181

Sedanji sistem je neenoten in povečuje zapletenost odgovornosti in javnega revidiranja. Da bi zagotovili odgovornost organov, so potrebne jasne linije odgovornosti, vključno z odgovornostjo za upravljanje javnih sredstev. Vse težje je ugotoviti, kdo v Uniji naj bi bil odgovoren za posamezne zadeve na zgoraj opisanih področjih. Ta vse večja zapletenost ogroža legitimnost EU.

182

Tako načrt predsednika Evropskega sveta kot načrt Komisije sta začrtala predloge za okrepljeno ekonomsko in monetarno unijo ter bančno unijo. Elementi, o katerih se trenutno razpravlja, vključujejo morebitna pooblastila za revidiranje nacionalnih proračunov v skladu z evropskimi zavezami, več vpliva EU na obdavčevanje in zaposlovanje ter dolgoročno razvoj fiskalne zmogljivosti, sklad za odkup dolga za obvladovanje primerov kritičnega dolga ter skupno izdajanje dolžniških instrumentov držav članic evroobmočja. Več teh elementov bi zahtevalo spremembo ustanovnih pogojev. Treba je paziti, da bodo imeli vsi ti instrumenti jasne, skladne in pregledne mehanizme za revidiranje in odgovornost.

183

Finančna kriza je pospešila oblikovanje novih instrumentov s posebnimi ureditvami odgovornosti in revidiranja. Te ureditve so primer splošnejših izzivov, opredeljenih v *delu II* zgoraj. Hitrost, s katero so bili oblikovani nekateri instrumenti, in dejstvo, da so ti instrumenti novi, kažeta, da bi bilo treba v prihodnjih letih opraviti preglede doslej vzpostavljenih ureditev odgovornosti in javnega revidiranja in da bi bilo treba vzpostaviti ureditve za ustrezno preglednost, revidiranje in odgovornost vedno, kadar so posredno ali neposredno vpletena javna sredstva.

184

Ustrezne ureditve odgovornosti in revidiranja so ključnega pomena za proces demokratičnega nadzora. Pri pregledu institucionalnega okolja EU in nedavnega razvoja dogodkov v njegovem okviru je Evropsko računsko sodišče opredelilo šest področij (glej tabelo 2), na katerih prihaja do posebnih izzivov.

185

Izboljšanje odgovornosti in javne revizije na ravni EU zahteva naslednje:

- skladne in celovite ureditve odgovornosti in revidiranja bi morale biti vzpostavljene za vse politike EU, instrumente in sklade;
- skladne in celovite ureditve odgovornosti in javnega revidiranja so potrebne zlasti za usklajene in medvladne instrumente. Zaradi zapletenosti mora biti ustrezen okvir dobro strukturiran in zagotavljati usklajevanje med parlamenti in javnimi revizijskimi institucijami tako na nacionalni ravni kot na ravni EU;
- potreben je bolj usklajen in celovit sklop ureditev, ki bi zajel uporabo vseh sredstev, ki jih upravljajo institucije in organi EU;
- vse strani, udeležene pri upravljanju in nadzoru proračuna EU morajo izboljšati zlasti opredelitev ciljev, nadzor upoštevanja pravil, merjenje izidov in rezultatov, ustrezne sisteme notranje kontrole in poročanja;
- potrebno je okrepljeno sodelovanje parlamentov, da bi zagotovili celovit nadzor instrumentov Unije. Izboljšati je treba obstoječo strukturo odgovornosti in revidiranja instrumentov EU in instrumentov, ki temeljijo na medvladnih sporazumih.

186

Ob upoštevanju razvoja, ki je posledica finančne krize, in splošneje razvoja v EU in državah članicah ter sedanje ravni gospodarskega, proračunskega in monetarnega povezovanja se zdi nesporno, da je treba okrepiti sodelovanje med Evropskim računskim sodiščem in vrhovnimi revizijskimi institucijami držav članic na dvostranski ali širši podlagi, odvisno od obravnavanih vprašanj, da bi zagotovili popolnejši in celovitejši pregled. Opaziti je tudi potrebo po temeljitem razmisleku in razpravah o splošnih sistemih odgovornosti in revidiranja v okviru EU. Ta pregled je opozoril na različne vrzeli v odgovornosti in revidiranju ter na prekrivanja v teh sistemih. Prispeval naj bi k spodbujanju in osredotočenosti te razprave.

Seznam agencij EU

33 decentraliziranih agencij

1. Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA)
2. Agencija Evropske unije za varnost omrežij in informacij (ENISA)
3. Agencija za evropski GNSS (GSA)
4. Agencija za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER)
5. Eurojust
6. Evropska agencija za kemikalije (ECHA)
7. Evropska agencija za nadzor ribištva (EFCA)
8. Evropska agencija za okolje (EEA)
9. Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA)
10. Evropska agencija za pomorsko varnost (EMSA)
11. Evropska agencija za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah (Frontex)
12. Evropska agencija za varnost hrane (EFSA)
13. Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA)
14. Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA)
15. Evropska agencija za zdravila (EMA)
16. Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer (Eurofound)
17. Evropska fundacija za usposabljanje (ETF)
18. Evropska policijska akademija (CEPOL)
19. Evropska železniška agencija (ERA)
20. Evropski azilni podporni urad (EASO)
21. Evropski bančni organ (EBA)
22. Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC)
23. Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja (Cedefop)
24. Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (EMCDDA)
25. Evropski inštitut za enakost spolov (EIGE)
26. Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo (EIT)
27. Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA)
28. Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA)
29. Evropski policijski urad (Europol)
30. Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)
31. Prevajalski center za organe Evropske unije (CdT)
32. Urad Skupnosti za rastlinske sorte (CPVO)
33. Urad za usklajevanje na notranjem trgu (UUNT)

Šest izvajalskih agencij

34. Izvajalska agencija Evropskega raziskovalnega sveta (ERCEA)
35. Izvajalska agencija za inovacije in omrežja (INEA)
36. Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo (EACEA)
37. Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja (EASME)
38. Izvajalska agencija za potrošnike, zdravje in hrano (EAHC)
39. Izvajalska agencija za raziskave (REA)

Ena agencija Euratom

40. Agencija za oskrbo Euratom (ESA)

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).



EVROPSKO
RACUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije