



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 17.1.2006
KOM(2006) 9 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU A EVROPSKÉMU
ÚČETNÍMU DVORU**

Akční plán Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly

{SEK(2006) 49}

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU A EVROPSKÉMU ÚČETNÍMU DVORU

Akční plán Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly

1. ÚVOD A SOUVISLOSTI

Rok 2004 byl jedenáctým po sobě následujícím rokem, za nějž Evropský účetní dvůr vystavil pro položky plateb prohlášení o věrohodnosti s výhradami (DAS). DAS za souhrnný rozpočet roku 2004 bylo kladné, pokud jde o platby týkající se administrativních výdajů, předvstupní pomoci a těch zemědělských výdajů, na které se vztahuje integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS). Tyto položky představují asi 35 % rozpočtových výdajů.

V DAS s výhradami se promítá, jak složité věci musí řešit Komise při plnění rozpočtu EU a s jakými těžkostmi se potýká, když zajišťuje pro Účetní dvůr uspokojivé důkazy pro audit. Veřejnost vnímá DAS s výhradami jako ostrou kritiku hospodaření Komise s prostředky Unie. Z těchto dvou důvodů si Komise uložila strategický cíl dosáhnout v průběhu svého funkčního období kladné DAS.

„Plán postupu (roadmap) ohledně integrovaného rámce vnitřní kontroly“¹, který Komise přijala v červnu 2005, formuluje návrhy integrovaného rámce vnitřní kontroly Společenství, s jehož pomocí se má tohoto cíle dosáhnout. V tomto sdělení byl navržen integrovaný rámec, který by pomohl zajistit účinnější a efektivnější vnitřní kontrolu hospodaření s prostředky EU a který by mohl poskytnout pevný základ, o který by se Účetní dvůr mohl opřít při vypracování svého prohlášení o věrohodnosti, a navíc by to bylo v shodě se stanoviskem Evropského účetního dvora (EÚD) č. 2/2004² o účinném a efektivním integrovaném rámci vnitřní kontroly.

Předkládané sdělení:

- informuje o opatřeních přijatých za účelem dosažení cílů uvedených v červnovém sdělení,
- pojednává o hlavních nedostatcích vyjmenovaných ve vyhodnocení nedostatků³ a přitom bere v úvahu výroční zprávu Účetního dvora za rok 2004,
- popisuje opatření přijatá k realizaci závěrů Rady ve složení pro hospodářství a finance (ECOFIN) ze dne 8. listopadu 2005,
- a na tomto základě vyjmenovává, jaké hlavní konkrétní kroky budou učiněny a jakou úlohu by měly hrát Rada, členské státy a Evropský parlament při budování

¹ KOM(2005) 252.

² Úř. věst. C 107, 30.4.2004, s. 1 (stanovisko o „jednotném auditu“).

³ SEK(2006) 49 přiložené k tomuto rozhodnutí.

spolehlivého a funkčního integrovaného rámce vnitřní kontroly, který by poskytoval jistotu Komisi a nakonec i Účetnímu dvoru.

2. KONKRÉTNÍ NÁVRHY OPATŘENÍ PRO OBDOBÍ 2006 – 2007

Níže uvedené návrhy byly rozděleny do tématických skupin a u každé je uveden popis koncepčního rozvoje každého opatření počínaje stanoviskem o jednotném auditu přes plán postupu až k vyhodnocení nedostatků a závěrům Rady ECOFIN ze dne 8. listopadu 2005. Opatření jsou rozdělena do těchto čtyř tématických skupin⁴:

- Zjednodušení a společné zásady kontroly (opatření 1-4)
- Prohlášení o hospodaření a věrohodnost auditu (opatření 5-8)
- Jednotný přístup v oblasti auditu: sdílení výsledků a priorita efektivity nákladů (opatření 9-11)
- nedostatky specifické pro jednotlivá odvětví (opatření 12-16).

2.1. Zjednodušení a společné zásady kontroly

V zájmu dosažení správné rovnováhy mezi zajištěním odpovídající kontroly a odstraněním obtížného byrokratického postupu a v zájmu plnění požadavků na zajištění souladu s předpisy zavede integrovaný rámec společné zásady, které budou klást důraz na srozumitelný, jednoduchý a konzistentní přístup k hodnocení rizika chyb v podkladových transakcích. Tento přístup se musí stát součástí úvah zákonodárského orgánu, který se musí zaměřit na příslušný řetězec kontrolních vazeb a povinnosti jednotlivých subjektů.

Opatření č. 1: Revize právních předpisů v období let 2007 – 2013 zaměřená na jejich zjednodušení

V plán postupu se konstatuje, že se zanedbalo „prozkoumání možností dalšího zjednodušení hospodaření s prostředky ES a zajištění toho, aby kontrolní požadavky byly úměrné rizikům“ a tento klíčový nedostatek v oblasti hospodaření s prostředky Společenství je třeba odstranit i v rámci navrhovaných právních předpisů na léta 2007 – 2013.

Rada ECOFIN tento přístup opětovně podpořila v bodě 5 svých závěrů: „Předpisy, jež mají být přijaty pro programovací období 2007 – 2013, by měly zahrnovat zjednodušení kontrolních požadavků a současně zajistit přiměřenou jistotu“.

V hodnocení nedostatků byla rovněž vyjmenována řada oblastí ve všech režimech hospodaření, kde existovala vyšší pravděpodobnost vzniku nezákonných postupů a nesrovnalostí v důsledku potíží, na něž příjemci naráželi při uplatňování kritérií způsobilosti a dalších podmínek. Zjednodušení by mělo přispět k tomu, aby k takovým nesrovnalostem nedocházelo. Je třeba co nejvíce odlehčit administrativní

⁴

Výčet všech opatření a souvisejících bodů v agendě Rady a Evropského parlamentu je v příloze 1.

zátěž pro příjemce a zprostředkující orgány by měly zpřehlednit správné uplatňování předpisů.

Komise bude mít na paměti zjednodušování regulativního rámce v průběhu projednávání všech právních předpisů na léta 2007 – 2013. Předpokládá se, že Rada a Evropský parlament budou tyto iniciativy podporovat.

Opatření č. 2: Začlenit společné zásady vnitřní kontroly do návrhu revidovaného finančního nařízení

V závěrech Rady ECOFIN (bod 6) se praví, že „existuje prostor pro obecné společné zásady a prvky vnitřních kontrolních mechanismů“, které by mohly přispět „ke zvýšení účinnosti, hospodárnosti a efektivnosti stávajících kontrolních systémů“.

Z vyhodnocení nedostatků, který provedly útvary Komise, vyplynul závěr, že je zapotřebí zastřešující právní rámec založený na společných zásadách. Takový rámec zaručí, že všechny zúčastněné subjekty budou vázány jistým základním souborem kontrolních zásad a současně poskytne Účetnímu dvoru jasnější základ pro audit procesů a postupů v hospodaření. Pro ilustraci rozsahu a zaměření rozpočtové zásady vnitřní kontroly slouží první předloha v příloze 2.

Rada a Evropský parlament by měly využít konzultace o revidovaném finančním nařízení k tomu, aby vyjádřily své názory na potřebu přijmout rozpočtovou zásadu účinné a efektivní kontroly jako společnou normu.

Opatření č. 3: Zavést a sjednotit prezentaci kontrolních strategií a důkazů o přiměřené věrohodnosti.

Jak se uvádí v plánu postupu, konečným cílem integrovaného rámce vnitřní kontroly je zajištění a poskytnutí důkazů o tom, že systémy dohledu a kontroly existují, fungují a udržují rizika nesrovnalostí v rozumných mezích.

Z vyhodnocení nedostatků vyplynulo, že v jednotlivých útvarech či programech často chybí odpovídající definice a ukázky všech prvků používané kontrolní strategie.

Rada ECOFIN zdůraznila (bod 3), že „požadované kontroly a záruky by se měly zkvalitnit tím, že by se opřely o stávající kontrolní struktury“, což je v souladu s hodnocením Komise, že už bylo dosaženo značné míry věrohodnosti, a že účelnější skladbou její prezentace jak Účetnímu dvoru, tak orgánu udělovajícímu absolutorium, lze lépe sdělit základ pro prohlášení o věrohodnosti.

Evropský parlament požádal, aby někdo podepsal výroční komplexní zprávu. Komise soudí, že schválením komplexní zprávy bere na sebe plnou politickou odpovědnost za provádění rozpočtu a vyjadřuje svou politickou povinnost skládat účty orgánu příslušnému pro udělování absolutoria. Komise zastává pevný názor, že by nebylo vhodné nahradit její kolektivní odpovědnost podpisem jediné osoby. Komise se nicméně vynasnaží vyjádřit svou politickou povinnost skládat účty ještě jednoznačněji v souhrnné zprávě. Komise vylepší prezentaci kontrolních strategií uplatňovaných v jednotlivých oblastech politiky a také shrnující popis jejich provádění ve zprávách o činnosti. Kvalitnější pokyny k obsahu výročních zpráv o činnosti, které předkládají útvary Komise, by měly přispět k tomu, že tyto zprávy

poskytnou Účetnímu dvoru spolehlivých základ pro DAS, a to díky jasné prezentaci toho, na čem jsou založeny vlastní ujištění generálních ředitelů ohledně účinného řízení rizika chyb v zákonnosti a řádnosti podkladových transakcí.

Účetní dvůr by měl být schopen rozvíjet svou metodiku DAS, tak aby se mohl účinně opřít o výroční zprávy o činnosti útvarů Komise a o související souhrnnou zprávu Komise a zaměřit se na řízení rizika chyb v zákonnosti a řádnosti podkladových transakcí.

Opatření č. 4: Iniciovat interinstitucionální dialog o přípustných rizicích v podkladových transakcích

Stanovisko o „jednotném auditu“ zavedlo pojem „přípustného rizika chyb“, který byl v plánu postupu dále rozvinut do podoby definice přiměřené věrohodnosti pokud jde o řízení rizika chyb v podkladových transakcích. Evropský parlament podal svou politickou analýzu této otázky ve svém usnesení o udělení absolutoria za rok 2003 a vyzval Radu, aby společně s Parlamentem a Komisí daly vytvoření komplexního rámce kontroly a auditu prioritu a takový politický impuls, jaký si tato věc zasluhuje.

V souladu s výše uvedeným konstatovala Rada ECOFIN v bodě 17 svých závěrů, že by se měla s Evropským parlamentem dohodnout na přípustných rizicích v podkladových transakcích při současném zohlednění víceletého charakteru financování EU. Komise rovněž soudí, že tato dohoda by mohla pomoci Účetnímu dvoru při zpracovávání konečné podoby jeho prohlášení o věrohodnosti, jelikož se v jejím rámci vyjasní očekávání orgánu, který je příslušný pro udělování absolutoria, a umožní tak sladit náklady na kontrolu s předpokládanými přínosy.

V březnu 2006 Komise navrhne zahájení interinstitucionálního dialogu o základních zásadách, které budou platit pro přípustná rizika v podkladových transakcích. Na tomto základě by Rada a Evropský parlament měly dosáhnout výchozí dohody o těchto rizicích do konce roku 2006.

2.2. Prohlášení o hospodaření a věrohodnost auditu (opatření 5-8)

Prohlášení manažerů o hospodaření posiluje jejich povinnost skládat účty a správěcům finančních prostředků Společenství dávají podnět k hodnocení a zlepšování jejich kontrolních systémů. Spolu s ujištěním nezávislých auditorů tvoří součást struktury, která poskytuje ujištění Komisi a konec konců i Účetnímu dvoru.

Opatření č. 5: Požadovat prohlášení o hospodaření od managementu provozních organizací a souhrnné zprávy od celostátních orgánů

Do svého sdělení o plánu postupu převzala Komise návrh Evropského parlamentu z jeho udělení absolutoria za rok 2003, aby členské státy každoročně podávaly na nejvyšší politické úrovni ex-ante prohlášení o zveřejnění a ex-post prohlášení o věrohodnosti.

Ve vyhodnocení nedostatků vyjmenovaly útvary Komise řadu oblastí, kde by prohlášení managementu o hospodaření mohlo zkvalitnit dohled a kontrolu, zejména nad sdíleným, společným a nepřímým centralizovaným hospodařením.

Otázka prohlášení členských států narazila na určitý odpor v Radě ECOFIN, která konstatovala, že „stávající prohlášení na úrovni provozních organizací zajišťuje důležitý nástroj ujištění o věrohodnosti“ (bod 12), ale nebyla přesvědčena o užitečnosti prohlášení na celostátní úrovni.

Vzhledem k výše uvedenému konstatování se Komise vynasnaží zajistit, aby stávající prohlášení a prohlášení, které stanoví připravované právní předpisy, byly co nejúčinnější ve smyslu lepších záruk účinnosti příslušných struktur, které kontrolují sdílené a nepřímé centralizované hospodaření. Vzhledem k velkému počtu zprostředkujících orgánů by bylo velkým přínosem, kdyby se zřídilo jedno kontaktní místo, jako jsou například koordinační orgány v zemědělství, a současně by to mohlo přispět k jednotnému uplatňování kontrol prostřednictvím školení a metodického vedení; na celostátní úrovni pak může dojít k syntéze ujištění podaných vedením jednotlivých provozních organizací a k syntéze opatření přijatých za účelem řešení případných nedostatků.

Členské státy by měly určit koordinační orgán na národní úrovni pro každou oblast politiky, který by mohl například poskytovat všem zainteresovaným osobám přehled o dostupných ujištěních, pokud jde o postup Společenství v rámci sdíleného a nepřímého hospodaření v jejich členském státě. V zájmu zavedení takového ustanovení do připravované právní úpravy musí členské státy spolupracovat a stejně tak musí zajistit provádění této úpravy prostřednictvím prováděcích předpisů a pokynů přizpůsobených pravidlům zabezpečujícím jistotu o nezávadném využívání prostředků Společenství v různých oblastech politiky.

Opatření č. 6: Posoudit užitečnost prohlášení o hospodaření mimo rámec režimu sdíleného a nepřímého centralizovaného hospodaření.

V oblasti vnějších politik a v menší míře i v oblasti vnitřních politik by prohlášení o hospodaření mohla sehrát významnou úlohu a dát podnět k tomu, aby se větší pozornost věnovala významu účinné vnitřní kontroly, jak je tomu již v případě sdíleného hospodaření.

Komise posoudí vhodnost zavedení prohlášení o hospodaření v případě režimu společného a decentralizovaného hospodaření.

Rada a Evropský parlament by měly pečlivě prozkoumat vhodnost struktur a postupů vnitřní kontroly navrhovaných v předlohách nových právních předpisů.

Opatření č. 7: Prosazovat optimální postupy za účelem zvyšování efektivity nákladů na auditu na úrovni projektů

V plánu postupu se uvádí, jak nezávislí auditori mohou v řadě případů posílit jistotu ohledně podkladových transakcí. Jak ve vyhodnocení nedostatků, tak ve stanovisku o jednotném auditu bylo poukázáno na riziko neobjektivnosti v případech, kdy auditora vybírá příjemce nebo zprostředkující orgán nebo když Komise nemůže přímo využít jeho revizní posudek kvůli omezenému rozsahu či obsahu.

Skupina expertů projednávala možnost využití „dohodnutých postupů“, v jejichž rámci by se výslovně vyžadovala transparentní prověrka klíčových kritérií způsobilosti, což by přineslo srovnatelně vyšší úroveň ujištění při daných nákladech.

Na základě bohatých zkušeností svých útvarů s auditními osvědčeními vypracuje Komise návrh optimalizace úrovně ujištění o věrohodnosti ze strany externích auditorských subjektů na úrovni projektů.

Členské státy by se měly aktivně účastnit na lepším využívání výsledků nezávislých auditů v řetězci kontrolních mechanismů a zpracovat tento aspekt do svých pokynů týkajících se kontroly prostředků EU.

Opatření č. 8: Usnadnit dodatečné ujištění ze strany nejvyšších kontrolních orgánů

V plánu postupu se navrhuje, aby nejvyšší kontrolní orgány měly za úkol „výkon dohledu nad kontrolními rámci členských států v oblasti prostředků ES“ a poskytování nezávislých posudků k případným prohlášením o hospodaření.

Ve vyhodnocení nedostatků byla vyjmenována řada oblastí sdíleného hospodaření, v nichž by nejvyšší kontrolní orgány mohly zvýšit jistotu tím, že by vypracovaly stanovisko k hospodaření s prostředky EU, anebo v rámci svých auditů hospodaření s vnitrostátními fondy, z nichž se spolufinancují projekty Společenství.

Rada (v bodě 14) vzala na vědomí, že některé nejvyšší kontrolní orgány jsou ochotné dále jednat o tom, jak by mohly ještě více přispět k integrovanému rámci kontroly fondů EU, aniž by byla současně ohrožena jejich nezávislost. Kontaktní výbor vedoucích představitelů nejvyšších kontrolních orgánů Evropské unie se nadále podílí na zlepšování rámce v těchto souvislostech a plánuje na tuto práci navázat i v roce 2006⁵.

Komise ve spolupráci s Evropským účetním dvorem zintenzivní svůj dialog s nejvyššími kontrolními orgány a zanalyzuje, jak by bylo možné doplnit a posílit stávající režim zjišťování věrohodnosti na základě existujících zpráv nejvyšších kontrolních orgánů.

Členské státy by měly požádat své parlamenty a volené regionální sbory, aby na své úrovni požádaly nejvyšší kontrolní orgány o audit a o posudek ohledně nezávadného využívání prostředků EU. Závěry z těchto zpráv by měla mít k dispozici Komise a Evropský účetní dvůr.

2.3. Jednotný přístup k auditu: sdílení výsledků a priorita efektivity nákladů

V zájmu omezení duplicity kontrolní činnosti a maximalizace kvality kontroly, kterou lze dosáhnout při daném objemu zdrojů, může sdílení přesně vymezených a zadokumentovaných kontrolních informací umožnit důvěryhodnost kontrol na všech úrovních kontrolního řetězce. Formalizované hodnocení nákladů a přínosů na všech úrovních umožní prokázat, že zavedené kontrolní mechanismy optimalizovaly zbytkové riziko chyb v podkladových transakcích.

⁵ Podle usnesení jeho zasedání konaném ve dnech 5.- 6. prosince 2005 ve Stockholmu.

Opatření č. 9: Vypracovat účinné nástroje pro sdílení výsledků auditu a kontroly a prosazovat jednotný přístup k auditu

V rámci koncepce „jednotného auditu“ je sdílení auditních údajů klíčovým prvkem pro lepší zaměření auditní a kontrolní činnosti. Plán postupu předpokládá „koordinaci pracovních programů a přístup všech kontrolních orgánů k výsledkům práce ostatních kontrolních orgánů“. Ve vyhodnocení nedostatků je konstatováno, že je žádoucí sdílení auditních údajů ze všech režimů hospodaření, a to jak mezi útvary Komise, tak mezi Komisí a členskými státy nebo třetími zeměmi prostřednictvím kontrolního řetězce. Rada ECOFIN (v bodě 6) požaduje vysvětlení spojení „jednotný audit v kontextu vnitřní kontroly“.

Vycházejíc ze svého stávajícího účetního systému a své infrastruktury auditních monitorovacích prostředků Komise zkvalitní sdílení údajů a koordinaci auditní činnosti různých zúčastněných subjektů.

Členské státy se vyzývají, aby nadále aktivně spolupracovaly s příslušnými útvary Komise při rozhodování o auditních strategiích, pokynech, plánování auditů, sdílení výsledků a navazující práci s výsledky.

Opatření č. 10: Učinit výchozí odhad a analýzu nákladů na kontrolu

Stanovisko Účetního dvora o jednotném auditu a plán postupu zdůraznily nutnost nalézt vhodnou rovnováhu mezi náklady na kontrolu a přínosy těchto kontrol.

Z vyhodnocení nedostatků vyplynulo, že většina útvarů Komise požaduje další výrazné rozpracování koncepce odhadu nákladů.

Rada (v bodě 5) požádala Komisi, aby vyhodnotila náklady na kontrolu podle jednotlivých oblastí výdajů.

Jako první krok v rámci podrobnější výchozí analýzy nákladů na kontrolu Komise odhadne výchozí náklady v jednotlivých oblastech politiky na základě ucelené metodiky a vynasnaží se předložit výsledky počátkem roku 2007.

Od členských států se požaduje, aby včas a ve srovnatelné podobě, kterou určí Komise, předložily údaje o nákladech na kontrolu výdajů vynaložených v rámci sdíleného a centralizovaného nepřímého hospodaření.

Opatření č. 11: Zahájit pilotní projekty hodnocení přínosů

Kromě úvah o nákladové efektivitě v plánu postupu a závěrech Rady byly i ve vyhodnocení nedostatků zmíněny potíže s nalézáním a číselným vyjádřením přínosů, které přináší různé stránky vnitřní kontroly, mezi jiným i otázky reputace, odstrašujícího či odrazujícího účinku, ale i výhod, které přináší šíření osvědčených optimálních postupů v různých kruzích příjemců.

Na základě zvážení těchto potíží Komise odstartuje pilotní studii vnitřních politik, včetně výzkumu, který se bude zabývat kvantifikací přínosů spojených s tou kterou strategií kontroly, s cílem zapracovat koncepci efektivity nákladů do řízení rizika chyb v podkladových transakcích.

Od Rady a Evropského parlamentu se vyžaduje, aby výsledky těchto pilotních studií zahrnuly do svých úvah o přípustných rizicích v podkladových transakcích.

2.4. Nedostatky specifické pro určitý sektor

V důsledku velice rozmanitého charakteru jednotlivých politik EU se musí zajistit pružné uplatňování integrovaného rámce, aby se zajistilo jeho optimální provádění. V návaznosti na podrobnou analýzu provedenou v rámci vyhodnocení nedostatků jsou nyní útvary Komise schopné zavést vhodné kontroly spolu s výkazy na odpovídající úrovni, které zajistí snadnou průkaznost účinnosti kontrol.

Opatření č. 12: Řešit nedostatky označené zúčastněnými útvary⁶

V plánu postupu vydala Komise svým útvarům pokyn⁷, aby označily nedostatky a navrhly plány akcí vedoucích k dokončení rámce kontroly, jenž se může stát pro Účetní dvůr požadovaným základem pro jeho ujištění o věrohodnosti. Zpráva o vyhodnocení nedostatků⁸ byla předmětem další diskuse v rámci skupiny odborníků složené z představitelů administrativy členských států.

Vyhodnocení nedostatků jednotlivých útvarů obsahuje podrobné srovnání zásad kontroly vymezených Účetním dvorem v jeho stanovisku o jednotném auditu na jedné straně a kontrol, které se v současnosti uplatňují nebo s nimiž se počítá pro roky 2007 – 2013 na druhé straně. Vyhodnocení nedostatků už byla aktualizována v návaznosti na neformální dvoustranná setkání s personálem Účetního dvora.

Všechny útvary Komise podniknou v rámci běžného cyklu strategického plánování a programování kroky k odstranění těchto nedostatků prostřednictvím ročních plánů řízení a podají zprávy o dosaženém pokroku formou výročních zpráv o činnosti.

Členské státy se vyzývají, aby spolupracovaly s útvary Komise při provádění opatření a pokud se v opatření počítá se změnou právních předpisů, měly by Rada a Evropský parlament vstřícně posuzovat tyto novelizace.

Opatření č. 13: Analyzovat kontroly v rámci sdíleného hospodaření (zejména strukturálních fondů) na regionální úrovni a hodnotu stávajících prohlášení

Na základě požadavku Rady ECOFIN Komise do konce roku 2006 posoudí, jak se v současnosti provádějí kontroly strukturálních fondů na úrovni odvětví a regionů, včetně namátkových kontrol, kontrol orgánů provádějících platby a orgánů, které rozhodují o ukončení pomoci, a dále posoudí hodnotu stávajících prohlášení a vyhlášení, a to na základě výročních zpráv, jež mají orgány členských států předložit do 30. června 2006 podle článku 13 nařízení (ES) č. 438/2001, a dále na základě auditů, které provedou útvary Komise.

⁶ Vyhodnocení nedostatků se účastnily generální ředitelství, jejichž činnost převyšuje určitý limit v eurech a které splňují další potřebná kritéria.

⁷ Vyhodnocení nedostatků se vyžadovalo pouze od útvarů s vysokými výdaji v různých režimech hospodaření.

⁸ SEK(2005) 1152.

Členské státy by měly zajistit, aby příslušné informace, jež mají orgány poskytnout podle článku 13 v souvislosti se strukturálními fondy, byly dodány v souladu s navrhovaným časovým harmonogramem. V průběhu každoročních dvoustranných setkání s auditory členských států se bude také diskutovat o otázce, jak mohou členské státy poskytnout Komisi ujištění o věrohodnosti co nejefektivněji a nejúčinněji.

Opatření č. 14: Zajistit pro strukturální fondy lepší pokyny ohledně řízení rizika chyb

V plánu postupu bylo v souvislosti se strukturálními fondy označeno několik oblastí, kde je nutno dosáhnout zlepšení⁹, jež by přispělo k lepšímu řízení rizika chyb v podkladových transakcích jak v přítomnosti, tak v budoucnosti.

Rada (bod 6 závěrů Rady ECOFIN) požadovala vysvětlení několika otázek, jimiž se převážně zabývalo vyhodnocení nedostatků. Odpovědné útvary posílí stávající metodické pokyny, aby umožnily příjemcům pomoci a zprostředkovatelům osvojit si žádoucí přístup s cílem snížit výskyt chyb v podkladových transakcích prostřednictvím systematictější kontrolní činnosti a intenzivnějších informačních aktivit orientovaných na příjemce. Zvláštní pozornost se bude věnovat úloze a povinnostem platebních orgánů při poskytování záruk nezávadnosti v souvislosti se strukturálními fondy.

Od členských států se žádá, aby podporovaly zpracovávání a provádění pokynů pro čerpání strukturálních fondů tam, kde je to nejvíce zapotřebí, a aby je propagovaly a šířily.

Opatření č. 15: Podporovat iniciativu pod názvem „dohody důvěry“ v souvislosti se strukturálními fondy

V plánu postupu jsou „dohody důvěry“ definovány jako iniciativa, která může přispět k zefektivnění kontrol během celého programovacího období.

Ve vyhodnocení nedostatků se konstatuje, že prostřednictvím iniciativy „dohody důvěry“ se zajišťuje taková věrohodnost ročního auditu, která je srovnatelná s věrohodností navrhovanou pro nové období, a proto je zvláště zajímavým mechanismem k posílení věrohodnosti pro běžné programovací období a současně představuje pro-aktivní opatření pro přípravu na následující programovací období.

Závěry Rady ECOFIN (bod 11) daly nyní dodatečný impuls k takovému postupu a pět členských států (Dánsko, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko a Spojené království) přijalo nedávno politický závazek podepsat takové dohody.

⁹ Základní kontroly (kontroly skutečně poskytnutých služeb a vyúčtovaných výdajů) musí být, pokud jde o náklady a přínosy kontrol, buď vyčerpávající nebo dostatečné.
Provádí se přiměřená analýza rizik.
U každého programu se vyhodnocuje a oznamuje míra chyb.
Oprávněné osoby (příjemci pomoci) jsou dostatečně informováni.
U závažných nesrovnalostí se ukládají přiměřené, ale odstrašující sankce.
Na provádění základních kontrol dohlíží prováděcí subjekt a řídicí orgán.
V případě nezbytnosti se přijímají nápravná opatření.
Platební orgán disponuje nezbytnými prostředky, aby mohl s jistotou osvědčit částky požadované od Komise.

Členské státy by měly uzavírat „dohody důvěry“ v souvislosti se strukturálními fondy, aby zajistily věrohodnost v běžném období a také, aby položily základy pro následující programovací období. Členské státy, které tak neučiní, by měly zvážít, jak zajistí srovnatelnou věrohodnost v běžném období a jak připraví své kontrolní systémy na následující programovací období.

Opatření č. 16: Zavedení společných pokynů pro jednotlivé skupiny politik

V plánu postupu se vyžaduje přijetí opatření ke „zlepšení podmínek spolupráce v souladu s koncepcí „jednotného auditu“ a doplnění existujících pokynů týkajících se společných zásad a norem metod auditu o klíčové kontroly a strategie pro kontroly na místě“.

Jak se uvádí ve vyhodnocení nedostatků, v řadě příbuzných oblastí politik bylo dosaženo velkého pokroku prostřednictvím dvoustranných diskusí o míře chyb, vymáhání vyplacených prostředků, přístupech k auditu (audit založený na rizicích a reprezentativních vzorcích) a kontrolách na místě. Tyto iniciativy budou dále posíleny v průběhu roku 2006.

V zájmu zajištění shodného přístupu ke každé příbuzné skupině politik v souladu s rámcem vnitřní kontroly zformalizuje Komise pokyny pro každou skupinu politik v průběhu let 2006 a 2007.

Jelikož se jedná především o interní opatření Komise, Rada, Parlament a Účetní dvůr by mohly mít prospěch z pokroku dosaženého v této oblasti v podobě přehlednějších a ucelenějších vykazovaných údajů ve výročních zprávách o činnosti útvarů.

3. ZÁVĚRY

Je na Komisi a členských státech, aby společně zajistily, že Účetní dvůr bude schopen nalézt auditní důkazy o pokroku směrem k odpovídajícímu řízení rizika chyb (se zohledněním akceptované úrovně přípustnosti).

Každý útvar bude řešit nedostatky označené v jeho vyhodnocení nedostatků. Vzhledem k tomu, že v souvislosti s administrativními výdaji, předvstupní pomocí, Evropským rozvojovým fondem a s tou částí výdajů na zemědělství, na kterou se vztahuje IACS, byla doručena pozitivní stanoviska, budou se jako první horizontální záležitosti řešit otázky vnitřních politik a strukturálních fondů.

Komise však asi 80 % rozpočtu provádí společně s členskými státy, a proto od členských států očekává, že budou mít odpovídající rámec kontroly a budou ho náležitě využívat. Členské státy by měly zajistit, aby ve svém hospodaření s finančními prostředky jménem Komise snížily riziko neoprávněných výdajů na přijatelnou míru, a aby to mohly prokázat svým vnitrostátním auditorům i auditorům Společenství.

Komise proto trvá na pomoci ze strany členských států, Rady a Evropského parlamentu, jak se uvádí shora a jak je nastíněna v příloze 1, s cílem zajistit zdárný výsledek v zájmu Evropské unie a jejích občanů.

PŘÍLOHA 1
Summary of action plan and requested support from other Institutions

	<i>Simplification and common control principles</i>		
1	Simplification review of proposed 2007-13 legislation	<i>The Commission will keep under consideration the simplification of the regulatory framework during the negotiations on all the 2007-2013 legislation. Council and the European Parliament are considered to support such initiatives.</i>	June 2006
2	Integrate common internal control principles in the proposal for the revised Financial Regulation	<i>The Council and the European Parliament should use the opportunity of the consultation on the revised Financial Regulation to give their opinion on the need to insert a budgetary principle on effective and efficient internal control providing a common standard.</i>	February 2006
3	Establish and harmonise better the presentation of control strategies and evidence providing reasonable assurance	<i>The Court of Auditors should be able to develop its DAS-methodology so as to rely effectively on the Annual Activity Reports of the Commission services and the related synthesis report at Commission level, focussing on the management of the risk of error in the legality and regularity of the underlying transactions.</i>	End 2006
4	Initiate inter-institutional dialogue on risks to be tolerated in the underlying transactions	<i>The Commission will initiate an inter-institutional dialogue in March 2006 on the basic principles to be considered regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions. On this basis, the Council and the European Parliament should reach an initial agreement regarding these risks by end 2006.</i>	December 2006
	<i>Management declarations and audit assurance</i>		
5	Promote operational level management declarations and synthesis reports at national level	<i>Member States should designate a national coordinating body per policy area which can for example provide all stakeholders with an overview of the assurance available in respect of Community actions under shared and indirect management in their Member State. The cooperation of Member States is necessary when ensuring such a provision in forthcoming legislation, and steering its implementation via implementing rules and guidance, adapted to the arrangements</i>	End 2006

		<i>for providing assurance on Community funds for the policy area.</i>	
6	Examine the utility of management declarations outside shared and indirect centralised management	<i>Council and the European Parliament should carefully examine the appropriateness of internal control structures and procedures proposed in the new legislative proposals.</i>	Permanent action
7	Promote best practices for increasing cost-benefit of audits at project level	<i>Member States should actively participate in enhancing the usability of independent audit results in the chain of control and integrate this aspect in its guidance for controlling EU-funds.</i>	2006 and later on permanent concern
8	Facilitate additional assurance from SAIs	<i>Member States should invite their national and regional Parliaments to ask their SAIs for audit and assurance on EU-funding at their level. The conclusions of these reports should also be made available to the Commission and the European Court of Auditors.</i>	End 2006
Single audit approach: sharing of results and prioritising cost-benefit			
9	Construct effective tools for the sharing of audit and control results & promote the single audit approach	<i>Member States are called on to continue to cooperate actively with the relevant Commission services in fixing audit strategies, audit guidance, planning of audits and sharing of the results and their follow-up.</i>	2006 and later on permanent concern
10	Conduct an initial estimation and analysis in the costs of controls	<i>Member States are asked to deliver data on costs for the control of expenditure under shared and centralised indirect management in good time and in a comparable format to be defined by the Commission.</i>	By February 2007
11	Initiate pilot projects on evaluating benefits	<i>Council and the European Parliament are asked to integrate the results of these pilot studies in their reflections regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions.</i>	From mid 2007 onwards

	<i>Sector-specific gaps</i>		
12	Address the gaps identified by participating services	<i>Member States are called upon to cooperate with the Commission services in the implementation of actions, and where the actions involve changes to legislation the Council and the European Parliament should be open to considering such amendments.</i>	Permanent action
13	Analyse the controls under Shared Management (in particular Structural Funds) at regional level and the value of existing statements	<i>Member States should ensure that the relevant information to be provided by the Authorities under Article 13 for Structural Funds, is delivered in accordance with the proposed time table. The issue of how Member States can provide assurance to the Commission in the most efficient and effective manner, will also be discussed during the bilateral annual meetings with the Member States' auditors.</i>	June 2006 End 2006
14	Provide greater guidance for structural funds on managing the risk of error	<i>Support is requested from Member States in developing and implementing the guidance for Structural Funds where it is most needed, and in its distribution and dissemination.</i>	End 2006 Dissemination: 2007
15	Promote the 'Contracts of Confidence' initiative for Structural Funds	<i>Member States should implement for Structural Funds the 'Contracts of Confidence' to provide assurance for the current period, and also to lay the groundwork for the next programming period. Those that do not should reflect on how to provide comparable assurance on the present period and how they will prepare their control systems for the next programming period.</i>	September 2006
16	Establish common guidelines per policy family	<i>As this is mainly an internal Commission measure, Council, European Parliament and Court of Auditors should benefit from the progress made in this domain through clearer and more coherent reporting in the Annual Activity Reports of the services.</i>	From 2006 onwards

PŘÍLOHA 2
Návrh zásady účinné a efektivní vnitřní kontroly

- (1) Provádění rozpočtu by se mělo zajistit prostřednictvím účinné a efektivní vnitřní kontroly v souladu s každým jednotlivým režimem hospodaření.
- (2) Pro účely provádění rozpočtu se termínem „vnitřní kontrola“ rozumí postup uplatňovaný na všech úrovních kontrolního řetězce, jehož smyslem je zajištění přiměřených záruk, že bylo dosaženo těchto cílů:
 - (a) účinnost a efektivnost operací;
 - (b) spolehlivost účetních výkazů;
 - (c) ochrana majetku a informací, předcházení podvodům a nesrovnalostem a jejich odhalování;
 - (d) odpovídající řízení rizik souvisejících se zákonností a řádností podkladových transakcí.
- (3) Účinná vnitřní kontrola vychází z osvědčených mezinárodních postupů a její součástí jsou zejména tyto klíčové prvky: rozdělení úkolů; dostatečné znalosti a dovednosti potřebné k výkonu svěřených úkolů; odpovídající řízení rizik a odpovídající strategie kontroly; prosazování etického chování; zabránění střetů zájmu; sdělování příslušných informací a pokynů; odpovídající auditní důkazy; úplnost a neporušenost údajů v datových systémech; sledování výkonů; postupy používané v případě zjištěných nedostatků a odchylek vnitřní kontroly. Tyto prvky se pravidelně vyhodnocují.
- (4) Účinná vnitřní kontrola všech činností spočívá na těchto zásadách: přiměřenost kontrolních mechanismů na úrovni příjemců; odsouhlasené strategie rizik usilující o provázání nákladů kontroly s úrovní řízeného rizika; výsledky kontroly přístupné pro všechny příslušné subjekty kontrolního řetězce; jednoznačné a nedvojsmyslné právní předpisy a pokyny; vymáhání odrazujících sankcí v co nejranějším stadiu kontrolního řetězce a poskytování každoročních záruk nezávadného hospodaření na příslušné úrovni s cílem zajistit přiměřené ujištění o zákonnosti a řádnosti podkladových transakcí.