

LV

LV

LV



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 16.12.2008
COM(2008) 866 galīgā redakcija

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI UN
REVĪZIJAS PALĀTAI**

Uz vispārēju izpratni par pieļaujamā kļūdas riska jēdzienu

{SEC(2008) 3054}

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI UN REVĪZIJAS PALĀTAI

Uz vispārēju izpratni par pieļaujamā kļūdas riska jēdzienu

1. PAMATINFORMĀCIJA

Iesniedzot savu 2007. finanšu gada pārskatu, Eiropas Revīzijas palāta ziņoja, ka tā atklājusi „būtisku līmeni” kļūdām budžeta jomās, kas veido 54 % no ES budžeta. Konkrētāk, Palāta atklāja, ka kļūdu koeficients, kas pārsniedz 2 % līmeni, vērojams lauku attīstības, vides, kohēzijas, pētniecības, enerģētikas, transporta, ārējā atbalsta, attīstības atbalsta, paplašināšanās, izglītības un pilsoniskuma jomā.

Līdz ar to budžeta lēmējinstīcijai un plašai sabiedrībai var rasties iespaids, ka ES nespēj pienācīgi pārvaldīt lielāko daļu savas politikas galveno jomu. Palātas ziņojumā dažām ES budžeta iespējamajām izdevumu prioritātēm nākotnē ir pievienoti „dzeltenī” un „sarkani” karodziņi, ņemot vērā budžeta pārskatīšanu un vispārējo finanšu un ekonomisko krīzi. Komisija ir pielikusi lielas pūles, lai novērstu šo situāciju, un pēdējo četru gadu laikā ir panākts ievērojams un jūtams progress.

Pastiprināta un uzlabota kontrole visos līmeņos acīmredzami palīdzētu uzlabot šo situāciju. Tiesību aktu vienkāršošana arī novērsīs lielu daļu kļūdu, kuras var izskaidrot ar galasaņēmēju nepamatoti lielajām izmaksām, bieži vien pārprotot un nepareizi piemērojot sarežģītos noteikumus, kas regulē ES līdzekļu pārvaldību.

Bet, kā Palāta arī norāda, veids, kādā ES līdzekļus izmaksā miljoniem saņēmēju visā Eiropas Savienībā, pamatojoties uz līdzekļu saņēmēju pašdeklarēšanos, ir riskants. Un ārpus Eiropas Savienības robežām Eiropa aktīvi darbojas attīstības sadarbības un humānās palīdzības jomā, kā arī iesaistās citu globālo problēmu risināšanā, bieži vien grūtos un riskantos apstākļos, bet saņemot plašu Eiropas sabiedrības atbalstu.

Šie politiskie nosacījumi ir jāievēro un jāizpilda, izmantojot izmaksu ziņā lietderīgas pārbaudes. Lai arī attiecībā uz krāpšanu ir noteikta nulles pielaide, politisko lēmumu pieņēmēji saprot, ka dažas sistēmas ir ļoti riskantas. Politisko lēmumu pieņēmēji parasti izvērtē un uzņemas šādus riskus, pieņemot, ka būs dažas kļūdas, kuras var labot tikai pēc to atklāšanas.

Šobrīd Palāta tāpat kā augstākās revīzijas iestādes izmanto 2 % būtiskuma līmeni, galvenokārt grāmatvedības pārskatiem. Šo vienoto kritēriju, saskaņā ar kuru politikas jomu dažādie riska profili netiek ņemti vērā, Palāta izmanto arī, sniedzot atzinumus par notikušo darījumu likumību un pareizību. Pilnīgi iespējams, ka budžeta lēmējinstīcija noteiktu atšķirīgu robežvērtību, ņemot vērā gan politiskos nosacījumus, politikas ieguvumus (arī nefinansiālos), objektīvo risku, turpmākās vienkāršošanas iespējas, gan papildu izmaksas, kas saistītas ar kļūdu koeficientu samazināšanu, veicot biežākas pārbaudes.

Jēdziens par „pieļaujamo kļūdas risku” ir šīs politiskās pieejas revīzijai praktiska īstenošana dzīvē, un debates par to saistībā ar ES budžetu jau ir stipri aizkavējušās.

Patiešām, pieļaujamā kļūdas riska jēdzienu ES līmenī ieviesa Eiropas Revīzijas palāta savā „atzinumā par vienoto revīziju” Nr. 2/2004¹. Palāta skaidroja, ka „*visas kontroles sistēmas ir kompromiss starp noteikta biežuma pārbaužu veikšanas izmaksām, no vienas puses, un šādu procedūru sniegto labumu, no otras puses. Kopienas līmenī šie ieguvumi nozīmē mazināt līdzekļu izšķērdēšanas risku un ierobežot kļūdas risku līdz pieļaujamam līmenim.*”

Turklāt Palāta norāda, ka atbilstoši starptautiskajiem revīzijas standartiem notikušie darījumi reti ir pilnīgi bez nevienas kļūdas, un tādēļ pieļaujamības pakāpe attiecībā uz to pareizību ir atzīstama par pieņemamu². Šo pieļaujamo novirzi atspoguļo 2 % būtiskuma līmenis, ko Palāta piemēro visām politikas jomām, izvērtējot notikušo darījumu likumību un pareizību³. Tādējādi kļūdu koeficients, kas ekstrapolēts, pamatojoties uz Palātas paraugu, un pārsniedz 2 %, noved pie atzinuma ar piezīmēm vai negatīva atzinuma

Turklāt savā atzinumā Palāta secināja, ka „*pieļaujamās kļūdas vai neatbilstības līmenis dažādās budžeta jomās varētu būt atšķirīgs atkarībā gan no pārbaužu izmaksām, gan no objektīvā riska.*” Lai nodrošinātu līdzsvaru starp kontroles izmaksām un ieguvumiem, Palāta ir norādījusi, ka 2 % līmenis nebūt nav uzskatāms par labāko kritēriju Komisijas riska pārvaldības novērtēšanai dažās budžeta jomās. Tādēļ tā aicināja Komisiju ierosināt un noteikt pieļaujamā kļūdas riska koeficientus politiskā līmenī. Komisija iekļāva Palātas priekšlikumus par pieļaujamo risku savā 2006. gada rīcības plānā integrētas iekšējās kontroles struktūras ieviešanai (4. pasākums) un sāka veikt uzdevumu, kas saistīts ar datu vākšanu par pārbaužu izmaksām (10. pasākums)⁴.

Pēc Palātas atzinuma par vienoto revīziju Padome 2005. gada novembrī secināja, „*ka tai jāpanāk vienota izpratne ar Eiropas Parlamentu par riskiem, kas pieļaujami notikušajiem darījumiem, ņemot vērā pārbaužu izmaksas un ieguvumus dažādās politikas jomās un attiecīgo izdevumu vērtību*”⁵. Slovēnijas prezidentūra attiecīgi 2008. gada jūnijā paziņoja, ka „*Prezidentūra uzskata, ka atbilstoši 2005. gada Padomes secinājumiem [...] būtu jāpanāk vispārēja izpratne starp Eiropas Parlamentu un Padomi par pieļaujamo atlikušo risku attiecībā uz notikušajiem darījumiem, ņemot vērā pārbaužu izmaksas un ieguvumus dažādās politikas jomās un attiecīgo izdevumu vērtību*”⁶.

Eiropas Parlaments ir konsekventi atbalstījis pieļaujamā riska pieejas īstenošanu (īpaši savos 2003.-2006. gada lēmumos par budžeta izpildes apstiprinājuma sniegšanu), un 2008. gada aprīlī pieļaujamais risks apskatīts Parlamenta Budžeta kontroles komitejas priekšsēdētāja darba dokumentā⁷. Dokumentā izteikts ierosinājums „*veicināt aprēķināto ar ES darbību saistīto risku politisku atzīšanu*” un „*sniegt precīzu un ticamu informāciju par pašreizējo situāciju.*”

¹ Eiropas Kopienų Revīzijas palātas atzinums Nr. 2/2004 par vienotās kontroles modeli (un priekšlikums par Kopienų iekšējās kontroles pamatsistēmu), (OV C107, 30.4.2004., 1. lpp.)

² *The DAS methodology* (Ticamības deklarācijas (DAS) metodika), Eiropas Revīzijas palāta, pieejama <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ 2 % līmenis izriet no revīzijas standartiem, kas saistīti ar finanšu revīzijām privātajā sektorā, un to sākotnēji noteica pati Palāta kā kritēriju gadījumos, kad notikušajiem darījumiem nav salīdzināmu starptautisku revīzijas standartu vai kādas pretējas norādes politiskā līmenī. Arī dažas augstākās revīzijas iestādes dalībvalstīs piemēro 2 % būtiskuma līmeni.

⁴ Komisijas rīcības plāns integrētas iekšējās kontroles struktūras ieviešanai, COM(2006) 9, 17.1.2006.

⁵ Informācija presei, Padomes ekonomikas un finanšu lietās 2688. sanāksme, 8.11.2005., 17. punkts

⁶ Eiropas Savienības Padome, Prezidentūras piezīme deleģācijām – uzlabota ES līdzekļu pareiza finanšu pārvaldība, 10284/08 FIN 217, 3.6.2008.

⁷ Darba dokuments Nr. 2 par budžeta pārskatīšanu „Pieļaujamais kļūdas risks”, EP deputāts *Herbert Bösch*, 8.4.2008.

Palāta savā 2007. gada pārskatā⁸ ieteica likumdevējām iestādēm un Komisijai panākt progresu pieļaujamā riska pieejas turpmākā izstrādē. Ņemot vērā to izteiktās nostājas, Komisija uzskata, ka kopīga visām iestādēm ir nepieciešamība attīstīt pieļaujamā riska pieeju, nosakot iesaistīto risku caurskatāmību dažādās ES politikas jomās un to pārvaldības izmaksas līdz noteiktam līmenim. Ikvienam lēmumam par pieļaujamo riska līmeni jāpamatojas uz kopējiem apsvērumiem par politiskajiem nosacījumiem, politikas ieguvumiem (arī nefinansiāliem), objektīvo risku, turpmākās vienkāršošanas iespējām un papildu izmaksām, kas saistītas ar kļūdu koeficientu samazināšanu, veicot biežākas pārbaudes.

Šajā paziņojumā definēts pieļaujamais risks un aprakstīta šā jēdziena ilustrācijai izmantotā pieeja (2. sadaļa); sniegti ilustratīvi piemēri par galvenajām izdevumu jomām („sarkanās gaismas” 2006. un 2007. gadā saskaņā ar Palātas atzinumiem), izmantoti datu vākšanas uzdevuma rezultāti attiecībā uz pirmajām aplēsēm par kontroles izmaksām (3. sadaļa) un izteikts priekšlikums noteikt pieļaujamos riska līmeņus oficiālā līmenī (4. sadaļa).

2. ŠAJĀ PAZIŅOJUMĀ IZMANTOTĀ DEFINĪCIJA UN PIEEJA

2.1. Definīcijas

Pieļaujamais risks ir neatklātās kļūdas pieņemamais vai pieļaujamais līmenis, tiklīdz objektīvais risks ir samazināts, izmantojot izmaksu ziņā lietderīgas pārbaudes:

Pieļaujamais risks = Objektīvais risks – ar izmaksu ziņā lietderīgām pārbaudēm samazinātais risks

Šajā vienādojumā **objektīvais risks** ir risks, kas saistīts ar pašu darbību. Objektīvā riska rādītāji attiecībā uz Komisijas darbībām ietver tiesību aktu sarežģītību; pārvaldības sistēmu, piemēram, aģentūras, valstu pārvaldes iestādes (piemēram, dalītas vadības gadījumā) un valstu īstenotās struktūras; politiskās vides stabilitāti; saņēmēju skaitu un veidu un pasākumu raksturu. Piemēram, sarežģīti noteikumi un atbilstības kritēriji dažreiz ir vajadzīgi, lai sasniegtu nospraustos politikas mērķus, kuru ieguvumi tiek uzskatīti par vērtīgiem pat tad, ja tie paši var pakļaut darījumus kļūdas riskam. Citiem vārdiem, labi izstrādāti noteikumi, kurus iespējams skaidri interpretēt un vienkārši piemērot, samazina kļūdu risku.

Iekšējās kontroles sistēmas ir izveidotas, lai mīkstinātu vai samazinātu objektīvo kļūdas risku līdz pieņemamam līmenim. Kontroles noteikumi tiesību aktos ietekmē kļūdu novēršanas un atklāšanas iespējamību, piemēram, lauksaimniecības vai struktūrfondiem noteiktie minimālie kontroles līmeņi. Likumdevēja izvēlētajām kontroles stratēģijām, Komisijas un dalībvalstu īstenotajai šo stratēģiju ieviešanai un dalībvalstu iestāžu atbilstības pakāpei regulatīvajām kontroles prasībām, īstenojot dalītu pārvaldību, ir tieša ietekme uz riska līmeni.

Tiesa definē divus finanšu kļūdu veidus – kļūdas, kas tieši ietekmē maksājamo summu, un kļūdas, kam nav tiešas ietekmes uz maksājumiem, bet kas ietver finanšu risku un/vai var novest pie finanšu korekcijām. Šeit svarīgi piebilst, ka neviena no šīm kļūdām nav krāpniecības rādītājs.

Tāpat arī kļūdu koeficientus var ierobežot, piemērojot biežākas un/vai labākas pārbaudes, bet šādus ieguldījumus jālīdzsvaro ar no tiem izrietošajiem ieguvumiem, kurus mēra galvenokārt

⁸ Revīzijas palātas gada pārskats par budžeta izpildi 2007. finanšu gadā (OV C 286, 10.11.2008., 1. lpp.).

ar finanšu kļūdu, ko varētu atklāt un labot. Pamatojoties uz iepriekšminēto vienādojumu, risku, kas atlicis pēc pārbaūžu piemērošanas, var uzskatīt par pieņemamu vai pieļaujamu, ja var pierādīt, ka ir veikti visi pasākumi, lai ierobežotu objektīvo risku pareizas finanšu pārvaldības noteiktajās robežās. „Pieļaujamā riska” pieejas pieņemšana nozīmētu noteikt līmeņus, līdz kādiem ir saprātīgi sagaidīt, ka Komisija un tās īstenošanas partneri, tostarp dalībvalstis, samazinās kļūdas, izmantojot kontroles resursus izmaksu ziņā lietderīgi. Šis ir lēmums, kas būtu jāpieņem politiskā līmenī.

Šajā paziņojumā skaidrota „pieļaujamā riska” pieeja, izmantojot pieejamos datus par kļūdu veidiem un kļūdu koeficientiem, pašreizējās kontroles izmaksas un kontroles datu kopas. Dati par kļūdām iegūti no Revīzijas palātas 2006. gada ticamības deklarācijas (*DAS*) vai no dalībvalstu pārbaūžu rezultātiem. Dati par kontroles izmaksām un kontroles datu kopu daļēji ir balstīti uz apsekojumiem un daļēji arī uz aplēsēm.

2.2. Pieļaujamā kļūdas riska skaidrojums

2.2.1. Izmantotā pieeja

Komisija atzīst, ka pastāv iespēja turpināt atbilstības pašreizējo līmeņu un pārbaūžu kvalitātes uzlabošanu, piemēram, Komisija un dalībvalstis var nodrošināt turpmākas vadlīnijas un mācības pārvaldes iestādēm visos līmeņos (valsts, reģionālā, nozares utt.), kā arī saņēmējiem, koncentrējoties uz jomām, kurās kļūdas ir visbiežāk sastopamas. Iespējamo uzlabojumu pakāpe būtu atkarīga no tā, cik efektīvi Komisija un tās īstenošanas partneri, piemēram, dalībvalstis, piemēro šādus pasākumus⁹, un no resursiem, ko tās iegulda pārbaudēs.

Ņemot vērā šos pašreizējo pārbaūžu uzlabojumus bez lielām izmaksām, kļūdu koeficienta turpmāku samazināšanu varētu panākt tikai ar biežākām pirmā līmeņa pārvaldības veiktām pārbaudēm, tostarp dokumentārām pārbaudēm un pārbaudēm uz vietas. Papildu pārbaudes uz vietas varētu izmaksāt dārgi, ņemot vērā Kopienas programmu finansējuma saņēmēju lielo skaitu, kas būtu jāpārbauda.

Lai parādītu kompromisu starp pārbaūžu izmaksām un ieguvumiem, var izmantot vienkāršu modeli. Šā modeļa mērķis ir noteikt pieļaujamā riska teorētisko līmeni („pieļaujamā riska punktu”), kurā papildu pārbaūžu robežizmaksas ir vienādas ar šo pārbaūžu robežieguvumiem.

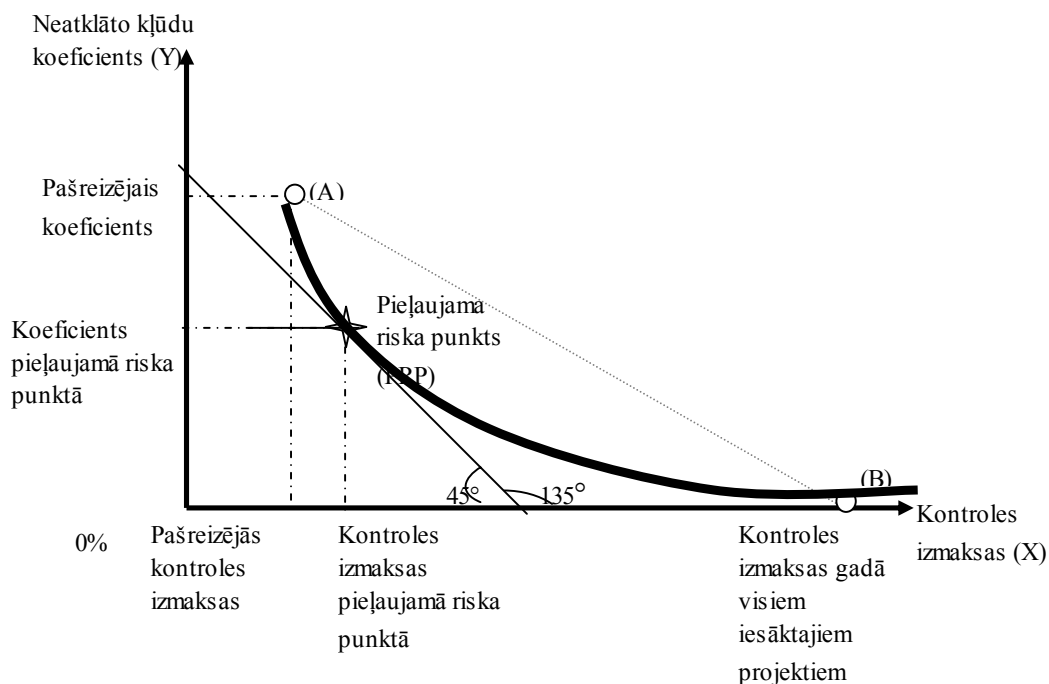
Modeļa pamatā ir šādas koordinātas:

- punkts (A): pašreizējais kļūdu koeficients aplēstajās pašreizējās kontroles izmaksās¹⁰;
- Punkts (B): teorētiskais punkts, kur koordinātas ir aplēses par pašreizējās kontroles izmaksām, kam pieskaitītas aplēses par visu projektu kontroles uz vietas izmaksām gadā, pieņemot, ka kļūdu koeficients ir nulle.

Pamatojoties uz abām koordinātām, starp punktu A un punktu B ir novilkta tendences līnija.

⁹ Piemērs. Pirmā līmeņa pārbaudi, ko veic uz vietas vadošā iestāde dalībvalstī attiecībā uz struktūrfondu programmas darbību, varētu uzlabot, ja pārbaudes laikā būtu pieejami un būtu efektīvi izmantoti kontroles līdzekļi (piemēram, attiecīgas vadlīnijas un atbilstīgas kontrollapas).

¹⁰ ERAF (skatīt 3.1. sadaļu) kļūdu koeficients punktā A ir zemākā kļūdu robeža Palātas 2006. gada *DAS* paraugā, kas samazināta par summu, ko veido aplēses par *ex ante* pārbaūžu uzlabotās kvalitātes ietekmi. Agrovīdes pasākumiem (skatīt 3.2. sadaļu) punkts A atspoguļo vidējo kļūdu koeficientu, ko uzrādījušas dalībvalstu maksājumu aģentūras.



Šī pieeja ir vienkāršota, jo saskaņā ar to tiek pieņemts, ka datu kopas katram elementam ir tādi paši riska raksturlielumi, kas ir maz iespējams attiecībā uz Kopienas programmām. Tādēļ labāku reālās dzīves situācijas modeli var iegūt, atvasinot līkni no līnijas, lai skaidrāk atspoguļotu datu kopu ar mainīgajiem raksturlielumiem.

Ir uzzīmēta tangente 135° , kas pieskaras līknei, iezīmējot punktu, kurā pārbažu robežizmaksas ir vienādas ar robežieguvumiem. Mēs šo punktu saucam par pieļaujamo riska punktu. Katra pārbaude pirms šī punkta uz līknes varētu atklāt un labot kļūdas vērtībai, kas ir lielāka par papildu pārbaudes izmaksām. Biežāks pārbažu skaits ārpus šī punkta izmaksātu vairāk nekā kļūda, ko, iespējams, varētu atklāt un labot, un tādējādi izmaksu ziņā lietderīga kontroles stratēģija novestu pie pieļaujamā kļūdu koeficienta noteikšanas šajā punktā.

Sīkāka informācija par šo pieeju atrodama pievienotajā darba dokumentā.

2.2.2. Izdarītie pieņēmumi

Ar šo pieeju tiek izdarīti daži pieņēmumi, ņemot vērā to, ka analīze šajā posmā attiecināma tikai uz viegli pieejamiem un viegli izmērāmiem datiem. Šādi pieņēmumi un vienkāršošana potenciāli varētu izraisīt pieļaujamā riska punkta nepamatoti augstu novērtējumu:

- pārbaudēm ir preventīva iedarbība¹¹, bet to ir grūti izmērīt: šajā modelī pārbažu izmaksas un ieguvumi atspoguļoti tikai kvantitatīvā finanšu izteiksmē;

¹¹ Tas var ietvert kontroles iespējamību un preventīvu iedarbību, ko rada pastāvīgi sistēmas uzlabojumi. Piemēram, integrētās administrācijas un kontroles sistēmas (IAKS) efektivitāti KLP ietvaros daļēji var izskaidrot ar sankciju preventīvu iedarbību, kā arī pamatotu iespējamību, ka dalībvalstu iestādes veiks pārbaudes.

- visi (100 %) projekti ir jāpārbauda katru gadu uz vietas, lai nodrošinātu 0 % kļūdu; modelis izslēdz papildu mācību un vadlīniju ietekmi un kļūdu ekstrapolāciju, ar kuru sistemātisku kļūdu labojumus piemēro nepārbaudītiem projektiem;
- saskaņā ar pārbažu izmaksu asi tiek pieņemts, ka katra pārbaude izmaksā vienādu naudas summu un ka nav nekādas apjoma ekonomijas no vienlaicīgas vairāku projektu pārbaudes tam pašam saņēmējam vai vairāku gadu izdevumu pārbaudes vienā pārbaudē;
- tiek pieņemts, ka projektu datu kopa pēc lieluma un kļūdas riska ziņā ir viendabīga, bet faktiski pārbaudes būtu vērstas uz lielāka riska jomām, tādējādi nodrošinot neatklātās kļūdas riska samazināšanu ar zemākām izmaksām;
- ieviestie daudzgadu korektīvie mehānismi (piemēram, kohēzijas politikai) ietekmē kļūdu koeficientu, jo daudziem pārbaudītajiem projektiem Palātas atlasītajā gada paraugā netiktu piemērots viss tiesību aktos paredzētais pārbažu kopums programmu darbības laikā¹². Tādēļ (gada) pieļaujamais riska punkts šajā ilustratīvajā piemērā ir pilnīgi atšķirīgs no kļūdu līmeņa katras individuālās (daudzgadu) programmas slēgšanas brīdī un no Komisijas dienestu gada darbības pārskatos iekļautajām ticamības deklarācijām, kuru pamatā ir novērtējums par sistēmas spēju atklāt un labot kļūdas vairāku gadu laikā.

Šādi turpmāki pieņēmumi modelī potenciāli varētu izraisīt pieļaujamā riska punkta nepamatoti zemu novērtējumu:

- tiek pieņemts, ka nav nekādu (vai nekādu lielu) izmaksu saistībā ar pašreizējo *ex ante* pārbažu uzlabošanu, lai koriģētu Palātas 2006. gadā uzrādīto kļūdu minimālo koeficientu, piemēram, izmantojot labākas vadlīnijas un mācības, ko Komisija nodrošina dalībvalstīm, un vadlīnijas un mācības, ko dalībvalstis nodrošina savām iestādēm un saņēmējiem;
- netiek ņemts vērā revīzijas risks: tiek pieņemts, ka veikto pārbažu rezultātā tiek konstatētas un labotas visas kļūdas projektos.

Turklāt sniegto piemēru pamatā ir viens gads, un tiek pieņemts, ka šis gads ir reprezentatīvs. Šo pieņēmumu kopējā (augšupvērstā un lejupvērstā) ietekme var līdzsvarot viena otru. Papildus tika konstatēts, ka sarežģītāku matemātisko pieeju ieviešana (izmantojot paraboliskas un logaritmiskas funkcijas un neplānoto izmaksu jēdzienu) rada salīdzināmus rezultātus, un tādēļ tiek uzskatīts, ka šī metode ir pamatoti droša (skatīt pielikumu).

Dažiem no iepriekšminētajiem pieņēmumiem nepārprotami ir diezgan tālejošas sekas, un, izmantojot finanšu darījumu padziļinātu analīzi un kļūdu koeficientus¹³ kopā ar sīki izstrādātu datu plašu apkopojumu un analīzi, projektu līmenī modeli varētu attīstīt tālāk, ņemot vērā šādus raksturlielumus:

- projektu raksturs, lai konstatētu objektīvos riska līmeņus dažādiem projektu veidiem;

¹² Programmu īstenošana var ilgt 9 gadus, un tādējādi noslēguma deklarācijas katrai programmai, kas apstiprina notikušo darījumu likumību un pareizību, vai atrunas, var iesniegt desmit gadu laikā pēc programmas sākšanas.

¹³ Palātas palīdzība kļūdu definēšanā un paraugu atlases metodikas noteikšanā varētu radīt pievienoto vērtību šim uzdevumam.

- dažādām darbībām un saņēmēju veidiem raksturīgie dažādie riska līmeņi, lai nodrošinātu, ka vispirms tiek pārbaudīti lielākie riski;
- projektu apjoms, lai attiecīga riska līmenī lielie projekti būtu kontroles prioritāte, tādējādi izmantojot kontroles resursus lietderīgi; kā arī
- projektu ilgums, lai varētu noteikt termiņus pārbaudēm, tādējādi ļaujot pārbaudīt maksimālo līdzekļu apjomu.

Tomēr, tā kā šāda modeļa uzlabotā varianta izstrāde būtu laikietilpīgs un dārgs datu vākšanas uzdevums dalībvalstīs, šī iespēja turpmāk netiks aplūkota.

3. ILLUSTRATĪVI PIEMĒRI PAR KONTROLES IZMAKSĀM UN KĻŪDU RISKU

Izmantojot šo iepriekš aprakstīto vienkāršo modeli, šajā sadaļā ir apskatītas divu politikas jomu konkrētās daļas, par kurām Palāta savos 2006. un 2007. gada pārskatos secināja, ka kļūdu koeficients ir augsts¹⁴. Pamatpieņēmumi ir vienkārši un dod orientējošus rezultātus. Abos gadījumos pamatmodelis ir pielāgots, lai ņemtu vērā pieejamajiem datiem raksturīgās īpatnības katrā jomā. Tādēļ rezultāti, kas iegūti attiecībā uz abām jomām, nav salīdzināmi. Abos gadījumos naudas summas un uzrādītie procenti ir noapaļoti, ņemot vērā to aptuveno raksturu.

3.1. Eiropas Reģionālās attīstības fonds (ERAF)

2000.-2006. gada programmu periodā ERAF līdzfinansēja apmēram 700 000 individuālus projektus. Fonda darbību īsteno, izmantojot dalītu pārvaldību, ar izpildes uzdevumiem, tostarp saņēmēju kontroli, kas deleģēta dalībvalstīm valstu, reģionālā un vietējā līmenī. Nozaru tiesību akti paredz kontroles struktūras un kontroles minimālos līmeņus vadošajām iestādēm, maksātājiestādēm/sertifikācijas iestādēm un revīzijas iestādēm un nosaka, ka dalībvalstīm kļūdas un pārkāpumi ir jānovērš, jāatklāj un jālabo pirmajā instancē¹⁵. Komisija uzrauga šīs pārvaldības un kontroles sistēmas, un ģenerāldirektorāti izdara secinājumus par to efektivitāti savos gada darbības ziņojumos. Komisija 2008. gada februārī pieņēma rīcības plānu tai uzticētās pārraudzītājas lomas nostiprināšanai, īstenojot strukturālo darbību dalītu pārvaldību¹⁶.

Komisijas kontroles stratēģijas un prakse pamatojas uz daudzgadu pieeju¹⁷. Kontroles un korektīvie mehānismi dalībvalstīs arī ir daudzgadīgi un aptver pirmā līmeņa pārbaudes (dokumentārās pārbaudes un pārbaudes uz vietas) pirms izdevumu deklarēšanas Komisijai; darbību *ex post* pārbaudes uz vietas pēc izdevumu deklarēšanas Komisijai; sistēmu revīzijas un neatkarīgas projektu noslēgšanas struktūras sagatavotu noslēguma deklarāciju.

Sakarā ar *DAS* ikgadējo raksturu, kas noteikts Līgumā, šādu iespējamā pieļaujamā riska punkta aprēķinu veic katru gadu, un tas pamatojas uz Palātas 2006. gada *DAS* un Palātas kļūdu definīcijām un konstatējumiem.

¹⁴ Strukturālās darbības (ERAF) un lauksaimniecība (lauku attīstības un agrovides pasākumi).

¹⁵ Padomes Regulas (EK) Nr. 1260/1999 39. panta 1. punkts.

¹⁶ COM(2008) 97 galīgā redakcija.

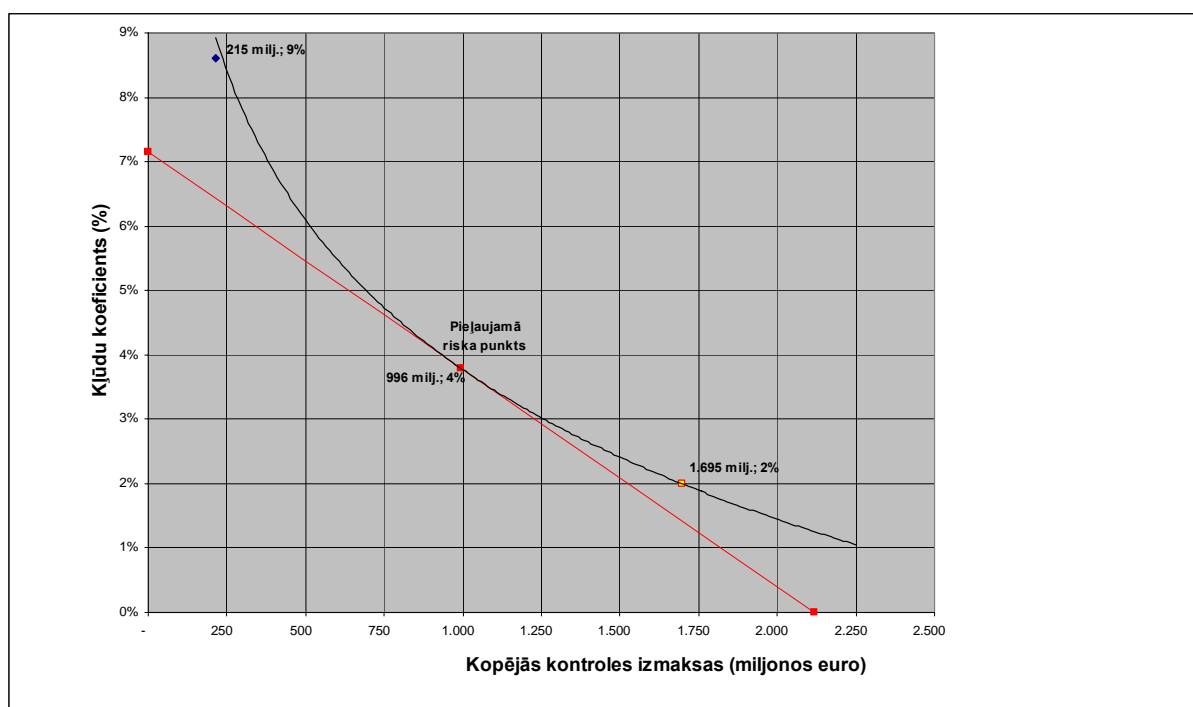
¹⁷ Daudzgadu pieeja atspoguļota ticamības deklarācijās, kas iekļautas Komisijas dienestu gada darbības pārskatos.

2006. un 2007. gadā strukturālās darbības (tostarp ERAF)¹⁸ saņēma negatīvu Revīzijas palātas novērtējumu, kurā kļūdu koeficients visiem struktūrfondiem attiecībā uz atmaksājumiem ir noteikts attiecīgi vismaz 12 % un 11 % apmērā, pamatojoties uz paraugu.

Izmantojot pašreizējo Revīzijas palātas konstatēto minimālo kļūdu koeficientu un samazinot to līdz apmēram 9 %, lai ņemtu vērā aplēses par ieguvumiem, kas izriet no esošo *ex ante* pārbaužu uzlabošanas ar nelielām izmaksām vai bez lielām papildu izmaksām, Komisija noteica kontroles izmaksas gadā kopā ar pieļaujamo riska punktu, kā noteikts 2.2.1. sadaļā.

Pamatojoties uz dalībvalstu datiem, Komisija ir veikusi iepriekšēju novērtējumu, aprēķinot, ka kopējās kontroles izmaksas ERAF 2006. gadā bija apmēram 215 miljoni euro, kas ir aptuveni 0,7 % no kopējiem publiskā sektora izdevumiem par pasākumiem, ko ERAF līdzfinansēja minētajā gadā.

Šajā grafikā attēlota teorētiskā saikne starp kļūdu koeficientiem un kontroles izmaksām ERAF (sīkāku informāciju skatīt pielikumā):



Pamatojoties uz aprēķinātajām izdevumu summām/2006. gadā pārbaudīto projektu skaitu, izmaksas saistībā ar teorētiskā nulles kļūdu koeficienta sasniegšanu, pārbaudot visus izdevumus/projektus uz vietas, gadā veidotu 2,25 miljardus euro (kas ir 8 % no kopējiem publiskā sektora izdevumiem par pasākumiem, ko līdzfinansēja Fonds). Pamatojoties uz to, tika uzzīmēta līkne, lai parādītu iespējamo saikni starp kļūdu koeficientiem un kontroles izmaksām¹⁹.

¹⁸ Strukturālās darbības 2006. gadā ietvēra Reģionālās politikas, Nodarbinātības, sociālo lietu un iespēju vienlīdzības, Lauksaimniecības un lauku attīstības (ELVGF Virzības nodaļa) un Jūrlietu un zivsaimniecības (ZVFI) ĢD.

¹⁹ Jāpiezīmē, ka gan x ass, gan y ass sākotnēji tika sagatavota, izmantojot to pašu skalu (miljonos euro), lai atvieglotu analīzi, un procentu kļūdu koeficienti grafikā ir parādīti uzzīņas vajadzībām.

Līknes punkts, kurā ikviens kontrolei tērētais papildu euro nes teorētiski tieši vienu euro lielu peļņu atklātās kļūdas izteiksmē, tad tika aprēķināts, lai noteiktu pieļaujamā riska punktu (kad pārbaūžu robežizmaksas ir vienādas ar robežieguvumiem). Šis punkts varētu atbilst apmēram 4 % kļūdu koeficientam un 996 miljonus euro lielām kontroles izmaksām, kas ir 3,5 % no kopējiem publiskā sektora izdevumiem. Tas nozīmētu to, ka izdevumu palielināšana ERAF kontrolei būtu izmaksu ziņā lietderīga līdz punktam, kad tiek sasniegts apmēram 4 % kļūdu koeficients. Pieņemot politisku lēmumu šajā jautājumā, būtu jāņem vērā iespējas palielināt kontroles izdevumus, un tā rezultātā pieļaujamā riska mērķa līmenis varētu būt robežās starp Palātas pašreizējo minimālo kļūdu koeficientu, kas ir koriģēts līdz 9 % (ņemot vērā aplēses par ieguvumiem, kas izriet no uzlabotām *ex ante* pārbaudēm bez lielām izmaksām), un iepriekšminēto teorētisko mērķi, t.i., 4 %.

Tā kā dalībvalstu sniegtā informācija ne vienmēr bija pilnīga un konsekventa²⁰, Komisija izvērtēja, kā šo aprēķinu būtu ietekmējis kontroles izmaksu iespējams nepamatoti zems novērtējums. Ja tās būtu bijušas par 50 % lielākas nekā dalībvalstu aplēses, pieļaujamā riska punkts palielinātos par 1 procentu punktu (līdz 5 %). Tas kopā ar jutīguma analīzes rezultātiem, izmantojot sarežģītākus statistikas paņēmienus, pamatojoties uz tiem pašiem datiem, rādīja nelielas atšķirības pieļaujamā riska punktā (skatīt pielikumu).

Jāpiezīmē arī, ka iepriekšminētie izmantotie dati attiecas uz struktūrfondu izdevumiem, kurus regulē 2000.-2006. gada tiesību akti. Noteikumi, kas regulē 2007.-2013. gada programmas periodu, ietver pastiprinātus un skaidrākus kontroles noteikumus valstu iestādēm, kuri paredzēti, lai palīdzētu samazināt kļūdu koeficientus. Šī iedarbība ir jāpastiprina ar preventīviem pasākumiem, kurus šobrīd piemēro saskaņā ar rīcības plānu 2007.-2013. gada periodam.

Nesen likumdevējai iestādei tika ierosināti papildu vienkāršošanas pasākumi, un tie arī varētu ietekmēt kļūdu koeficientu un līdz ar to arī pieļaujamā riska punktu. Tomēr struktūrfondu izdevumu lielāko daļu līdz 2010. gadam neregulēs 2007.-2013. gada tiesību akti. Līdz tam laikam uz lielāko daļu izdevumu, ko dalībvalstis deklarējušas Komisijai, attieksies 2000.-2006. gada tiesiskais regulējums²¹. Tā kā ikvienā sīkākā pieļaujamā riska analīzē būtu jāiekļauj 2007.-2013. gada tiesību aktu un rīcības plāna sekas, tai būtu jāpamatojas uz 2010. gada izpildes datiem, un tādēļ tā varētu būt pieejama no 2011. gada (skatīt 4.1. sadaļu).

Galvenie apsvērumi

- ***Pieļaujamā riska līmenis pārsniedz 2 % un saskaņā ar vienkāršu teorētisko izmaksu/ieguvumu pieeju varētu atbilst apmēram 4 %. Tas nozīmētu pieckārtīgu pašreizējo kontroles izmaksu pieaugumu, t.i., no 0,7 % līdz aptuveni 3,5 % no kopējiem publiskā sektora izdevumiem. Attiecīgi, pamatojoties uz orientējošiem skaitļiem, 100 miljoni euro lieli kontroles papildu izdevumi, pārsniedzot pašreizējos līmeņus, nestu aplēsto tīro ieguvumu aptuveni 285 miljonu euro vērtībā atklāto kļūdu izteiksmē.***
- ***Pamatojoties uz orientējošiem skaitļiem, 2 % kļūdu koeficienta sasniegšanai būtu nepieciešams astoņkārtīgs kontroles izmaksu palielinājums, t.i., līdz***

²⁰ Dažas dalībvalstis sniedza datus tikai par atsevišķiem kontroles veidiem. |Datu vākšana dalībvalstīs bieži vien bija decentralizēta, kas izraisīja Komisijas noteiktās metodikas nekonsekventu interpretāciju, novērtējot kontroles riskus.

²¹ Rīcības plāna ietekmi uz kļūdu līmeni 2000.-2006. programmās iespējams konstatēt tikai, slēdzot programmu.

gandrīz 6 % no kopējiem publiskā sektora izdevumiem Fonda ietvaros.

- Tā kā dalībvalstīm jāsedz ievērojamas papildu kontroles izmaksas, lai sasniegtu teorētisko pieļaujamā riska punktu, varētu noteikt vidēja termiņa mērķi, kas varētu būt virzīts no Palātas minimālā kļūdu koeficienta uz aptuveni 5 % mērķi.*

3.2. Eiropas Lauksaimniecības fonds lauku attīstībai (ELFLA)

ELFLA veido apmēram 20 % no kopējiem lauksaimniecības izdevumiem 2007.-2013. gada periodā. Tā kontroles pamatsistēma ir ļoti līdzīga Eiropas Lauksaimniecības garantiju fonda (ELGF) izdevumiem. Palāta secina, ka lauku attīstība veido neproporcionāli lielu daļu no kopējā 2 %-5 % kļūdu koeficienta lauksaimniecības izdevumiem, kurpretim aplēstā kļūdu koeficienta vērtība ELGF izdevumiem ir nedaudz mazāka par 2 %²². Augstāks kļūdu koeficients lauku attīstības jomā galvenokārt ir saistīts ar bieži sastopamām kļūdām agrovides pasākumu jomā. Revīzijas palātas Īpašajā ziņojumā Nr. 3/2005 par agrovides izdevumu pārbaudi ir secināts, ka šie izdevumi pēc sava rakstura ir riskanti un šajā jomā nav iespējams iegūt ticamības apstiprinājumu ar samērīgām izmaksām.

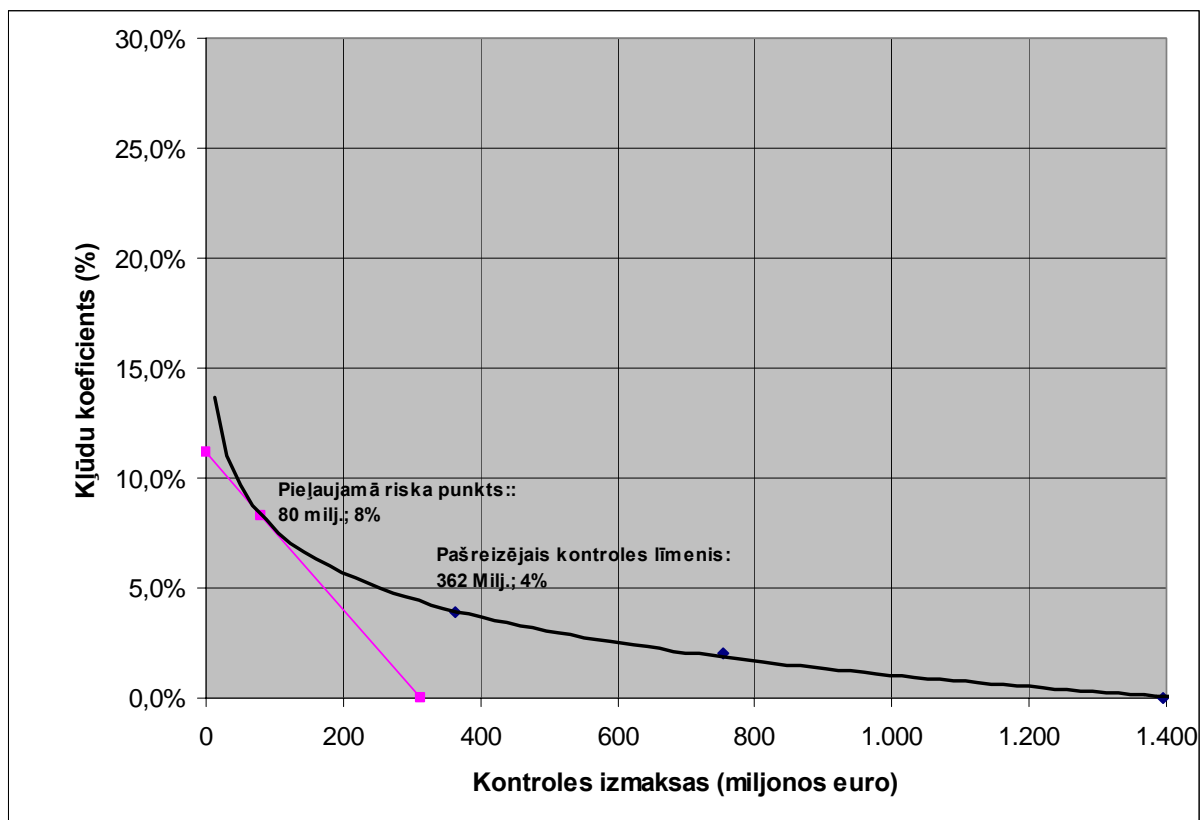
Tādēļ šāda ilustratīva piemēra mērķis ir apskatīt šos konkrētos pasākumus. To darot, Komisija atbild arī uz 2008. gada 22. aprīļa lēmumu par budžeta izpildes apstiprinājuma sniegšanu²³.

Nav iespējams novērtēt kļūdu koeficientu agrovides pasākumiem, pamatojoties uz Palātas DAS, bet Komisija pieprasīja dalībvalstīm sniegt statistiku par rezultātiem, kas gūti, veicot pārbaudes uz vietas 2007. finanšu gadā vairākiem lauku attīstības pasākumiem, tostarp agrovides pasākumiem. Dalībvalstis sniedza pieprasītos datus, kurus sertificētājas iestādes tomēr nepārbaudīja un neapstiprināja, un dažos gadījumos tie bija pat nepilnīgi. Tomēr dati apstiprināja, ka kļūdu koeficienti agrovides pasākumiem bija augstāki nekā citiem pasākumiem lauku attīstības jomā, un norādīja uz aptuveni 4 % lielu kļūdas koeficientu agrovides pasākumiem 2007. gadā.

Komisija pieprasīja dalībvalstīm sniegt informāciju arī par agrovides pasākumu kontroles izmaksām. Pamatojoties uz saņemtajiem datiem, šīs kontroles izmaksas agrovides pasākumiem ir aptuveni 360 miljoni euro, t.i., 13 % no kopējiem publiskā sektora izdevumiem pasākumiem 2005. gadā. Jāpiebilst, ka tas ir trīs reizes vairāk nekā lauksaimniecības pasākumiem kopā (aptuveni 4 % no kopējiem publiskā sektora izdevumiem). Agrovides pasākumu pārbaudes arī palīdz sasniegt politisko mērķi aizsargāt un uzlabot vides kvalitāti. Šajā piemērā minētie vides ieguvumi nav aprēķināti skaitliski.

²² Saskaņā ar Komisijas aplēsēm Palātas konstatējumi 2007. gadā norāda uz to, ka kļūdu koeficients lauku attīstības jomā pārsniedz 5 %. Dažas dalībvalstis vērs uzmanību arī uz bieži sastopamām kļūdām ELFLA.

²³ „[...] aicina Komisiju rūpīgi izpētīt un novērtēt iespējamās izmaksas un ieguvumus agrovides pasākumu jomā, kā arī saistību ar citām izdevumu jomām, un iesniegt šo analīzi Padomei, Parlamentam un Eiropas Revīzijas palātai kā minimālo pamatu diskusijām par reformu nepieciešamību”. Pievienotais Komisijas Personāla darba dokuments sniedz pirmās aptuvenās aplēses par agrovides pasākumu kontroles izmaksām un pārskatu par plaši atzītajiem ieguvumiem.



Visu saņēmēju kontroles izmaksas gadā tika lēstas aptuveni 1,4 miljardu euro apjomā. No šiem datiem tika iegūta līkne, lai parādītu iespējamo saikni starp kļūdu koeficientiem un kontroles izmaksām²⁴.

²⁴ Jāpiezīmē, ka gan x ass, gan y ass sākotnēji tika sagatavota, izmantojot to pašu skalu (miljonos euro), lai atvieglotu analīzi, un procentu kļūdu koeficienti grafikā ir parādīti uzziņas vajadzībām.

Galvenie apsvērumi

- *Kontroles izmaksu palielinājums, pārsniedzot pašreizējo līmeni (13 %), izmaksu ziņā nebūtu lietderīgs, jo uz vietas veikto un saņēmējiem piemēroto pārbaužu skaita neliels pieaugums par 1 % samazinātu nepareizus izdevumus tikai aptuveni par 10 % no šo papildu pārbaužu izmaksām.*
- *Kļūdu līmeņa samazinājums no pašreizējiem 4 % līdz Palātas 2 % būtiskuma līmenim²⁵ palielinātu kontroles izmaksas no apmēram 13 % līdz gandrīz 30 % no pasākumiem atvēlētajiem kopējiem publiskā sektora izdevumiem un izmaksu ziņā nebūtu lietderīgs.*
- *Agrovides pasākumi ievērojami paaugstina kopējo kļūdu koeficientu lauku attīstības jomā.*
- *Tā kā pārbaužu skaita pieaugums izmaksu ziņā nebūtu lietderīgs, pieļaujamā riska līmenis lauku attīstības pasākumiem nepārprotami pārsniedz 2 % un varētu atbilst pat vairāk nekā 5 %.*

4. TURPMĀKĀ VIRZĪBA

4.1. Provizoriski secinājumi

Ir būtiski uzsvērt, ka vienošanās par pieļaujamo kļūdas risku nenozīmētu neatbilstošu pārvaldības un kontroles sistēmu apstiprināšanu Komisijā un dalībvalstīs. Visās politikas jomās Komisijai un tās īstenošanas partneriem būs jāsauglabā piesardzība un jānodrošina labākā iespējamā kontrole, izmantojot dotos resursus. Ja atklājas nepilnības, tās ir jānovērš, un to iemesli ir jāanalizē, lai efektīvi nepieļautu, atklātu un labotu tās.

Komisija arī atzīst, ka dažās nozarēs kontroles sistēmas, kas paredzētas Kopienas programmām, tostarp tām, ko īsteno dalībvalstīs, varētu novērst, atklāt un labot kļūdas daudz efektīvāk, nepaaugstinot pašreizējās izmaksas. Tā veic pasākumus, lai sasniegtu šo mērķi²⁶.

Ieguldījumi pārbaudēs, pārsniedzot pašreizējos līmeņus, atklātu un labotu lielāku kļūdu skaitu. Pārbaužu skaita palielināšanas nolūkos Komisijai un/vai dalībvalstīm būtu jādarbojas pieejami papildu resursi, un lēmumi par palielinājuma līmeni būtu jāpamato ar paredzamajiem ieguvumiem samazinātu kļūdu koeficientu izteiksmē.

Revīzijas palātas novērtējumi rāda, ka kļūdu koeficienti starp politikas jomām patiešām atšķiras. Iepriekšminētā analīze apstiprina viedokli, ka dažās politikas jomās 2 % būtiskuma līmenis ikgadējās ticamības deklarācijas (DAS) nolūkos nav izmaksu ziņā lietderīgai kontroles stratēģijai atbilstošs pasākums. Tālab būtu nepieciešams analizēt pieļaujamo kļūdas risku un noteikt to Kopienas līmenī katrai politikas jomai atsevišķi.

²⁵ Tas ir rezultāts aprēķinam, kas veikts, pamatojoties uz hipotēzi, ka kļūdu koeficients samazinās lineārā veidā, kad pārbaužu biežums pieaug, un izslēdz biežāku pārbaužu papildu preventīvu iedarbību.

²⁶ Piemēram, Komisijas rīcības plāns integrētas iekšējās kontroles struktūras ieviešanai, COM(2006) 9, un Rīcības plāns Komisijai uzticētās pārraudzītājas lomas nostiprināšanai, īstenojot strukturālo darbību dalītu pārvaldību, COM(2008) 97.

Šis politisko iestāžu noteiktais pieļaujamā riska līmenis varētu būt robežās starp pašreizējo kļūdu koeficientu, kas koriģēts, lai ņemtu vērā iespējamās esošās kontroles uzlabojumus, un teorētisko pieļaujamā riska punktu. Šajā paziņojumā aprakstītais vienkāršais modelis, kura pamatā ir pieejamie dati un aplēses, sniedz pirmās norādes uz šiem līmeņiem:

- kohēzijas politikas jomā budžeta lēmējinstītūcija varētu uzskatīt, ka ikgadējās ticamības deklarācijas (*DAS*) nolūkos pieļaujamā riska līmenis (kā pirmā norāde) varētu būt ap 5 % gadā; un
- lauku attīstības jomā, pamatojoties uz pieejamajiem datiem, budžeta lēmējinstītūcija varētu uzskatīt, ka jebkuras papildu pārbaudes ar mērķi samazināt kļūdas nebūtu lietderīgas izmaksu ziņā. Komisija savā pirmajā analizē lēš, ka pieļaujamā riska līmenis šajā jomā varētu būt ap 5 % gadā.

Lai arī šajā paziņojumā galvenā uzmanība ir pievērsta divām jomām, kurām Revīzijas palāta 2007. gadā deva negatīvu novērtējumu, šo pieeju varētu piemērot arī citām politikas jomām, tostarp iekšpolitikas jomai, īpaši pētniecībai, kur pastiprinātas pārbaudes ir nodrošinājušas precīzus datus par kļūdām un kur kontroles izmaksas ir viegli izmērāmas, un ārējām darbībām, kuras, lai arī saņem spēcīgu politisko un sabiedrības atbalstu, bieži vien norit grūtos un riskantos apstākļos. Abās jomās tiktu ņemti vērā vienkāršošanas elementi, ja tiem būtu ietekme uz kļūdu risku un kontroles izmaksām. Pieļaujamā riska analīze ir svarīga arī jomām, kurām Revīzijas palāta jau ir devusi pozitīvu vērtējumu. Piemēram, Komisija pārbaudīs, vai zems objektīvais risks un jau ieviestā efektīvā kontrole administratīvajiem izdevumiem attaisno pieļaujamo kļūdas risku, kas ir mazāks par pašreizējo 2 % būtiskuma līmeni.

Kohēzijas politikas jomā modelis varētu būt robustāks, lai varētu ņemt vērā riska atšķirības starp datu kopas dažādiem elementiem. Tam būtu nepieciešama padziļināta un izmaksu ziņā dārga analīze, kuru varētu pabeigt agrākais 2010. gada beigās, kamēr tā vēl joprojām balstīsies uz 2000.-2006. gada tiesību aktiem. Komisijas uzskata, ka šāda izvēle nav nedz nepieciešama, nedz lietderīga izmaksu ziņā. No otras puses, datu pārskatīšana attiecībā uz kohēzijas politikas jomu, pamatojoties uz jaunā tiesiskā regulējuma 2007.-2013. gadam, tostarp ierosināto jauno vienkāršošanas pasākumu, faktisko ieviešanu, varētu izrādīties noderīga. Tai būtu jābalstās uz 2010. gada datiem, un līdz tam laikam jaunās programmas jau būs veiksmīgi sāktas, un šos rezultātus (kuri varētu būt pieejami 2011. gadā) varētu izmantot, lai pārskatītu un precizētu pieļaujamā riska punktu šajā jomā.

4.2. Iespējamie pasākumi sekmīgai virzībai uz vienošanos par pieļaujamā riska pieejas ieviešanu

Komisija uzskata, ka pieļaujamā riska pieejas ieviešana būtu pārdomāts ieguldījums un nodrošinātu iestādei, kas apstiprina budžeta izpildi, stingru pamatu Komisijas riska pārvaldības kvalitātes izvērtēšanai. Skaidrs, ka Komisija, būdama revidējamā iestāde, nevar pati noteikt pieļaujamā riska līmeņus.

Galvenie pasākumi virzībā uz pieļaujamā riska pieeju varētu būt šādi:

- atsākt institucionālās debates ar Padomi, Parlamentu un Revīzijas palātu, pamatojoties uz šo paziņojumu un budžeta lēmējinstītūcijas pieņemto nostāju par pieļaujamā riska līmeņiem kohēzijas politikas un lauku attīstības jomā, ņemot vērā iepriekš izklāstīto analīzi;

- ja no šīm debatēm izrietošie secinājumi to atļaus, Komisija līdz 2010. gada vidum iesniegs papildu analīzes par pieļaujamo risku, īpaši pētniecības, enerģētikas un transporta jomā, kā arī ārējā atbalsta, attīstības un paplašināšanās jomā.