



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 17.1.2006

KOM(2006) 9 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE
RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU A EURÓPSKEMU DVORU AUDÍTOROV**

Akčný plán Komisie na vytvorenie integrovaného rámca vnútornej kontroly

{SEK(2006) 49}

**OZNÁMENIE KOMISIE
RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU A EURÓPSKEMU DVORU AUDÍTOROV**

Akčný plán Komisie na vytvorenie integrovaného rámca vnútornej kontroly

1. ÚVOD A SÚVISLOSTI

Rok 2004 predstavoval už jedenásty rozpočtový rok v rade, v ktorom Európsky dvor audítorov vydal vyhlásenie o vierohodnosti (DAS) s výhradou v súvislosti s časťou platobných rozpočtových prostriedkov. Pokiaľ ide o všeobecný rozpočet, bolo vyhlásenie o vierohodnosti v roku 2004 pozitívne v prípade platieb týkajúcich sa administratívnych výdavkov, predvstupovej pomoci a tej časti poľnohospodárskych výdavkov, na ktorú sa vzťahuje integrovaný administratívny a kontrolný systém (IACS). Tieto platby predstavujú okolo 35 % rozpočtových výdavkov.

Skutočnosť, že išlo o vyhlásenie o vierohodnosti s výhradou, je odrazom komplexnosti problémov, ktorým Komisia čelí pri plnení rozpočtu EÚ, a náročnosti jej úlohy poskytnúť Dvoru audítorov dostatočné audítorské dôkazy. V očiach verejnosti sa vyhlásenie o vierohodnosti s výhradou považuje za prísnu kritiku hospodárenia Komisie so zdrojmi Únie. Z týchto dvoch dôvodov si Komisia počas trvania svojho mandátu stanovila za strategický cieľ dosiahnuť pozitívne vyhlásenie o vierohodnosti.

V oznámení Komisie o „orientačnom pláne k integrovanému rámcu vnútornej kontroly“¹ z júna 2005 sa vymedzujú návrhy integrovaného rámca kontroly Spoločenstva, prostredníctvom ktorého sa má tento cieľ dosiahnuť. V uvedenom oznámení sa navrhoval integrovaný rámec, ktorý by bol nápomocný pri zabezpečení účinnejšej a efektívnejšej vnútornej kontroly finančných prostriedkov EÚ a ktorý by mohol predstavovať spoľahlivý základ, z ktorého by Dvor mohol vychádzať pri vypracúvaní vyhlásenia o vierohodnosti, keďže by bol v súlade so stanoviskom Európskeho dvora audítorov č. 2/2004² o účinnom a efektívnom integrovanom rámci vnútornej kontroly.

Predkladané oznámenie zahŕňa:

- správu o opatreniach prijatých v záujme dosiahnutia cieľov uvedených v júnovom oznámení,
- riešenie hlavných nedostatkov identifikovaných v hodnotení nedostatkov³, pričom sa zároveň zohľadňuje výročná správa Dvora audítorov z roku 2004,
- úvahy o následných opatreniach, ktoré sa majú prijať na základe záverov Rady ECOFIN z 8. novembra 2005,

¹ KOM(2005) 252.

² Ú. v. EÚ C 107 z 30.4.2004, s. 1 (stanovisko o „jednotnom audite“).

³ SEK(2006) 49, ktoré sprevádza oznámenie.

- a na tomto základe identifikáciu hlavných konkrétnych opatrení, ktoré sa majú prijať, a úloh, ktoré by mali zohrávať Rada, členské štáty a Európsky parlament v záujme dosiahnutia spoľahlivého a funkčného integrovaného rámca vnútornej kontroly, prostredníctvom ktorého by sa poskytla záruka Komisii a v konečnom dôsledku aj Dvoru audítorov.

2. KONKRÉTNE NÁVRHY OPATRENÍ NA OBDOBIE ROKOV 2006-2007

Nasledujúce návrhy sú zoskupené na tematickom základe a v rámci každej skupiny sa opisuje konceptuálny vývoj každého opatrenia od stanoviska o jednotnom audite cez orientačný plán až k hodnoteniu nedostatkov a k záverom Rady ECOFIN z 8. novembra 2005. Ide o tieto štyri tematické oblasti opatrení⁴:

- Zjednodušenie a spoločné zásady kontroly (opatrenie 1 až 4)
- Vyhlásenia o hospodárení a vierohodnosť v oblasti auditu (opatrenie 5 až 8)
- Model jednotného auditu: vzájomná výmena výsledkov a prioritizácia nákladovej efektívnosti (opatrenie 9 až 11)
- Nedostatky špecifické pre daný sektor (opatrenie 12 až 16).

2.1. Zjednodušenie a spoločné zásady kontroly

Aby sa dosiahla správna rovnováha medzi snahou o zabezpečenie dostatočnej kontroly a úsilím vyhnúť sa obtiažne realizovateľným požiadavkám spojeným s dodržiavaním pravidiel a byrokratickými postupmi, zavedú sa na základe integrovaného rámca spoločné zásady, v ktorých sa bude klásť dôraz na zrozumiteľnosť, jednoduchosť a konzistentný prístup k hodnoteniu rizika omylov v prípade podkladových transakcií. Tento prístup sa musí začleniť do úvah zákonodarného orgánu, ktorý by sa mal zamerať na primeraný kontrolný reťazec a povinnosti rôznych zúčastnených subjektov.

Opatrenie 1: Revízia právnych predpisov navrhovaných na obdobie rokov 2007-2013 zameraná na zjednodušenie

V orientačnom pláne sa stanovilo, že sa zásadne zanedbalo „preskúmanie možností pre rozsiahlejšie zjednodušenie hospodárenia s finančnými prostriedkami ES a zabezpečenie toho, aby požiadavky na kontrolu boli primerané rizikám“ a tento kľúčový nedostatok je potrebné odstrániť v rámci hospodárenia s finančnými prostriedkami Spoločenstva a prostredníctvom navrhovaných právnych predpisov na obdobie rokov 2007 – 2013.

Rada ECOFIN tento prístup posilnila v bode 5 svojich záverov: „Nariadenia, ktoré sa majú prijať v programovacom období rokov 2007 – 2013, by mali zahŕňať zjednodušenie požiadaviek na kontrolu a súčasne poskytovať primerané záruky“.

⁴ Prehľad všetkých opatrení a s nimi súvisiacich koncepcií Rady a Európskeho parlamentu sa nachádza v prílohe 1.

V hodnotení nedostatkov sa takisto vymedzilo niekoľko oblastí v režimoch hospodárenia, v ktorých je pravdepodobnosť výskytu nezákonných a nesprávnych postupov väčšia v dôsledku ťažkostí, s ktorými sa potýkajú príjemcovia pri uplatňovaní kritérií oprávnenosti a iných podmienok. Zjednodušením by sa mohlo prispieť k tomu, aby k takýmto nezrovnalostiam nedochádzalo. Malo by sa znížiť administratívne zaťaženie príjemcov a v čo najväčšej miere sprehľadniť správne uplatňovanie predpisov zo strany sprostredkovateľských orgánov.

Komisia bude v priebehu rokovaní o všetkých právnych predpisoch na obdobie rokov 2007 – 2013 venovať pozornosť zjednodušovaniu regulačného rámca. Predpokladá sa, že Rada a Európsky parlament budú také iniciatívy podporovať.

Opatrenie 2: Začlenenie spoločných zásad vnútornej kontroly do návrhu revidovaného nariadenia o rozpočtových pravidlách

V záveroch Rady ECOFIN (bod 6) sa uvádza, že „v rámci mechanizmov vnútornej kontroly existuje priestor pre všeobecné spoločné zásady a prvky“, ktoré by mohli prispieť „k optimalizácii účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti súčasných systémov kontroly“.

Na základe hodnotenia nedostatkov, ktoré uskutočnili útvary Komisie, sa dospelo k záveru, že je potrebný zastrešujúci právny rámec založený na spoločných zásadách. Prostredníctvom takého rámca sa zaručí, že všetky zúčastnené subjekty budú viazané základným súborom zásad kontroly a Dvoru audítorov sa poskytne jasnejší základ pre audit procesov a postupov hospodárenia. Na znázornenie rozsahu a zamerania rozpočtovej zásady vnútornej kontroly slúži prvý návrh uvedený v prílohe 2.

Rada a Európsky parlament by mali využiť príležitosť vyjadriť sa v rámci konzultácií o revidovanom nariadení o rozpočtových pravidlách k potrebe zapracovať do neho rozpočtovú zásadu účinnej a efektívnej vnútornej kontroly, ktorá by predstavovala spoločnú normu.

Opatrenie 3: Zavedenie harmonizovanej prezentácie kontrolných stratégií a dôkazov na preukazovanie dostatočnej vierohodnosti

Ako sa uvádza v orientačnom pláne, konečným cieľom integrovaného rámca vnútornej kontroly je zabezpečiť a preukázať, že uplatňovanými systémami dohľadu a kontrolami sa riziko výskytu nezrovnalostí udržiava v rozumných medziach.

Z hodnotenia nedostatkov vyplýva, že je častým javom, že nie všetky prvky kontrolnej stratégie, ktorá sa uplatňuje v jednotlivých službách alebo programoch, sú dostatočne vymedzené alebo predstavené.

Rada ECOFIN zdôraznila (bod 3), že „požadované kontroly a záruky by sa mali skvalitniť rozvíjaním súčasných kontrolných štruktúr“, čo je v súlade s hodnotením Komisie, že sa už dosiahla dostatočná miera vierohodnosti a že na základe efektívnejšej štruktúry jej prezentácie je možné lepším spôsobom sprostredkovať podklady pre vyhlásenie o vierohodnosti Dvoru audítorov, ako aj orgánu, ktorý udeľuje absolútorium.

Európsky parlament vyslovil požiadavku, aby výročnú súhrnnú správu podpisovala jedna osoba. Komisia sa domnieva, že tým, že prijíma súhrnnú správu, preberá

v plnom rozsahu politickú zodpovednosť za plnenie rozpočtu a politicky sa zodpovedá pred orgánom, ktorý udeľuje absolútórium. Komisia je pevne presvedčená, že by nebolo vhodné nahradiť túto kolektívnu zodpovednosť podpisom jednotlivca. Komisia sa však bude usilovať o dôraznejšie vyjadrenie svojej politickej zodpovednosti v súhrnnej správe. Komisia zlepši prezentáciu kontrolných stratégií uplatňovaných v jednotlivých oblastiach politiky a skvalitní zhrnutia o ich implementácii v správach o činnosti. Poskytovaním kvalitnejších usmernení k obsahu výročných správ o činnosti útvarov Komisie by sa malo dosiahnuť, že tieto výročné správy budú predstavovať pevný základ pre vyhlásenie Dvora audítorov o vierohodnosti tým, že v nich bude zreteľne vyjadrené, na čom sa zakladajú záruky príslušných generálnych riaditeľov, pokiaľ ide o efektívne riadenie rizika omylov v súvislosti so zákonnosťou a správnosťou podkladových transakcií.

Dvor audítorov by mal byť schopný vypracovať si takú metodiku pre vyhlásenie o vierohodnosti, aby mohol účinne vychádzať z výročných správ o činnosti útvarov Komisie a súvisiacej súhrnnej správy Komisie, pričom by sa zameral na riadenie rizika omylov v súvislosti so zákonnosťou a správnosťou podkladových transakcií.

Opatrenie 4: Otvorenie medziinštitucionálneho dialógu o rizikách prípustných v prípade podkladových transakcií

V rámci stanoviska o „jednotnom audite“ sa predstavila koncepcia „prípustného rizika omylov“, ktorá bola v oznámení o orientačnom pláne ďalej rozvinutá v definícii primeranej záruky v prípade riadenia rizika omylov v súvislosti s podkladovými transakciami. Európsky parlament vypracoval politickú analýzu tejto problematiky vo svojej rezolúcii o udelení absolútória na rok 2003, v ktorej zároveň vyzval Radu, aby v spolupráci s ním a s Komisiou prednostne usilovala o vytvorenie komplexného rámca kontroly a auditu a budovala politickú vôľu, ktorú si to vyžaduje.

V súlade s uvedenými skutočnosťami dospela Rada ECOFIN v bode 17 svojich záverov k názoru, že by s Parlamentom mali dospieť k dohode v otázke, aké riziká sú prípustné v prípade podkladových transakcií, a to aj vzhľadom na viacročný charakter hospodárenia s finančnými prostriedkami EÚ. Komisia sa takisto domnieva, že takáto dohoda by mohla predstavovať pomoc pre Dvor audítorov pri finalizácii jeho vyhlásenia o vierohodnosti, pretože sa v jej rámci objasnia očakávania orgánu, ktorý udeľuje absolútórium, a umožní zladenie nákladov na kontroly s očakávanými prínosmi.

V marci 2006 bude Komisia iniciovať medziinštitucionálny dialóg o základných zásadách, ktoré sa majú vzťahovať na prípustné riziká v rámci podkladových transakcií. Na tomto základe by Rada a Parlament mali do konca roku 2006 dosiahnuť počiatočnú dohodu o týchto rizikách.

2.2. Vyhlásenia o hospodárení a vierohodnosť v oblasti auditu

Vyhlásenia manažmentu o hospodárení posilňujú jeho zodpovednosť a motivujú subjekty spravujúce finančné prostriedky Spoločenstva k tomu, aby prehodnocovali a zlepšovali ich základné kontrolné systémy. Spolu s vyhláseniami o vierohodnosti od nezávislých audítorov tvoria súčasť štruktúry, ktorá poskytuje záruku Komisii a v konečnom dôsledku aj Dvoru audítorov.

Opatrenie 5: Presadzovanie podávania vyhlásení o hospodárení na operatívnej úrovni a súhrnných správ na vnútroštátnej úrovni

Komisia si vo svojom oznámení o orientačnom pláne osvojila návrh Európskeho parlamentu z jeho rezolúcie o udelení absolutória na rok 2003, aby členské štáty každoročne predkladali ex-ante finančné vyhlásenie a ex-post vyhlásenie o vierohodnosti na najvyššej politickej úrovni.

V rámci hodnotenia nedostatkov, ktoré uskutočnili útvary Komisie, bolo vymedzených niekoľko oblastí, v ktorých by sa na základe vyhlásení o hospodárení mohol zlepšiť dohľad a kontrola, predovšetkým v zdieľanom, spoločnom a nepriamom centralizovanom hospodárení.

Otázka vyhlásení podávaných členskými štátmi narazila na určitý odpor v Rade ECOFIN, ktorá dospela k záveru, že „súčasnú vyhlásenia na operatívnej úrovni môžu byť dôležitým prostriedkom vierohodnosti“ (bod 12), nebola však presvedčená o užitočnosti vyhlásení na vnútroštátnej úrovni.

Vzhľadom na uvedený záver sa Komisia bude usilovať, aby zabezpečila, že vyhlásenia podávané v súčasnosti, ako aj tie, ktoré sa plánujú v pripravovaných právnych predpisoch, sú čo najúčinnnejším prostriedkom zlepšovania vierohodnosti v súvislosti s efektívnosťou príslušných štruktúr, ktoré vykonávajú kontrolu zdieľaného a nepriameho centralizovaného hospodárenia. Navyše pri veľkom počte sprostredkovateľských orgánov môže systém jedného kontaktného bodu, akými sú napríklad koordinačné orgány v poľnohospodárskom sektore, priniesť významné výhody. Môže to prispieť k harmonizovanému uplatňovaniu kontrol prostredníctvom odbornej prípravy a usmernení a na národnej úrovni viesť k zavedeniu súhrnu vyhlásení o vierohodnosti podávaných jednotlivými zložkami operatívneho hospodárenia a k syntéze opatrení, ktoré boli prijaté na riešenie príslušných nedostatkov.

Členské štáty by mali určiť koordinačný orgán na vnútroštátnej úrovni pre každú oblasť politiky, ktorý by mohol napríklad poskytovať zúčastneným osobám prehľad o tom, s akými činnosťami Spoločenstva v rámci zdieľaného a nepriameho hospodárenia v ich členskom štáte sa spája vierohodnosť. Spolupráca členských štátov sa vyžaduje tak pri zabezpečení legislatívnej úpravy takej požiadavky v pripravovaných právnych predpisoch, ako aj pri usmerňovaní ich implementácie prostredníctvom implementačných pravidiel a usmernení prispôbovaných režimu poskytovania záruky v súvislosti s finančnými prostriedkami EÚ v jednotlivých oblastiach politiky.

Opatrenie 6: Preskúmanie prospešnosti vyhlásení o hospodárení mimo rámca zdieľaného a nepriameho centralizovaného režimu hospodárenia

V oblasti vonkajších politík a v menšej miere aj vnútorných politík by vyhlásenia o hospodárení mohli zohrávať významnú úlohu v tom, že by boli podnetom k tomu, aby sa väčšia pozornosť venovala významu účinnej vnútornej kontroly, ako už bolo uvedené v prípade zdieľaného hospodárenia.

Komisia preskúma v prípade potreby problematiku zavedenia vyhlásení o hospodárení v prípade režimov spoločného a decentralizovaného hospodárenia.

Rada a Európsky parlament by mali dôkladne preskúmať vhodnosť štruktúr vnútornej kontroly a postupov navrhovaných v nových legislatívnych návrhoch.

Opatrenie 7: Presadzovanie osvedčených postupov na zvýšenie nákladovej efektivity auditov na úrovni projektov

V orientačnom pláne sa v niekoľkých prípadoch poukazuje na to, akým spôsobom môžu nezávislí audítori posilniť vierohodnosť vo vzťahu k podkladovým transakciám. V hodnotení nedostatkov, ako aj v stanovisku o jednotnom audite sa poukázalo na nebezpečenstvo zaujatosti v prípade, v ktorom bol audítor zvolený príjemcom alebo sprostredkovateľským orgánom alebo v ktorom nemôže Komisia priamo použiť jeho stanovisko, pretože má obmedzený rozsah alebo obsah.

Skupina odborníkov rokovala o možnosti využívať „dohodnuté postupy“, v rámci ktorých by sa výslovne požadovalo transparentné overenie kľúčových kritérií oprávnenosti, čo by prinieslo pomerne vyššiu vierohodnosť vo vzťahu k daným nákladom.

Na základe rozsiahlych skúsenosti svojich útvarov s osvedčeniami o audite vypracuje Komisia návrhy na optimalizáciu úrovne vierohodnosti zo strany externých audítorských subjektov na úrovni projektov.

Členské štáty by sa mali aktívne zapojiť do snahy o zvyšovanie použiteľnosti výsledkov nezávislého auditu v kontrolnom reťazci a začleniť tento aspekt do svojich usmernení pre kontrolu finančných prostriedkov EÚ.

Opatrenie 8: Umožnenie dodatočnej vierohodnosti zo strany najvyšších kontrolných orgánov

V orientačnom pláne sa navrhuje, aby úlohou najvyšších kontrolných orgánov bolo „vykonávať dohľad nad vnútroštátnymi rámcami pre kontrolu finančných prostriedkov ES“, ako aj poskytovať nezávislé stanoviská k prípadným vyhláseniam o hospodárení.

V hodnotení nedostatkov sa označilo niekoľko oblastí v rámci zdieľaného hospodárenia, v ktorých by najvyššie kontrolné orgány mohli prispieť k vierohodnosti prostredníctvom podávania stanovísk k hospodáreniu s finančnými prostriedkami EÚ alebo v rámci nimi vykonávaných auditov hospodárenia s vnútroštátnymi finančnými prostriedkami, ktoré sa používajú na spolufinancovanie projektov Spoločenstva.

Rada (bod 14) vzala na vedomie, že niektoré najvyššie kontrolné orgány sú ochotné ďalej diskutovať o tom, akým spôsobom by mohli viac prispieť k integrovanému rámcu kontroly pre finančné prostriedky EÚ bez toho, aby tým ohrozili svoju nezávislosť. Kontaktný výbor vedúcich predstaviteľov najvyšších kontrolných orgánov Európskej únie naďalej pracuje na zlepšovaní rámca v tejto súvislosti a na rok 2006 plánuje následné činnosti v nadväznosti na túto prácu⁵.

⁵ Prijaté na zasadnutí v Štokholme 5. a 6. decembra 2005.

Komisia v spolupráci s Európskym dvorom audítorov zintenzívni dialóg s najvyššími kontrolnými orgánmi a bude analyzovať, akým spôsobom by bolo možné rozvíjať a posilniť súčasný režim vierohodnosti na základe zavedených správ najvyšších kontrolných orgánov.

Členské štáty by mali vyzvať svoje zastupiteľské orgány na národnej alebo regionálnej úrovni, aby požiadali najvyššie kontrolné orgány o vykonanie auditu a posúdenie vierohodnosti hospodárenia s finančnými prostriedkami EÚ na ich úrovni. Závěry týchto správ by sa takisto mali sprístupniť Komisii a Európskemu dvoru audítorov.

2.3. Model jednotného auditu: zdieľanie výsledkov a prioritizácia nákladovej efektívnosti

Prostredníctvom zdieľania kvalitne vymedzených a zdokumentovaných informácií z kontrol je možné zabezpečiť spoľahlivosť kontrol na všetkých úrovniach kontrolného reťazca, čím by sa minimalizovali prípady duplicitnej kontroly a maximalizovala kvalita kontroly, ktorú je možné dosiahnuť pri danom objeme zdrojov. Formalizovaným posúdením nákladov a prínosov na všetkých úrovniach bude možné preukázať, že zavedenými kontrolami sa optimalizovalo zostatkové riziko omylu v prípade podkladových transakcií.

Opatrenie 9: Vytvorenie účinných nástrojov na zdieľanie výsledkov auditu a kontroly a presadzovanie modelu jednotného auditu

V rámci „koncepce jednotného auditu“ má zdieľanie údajov auditu kľúčový význam pre lepšie zameranie audítorských a kontrolných činností. V orientačnom pláne sa ustanovuje „koordinácia pracovných programov a prístup každého kontrolného orgánu k výsledkom práce iných kontrolných orgánov“. V hodnotení nedostatkov sa poznamenalo, že je vhodné zdieľať údaje auditu v rámci všetkých režimov hospodárenia, ako medzi útvarmi Komisie, tak aj prostredníctvom kontrolného reťazca medzi Komisiou a členskými štátmi alebo tretími krajinami. Rada ECOFIN (bod 6) požaduje objasnenie koncepcie „jednotného auditu v kontexte vnútornej kontroly“.

Komisia zintenzívni zdieľanie a koordináciu audítorských činností rôznych zúčastnených strán rozvíjaním svojich súčasných účtovných systémov a infraštruktúry nástrojov na monitorovanie auditu.

Členské štáty sa vyzývajú, aby naďalej aktívne spolupracovali s príslušnými útvarmi Komisie pri rozhodovaní o stratégiách a usmerneniach auditu, pri plánovaní auditu, ako aj pri zdieľaní výsledkov a na nich nadväzujúcich opatrení.

Opatrenie 10: Vypracovanie počiatočného odhadu a analýzy nákladov na kontroly

V stanovisku Dvora o jednotnom audite a v orientačnom pláne sa zdôraznila potreba dosiahnuť vhodnú rovnováhu medzi nákladmi a prínosmi kontrol.

Z hodnotenia nedostatkov vyplýva, že v prípade väčšiny útvarov Komisie si koncepcia odhadu nákladov vyžaduje značný rozvoj.

Rada (bod 5) požadovala, aby Komisia posudzovala náklady kontrol podľa oblasti výdavkov.

V rámci prvého z opatrení zameraných na zavedenie podrobnejšej analýzy nákladov kontrol vykoná Komisia odhad počiatočných nákladov podľa kľúčových politických oblastí na základe konzistentnej metodiky, pričom výsledky plánuje oznámiť začiatkom roka 2007.

Od členských štátov sa žiada, aby v primeranej lehote a v porovnateľnom formáte, ktoré určí Komisia, predložili údaje o nákladoch na kontrolu výdavkov vynaložených v rámci zdieľaného a centralizovaného nepriameho hospodárenia.

Opatrenie 11: Zavedenie pilotných projektov zameraných na hodnotenie prínosov

V hodnotení nedostatkov v rámci orientačného plánu a záverov Rady sa okrem úvah o nákladovej efektívnosti uviedli aj ťažkosti pri identifikovaní a kvantifikovaní prínosov získaných z rôznych aspektov vnútornej kontroly, ktorými sú okrem iného otázka dobrej povesti, odstrašujúci/odrádzajúci účinok a výhody šírenia osvedčených postupov v rámci rôznych skupín príjemcov.

Vzhľadom na tieto ťažkosti vypracuje Komisia pilotnú štúdiu zameranú na vnútorné politiky vrátane výskumu s cieľom kvantifikovať prínosy spojené s danou kontrolnou stratégiou a začleniť tak zásadu nákladovej efektivity do riadenia rizika omylu pri podkladových transakciách.

Od Rady a Európskeho parlamentu sa požaduje, aby výsledky týchto pilotných štúdií začlenili do ich úvah týkajúcich sa prípustných rizík v prípade podkladových transakcií.

2.4. Nedostatky špecifické pre určitý sektor

V dôsledku značne rozmanitej povahy jednotlivých politík EÚ sa musí zabezpečiť pružné uplatňovanie integrovaného rámca, aby sa dosiahlo jeho optimálne využívanie. Na základe podrobnej analýzy vykonanej v rámci hodnotenia nedostatkov je Komisia v súčasnosti pripravená zaviesť vhodné kontroly spolu s výkazníckou činnosťou primeraného rozsahu, prostredníctvom ktorej sa má zabezpečiť jednoduché preukazovanie ich účinnosti.

Opatrenie 12: Riešenie nedostatkov vymedzených zúčastnenými útvarmi⁶

V orientačnom pláne nariadila Komisia svojim útvarom⁷, aby identifikovali nedostatky a navrhli programy opatrení na dokončenie rámca kontroly, ktorý môže pre Dvor predstavovať žiadaný základ pre vyhlásenie o vierohodnosti. Správa o hodnotení nedostatkov⁸ bola ďalej predmetom diskusie v rámci skupiny odborníkov pozostávajúcej z predstaviteľov administratívy členských štátov.

⁶ Na hodnotení nedostatkov sa zúčastnili generálne riaditeľstvá, ktorých činnosti presahujú určitú hraničnú hodnotu v EUR a ktoré spĺňajú iné potrebné kritériá.

⁷ Len od útvarov s vysokou úrovňou výdavkov v rôznych oblastiach riadenia sa žiadalo toto hodnotenie nedostatkov.

⁸ SEK(2005) 1152.

Hodnotenie nedostatkov jednotlivých útvarov obsahuje podrobné porovnanie zásad kontroly vymedzených Dvorom audítorov v jeho stanovisku o jednotnom audite a kontrol, ktoré sa v súčasnosti uplatňujú alebo ktoré sa plánujú v rámci právnych predpisov na obdobie rokov 2007-2013. Tieto hodnotenia nedostatkov boli po neformálnych dvojstranných stretnutiach s personálom Dvoru audítorov aktualizované.

Všetky útvary Komisie podniknú v rámci bežného cyklu strategického plánovania a programovania kroky na odstránenie týchto nedostatkov prostredníctvom ročných plánov riadenia a prostredníctvom výročných správ o činnosti budú podávať správy o pokroku.

Členské štáty sa vyzývajú, aby spolupracovali s útvarmi Komisie pri realizácii opatrení a v prípadoch, v ktorých sa v rámci opatrení predpokladajú zmeny právnych predpisov, by Rada a Európsky parlament mali byť pripravení zvažovať ich novelizáciu.

Opatrenie 13: Analýza kontrol v rámci zdieľaného hospodárenia (predovšetkým štrukturálnych fondov) na regionálnej úrovni a význam súčasných vyhlásení

Komisia preskúma na základe požiadavky Rady ECOFIN do konca roka 2006 súčasný režim vykonávania kontrol štrukturálnych fondov na sektorálnej a regionálnej úrovni, vrátane kontrol vzoriek, kontrol platobných orgánov a orgánov vydávajúcich vyhlásenie o ukončení pomoci, ako aj hodnotu súčasných vyhlásení a prehlásení, a to na základe výročných správ, ktoré majú orgány členských štátov predložiť do 30. júna 2006 podľa článku 13 nariadenia (ES) č. 438/2001, a auditov, ktoré uskutočnia útvary Komisie.

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby boli príslušné informácie, ktoré majú dané orgány poskytnúť podľa článku 13 v súvislosti so štrukturálnymi fondmi, predložené v súlade s navrhovaným časovým rozvrhom. V priebehu každoročných dvojstranných stretnutí s audítormi členských štátov sa takisto bude diskutovať o otázke, akým najefektívnejším a najúčinnnejším spôsobom môžu členské štáty poskytnúť záruku Komisii.

Opatrenie 14: Poskytnutie lepšieho usmernenia pre riadenie rizika omylov v prípade štrukturálnych fondov

V orientačnom pláne sa v súvislosti so štrukturálnymi fondmi vymedzilo niekoľko oblastí, v ktorých je potrebné dosiahnuť zlepšenie⁹ v riadení rizika omylov pri podkladových transakciách ako v súčasnosti, tak aj v budúcnosti.

⁹ Primárne kontroly (kontroly skutočne poskytnutých služieb a vykázaných výdavkov) sú buď vyčerpávajúce alebo dostatočné vzhľadom na náklady a prínosy kontrol. Analýza rizík je primeraná. V prípade každého programu sa posudzuje a vykazuje miera omylov. Oprávnené subjekty majú dostatočné informácie. V prípade vážnych nezrovnalostí sa ukládajú primerané ale zároveň odrádzajúce sankcie. Nad primárnymi kontrolami vykonávajú dostatočný dohľad implementačné alebo riadiace orgány. V prípade potreby sa prijímajú nápravné opatrenia.

Rada (bod 6 záverov Rady ECOFIN) požadovala objasnenie v súvislosti s niekoľkými otázkami, z ktorých väčšina bola riešená v hodnotení nedostatkov. Zodpovedné útvary posilnia súčasné usmernenia, aby umožnili príjemcom a sprostredkovateľom osvojiť si cielený prístup zameraný na znižovanie výskytu omylov v prípade podkladových transakcií prostredníctvom systematickejšej kontrolnej činnosti a intenzívnejších informačných aktivít zameraných na príjemcov. Zvláštna pozornosť sa takisto bude venovať úlohe a povinnostiam platobných orgánov pri poskytovaní záruk v súvislosti so štrukturálnymi fondmi.

Od členských štátov sa požaduje, aby podporovali rozvoj a implementáciu usmernení pre štrukturálne fondy v tých oblastiach, v ktorých sú najviac potrebné, ako aj ich distribúciu a šírenie.

Opatrenie 15: Podpora iniciatívy uzatvárania „dohôd o dôvere“ v oblasti štrukturálnych fondov

V orientačnom pláne sa „dohody o dôvere“ vymedzujú ako iniciatíva, ktorá môže prispieť k zefektívneniu kontrol počas programového obdobia.

V hodnotení nedostatkov sa uvádza, že prostredníctvom iniciatívy uzatvárania „dohôd o dôvere“ sa zabezpečuje vierohodnosť auditu na ročnom základe, ktorá je porovnateľná s vierohodnosťou navrhovanou na nové obdobie, a preto je zvlášť zaujímavým mechanizmom na zlepšenie vierohodnosti na súčasné programové obdobie a zároveň proaktívnym opatrením na prípravu na nasledujúce programové obdobie.

Závery Rady ECOFIN (bod 11) teraz predstavujú ďalší podnet k takému opatreniu a nedávno päť členských štátov (Dánsko, Holandsko, Rakúsko, Portugalsko a Veľká Británia) prijalo politický záväzok podpísať také dohody.

Členské štáty by v oblasti štrukturálnych fondov mali implementovať „dohody o dôvere“, aby poskytli vierohodnosť na súčasné obdobie a zároveň položili základy pre nasledujúce programové obdobie. V opačnom prípade by mali zvažovať spôsob, ktorým by poskytli porovnateľnú vierohodnosť na súčasné obdobie a pripravili svoje kontrolné systémy na nasledujúce programové obdobie.

Opatrenie 16: Zavedenie spoločných usmernení pre jednotlivé skupiny politik

V orientačnom pláne sa vyžaduje „zdokonalenie opatrení týkajúcich sa spolupráce v súlade s modelom „jednotného auditu“ a doplnenie existujúceho súboru usmernení o spoločných princípoch a normách týkajúcich sa metód auditu, kľúčových kontrol a stratégií pre kontroly na mieste“.

Ako sa uvádza v hodnotení nedostatkov, v mnohých politických oblastiach sa dosiahol značný pokrok prostredníctvom dvojstranných diskusií o miere omylov, vrátení vyplatených finančných prostriedkov, prístupov auditu (riziko a reprezentatívne vzorky) a kontrol na mieste. Tieto iniciatívy sa ďalej posilnia v priebehu roku 2006.

Platobný orgán disponuje prostriedkami a zdrojmi, na základe ktorých môže získať potrebné záruky na osvedčenie čiastok požadovaných od Komisie.

Aby sa pre každú skupinu politik mohol prijať konzistentný prístup v súlade s vnútorným rámcom kontroly, Komisia sformalizuje usmernenia pre jednotlivé skupiny politik v rokoch 2006 a 2007.

Keďže ide predovšetkým o vnútorné opatrenie Komisie, Rada, Parlament a Dvor audítorov by mali mať prospech z pokroku dosiahnutého v tejto oblasti vo forme jasnejšieho a koherentnejšieho výkazníctva v rámci výročných správ o činnosti útvarov.

3. ZÁVERY

Komisia a členské štáty by mali spoločne zabezpečiť, aby Dvor audítorov bol schopný nájsť audítorské dôkazy o pokroku smerom k adekvátnemu riadeniu rizika omylov (vzhľadom na akceptovanú mieru prípustnosti).

Všetky útvary budú riešiť nedostatky vymedzené v ich hodnotení nedostatkov. Vzhľadom na to, že v súvislosti s administratívnymi výdavkami, predvstupovou pomocou, Európskym rozvojovým fondom a s tou časťou výdavkov na poľnohospodárstvo, na ktorú sa vzťahuje IACS, boli predložené pozitívne stanoviská, budú sa prvé horizontálne záležitosti, ktoré sa majú riešiť, týkať vnútorných politik a štrukturálnych fondov.

Komisia však 80 % rozpočtu plní spoločne s členskými štátmi a preto od členských štátov očakáva, aby mali zodpovedajúci rámec kontroly a správne ho uplatňovali. Členské štáty by mali zabezpečiť, aby svojim hospodárením s finančnými prostriedkami v mene Komisie znížili riziko neoprávnených výdavkov na prípustnú úroveň, a mohli túto skutočnosť preukázať pred vnútroštátnym audítorom, ako aj audítorom Spoločenstva.

Komisia preto zdôrazňuje význam pomoci zo strany členských štátov, Rady a Európskeho parlamentu, ako sa uvádza v tomto oznámení a vymedzuje v prílohe 1, v snahe zabezpečiť úspešný výsledok, ktorý by bol v záujme Európskej únie a jej občanov.

PRÍLOHA 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

PRÍLOHA 2
Návrh zásady účinnej a efektívnej vnútornej kontroly

- (1) Plnenie rozpočtu by sa malo zabezpečiť prostredníctvom účinnej a efektívnej vnútornej kontroly v súlade s každým jednotlivým režimom hospodárenia.
- (2) Na účely plnenia rozpočtu sa pod vnútornou kontrolou rozumie postup uplatňovaný na všetkých úrovniach kontrolného reťazca na poskytnutie primeraných záruk o dosiahnutí týchto cieľov:
 - (a) účinnosť a efektívnosť operácií,
 - (b) spoľahlivosť finančného výkazníctva,
 - (c) ochrana aktív a informácií, predchádzanie podvodom a nezrovnalostiam a ich odhaľovanie,
 - (d) adekvátne riadenie rizík súvisiacich so zákonnosťou a správnosťou podkladových transakcií,
- (3) Účinná vnútorná kontrola je založená na osvedčených medzinárodných postupoch a zahŕňa predovšetkým tieto kľúčové zložky: oddelenie úloh, dostatočné znalosti a zručnosti potrebné na vykonávanie zverených úloh, stratégia vhodného riadenia rizika a stratégia kontroly, presadzovanie etického správania, vyhýbanie sa konfliktu záujmov, sprostredkovávanie príslušných informácií a usmernení, dostatočné kontrolné záznamy, integrita údajov v systémoch údajov, monitorovanie výkonnosti, postupy uplatňované v súvislosti so zistenými nedostatkami a odchýlkami vnútornej kontroly. Tieto zložky sa pravidelne prehodnocujú.
- (4) Účinná vnútorná kontrola spočíva v prípade všetkých činností na týchto princípoch: adekvátnosť kontrol na úrovni príjemcov, odsúhlasené stratégie rizík zamerané na posúdenie nákladov na kontroly vo vzťahu k miere riadených rizík, výsledky kontroly sprístupnené všetkým vhodným zúčastneným subjektom v rámci kontrolného reťazca, zrozumiteľné a jednoznačné právne predpisy a usmernenia, nútený výkon odrádzajúcich sankcií v čo najskoršom štádiu v rámci kontrolného reťazca, ako aj každoročné zabezpečenie vierohodnosti hospodárenia na primeranej úrovni v záujme poskytnutia primeranej záruky o zákonnosti a správnosti podkladových transakcií.