

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 16.12.2008
KOM(2008) 866 v konečnom znení

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

Smerom k jednotnému chápaniu koncepcie prípustného rizika chyby

{SEK(2008) 3054}

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE A DVORU AUDÍTOROV

Smerom k jednotnému chápaniu koncepcie prípustného rizika chyby

1. SÚVISLOSTI

Pri predložení výročnej správy za rozpočtový rok 2007 Európsky dvor audítorov uviedol, že zistil „významnú úroveň“ chýb v rozpočtových oblastiach, ktoré predstavujú 54 % rozpočtu EÚ. Konkrétnejšie Dvor audítorov zistil chybovosť nad 2 % prahom významnosti v týchto oblastiach: rozvoj vidieka, životné prostredie, súdržnosť, výskum, energetika, doprava, vonkajšia pomoc, rozvojová pomoc, rozšírenie, vzdelávanie a občianstvo.

Výsledkom je, že rozpočtový orgán a široká verejnosť môžu mať dojem, že EÚ nie je schopná primerane spravovať väčšinu svojich prioritných politík. Dvor audítorov označil v súvislosti s revíziou rozpočtu a svetovou finančnou a hospodárskou krízou „žltou“ a „červenou“ niektoré pravdepodobné budúce výdavkové priority rozpočtu EÚ. Komisia vynaložila veľké úsilie s cieľom riešiť túto situáciu a za posledné štyri roky došlo k značnému a preukázateľnému pokroku.

Zrejme by pomohol väčší počet kvalitnejších kontrol na všetkých úrovniach. Zjednodušenie právnych predpisov sa takisto bude zaoberať vysokým podielom chýb, ktoré možno pripísať nadhodnoteniu nákladov konečnými príjemcami, nepochopeniu alebo nesprávnemu uplatňovaniu často zložitých pravidiel a predpisov, ktorými sa riadia finančné prostriedky EÚ.

Ale ako Dvor audítorov taktiež zdôrazňuje, spôsob, akým sú finančné prostriedky EÚ rozdeľované medzi milióny príjemcov v rámci Únie, založený na vyhláseniach príjemcov finančných prostriedkov, predstavuje riziko sám osebe. A za hranicami EÚ je Európa aktívna v rámci rozvojovej spolupráce, humanitárneho úsilia a ostatných globálnych výziev, často v ťažkom a riskantnom prostredí, ale napriek tomu široko podporovaná európskou verejnosťou.

Na tieto politické požiadavky sa musí reagovať a musia sa zabezpečiť nákladovo efektívne kontroly. Hoci platí nulová tolerancia voči podvodom, prijímatelia politických rozhodnutí chápu, že niektoré systémy sú už vo svojej podstate rizikom. Prijímatelia politických rozhodnutí sú zvyknutí posudzovať a predpokladať takéto riziká a akceptujú, že niektoré chyby vzniknú a budú odstránené až po ich odhalení.

V súčasnosti Dvor audítorov používa pre účtovné výkazy 2 % prah významnosti, rovnako ako mnoho najvyšších kontrolných úradov. Túto jednotnú referenčnú sadzbu, ktorá nezohľadňuje rôzne rizikové profily politík, Dvor audítorov takisto uplatňuje pri posudzovaní zákonnosti a správnosti príslušných transakcií. Je celkom možné, že rozpočtový orgán by stanovil odlišný prah významnosti, ak by spoločne zohľadnil politické požiadavky, prínosy politiky (aj nefinančné), inherentné riziko, možnosť ďalšieho zjednodušenia a dodatočné náklady spojené so znížením chybovosti prostredníctvom väčšieho počtu kontrol.

Koncepcia „prípustného rizika chyby“ predstavuje praktickú realizáciu tohto politického prístupu k auditu a je to diskusia, ktorá z pohľadu rozpočtu EÚ mala byť dávno ukončená.

V skutočnosti bola koncepcia prípustného rizika chyby po prvýkrát na úrovni EÚ zavedená Európskym dvorom audítorov v jeho stanovisku o jednotnom audite č. 2/2004¹. Dvor audítorov uviedol, že „každý systém kontroly je kompromisom medzi cenou za zavedenie kontrol podľa daného stupňa intenzity na jednej strane a výhodami, ktoré tieto postupy prinášajú na strane druhej. V kontexte Spoločenstva tieto výhody zahŕňajú zníženie rizika plytvania finančnými prostriedkami a udržanie rizika chyby na prípustnej úrovni“.

Dvor audítorov ďalej uvádza, že v súlade s medzinárodnými audítorskými štandardmi môžu byť príslušné transakcie len málokedy úplne bezchybné a určitý stupeň tolerancie ich presnosti je preto prijateľný². Túto toleranciu vyjadruje 2 % prah významnosti, ktorý uplatňuje Dvor audítorov pri posudzovaní zákonnosti a správnosti príslušných transakcií v prípade všetkých oblastí politiky³. Z toho vyplýva, že odvodená chybovosť vyššia ako 2 % založená na vzorke Dvora audítorov vedie ku stanovisku s výhradami alebo bez výhrad.

Vo svojom stanovisku Dvor audítorov ďalej dospel k záveru, že „je pravdepodobné, že úroveň prípustnej chyby alebo nezrovnalosti môže byť v rámci jednotlivých rozpočtových oblastí rôzna v závislosti od nákladov na kontroly, ako aj od inherentného rizika“. S cieľom vyrovnať náklady a prínosy kontrol Dvor audítorov uviedol, že 2 % úroveň nie je nevyhnutne správnu referenčnou hodnotou pre posudzovanie riadenia rizika Komisie v niektorých rozpočtových oblastiach. Vyzval preto Komisiu, aby navrhla miery prípustného rizika chyby a aby sa o nich rozhodlo na politickej úrovni. Komisia zahrnula návrhy Dvora audítorov týkajúce sa prípustného rizika do akčného plánu z roku 2006 na vytvorenie integrovaného rámca vnútornej kontroly (opatrenie 4) a začala zber údajov týkajúcich sa nákladov na kontroly (opatrenie 10)⁴.

Na základe stanoviska Dvora audítorov dospela Rada v novembri 2005 k záveru, že „by mala dosiahnuť zhodu s Európskym parlamentom, čo sa týka rizik, ktoré možno v príslušných transakciách tolerovať, s ohľadom na náklady a prínosy kontrol v jednotlivých oblastiach politik a objem príslušných výdavkov“⁵. V súlade so slovinským predsedníctvom v júni 2008 Rada uviedla, že „predsedníctvo verí, v súlade so závermi Rady z roku 2005 [...], že by sa mala dosiahnuť spoločná zhoda medzi Európskym parlamentom a Radou, pokiaľ ide o reziduálne riziko, ktoré sa má v príslušných transakciách tolerovať s ohľadom na náklady a prínosy kontrol v jednotlivých oblastiach politik a objem príslušných výdavkov“⁶.

Európsky parlament tiež dôsledne podporoval realizáciu prístupu prípustného rizika (najmä v rozhodnutiach o absolutóriu z roku 2003 a 2006) a v apríli 2008 bolo prípustné riziko predmetom pracovného dokumentu⁷ predsedu parlamentného Výboru pre kontrolu rozpočtu.

¹ Stanovisko Dvora audítorov Európskych spoločenstiev č. 2/2004 k modelu jednotného auditu (a návrh na vytvorenie rámca vnútornej kontroly Spoločenstva) (Ú. v. ES C 107, 30.4.2004, s. 1).

² Metodika DAS Európskeho dvora audítorov je dostupná na <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ Prah významnosti vo výške 2 % je odvodený z audítorských štandardov finančných auditov v súkromnom sektore a pôvodne bol stanovený ako referenčná hodnota samotným Dvorom audítorov, pretože neexistuje porovnateľný medzinárodný štandard pre audit príslušných transakcií alebo akýkoľvek protichodný náznak na politickej úrovni. Niektoré najvyššie kontrolné orgány v členských štátoch tiež uplatňujú 2 % prah významnosti.

⁴ Akčný plán Komisie na vytvorenie integrovaného rámca vnútornej kontroly, KOM (2006) 9, 17.1.2006. Tlačová správa z 2688. zasadnutia Rady pre hospodárske a finančné záležitosti, 8.11.2005, bod 17.

⁵ Rada Európskej únie, oznámenie predsedníctva delegáciám – Zlepšené riadne finančné hospodárenie s prostriedkami EÚ 10284/08 FIN 217, 3.6.2008.

⁶ Pracovný dokument č. 2 o revízii rozpočtu, „Prípustné riziko chyby“, MEP Herbert Bösch, 8.4.2008.

V dokumente sa navrhuje, aby sa „podporovalo uznanie pravdepodobných rizík v rámci opatrení EÚ“, a aby sa „poskytovali presné a spoľahlivé informácie, pokiaľ ide o súčasnú situáciu“.

Dvor audítorov vo výročnej správe za rok 2007⁸ odporučil, aby zákonodarné orgány a Komisia postúpili ďalej smerom ku koncepcii prípustného rizika. Vo svetle týchto stanovísk je Komisia toho názoru, že medzi inštitúciami existuje spoločný základ pre potrebu postupovať smerom k prístupu prípustného rizika, ktorý poskytuje transparentnosť, pokiaľ ide o riziká vyskytujúce sa v rámci rôznych politík EÚ a náklady na ich usmerňovanie na danú úroveň. Akékoľvek rozhodnutie o úrovni prípustného rizika musí byť založené na spoločnom posúdení politických požiadaviek, prínosov politiky (aj nefinančných), inherentného rizika, možnosti ďalšieho zjednodušenia a dodatočných nákladov spojených so znížením chybovosti prostredníctvom väčšieho počtu kontrol.

V tomto oznámení sa definuje prípustné riziko a opisuje prístup na objasnenie jeho koncepcie (oddiel 2); uvádzajú sa názorné príklady v kľúčových oblastiach výdavkov („červené“ v roku 2006 a 2007 podľa Dvora audítorov), pričom sú použité výsledky zberu údajov o prvom odhade nákladov na kontroly (oddiel 3) a navrhujú sa postupy na formálne stanovenie úrovni prípustného rizika (oddiel 4).

2. VYMEDZENIE POJMOV A PRÍSTUP POUŽITÝ V TOMTO OZNÁMENÍ

2.1. Vymedzenie pojmov

Prípustné riziko predstavuje prijateľnú alebo prípustnú úroveň neodhalených chýb po zmiernení inherentného rizika prostredníctvom nákladovo efektívnych kontrol:

Prípustné riziko = inherentné riziko - riziko zmiernené nákladovo efektívnymi kontrolami

V tejto rovnici je **inherentné riziko** rizikom súvisiacim so samotnou činnosťou. Ukazovatele inherentného rizika v prípade činností Komisie zahŕňajú zložitost' právnych predpisov; riadiaci rámec, ako sú agentúry, vnútroštátne administratívy (napr. v rámci zdieľaného hospodárenia) a vnútroštátne implementačné orgány; stabilitu politického prostredia; počet a typy príjemcov a charakter opatrení. Napríklad zložité pravidlá a kritériá oprávnenosti sú niekedy nevyhnutné, aby sa dosiahli cieľové výsledky politiky, ktorých prínosy sú považované za hodnotné, napriek tomu, že sami spôsobujú náchylnosť príslušných transakcií na chyby. Inými slovami, dobre vytvorené pravidlá a nariadenia, ktoré sa dajú jasne interpretovať a jednoducho uplatňovať, znižujú riziko chýb.

Systémy vnútornej kontroly sú nastavené tak, aby znížili alebo zmiernili inherentné riziko chyby na prijateľnú úroveň. Ustanovenia týkajúce sa kontroly v právnych predpisoch ovplyvňujú pravdepodobnosť prevencie alebo odhalenia chýb, napr. minimálne úrovne kontrol v prípade poľnohospodárskych alebo štrukturálnych fondov. Tieto rozhodnutia zákonodarca o kontrolných stratégiách a ich realizácia zo strany Komisie a členských štátov a stupeň dodržiavania regulačných požiadaviek týkajúcich sa kontrol členskými štátmi v rámci zdieľaného hospodárenia majú priamy vplyv na úroveň rizika.

⁸ Výročná správa Dvora audítorov o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2007 (Ú. v. EÚ C 286, 10.11.2008, s. 1).

Dvor audítorov vymedzuje dva typy finančných chýb – tie, ktoré priamo ovplyvňujú platbu, a tie, ktoré na platbu nemajú priamy vplyv, ale implikujú finančné riziko a/alebo by mohli viesť k finančným korekciám. Je potrebné poznamenať, že žiadne z týchto chýb neznamenajú podvod.

Pravdepodobnú chybovosť je možné obmedziť väčším počtom a/alebo lepšími kontrolami, ale takáto investícia musí byť vyvážená následnými prínosmi, ktoré sa dajú kvantifikovať finančnou chybou, ktorú je pravdepodobné odhaliť alebo opraviť. Na základe uvedenej rovnice možno považovať riziko zostávajúce po uplatnení kontrol za prijateľné alebo prípustné za predpokladu, že možno preukázať všetky opatrenia, ktoré boli prijaté s cieľom obmedziť inherentné riziko v rámci hraníc riadneho finančného hospodárenia. Prijatie prístupu „prípustného rizika“ by znamenalo určenie úrovne, v rámci ktorej je odôvodnene očakávať, aby Komisia a jej implementační partneri vrátane členských štátov znížili počet chýb a zároveň využili nákladovo efektívne zdroje na kontroly. Ide o jedno z rozhodnutí, ktoré je potrebné prijať na politickej úrovni.

Toto oznámenie znázorňuje prístup „prípustného rizika“ za použitia dostupných údajov o typoch chýb, chybovosti, súčasných nákladoch na kontroly a počte kontrolovaných prvkov. Údaje o chybách pochádzajú z vyhlásenia o vierohodnosti (DAS) 2006 Dvora audítorov a z výsledkov kontrol v členských štátoch. Údaje o nákladoch na kontroly a počte kontrolovaných prvkov sú sčasti založené na prieskumoch a sčasti na odhadoch.

2.2. Objasnenie prípustného rizika chyby

2.2.1. Použitý prístup

Komisia uznáva, že existuje priestor na ďalšie zlepšenie súčasnej úrovne súladu a kvality kontrol, napríklad tým, že Komisia alebo členské štáty poskytnú ďalšie usmernenia a odbornú prípravu riadiacim orgánom na všetkých úrovniach (vnútroštátnej, regionálnej, odvetvovej atď.) a príjemcom so zameraním na tie oblasti, kde k chybám dochádza najčastejšie. Možný stupeň zlepšenia bude závisieť od toho, ako bude Komisia a jej implementační partneri, napr. členské štáty, uplatňovať takéto opatrenia⁹ a od zdrojov vynaložených na kontroly.

Po zlepšení existujúcich kontrol bez výraznejších nákladov by bolo možné dosiahnuť ďalšie zníženie chybovosti iba zvýšením intenzity kontrol na prvom stupni riadenia vrátane administratívnych kontrol a kontrol na mieste. Dodatočné kontroly na mieste sú zvyčajne nákladnejšie vzhľadom na vysoké počty príjemcov programov Spoločenstva, ktorí by mali podliehať kontrole.

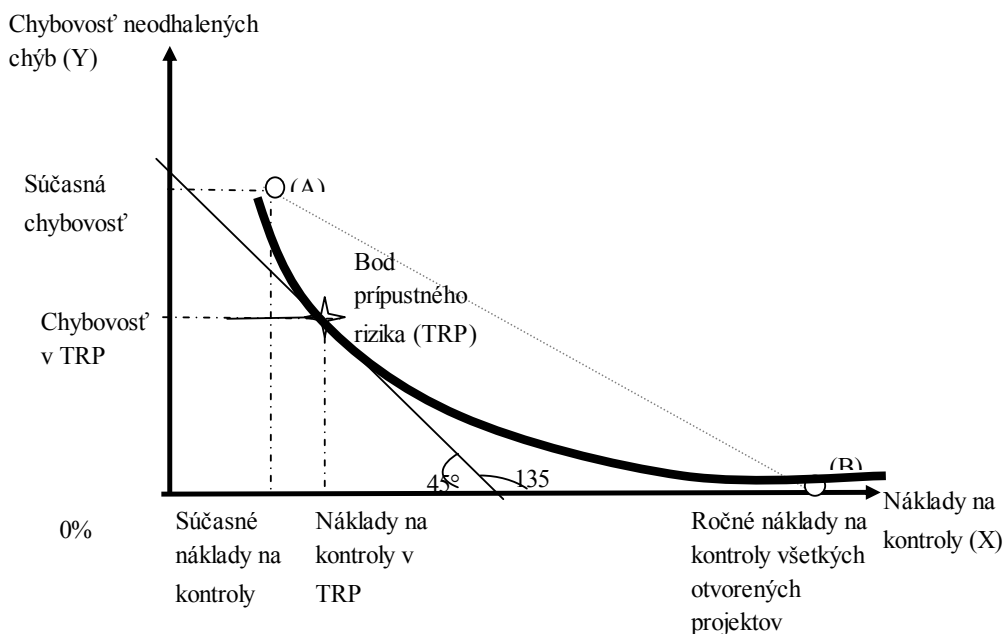
Na ilustráciu vzájomného vzťahu medzi nákladmi na kontroly a ich prínosmi je možné použiť jednoduchý model. Cieľom tohto modelu je určiť teoretickú úroveň prípustného rizika („bod prípustného rizika“), v ktorom sa hraničné náklady na ďalšie kontroly rovnajú hraničným prínosom týchto kontrol.

Model je založený na týchto dvoch súradniciach:

⁹ Príklad: kontrola na prvom stupni riadenia operácie v rámci programu štrukturálnych fondov, uskutočnená na mieste zo strany riadiaceho orgánu v členskom štáte by mohla byť lepšia, ak by boli dostupné lepšie kontrolné nástroje (napr. príslušné usmernenia a vhodné kontrolné zoznamy) a boli by účinne využité počas kontroly.

- bod A): súčasná chybovosť pri odhadovaných súčasných nákladoch na kontroly¹⁰,
- bod B): teoretický bod, v ktorom súradnicami sú súčasné odhadované náklady na kontroly plus odhadované náklady na kontroly všetkých projektov na mieste za rok za predpokladu, že by to viedlo k nulovej chybovosti.

Na základe týchto dvoch súradníc vznikla medzi bodmi A a B trendová priamka.



Tento prístup je zjednodušený, keďže predpokladá, že každý kontrolovaný prvok má rovnaké rizikové vlastnosti, čo je v prípade programov Spoločenstva nepravdepodobné. Lepšie znázornenie skutočnej situácie je možné dosiahnuť odvodením krivky z priamky, aby jasnejšie predstavovala množinu kontrolovaných prvkov s rôznymi vlastnosťami.

Pod uhlom 135° sa narysuje dotyčnica ku krivke, aby sa určil bod, v ktorom sa hraničné náklady kontrol rovnajú hraničným prínosom. Tento bod sa nazýva bod príпустného rizika. Je pravdepodobné, že každá kontrola pred týmto bodom na krivke by odhalila a opravila chyby s vyššou hodnotou ako sú náklady na dodatočné kontroly. Vyšší počet kontrol za týmto bodom by predstavoval vyššie náklady ako chyba, ktorá bude pravdepodobne odhalená a opravená. Z toho vyplýva, že nákladovo efektívna kontrolná stratégia by viedla k stanoveniu príпустnej chybovosti v tomto bode.

Ďalšie podrobné údaje týkajúce sa tohto prístupu sa nachádzajú v priloženom pracovnom dokumente.

¹⁰ V prípade EFRR (pozri oddiel 3.1) chybovosť v bode A je nižšou hranicou chyby vo vzorke DAS 2006 Dvora audítorov zníženou a odhadovaný vplyv zlepšenej kvality predbežných kontrol. V prípade agroenvironmentálnych opatrení (pozri oddiel 3.2) bod A predstavuje priemernú chybovosť, ktorú oznámili platobné agentúry členských štátov.

2.2.2. Prijaté predpoklady

V rámci tohto prístupu sa prijali určité predpoklady, pretože analýza v tejto fáze bola obmedzená na dostupné a ľahko kvantifikovateľné údaje. Tieto predpoklady a zjednodušenia by mohli potenciálne spôsobiť nadhodnotenie bodu prípustného rizika:

- kontroly majú odrádzajúci účinok¹¹, ktorý je ťažké merať: v tomto modeli sú náklady a prínosy kontrol stanovené výlučne v kvantifikovateľnom finančnom vyjadrení,
- všetky (100 %) projekty je potrebné kontrolovať každý rok na mieste s cieľom zabezpečiť 0 % chýb: model vylučuje vplyv ďalšej odbornej prípravy a usmernení a extrapoláciu chýb, ktorou sa opravy systémových chýb uplatňujú na projekty, ktoré nie sú predmetom auditu,
- os nákladov na kontroly predpokladá, že každá kontrola stojí rovnakú sumu a že neexistujú úspory z rozsahu vyplývajúce zo súbežných kontrol viacerých projektov toho istého príjemcu alebo z jednej kontroly výdavkov za viaceré roky,
- kontrolované projekty sú homogénne, pokiaľ ide o veľkosť a riziko chyby, zatiaľ čo v skutočnosti by boli kontroly zamerané na oblasti s vyšším rizikom, a tým by sa znížilo riziko neodhalených chýb pri nižších nákladoch,
- existujúce viacročné opravné mechanizmy (napr. v prípade politiky súdržnosti) ovplyvňujú chybovosť, keďže mnoho projektov, ktoré sú v ročnej vzorke auditu Dvora audítorov, by nebolo predmetom všetkých kontrol požadovaných právnymi predpismi počas životnosti programov¹². Bod (ročného) prípustného rizika v tomto názornom príklade sa teda úplne odlišuje od úrovne chýb pri uzatváraní jednotlivých (viacročných) programov a od vyhlásení o vierohodnosti vo výročných správach o činnosti útvarov Komisie, ktoré sú založené na zohľadnení kapacity systému odhaliť a opraviť chyby počas niekoľkých rokov.

Tieto ďalšie predpoklady v tomto modeli by mohli potenciálne spôsobiť podhodnotenie bodu prípustného rizika:

- zlepšenie existujúcich predbežných kontrol na prispôsobenie chybovosti oznámenej Dvorom audítorov v roku 2006, napr. prostredníctvom lepších usmernení a odbornej prípravy zo strany Komisie pre členské štáty a zo strany členských štátov pre ich orgány a príjemcov, predstavuje nulové (alebo málo významné) náklady,
- riziko auditu sa nezohľadňuje: predpokladá sa, že uskutočnené kontroly odhalia a opraví všetky chyby vo všetkých projektoch.

Okrem toho boli uvedené príklady založené na jednom roku a predpokladá sa, že tento rok je reprezentatívny. Kombinovaný účinok týchto predpokladov (smerom nahor aj nadol) ich môže navzájom anulovať. Okrem toho sa zistilo, že zavedenie sofistikovanejších matematických prístupov (použitie kvadratických a logaritmickej funkcie a koncepcia

¹¹ Možno tu zahrnúť možnosť kontroly a preventívny účinok, ktorý je výsledkom neustálych systémových zlepšení. Napríklad účinnosť IACS v rámci SPP je možné čiastočne vysvetliť odrádzajúcim účinkom sankcií spojeným so zodpovedajúcou pravdepodobnosťou kontroly zo strany vnútroštátnych orgánov.

¹² Realizácia programu môže trvať 9 rokov a konečné uzavretie vyhlásení o každom programe – ktoré potvrdzujú zákonnosť a správnosť príslušných transakcií, alebo akékoľvek výhrady k nim – môžu byť predložené do 10 rokov po začatí programu.

alternatívnych nákladov) by viedlo k porovnateľným výsledkom, a preto sa táto metóda považuje za spoľahlivú (pozri prílohu).

Je zrejmé, že niektoré z uvedených predpokladov sú pomerne ďalekosiahle, ale spolu s prínosom rozsiahlej analýzy finančných transakcií a chybovosti¹³, rozsiahlym zberom a analýzou podrobných údajov na úrovni projektov, by bolo možné tento model rozvinúť a zohľadniť:

- charakter projektov s cieľom určiť úrovne inherentného rizika pre rôzne typy projektov,
- rôzne úrovne rizika rôznych činností a typov príjemcov s cieľom zabezpečiť, aby boli najvyššie riziká kontrolované ako prvé,
- veľkosť projektov tak, aby pri danej úrovni rizika boli najväčšie projekty prioritou pre kontroly, čím by sa efektívne využili zdroje, a
- trvanie projektov, aby boli kontroly naplánované s cieľom umožniť kontrolu maximálnej sumy finančných prostriedkov.

Keďže vytvorenie zdokonalenej verzie tohto modelu by znamenalo zber údajov v členských štátoch náročný na čas, táto možnosť sa v súčasnosti neberie do úvahy.

3. NÁZORNÉ PŘÍKLADY NÁKLADOV NA KONTROLY A RIZIKO CHYBY

Na základe uvedeného modelu sa tento oddiel zaoberá konkrétnymi časťami dvoch oblastí politiky, v prípade ktorých dospel Dvor audítorov vo svojich výročných správach za rok 2006 a 2007 k záveru, že miera rizika je vysoká¹⁴. Príslušné predpoklady sú jednoduché a poskytujú indikatívne výsledky. V obidvoch prípadoch bol základný model prispôbený osobitostiam dostupných údajov v každej oblasti. Výsledky preto medzi týmito dvoma oblasťami nie sú porovnateľné. V obidvoch prípadoch sú peňažné sumy a percentá zaokrúhlené na približnú hodnotu.

3.1. Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR)

V programovacom období 2000 – 2006 bolo v rámci EFRR spolufinancovaných približne 700 000 individuálnych projektov. Fond sa realizuje v rámci zdieľaného hospodárenia a zahŕňa implementačné úlohy vrátane kontroly príjemcov, ktoré sú delegované na členské štáty na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni. Odvetvové právne predpisy stanovujú pre riadiace orgány, platobné/certifikačné orgány a kontrolné orgány kontrolné štruktúry a ich minimálne stupne a zároveň určujú, že chybám a nezrovnalostiam musia predchádzať, odhaľovať a opravovať ich v prvom rade členské štáty¹⁵. Komisia dohliada na tieto systémy riadenia a kontroly a GR prijímajú závery o ich účinnosti vo svojich výročných správach o činnosti. Vo februári 2008 Komisia prijala akčný plán na posilnenie úlohy dohľadu Komisie v rámci spoločného riadenia štrukturálnych opatrení¹⁶.

¹³ Pomoc Dvora audítorov pri definícii chýb a metodike výberu vzorky by predstavovala pridanú hodnotu.

¹⁴ Štrukturálne opatrenia (EFRR) a poľnohospodárstvo (rozvoj vidieka a agroenvironmentálne opatrenia).

¹⁵ Článok 39 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1260/1999.

¹⁶ KOM(2008) 97 v konečnom znení.

Kontrolné stratégie a postupy Komisie sú založené na viacročnom prístupe¹⁷. Kontrolné a opravné mechanizmy v členských štátoch sú tiež viacročné a obsahujú overovania na prvom stupni (administratívne kontroly a kontroly na mieste) pred predložením vyhlásení o výdavkoch Komisii; následné kontroly na mieste po vyhláseniach o výdavkoch Komisii; systémové audity a uzavretie vyhlásení nezávislým orgánom vydávajúcim vyhlásenie o ukončení pomoci.

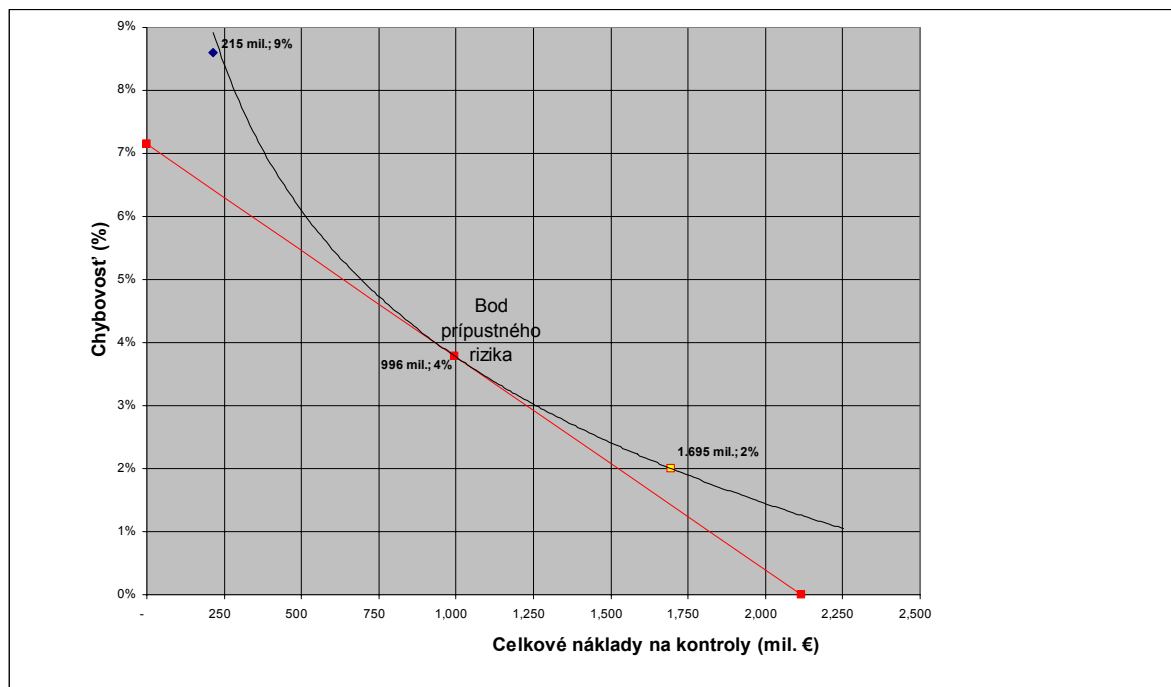
Z dôvodu zročnosti DAS zakotvanej v zmluve je nasledujúci výpočet možného prípustného rizika za rok založený na DAS 2006 Dvora audítorov a definíciách chýb a zistení Dvora audítorov.

V rokoch 2006 a 2007 štrukturálne opatrenia (vrátane EFRR)¹⁸ dostali od Dvora audítorov záporné hodnotenie, v ktorom sa uvádza chybovosť v rámci náhrad všetkých štrukturálnych fondov na základe vybranej vzorky vo výške 11 % resp. 12 %.

Na základe súčasnej minimálnej chybovosti zistenej Dvorom audítorov a jej znížením na 9 % s cieľom zohľadniť odhadované prínosy zlepšenia predbežných kontrol za obmedzené alebo nízke dodatočné náklady Komisia určila ročné náklady na kontroly a bod prípustného rizika, ako je stanovené v oddiele 2.2.1.

Na základe údajov od členských štátov Komisia predbežne odhadla, že celkové náklady na kontroly pre EFRR v roku 2006 predstavovali približne 215 mil. EUR, teda asi 0,7 % celkových verejných výdavkov na činnosti spolufinancované EFRR v danom roku.

Nasledujúci graf znázorňuje teoretický vzťah medzi chybovosťou a nákladmi na kontroly v rámci EFRR (pre podrobnejšie informácie pozri prílohu):



¹⁷ Viacročný prístup je vyjadrený vo vyhláseniach o vierohodnosti vedenia účtov vo výročných správach o činnosti jednotlivých útvarov Komisie.

¹⁸ Štrukturálne opatrenia v roku 2006 zahŕňali GR REGIO, EMPL, AGRI (usmernenia EPUZF) a MARE (FNURH).

Na základe odhadovaných údajov týkajúcich sa súm výdavkov/počtu kontrolovaných projektov v roku 2006 by ročné náklady na kontroly na mieste všetkých výdavkov/projektov dosiahli pri teoretickej nulovej chybovosti sumu 2,25 mld. EUR (8 % celkových verejných výdavkov na činnosti spolufinancované EFRR). Na základe uvedeného bola na znázornenie možného vzťahu medzi chybovosťou a nákladmi na kontroly odvodená krivka¹⁹.

Potom bol vypočítaný bod na krivke, v ktorom každé dodatočne vynaložené euro na kontroly prináša presne 1 EUR navyše pri zistenej chybe, s cieľom určiť bod prípustného rizika (v ktorom sa hraničné náklady na kontroly rovnajú hraničným prínosom). Tento bod by sa mohol nachádzať pri chybovosti 4 % a celkových nákladoch na kontroly vo výške 996 mil. EUR, čo sa rovná 3,5 % celkových verejných výdavkov. To by znamenalo, že zvýšenie výdavkov na kontroly v rámci EFRR by bolo nákladovo efektívne až do dosiahnutia bodu pri chybovosti vo výške 4 %. Politické rozhodnutie o tomto by muselo zohľadniť kapacitu zvýšenia výdavkov na kontroly a mohlo by viesť k dosiahnutiu cieľovej úrovne prípustného rizika medzi súčasnou minimálnou chybovosťou Dvora audítorov upravenou na 9 % (aby sa zohľadnili odhadované prínosy zlepšených predbežných kontrol za nízke náklady) a teoretickou cieľovou hodnotou 4 %.

Keďže informácie poskytnuté členskými štátmi neboli vždy úplné a konzistentné,²⁰ Komisia posúdila vplyv možného podhodnotenia nákladov na kontroly na výpočet. Ak by boli tieto náklady o 50 % vyššie než ich odhadli členské štáty, bod prípustného rizika by sa zvýšil o jeden percentuálny bod (na 5 %). Tieto výsledky spolu s výsledkami analýzy citlivosti, ktorá používa sofistikovanejšie štatistické techniky založené na rovnakých údajoch, preukazujú obmedzené odchýlky bodu prípustného rizika (pozri prílohu).

Je potrebné taktiež poznamenať, že použité údaje sa týkajú výdavkov štrukturálnych fondov, ktoré sa riadili právnymi predpismi z obdobia 2000 – 2006. Pravidlá týkajúce sa programovacieho obdobia 2007 – 2013 zahŕňajú posilnené a jasnejšie ustanovenia o kontrolách pre vnútroštátne orgány, ktorých cieľom je pomoc pri znižovaní chybovosti. Tento účinok by mal byť posilnený prostredníctvom preventívnych opatrení týkajúcich sa obdobia 2007 – 2013, ktoré sa uskutočnia v rámci akčného plánu.

Nedávno boli zákonodarnému orgánu predložené ďalšie zjednodušenia a je pravdepodobné, že budú mať vplyv na chybovosť, a tým aj na bod prípustného rizika. Väčšina výdavkov štrukturálnych fondov sa bude riadiť právnymi predpismi 2007 – 2013 až od roku 2010. Dovtedy sa bude na väčšinu výdavkov deklarovanych členskými štátmi Komisii vzťahovať právny rámec 2000 – 2006²¹. Keďže ďalšia podrobnejšia analýza prípustného rizika by si vyžadovala zohľadnenie vplyvu právnych predpisov 2007 – 2013 a akčného plánu, mala by sa zakladať na implementačných údajoch roku 2010, a preto by mohla byť dostupná až od roku 2011 (pozri oddiel 4.1).

¹⁹ Je potrebné poznamenať, že obe osi x a y boli pôvodne pripravené s rovnakou stupnicou (mil. EUR) s cieľom zjednodušiť analýzu a chybovosť v percentách je v grafe uvedená kvôli zjednodušeniu porovnávania.

²⁰ Niektoré členské štáty poskytli údaje iba o niektorých typoch kontrol. Zber údajov bol v rámci členských štátov decentralizovaný, čo viedlo k nekonzistentnej interpretácii metodiky určenej Komisiou na hodnotenie nákladov na kontroly.

²¹ Je pravdepodobné, že vplyv akčného plánu na výšku chybovosti v programoch 2000 – 2006 bude viditeľný až pri ich ukončení.

Najdôležitejšie zistenia:

- *úroveň prípustného rizika je vyššia ako 2 % a podľa jednoduchého teoretického prístupu náklady/prínosy by mohla predstavovať 4 %, to by znamenalo päťnásobné zvýšenie súčasných výdavkov na kontroly z 0,7 % na 3,5 % celkových verejných výdavkov. A zároveň vychádzajúc z názorných údajov, by dodatočné výdavky na kontroly vo výške 100 mil. EUR v porovnaní so súčasnou úrovňou znamenali odhadovaný čistý prínos vo výške 285 mil. EUR, pokiaľ ide o odhalené chyby,*
- *dosiahnutie 2 % chybovosti by si na základe názorných údajov vyžadovalo osemnásobné zvýšenie výdavkov na kontroly na takmer 6 % celkových verejných výdavkov v rámci fondu,*
- *z dôvodu značných dodatočných nákladov na kontroly, ktoré by museli členské štáty vynaložiť s cieľom dosiahnuť teoretický bod prípustného rizika, by sa mohol stanoviť strednodobý cieľ dosiahnuť oproti minimálnej chybovosti podľa Dvora audítorov cieľovú hodnotu okolo 5 %.*

3.2. Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV)

EPFRV zahŕňa 20 % celkových poľnohospodárskych výdavkov za obdobie 2007 – 2013. Jeho kontrolný rámec je veľmi podobný rámcu Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF). Dvor audítorov dospel k záveru, že rozvoj vidieka zahŕňa neprimerane vysokú chybovosť od 2 % do 5 % v prípade poľnohospodárstva, zatiaľ čo v prípade výdavkov EPZF sa chybovosť odhaduje na mierne pod 2 %²². Vyššia chybovosť v rámci rozvoja vidieka je zapríčinená najmä vysokým výskytom chýb v agroenvironmentálnych opatreniach. V osobitnej správe č. 3/2005 o overovaní agroenvironmentálnych výdavkov dospel Dvor audítorov k záveru, že tieto výdavky nielenže zahŕňajú riziko samy osebe, ale že nie je ani možné získať uistenie v tejto oblasti za rozumné náklady.

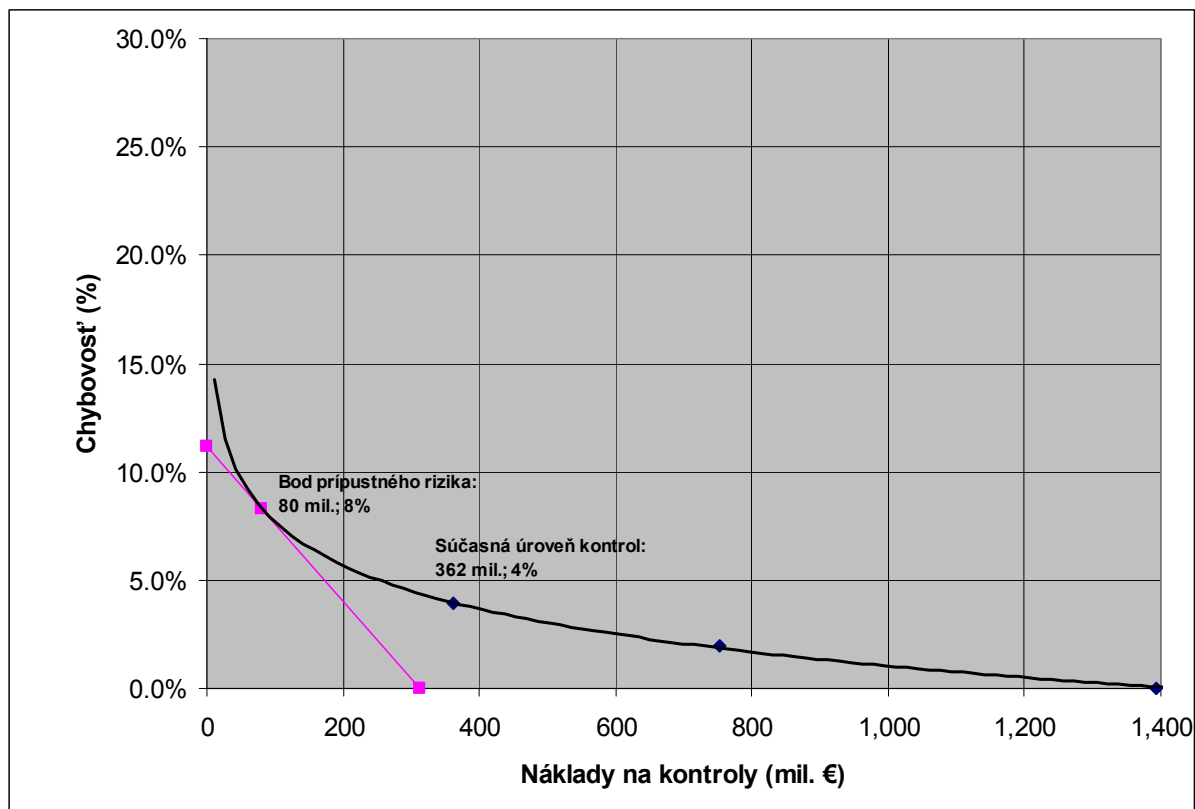
Nasledujúci názorný príklad sa preto zaoberá konkrétne týmito opatreniami. Komisia takisto odpovedá na uznesenie o udelení absolutória z 22. apríla 2008²³.

Na základe DAS Dvora audítorov nie je možné odhadnúť chybovosť v prípade agroenvironmentálnych opatrení, ale Komisia požiadala členské štáty, aby poskytli štatistické údaje o výsledkoch kontrol na mieste v rozpočtovom roku 2007 pre viacero opatrení rozvoja vidieka vrátane agroenvironmentálnych opatrení. Členské štáty tieto údaje poskytli, tie však neboli overené alebo potvrdené certifikačnými orgánmi a v niektorých prípadoch boli aj neúplné. Údaje však potvrdili, že chybovosť v prípade agroenvironmentálnych opatrení bola vyššia ako v prípade ostatných opatrení rozvoja vidieka a predstavovala približne 4 % za rok 2007.

²² Komisia odhaduje, že zistenia Dvora audítorov poukazujú na chybovosť vyššiu ako 5 % v prípade rozvoja vidieka. Vyššiu početnosť chýb v rámci EPFRV zdôrazňujú aj niektoré členské štáty.

²³ „[...]vyzýva Komisiu, aby dôkladne preskúmala a zhodnotila možné náklady a prínosy v oblasti agroenvironmentálnych opatrení, ako aj ich prepojenie s inými oblasťami výdavkov, a aby túto analýzu predložila Rade, Parlamentu a Dvoru audítorov ako minimálny základ pre diskusiu o potrebe reformy.“ Priložený pracovný dokument Komisie poskytuje prvý hrubý odhad nákladov na kontroly agroenvironmentálnych opatrení a prehľad o ich široko uznávaných prínosoch.

Komisia takisto požiadala členské štáty, aby poskytli informácie o ich nákladoch na kontroly agroenvironmentálnych opatrení. Na základe týchto údajov predstavovali náklady na kontroly agroenvironmentálnych opatrení v hrubom odhade 360 mil. EUR, čo sa rovná 13 % celkových verejných výdavkov na tieto opatrenia v roku 2005. Je vhodné poznamenať, že sú trojnásobne vyššie ako v prípade poľnohospodárskych opatrení všeobecne (okolo 4 % celkových verejných výdavkov). Kontroly agroenvironmentálnych opatrení prispievajú aj k dosiahnutiu cieľa politiky, ktorým je ochrana a zlepšovanie životného prostredia. Tieto environmentálne prínosy neboli v tomto príklade kvantifikované.



Ročné náklady na kontroly všetkých príjemcov sa odhadujú na 1,4 mld. EUR. Na základe týchto údajov bola na znázornenie možného vzťahu medzi chybovosťou a nákladmi na kontroly odvodená krivka²⁴.

²⁴ Je potrebné poznamenať, že obe osi x a y boli pôvodne pripravené s rovnakou stupnicou (mil. EUR) s cieľom zjednodušiť analýzu a chybovosť v percentách je v grafe uvedená kvôli zjednodušeniu porovnávania.

Najdôležitejšie zistenia:

- *zvýšenie nákladov na kontroly nad súčasnú úroveň (13 %) by nebolo nákladovo efektívne, pretože hraničné zvýšenie počtu kontrol na mieste o 1 % príjemcov by znamenalo úspory nepravidelných výdavkov len vo výške 10 % nákladov na tieto dodatočné kontroly,*
- *zníženie úrovne chýb zo súčasných 4 % na prah významnosti Dvora audítorov vo výške 2 %²⁵ by znamenalo zvýšenie nákladov na kontroly z približne 13 % na takmer 30 % celkových verejných výdavkov na opatrenia a nebolo by nákladovo efektívne,*
- *agroenvironmentálne opatrenia výrazne prispievajú k celkovej chybovosti v rámci rozvoja vidieka,*
- *keďže zvýšenie počtu kontrol by nebolo nákladovo efektívne, úroveň prípustného rizika v prípade opatrení rozvoja vidieka je jednoznačne vyššia ako 2 % a môže prevýšiť ako 5 %.*

4. ĎALŠÍ POSTUP

4.1. Predbežné závery

Je dôležité zdôrazniť, že dohoda o prípustnom riziku chyby by neznamerala súhlas na prijatie neadekvátnych systémov riadenia a kontroly v Komisii alebo v členských štátoch. V prípade všetkých oblastí politiky Komisia a jej implementační partneri budú musieť byť opatrní a dosiahnuť najlepšiu možnú kontrolu v rámci daných zdrojov. V prípade zistenia slabých stránok je potrebné sa nimi zaoberať a analyzovať príčiny, aby im bolo možné účinne predchádzať, odhaľovať a opravovať ich.

Komisia takisto uznáva, že v niektorých sektoroch môžu systémy kontroly programov Spoločenstva vrátane tých, ktoré realizujú členské štáty, predchádzať chybám, odhaľovať a opravovať ich účinnejšie v rámci súčasných nákladov. Komisia prijíma opatrenia na dosiahnutie tohto cieľa²⁶.

Investovanie do kontrol nad súčasnú úroveň by odhalilo a opravilo väčší počet chýb. Akékoľvek zvýšenie počtu kontrol by si vyžadovalo prístupenie dodatočných zdrojov Komisiou a/alebo členskými štátmi a rozhodnutia o úrovni zvýšenia by museli byť založené na očakávaných prínosoch vyjadrených zníženou chybovosťou.

Posúdenia Dvora audítorov ukazujú, že medzi oblasťami politiky existujú skutočné rozdiely v chybovosti. Uvedená analýza potvrdzuje názor, že 2 % úroveň významnosti v prípade ročných vyhlásení o vierohodnosti (DAS) nie je v prípade niektorých politik primeraným opatrením nákladovo efektívnej kontrolnej stratégie. Výsledkom je, že by bolo potrebné analyzovať prípustné riziko chyby a rozhodnúť o ňom jednotlivo pre každú oblasť politiky na úrovni Spoločenstva.

²⁵ Ide o výsledok výpočtu na základe hypotézy, že chybovosť sa znižuje priamo úmerne zvýšeniu počtu kontrol a vylučuje sa akýkoľvek ďalší odrádzajúci účinok väčšieho počtu kontrol.

²⁶ Napr. „Akčný plán Komisie na vytvorenie integrovaného rámca vnútornej kontroly“ – KOM(2006) 9 – a „Akčný plán na posilnenie úlohy dohľadu Komisie v rámci spoločného riadenia štrukturálnych opatrení“ – KOM(2008) 97.

Táto úroveň prípustného rizika stanovená politickými orgánmi by sa pohybovala medzi súčasnou chybovosťou, upravenou s cieľom zohľadniť možné zlepšenia existujúcich kontrol, a teoretickým bodom prípustného rizika. Jednoduchý model uvedený v tomto oznámení, založený na dostupných údajoch a odhadoch, poskytuje prvé údaje o týchto úrovniach:

- pokiaľ ide o politiku súdržnosti, rozpočtový orgán by mohol na účely ročného vyhlásenia o vierohodnosti zvážiť predbežnú ročnú úroveň prípustného rizika vo výške približne 5 % a
- pokiaľ ide o rozvoj vidieka, rozpočtový orgán by na základe dostupných údajov mohol zvážiť skutočnosť, že ďalšie kontroly s cieľom znížiť počet chýb by neboli nákladovo efektívne. Komisia v prvej analýze odhaduje, že úroveň prípustného rizika v tejto oblasti je približne 5 %.

Hoci sa toto oznámenie zameriava na dve oblasti, pri ktorých Dvor audítorov poskytol záporné hodnotenie v roku 2007, tento prístup by sa mohol uplatniť aj na ostatné oblasti politiky vrátane vnútorných politík, najmä na výskum, v prípade ktorého viedol posilnený audit k presným údajom o chybách a pri ktorom sú náklady na kontroly merateľné, ako aj na vonkajšie opatrenia, ktoré sa tešia silnej politickej a verejnej podpore a uskutočňujú sa často v rizikových a ťažkých podmienkach. V oboch oblastiach by sa zohľadnili prvky zjednodušenia, ak by mali vplyv na riziko chyby a náklady na kontroly. Analýza prípustného rizika je relevantná aj pre oblasti, ktorých sa týka kladné hodnotenie Dvora audítorov. Napríklad v prípade administratívnych výdavkov Komisia preskúma, či nízke inherentné riziko a existujúce účinné kontroly odôvodňujú prípustné riziko chyby pod súčasným 2 % prahom významnosti.

V prípade politiky súdržnosti by bolo možné model rozšíriť tak, aby zohľadnil rozdiely v riziku medzi jednotlivými kontrolovanými prvkami. To by si vyžadovalo širšiu a nákladnejšiu analýzu, ktorá by mohla byť dokončená najskôr v roku 2010, ale bola by stále založená na právnych predpisoch 2000 – 2006. Komisia je toho názoru, že táto možnosť nie je účelná ani nákladovo efektívna. Na druhej strane by sa revidované údaje za oblasť politiky súdržnosti, založené na súčasnej realizácii nového právneho rámca na obdobie 2007 – 2013 vrátane nových navrhovaných zjednodušení, mohli ukázať ako užitočné. Táto analýza by musela byť založená na údajoch z roku 2010, kedy nové programy už budú určitý čas prebiehať, a výsledky (ktoré by boli dostupné v roku 2011) by mohli byť použité na revíziu a spresnenie bodu prípustného rizika v tejto oblasti.

4.2. Možné kroky smerom k dohode o zavedení prístupu prípustného rizika

Zavedenie prístupu prípustného rizika by bolo podľa názoru Komisie dobrou investíciou a orgánu udeľujúcemu absolutorium by poskytlo pevný základ na hodnotenie kvality riadenia rizika zo strany Komisie. Je zrejmé, že Komisia ako subjekt, ktorý je predmetom auditu, si nemôže úroveň prípustného rizika stanoviť sama.

Možné hlavné kroky smerom k prístupu prípustného rizika:

- obnovenie medziinstitucionálnej diskusie s Radou, Parlamentom a Dvorom audítorov na základe tohto oznámenia a stanoviska rozpočtového orgánu o úrovni prípustného rizika v rámci politiky súdržnosti a rozvoja vidieka, ktorá bude založená na uvedenej analýze,

- ak by to závery diskusie umožnili, Komisia predloží do konca prvého polroku 2010 ďalšie analýzy prípustného rizika týkajúce sa výskumu, energetiky a dopravy, vonkajšej pomoci, rozvoja a rozšírenia.