KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 17.10.2005
KOM(2005) 506 v konečném znění

SHRNUJÍCÍ ZPRÁVA KOMISE

Reakce členských států na výroční zprávu Účetního dvora za rok 2003

OBSAH

1. Úvod 3
2. Shrnutí odpovědí členských států 3
2.1. Názory členských států na celkový rámec vnitřní kontroly Společenství 3
2.2. Názory členských států na konkrétní připomínky Účetního dvora 5
3. Prohlášení o věrohodnosti a chyby 6
4. Závěr 7

1. ÚVOD

Bezprostředně poté, co Účetní dvůr předal v listopadu 2004 svou *Výroční zprávu za účetní rok 2003,*[1] Komise informovala všechny členské státy, které připomínky ve zprávě se jich konkrétně týkají. Komise současně vyzvala členské státy, aby odpověděly na dvě obecné otázky týkající se stanoviska Účetního dvora č.*2/2004 k modelu „jednotného auditu" (a návrhu rámcového řešení vnitřní kontroly ve Společenství*[2] (dále jen „stanovisko k CICF").

Finanční nařízení od Komise vyžaduje, aby do 15. února předala shrnutí odpovědí členských států Účetnímu dvoru, Radě a Evropskému parlamentu[3]. V důsledku opožděného doručení některých odpovědí i času potřebného na jejich překlad a na vypracování samotné zprávy nebyl tento termín dodržen. Komise nicméně předložila hlavní závěry z reakcí členských států Radě dříve než schválila svá doporučení Evropskému parlamentu ve věci udělení absolutoria za rok 2003.[4].

19 členských států odpovědělo jak na dvě obecné otázky, tak na konkrétní připomínky, které se týkaly přímo jich. Další tři členské státy reagovaly jen na konkrétní připomínky.

Cílem této zprávy je shrnout odpovědi členských států. Ve druhé části jsou shrnuty odpovědi na dvě obecné otázky a na konkrétní připomínky Účetního dvora k jednotlivým členským státům. Ve třetí části se pojednává o otázce chyb v prohlášení o věrohodnosti. Ve čtvrté části jsou závěry.

2. SHRNUTÍ ODPOVĚDÍ ČLENSKÝCH STÁTŮ

2.1. Názory členských států na celkový rámec vnitřní kontroly Společenství

Účetní dvůr zveřejnil své stanovisko k CICF v dubnu 2004 a vyložil v něm některé obecné zásady celkového rámce vnitřní kontroly ve Společenství, *srovnej* přílohu 1. Účetní dvůr podrobněji vysvětlil své stanovisko v úvodu ke své *Výroční zprávě za rok 2003*[5]. Komise považuje toto stanovisko za velmi důležitý a cenný příspěvek k diskusi o tom, jak dále zkvalitňovat celkový rámec vnitřní kontroly ve Společenství.[6].

Komise se domnívá, že jelikož členské státy společně hospodaří s asi 80 % finančních prostředků EU, bylo by vhodné, aby po stanovisku Účetního dvora následovaly i příspěvky od členských států. Komise proto požádala členské státy, aby

---

1 srovnej Úř. věst. C 293 ze dne 30.11.2004.

2 srovnej Úř. věst. C 107 ze dne 30.04.2004.

3 srovnej čl. 143 odst.6) *Finanční nařízení vztahující se k souhrnnému rozpočtu Evropských společenství*, nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25 června 2002 (Úř. věst. L 248 ze dne 16.9.2002).

4 Dopis viceprezidenta Siima Kallase prezidentovi Rady (ECOFIN) Jean-Claudovi Junckerovi ze dne 15 února 2005.

5 srovnej bod 0.5 ve *Výroční zprávě Účetního dvora za účetní rok 2003*, Úř. věst. C 293 ze dne 30.11.2004.

6 Rámec vnitřní kontroly Společenství je vymezen všemi opatřeními, které Komise vezme v úvahu ve své činnosti při řízení rizika. Zahrnuje to např. vnitřní kontroly v rámci samotné Komise, inspekce prováděné samotnou Komisí, inspekce svěřené externím auditorům a systémům vnitřní kontroly a/nebo auditu v členských státech a/nebo vnitrostátním auditorským orgánům. Do rámce vnitřní kontroly Společenství tudíž nepatří externí audit prováděný Účetním dvorem.

odpověděly na dvě obecné otázky týkající se problémů, které byly nastoleny ve stanovisku Účetního dvora.

Otázka č. 1

Do svého stanoviska k modelu jednotného auditu č. 2/2004 zahrnul Účetní dvůr návrh celkového rámce vnitřní kontroly ve Společenství. V oblasti společného hospodaření Účetní dvůr navrhuje vypracovat provázanou sadu úkolů a odpovědností počínaje od bezprostředních správců finančních prostředků (primární kontrola), přes ústřední kontrolní útvary členských států až po Komisi (dohlížecí kontrola). Tento model předpokládá, že kontrolní orgány na každé úrovni se budou moci spolehnout na výsledky dalších kontrolních orgánů a budou moci s nimi pracovat (tj. budou k nim mít přístup). Jste v obecné rovině pro takový zřetězený model a podpořili byste rozvoj takového zřetězeného modelu i tam, kde ještě není zaveden? Co lze prakticky udělat ke zkvalitnění koordinace kontrolní činnosti (např.podporujete kontrakty založené na důvěře, které Komise navrhuje v oblasti strukturálních fondů?)

Odpovědělo 19 členských států. Ani jeden neodmítl myšlenku celkového rámce vnitřní kontroly Společenství, ale několik členských států vyjádřilo výhrady nebo připomínky.

- Je třeba jednoznačně vymezit **zodpovědnost** všech zúčastněných subjektů. Za plnění rozpočtu EU bude nadále odpovídat Komise v souladu s článkem 274 Smlouvy o ES.
- Několik členských států zdůrazňuje, že **nosný rámec vnitřní kontroly** už do jisté míry existuje.
- Na všech úrovních kontroly musí být **společné standardy finanční kontroly a vnitřního auditu**. Tyto standardy by měly vypracovat Komise a členské státy v úzké spolupráci. Měly by vycházet z již existujících mezinárodních standardů. Některé členské státy se zmínily o vlastních zdrojích jako o oblasti, kde mezi Komisí a členskými státy probíhá účinná spolupráce na harmonizaci auditorských a kontrolních postupů.
- Nutno dosáhnout přiměřené vyváženosti mezi **náklady a přínosy**. Případné změny v celkovém rámci vnitřní kontroly Společenství by měly vést ke zjednodušení celého systému a nikoli k vyšší administrativní zátěži. Jeden členský stát navrhuje, aby výdaje členských států na kontrolu byly kryty z rozpočtu EU. Další členský stát argumentuje, že podpora auditorské a kontrolní činnosti v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti by se měla nadále financovat podle opatření o technické pomoci. Jeden členský stát poznamenává, že od vnitrostátních orgánů lze jen obtížně získat přesné odhady nákladů na kontrolu kvůli složité škále kontrolních činností u toho kterého druhu výdajů.
- Několik členských států říká, že je nutno zohlednit **rozdíly ve vnitrostátních administrativních kulturách a zvycích.**
- Některé členské státy uvádějí, že je třeba sladit **zprávy a hlášení** a podělit se o ně s ostatními, zatímco další členské státy mají za to, že zprávy a hlášení vnitrostátních orgánů nemohou být považovány za majetek Unie. V několika málo případech předvídají členské státy právní komplikace, pokud by byly tyto zprávy přímo přístupné i pro jiné úrovně kontroly.

- Některé členské státy poukazují na to, že nesrovnalosti umožňuje **nepřesná legislativa a nedostatek pravidel**.
- Některé členské státy nakonec tvrdí, že změnu úlohy členské státy v celkovém rámci vnitřní kontroly je třeba vyvážit jiným **přístupem Účetního dvora a Komise k auditorským a kontrolním činnostem,** například omezením kontrolních aktivity v členských státech obecně a zaměřením se na systémové audity místo provádění kontrol na místě.

Otázka č. 2

Do roku 2001 vycházel Účetní dvůr ve svých prohlášeních věrohodnosti z chyb, které zjistil na omezeném vzorku plateb zúčtovaných do některého ročního rozpočtu EU, v němž nalezl příliš vysoký stupeň nesrovnalostí ve společně spravovaných finančních prostředcích. Jistá úroveň nesrovnalostí je však nevyhnutelná, jelikož kontrolní systémy nejsou koncipovány tak, aby odhalily každou závadnou platbu, nýbrž k tomu, aby mírnily riziko pro rozpočet EU:

- cestou odstrašujících sankcí, které se použijí, když se v administrativním a kontrolním systému zjistí nesrovnalosti v 5 % na místě zkontrolovaných nárokovaných plateb v zemědělství

- vyrovnáním, které se uskuteční v dalším účetním roce, kdy je nárok předložen v rámci nějakého grantu nebo když nesrovnalost odhalí audit provedený ex-post

Účetní dvůr nyní přechází k tomu, že své prohlášení věrohodnosti bude zakládat nikoli na jednotlivých chybách zjištěných při auditu, nýbrž na vlastním hodnocení systémů dohledu a kontroly zavedených za účelem zvládání rizika nesrovnalostí v nárokovaných platbách.

Jak mohou členské státy nejlépe prokázat, že mají zavedené systémy dohledu a kontroly, které udržují riziko nesrovnalostí ve financích EU v jistých přiměřených mezích?

Odpovědělo 19 členských států. Obsah odpovědí je různý, protože některé členské státy popsaly aktuální u nich zavedené kontrolní struktury, zatímco další se vyjádřily k úloze členských států obecně.

Jen málo členské státy přišlo s nápady, jak by měly členské státy operativně prokazovat, že riziko nesrovnalostí v čerpání finančních prostředků EU zůstává v přiměřených mezích. Jeden členský stát navrhuje, aby každý členský stát měl ústřední koordinační orgán, který by vykonával účinný a trvalý dohled. Další navrhuje přijetí principu „jeden auditorský orgán pro každý členský stát“. A třetí zase navrhuje, aby každý členský stát podával Komisi jednou ročně zprávu a prohlášení podle téhož modelu, jaký používá Komise interně.

Všichni generální ředitelé v Komisi musí předkládat roční zprávu o činnosti a každý rok podepsat prohlášení ohledně toho, zda byly prostředky, které generální ředitelství čerpalo pro určené účely, v souladu se zásadami hospodárnosti a že zavedené kontrolní postupy dávají nezbytnou záruku ohledně zákonnosti a nezávadnosti příslušných transakcí.

2.2. Názory členských států na konkrétní připomínky Účetního dvora

Na konkrétní připomínky Účetního dvora reagovalo 22 členských států. Téměř všechny reagovaly na většinu konkrétních připomínek, u nichž se odpověď dá

očekávat. Více než čtvrtina členských států uvádí, že buď nesouhlasí s připomínkami Účetního dvora nebo danou záležitost považují stále za otevřenou pro další diskusi.

Rozpory v názorech Účetního dvora a členských států mají různý charakter, často se však opakují následující otázky: a) způsobilost výdajů, b) skladba kontrol (tj. metoda sestavování kontrolovaných vzorků, analýza rizik a extrapolace) a c) odhadovaný dopad na rozpočet Společenství, když se zohlední již provedené nebo budoucí korekce ve vyplácených prostředcích.

Několik členských států poukazuje na to, že Účetní dvůr ve své *Výroční zprávě za rok 2003* nevzal v potaz jejich odpovědi. Dva členské státy konstatují, že nebyly řádně vyrozuměny o připomínkách předtím, než byly uvedeny ve *Výroční zprávě za rok 2003*.

Některé členské státy upozorňují, že připomínky Účetního dvora vycházejí z nálezů v jednotlivých transakcích, které nezbytně nesignalizují systematické nesrovnalosti např. v rámci programu strukturálních fondů. Jeden členský stát zdůrazňuje, že současný postup neumožňuje, aby členské státy měly z toho všeho nějaký užitek. Účetní dvůr by místo toho měl předložit hodnocení kvality prověřovaných systémů, protože takový příspěvek by měl pro členské státy větší hodnotu.

Jiný členský stát navrhuje, aby Účetní dvůr zařadil do své zprávy i stručné shrnutí konkrétních doporučení jasně formulovaných návazných kroků Komise i s jejich termíny. Tím by se posílil víceletý aspekt práce Komise a vytvořil by se základ pro následné zprávy.

3. PROHLÁŠENÍ O VĚROHODNOSTI A CHYBY

Účetní dvůr vychází ve svých prohlášeních o věrohodnosti ze čtyř věcí:

- z prozkoumání toho, jak fungují systémy dohledu a kontroly zavedené jak v institucích Společenství tak v členských státech a ve třetích zemích;
- z prozkoumání vzorku transakcí v každé důležité oblasti, přičemž kontroluje až do úrovně konečného příjemce;
- z analýzy výročních zpráv o činnosti a prohlášení generálních ředitelů a z analýzy postupů použitých při jejich zpracování;
- v případě nutnosti z přezkoumání práce jiných auditorů, kteří jsou nezávislí na procesech řízení v rámci Společenství.

Po přezkoumání vzorku transakcí Účetní dvůr pojmenovává chyby (bod b) výše). Některé chyby se připisují samotné Komisi a jiné členským státům. Chyby se klasifikují buď jako věcné nebo jako formální, přičemž věcné chyby, na rozdíl od formálních, mají přímé finanční důsledky.

Asi třetina chyb, které Účetní dvůr zjistil v roku 2003, byla klasifikována jako chyby věcné. Z nich se téměř v jedné třetině jednalo o případy s mírou chyby pod 2 % (tj. výše chyby vyjádřená jako podíl na celkové částce transakce). Přes dvě třetiny případů, kdy míra chyby přesáhla 2%, nastaly v oblastech společného hospodaření. Vycházeje z obdržených odpovědí není možné předložit celkový odhad toho, kolik chyb členské státy akceptovali a kolik ne. Komise, ve spolupráci s příslušnými členskými státy, bude nicméně dále sledovat všechny chyby zjištěné Účetním dvorem. Pokud se připomínky Účetního dvora potvrdí, budou provedeny potřebné opravy a náhrady. Z dosud dosažených výsledků návazných opatření a analýzy chyb,

kterou si udělala Komise, vyplývá, že může být akceptována asi polovina věcných chyb s mírou chyby nad 2 %. Pokud jde o druhou polovinu, chyby jsou buď odmítány nebo je zatím nebylo možné ani akceptovat ani odmítnout kvůli tomu, že dotyčné případy nebyly dosud uzavřeny.

Ve velké většině případů akceptovaných chyb se Komise nebo členské státy na jedné straně a Účetní dvůr na straně druhé shodly na částce, která se má považovat za chybu. Je třeba nicméně poznamenat, že výše chyby (vyjádřená jako podíl na celkové částce transakce) se obvykle pohybuje v nižších pásmech; tedy ve více než 60 % případů činí výše chyby méně než 10 % celkové částky transakce.

4. ZÁVĚR

Komise vítá odpovědi členských států, které jsou ve většině případů obšírné a komplexní.

Je důležité podnikat další kroky v návaznosti na *Výroční zprávu* Evropského Účetního dvora, protože členské státy v některých případech nesouhlasí s konkrétními připomínkami Účetního dvora. Celý tento proces poskytuje jak členským státům tak Komisi celkový přehled o stanoviscích členských států k připomínkám i k chybám v prohlášení o věrohodnosti. Z analýzy chyb v prohlášení věrohodnosti vyplývá, že momentálně lze akceptovat jen asi polovinu věcných chyb s chybovostí nad 2 %, které Účetní dvůr nalezl.

Výroční zpráva za rok 2003 poskytla Komisi cenné informace o předběžných reakcích členských států na stanovisko Účetního dvora k administrativním a kontrolním systémům. Touto věcí se zabývá *Sdělení o plánu integrovaného rámce vnitřní kontroly* (COM(2005) 252). Dvě obecné otázky byly ve zprávě poprvé. Vzhledem k pozitivním výsledkům zřejmě Komise použije takové horizontální otázky i při zpracování zprávy za rok 2004. Komise spolu s Účetním dvorem bude nadále pracovat na tom, aby pro členské státy zajistila snadnější identifikaci chyb v prohlášeních o věrohodnosti a tím i reakci na ně. Komise bude nadále usilovat o to, aby se odpovědi členských států na připomínky Účetního dvora zohlednily v jeho výročních zprávách a v procesu udělování absolutoria, i když současně uznává, že se často jedná o nelehký úkol vzhledem načasování této procedury.

PŘÍLOHA I

Obecné principy rámce vnitřní kontroly Společenství, tak jak je Účetní dvůr vyložil ve svém stanovisku č. 2/2004

Cíle	• V rámci cílů by se měly definovat rozsah, účel, zúčastněné subjekty, co to zahrnuje, jaký je požadovaný výsledek, s jakými omezeními, do jaké míry , jak. • V případě výskytu chyb v transakcích a systémech se musí zajistit úplná a včasná náprava.
Podmínky	• Evropská unie by měla být „majitelem" všech kontrol, tj. všechny výsledky, podkladové materiály atd. musí být k dispozici ostatním subjektům v řetězci kontroly. • Legislativa musí být jednoduchá a jasná. • Tresty a sankce by měly pokrývat všechny součásti rozpočtu.
Struktura	• Na úrovni členského státu musí někdo odpovídat za zajištění toho, aby kontroly prováděné na místní úrovni splňovaly požadovaný standard a měly požadovanou kvalitu. • Komise musí zajistit účinné fungování kontroly určeným způsobem na všech úrovních v členských státech (nebo na jiných rovnocenných úrovních). • K uplatňovaným nárokům na náhradu či proplacení nákladů by se měly přikládat potvrzení vystavená nezávislým externím auditorem.
Aplikace	• Komise by měla definovat minimální požadavky na kontrolní systémy na všech úrovních. • Musí existovat společné standardy kontrol. • Výsledky kontroly musí být přístupné v jednotném formátu (například v nějaké databázi, kam budou mít přístup i další subjekty v kontrolním řetězci). • Musí se řešit problém rizika na jedné straně a kontroly náhodných vzorků. • Příjemci finančních prostředků musí být dobře informování o riziku, které by jim hrozilo v případě podvodu.
Náklady a přínosy	• Měly by se náklady členských států (nebo kontrolních orgánů) hradit z rozpočtu EU? • Přínosy musí být „měřitelné“ odhadem nezákonnosti a nesrovnalostí. • Nutno nalézt rovnováhu mezi náklady a přínosy (tolerovatelné riziko chyb/nesrovnalosti). • Nutno definovat tolerovatelné riziko, např. vymezením přijatelné míry chyb a intenzity kontrol.
Úlohy a zodpovědnost	• Komise by měla odpovídat za prosazování systémů vnitřní kontroly v součinnosti s členskými státy, tj. měla by definovat společné rysy tohoto systému, sledovat náklady a vyhodnocovat přínosy. • Parlament a Rada byl měly schvalovat vyvážené náklady a přínosy.[7]. • Účetní dvůr by měl provádět revize systémů vnitřní kontroly z postavení externího auditora.

[7] Schválení nákladů lze implicitně vyvodit z přijetí určitého procenta kontrol.