EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 17.10.2005
KOM(2005) 506 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITOS APIBENDRINIMAS

Valstybių narių atsakymai dėl Audito Rūmų 2003 metų metinės ataskaitos

TURINYS

1. Įvadas 3
2. Valstybių narių atsakymų apibendrinimas 3
2.1. Valstybių narių nuomonė apie Bendrijos vidaus kontrolės sistemą 3
2.2. Valstybių narių nuomonė apie konkrečias Audito Rūmų pastabas 5
3. Patikinimo pareiškimo klaidos 6
4. Išvada 7

1. ĮVADAS

Kai tik 2004 m. lapkričio mėn. Audito Rūmai paskelbė *metinę 2003 finansinių metų ataskaitą*[1], Komisija kiekvienai valstybei narei pranešė apie ataskaitoje pateiktas konkrečias pastabas, susijusias su ta valstybe. Komisija taip pat paprašė valstybių narių atsakyti į du bendruosius klausimus apie Audito Rūmų nuomonę Nr. 2/2004 dėl bendrojo audito modelio (ir pasiūlymo dėl Bendrijos vidaus kontrolės sistemos)[2].

Pagal Finansinį reglamentą reikalaujama, kad iki vasario 15 d.[3] Komisija valstybių narių atsakymų santrauką perduotų Audito Rūmams, Tarybai ir Europos Parlamentui. Kadangi kai kurie atsakymai buvo gauti vėlai, taip pat reikėjo laiko jų ir pačios ataskaitos vertimui, šio termino nebuvo laikytasi. Tačiau Komisija vis tiek Tarybai pateikė pagrindines atsakymų išvadas, iki Tarybai nusprendžiant dėl rekomendacijų Europos Parlamentui dėl 2003 m. biudžeto įvykdymo patvirtinimo[4].

19 valstybių narių atsakė į du bendruosius klausimus ir į su jomis susijusias konkrečias pastabas. Dar trys valstybės narės atsakė tik į konkrečias pastabas.

Šios ataskaitos tikslas – apibendrinti valstybių narių atsakymus. Antrojoje ataskaitos dalyje apibendrinami atsakymai į du bendruosius klausimus ir Audito Rūmų konkrečias pastabas apie valstybes nares. Trečiojoje dalyje analizuojamos patikinimo pareiškimo klaidos. Ketvirtojoje dalyje pateikta išvada.

2. VALSTYBIŲ NARIŲ ATSAKYMŲ APIBENDRINIMAS

2.1. Valstybių narių nuomonė apie Bendrijos vidaus kontrolės sistemą

2004 m. balandžio mėn. Audito Rūmai paskelbė savo nuomonę apie Bendrijos vidaus kontrolės sistemą, kurioje išdėstė kai kuriuos bendruosius Bendrijos vidaus kontrolės sistemos principus, *plg. I priedą*. Audito Rūmai šią nuomonę pabrėžė savo *metinės 2003 finansinių metų ataskaitos* bendrojoje įžangoje[5]. Komisija šią nuomonę laiko labai svarbiu ir vertingu indėliu svarstant tolesnes Bendrijos vidaus kontrolės sistemos pagerinimo galimybes[6].

Kadangi valstybės narės bendrai valdo apie 80 % ES lėšų, Komisija manė, kad tolesni veiksmai, reaguojant į Audito Rūmų nuomonę, turėtų būti grindžiami ir valstybių narių indėliu. Todėl Komisija paprašė valstybių narių atsakyti į du bendruosius klausimus, susijusius su Audito Rūmų nuomonėje iškeltomis problemomis.

1 klausimas

---

1 Plg. OL C 293, 2004 11 30.

2 Plg. OL C 107, 2004 4 30.

3 Plg. *bendrajam Europos Bendrijų biudžetui taikomo Finansinio reglamento* 143 straipsnio 6 dalį, 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 (OL L 248, 2002 9 16).

4 Komisijos pirmininko pavaduotojo Siim Kallas 2005 m. vasario 15 d. laiškas Tarybos (ECOFINAS) pirmininkui Jean-Claude Juncker.

5 Plg. Audito Rūmų metinės 2003 finansinių metų ataskaitos 0.5 punktą, OL C 293, 2004 11 30.

6 Bendrijos vidaus kontrolės sistema apibrėžiama kaip visi veiksmai, į kuriuos Komisija atsižvelgia rizikos valdymo procesuose. Ji apima, pavyzdžiui, vidaus kontrolės procedūras pačioje Komisijoje, pačios Komisijos atliekamas užduotis, išorės auditoriams pavestas užduotis, taip pat valstybių narių ir (arba) nacionalinių audito institucijų vidaus kontrolės ir (arba) audito sistemas. Taigi Bendrijos vidaus kontrolės sistema neapima Audito Rūmų pasitelktų išorės auditorių.

Audito Rūmai į savo nuomonę Nr. 2/2004 dėl bendrojo audito modelio įtraukė pasiūlymą dėl Bendrijos vidaus kontrolės sistemos. Srityse, kurios priskiriamos pasidalijamajam valdymui, Rūmai siūlo, kad užduotys ir įpareigojimai būtų nustatomi taip, jog tiesioginius fondų valdytojus (pirminė kontrolė) su Komisija (prižiūrimoji kontrolė) sietų pagrindinė valstybės narės vykdoma kontrolės funkcija. Jeigu būtų pasirinktas šis modelis, kiekvienas lygis galėtų kliautis ir naudotis kitų kontrolės įstaigų rezultatais (t. y. turėti prieigą prie jų). Ar apskritai pritariate šiam „grandinės“ modeliui ir ar sutiktumėte, kad toks „grandinės“ modelis būtų sukurtas tose srityse, kuriose jo kol kas nėra? Kokių priemonių galima imtis kontrolei geriau koordinuoti (pvz., ar pritariate pasitikėjimo sutartims, kurias Komisija pasiūlė naudoti tvarkant struktūrinius fondus)?

Atsakymus pateikė 19 valstybių narių. Nė viena valstybė neatmetė Bendrijos vidaus kontrolės sistemos idėjos, tačiau kelios valstybės narės išreiškė abejonių ir pateikė komentarų:

- Turėtų būti aiškiai apibrėžtos visų susijusių šalių **atsakomybės** sritys. Komisija pagal Sutarties 274 straipsnį ir toliau yra atsakinga už ES biudžeto vykdymą.
- Kelios valstybės narės pabrėžia, kad tam tikrame lygyje **vidaus kontrolės sistema jau egzistuoja**.
- Visiems kontrolės grandinės lygiams turi būti nustatyti **bendri finansinės kontrolės ir vidaus audito standartai**. Tokie standartai turėtų būti parengti valstybėms narėms tarpusavyje bendradarbiaujant. Jie turėtų būti grindžiami jau esamais tarptautiniais standartais. Kelios valstybės narės paminėjo nuosavus išteklius kaip sritį, kur Komisija ir valstybės narės veiksmingai bendradarbiauja derindamos audito ir kontrolės procedūras.
- Turi būti pasiekta protinga pusiausvyra tarp **sąnaudų ir naudos**. Bet kurie Bendrijos vidaus kontrolės sistemos pokyčiai turėtų supaprastinti sistemą, nepadidindami administracinės naštos. Viena valstybė narė siūlo, kad valstybių narių kontrolės sąnaudos būtų padengiamos iš ES biudžeto. Kita valstybė narė teigia, kad parama audito ir kontrolės veiklai iš struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo ir toliau būtų finansuojama pagal techninės pagalbos priemones. Viena valstybė narė pažymi, kad nacionalinės valdžios institucijoms sunku pateikti tikslius kontrolės sąnaudų įverčius dėl sudėtingo kontrolės veiklos rūšių diapazono tam tikrai išlaidų rūšiai.
- Kelios valstybės narės teigia, kad reikia atsižvelgti į **nacionalinės administracinės kultūros ir praktikos skirtumus**.
- Kelios valstybės narės nurodo, kad reikėtų suderinti ir sujungti **atskaitomybės** dokumentus, kai tuo tarpu kitoms atrodo, kad nacionalinių institucijų ataskaitų negalima laikyti Sąjungos nuosavybe. Kai kurios valstybės narės prognozuoja teisinį painumą, jei tokios ataskaitos būtų tiesiogiai prieinamos kitiems kontrolės lygiams.
- Kelios valstybės narės nurodo, kad dėl **teisės aktų netikslumų ir rekomendacijų trūkumo** atsiranda pažeidimų.
- Galiausiai kelios valstybės narės teigia, kad pasikeitusį valstybių narių vaidmenį vidaus kontrolės sistemoje turėtų atsverti skirtingi **Audito Rūmų ir Komisijos audito ir kontrolės veiklos metodai**, kaip antai bendrai sumažinant kontrolės

veiklą valstybėse narėse ir sutelkiant dėmesį sistemų auditui, užuot atliekant patikrinimus vietoje.

2 klausimas

Iki 2001 m. Audito Rūmai patikinimo pareiškimus pagrįsdavo tam tikruose metiniam ES biudžetui skirtuose mokėjimuose nustatomomis klaidomis ir laikė, kad fonduose, kurie valdomi bendradarbiaujant, yra pernelyg daug pažeidimų. Tačiau tam tikros pažeidimų dalies neįmanoma išvengti, nes kontrolės sistemos numatytos ne kiekvienam nereguliariam mokėjimui nustatyti, o sumažinti riziką ES biudžetui:

- atgrasančiomis nuobaudomis, kurios taikomos tada, jeigu pažeidimų randama 5 % paraiškų, patikrintų vietoje pagal IACS sistemą žemės ūkyje,

- vėlesniais finansiniais metais išskaitant susigrąžinamąsias lėšas, jeigu galutinis reikalavimas buvo pateiktas atsižvelgiant į subsidiją arba jeigu atlikus ex-post auditą nustatomas pažeidimas.

Šiuo metu Audito Rūmai patikinimo pareiškimą linkę pagrįsti priežiūros ir kontrolės sistemų, kuriomis valdoma pažeidimų rizika pateikiant prašymus, įvertinimu, o ne pavienėmis klaidomis, nustatytomis atliekant auditą.

Kaip valstybės narės gali geriausiai pateikti įrodymų, kad taikomos priežiūros ir kontrolės sistemos, kurios užtikrina pagrįstus pažeidimų ES fonduose rizikos apribojimus?

Atsakymus pateikė 19 valstybių narių. Atsakymų turinys skiriasi, nes kelios valstybės narės apibūdino savo dabartinę kontrolės sistemą, kai tuo tarpu kitos bendrais terminais pakomentavo valstybių narių vaidmenį.

Vos kelios valstybės narės pareiškė savo nuomonę apie tai, kaip valstybės narės veiklos lygiu turėtų pateikti įrodymų, kad pažeidimų ES fonduose rizika yra ribojama. Viena valstybė siūlo, kad kiekvienoje valstybėje narėje būtų centrinė nuolatinės ir veiksmingos priežiūros koordinavimo institucija. Kita siūlo įvesti vienos audito institucijos kiekvienai valstybei narei principą. O dar kita valstybė narė siūlo, kad kiekviena valstybė narė turėtų pateikti Komisijai metinę ataskaitą ir deklaraciją, remiantis tuo pačiu modeliu, kurį Komisija taiko viduje.

Visi Komisijos generaliniai direktoriai turi pateikti metinę veiklos ataskaitą ir kasmet pasirašyti deklaraciją, kad generalinio direktorato valdomos lėšos buvo panaudotos numatytam tikslui, laikantis patikimo finansų valdymo principo ir principo, kad egzistuojančios kontrolės procedūros suteikia reikiamas garantijas dėl ūkinių operacijų teisėtumo ir tvarkingumo.

2.2. Valstybių narių nuomonė apie konkrečias Audito Rūmų pastabas

22 valstybės narės pareiškė savo nuomonę apie konkrečias Audito Rūmų pastabas. Beveik visos pateikė savo nuomonę apie didžiąją konkrečių pastabų dalį, kur reikalaujama pateikti atsakymus. Daugiau nei kartą iš keturių valstybės narės nurodė, kad jos arba nesutinka su Audito Rūmų pastabomis, arba mano, kad klausimas vis dar svarstytinas.

Audito Rūmų ir valstybių narių nuomonės skiriasi pagal savo pobūdį, tačiau pasikartoja šie aspektai: a) išlaidų tinkamumas; b) patikrinimų struktūra (pvz., imties metodai, rizikos analizė ir ekstrapoliavimas) ir c) įvertintas poveikis Bendrijos biudžetui, atsižvelgiant į tai, kad vėlesni mokėjimai buvo arba bus pakoreguoti.

Kelios valstybės narės pažymi, kad Audito Rūmai neatsižvelgė į jų pastabas metinėje *2003 finansinių metų ataskaitoje*. Dvi valstybės narės pastebi, kad joms nebuvo tinkamai pranešta apie pastabas prieš jas įtraukiant į metinę *2003 finansinių metų ataskaitą*.

Kelios valstybės nurodo, kad Audito Rūmų pastabos pagrįstos su pavienėmis operacijomis susijusiais pastebėjimais ir nebūtinai reiškia sisteminius pažeidimus, pavyzdžiui, struktūrinių fondų programoje. Viena valstybė narė pabrėžia, kad dabartinė procedūra neleidžia valstybėms narėms tinkamai pasinaudoti esančia sistema. Jų manymu, Audito Rūmai turėtų pateikti kokybinį jau patikrintų sistemų patikrinimą, nes toks Audito Rūmų indėlis būtų daug naudingesnis valstybėms narėms.

Kita valstybė narė siūlo, kad Audito Rūmai įtrauktų trumpą konkrečių rekomendacijų santrauką, numatydami tolesnius aiškiai apibrėžtus Komisijos veiksmus ir kartu nurodydami įvykdymo terminus. Tai sustiprintų daugiametį Komisijos darbo aspektą ir nustatytų gaires tolesnėms ataskaitoms.

3. PATIKINIMO PAREIŠKIMO KLAIDOS

Audito Rūmai savo patikinimo pareiškimą grindžia šiais keturiais elementais:

- Komisijos institucijų, valstybių narių bei trečiųjų šalių priežiūros ir kontrolės sistemų funkcionavimo vertinimas;
- ūkinių operacijų pavyzdžių, atrinktų iš kiekvienos biudžeto srities, atliekant patikrinimus iki pat galutinio gavėjo lygmens, testavimas;
- generalinių direktorių parengtų metinių veiklos ataskaitų ir deklaracijų bei jas parengiant taikytų procedūrų analizė;
- prireikus kitų auditorių, kurie nepriklauso nuo Bendrijos valdymo procedūrų, atlikto darbo patikrinimas.

Tikrindami ūkinių operacijų pavyzdžius (b punktas pirmiau), Audito Rūmai nustato klaidas. Kai kurios priskiriamos pačiai Komisijai, o kitos – valstybėms narėms. Klaidos klasifikuojamos kaip esminės arba neesminės: esminės klaidos turi tiesioginių finansinių pasekmių, o neesminės tokių pasekmių neturi.

Apie trečdalis 2003 m. Audito Rūmų aptiktų klaidų klasifikuotos kaip esminės. Iš jų beveik vienu atveju iš trijų klaidos dažnis (t. y. klaidingai nurodyta suma palyginti su visa operacijos suma) buvo mažiau kaip du procentai. Kai klaidos dažnis viršijo du procentus, daugiau kaip 2/3 atvejų buvo priskiriami pasidalijamojo valdymo sritims. Remiantis gautais atsakymais, negalima pateikti bendro įverčio, kiek klaidų valstybės narės pripažįsta arba užginčija. Tačiau Komisija toliau stebi visas Audito Rūmų pastebėtas klaidas, bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, kurios susijusios su tomis klaidomis. Jei Audito Rūmų pastabos pasitvirtina, atliekami reikiami finansiniai koregavimai ir susigrąžinimai. Remiantis iki šios sukauptais tolesnių stebėjimų rezultatais, Komisijos atliekama klaidų analizė rodo, kad beveik pusė esminių klaidų, kurių dažnis didesnis kaip du procentai, gali būti pripažintos. Kalbant apie kitą pusę, klaidos yra arba atmetamos, arba kol kas dar negalima pripažinti ar atmesti klaidos, kadangi atvejai dar neužbaigti.

Kalbant apie pripažintas klaidas, daugeliu atvejų Komisija (valstybės narės) sutinka su Audito Rūmais dėl sumos, kuri laikoma klaidingai nurodyta. Tačiau reikia

pažymėti, kad klaidingai nurodyta suma (kaip visos operacijos sumos dalis) paprastai yra mažesnė; taigi daugiau kaip 60 procentų atvejų klaidingai nurodyta suma yra mažesnė kaip 10 procentų visos operacijos sumos.

4. IŠVADA

Komisija pritaria valstybių narių atsakymams, kurie daugeliu atvejų yra visapusiški ir išsamūs.

Svarbu toliau analizuoti Europos Auditorių Rūmų *metinę ataskaitą*, kadangi valstybės narės kai kur nesutinka su konkrečiomis Rūmų pastabomis. Taip ir valstybėms narėms, ir Komisijai bus sudaryta galimybė visapusiškai apžvelgti valstybių narių poziciją šių pastabų ir patikinimo pareiškimo klaidų atžvilgiu. Patikinimo pareiškimo klaidų analizė rodo, kad šiuo metu galima pripažinti tik apie pusę Audito Rūmų nustatytų esminių klaidų, kurių dažnis viršija du procentus.

2003 finansinių metų patirtis taip pat suteikė Komisijai vertingos informacijos apie valstybių narių preliminarią reakciją į Audito Rūmų nuomonę apie Bendrijos vidaus kontrolės sistemą. Šis klausimas įtrauktas į *Komunikatą dėl integruotos vidaus kontrolės sistemos plano* (KOM(2005) 252). Du bendrieji klausimai buvo naujas dalykas. Atsižvelgdama į teigiamus rezultatus, Komisija gali įtraukti tokius horizontalius klausimus į 2004 finansinių metų ataskaitą. Komisija kartu su Audito Rūmais ir toliau dės pastangas, siekdama užtikrinti, kad valstybės narės galėtų lengviau nustatyti patikinimo pareiškimo klaidas ir po to pateikti komentarus apie jas.

Komisija ir toliau stengsis užtikrinti, kad į valstybių narių atsakymus į Audito Rūmų pastabas būtų atsižvelgta Audito Rūmų metinėje ataskaitoje ir biudžeto įvykdymo patvirtinimo procese, tačiau turi pripažinti, kad dažnai tai sunku padaryti dėl šios procedūros nustatyto laiko.

I PRIEDAS

Audito Rūmų nuomonėje Nr. 2/2004 išdėstyti bendrieji Bendrijos vidaus kontrolės sistemos principai

Tikslai	• Turėtų apibrėžti apimtį, tikslą, susijusius asmenis, apimamas sritis, paskirtį, apribojimus, laipsnį ir būdą. • Turi būti užtikrinamas išsamus ir savalaikis korekcinis veiksmas, jei atsiranda klaidų operacijose ar sistemų trūkumų.
Sąlygos	• Europos Sąjunga turėtų būti visų patikrinimų „savininke“, t. y. visi rezultatai, patvirtinantys dokumentai ir kt. turi būti prieinami kitiems kontrolės grandinės elementams. • Teisės aktai turi būti paprasti ir aiškūs. • Baudos ir sankcijos turėtų apimti visas biudžeto sritis.
Struktūra	• Valstybių narių lygyje turi būti asmuo, atsakingas už patikinimo, kad vietoje atliekama kontrolė atitinka reikalaujamus standartus ir kokybę, pateikimą. • Komisija turi užtikrinti, kad kontrolės lygmenys valstybėse narėse (arba lygiaverčiai) funkcionuoja veiksmingai ir taip, kaip numatyta. • Kompensavimo ar išlaidų padengimo paraiškos turėtų būti pateikiamos kartu su nepriklausomo išorės auditoriaus audito pažymėjimu.
Taikymas	• Komisija turėtų nustatyti minimalius reikalavimus kontrolės sistemoms visuose lygiuose. • Turi būti bendri kontrolės standartai. • Rezultatai turi būti prieinami bendru formatu (galbūt duomenų bazėje, prie kurios prieigą turi kiti kontrolės grandinės elementai). • Reikia taikyti rizika pagrįstą metodą, palyginti su atsitiktinės atrankos metodu. • Gavėjai turi būti gerai informuoti apie jiems gresiančią riziką sukčiavimo atveju.
Sąnaudos ir nauda	• Ar valstybių narių (arba kontrolę vykdančių institucijų) sąnaudos turėtų būti padengiamos iš ES biudžeto lėšų? • Nauda turi būti vertinama atsižvelgiant į neteisėtumo ir pažeidimo įverčius. • Turi būti pasiektas kompromisas tarp sąnaudų ir naudos (priimtina klaidos ar pažeidimo rizika). • Priimtina rizika turi būti apibrėžta, pavyzdžiui, apibrėžiant priimtinus klaidų dažnius ir patikrinimų intensyvumą.
Vaidmenys ir atsakomybė	• Komisija turėtų būti atsakinga už vidaus kontrolės sistemų skatinimą bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis, t. y. ji turi apibrėžti bendras sistemos ypatybes, stebėti sąnaudas ir įvertinti naudą. • Parlamentas ir Taryba turėtų patvirtinti sąnaudų ir naudos balansą[7]. • Audito Rūmai turėtų atlikti vidaus kontrolės sistemų auditą kaip išorės auditorius.

[7] Sąnaudų patvirtinimas gali būti numanomas, pripažįstant tam tikrą procentinę patikrinimų dalį.