KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 17.10.2005
KOM(2005) 506 v konečnom znení

SÚHRNNÁ SPRÁVA KOMISIE

Odpovede členských štátov na Výročnú správu Dvora audítorov za rok 2003

OBSAH

1. Úvod....3
2. Súhrn odpovedí členských štátov....3
2.1. Stanoviská členských štátov k rámcu vnútornej kontroly Spoločenstva....3
2.2. Stanoviská členských štátov ku konkrétnym pripomienkam Dvora audítorov....5
3. Chyby vo vyhlásení o vierohodnosti účtovníctva (das)....6
4. Záver....8

1. ÚVOD

Ihneď po doručení *Výročnej správy týkajúcej sa rozpočtového roku 2003*[1] v novembri 2004 informovala Komisia všetky členské štáty o konkrétnych pripomienkach uvedených v správe. Komisia rovnako vyzvala členské štáty, aby predložili odpovede na dve všeobecné otázky týkajúce sa *stanoviska* Dvora audítorov *č. 2/2004 k jednotnému modelu auditu (a návrhu rámca vnútornej kontroly Spoločenstva)*[2] (ďalej len „stanovisko CICF“).

Na základe finančného nariadenia sa od Komisie vyžaduje, aby do 15. februára zaslala súhrn odpovedí členských štátov Dvoru audítorov, Rade a Európskemu parlamentu.[3] Táto lehota nebola v dôsledku neskorého doručenia niektorých odpovedí, ako aj času potrebného na preklad odpovedí a samotnej správy dodržaná. Komisia napriek tomu predstavila Rade hlavné závery vyplývajúce z odpovedí, predtým ako Rada rozhodla o svojich odporúčaniach Európskemu parlamentu týkajúcich sa udelenia absolutória za rok 2003.[4]

19 členských štátov odpovedalo na obe všeobecné otázky ako aj na konkrétne pripomienky, ktoré sa ich týkali. Okrem toho tri členské štáty odpovedali len na konkrétne pripomienky.

Cieľom tejto správy je predstaviť súhrn odpovedí členských štátov. Časť dva prináša zhrnutie odpovedí na dve všeobecné otázky a na konkrétne pripomienky Dvora audítorov týkajúce sa jednotlivých členských štátov. Časť tri sa zaoberá problematikou chýb vo vyhlásení o vierohodnosti účtovníctva (DAS). Časť štyri sa venuje záverom.

2. SÚHRN ODPOVEDÍ ČLENSKÝCH ŠTÁTOV

2.1. Stanoviská členských štátov k rámcu vnútornej kontroly Spoločenstva

V apríli 2004 uverejnil Dvor audítorov svoje stanovisko CICF, v ktorom stanovil hlavné princípy rámca vnútornej kontroly Spoločenstva*, pozri prílohu 1*. Toto stanovisko vyzdvihol vo všeobecnom úvode svojej V*ýročnej správy za rok 2003*[5]. Komisia považuje tento názor za veľmi dôležitý a cenný príspevok do diskusií o ďalšom zdokonalení rámca vnútornej kontroly Spoločenstva[6].

Keďže členské štáty sú zapojené do spoločného riadenia približne 80 % fondov EÚ, Komisia sa domnieva, že primerané opatrenia, ktoré by mali nasledovať po

---

1 Pozri Ú. v. EÚ C 293, 30.11.2004.

2 Pozri Ú. v. EÚ C 107, 30.4.2004.

3 Pozri článok 143 ods. 6 v *nariadení o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev*, nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 (Ú. v. ES L 248, 16.9.2002).

4 List podpredsedu Siima Kallasa z 15. februára 2005 adresovaný predsedovi Rady (ECOFIN) Jeanovi Claudovi Junckerovi.

5 Pozri bod 0.5 vo *Výročnej správe Dvora audítorov týkajúcej sa rozpočtového roku 2003*, Ú. v. EÚ C 293, 30.11.2004

6 Rámec vnútornej kontroly Spoločenstva je definovaný ako všetky opatrenia, ktoré berie Komisia do úvahy pri riadení rizík. Zahrnuje to napr. vnútornú kontrolu v rámci samotnej Komisie, úlohy vykonávané Komisiou, úlohy, ktorými boli poverení externí audítori ako aj vnútorné kontrolné a/alebo audítorské systémy členských štátov a/alebo národných audítorských inštitúcií. Rámec vnútornej kontroly Spoločenstva teda nezahŕňa externý audit vykonávaný Dvorom audítorov.

stanovisku Dvora audítorov, by sa mali opierať aj o príspevky členských štátov. Komisia preto vyzýva členské štáty, aby predložili svoje odpovede na dve všeobecné otázky týkajúce sa problematiky uvedenej v stanovisku Dvora audítorov.

Otázka č. 1

Dvor audítorov do svojho stanoviska č. 2/2004 k jednotnému modelu auditu zahrnul návrh rámca vnútornej kontroly Spoločenstva. V oblastiach spoločného riadenia Dvor audítorov navrhuje vytvorenie reťazca úloh a povinností siahajúceho od bezprostredných správcov fondov (prvotné kontroly), cez ústrednú kontrolnú funkciu členských štátov až po Komisiu (kontrolný dohľad). Tento model predpokladá, že každá úroveň sa môže spoliehať a využívať (t. j. mať prístup) k výsledkom iných kontrolných orgánov. Podporujete vo všeobecnosti takýto reťazcový model a podporili by ste vytvorenie takéhoto reťazcového modelu v oblastiach, v ktorých ešte neexistuje? Aké praktické kroky by prispeli k zlepšeniu koordinácie kontrol (podporujete napríklad zmluvy o dôvere navrhované Komisiou v oblasti štrukturálnych fondov)?

Odpovede predložilo 19 členských štátov. Žiaden z nich neodmietol myšlienku rámca vnútornej kontroly Spoločenstva, avšak niekoľko členských štátov vyjadrilo výhrady a predložilo pripomienky:

- **Povinnosti** všetkých zúčastnených strán by mali byť jasne vymedzené. Komisia zostane naďalej zodpovedná za realizáciu rozpočtu EÚ v súlade s článkom 274 zmluvy.
- Viaceré členské štáty zdôraznili, že **rámec vnútornej kontroly už** v určitom rozsahu **existuje**.
- **Spoločné normy finančnej kontroly a vnútorného auditu** musia existovať na všetkých úrovniach kontrolného reťazca. Takéto normy by mali byť vypracované na základe úzkej spolupráce Komisie a členských štátov. Mali by vychádzať z už existujúcich medzinárodných noriem. Niektoré členské štáty uviedli vlastné zdroje ako oblasť, v ktorej Komisia a členské štáty účinne spolupracujú pri zosúladení postupov týkajúcich sa vykonávania auditu a kontroly.
- **Náklady a úžitok** musia byť rozumne vyvážené. Akékoľvek zmeny rámca vnútornej kontroly Spoločenstva by mali prispieť k zjednodušeniu systému a nemali by zvyšovať administratívne bremeno. Podľa návrhu jedného z členských štátov by mal rozpočet EÚ znášať náklady kontrol členských štátov. Podpora auditu a kontrol v súvislosti so štrukturálnymi fondmi a Kohéznym fondom by mala byť podľa názoru iného členského štátu naďalej financovaná v rámci opatrení technickej pomoci. Jeden členský štát poznamenáva, že v dôsledku komplexného rozsahu činností pre daný druh výdavku nie je ľahké získať presné odhady nákladov spojených s kontrolami vnútroštátnych orgánov.
- Podľa názoru viacerých členských štátov musia byť zohľadnené **rozdiely v administratívnej kultúre a postupoch.**
- Niektoré členské štáty naznačujú, že dokumenty týkajúce sa podávania správ by mali byť zosúladené a spoločne používané, zatiaľ čo ostatní sa domnievajú, že správy národných orgánov nemožno považovať za vlastníctvo Únie. V prípade priameho sprístupnenia týchto správ ostatným úrovniam kontroly očakávajú niektoré členské štáty právne komplikácie.

- **Nepresné právny predpisy a nedostatočné usmernenia** spôsobujú podľa názoru niektorých členských štátov nezrovnalosti.
- Niektoré členské štáty napokon argumentujú, že zmena úlohy členských štátov v rámci vnútornej kontroly by mala byť vyvážená odlišným **prístupom k auditu a kontrole vykonávaným Dvorom audítorov a Komisiou**, napr. obmedzením kontrolných činností v členských štátoch vo všeobecnosti a zameraním sa na audity systémov namiesto kontrol vykonávaných na mieste.

Otázka č. 2

Do roku 2001 zakladal Dvor audítorov svoje vyhlásenia a vierohodnosti účtovníctva na chybách zistených na obmedzenej vzorke platieb účtovaných na ťarchu ročného rozpočtu EÚ, a dospel k názoru, že úroveň nezrovnalostí zistená pri spoločne spravovaných fondoch bola príliš vysoká. Určitému stupňu nezrovnalostí sa však nedá zabrániť, keďže kontrolné systémy nie sú určené na odhaľovanie všetkých nepravidelných platieb ale na obmedzenie rizika pre rozpočet EÚ, a to prostredníctvom:

- odradzujúcich sankcií uvalených v prípade zistenia nezrovnalostí v 5 % žiadostí v oblasti poľnohospodárstva overených na mieste na základe systému IACS

- vymáhaní v neskoršom rozpočtovom roku, keď je posledná žiadosť predložená v rámci grantu, alebo keď audit ex-post odhalí nezrovnalosť.

Dvor audítorov v súčasnosti prechádza na vyhlásenia o vierohodnosti účtovníctva, ktoré by boli založené skôr na hodnotení dozorných a kontrolných systémov zavedených na účely riadenia rizika pri nezrovnalostiach týkajúcich sa žiadostí, ako na jednotlivých chybách zistených počas auditu.

Akým spôsobom môžu členské štáty najlepšie preukázať, že sa uplatňujú dozorné a kontrolné systémy, ktoré udržujú riziko nezrovnalosti týkajúcich sa fondov EÚ na rozumnej úrovni?

Odpovede predložilo 19 členských štátov. Obsah odpovedí sa líši, pretože zatiaľ čo niektoré členské štáty opisovali súčasný kontrolný rámec, iné prezentovali svoje názory týkajúce sa úlohy členských štátov vo všeobecnosti.

Veľmi málo členských štátov predložilo svoje návrhy, akým spôsobom by mali členské štáty na operačnej úrovni predkladať dôkazy, že riziko nezrovnalostí týkajúce sa fondov EÚ sa pohybuje na rozumnej úrovni. Podľa návrhu jedného z členských štátov by mal mať každý členský štát centrálny koordinačný orgán, ktorý by vykonával účinný a neustály dohľad. Iný návrh počíta s jedným orgánom auditu pre každý členský štát. Na základe tretieho návrhu by mal každý členský štát poskytnúť Komisii výročnú správu a vyhlásenie, ktoré sú založené na rovnakom modeli, aký sa používa v rámci Komisie.

Všetci generálni riaditelia Komisie musia každoročne predložiť výročnú správu o činnosti a podpísať vyhlásenie, že fondy spravované generálnym riaditeľstvom boli použité na stanovené účely v súlade s princípom riadneho finančného hospodárenia a že uplatňované kontrolné postupy sú nevyhnutnou zárukou zákonnosti a pravidelnosti základných transakcií.

2.2. Stanoviská členských štátov ku konkrétnym pripomienkam Dvora audítorov

Na konkrétne zistenia Dvora audítorov odpovedalo 22 členských štátov. Takmer všetci poskytli spätnú väzbu na väčšinu konkrétnych pripomienok, pri ktorých sa

očakávala odpoveď. Vo viac ako štvrtine prípadov členské štáty nesúhlasili s pripomienkami Dvora audítorov alebo diskusie o tejto problematike považujú stále za otvorené.

Rozpory medzi Dvorom audítorov a členskými štátmi majú rozličný charakter, medzi najčastejšie sa vyskytujúce problémy však patrí a) oprávnenosť výdavkov, b) štruktúra kontrol (t. j. metódy odoberania vzoriek, analýza rizika a extrapolácia) a c) odhadovaný účinok na rozpočet Spoločenstva po zohľadnení skutočnosti, že opravy sa uskutočnili alebo sa uskutočnia pri neskorších platbách.

Viaceré členské štáty zdôraznili, že Dvor audítorov nezohľadnil ich odpovede vo *Výročnej správe za rok 2003*. Dva členské štáty uviedli, že s pripomienkami neboli riadne oboznámené pred ich uvedením vo *Výročnej správe za rok 2003*.

Podľa názoru niektorých členských štátov sú pripomienky Dvora audítorov založené na zisteniach z jednotlivých transakcií a nemusia nevyhnutne poukazovať na systematické nezrovnalosti napr. v rámci programu štrukturálnych fondov. Jeden z členských štátov zdôrazňuje, že súčasný postup neumožňuje členským štátom profitovať z tohto postupu. Dvor audítorom by mal namiesto toho predložiť kvalitatívne hodnotenie systémov, ktoré preskúmal, keďže takéto údaje by boli pre členské štáty hodnotnejšie.

Návrh ďalšieho z členských štátov uvádza, že Dvor audítorov by mal rovnako uviesť krátky súhrn osobitných odporúčaní týkajúcich sa jasne stanovených následných opatrení Komisie ako aj konečných termínov pre tieto opatrenia. To by posilnilo viacročný charakter práce Komisie a vytvorilo základ pre následné správy.

3. CHYBY VO VYHLÁSENÍ O VIEROHODNOSTI ÚČTOVNÍCTVA (DAS)

Vyhlásenie o vierohodnosti účtovníctva Dvora audítorov je založené na štyroch prvkoch:

- preskúmaní spôsobu fungovania dozorných a kontrolných systémov uplatňovaných v inštitúciách Spoločenstva, v členských štátoch a v tretích krajinách;
- preskúmaní vzorky transakcií vo všetkých hlavných oblastiach prostredníctvom kontroly na všetkých úrovniach až po konečného príjemcu;
- analýze výročných správ o činnosti a vyhlásení generálnych riaditeľov ako aj postupov uplatňovaných pri ich vypracovávaní;
- prípadne na preskúmaní práce iných audítorov, ktorí sú nezávislí od riadiacich postupov Spoločenstva.

Dvor audítorov zistil chyby pri preskúmaní vzorky transakcií (bod b). Niektoré sa pripisujú samotnej Komisii iné zase členským štátom. Tieto chyby možno klasifikovať ako podstatné alebo formálne, pričom podstatné chyby, na rozdiel od chýb formálnych, majú priame finančné dôsledky.

Približne jedna tretina chýb zistených Dvorom audítorov v roku 2003 bola klasifikovaná ako podstatné chyby. Pri takmer jednej tretine týchto prípadov bola zaznamenaná chybovosť (t. j. chybná čiastka vyjadrená ako podiel na celkovej čiastke obsiahnutej v transakcii) nižšia ako dve percentá. V prípade chybovosti vyššej ako dve percentá bolo viac ako dve tretiny prípadov pripísaných oblastiam spoločného riadenia. Na základe získaných odpovedí nie je možné stanoviť

všeobecný odhad, koľko chýb členské štáty uznali či zamietli. Komisia sa však v spolupráci s členskými štátmi naďalej zaoberá všetkými chybami zistenými Dvorom audítorov. Ak sa pripomienky Dvora audítorov potvrdia, pristúpi sa k potrebným finančným opravám a vymáhaniam. Z analýzy chýb vykonanej Komisiou na základe doposiaľ dosiahnutých výsledkov z následných opatrení vyplýva, že približne polovicu podstatných chýb s chybovosťou vyššou ako dve percentá je možné uznať. V prípade zvyšnej polovice boli chyby zamietnuté, alebo ich ešte nie je možné uznať/zamietnuť v dôsledku neuzavretia prípadu.

Pri veľkej časti uznaných chýb sa Komisia/členský štát zhodujú s Dvorom audítorov na čiastke, ktorá sa považuje za chybnú. Treba však poznamenať, že chybná čiastka (vyjadrená ako podiel na celkovej čiastke transakcie) sa zvyčajne nachádza v nižšom pásme; teda vo viac ako 60 percentách prípadov predstavuje chybná čistka menej ako 10 percent celkovej čiastky transakcie.

4. ZÁVER

Komisia víta odpovede členských štátov, ktoré sú v mnohých prípadoch komplexné a vyčerpávajúce.

Následné opatrenia k výročnej správe Dvora audítorov sú dôležité, keďže členské štáty v mnohých prípadoch nesúhlasia s konkrétnymi pripomienkami Dvora audítorov. Tento postup poskytuje členským štátom a Komisii prehľad stanovísk členských štátov k týmto pripomienkam ako aj k chybám vo vyhlásení o vierohodnosti účtovníctva (DAS). Z analýzy chýb vo vyhlásení o vierohodnosti účtovníctva vyplýva, že len polovicu podstatných chýb s chybovosťou vyššou ako dve percentá a zistených Dvorom audítorov možno uznať.

Postup za rok 2003 poskytol Komisii hodnotné informácie týkajúce sa predbežnej reakcie členských štátov na stanovisko CICF Dvora audítorov. Touto problematikou sa zaoberá *Oznámenie o cestovnej mape k integrovanému rámcu vnútornej kontroly* (KOM(2005)252). Dve všeobecné otázky boli novinkou. Vzhľadom na pozitívne výsledky môže Komisia takéto horizontálne otázky zahrnúť do postupu za rok 2004. Komisia bude popri Dvore audítorov pokračovať vo svojom úsilí uľahčiť členským štátom zisťovanie chýb vo vyhlásení o vierohodnosti účtovníctva a v dôsledku toho i vyjadrovanie pripomienok k týmto chybám. Komisia sa naďalej bude snažiť zabezpečiť, aby boli odpovede členských štátov na pripomienky Dvora audítorov zohľadnené vo výročnej správe Dvora audítorov ako aj v procese udeľovania absolutória, pričom však musí pripustiť, že to vzhľadom na časový priebeh postupu často nie je ľahké.

PRÍLOHA I

Všeobecné princípy rámca vnútornej kontroly Spoločenstva stanovené Dvorom audítorom vo svojom stanovisku č. 2/2004

Ciele	• Rámec vnútornej kontroly Spoločenstva by mal vymedziť rozsah, účel, zúčastnené strany a mal by stanoviť, čo obsahuje, na aké účely, aké sú obmedzenia, v akom rozsahu a ako. • V prípade chýb zistených pri transakciách a výskytu nedostatkov systémov musí byť zabezpečená úplná a včasná náprava.
Podmienky	• Európska únia by mala „byť vlastníkom“ celej dokumentácie týkajúcej sa kontrol, t. j. všetky výsledky kontrol, podporná dokumentácia atď. musia byť prístupné ostatným článkom kontrolného reťazca. • Právne predpisy musia byť jednoduché a jasné. • Pokuty a sankcie by mali pokrývať všetky časti rozpočtu.
Štruktúra	• Na úrovni členských štátov musí existovať inštancia, ktorá by zabezpečila, že kontrola vykonávaná na miestnej úrovni zodpovedá požadovaným normám a kvalite. • Komisia musí zabezpečiť, aby všetky úrovne kontroly v členských štátoch (alebo ich ekvivalenty) pracovali účinným a plánovaným spôsobom. • K žiadostiam o náhradu výdavkov alebo nákladov by malo byť pripojené osvedčenie o audite nezávislého externého audítora.
Uplatňovanie	• Komisia by mala stanoviť minimálne požiadavky týkajúce sa kontrolných systémov na všetkých úrovniach. • Musia existovať spoločné kontrolné normy. • Výsledky kontrol musia byť dostupné v spoločnom formáte (pravdepodobne v databáze, do ktorej majú prístup ostatné články kontrolného reťazca). • Musí sa pristúpiť k riešeniu problematiky náhodného výberu vzoriek oproti výberu vzoriek založenom na analýze rizika. • Príjemcovia musia byť dobre informovaní o rizikách spojených s podvodmi.
Náklady a úžitok	• Mal by rozpočet EÚ znášať náklady členských štátov (alebo orgánov vykonávajúcich kontrolu)? • Úžitok by mal byť „meraný“ na základe odhadov nezákonnosti a nezrovnalosti. • Je potrebné dosiahnuť rovnováhu medzi nákladmi a úžitkom (prípustné riziko chýb/nezrovnalostí). • Prípustné riziko musí byť vymedzené, napr. vymedzením prípustnej chybovosti a intenzity kontrol.
Úlohy a povinnosti	• Komisia by mala byť zodpovedná za podporu systémov vnútornej kontroly v spolupráci s členskými štátmi, t. j. mala by vymedziť spoločné vlastnosti systémov, monitorovať náklady a hodnotiť úžitok. • Parlament a Rada by mali schváliť rovnováhu medzi nákladmi a úžitkom[7]. • Dvor audítorov by mal vykonať audit vnútorných kontrolných systémov ako externý audítor.

[7] Schválenie nákladov môže vyplývať zo schválenia určitého percenta kontrol.