Evropský parlament
2019-2024

Výbor pro rozpočtovou kontrolu

2022/2020(INI)

26. 6. 2023

NÁVRH ZPRÁVY

o možnostech zvýšení spolehlivosti auditů a kontrol prováděných vnitrostátními orgány v rámci sdíleného řízení
(2022/2020(INI))

Výbor pro rozpočtovou kontrolu

Zpravodajka: Monika Hohlmeier

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o možnostech zvýšení spolehlivosti auditů a kontrol prováděných vnitrostátními orgány v rámci sdíleného řízení
(2022/2020(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (dále jen „finanční nařízení“)[1], a na sdělení Komise ze dne 16. května 2022 o návrhu revize tohoto nařízení (COM(2022)0223),

– s ohledem na svůj návrh postoje k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie,

– s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013[2],

– s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky[3],

– s ohledem na výroční zprávu Evropského účetního dvora o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2021,

– s ohledem na studii s názvem „Research for REGI Committee – Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds“ (Výzkum pro výbor REGI – tzv. gold-plating v evropských strukturálních a investičních fondech), kterou zveřejnilo generální ředitelství pro vnitřní politiky dne 16. ledna 2017[4],

– s ohledem na studii, kterou si vyžádal Výbor pro rozpočtovou kontrolu, s názvem „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States’ Managing and Audit Authorities“ (Přístup jediného auditu – hlavní příčiny

[1] Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1.
[2] Úř. věst. L 435, 6.12.2021, s. 187.
[3] Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 159.
[4] Studie „Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds“ (Výzkum pro výbor REGI – tzv. gold-plating v evropských strukturálních a investičních fondech), Evropský parlament, generální ředitelství pro vnitřní politiky, tematická sekce B – Strukturální politika a politika soudržnosti, 16. ledna 2017.

nedostatků v práci řídících a auditních orgánů členských států) a kterou zveřejnilo generální ředitelství pro vnitřní politiky dne 30. dubna 2022[5],

– s ohledem na svá předchozí rozhodnutí a usnesení o udělení absolutoria Komisi za roky 2019, 2020, 2021 a 2022[6],

– s ohledem na článek 54 jednacího řádu,

– s ohledem na stanovisko Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova,

– s ohledem na zprávu Výboru pro rozpočtovou kontrolu (A9-0000/2023),

A. vzhledem k tomu, že článek 317 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že „nařízení stanoví pro členské státy povinnost kontroly a auditu při plnění rozpočtu, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti“;

B. vzhledem k tomu, že článek 127[7] finančního nařízení vymezuje koncepci „křížového spoléhání se na audity“ pro všechny intervence financované z fondů EU; zdůrazňuje, že tento článek stanoví základ pro to, aby se auditoři mohli spolehnout na předchozí auditní práci, pokud byla proveden v souladu s pravidly EU, platnými mezinárodními normami a nezávislým auditorem; zdůrazňuje, že cílem zásady jediného auditu je zabránit zdvojování auditní práce, snížit celkové náklady na auditní činnosti a snížit administrativní zátěž auditovaných subjektů;

C. vzhledem k tomu, že v souladu s článkem 247 finančního nařízení musí Komise do své výroční zprávy o řízení a výkonnosti zahrnout odhadovanou míru chyb ve výdajích Unie založenou na konzistentní metodice;

D. vzhledem k tomu, že článek 69 nařízení o společných ustanoveních ukládá členským státům povinnost mít zavedeny systémy řízení a kontroly pro své programy a na žádost Komise přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich účinného fungování, včetně auditů, kterých se může zúčastnit Komise nebo pověření zástupci, a zajistit, aby se uchovávaly všechny dokumenty vyžadované pro auditní stopu;

Hlavní příčiny ovlivňující řízení, kontrolu a audit výdajů EU v rámci sdíleného řízení

1. zdůrazňuje, že složitost pravidel týkajících se fondů EU spolu s častými změnami předpisů mezi programovými obdobími může vést k právní nejistotě nebo problémům s dodržováním předpisů, jakož i k nesprávným výkladům a nedostatečnému provádění, což vede k vyššímu riziku chyb; vyjadřuje politování nad tím, že pokyny Komise jsou

[5] Studie „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities“ (Přístup jediného auditu – hlavní příčiny nedostatků v práci řídících a auditních orgánů členských států), Evropský parlament, generální ředitelství pro vnitřní politiky, tematická sekce D, Rozpočtové záležitosti, 30. dubna 2022.
[6] Přijaté texty, P9_TA(2020)0114, P9_TA(2021)0164, P9_TA(2022)0144, P9_TA(2023)0137.
[7] Článek 127: „**Křížové spoléhání se na audity**. Aniž jsou dotčeny stávající možnosti provádění dalších auditů, je základem celkové jistoty, jak je případně blíže upřesněno v odvětvových pravidlech, audit finančních výkazů a zpráv dokládajících využití finančního příspěvku Unie, pokud jej na základě mezinárodně uznávaných auditorských standardů poskytujících přiměřenou jistotu provedl nezávislý auditor, o jehož nezávislosti a způsobilosti existují dostatečné důkazy. Za tímto účelem se zpráva nezávislého auditora a související auditní dokumentace na žádost zpřístupní Evropskému parlamentu, Komisi, Účetnímu dvoru a auditním orgánům členských států“.

často velmi teoretické, příliš podrobné nebo technokratické a umožňují různý výklad (například pokud jde o střet zájmů), což vede k tomu, že programové orgány reagují na nejistotu a vnímaná rizika maximalizací ochranných opatření nebo vytvářením opatření, která pokyny obcházejí; zdůrazňuje, že tato opatření posilují postupy tzv. gold-platingu[8] nebo neustálé změny prováděcích norem; lituje, že tyto aspekty, které vytvářejí zbytečnou administrativní zátěž, mohou negativně ovlivnit míru atraktivity fondů EU pro potenciální příjemce v členských státech; zdůrazňuje, že řídící orgány se navzdory svým nejlepším úmyslům dodržovat předpisy EU vystavují riziku chyb v důsledku složitých a nejasných pravidel, a může to vést i k určité míře frustrace zúčastněných stran;

2. tvrdí, že překlad v oblasti práva je složitý a náročný postup, který přidává k výkladu další vrstvu obtížnosti, neboť právní překlad musí být přesný a přenášet stejné myšlenky, jaké jsou vyjádřeny ve výchozím textu, a právní termíny odrážejí právní pojmy, které se v různých právních systémech liší, zejména v oblastech řízení, kontroly a auditu, které mohou být velmi odborné;

3. připomíná připomínky orgánu příslušného k udělení absolutoria, pokud jde o provádění Nástroje pro oživení a odolnost a zapojení regionálních a místních orgánů a dalších zúčastněných stran, které nebyly dostatečně zapojeny do vytváření vnitrostátních programů;

4. upozorňuje, že chyby a nesrovnalosti by měly odhalit a napravit řídící orgány v prvním stupni; připomíná, že Evropský účetní dvůr (EÚD) zjistil, že při provádění politiky soudržnosti[9] jsou ověřování prováděná řídícími orgány stále částečně neúčinná, pokud jde o prevenci nebo odhalování nesrovnalostí ve výdajích vykázaných příjemci;

5. trvá na tom, že auditní subjekty v členských státech musí dodržovat mezinárodně uznávané normy pro audit; uvádí, že jejich nedodržování by mohlo ohrozit spolehlivost a kvalitu auditní práce, a tím i přístup jediného auditu; v této souvislosti konstatuje, že EÚD opakovaně zjistil nedostatky v rozsahu, kvalitě, dokumentaci a vykazování práce některých vnitrostátních auditních orgánů[10]; má za to, že nedostatky zjištěné v práci několika auditních orgánů ve vzorku EÚD v současné době omezují rozsah, v jakém se lze na jejich práci spoléhat; zdůrazňuje, že je důležité, aby členské státy měly zavedený základní rámec, který by jasně a podrobně uváděl povinnosti v oblasti zajištění kvality auditů, aby se zabránilo nesprávnému výkladu pravidel EU; trvá na tom, že pokud auditní orgány pracují efektivně a uplatňují mezinárodní normy, je třeba se vyhnout dvojím auditům, aby se snížila byrokratická zátěž a účinně se využily auditní kapacity;

6. zdůrazňuje, že k provádění ověření a auditů programů financovaných z fondů EU je nezbytné mít na různých úrovních kvalifikované lidské zdroje s odpovídajícími zkušenostmi a institucionální pamětí; vyjadřuje politování nad tím, že nedostatečné zdroje, včetně školení v oblasti schopností, která by byla určena pro kontrolní funkce, je faktor, který ovlivňuje schopnost řídících orgánů (u politiky soudržnosti) a platebních agentur (u společné zemědělské politiky) provádět účinné a důkladné kontroly

[8] Gold-plating se definuje jako dodatečná pravidla a regulační povinnosti, které jdou nad rámec požadavků stanovených na úrovni EU a které zvyšují náklady a zátěž spojené s využíváním fondů EU pro programové orgány a příjemce.
[9] Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2021, s. 160.
[10] Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2021, s. 163–168.

a ověřování výdajů[11]; v této souvislosti připomíná nutnost zlepšit metody a realizaci technické pomoci, kterou může Komise poskytovat orgánům členských států;

7. zdůrazňuje, že klíčovým požadavkem pro spolehlivost a kvalitu výsledků auditu je nezávislost auditních subjektů a dalších subjektů spravujících finanční prostředky v členských státech; připomíná, že v některých členských státech jsou do této pozice libovolně jmenovány státní orgány s funkcí v oblasti dohledu, což vede k pochybnostem o jejich nestrannosti při odhalování a oznamování korupce; zdůrazňuje, že nedostatečné mechanismy nezávislého dohledu a nezákonná propojení politických a oligarchických struktur v hospodářské a společenské sféře napomáhají korupci[12];

8. znovu vyjadřuje znepokojení nad rozdílem mezi metodou výpočtu chyb, kterou používá EÚD, a metodou výpočtu chyb Komise, což vyvolává nejasnosti a snižuje pocit naléhavosti, který je nutný pro řešení hlavních příčin chyb; zdůrazňuje, že k těmto rozdílům nedochází ve všech oblastech výdajů; zdůrazňuje, že pro vytvoření statisticky reprezentativního vzorku, který by odrážel vysokou míru jistoty potřebnou k tomu, aby auditní práce vedla ke spolehlivým závěrům, je zapotřebí přiměřený rozsah auditu; vyzývá Komisi, aby zlepšila svou metodiku a spolupracovala s EÚD s cílem zvýšit harmonizaci, aby bylo možné poskytovat srovnatelnější údaje, a aby pokračovala v přístupu založeném na riziku, pokud se v některých členských státech nebo odvětvích objeví závažné nedostatky;

Doporučení ohledně možných způsobů zvýšení spolehlivosti auditů a kontrol v rámci sdíleného řízení

9. vyzývá Komisi, aby i nadále hledala způsoby, jak pomoci členským státům při provádění směrnic, vydávání pokynů a využívání fondů EU, a to s ohledem na vzájemné působení pravidel EU a vnitrostátních právních předpisů; v této souvislosti připomíná, že je důležité provádět důkladná posouzení dopadů, hodnocení a kontroly účelnosti v zájmu posouzení toho, zda jsou právní předpisy a výdajové programy EU vhodné pro daný účel; zdůrazňuje, že je třeba, aby Komise urychleně řešila překrývání právních předpisů, nesrovnalosti a nedostatky zjištěné při kontrolách účelnosti, přičemž by měla zohlednit zkušenosti na státní nebo regionální úrovni, a přijala vhodná opatření k zajištění účinnosti, relevance a soudržnosti programů EU;

10. vyzývá Komisi, aby omezila gold-plating na jedné straně a opožděné, roztříštěné nebo neúplné uplatňování či provádění evropských právních předpisů na straně druhé, neboť to v EU narušuje harmonizaci a vede ke zkreslením, přičemž při vynakládání evropských finančních prostředků jsou uplatňovány protichůdné normy;

11. kritizuje skutečnost, že stále více legislativních návrhů postrádá důkladné posouzení dopadů se zapojením všech různých zúčastněných stran a s jasnou finanční a rozpočtovou analýzou; vyzývá Komisi, aby přikládala větší význam kvalitě legislativní práce a realisticky přistupovala k administrativním, finančním a rozpočtovým důsledkům;

[11] „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities" (Přístup jediného auditu – hlavní příčiny nedostatků v práci řídících a auditních orgánů členských států), s. 57.
[12] https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

12. vyzývá Komisi, aby posílila spolupráci s členskými státy, zejména pokud jde o předcházení problémům s chybným překladem, který by mohl bránit jednotnému výkladu práva EU a představovat další administrativní zátěž pro vnitrostátní orgány při výkladu a uplatňování příslušných ustanovení, aby nebyly nuceny používat verze existující v jiných úředních jazycích[13]; zdůrazňuje, že Komise by měla zajistit horizontální uplatňování auditorských standardů ve všech členských státech, aby se zabránilo rozdílným úrovním kontroly a uplatňování; navrhuje, aby Komise vypracovala metodiku zjednodušeného auditu pro orgány, které trvale dosahují dobrých výsledků a dodržují všechna doporučení Komise;

13. vyzývá Komisi a členské státy, aby při provádění programů EU vždy zohledňovaly potřeby a zkušenosti regionálních a místních orgánů, které se podílejí na využívání fondů, a to jak z hlediska jejich administrativní kapacity, tak z hlediska vhodnosti operačních a auditorských postupů, které musí provádět;

14. je toho názoru, že digitalizace a přijetí sofistikovanějších nástrojů IT by zlepšily řízení, kontrolu a audit fondů EU a mohly by přispět k podstatnému snížení byrokracie; má za to, že digitalizace umožňuje snadnější a rychlejší přístup k důležitým údajům při ověřování, a tím i snížení počtu kontrol; zdůrazňuje, že ale přesto žádný informační systém nemůže nikdy zcela nahradit lidský faktor; trvá na tom, že dobře vyškolení zaměstnanci budou i nadále hrát v systému řízení a kontroly fondů EU důležitou úlohu; vyzývá členské státy, aby zlepšily digitalizaci administrativní práce v zájmu harmonizovaného přístupu a zajistily řádné školení zaměstnanců zapojených do využívání fondů EU, jakož i do kontroly a auditů, aby plně porozuměli možnostem nástrojů IT, věděli, co mohou očekávat, pokud jde o získané výsledky, a pochopili svou úlohu v rozhodovacím procesu;

15. zdůrazňuje, že v případě hybridních finančních nástrojů, kdy se používá „financování, které není spojeno s náklady“ a platby jsou podmíněné dosažením milníků, cílů a dalších ukazatelů výkonnosti, jsou zapotřebí nové metodiky auditu a přístupy k němu, jakož i flexibilita auditních orgánů a Komise při kontrole zákonnosti výdajů;

16. trvá na tom, že dobrá spolupráce a zpětná vazba mezi řídícími a auditními orgány a Komisí je dalším důležitým faktorem účinnosti rámce pro kontrolu a získávání jistoty; vyzývá Komisi, aby aktivně podporovala dobrou komunikaci mezi auditními orgány a řídícími orgány programů;

17. připomíná, že ve svém návrhu postoje k návrhu nařízení, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a který předložila Komise, šel mnohem dále a vyzval Komisi, aby zavedla povinný jednotný integrovaný interoperabilní systém pro podávání zpráv a monitorování, který by umožňoval elektronické zaznamenávání a uchovávání údajů o příjemcích finančních prostředků Unie, a to i v souhrnném formátu, včetně jejich skutečných majitelů, a umožňoval pravidelné zpřístupňování těchto údajů pro účely vytěžování údajů a hodnocení rizik, přičemž by zajistila, aby ukazatele používané tímto systémem byly spolehlivé, objektivní a omezené na to, co je nezbytné pro posouzení rizik;

18. vítá využívání satelitních snímků a nových zobrazovacích technologií k monitorování společné zemědělské politiky, které umožňují pravidelné sledování zemědělské činnosti

[13] Rozsudek Tribunálu ze dne 12. března 2019, Itálie proti Komisi, T-135/15, ECLI:EU:T:2019:155.

celé populace příjemců; bere na vědomí, že od roku 2018 mohou platební agentury členských států provádět „kontroly prostřednictvím sledování“ a využívat automatizované postupy na základě údajů družic Sentinel unijního programu Copernicus ke kontrole dodržování určitých pravidel společné zemědělské politiky; vybízí Komisi, aby je i nadále podporovala, neboť mají potenciál snížit administrativní zátěž, zlepšit nákladovou efektivnost, podpořit identifikaci varovných signálů upozorňujících na potenciální podvody a zaručit harmonizovaný přístup;

°

° °

19. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto usnesení Radě a Komisi.