Europos Parlamentas
2019-2024

Biudžeto kontrolės komitetas

2022/2020(INI)

26.6.2023

PRANEŠIMO PROJEKTAS

dėl galimybių padidinti nacionalinių valdžios institucijų pagal pasidalijamojo valdymo principą atliekamų auditų ir patikrinimų patikimumą
(2022/2020(INI))

Biudžeto kontrolės komitetas

Pranešėja: Monika Hohlmeier

TURINYS

Psl.

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS 3

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS

dėl galimybių padidinti nacionalinių valdžios institucijų pagal pasidalijamojo valdymo principą atliekamų auditų ir patikrinimų patikimumą
(2022/2020(INI))

Europos Parlamentas,

– atsižvelgdamas į 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES, bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 (toliau – Finansinis reglamentas)[1], ir į 2022 m. gegužės 16 d. Komisijos komunikatą dėl jo peržiūros (COM(2022)0223),

– atsižvelgdamas į savo pozicijos dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių projektą,

– atsižvelgdamas į 2021 m. gruodžio 2 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) 2021/2116 dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos, kuriuo panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 1306/2013[2],

– atsižvelgdamas į 2021 m. birželio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) 2021/1060, kuriuo nustatomos bendros Europos regioninės plėtros fondo, „Europos socialinio fondo +“, Sanglaudos fondo, Teisingos pertvarkos fondo ir Europos jūrų reikalų, žvejybos ir akvakultūros fondo nuostatos ir šių fondų bei Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo, Vidaus saugumo fondo ir Sienų valdymo ir vizų politikos finansinės paramos priemonės taisyklės[3],

– atsižvelgdamas į Europos Audito Rūmų metinę 2021 finansinių metų ES biudžeto vykdymo ataskaitą,

– atsižvelgdamas į Vidaus politikos generalinio direktorato 2017 m. sausio 16 d. paskelbtą tyrimą „Regioninės plėtros komitetui (REGI) skirtas tyrimas. Perteklinis reglamentavimas Europos struktūrinių ir investicijų fondų srityje“[4],

– atsižvelgdamas į Biudžeto kontrolės komiteto užsakytą ir Vidaus politikos generalinio direktorato 2022 m. balandžio 30 d. paskelbtą tyrimą „Vieno bendro audito principas. Pagrindinės valstybių narių valdymo ir audito institucijų darbo trūkumų priežastys“[5],

---

[1] OL L 193, 2018 7 30, p. 1.
[2] OL L 435, 2021 12 6, p. 187.
[3] OL L 231, 2021 6 30, p. 159.
[4] Tyrimas „Regioninės plėtros komitetui (REGI) skirtas tyrimas. Perteklinis reglamentavimas Europos struktūrinių ir investicijų fondų srityje“, Europos Parlamento Vidaus politikos generalinio direktorato B teminis skyrius (struktūrinė ir sanglaudos politika), 2017 m. sausio 16 d.
[5] Tyrimas „Vieno bendro audito principas. Pagrindinės valstybių narių valdymo ir audito institucijų darbo

– atsižvelgdamas į savo ankstesnius sprendimus ir rezoliucijas dėl Komisijos 2019, 2020, 2021 ir 2020 m. biudžeto įvykdymo patvirtinimo[6],

– atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 54 straipsnį,

– atsižvelgdamas į Žemės ūkio ir kaimo plėtros komiteto nuomonę,

– atsižvelgdamas į Biudžeto kontrolės komiteto pranešimą (A9-0000/2023),

A. kadangi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 317 straipsnyje teigiama, kad „reglamente valstybėms narėms nustatomi biudžeto vykdymo kontrolės ir audito įsipareigojimai ir su tuo susijusios pareigos“;

B. kadangi Finansinio reglamento 127 straipsnyje[7] apibrėžta tarpusavio pasikliovimo auditais sąvoka, taikoma visoms ES lėšomis finansuojamoms intervencinėms priemonėms; pabrėžia, kad šiame straipsnyje nustatomas pagrindas auditoriams remtis ankstesniu audito darbu, kai jis buvo atliktas nepriklausomo auditoriaus, laikantis ES taisyklių ir taikomų tarptautinių standartų; pabrėžia, kad vieno bendro audito principu siekiama užkirsti kelią audito darbo dubliavimui, sumažinti bendras audito veiklos išlaidas ir audituojamiems subjektams tenkančią administracinę naštą;

C. kadangi pagal Finansinio reglamento 247 straipsnį Komisija į savo metinę valdymo ir veiklos rezultatų ataskaitą turi įtraukti Sąjungos išlaidų klaidų lygio įvertinimą, pagrįstą nuoseklia metodika;

D. kadangi pagal Bendrųjų nuostatų reglamento 69 straipsnį valstybės narės įpareigojamos turėti savo programų valdymo ir kontrolės sistemas ir Komisijos prašymu imtis visų veiksmų, kurių reikia norint garantuoti jų veiksmingą veikimą, įskaitant auditą, kuriame gali dalyvauti Komisija arba įgaliotieji atstovai, ir užtikrinti, kad būtų saugomi visi audito sekai reikalingi dokumentai;

Pagrindinės priežastys, darančios poveikį ES išlaidų valdymui, kontrolei ir auditui taikant pasidalijamąjį valdymą

1. pabrėžia, kad dėl ES fondams taikomų taisyklių sudėtingumo ir dažnų reglamentų pakeitimų keičiantis programavimo laikotarpiams gali kilti teisinio netikrumo ar atitikties problemų, taip pat rastis neteisingo aiškinimo ir netinkamo įgyvendinimo atvejų, dėl kurių kyla didesnė klaidų rizika; apgailestauja dėl to, kad Komisijos gairės dažnai yra labai teorinės, pernelyg išsamios, technokratinės ir gali būti skirtingai aiškinamos (pvz., interesų konfliktų atveju), todėl už programas atsakingos institucijos

---

trūkumų priežastys“, Europos Parlamento Vidaus politikos generalinio direktorato D teminis skyrius (biudžeto reikalai), 2022 m. balandžio 30 d.

[6] Priimti tekstai, P9_TA(2020)0114, P9_TA(2021)0164, P9_TA(2022)0144, P9_TA(2023)0137.

[7] 127 straipsnis **Tarpusavio pasikliovimas auditais** Nedarant poveikio esamoms galimybėms atlikti tolesnius auditus, jeigu nepriklausomas auditorius, remdamasis tarptautiniu mastu pripažintais audito standartais, atliko finansinių ataskaitų ir ataskaitų, kuriose nurodytas Sąjungos įnašo naudojimas, auditą, kuriuo suteiktas pagrįstas patikinimas, tuo auditu turi būti grindžiamas bendras užtikrinimas, kaip nurodyta toliau, kai tikslinga, konkretiems sektoriams skirtose taisyklėse, su sąlyga, kad yra pakankamai įrodymų įrodyti auditoriaus nepriklausomumą ir kompetenciją. Tuo tikslu nepriklausomo auditoriaus ataskaita ir susiję audito dokumentai, jei to prašoma, pateikiami Europos Parlamentui, Komisijai, Audito Rūmams ir valstybių narių audito institucijoms.

turi reaguoti į netikrumą ir suvokiamą riziką, kuo labiau didindamos apsaugos priemones arba sukurdamos apėjimo priemones; pabrėžia, kad šiomis priemonėmis stiprinama perteklinio reglamentavimo praktika[8] arba nuolat keičiami įgyvendinimo standartai; apgailestauja, kad šie aspektai, dėl kurių atsiranda nereikalinga administracinė našta, galimiems paramos gavėjams valstybėse narėse gali padaryti neigiamą poveikį ES lėšų patrauklumo atžvilgiu; pabrėžia, kad vadovaujančiosioms institucijoms kyla klaidų rizika dėl sudėtingų ir neaiškių taisyklių, nepaisant geriausių ketinimų laikytis ES reglamentų, ir tai taip pat gali lemti tam tikrą suinteresuotųjų subjektų nusivylimą;

2. pabrėžia, kad vertimas raštu teisės srityje yra sudėtinga ir daug pastangų reikalaujanti procedūra, dėl kurios kyla papildomų sunkumų aiškinimo srityje, nes teisinis vertimas turi būti tikslus ir perteikti tas pačias tekste originalo kalba išsakytas mintis, o teisiniai terminai nusako teisines sąvokas, kurios įvairiose teisinėse sistemose skiriasi, ypač valdymo, kontrolės ir audito srityse, nes jos gali būti itin techninio pobūdžio;

3. primena biudžeto įvykdymą tvirtinančios institucijos pastabas dėl Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės įgyvendinimo ir dėl regionų ir vietos valdžios institucijų bei kitų suinteresuotųjų subjektų, kurie buvo nepakankamai įtraukti rengiant nacionalines programas, dalyvavimo;

4. atkreipia dėmesį į tai, kad klaidas ir pažeidimus pirmiausia turėtų nustatyti ir ištaisyti vadovaujančiosios institucijos; primena, kad Europos Audito Rūmai nustatė, jog įgyvendinant sanglaudos politiką[9] vadovaujančiųjų institucijų patikrinimai vis dar yra iš dalies neveiksmingi siekiant užkirsti kelią paramos gavėjų daromiems pažeidimams deklaruotų išlaidų srityje arba juos nustatyti;

5. primygtinai reikalauja, kad valstybių narių audito įstaigos laikytųsi tarptautiniu mastu pripažintų audito standartų; teigia, kad jų nesilaikymas gali pakenkti audito darbo patikimumui ir kokybei, taigi kelti grėsmę vieno bendro audito metodui; atsižvelgdamas į tai pažymi, kad Europos Audito Rūmai ne kartą nustatė tam tikrų nacionalinių audito institucijų darbo apimties, kokybės, dokumentų ir ataskaitų teikimo trūkumų[10]; mano, kad trūkumai, nustatyti kelių į Europos Audito Rūmų imtį įtrauktų audito institucijų darbe, šiuo metu riboja šio darbo patikimumą; pabrėžia, jog svarbu, kad valstybės narės turėtų pagrindinę sistemą su aiškia ir išsamia atsakomybe už audito kokybės užtikrinimą siekiant išvengti neteisingo ES taisyklių aiškinimo; tvirtai įsitikinęs, kad, jei audito institucijos dirba veiksmingai ir taiko tarptautinius standartus, reikėtų vengti dvigubo audito siekiant sumažinti biurokratinę naštą ir veiksmingai naudotis audito pajėgumais;

6. pabrėžia, kad norint atlikti ES lėšomis finansuojamų programų patikrinimus ir auditą, labai svarbu užtikrinti kompetentingus žmogiškuosius išteklius, turinčius tinkamą patirtį ir institucinę atmintį įvairiais lygmenimis; apgailestauja, kad nepakankami ištekliai, įskaitant kontrolės funkcijoms ugdyti skirtą gebėjimų mokymą, yra veiksnys, darantis poveikį vadovaujančiųjų institucijų (sanglaudos politikos srityje) ir mokėjimo agentūrų (bendros žemės ūkio politikos srityje) pajėgumui atlikti veiksmingus ir išsamius išlaidų

[8] Perteklinis reglamentavimas apibrėžiamas kaip papildomos taisyklės ir reguliavimo įpareigojimai, kurie viršija ES lygmeniu nustatytus reikalavimus ir dėl kurių programas įgyvendinančioms įstaigoms ir paramos gavėjams ES lėšų naudojimas tampa brangesnis ir sudėtingesnis.
[9] Metinė 2021 finansinių metų ES biudžeto vykdymo ataskaita, p. 160.
[10] Metinė 2021 finansinių metų ES biudžeto vykdymo ataskaita, p. 163–168.

patikrinimus ir patikras[11]; atsižvelgdamas į tai primena, kad būtina tobulinti techninės pagalbos, kurią Komisija gali teikti valstybių narių valdžios institucijoms, metodus ir įgyvendinimą;

7. pabrėžia, kad nepriklausomos audito įstaigos ir kitos lėšas valstybėse narėse valdančios įstaigos yra pagrindinė būtina audito rezultatų patikimumo ir kokybės sąlyga; primena, kad kai kuriose valstybėse narėse priežiūros funkcijas vykdančios valstybės įstaigos savavališkai paskyrė asmenis, todėl kilo klausimų dėl jų nešališkumo nustatant korupciją ir apie ją pranešant; pabrėžia, kad nepakankami nepriklausomos priežiūros mechanizmai ir neteisėti politinių ir oligarchinių struktūrų ryšiai ekonomikos ir visuomenės srityse skatina korupciją[12];

8. pakartoja, kad yra susirūpinęs dėl Europos Audito Rūmų ir Komisijos klaidų apskaičiavimo metodo skirtumo, dėl kurio atsiranda painiava ir ne taip skubiai, kaip reikėtų, šalinamos pagrindinės klaidų priežastys; pabrėžia, kad šie skirtumai yra ne visose išlaidų srityse; pabrėžia, kad reikalinga tinkama audito aprėptis statistinei reprezentatyviai imčiai, kuri atspindėtų didelį pasitikėjimą, kurio reikia audito darbui, kad būtų galima padaryti patikimas išvadas; ragina Komisiją patobulinti savo metodiką ir bendradarbiauti su Europos Audito Rūmais siekiant didesnio suderinimo, kad būtų galima pateikti labiau palyginamus duomenis ir toliau taikyti rizika grindžiamą požiūrį, jei tam tikrose valstybėse narėse ar sektoriuose atsirastų didelių trūkumų;

Rekomendacijos dėl galimų būdų padidinti pagal pasidalijamojo valdymo principą atliekamų auditų ir patikrinimų patikimumą

9. ragina Komisiją toliau ieškoti būdų, kaip padėti valstybėms narėms perkelti direktyvas į nacionalinę teisę, skelbti gaires ir naudoti ES lėšas, atsižvelgiant į ES taisyklių ir nacionalinės teisės aktų sąveiką; atsižvelgdamas į tai primena, kad siekiant įvertinti, ar ES teisės aktai ir išlaidų programos atitinka paskirtį, svarbu atlikti griežtus poveikio vertinimus, įvertinimus ir tinkamumo patikras; pabrėžia, kad Komisija, atsižvelgdama į nacionalinio ir (arba) regioninio lygmens patirtį, turi skubiai spręsti reglamentavimo dubliavimosi, nenuoseklumo ir trūkumų, nustatytų atliekant tinkamumo patikras, problemas ir imtis tinkamų priemonių ES programų veiksmingumui, aktualumui ir darnai užtikrinti;

10. ragina Komisiją sumažinti, viena vertus, perteklinį reglamentavimą ir, kita vertus, vėlavimą, fragmentišką ar nevisišką Europos teisės aktų įgyvendinimą ar perkėlimą į nacionalinę teisę, nes tai trikdo suderinimą ir lemia iškraipymus ES, taikant prieštaringus Europos lėšų panaudojimo standartus;

11. kritiškai vertina tai, kad prie vis daugiau pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų nepridedamas išsamaus poveikio vertinimas, kurį rengiant dalyvautų visi suinteresuotieji subjektai ir kuriame būtų pateikta aiški finansinė ir biudžeto analizė; ragina Komisiją daugiau dėmesio skirti teisėkūros darbo kokybei ir laikytis realistiško požiūrio į administracines, finansines ir biudžetines pasekmes;

[11] „Vieno bendro audito principas. Pagrindinės valstybių narių valdymo ir audito institucijų darbo trūkumų priežastys“, p. 57.
[12] https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

12. ragina Komisiją stiprinti bendradarbiavimą su valstybėmis narėmis, visų pirma siekiant išvengti vertimo klaidų, kurios gali trukdyti vienodai aiškinti ES teisę, taip pat vengti nustatyti papildomą administracinę naštą nacionalinėms valdžios institucijoms aiškinant ir taikant atitinkamas nuostatas, kad jos nebūtų priverstos naudotis vertimo variantais į kitas oficialiąsias kalbas[13]; pabrėžia, kad Komisija turėtų užtikrinti horizontalų audito standartų taikymą visose valstybėse narėse, kad būtų išvengta skirtingo tikrinimo ir taikymo lygmenų; siūlo Komisijai parengti supaprastintą audito metodiką, skirtą toms institucijoms, kurių rezultatai nuolat yra geri ir kurios laikosi visų Komisijos rekomendacijų;

13. ragina Komisiją ir valstybes nares įgyvendinant ES programas visada atsižvelgti į regionų ir vietos valdžios institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant fondų lėšas, poreikius ir patirtį, susijusią tiek su jų administraciniais gebėjimais, tiek su veiklos ir audito procedūrų, kurias jos turi įgyvendinti, tinkamumu;

14. laikosi nuomonės, kad skaitmeninimas ir sudėtingesnių IT priemonių įdiegimas pagerintų ES lėšų valdymą, kontrolę ir auditą bei galėtų padėti gerokai sumažinti biurokratiją; mano, kad skaitmeninimas suteikia galimybę lengviau ir greičiau gauti svarbių duomenų atliekant patikrinimus, taigi ir sumažinti patikrinimų skaičių; vis dėlto pabrėžia, kad jokia IT sistema niekada negalėtų visiškai pakeisti žmogiškojo veiksnio; primygtinai reikalauja, kad gerai parengti darbuotojai ir toliau atliktų svarbų vaidmenį ES lėšų valdymo ir kontrolės sistemoje; ragina valstybes nares pagerinti administracinio darbo skaitmeninimą siekiant suderinto požiūrio ir užtikrinti tinkamą darbuotojų, dalyvaujančių įgyvendinant ES lėšas, taip pat vykdant kontrolę ir auditą, mokymą, kad jie galėtų visapusiškai suprasti IT priemonių pajėgumus, žinotų, ko tikėtis iš gautų rezultatų, ir suprastų savo vaidmenį sprendimų priėmimo procese;

15. pabrėžia, kad mišrių finansinių priemonių atveju, kai naudojamas su išlaidomis nesusijęs finansavimas ir mokėjimai atliekami su sąlyga, kad bus pasiektos tarpinės reikšmės, siektinos reikšmės ir kiti veiklos rodikliai, reikia naujų audito metodikų ir metodų, taip pat audito institucijoms ir Komisijai suteikti lankstumo tikrinant išlaidų teisėtumą;

16. primygtinai tvirtina, kad geras vadovaujančiųjų ir audito institucijų ir Komisijos bendradarbiavimas ir grįžtamoji informacija yra dar vienas svarbus patikinimo ir kontrolės sistemos veiksmingumo veiksnys; ragina Komisiją aktyviai skatinti tinkamą audito institucijų ir programą valdančių institucijų komunikaciją;

17. primena, kad Parlamento pozicijos dėl Komisijos pasiūlymo dėl reglamento dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių projektas apima daug daugiau aspektų, jame Komisija raginama sukurti privalomą bendrą integruotą sąveikią ataskaitų teikimo ir stebėsenos sistemą, kuri leistų elektroniniu būdu registruoti ir saugoti duomenis apie Sąjungos lėšų gavėjus, įskaitant jų tikruosius savininkus, taip pat apibendrintu formatu, ir sudarytų sąlygas reguliariai teikti tuos duomenis duomenų gavybos ir rizikos vertinimo tikslais, taip pat užtikrinti, kad sistemoje naudojami rodikliai būtų patikimi, objektyvūs ir neviršytų to, kas būtina rizikai įvertinti;

18. palankiai vertina palydovinių vaizdų ir naujų vaizdo technologijų naudojimą bendrai žemės ūkio politikai stebėti, reguliariai stebint visos paramos gavėjų populiacijos žemės

[13] 2019 m. kovo 12 d. Bendrojo Teismo sprendimas Italija prieš Komisiją, T-135/15, ECLI:EU:T:2019:155.

ūkio veiklą; pripažįsta, kad nuo 2018 m. valstybių narių mokėjimo agentūros gali atlikti patikras vykdydamos stebėseną ir naudoti automatizuotus procesus, grindžiamus ES programos „Copernicus“ palydovų „Sentinel“ duomenimis, kad patikrintų, ar laikomasi tam tikrų bendros žemės ūkio politikos taisyklių; ragina Komisiją toliau juos propaguoti, nes jie gali sumažinti administracinę naštą, padidinti išlaidų efektyvumą, padėti nustatyti galimo sukčiavimo grėsmes ir užtikrinti suderintą požiūrį;

°

° °

19. paveda Pirmininkei perduoti šią rezoliuciją Tarybai ir Komisijai.