



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 06.09.2004
KOM(2004)580 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**Odpovědnosti členských států a Komise při sdíleném řízení strukturálních fondů
a Fondu soudržnosti**

Současná situace a výhledy pro nové programové období po roce 2006

I. SHRUTÍ

Toto sdělení odpovídá na závazek přijatý Komisí v „Syntéze výročních zpráv o činnosti generálních ředitelství a útvarů za rok 2002“¹ provést právní analýzu odpovědností Komise a členských států, pokud jde o sdílené řízení rozpočtu Evropských společenství, a vyjasnit postupy, jakými může Komise ve spolupráci s členskými státy splnit svoji obecnou odpovědnost při plnění rozpočtu².

V první části (hlava II) sdělení se podává výklad Komise k nařízením platným v oblasti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, aby byla vyjasněna odpovědnost všech účastníků sdíleného řízení. Komise má za to, že platné právní předpisy umožňují uvádět do souladu jednak povinnosti, které jí při plnění rozpočtu náleží, a jednak zvláštní ráz politiky soudržnosti Unie a jejího řídicího systému, který na základě nařízení Rady předává v první řadě členským státům odpovědnost za řízení, průběžnou kontrolu a každodenní finanční kontrolu prostředků fondů. Stávající struktura stanoví pravidla, jejichž prostřednictvím Komise zajišťuje existenci a řádné fungování řídicích a kontrolních systémů, aby splnila svou obecnou odpovědnost. Pokud by pak auditorská činnost Komise měla zjistit nedostatky v auditorských a kontrolních systémech, bylo by stanoveno riziko nesprávných výloh a byly by použity odpovídající finanční opravy. Opatření, která Komise podnikla, aby se přizpůsobila těmto ustanovením, jsou popsána v tomto sdělení.

Závažnost této problematiky je zvýšena závazkem členských států, které přistoupily k Unii v květnu roku 2004, zavést přiměřené řídicí a kontrolní systémy, aby se zajistilo, že jejich první provádění strukturálních fondů a Fondu soudržnosti umožní účinné využití prostředků Společenství.³

Druhý cíl tohoto sdělení (hlava III) spočívá v upřesnění hlavních směrů, kterými se řídila Komise při přípravě svých legislativních návrhů přijatých dne 14. července 2004⁴ a týkajících se období 2007-2013, cíl zvýšit soudržnost, doplňkovost a účinnost celkové struktury prováděcího systému, včetně objasnění povinností spolupráce, které přísluší členským státům, a důsledků, které pro ně vyplývají z nedodržování pravidel.

¹ KOM(2003)391 v konečném znění ze dne 9.7.2003, opatření 5.3.3.C.

² Tamtéž, opatření 5.3.3 A.

³ KOM(2003)433 v konečném znění, Sdělení Komise Parlamentu a Radě o provádění závazků přijatých přistupujícími zeměmi v rámci jednání o přistoupení s ohledem na kapitolu 21- regionální politika a koordinace strukturálních nástrojů.

⁴ „Návrh nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti“ předložený Komisí, KOM(2004)492 v konečném znění ze dne 14.7.2004.

II. PRÁVNÍ ANALÝZA ODPOVĚDNOSTÍ KOMISE A ČLENSKÝCH STÁTŮ

Sdílené řízení, které je definováno v článku 53 finančního nařízení⁵, je jedním ze způsobů, jakými Komise plní úlohu při plnění rozpočtu Společenství. Tato úloha jí připadá na základě článku 274 Smlouvy: „Komise plní rozpočet[...] na vlastní odpovědnost a v mezích přidělených prostředků, v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Členské státy spolupracují s Komisí, aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení.“

Ať je způsob řízení jakýkoliv, článek 274 Smlouvy nerozlišuje odpovědnost Komise podle zmíněného způsobu řízení, Komisi připadá obecná odpovědnost za plnění rozpočtu.

Pravidla, jejichž prostřednictvím musí Komise plnit tuto odpovědnost v souvislosti se sdíleným řízením fondů, a také povinnosti, které připadají členským státům, jsou obsaženy v odvětvových právních předpisech.

Sdílené řízení je v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti způsobem plnění rozpočtu Společenství, zvoleným zákonodárcem, aniž by Komise měla možnost podle svého uvážení zvolit jiný prostředek plnění a „aniž by měla jinou možnost jednat než možnost stanovenou v odvětvových právních předpisech“⁶.

Členské státy mají povinnost spolupracovat s Komisí, aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení, což odráží obecnou povinnost ke korektní spolupráci (články 274 a 10 Smlouvy). Navíc článek 280 Smlouvy ukládá členským státům přijmout „k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Společenství stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy“.

Článek 53 finančního nařízení o způsobech plnění rozpočtu stanoví v odstavci 3 a v odst. 5 obecné zásady fungování pro všechny oblasti rozpočtu spravované sdíleným řízením. Za prvé se jedná o to, že „plní-li Komise rozpočet sdíleným řízením, jsou úkoly plnění rozpočtu pověřeny členské státy v souladu s hlavami I a II druhé části“; a za druhé, že „v případě sdíleného řízení[...] se Komise prostřednictvím postupů schválení účetní závěrky nebo finančních oprav přesvědčí, že prostředky byly použity v souladu s platnými předpisy; tyto postupy jí umožňují převzít konečnou odpovědnost za plnění rozpočtu v souladu s článkem 274 Smlouvy o ES a článkem 179 Smlouvy o Euratomu“.

Články 155 až 159 finančního nařízení stanoví, že obecná ustanovení uvedeného nařízení se použijí na výdaje uskutečněné zejména v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, s výhradou odchylek výslovně uvedených. Tyto odchylky se týkají plateb Komise, automatické zrušení závazků, hledisek řízení a výběru projektů, jakož i pravidel kontroly, aby odvětvové právní předpisy Rady obsahují ustanovení za tímto účelem.

⁵ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1.

⁶ Bod 14c) usnesení EP s připomínkami, které jsou nedílnou součástí rozhodnutí týkajícího se zproštění plnění souhrnného rozpočtu Evropských společenství pro rok 2002 (Komise) (SEK(2003)1104-K5-0564/2003-2003/2210 (DEK)). A5-0200/2004 ze dne 21.4.2004.

A. Právní předpisy 2000/2006. Decentralizace – Partnerství – Spolupráce

Nařízením (ES) č. 1260/1999⁷, které je základním nařízením o strukturálních fondech a nařízením (ES) č. 1164/94⁸, kterým se zřizuje Fond soudržnosti, vytvořila Rada strukturu způsobu řízení fondů. Zvláště, pokud se jedná o strukturální fondy, zákonodárce rozhodl, že akce strukturálních fondů a záruční sekce EZOZF, pokud jde o opatření pro rozvoj venkova, „*má doplňovat nebo přispívat k akci členských států*“ (27. bod odůvodnění nařízení (ES) č. 1260/1999) a musí být tedy považována za akci, která „*doplňuje odpovídající vnitrostátní operace nebo k nim přispívá*“ (ustanovení čl. 8 odst. 1 nařízení (ES) č. 1260/1999). Za tímto účelem strukturální fondy a záruční sekce EZOZF, pokud jde o opatření pro rozvoj venkova, přispívají na spolufinancování akcí rozhodnutých na vnitrostátní nebo regionální úrovni. Nejpatrnějším vyjádřením této zásady je adicionalita (článek 11 nařízení (ES) č. 1260/1999).

Aniž by byla uvedena v pochybnost odpovědnost Komise za plnění rozpočtu stanovená Smlouvou o ES, nařízení (ES) č. 1260/1999 definuje v rámci strukturálních fondů prováděcí pravidla pro plnění rozpočtu založená na decentralizované struktuře, která se opírá o partnerství a spolupráci mezi Komisí a členským státem. Rovněž je tomu tak i u nařízení (ES) č. 1164/94 v případě Fondu soudržnosti.

Pokud jde o kontroly, spočívají odvětvové právní předpisy na dvou pilířích, a to na jedné straně na souboru ustanovení, která umožňují Komisi přesvědčit se o souladu řídicích a kontrolních systémů členských států, a na straně druhé na souboru pravidel, která mají za cíl stanovit způsoby finančních oprav, které mají být použity, pokud jsou při auditu zjištěny nesrovnalosti.

Pokud se jedná o zajištění existence a řádného fungování vnitrostátních řídicích a kontrolních systémů, jsou platná ustanovení nařízení uvedena v článku 38 nařízení (ES) č. 1260/1999, jakož i v článcích 5 a 6 nařízení (ES) č. 438/2001⁹ a v článku 12 a článku G přílohy II nařízení Rady (ES) č. 1164/94 a rovněž v článku 5 nařízení (ES) č. 1386/2002^{10 11}.

Mechanismy finanční opravy pro strukturální fondy jsou popsány v článku 39 nařízení (ES) č. 1260/1999, jakož i v nařízení (ES) č. 448/2001¹² a jsou jasně formulovány rozhodnutím Komise ze dne 2. března 2001 K(2001) 476 o zaměřeních, kterými se vymezují zásady,

⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 1. Nařízení naposledy pozměněné aktem o přistoupení 2003, Úř. věst. L 236, 23.9.2003.

⁸ Nařízení Rady (ES) č. 1164/94 ze dne 16. května 1994 o zřízení Fondu soudržnosti, Úř. věst. L 130, 25.5.1994, s.1. Nařízení naposledy pozměněné aktem o přistoupení 2003, L 236, 23.9.2003.

⁹ Nařízení Komise (ES) č. 438/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů, Úř. věst. L 63, 3.3.2001, s. 21.

¹⁰ Nařízení Rady (ES) č. 1386/2002 ze dne 29. července 2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1164/94, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou z Fondu soudržnosti a o postup provádění finančních oprav (Úř. věst. L 201, 31.7.2002, s. 5).

¹¹ Cíl přesvědčit se o existenci a řádném fungování řídicích a kontrolních systémů, uvedený v článku 35 nařízení Komise o prováděcích pravidlech k finančnímu nařízení, je dosažen, pokud jde o Fond soudržnosti a strukturální fondy, prostřednictvím ustanovení uvedených v odvětvových právních předpisech (nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 (Úř. věst. L 357, 31.12.2002).

¹² Nařízení Komise (ES) č. 448/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, pokud jde o postup při provádění finančních oprav u pomoci poskytované ze strukturálních fondů (Úř. věst. L 64, 6.3.2001, s. 13).

kritéria a indikativní tabulky, které mají být používány útvary Komise pro stanovení finančních oprav uvedených v článku 39 nařízení (ES) č. 1260/99.

Zvláště čl. 38 odst. 2 nařízení (ES) č. 1260/1999 stanoví, že Komise může provádět kontroly na místě, včetně kontroly výběrových souborů, nebo požadovat od členských států provedení takových kontrol. Cílem těchto kontrol je přesvědčit se o existenci a řádném fungování řídicích a kontrolních systémů nebo zkontrolovat jednotlivé financované operace. Články 5 a 6 nařízení (ES) č. 438/2001 navíc stanoví, že Komise obdrží od členských států nejpozději do tří měsíců po přijetí pomoci popis zavedených řídicích a kontrolních systémů a že se ve spolupráci s členským státem ujistí, že tyto systémy splňují standardy požadované dotyčným nařízením Rady. Přezkumy fungování systému musí být prováděny pravidelně. Komise a členské státy na základě dvoustranných správních dohod koordinují způsoby a provádění kontrol a vyměňují si své výsledky. Spolupráce pokračuje po celé programové období prostřednictvím přezkoumání, která se konají alespoň jedenkrát za rok během schůzí vnitrostátních auditorů a auditorů Společenství. Stejný článek stanoví finanční opravy v případě zjištění závažné nesrovnalosti, která souvisí s výdaji zahrnutými do průběžné platby a která by nebyla zjištěna, zatím co čl. 39 odst. 2 stanoví postup, který má být použit, jestliže Komise zjistí nedostatky systémů, ve formě pozastavení plateb v prvním období, po němž následují, je-li to nezbytné, čisté finanční opravy provedené Komisí.

Podobná struktura je stanovena pro řízení Fondu soudržnosti prostřednictvím nařízení (ES) č. 1164/94 a prováděcích pravidel k tomuto nařízení¹³.

B. Rozdělení odpovědností

1. V této decentralizované struktuře plní členský stát tři úrovně odpovědností.

a) Zajišťuje řádnou správu prostředků Společenství, kterou provádí v rámci spolupráce s Komisí, a má odpovědnost za řádné finanční plnění v první řadě prostřednictvím:

- řídicího orgánu, který je odpovědný za „správnost operací, zejména vnitřních kontrolních opatření, které jsou v souladu se zásadami řádného finančního řízení“, jakož i za reakce na zjištění a požadavky na nápravná opatření řídicího systému, průběžné kontroly a kontroly požadované Komisí, za slučitelnost operací s politikami Společenství, jakož i za sestavení údajů nebo zpráv nezbytných pro sledování programu Komisí (čl. 34 odst. 1);
- platebního orgánu, který potvrzuje výdaje (čl. 32 odst. 3 nařízení (ES) č. 1260/1999 a čl. D odst. 2 přílohy II nařízení (ES) č. 1164/94) a zajišťuje, aby řídicí orgán a zprostředkující subjekty dodržovaly ustanovení nařízení (ES) č. 1260/1999 (článek 9 nařízení (ES) č. 438/2001) nebo nařízení č. 1164/94 (článek 8 nařízení (ES) č. 1386/2002);
- své účasti na zlepšování odhadů využití finančních prostředků a provádění výdajů s předáváním odhadů;
- použití odpovídajících vnitrostátních pravidel pro způsobilost v případě, že neexistují předpisy Společenství (41. bod odůvodnění a článek 30 nařízení (ES) č. 1260/1999);

¹³ Článek 12 nařízení (ES) č. 1164/94 a článek 5 nařízení (ES) č. 1386/2002.

- odpovědnosti za hodnocení ex-ante při přípravě plánů, pomoci a komplementu programu (čl. 41 odst. 1 nařízení (ES) č. 1260/1999), jakož i za hodnocení v polovině období a jeho aktualizaci (čl. 42 odst. 4 nařízení (ES) č. 1260/1999).

b) Členský stát má v první řadě „odpovědnost za finanční kontrolu pomoci“ v souladu s článkem 38 nařízení (ES) č. 1260/1999 a článkem 12 nařízení (ES) č. 1164/94, zejména tím, že:

- prověřuje, zda byly zřízeny řídicí a kontrolní systémy a zda jsou prováděny tak, aby zajišťovaly účinné a řádné využití prostředků Společenství, a přitom sdělí popisy Komisi;
- potvrzuje výdaje a přesvědčuje se přitom o jejich slučitelnosti s právem Společenství, rovněž potvrzuje využití prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení (čl. 38 odst. 1 písm. g) nařízení (ES) č. 1260/1999 a čl. 12 odst. 1 písm. c) nařízení (ES) č. 1164/94);
- přijímá nápravná opatření požadovaná Komisí (čl. 38 odst. 4 nařízení (ES) č. 1260/1999 a čl. G odst. 1 přílohy II nařízení (ES) č. 1164/94);
- poskytuje konečné prohlášení od nezávislé organizace na závěr pomoci v případě strukturálních fondů nebo projektu v případě Fondu soudržnosti.

c) Konečně, jak uvádí článek 39 nařízení (ES) č. 1260/1999 a čl. 12 odst. 1 písm. h) nařízení (ES) č. 1164/94, je členský stát především příslušný za „vyšetřování a opravu nesrovnalostí a protiprávního jednání.“

2. **Odpovědnosti Komise** jsou vymezeny jako odraz odpovědností členského státu tak, aby jí umožnily převzít odpovědnost při plnění rozpočtu Společenství prostřednictvím kontroly řádného plnění úloh svěřených členským státům. Za tímto účelem a k zajištění dodržování Smlouvy a aktů přijatých orgány Společenství zasahuje Komise zejména na čtyřech úrovních s cílem:

- přijmout nezbytná rozhodnutí k provádění strukturálních fondů, pokud jsou dodržovány podmínky stanovené právními předpisy (články 28 a 30 nařízení (ES) č. 1260/1999 a článek 10 nařízení (ES) č. 1164/94).
- přesvědčit se ve spolupráci s členskými státy o existenci a řádném fungování řídicích a kontrolních systémů, což může zahrnovat provádění kontrol operací a řídicích systémů na místě, včetně kontroly výběrových souborů, nebo požadavek na členský stát, aby tyto kontroly na místě provedl sám (čl. 38 odst. 2 nařízení (ES) č. 1260/1999 a články 5 a 6 nařízení (ES) č. 438/2001, pokud jde o strukturální fondy, článek G přílohy II nařízení (ES) č. 1164/94 a článek 5 nařízení (ES) č. 1386/2002).
- přesvědčit se o účinnosti pomoci:
 - analýzou stavu postupu provádění pomoci ve srovnání se stanovenými cíli prostřednictvím výročních a závěrečných zpráv o provádění (článek 37 nařízení (ES) č. 1260/1999 a článek F přílohy II nařízení (ES) č. 1164/94) a jejich ročním posouzením (čl. 34 odst. 2 nařízení (ES) č. 1260/1999),
 - z finančního hlediska použitím zejména automatického zrušení závazku, pozastavením plateb, pokud nejsou dodržovány podmínky stanovené právními předpisy, formulací, popřípadě přijetím nezbytných nápravných opatření k posílení řádného finančního plnění

pomoci (články 31, 32 a 38 nařízení (ES) č. 1260/1999, pokud jde o strukturální fondy, čl. C odst. 5 a článek G přílohy II nařízení (ES) č. 1164/94), pokud jde o Fond soudržnosti, a

- hodnocením výsledků (články 42, 43 a 44 nařízení (ES) č. 1260/1999).

- provádět kontroly a audity operací a systémů na místě, zejména kontrolou výběrových souborů, aniž by byly dotčeny kontroly a audity prováděné členskými státy, a používat finanční opravy, pokud jsou zjištěny nesrovnalosti a nedostatky a pokud členský stát finanční opravy neprovedl (články 38 a 39 nařízení (ES) č. 1260/1999 a články G a H přílohy II nařízení (ES) č. 1164/94).

C. Nezbytné vyjasnění oblasti odpovědnosti Komise

Je nutno konstatovat, jak naposledy učinil v usnesení o zproštění na rok 2002¹⁴ Evropský parlament, že Účetní dvůr již několik let ve svých prohlášeních o věrohodnosti účtů, upozorňuje, že podkladové operace často vykazují chyby, zejména v oblastech, kde se používá sdílené řízení. I když tyto dva uváděné orgány nepovažují za realistické ani za slučitelné s pravidly sdíleného řízení popsány v odvětvových právních předpisech, aby byla Komise povinna zjistit všechny chyby a všechny nesrovnalosti, které provázejí platby, nezůstává pouze při tom, že stejné orgány identifikovaly slabiny systémů a podpořily Komisi při přijetí opatření vedoucích ke zlepšení její činnosti dohledu nad kontrolními systémy.

Účetní dvůr tak ve svém stanovisku 2/2004¹⁵ představuje zajímavou úvahu a naznačuje úlohu, kterou by podle jeho názoru měla hrát Komise při převzetí své odpovědnosti při plnění rozpočtu; jedná se o představu, která je velmi blízká představě samotné Komise. Určuje klíčové zásady, podle nichž by se měla na všech úrovních řídit činnost kontroly rozpočtu Společenství jako trvalé právo, a také zaměření, podle nichž by se mohl řídit zákonodárce při vypracování změněného zákonného rámce.

Jako výchozí bod Účetní dvůr tvrdí, že „nelze rozumně očekávat od jakéhokoliv systému, že aby zajistil absolutní správnost veškerých operací“ nebo také, „že je klamné se domnívat, že spolehlivost systémů vnitřní kontroly spočívá ve vyčerpávající záruce nebo zajištění zákonnosti a správnosti všech operací“. Uznává tedy, že kontroly musí splňovat správný poměr náklady/účinnost, „celkové náklady na kontroly, peněžní i politické, [musí] být úměrné celkovému výsledku“. Domnívá se také, že by Komise měla hrát roli dohledu nad fungováním kontrolních systémů jednak vymezením minimálních podmínek použitých pro kontrolní systémy, jednak zajištěním souvislosti mezi očekávanými cíli a jejich prováděním ve všech stadiích, vnitrostátních i Společenství.

Komise, která dbá na doporučení obou orgánů pověřených kontrolou plnění rozpočtu, již nyní vyvinula nástroje nezbytné ke koordinaci své činnosti s činnostmi členskými státy. Když totiž Komise zjistila obtíže, jež vznikly s rozvojem a prováděním těchto nástrojů členskými státy v průběhu programového období 1994-1999, začlenila do prováděcích předpisů pro strukturální fondy a Fond soudržnosti podmínky, které považuje za nezbytné k tomu, aby měla kontrolní postupy, které jí nakonec umožní mít přiměřenou jistotu o správnosti operací prováděných členskými státy.

¹⁴ Výše uvedená poznámka pod čarou 6.

¹⁵ Stanovisko 2/2004 Účetního dvora Evropských společenství k jednotnému vzoru kontroly (jednotný audit) (a návrh týkající se rámce vnitřní kontroly ve Společenství).

Dále v souladu s článkem 38 nařízení (ES) č. 1260/1999 a s článkem G přílohy II nařízení (ES) č. 1164/94 podpořila Komise uzavření správních dohod s členskými státy, které se týkají auditů, aby se posílila koordinace kontrol a jejich výsledků mezi Komisí a dotyčnými členskými státy a aby se používaly společné metody auditu. Komise rovněž požádala členské státy v rámci procesu zjednodušení¹⁶, aby se společně snažily provádět výměnu podrobných ročních kontrolních plánů v přiměřené době s cílem zamezit překrývání a dvojímu použití. Pokud jde o členské státy, které přistoupily k Unii v květnu roku 2004, použijí se v souladu s činností spolupráce, která pokračovala prováděním předvstupních nástrojů¹⁷, zmíněná ustanovení právních předpisů o strukturálních fondech a Fondu soudržnosti.

Komise kromě toho rozpracovala pojem smlouva o důvěře mezi Komisí a členskými státy. Smlouva o důvěře je dobrovolný závazek členských států, který má Komisi zajistit vytvoření nezbytných prostředků, aby se umožnila kontrola správnosti podkladových operací, a který tak poskytuje celkový rámec kontrolního přístupu k danému programu, fondu nebo regionu v souladu se strategií auditu schválenou Komisí a intenzivnějšího ročního výkaznictví na základě výsledků této strategie auditu. Taková smlouva je rovněž podmíněna předběžným ujištěním ze strany Komise, že dané systémy jsou v souladu s předpisovým rámcem. Tato smlouva dává Komisi záruku, že může důvěřovat členskému státu bez stanovení dalších požadavků vyplývajících z právních předpisů, avšak v rámci koordinovaného přístupu mezi Komisí a členským státem. Účinek takového ujištění však zaniká, pokud se zjistí, že členský stát své povinnosti neplní.

Jak však také poznamenal ve svém stanovisku 2/2004 Účetní dvůr, i když nezbytné standardy a zásady k zajištění účinné a efektivní vnitřní kontroly fondů jsou již „*v současných systémech částečně nebo zcela dodržovány*“, mohly by být vypracovány a prováděny další, rovněž s cílem zajistit, aby „*rozsah a intenzita kontrol [byly] stanoveny tak, aby zajistily správnou rovnováhu mezi celkovými náklady provádění kontrol a zisky, které z toho plynou.*“

Komise tedy chce na základě zkušenosti se současnými předpisy zvýšit účinnost a efektivnost řídicích a kontrolních systémů na další programové období a za tím účelem přijala návrhy uvedené v následující kapitole.

III. VÝHLEDY PRO OBDOBÍ 2007-2013, POKUD JDE O PRÁVNÍ PŘEDPISY

Jedním z hlavních cílů budoucích právních předpisů pro programové období 2007-2013, pokud jde o sdílené řízení, je na základě povinností, které vyplývají z práva Společenství, jakož i ze zkušeností získaných ze současných právních předpisů, jasně vymezit rámec, povahu a rozdělení odpovědností mezi jednotlivými účastníky zapojenými do plnění rozpočtu Společenství, tj. na jedné straně členskými státy a prováděcími subjekty a na straně druhé Komisí.

Komise se snažila zvýšit promyšlenost, průhlednost a zabezpečení celkové struktury prováděcích a kontrolních systémů fondů. Promyšlenost, protože je třeba jasně stanovit

¹⁶ Bod 2.5.5 sdělení Komise K(2003)1255 O zjednodušení, objasnění, koordinaci a pružnosti řízení strukturální politiky 2000-2006 (nezveřejněno).

¹⁷ Články 11 a 12 a příloha nařízení Rady (ES) č. 1266/1999 ze dne 21. června 1999 o koordinaci podpory kandidátským zemím v rámci předvstupní strategie a o změně nařízení (EHS) č. 3906/89 (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 68); článek 9 a příloha III nařízení Rady (ES) č. 1267/1999 ze dne 21. června 1999 o zřízení nástroje předvstupních strukturálních politik (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 73).

minimální podmínky pro systém kontroly a auditu na všech úrovních procesu, jakož i příslušné úkoly a povinnosti jednotlivých účastníků. Průhlednost, protože je nezbytné, aby jednotliví účastníci kontrol znaly výsledky kontrol každé části s cílem zvýšit účinnost, efektivnosti a hospodárnost procesu. Zabezpečení, protože Komise bude muset mít dodatečnou záruku, že jsou zřízeny řídicí a kontrolní systémy a že jsou v souladu s minimálními podmínkami stanovenými v nařízení, než se bude moci přistoupit k prvním průběžným platbám, prostřednictvím počátečního hodnocení těchto systémů, které je vypracováno nezávislým auditorem členského státu a předáno ve stejné době jako popis systémů.

Komise mimo jiné navrhl, aby míra její pomoci při kontrolách byla úměrná úrovni rizika zjištěného z nesrovnalostí, a proto její návrh stanoví, že pokud má ujištění o existenci a řádném fungování vnitrostátních řídicích a kontrolních systémů, může své ujištění o zákonnosti a správnosti vykázaných výdajů oprávněně zakládat na výsledcích vnitrostátních kontrol a omezit tak své vlastní kontroly na výjimečné okolnosti.

Podle stejného přístupu založeného na hodnocení rizika Komise navrhl, aby stupeň pomoci Společenství při řídicích a kontrolních postupech závisel rovněž na výši příspěvku Společenství na pomoc. Vychází se ze zásady, že právní předpisy Společenství stanoví společný základ pro minimální podmínky, jimž musejí v každém případě odpovídat všechny vnitřní řídicí a kontrolní systémy podílející se na řízení fondů Společenství, a že zároveň tyto právní předpisy umožňují členským státům používat jejich vlastní předpisy a řídicí a kontrolní struktury, pokud převažuje míra vnitrostátního spolufinancování a pokud objem příspěvku Společenství je nižší než stanovený práh. Tento režim lze v každém případě použít pouze tehdy, pokud by Komise získala ujištění o spolehlivosti vnitrostátních řídicích a kontrolních systémů.

V souvislosti s obecným nastíněným rámcem je třeba popsat specifitější zaměření týkající se rozdělení odpovědností, jimiž se řídila Komise při formulaci svých návrhů.

A. Odpovědnosti Komise

Komise má povinnost navrhnout právní předpisy, které by jasně stanovily odpovědnosti a povinnosti obou stran sdíleného řízení, jakož i pravidla jejich spolupráce.

Tyto předpisy a povinnosti nejprve zahrnují stanovení nezbytných standardů, kterým musejí odpovídat vnitrostátní řídicí a kontrolní systémy, jakož i finanční opravy, které mají být provedeny, jestliže jsou zjištěny nesrovnalosti odhalující neshodu těchto systémů.

Jasně právní předpisy musejí rovněž stanovit, že úlohou Komise z hlediska řízení rozpočtu je dohlížet na existenci a řádné fungování vnitrostátních řídicích a kontrolních systémů, a musejí popsat jak se to bude provádět, aby se předešlo nesrovnalostem.

Z uvedeného vyplývá, že pokud se jedná o audit, Komise se nadále soustředí na hodnocení řídicích a kontrolních systémů, jakož i na slabé stránky postupů a řízení zjištěné na základě analýzy rizika, aniž by se tím vzdávala práva provádět kontroly jednotlivých operací, je-li to nezbytné, například v případě selhání členského státu při stíhání nesrovnalosti.

B. Odpovědnost členských států

Úloha členských států musí být zaměřena na jejich povinnosti:

- Poskytnout Komisi odpovídající prohlášení o věrohodnosti na počátku před prováděním programu a dříve než se může přistoupit ke průběžným platbám, které vydá nezávislý orgán schválený Komisí a které potvrdí kvalitu a shodu jejich řídicích a kontrolních systémů se stanovenými standardy a které osvědčí, že jejich účetní systém je správný. Pokud toto prohlášení o věrohodnosti obsahuje výhrady, musí členský stát předložit akční plán oprav, který má být proveden. Pouze uspokojivé provedení oprav řídicího a kontrolního systému, které jsou stanoveny v akčním plánu, umožní Komisi provádět průběžné platby.
- Poskytnout roční prohlášení o věrohodnosti vydané auditorským orgánem o vykázaných výdajích a řádném fungování řídicího a kontrolního systému a/nebo o odhalení a opravě nedostatků zjištěných na základě kontrol o využívání strukturálních fondů, které byly provedeny na místě.
- Poskytnout prohlášení o platnosti částek potvrzených na závěr operačních programů na základě auditů a kontrol operací, které byly prováděny během programování.

Členské státy musejí v první řadě použít finanční opravy vůči příjemcům prostředků z fondů, jestliže nedodržují podmínky týkající se přidělení grantu ze strukturálních fondů, a odečíst dotyčné výdaje od prohlášení ve strukturálních fondech.

C. Důsledky nedodržování

Jak je uvedeno ve Třetí zprávě o hospodářské a sociální soudržnosti, použití zásady účinnosti a zvýšeného zjednodušení ve finančním řízení a kontrolách musí být doprovázeno důslednějšími sankcemi a opatřeními, vedoucími k rychlému vymáhání v případě nesrovnalostí nebo podvodu. Právní předpisy musejí stanovit jasné důsledky, zejména z hlediska finančního toku, pokud by při zahájení programu nebyly dodrženy minimální zásady a standardy nebo pokud by byl ve vnitrostátních kontrolních systémech zjištěn nedostatek, který může v průběhu provádění programu vést k nesrovnalostem nebo podvodům a který členský stát neopravil.

Právní předpisy musejí mimo jiné stanovit pravidla, podle nichž bude Komise provádět finanční opravy za předpokladu, že by členský stát nepřijal přiměřená opatření k plnění svých povinností.

V případě neplnění povinnosti by navíc Komise neměla váhat použít postupy podle článků 226 a 228 Smlouvy o ES, jestliže členské státy neplní své povinnosti.