

Zvláštní zpráva

**Posouzení mechanismů
pro uzávěrky programů
soudržnosti a rozvoje
venkova na roky
2007–2013**



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6747-4	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/663802	QJ-AB-16-035-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-6708-5	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/73759	QJ-AB-16-035-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6753-5	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/326395	QJ-AB-16-035-CS-E

© Evropská unie, 2017

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Zvláštní zpráva

**Posouzení mechanismů
pro uzávěrky programů
soudržnosti a rozvoje
venkova na roky
2007–2013**

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti správy a řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, jemuž předsedá členka EÚD Iliana Ivanovová a který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se investic ve prospěch soudržnosti, růstu a začleňování. Audit vedl člen odpovídající za tuto zprávu Ladislav Balko a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Branislav Urbanič, vyšší manažer Niels-Erik Brokopp, vedoucí úkolu Mariya Žeková, zástupkyně vedoucí úkolu Charlotta Törnelingová a auditoři Milan Šmíd, Judit Oroszkiová a Maria Ploumakiová.



Zleva doprava: Ch. Törnelingová, B. Urbanič, J. Oroszkiová, M. Šmíd, L. Balko, N.-E. Brokopp, M. Žeková

Body

Glosář

I–XV **Shrnutí**

1–14 **Úvod**

1–10 **Uzávěrka víceletých programů v oblasti politik soudržnosti a rozvoje venkova**

11–14 **Odpovědnosti v procesu uzávěrky: členské státy a Komise**

15–18 **Rozsah a koncepce auditu**

19–115 **Připomínky**

19–68 **Pravidla pro uzávěrku se zlepšila, ale jsou potřeba další kroky k tomu, aby se uzávěrka stala efektivnější a včasnější**

21–29 **Od programového období 2000–2006 došlo u mechanismů uzávěrky programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova k výrazným změnám**

30–45 **V oblasti soudržnosti se legalita a správnost u uzávěrky programů za období 2007–2013 zohledňuje, ale v oblasti rozvoje venkova byly posuzovány samostatně**

46–52 **Dosažení výstupů a výsledků není při uzávěrce dostatečně zohledňováno**

53–56 **Evropskému parlamentu a Radě není poskytována konsolidovaná zpráva o uzávěrce týkající se jak legality a správnosti výdajů, tak dosažených výstupů a výsledků**

57–68 **Uzávěrka je zahajována až několik let po konci programového období, a to vzhledem k překrývání období způsobilosti**

- 69–115 **Komise poskytovala členským státům odpovídající a včasnou pomoc s přípravou na uzávěrku programů za období 2007–2013, ale měla by nadále pečlivě dbát na to, aby zajistila spolehlivé plnění ze strany členských států**
- 69–88 K uzávěrce období 2007–2013 Komise vydala komplexní a včasné pokyny
- 89–91 Některé požadavky v pokynech týkajících se oblasti soudržnosti neodpovídají rámci regulatorních ustanovení
- 92–103 Členské státy jsou spokojeny s podporou Komise, ale je nezbytné zajistit koordinaci mezi celostátními a regionálními orgány
- 104–115 Komise by měla nadále dávat pozor na to, aby zaručila spolehlivost uzávěrky za období 2007–2013

116–141 **Závěry a doporučení**

Příloha I — Právní základ pro uzávěrku programů v období 2007–2013

Příloha II — Řízení a kontrola programů v období 2007–2013 na úrovni členských států

Příloha III — Vývoj rámce ujištění Komise a postupů při uzávěrce po dobu tří období

Příloha IV — Přehled hlavních záležitostí, které je potřeba dále vyjasnit v rámci uzávěrky 2007–2013 – odpovědi orgánů členských států na dotazník / v pohovoru

Odpovědi Komise

Čisté finanční opravy: finanční opravy uložené Komisí v případech, kdy jsou členské státy povinny zpětně uhradit nesprávně vyplacené prostředky do rozpočtu EU, což vede k definitivnímu snížení prostředků pro daný členský stát.

Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF): Evropské strukturální a investiční fondy tvoří pět samostatných fondů, které mají za cíl zmírnit nerovnováhu mezi regiony Unie; příslušné rámce politik jsou stanoveny pro sedmileté rozpočtové období víceletého finančního rámce. Tyto fondy zahrnují Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF).

Finanční nástroje: finanční nástroje je obecný pojem pro smlouvy, které oprávněné straně poskytují nárok vůči povinné straně (dlužníkovi). EU poskytuje podporu na tři možné typy finančních nástrojů: kapitálové, úvěrové a záruční nástroje. Kapitálové či úvěrové nástroje jsou smlouvy mezi investorem a příjemcem investice či mezi věřitelem a dlužníkem. Záruky jsou smlouvy, v nichž se ručitel zaručuje za práva investora či věřitele.

Finanční opravy: účelem finančních oprav je chránit rozpočet Evropské unie před zátěží v podobě chybných nebo neoprávněných výdajů. U výdajů, které spadají do režimu sdíleného řízení, je vymáhání neoprávněně vyplacených prostředků primárně odpovědností členských států. Finanční opravy lze provádět vynětím neoprávněných výdajů z výkazů výdajů členských států nebo vymáháním od příjemců. Finanční opravy může ukládat i Komise.

Finanční schválení: každoroční rozhodnutí Komise týkající se úplnosti, přesnosti a pravdivosti roční účetní závěrky předkládané akreditovanými platebními agenturami. Pro účely tohoto rozhodnutí Komise vyžaduje certifikaci účetních závěrek nezávislými certifikačními orgány.

Konečný zůstatek: částka vyplacená či zpětně získaná při uzavěře operačního programu nebo programu rozvoje venkova, jak je definována v pokynech k uzávěrkám.

Míra zbytkového rizika: odhad té části vykázaných kumulativních výdajů (za každý program v průběhu programového období), která není legální a správná. Míra zbytkového rizika zohledňuje všechny finanční opravy, které byly provedeny od počátku programového období, a celkové výdaje vykázané při uzavěře programu.

Operace: projekt nebo skupina projektů nebo jiných opatření, které byly vybrány podle kritérií stanovených v operačním programu nebo programu rozvoje venkova a které provádí jeden nebo více příjemců s cílem dosáhnout cílů příslušného programu.

Operační program (OP): operační program stanoví priority členského státu a konkrétní cíle a jak bude financování (EU i vnitrostátní prostředky z veřejných zdrojů a spolufinancování ze soukromého sektoru) v daném období (obvykle sedm let) využito k financování projektů. Projekty v rámci operačního programu musí přispívat k plnění určitého počtu cílů. Operační program může být financován EFRR, FS a/nebo ESF. Operační program vypracovává příslušný členský stát a před provedením jakýchkoliv plateb z rozpočtu EU ho musí schválit Komise. Operační programy je možné v průběhu programového období měnit pouze v případě, že s tím obě strany souhlasí.

Politika rozvoje venkova: druhý pilíř společné zemědělské politiky, spolufinancovaný z EZFRV. Cílem této politiky je zlepšit život na venkově a situaci venkovského obyvatelstva rozvojem konkurenceschopnosti zemědělského a lesnického odvětví, zlepšením životního prostředí a kvality života v zemědělských oblastech a podporou diverzifikace zemědělského hospodaření. Součástí této politiky jsou opatření týkající se plochy i opatření nesouvisející s plochou. Opatření nesouvisející s plochou jsou zpravidla investiční opatření, jako je modernizace zemědělských podniků a budování veřejné infrastruktury ve venkovských oblastech.

Politika soudržnosti: politika soudržnosti je jednou z největších oblastí politiky, do nichž směřují výdaje z rozpočtu EU. Jejím cílem je zmenšit rozdíly ve stupni rozvoje různých regionů restrukturalizací upadajících průmyslových oblastí a diverzifikací venkovských oblastí a podporovat přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráci. Je financována z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Evropského sociálního fondu (ESF) a Fondu soudržnosti (FS).

Prah významnosti (materiality): auditoři vydávají výrok o tom, zda jsou finanční výkazy ve všech významných (materiálních) ohledech v souladu s daným souborem pravidel. Posouzení významnosti (materiality) je věcí odborného úsudku. Komise používá v současné době 2% míru významnosti (materiality), která má návaznost na poměr chybných či nesprávných výdajů v kontrolovaných výdajích EU.

Program rozvoje venkova (PRV): programový dokument, který vypracoval členský stát a schválila Komise s cílem plánovat a monitorovat provádění politiky rozvoje venkova EU na regionální nebo vnitrostátní úrovni. PRV stanoví priority členského státu a konkrétní cíle a popisuje, jak bude financování (EU i vnitrostátní spolufinancování z veřejných zdrojů) v daném období (obvykle sedm let) využito. PRV jsou spolufinancovány z EZFRV.

Sdílené řízení: způsob plnění rozpočtu EU, kdy Komise deleguje úkoly související s plněním rozpočtu na členské státy, ale konečná odpovědnost zůstává Komisi.

Schválení souladu: rozhodnutí Komise o tom, které výdaje budou vyloučeny z financování EU, protože nebyly realizovány v souladu s pravidly EU. Tato rozhodnutí se zpravidla týkají výdajů vzniklých v delším období, než je jeden rozpočtový rok.

Schválení účetní závěrky: dvoustupňový postup používaný Komisí, jehož cílem je zajistit, aby členské státy řádným způsobem plnily své povinnosti týkající se plateb v rámci společné zemědělské politiky (SZP). Tento postup zahrnuje jednak každoroční postup finančního schválení účetní závěrky všech platebních agentur a jednak víceletý postup schvalování souladu týkající se souladu operací s pravidly EU.

Velký projekt: projekt, který se skládá z ekonomicky nedělitelného souboru prací, který plní přesnou technickou funkci a má jasně stanovené cíle a jehož celkové náklady, zohledněné při stanovení příspěvku z fondů, překračují 50 milionů EUR (pro programové období 2007–2013). Je nutné schválení Komise na celkové úrovni projektu.

Víceletý finanční rámec (VFR): VFR určuje výdajové priority a maximální částky, které může EU v konkrétních oblastech vynaložit v průběhu pevně stanoveného období několika let. Výdajové stropy v nařízení o VFR jsou vždy vyšší než příslušné stropy v rozpočtu EU. Součástí VFR jsou rovněž zdroje financování rozpočtu EU a mechanismy oprav pro dané období. Stávající VFR se týká období 2014–2020, předcházející VFR pokrývaly období 2007–2013 a 2000–2006 (Agenda 2000).

Výkonnostní rezerva: zdroje odpovídající 6 % zdrojů přidělených EFRR, ESF a FS nebo EZFRV, které budou dány k dispozici po přezkumu výkonnosti v roce 2019, budou-li splněny či překročeny určité požadavky.

Výroční zpráva o činnosti: výroční zpráva o činnosti uvádí mj. výsledky operací vzhledem ke stanoveným cílům, rizika spojená s těmito operacemi a podobu vnitřní kontroly. Od rozpočtového roku 2001 v případě Komise a od rozpočtového roku 2003 v případě všech orgánů Evropské unie (EU) musí „pověřená schvalující osoba“ předložit svému orgánu výroční zprávu o činnosti o plnění svých úkolů spolu s finančními informacemi a informacemi o řízení.

Zpětné získávání prostředků: jeden ze dvou způsobů provádění finančních oprav (druhým je odnětí). Členský stát ponechává výdaj v programu do doby, než je od příjemců zpětně získána nesprávně vyplacená částka, a jakmile jsou prostředky získány zpět, odečítá tento výdaj z příštího výkazu výdajů.

I Výdaje na politiku soudržnosti a rozvoje venkova představují významnou část (přibližně 44 %) celkového rozpočtu Evropské unie (EU). Tyto dvě politiky mají navzájem se doplňující cíle a jsou prováděny prostřednictvím nástrojů, které mají podobné řídicí a kontrolní systémy.

II Výdaje EU jsou obecně plánovány a realizovány prostřednictvím víceletého „finančního rámce“ (VFR), který pokrývá plánování na pevně stanovené období několika let. Toto období se časově shoduje s programovými obdobími pro oblast soudržnosti a oblast rozvoje venkova. Poslední tři programová období se týkala let 2000–2006, 2007–2013 a 2014–2020. Z našich auditů během období 2007–2013 vyplynulo, že jak oblast soudržnosti, tak oblast rozvoje venkova je náchylná k výskytu významné (materiální) míry nesprávných výdajů.

III Po skončení programového období se programy v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova musí uzavřít a finančně vypořádat. Součástí toho je zjistit, jaký je podíl EU na spolufinancování jakýchkoliv neoprávněných výdajů, a jejich vrácení do rozpočtu EU. Komise i členské státy mají v procesu uzavírání programů své konkrétní úkoly a odpovědnosti. Jsou stanoveny v nařízeních a dále vyjasněny v pokynech, které vydává Komise.

IV Při svém auditu jsme zkoumali, zda pravidla a postupy uzávěrky poskytují Komisi a členským státům základ pro účinné a včasné uzavření programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova. Porovnávali jsme postupy uzávěrky v uvedených dvou oblastech politiky ve třech programových obdobích a posuzovali jsme zejména, jak Komise získává jistotu, že závěrečný výkaz obsahuje výdaje, které jsou legální a správné a využité v souladu s cíli programu. Analyzovali jsme také včasnost procesu uzávěrky, a zda byl o výsledku uzávěrky programů informován rozpočtový orgán.

V Postupy uzávěrky programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova se během zmíněných tří programových období vyvíjely. V období 2000–2006 byly tyto postupy v obou oblastech shodné. Výdaje se vykazovaly kumulativně a Komise je schvalovala až při uzávěrce. V období 2007–2013 měly členské státy Komisi ročně poskytovat jistotu o legalitě a správnosti výdajů operací spolufinancovaných EU, ale v každé z daných dvou oblastí se to realizovalo odlišně.

VI V oblasti soudržnosti lze uzávěrku většinou vnímat jako konečné schválení legality a správnosti výdajů. Komise za tímto účelem vypočítává míru zbytkového rizika u každého programu se zohledněním finančních oprav za období jako celek. V oblasti rozvoje venkova se však programové výdaje zúčtovávaly ročně a Komise pokračuje v ověřování legality a správnosti i po formálním uzavření programů. Uzávěrka proto představuje čistě finanční operaci, při níž nedochází ke schválení legality a správnosti výdajů a nevypočítává se míra zbytkového rizika za každý program rozvoje venkova.

VII Pro období 2014–2020 se rámec ujištění zlepšil a byl u obou výdajových oblastí sladěn. Roční schvalování výkazů se nyní provádí v obou oblastech politiky. Některé rozdíly však přetrvávají v terminologii, načasování a lhůtách.

VIII

U období 2007–2013 jsme zjistili omezené zaměření na dosahování výstupů a výsledků. Členské státy mají sice povinnost vykazovat výsledky svých programů a Komise je hodnotí, ale platba konečného zůstatku při uzávěrce není přímo navázána na skutečné dosažení výstupů a výsledků v žádné z uvedených dvou oblastí.

IX

Pokud jde o načasování uzávěrky, nekryje se ani s koncem programového období ani s obdobím způsobilosti. Formální uzavření programů se zpravidla zahajuje po skončení období způsobilosti, kdy už většinou naplno běží další programové období; v závislosti na okolnostech může dokončení uzávěrky trvat několik dalších let. Výrazné překrývání úkolů v různých obdobích a administrativní obtíže při následné kontrole činností, z nichž některé se uskutečnily i více než před deseti lety, představují riziko pro účinnost uzávěrky programu. Kromě toho možnost vynaložit rozpočtové prostředky programu až dva roky (n+2) a v období 2014–2020 až tři roky (n+3) po skončení programu představuje demotivaci k zahájení programů následujícího období.

X

Další problém se týká způsobu, jakým Komise podává zprávy o výstupu uzávěrky programů v obou oblastech. Komise neinformuje rozpočtový orgán o konečném výsledku procesu uzávěrky (správnosti výdajů a dosažených výstupech a výsledcích). Jelikož je systém rozpočtu EU založen na víceletém programování, domníváme se, že Komise by měla předkládat Evropskému parlamentu a Radě konsolidovanou zprávu o uzávěrce, která by obsahovala hlavní informace o nejrelevantnějších aspektech výkonnosti a souladu plnění programů.

XI

V zájmu zajištění toho, aby postupy uzávěrky v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova zlepšily vyvozování odpovědnosti a transparentnost při využívání prostředků EU, Komisi doporučujeme, aby:

- navrhla další sladění regulačních ustanovení týkajících se uzávěrek v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova s cílem dosáhnout harmonizovaného každoročního procesu vydávání jistoty v obou oblastech,
- zavedla konečné schvalování legality a správnosti výdajů a dosažených výstupů a výsledků ke konci programového období ze strany Komise po ukončení programů. To by obnášelo stanovit postupy pro výpočet míry zbytkového rizika na úrovni programu a zajistit, že tato míra nedosahuje hranice významnosti v době uzávěrky, posoudit, zda bylo dosaženo cílů programu, a v případě nutnosti uplatnit finanční opravy z důvodu nedostatečné výkonnosti,
- upřesnila, jak bude rozpočtový orgán informovat o výsledku procesu uzávěrky,
- odstranila překrývání období způsobilosti, sladila v nejvyšší možné míře způsobilost s programovým obdobím a vyžadovala, aby se proces uzávěrky programů dokončil co nejdříve po skončení období způsobilosti (maximálně šest měsíců pro členské státy na zaslání dokumentů souvisejících s uzávěrkou a dalších šest měsíců na rozhodnutí Komise).

Tato doporučení by se měla provést v rámci přípravy legislativního rámce na období po roce 2020.

XII

Dále jsme posuzovali, zda Komise poskytovala členským státům odpovídající a včasnou pomoc a podporu při přípravě na uzávěrku programů období 2007–2013. Pokyny Komise k uzávěrce období 2007–2013 v oblasti soudržnosti i rozvoje venkova podle našich zjištění celkově poskytovaly členským státům patřičný základ pro účinnou uzávěrku. Pokyny byly včasné a ucelené a Komise poskytovala dodatečnou podporu podle potřeb členských států. Členské státy byly s podporou Komise spokojeny a většinou se cítily na uzávěrku dobře připraveny.

XIII

Zjistili jsme určitá rizika, která je potřeba vyřešit při uzávěrce programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova za období 2007–2013. Jedná se zejména o to, že neexistují žádné závazné lhůty pro určité klíčové oblasti relevantní pro uzávěrku, což může přispět k dalším zpožděním jejího procesu. Zjistili jsme také, že některé požadavky – konkrétně ty, které se týkají nefungujících projektů a vykazování míry zbytkového rizika – pomáhají zmírnit riziko související se závěrkou. Ostatní požadavky, týkající se například vícefázového provádění projektů, které nespádají do kategorie velkých projektů, jsou sice potřebné, ale tak, jak jsou nyní formulovány, mohou proces uzávěrky komplikovat. Domníváme se také, že kontroly na úrovni členských států a/nebo Komise nejsou dostatečné pro to, aby zajišťovaly legalitu a správnost výdajů týkajících se finančních nástrojů, smluvních záloh a některých velkých projektů relevantních z hlediska státní podpory.

XIV

Komise proto musí pečlivě dbát na to, aby zaručila spolehlivost postupu uzávěrky v období 2007–2013. Aby se zajistilo, že všechna rizika jsou během uzávěrky programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova za období 2007–2013 náležitě řešena, Komisi doporučujeme zajistit, aby:

- rozhodnutí o velkých projektech byla přijímána co nejdříve,
- členské státy zavedly zvláštní postupy pro ověření způsobilosti výdajů, zejména pokud se týkají finančních nástrojů a smluvních záloh.

XV

Doporučujeme také, aby řídicí orgány členských států vyplácely plný příspěvek EU příjemcům projektů včas.

Uzávěrka víceletých programů v oblasti politik soudržnosti a rozvoje venkova

Programová období a rozpočtový příděl

01

Výdaje na politiku soudržnosti a rozvoje venkova představují významnou část (přibližně 44 %) celkového rozpočtu EU. Tyto politiky spolu s dalšími výdajovými politikami EU jsou plánovány a realizovány prostřednictvím víceletých „finančních rámců“ (VFR), které pokrývají programování na pevně stanovené období několika let. Toto období se časově shoduje s programovými obdobími pro oblast soudržnosti a oblast rozvoje venkova. Poslední tři období se týkala let 2000–2006, 2007–2013 a 2014–2020.

02

Oblast soudržnosti a oblast rozvoje venkova mají podobné charakteristiky z hlediska mechanismů provádění, nástrojů a kontrolních systémů. Obě oblasti se soustřeďují na snižování regionálních rozdílů (viz **rámeček 1**) a v období 2014–2020 jsou obě také financovány z Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF)¹.

1 Článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

Cíle politik v oblasti politik soudržnosti a rozvoje venkova

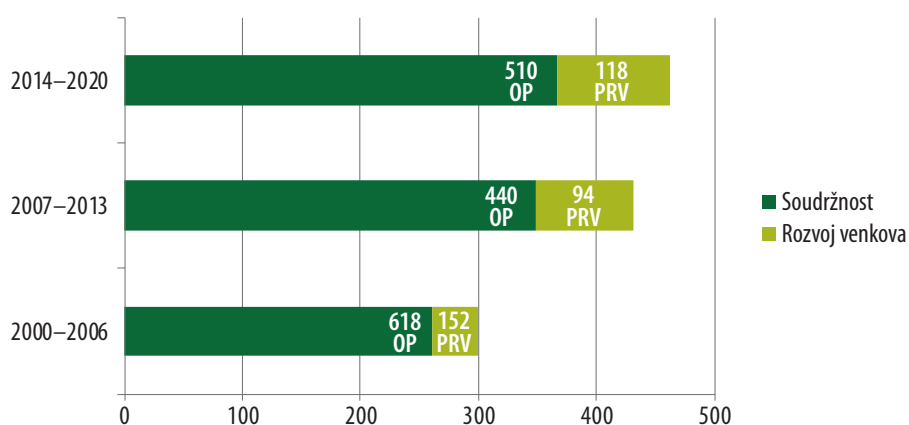
Cílem politiky soudržnosti je zmenšit rozdíly ve stupni rozvoje různých regionů restrukturalizací upadajících průmyslových oblastí a diverzifikací venkovských oblastí a podporovat přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráci.

Cílem politiky rozvoje venkova je zlepšit život na venkově a situaci venkovského obyvatelstva rozvojem konkurenceschopnosti zemědělského a lesnického odvětví, zlepšením životního prostředí a kvality života v zemědělských oblastech a podporou diverzifikace zemědělského hospodaření.

03

Na programy soudržnosti a rozvoje venkova bylo z rozpočtu EU přiděleno na období 2014–2020 přibližně 460 miliard EUR v porovnání se zhruba 430 miliardami EUR v období 2007–2013 a 300 miliardami EUR v období 2000–2006 (viz **obrázek 1**). To představuje přibližně 40 % celkového rozpočtu EU na období 2000–2006, 44 % na období 2007–2013 a 43 % na období 2014–2020.

Obrázek 1 Finanční prostředky EU přidělené na období 2000–2006, 2007–2013 a 2014–2020 (v mld. EUR)



Pozn.: pro sestavení tohoto diagramu byly použity víceleté finanční rámce upravené za rok 2006 (EU-25), 2013 (EU-27) a 2017 (EU-28).

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Sdílené řízení u politiky soudržnosti a politiky rozvoje venkova

04

Odpovědnost za provádění politiky soudržnosti a politiky rozvoje venkova je sdílena mezi členskými státy a Evropskou komisí. Komise schvaluje víceleté programy na základě návrhů členských států.

05

Na úrovni Komise jsou za řízení těchto oblastí politik odpovědná Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku (GR REGION), Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (GR EMPL) a Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova (GR AGR). Zajištěním legality a správnosti spolufinancovaných operací jsou v členských státech pověřeny celostátní a/nebo regionální orgány odpovídající za programy soudržnosti a rozvoje venkova, na což Komise dohlíží a také za to nese konečnou zodpovědnost².

Uzávěrka jako poslední krok programového cyklu

06

Schválení, provádění a uzavěrka víceletých programů jsou cyklickým procesem. Tři fáze programového cyklu jsou vysvětleny na **obrázku 2**.

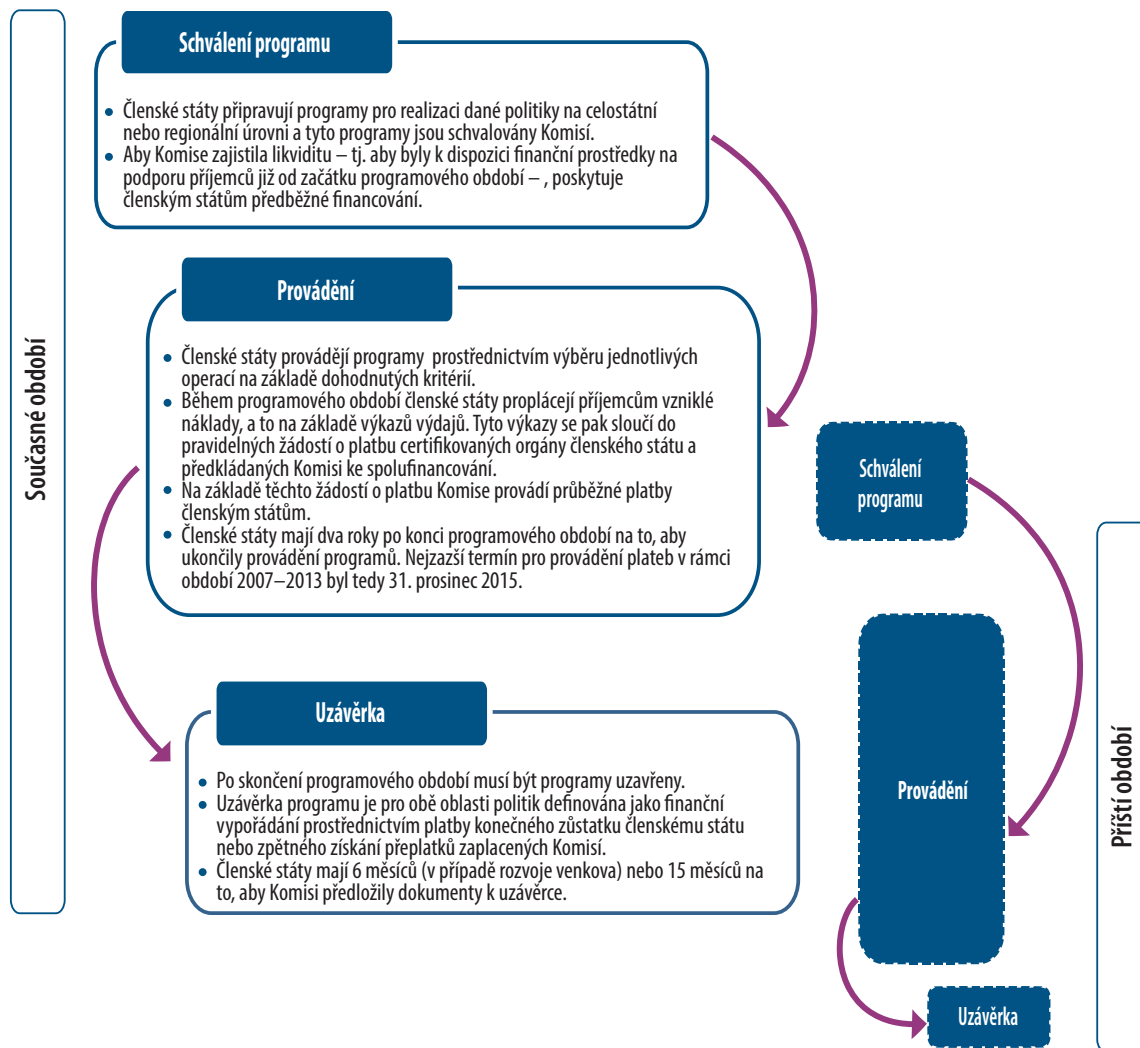
07

Uzávěrka, která je konečnou fází programového cyklu, je definována ve finančním nařízení EU a v odvětvových nařízeních pro obě oblasti politik jako krok, který probíhá při platbě zůstatku, kterým se zúčtovávají veškeré předchozí výdaje (nazývaného též konečný zůstatek) členskému státu nebo při zpětném získání přeplatků zaplacených Komisí³.

- 2 Článek 317 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).
- 3 Článek 90 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1); čl. 109 odst. 3 prováděcích pravidel finančního nařízení; čl. 89 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25); článek 37 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. L 347, 30.12.2002, s. 549).

Obrázek 2

Cyklus víceletých programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova



Zdroj: EÚD.

08

„Uzávěrkou“ se však také nazývá proces ukončení programu, který obnáší předložení dokumentů Komisi ze strany členských států, což vede k proplacení konečného zůstatku. Pro obě oblasti politik jsou podmínky mechanismů uzávěrky stanoveny v příslušných nařízeních, které jsou uvedeny v **příloze I**.

09

Uzávěrka je klíčovým okamžikem programového cyklu, neboť:

- Komise má povinnost akceptovat pouze výdaje, které byly provedeny s předpisy EU a vnitrostátními předpisy. To především znamená, že z rozpočtu EU lze proplatit pouze výdaje použité v souladu s cíli programů a vynaložené legálně a správně.
- Členské státy jsou povinny zajistit, aby byly výdaje v souladu s příslušnými právními požadavky a zároveň zásadami řádného finančního řízení. Jakékoliv nesprávné výdaje, které Komise zjistí a opraví po uzávěrce programu, mohou vést k čistému snížení financování EU pro daný program. V oblasti rozvoje venkova mají všechny takovéto opravy čistý dopad na financování EU.

10

Nařízení EU zároveň vyžadují, aby finanční prostředky EU, poskytnuté na spolufinancování operací v členských státech, byly vynaloženy ve lhůtách stanovených v nařízeních. Tlak na členské státy, aby tyto prostředky využily, se tak zvětšuje s blížícím se koncem období způsobilosti, neboť mohou být vystaveny riziku, že ztratí všechny nevynaložené části svého přidělu.

Odpovědnosti v procesu uzávěrky: členské státy a Komise

Orgány členských států předkládají dokumenty související s uzávěrkou

11

Orgány odpovědné za řízení a kontrolu programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova v období 2007–2013 na úrovni členských států jsou popsány v **příloze II**. Jejich konkrétní odpovědnosti v procesu uzávěrky uvádí **tabulka 1**.

Odpovědnosti orgánů členských států při uzávěrci programů

Soudržnost	Rozvoj venkova
i) řídící orgán předkládá závěrečnou zprávu o provádění operačního programu, která pokrývá celé programové období ¹ .	i) řídící orgán předkládá konečnou výroční zprávu o pokroku dosaženém při provádění programu ⁴ .
ii) certifikační orgán podává žádost o platbu konečného zůstatku a výkaz výdajů ² .	ii) platební orgán předkládá roční účetní závěrku za poslední rozpočtový rok ⁵ .
iii) auditní orgán vyhodnotí platnost žádosti o platbu konečného zůstatku a legalitu a řádnost souvisejících transakcí zahrnutých do závěrečného výkazu výdajů, který je podložen závěrečnou kontrolní zprávou ³ .	iii) certifikační orgán poskytuje stanovisko a vypracovává zprávu ohledně úplnosti, přesnosti a věcné správnosti poslední roční účetní závěrky a o fungování vnitřního kontrolního systému ⁶ .

Ve svém prohlášení o uzavření je auditní orgán povinen uvést míru zbytkového rizika za každý operační program (nebo skupinu operačních programů) za celé programové období. Překročili-li tato míra 2% práh významnosti (materiality) stanovený Komisí, obvykle to vede k finanční opravě. Programy, u nichž ověřená míra zbytkového rizika přesahuje práh významnosti (materiality), by neměly být uzavírány.

1 Článek 67 nařízení (ES) č. 1083/2006.

2 Články 61, 78 a 89 nařízení (ES) č. 1083/2006.

3 Čl. 62 odst. 1 písm. e) nařízení (ES) č. 1083/2006.

4 Čl. 82 odst. 1 nařízení (ES) č. 1698/2005 a článek 37 nařízení (EU) č. 1306/2013.

5 Čl. 7 odst. 3 a článek 37 nařízení (EU) č. 1306/2013.

6 Článek 9 nařízení (EU) č. 1306/2013 a článek 5 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014 ze dne 6. srpna 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schvalování účetní závěrky, pravidla pro kontroly, jistoty a transparentnost (Úř. věst. L 255, 28. 8. 2014, s. 59).

Komise posuzuje a schvaluje dokumenty související s uzávěrkou

12

V oblasti soudržnosti má Komise u uzávěrky programového období 2007–2013 pět měsíců na analýzu dokumentů předložených členskými státy a překládá stanovisko ke konečné zprávě o provádění⁴ a k prohlášení o uzavření⁵. Po schválení těchto dokumentů je Komise povinna vyplatit konečný zůstatek do 45 kalendářních dnů⁶. Během programového období mohou ověření prováděná členskými státy či Komisí vést k finančním opravám pro daný operační program. V průběhu procesu uzávěrky by obecně měly být objasněny a vyřešeny všechny otevřené otázky týkající se kontrolní činnosti a auditních zjištění. Komise však může provádět další auditní činnost, která může vést k finančním opravám po vyplacení konečného zůstatku⁷.

13

V oblasti rozvoje venkova vychází uzávěrka ve velké míře z každoročního procesu finančního schvalování: z každoročního schvalování zprávy certifikačního orgánu Komise a jejího schválení účetní závěrky. Při uzávěrce má Komise pět měsíců na to, aby předložila své připomínky k poslední výroční zprávě o pokroku⁸. Jakmile je tato zpráva uznána za přijatelnou a je schválena poslední účetní závěrka, Komise je povinna vyplatit konečný zůstatek nejpozději do šesti měsíců⁹. V průběhu celého programového období Komise za účelem ochrany rozpočtu EU před nesprávnými výdaji rovněž prováděla kontroly legality a správnosti výdajů (víceletý postup schvalování souladu), které jsou nezávislé na finančním schvalování. Tyto kontroly často vedly k čistým finančním opravám a lze je provádět či ukončovat i po uzávěrce programů rozvoje venkova.

14

Zatímco pro orgány členských států byla lhůta pro předložení dokumentů týkajících se uzávěrky programů rozvoje venkova 30. června 2016, pro oblast soudržnosti tato lhůta činila 30. března 2017. V době auditu se jednotlivá generální ředitelství vzhledem k těmto rozdílným lhůtám nacházela v různých fázích přípravy v této oblasti. GŘ AGRI dokončilo svou interní příručku a postupy pro uzávěrku, ale v GŘ REGIO a GŘ EMPL se na tomto úkolu stále pracovalo, přičemž má být dokončen před koncem roku 2016 – před lhůtou pro předkládání dokumentů k uzávěrce.

- 4 Čl. 67 odst. 4 nařízení (ES) č. 1083/2006.
- 5 Čl. 89 odst. 3 nařízení (ES) č. 1083/2006.
- 6 Čl. 89 odst. 4 nařízení (ES) č. 1083/2006.
- 7 V souladu s článkem 90 nařízení (ES) č. 1083/2006 zajistí řídicí orgán, aby veškeré podklady týkající se výdajů a auditů daného operačního programu byly uchovávány k dispozici Komisi a Evropskému účetnímu dvoru po dobu tří let od uzavření operačního programu.
- 8 Čl. 82 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 277, 21.10.2005, s. 1).
- 9 Článek 37 nařízení (EU) č. 1306/2013.

15

V rámci tohoto auditu jsme zjišťovali, zda pravidla a postupy pro oblast soudržnosti a rozvoje venkova poskytují Komisi a členským státům základ pro efektivní a včasné uzavírání programů.

Zprv jsme zkoumali:

- o zda právní předpisy, které upravují uzávěrku v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova, vyžadují konečné schválení legality a správnosti programových výdajů a také ujištění o tom, že bylo dosaženo výstupů a výsledků,
- o zda je rozpočtový orgán (tj. Evropský parlament a Rada) informován o výsledcích uzávěrky víceletých výdajových programů,
- o zda je postup uzávěrky včasný.

Zadruhé jsme posuzovali, zda Komise členským státům poskytla vhodnou a včasnou podporu, aby jim pomohla se připravit na uzávěrku jejich operačních programů a programů rozvoje venkova z období 2007–2013.

16

Náš audit se zaměřil na silné a slabé stránky mechanismů pro uzávěrku programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova pro období 2007–2013, poučení ze zkušeností z uzávěrky programů období 2000–2006 a také na míru, v níž byly v nařízeních pro období 2014–2020 zohledněny nedostatky zjištěné za období 2000–2006 i 2007–2013.

17

Audit sestával z následujících částí:

- o analýzy předpisů upravujících uzávěrku za programová období 2000–2006, 2007–2013 a 2014–2020;
- o analýzy podpory, kterou Komise poskytovala členským státům prostřednictvím pokynů a školení pro uzávěrku období 2007–2013;
- o elektronického průzkumu mezi celostátními a regionálními orgány, které se podílejí na uzávěrci programů, s cílem získat jejich názor na předpisy, na pokyny a podporu Komise a na jejich vlastní připravenost. Průzkum probíhal od listopadu 2015 do ledna 2016. V jeho rámci byly osloveny řídicí a auditní orgány v oblasti politiky soudržnosti a platební agentury a certifikační orgány v oblasti politiky rozvoje venkova. Na dotazník v průzkumu odpovědělo 337 ze 480 oslovených orgánů (což představuje přibližně 70% míru návratnosti);
- o pohovorů se zástupci orgánů členských států, které se průzkumu účastnily. Celkem jsme konali pohovory s 25 celostátními a regionálními orgány pro oblast soudržnosti a 12 orgány pro oblast rozvoje venkova.

18

Audit probíhal od září 2015 a do září 2016.

Pravidla pro uzávěrku se zlepšila, ale jsou potřeba další kroky k tomu, aby se uzávěrka stala efektivnější a včasější

19

Uzávěrka je poslední fází cyklu víceletých programů. Aby Komise zajistila vyvozování odpovědnosti a transparentnost, měla by schvalovat legalitu a správnost konečných výdajů a také to, že byly tyto výdaje vynaloženy v souladu s cíli programu. Uzávěrka by měla být provedena co nejdříve po konci programového období a Komise by o výsledku uzávěrky měla podat zprávu rozpočtovému orgánu.

20

Vzhledem k podobnostem mezi oblastmi politiky soudržnosti a rozvoje venkova (zejména co se týče investičních opatření nesouvisejících s plochou) a skutečností, že obě tyto oblasti politik jsou od roku 2014 součástí Evropských strukturálních a investičních fondů, měly by být mechanismy uzávěrky sladěny tak, aby se zvýšila transparentnost a aby se usnadnilo srovnávání. Sladěné mechanismy uzávěrky by rovněž zainteresovaným stranám umožnily snáze porozumět procesu uzávěrky. Společná pravidla by rovněž vedla k větší efektivnosti při provádění programů.

Od programového období 2000–2006 došlo u mechanismů uzávěrky programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova k výrazným změnám

Období 2000–2006: ani v jedné z těchto oblastí politik neposkytovaly členské státy každoroční jistotu

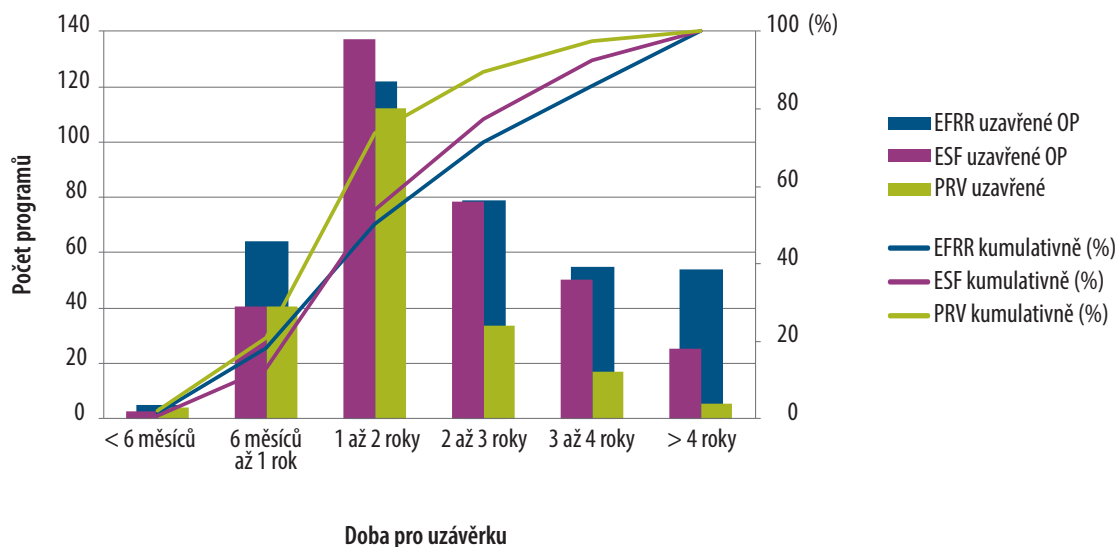
21

V období 2000–2006 byly postup uzávěrky i příslušné pokyny společné pro oblast soudržnosti i oblast rozvoje venkova a členské státy ani v jedné z těchto oblastí politik neposkytovaly každoroční jistotu. Při uzávěrce programů tyto orgány¹⁰ byly povinny poskytovat jistotu o legalitě a správnosti veškerých výdajů během daného období, a to na základě kontroly vzorku. V mnoha případech vedla analýza a ověřování Komise k žádostem o objasnění nebo k dodatečné práci na úrovni členských států, což často prodloužilo proces uzávěrky. Například u 14 % operačních programů EFRR si uzávěrka vyžádala více než čtyři roky. Přehled doby, kterou generální ředitelství Komise potřebovalo k uzávěrce programů z oblasti soudržnosti a rozvoje venkova za období 2000–2006, uvádí **obrázek 3**.

10 V období 2000–2006 byly nazývány orgány pověřené vydáváním prohlášení při ukončení programu („winding-up bodies“).

Obrázek 3

Doba potřebná pro uzavření operačních programů a programů rozvoje venkova za období 2000–2006



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Období 2007–2013: členské státy byly povinny každoročně poskytovat jistotu u obou oblastí politik

22

Programové období 2007–2013 přineslo členským státům povinnost každoročně poskytovat jistotu za obě oblasti politik. Tato každoroční ujištění poskytovala základ pro uzávěrku programů a měla za cíl zjednodušit a urychlit tento postup ve srovnání s předchozím obdobím. V oblasti soudržnosti měla podobu výročních kontrolních zpráv předkládaných auditními orgány a schvalovaných Komisí. V oblasti rozvoje venkova Komise vytvořila postup „schvalování účetní závěrky“¹¹ pro konečné uznání výdajů, jehož součástí byl roční postup finančního schvalování a víceletý postup schvalování souladu (viz bod 13). Přehled řídicích a kontrolních úkolů příslušných orgánů členských států pro programové období 2007–2013 uvádí **příloha II**.

11 V té době zaveden nařízením Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 209, 11.8.2005, s.1); v současné době článek 51 nařízení (EU) č. 1306/2013.

23

V oblasti politiky soudržnosti byly v období 2007–2013 výdaje vykazovány kumulativně od počátku období a Komise je neschvalovala každoročně. Výroční kontrolní zprávy a auditní výroky předkládané auditními orgány a schvalované Komisí nicméně představovaly důležitou součást každoročního ujištění vydávaného Komisí. Komise měla rovněž možnost přerušit či pozastavit platby v případě pochybností o legalitě a správnosti výdajů. Systém výročních kontrolních zpráv a auditních výroků, spolu se schvalováním výročních zpráv o provádění ze strany Komise, poskytuje základ pro proces uzávěrky.

24

V oblasti rozvoje venkova Komise naopak schvalovala výkazy výdajů v období 2007–2013 každoročně. Měla povinnost ověřit zprávu certifikačního orgánu a auditní výrok a každý rok schválit účetní závěrku (roční postup finančního schvalování). Tento postup nezahrnoval pouze účetní závěrku, ale též fungování vnitřního kontrolního systému platební agentury a prohlášení o věrohodnosti vydávané ředitelem platební agentury. Netýkal se však už legality a správnosti výdajů. Bez ohledu na to byla Komise povinna přezkoumat a schválit výroční zprávu o pokroku dosaženém při provádění programu. Uzávěrka programů v oblasti rozvoje venkova je založena na roční účetní závěrce předkládané členskými státy za každý rozpočtový rok programového období (2007–2015) a příslušném schválení ze strany Komise (rozhodnutí o schválení finančních výkazů). Legalita a správnost však jsou z rozsahu ročního finančního schvalování vyňaty a jsou namísto toho zohledněny ve víceletém postupu schvalování souladu, který může pokračovat i po uzávěrce programu. Pro rozvoj venkova lze tudíž na uzávěrku nahlížet jako na postup, který se skládá z nezbytných kroků v průběhu období provádění a který pokračuje i po formální uzávěrce programu rozvoje venkova, spíše než jako na jednorázový úkon v daném časovém okamžiku.

25

Vývoj řídicích a kontrolních systémů ve třech programových obdobích (2000–2006, 2007–2013 a 2014–2020) s relevancí pro uzávěrku programů je uveden v **příloze III**. Tato příloha rovněž ilustruje, jak orgány členských států a Komise v příslušných třech obdobích poskytovaly monitorovací informace a jistotu.

Období 2014–2020: u mechanismů uzávěrky v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova dochází opět ke sbližování, ale plně sladěny nejsou

26

Pro programové období 2014–2020 se jak pro oblast soudržnosti, tak pro oblast rozvoje venkova uplatňuje každoroční schválení účetní závěrky¹², v důsledku čehož je nyní v obou oblastech prováděna „každoroční uzávěrka“. V oblasti soudržnosti se pro účely ročního schválení účetní závěrky zohledňují otázky související s legalitou a správností výdajů, jsou-li vnitrostátními orgány zjištěny a opraveny před předložením účetní závěrky Komisi, ale mohou být zohledněny v následné fázi ve víceletých auditech souladu, které pak vedou k čistým finančním opravám ukládaným za určitých podmínek Komisi¹³. To obecně odpovídá postupu, který je zaveden pro oblast rozvoje venkova od období 2007–2013. Pro oblast rozvoje venkova bylo od roku 2015 každoroční potvrzení věrohodnosti rozšířeno o legalitu a správnost, neboť certifikační orgány mají nyní povinnost zahrnovat tyto aspekty do svých výročních zpráv. Podobně jako u politiky soudržnosti probíhají nezávisle na tom víceleté audity souladu, které mohou vést k uložení finančních oprav.

27

V obou oblastech politik bude uzávěrka období 2014–2020 téměř totožná s každoročním schválením účetní závěrky, pouze s tím rozdílem, že v případě soudržnosti je kromě výročních dokumentů¹⁴ předkládaných za poslední rok požadována závěrečná zpráva o provádění. V oblasti rozvoje venkova nebudou pro účely závěrky vyžadovány žádné dodatečné dokumenty; formát podávání zpráv je stejný jako za rozpočtový rok.

28

Pro období 2014–2020 došlo u pravidel pro potvrzování věrohodnosti a uzávěrku k dalšímu zlepšení a zároveň sladění mezi těmito dvěma výdajovými oblastmi. Bez ohledu na úsilí o zjednodušení postupů prostřednictvím nařízení o společných ustanoveních¹⁵ zůstává u mechanismů uzávěrky v těchto dvou oblastech politiky několik rozdílů. Hlavní rozdíly uvádí **tabulka 2**.

12 Článek 84 nařízení (EU) č. 1303/2013.

13 Čl. 139 odst. 5 a čl. 145 odst. 7 nařízení (EU) č. 1303/2013.

14 Článek 141 nařízení (EU) č. 1303/2013.

15 Nařízení (EU) č. 1303/2013.

Rozdíly v mechanismech uzávěrky v období 2014–2020 mezi oblastí soudržnosti a oblastí rozvoje venkova

Oblast	Soudržnost	Rozvoj venkova	Rozdíly
Terminologie a úlohy orgánů členských států	Úlohy a odpovědnosti řídicích orgánů, certifikačních orgánů a auditních orgánů jsou popsány v příloze II . Pro období 2014–2020 je zaveden nový pojem „schválení účetní závěrky“ ¹ .	Úlohy a odpovědnosti řídicích orgánů, platebních agentur a certifikačních orgánů jsou popsány v příloze II . Pojem „schválení účetní závěrky“ z nařízení o společných ustanoveních platí, ale konkrétní předpisy pro oblast rozvoje venkova zachovávají pojmy „schvalování účetní závěrky“ ² a „schvalování souladu“ ³ .	Orgány členských států mají v jednotlivých oblastech politik odlišné názvy a role, ačkoli jsou jejich úlohy zhruba podobné. Pro oblast soudržnosti se používá pojem „schválení účetní závěrky“, ale pro oblast rozvoje venkova se zároveň používají pojmy „schvalování účetní závěrky“ a „schvalování souladu“.
Legalita a správnost	V oblasti soudržnosti je počáteční předběžné financování programů doplněno ročním předběžným financováním. 10 % průběžných plateb je systematicky zadržováno, aby se tak chránil rozpočet EU proti účinkům nesprávných výdajů. Tato částka bude uvolněna po schválení roční účetní závěrky. Právní předpis ⁴ konkrétně uvádí, že otázky související s legalitou a správností se pro účely schválení účetní závěrky nezohledňují.	V oblasti rozvoje venkova je členským státům vypláceno pouze počáteční předběžné financování, neexistuje žádné roční předběžné financování a není zadržena žádná částka z průběžných plateb. U kumulativních plateb na program je však stanoven limit 95 %, přičemž zbývajících 5 % je uvolněno až při platbě konečného zůstatku. Konkrétní předpisy týkající se oblasti rozvoje venkova nově zahrnují do vykazovacích povinností certifikačních orgánů také legalitu a správnost ⁵ .	Zatímco v oblasti rozvoje venkova je členským státům vypláceno pouze počáteční předběžné financování, v oblasti soudržnosti je toto počáteční předběžné financování doplněno ročním předběžným financováním. V oblasti rozvoje venkova není zadržována žádná část průběžných plateb, zatímco v oblasti soudržnosti je zadržováno 10 % plateb. V této oblasti je však zároveň u plateb na program stanoven limit 95 % provádění, což pro oblast soudržnosti neplatí. Ani pro jednu z oblastí není jasné, do jaké míry Komise v praxi bude při ročním schvalování zohledňovat otázky legality a správnosti.

1 Článek 84 nařízení (EU) č. 1303/2013.

2 Článek 51 nařízení (EU) č. 1306/2013.

3 Článek 52 nařízení (EU) č. 1306/2013.

4 Čl. 139 odst. 5 nařízení (EU) č. 1303/2013.

5 Článek 9 nařízení (EU) č. 1306/2013.

Oblast	Soudržnost	Rozvoj venkova	Rozdíly
Účetní období, rozpočtový rok a poslední účetní závěrka	Bylo zavedeno nové účetní období: od 1. července do 30. června ⁶ . Poslední účetní závěrka musí pokrýt výdaje až do konečného data způsobilosti (tj. 31. prosince 2023) ⁸ ; formálně bude pokrývat rozpočtové období od 1. července 2023 do 30. června 2024.	Účetním obdobím zůstává období od 16. října do 15. října ⁷ jako u období 2007–2013. I když je konečné datum způsobilosti stejné (31. prosince 2023), bude poslední účetní závěrka pokrývat období od 15. října 2022 do 31. prosince 2023.	Účetní období pokrývají různá období. Období, které pokrývá poslední účetní závěrka, se rovněž liší.
Lhůty	Lhůta pro předložení konečných dokumentů pro uzávěrku je 15. únor 2025, 13,5 měsíce po konečném datu způsobilosti, které je 31. prosince 2023.	Lhůta pro předložení konečných dokumentů pro uzávěrku je 30. června 2024, šest měsíců po konečném datu způsobilosti, které je 31. prosince 2023.	Lhůty pro předložení konečných dokumentů pro uzávěrku se liší.
Dokumenty týkající se uzávěrky	Musí být předložena závěrečná zpráva o provádění ⁹ .	Pro účely závěrky se nevyžadují žádné dodatečné dokumenty.	Na rozdíl od oblasti rozvoje venkova musí být pro oblast soudržnosti předložena závěrečná zpráva o provádění.

6 Čl. 2 odst. 29 nařízení (EU) č. 1303/2013.

7 Článek 39 nařízení (EU) č. 1306/2013.

8 Čl. 65 odst. 2 nařízení (EU) č. 1303/2013.

9 Článek 141 nařízení (EU) č. 1303/2013.

Zdroj: EÚD.

29

Tyto rozdíly v zásadě znamenají, že v oblasti soudržnosti bude uzávěrka zahájena později než v oblasti rozvoje venkova a že členské státy budou povinny Komisi předložit závěrečnou zprávu o provádění programů v oblasti soudržnosti¹⁶. Při uzávěrce by rovněž mohlo pomoci další sladění mezi oběma oblastmi politik.

16 Článek 141 nařízení (EU) č. 1303/2013.

V oblasti soudržnosti se legalita a správnost u uzávěrky programů za období 2007–2013 zohledňuje, ale v oblasti rozvoje venkova byly posuzovány samostatně

Pojímání a očekávané důsledky uzávěrky období 2007–2013 jsou poněkud odlišné

Členské státy interpretují účel uzávěrky širěji, než jaká je její definice v právním rámci

30

Účel uzávěrky programů by měl být jasně uveden v nařízeních a také sdělen, aby se tak podpořilo jeho jednotné pojmání Komisí i členskými státy.

31

Většina respondentů v našem průzkumu mezi orgány členských států uvedla, že jim je účel uzávěrky jasný. Avšak pojetí účelu uzávěrky mezi těmito respondenty bylo v obou oblastech politiky širší, než je definice stanovená v nařízeních (tj. platba konečného zůstatku¹⁷). Významná část respondentů rovněž uvedla další účely závěrky, jako např. „konečné ověření toho, že proplacené výdaje jsou legální a správné“, „právní jistota pro členský stát, že vykázané výdaje za příslušné období jsou schváleny Evropskou komisí“ a „vyhodnocení toho, zda bylo dosaženo cílů“.

32

V oblasti soudržnosti bylo toto širší pojetí sdíleno Komisí. Dle GR REGION a GR EMPL následuje výplata konečného zůstatku po přezkoumání výsledků programu uvedených v závěrečné zprávě o provádění a tato výplata závisí na osvědčení vydaném auditním orgánem o tom, že výdaje vykázané Komisi jsou legální a správné.

17 Čl. 89 odst. 5 nařízení (ES) č. 1083/2006 pro oblast soudržnosti a článek 37 nařízení (EU) č. 1306/2013 pro oblast rozvoje venkova.

33

Avšak pojetí, že uzávěrka programu v oblasti soudržnosti poskytuje právní jistotu o tom, že výdaje byly schváleny Komisí, nemá oporu v nařízeních, neboť finanční opravy jsou možné i po uzávěrce. V praxi je potřeba uplatňovat následné finanční opravy jen zřídka. V oblasti rozvoje venkova je rozdíl v očekávání poněkud větší, neboť audity souladu po uzávěrce (které potenciálně vedou k finančním opravám) jsou časté a ke „skutečné“ uzávěrce dochází až poté, kdy byly dokončeny a vypořádány všechny audity prostřednictvím rozhodnutí Komise o finančních opravách.

V oblasti soudržnosti je kumulativní míra zbytkového rizika vypočítávána jak v průběhu programu, tak při jeho uzávěrce, za účelem posouzení legality a správnosti výdajů; v oblasti rozvoje venkova to však neprobíhá

34

V obou oblastech Komise pro členské státy vytvořila rámec pro potvrzování věrohodnosti ohledně legality a správnosti výdajů vykázaných v programovém období. Na konci období by po zohlednění všech finančních oprav měly být výdaje legální a správné za program jako celek. Výpočet míry zbytkového rizika za celé období by vedl k údajím o chybách, které přetrvávají po provedení všech finančních oprav, a umožnil by posoudit, zda úroveň nesprávných výdajů je pod prahem významnosti (materiality) stanoveným Komisí, který v současné době pro obě oblasti politik činí 2 %. Výpočet a analýza míry zbytkového rizika na úrovni programu by rovněž umožnily zjistit příčiny zbývajících chyb a provést další nápravná opatření, aby se tak objem nesprávných výdajů snížil na přijatelnou úroveň.

35

V oblasti soudržnosti jsme zjistili, že míra zbytkového rizika se vypočítává při uzávěrce za všechny programy a za celé programové období, přičemž se zohledňují finanční opravy. GŘ REGIO a GŘ EMPL mohou při uzávěrce uložit dodatečně finanční opravy, pokud je ověřená míra zbytkového rizika pro daný operační program významná (materiální).

36

V oblasti rozvoje venkova ani certifikační orgány, ani Komise nevypočítávají míru zbytkového rizika na úrovni programu po dopadu všech finančních oprav. Vzhledem k tomu, že takovýto výpočet není každoročně ani za celé programové období prováděn, při uzávěrce není jistota, že je toto riziko i po opravách pod prahem významnosti (materiality). Ve výroční zprávě o činnosti GŘ AGRI za rok 2015 se uvádí, že „pro oblast rozvoje venkova nelze se žádnou skutečnou jistotou očekávat, že bude možné dosáhnout zbývajících finančního rizika po úrovni 2 % bez výrazného úsilí“¹⁸.

37

Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI uvádí podrobnosti o odhadované rizikové části a o odhadované nápravné kapacitě¹⁹ za EZFRV jako celek. To ukazuje zbývajících finanční riziko pro rozpočet EU po zohlednění všech nápravných opatření. Tento postup se však omezuje na jednotlivé rozpočtové roky a v této fázi nejsou prováděny žádné výpočty na úrovni programu nebo platební agentury. Tyto informace však nejsou (na rozdíl od způsobu, jakým jsou používány v oblasti soudržnosti) používány k tomu, aby zajistily, aby míra zbytkového rizika zůstala pod prahem významnosti (materiality) stanoveným Komisí.

38

Nařízení pro období 2014–2020 ani u jedné z oblastí politik nevyžadují, aby auditní a certifikační orgány předkládaly auditní výrok či zprávu za celé programové období nebo aby vypočítávaly míru zbytkového rizika za každý program při jeho uzávěrce. Upozorňujeme však, že roční míry zbytkových chyb jsou vykazovány auditními orgány a míry chyb a míry nesouladu certifikačním orgánem a jsou ověřovány Komisí. Tyto míry zohledňují finanční opravy na úrovni členského státu.

U výdajů na rozvoj venkova neprobíhá při uzávěrce nebo po ní konečné schválení z hlediska jejich legality a správnosti

39

Konečné schválení výdajů programu jako legálních a správných by mělo určité praktické dopady. V první řadě by zajistilo jasnost pro členské státy. Poskytlo by rovněž užitečné informace pro udělování absolutoria, což je postup, v jehož rámci Evropský parlament na základě doporučení Rady provádí Komisi konečné schválení způsobu, jakým byl plněn rozpočet EU. Udělení absolutoria je jedním ze způsobů, kterým Parlament a Rada umožňují zajistit odpovědnost Komise za provádění rozpočtu EU²⁰.

- 18 Oddíl 3.3 výroční zprávy Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2015, s. 86 (Ref. Ares(2016)2325961 – 19.05.2016).
- 19 Nápravná kapacita se vypočítává jako průměr finančních oprav uložených Komisí za poslední tři roky a částek zpětně získaných od příjemců členskými státy.
- 20 Článek 319 Smlouvy o fungování Evropské unie.

40

V oblasti soudržnosti jsme zkoumali proces, jehož závěrečným článkem je vyplacení konečného zůstatku za každý operační program. Obecně vzato by v průběhu procesu uzávěrky operačního programu měly být objasněny a vyřešeny všechny otevřené otázky týkající se legality a správnosti výdajů. Po ukončení svého posuzování zasílá Komise členskému státu dopis o uzávěrce, v němž je uvedena částka výdajů, které jsou schváleny jako způsobilé pro daný program. To se v zásadě rovná konečnému schválení těchto výdajů jako legálních a správných. Všichni příjemci mají povinnost uchovávat dokumentaci tři roky po uzávěrce programů; GR REGIO a GR EMPL mohou po uzávěrce provést audity. V praxi je ale provádějí velmi zřídka.

41

V oblasti rozvoje venkova Komise schvaluje závěrečný výkaz výdajů prostřednictvím schvalování účetní závěrky, kdy přijímá rozhodnutí v rámci ročního postupu finančního schvalování a víceletého postupu schvalování souladu (viz bod 13). Prověřovali jsme, jak jsou tato rozhodnutí zohledňována při výpočtu konečného zůstatku. Ačkoli při výpočtu konečného zůstatku jsou zohledněna rozhodnutí o schválení finančních výkazů, k rozhodnutím o souladu je přistupováno samostatně, neboť ta přímo snižují objem disponibilních rozpočtových prostředků (tj. představují čistou finanční opravu). Může k tomu dojít i poté, co Komise přijala formální rozhodnutí o schválení poslední účetní závěrky programu.

42

Rozhodnutí v rámci schvalování souladu obsahují často finanční opravy, které jsou výsledkem auditů souladu provedených Komisí v průběhu daného období; tyto audity mají za cíl ověřit, že výdaje jsou v souladu s předpisy. Schvalování souladu je základním prvkem postupu schvalování účetní závěrky prováděného GR AGRI. Funguje však odděleně od ročního finančního schvalování. Audity souladu mohou probíhat (a příslušná rozhodnutí mohou být přijímána) i po uzávěrce programu. Komise předpokládá, že ke konci roku 2016 – dokdy plánuje provést většinu svých konečných rozhodnutí v rámci ročního schvalování účetních závěrek za období 2007–2013 – bude stále probíhat přibližně 80 auditů souladu.

43

Skutečnost, že rozhodnutí v rámci schvalování souladu lze přijímat i po uzávěrce, znamená, že zůstatek vypořádaný při uzávěrce²¹ není nezbytně „konečným“ zůstatkem, neboť výsledek auditů souladu stále může vést k tomu, že Komise bude zpětně získávat prostředky od členských států.

21 Jak je definován v článku 37 nařízení (EU) č. 1306/2013.

44

V naší zvláštní zprávě č. 7/2010²² jsme konstatovali, že oddělení ročního finančního schválení od víceletého postupu schvalování souladu může přinést určité provozní výhody. Komise zastávala názor, že oddělení obou postupů je nutné vzhledem k délce auditů souladu a že by jí umožnilo těsněji monitorovat roční finanční provádění programů. Kritizovali jsme ale skutečnost, že Komise nepřipravuje shrnutí o uznání výdajů za konkrétní rok po dokončení všech auditů souladu. Zjistili jsme, že takovéto shrnutí neexistuje ani při uzávěrce. Podobným rozhodnutím by byly uznány čisté výdaje schválené po provedení všech finančních oprav a zároveň by se poskytly informace orgánu udělujícímu absolutorium. Poskytlo by též jeden z prvků nutných pro výpočet míry zbytkového rizika na úrovni programu pro oblast rozvoje venkova. Tato otázka nebyla Komisí pro období 2014–2020 řešena.

45

Pro období 2014–2020 je oddělení mezi každoročním schválením účetní závěrky a víceletými audity shody zachováno a je rozšířeno do oblasti soudržnosti²³.

Dosažení výstupů a výsledků není při uzávěrce dostatečně zohledňováno**46**

Uzávěrka by měla pokrývat konečné zprávy o programu a jeho vyhodnocení, a to včetně monitorování a analýzy dosažení výstupů a výsledků za celé období. Komisi by měly být poskytnuty spolehlivé údaje o dosažení cílů, aby mohla vyhodnotit, jak efektivně a účinně byly finanční prostředky EU během daného období využity.

22 Body 77, 81, 100 a 104 zvláštní zprávy č. 7/2010 „Audit postupu schvalování účetní závěrky“ (<http://eca.europa.eu>).

23 Čl. 139 odst. 5 nařízení (EU) č. 1303/2013.

Období 2007–2013: členské státy jsou povinny podávat zprávy o konkrétních a ověřitelných cílech a používat při tom ukazatele stanovené v programech

47

Během programového období měly členské státy povinnost podávat zprávy o pokroku v provádění svých programů²⁴. Do zpráv měly zahrnout informace o konkrétních, ověřitelných cílech a použít při tom ukazatele stanovené v programech. Nařízení také počítala s hodnocením v polovině období pro programy rozvoje venkova (v roce 2010) a hodnocením *ex post* pro obě oblasti politik (v roce 2015)²⁵.

48

Při uzavěření se u obou oblastí politik před výplatou konečného zůstatku požadují zprávy o dosažení cílů: pro oblast soudržnosti v závěrečné zprávě o provádění a pro oblast rozvoje venkova v poslední výroční zprávě o pokroku týkající se provádění programu (viz **tabulka 1**). Částka konečné platby však nemá přímou vazbu na skutečné dosažení výstupů a výsledků.

49

V případě oblasti soudržnosti uvedly některé z orgánů členských států, že není jasné, jak by se v podávání zpráv o výkonnosti měly zohlednit operace, které nejsou do termínu závěrky ještě dokončeny. Jiné orgány si nebyly jisté možnými finančními důsledky nedosažení cílů stanovených v jejich programech. Ačkoli Komise členským státům odpověděla, že v případě nedosažení ukazatelů nebudou následovat automatické finanční opravy, nebyly si příslušné orgány stále jisté přístupem GR REGIO a GR EMPL.

50

Pro oblast rozvoje venkova některé orgány členských států uvedly, že pravidla pro podávání zpráv o výstupech a výsledcích operací financovaných ve dvou programových obdobích jsou stále nejasná.

51

Auditní a certifikační orgány členských států v průzkumu a pohovorech uvedly, že neplánují ověřovat, zda bylo cílů dosaženo a proč jich dosaženo nebylo. To ve spojení s nejistotou těchto orgánů, jak podávat zprávy o operacích, které nejsou na konci programového období ještě dokončeny, přináší riziko pro spolehlivost a přesnost údajů vykazovaných o dosažení cílů za období 2007–2013.

24 Ve výroční zprávě o provádění pro oblast soudržnosti a výroční zprávě o pokroku týkající se provádění programu (viz **příloha II**).

25 Článek 84 nařízení (ES) č. 1698/2005 a článek 49 nařízení (ES) č. 1083/2006.

Období 2014–2020: přidělení výkonnostní rezervy podmíněné dosažením průběžných cílů programu na úrovni priorit

52

Pro období 2014–2020 se klade větší důraz na výstupy a výsledky v průběhu provádění programu a kontrol (včetně při přijímání programu, při jeho hodnocení a auditu). Toto bylo posíleno úpravou rámce výkonnosti, včetně opětovného zavedení výkonnostní rezervy ve výši 6 % z rozpočtu programu. Přidělení výkonnostní rezervy je podmíněno dosažením průběžných cílů stanovených na úrovni priorit programu²⁶. Pokud nejsou cíle splněny, může Komise uplatnit finanční opravy²⁷. V jedné z našich předchozích zpráv jsme však konstatovali řadu nedostatků v koncepci rámce výkonnosti v obou oblastech²⁸. Také se ještě uvidí, jak bude tato výkonnostní rezerva uplatňována v praxi a jaký bude její skutečný dopad.

Evropskému parlamentu a Radě není poskytována konsolidovaná zpráva o uzávěrce týkající se jak legality a správnosti výdajů, tak dosažených výstupů a výsledků

53

Systém rozpočtu EU je založen na víceletém programování. Aby se při provádění programu zajistilo vyvozování odpovědnosti, měla by být o výstupu procesu uzávěrky podávána zpráva rozpočtovému orgánu. Komise by tak měla informovat Evropský parlament a Radu o konečném stavu za dané programové období z hlediska správnosti výdajů a dosažení cílů.

54

V současné době má rozpočtový orgán k dispozici celou řadu různých dokumentů týkajících se provádění programů:

- sdělení o ochraně rozpočtu Evropské unie;
- výroční zprávy o činnosti GR AGRI, EMPL a REGIO;
- výroční souhrnnou zprávu o výsledcích činnosti Komise v oblasti řízení;
- hodnocení *ex post* týkající se dosažení cílů operačního programu a programu rozvoje venkova v daném období;

26 Článek 20 a čl. 22 odst. 2 nařízení (EU) č. 1303/2013.

27 Čl. 22 odst. 7 nařízení (EU) č. 1303/2013.

28 Body 3.61–3.65 zprávy Účetního dvora za rok 2014 (Úř. věst. C 373, 10.11.2015).

- o souhrnnou zprávu o hodnocení *ex post*;
- o rozhodnutí Komise o souladu výdajů s pravidly EU;
- o pro oblast rozvoje venkova výroční rozhodnutí Komise o finančním schválení (z nichž poslední obsahuje konečný zůstatek).

55

Komise rozpočtovému orgánu podává zprávy prostřednictvím výročních zpráv o činnosti jednotlivých generálních ředitelství na základě stavu v daném roce. Není však plánována žádná samostatná zpráva o konečném výstupu uzávěrky za programové období jako celek. Pro období 2014–2020 zůstává tento stav nezměněn.

56

Co se týče období 2000–2006, konstatujeme, že Komise vydala zprávu *ad hoc* o finančních opravách a stavu závěrky programů EFRR a ESF a projektů FS v roce 2013.

Uzávěrka je zahajována až několik let po konci programového období, a to vzhledem k překrývání období způsobilosti

57

Uzávěrka by měla být provedena co nejdříve po konci programového období, aby mohly následující programy začít co nejdříve. Pro zajištění účinnosti při závěrce je také velmi důležité zajistit dostatečné časové kapacity a zdroje pro související úkoly.

Dodatečná doba na vynaložení finančních prostředků EU: od n+2 v období 2000–2006 po n+3 v období 2014–2020

58

V posledních třech programových obdobích poskytovala nařízení EU členským státům dodatečnou dobu na vynaložení finančních prostředků, které jim byly přiděleny. V obdobích 2000–2006 a 2007–2013 bylo členským státům povoleno pokračovat ve výdajích ještě dva roky po konci programového období. Období způsobilosti za období 2007–2013 tedy pokračovalo až do 31. prosince 2015 (a nikoli do konce roku 2013).

59

Pro období 2014–2020 bylo období způsobilosti (tj. doba na vyčerpání rozpočtu programu) prodlouženo na tři roky po konci programového období (n+3)²⁹ místo dvou let (n+2) umožňovaných v předchozích programových obdobích. V důsledku toho skončí období způsobilosti v roce 2023, tj. celých deset let poté, co Evropský parlament a Rada přijaly daný legislativní rámec (na konci roku 2013). To bude následováno uzávěrkou, která v případě oblasti soudržnosti přidá nejméně další dva roky. Do té doby se složení Evropského parlamentu změní dvakrát, či do momentu dokončení uzávěrky dokonce třikrát.

V oblasti soudržnosti mají členské státy více času na předložení dokumentů k uzávěrce

60

Pravidla pro uzávěrku období 2000–2006 umožňovala prodloužit v jednotlivých případech období způsobilosti o dalších šest či 12 měsíců. Pro období 2007–2013 takovéto prodloužení nebylo ani v jedné z oblastí politik možné, což dle očekávání povede ke zkrácení procesu uzávěrky. Existuje však velký rozdíl mezi oblastmi soudržnosti a rozvoje venkova z hlediska doby, která je povolena pro přípravu a předložení dokumentů k závěrce Komisi³⁰: v oblasti soudržnosti mají členské státy pro tento účel k dispozici 15 měsíců po skončení období způsobilosti, ale v oblasti rozvoje venkova mají pouze šest měsíců³¹. V důsledku toho musí členské státy v souvislosti s programovým obdobím 2007–2013 provést uzávěrku do 31. března 2017 pro oblast soudržnosti a do 30. června 2016 pro oblast rozvoje venkova (**obrázek 4**).

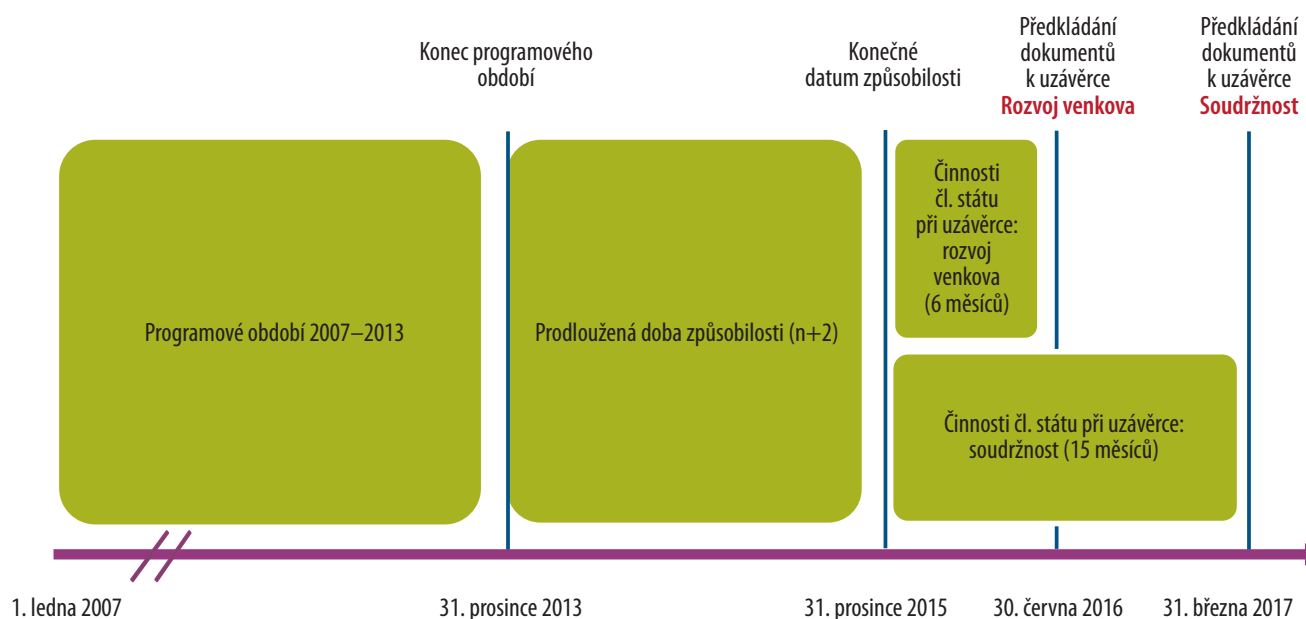
29 Článek 38 nařízení (EU) č. 1306/2013 a článek 65 nařízení (EU) č. 1303/2013.

30 Čl. 89 odst. 1 nařízení (ES) č. 1083/2006.

31 Článek 37 nařízení (EU) č. 1306/2013 a čl. 82 odst. 1 nařízení (ES) č. 1698/2005.

Obrázek 4

Načasování uzávěrky



Zdroj: EÚD.

61

Tento rozdíl lze vysvětlit skutečností, že v oblasti rozvoje venkova proběhlo mnoho práce již během příslušného období, takže uzávěrka se soustředí hlavně na poslední rozpočtový rok. Naproti tomu v oblasti soudržnosti je proces uzávěrky rozsáhlejší a zahrnuje schválení výdajů za celé programové období (viz též body 22–25).

62

Co se týče období 2014–2020, ačkoli jsou mechanismy uzávěrky pro obě oblasti těsněji sladěné, má oblast soudržnosti i nadále výrazněji delší lhůtu pro předkládání dokumentů Komisi: 13,5 měsíce po konečném datu způsobilosti ve srovnání s šesti měsíci v oblasti rozvoje venkova.

Překrývání období způsobilosti vede ke zpožděnému zahájení následných programů

63

Mnoho programů pro období 2014–2020 bylo schváleno v roce 2015 či dokonce v roce 2016, jak ukazuje **tabulka 3**. Od schválení právního základu v roce 2013 probíhalo plnění programů v členských státech plným tempem a toto plnění vyžadovalo pozornost generálních ředitelství Komise. Po dojednání partnerských dohod a operačních programů a programů rozvoje venkova nyní v mnoha členských státech probíhá jmenování řídicích a certifikačních orgánů v oblasti soudržnosti, které musí být ověřeny auditními orgány. Oznámení o těchto jmenováních Komisi je podmínkou pro předložení žádostí o průběžné platby.

32 Zdroj: údaje poskytnuty GŘ REGIO a GŘ EMPL.

Tabulka 3

Schválení programů pro období 2014–2020

Generální ředitelství	Počet schválených programů					
	2014		2015		2016	Celkem
GŘ REGIO	132	(45 %)	143	(48 %)	20 (7 %)	
GŘ EMPL	153	(71 %)	62	(29 %)		215
GŘ AGRI	9	(8 %)	109	(92 %)		118
Celkem za rok	294	(47 %)	314	(50 %)	20 (3 %)	628

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

64

K počátku listopadu 2016 bylo oznámeno jmenování pro 140 (z 215) programů za GŘ EMPL a 163 (z 295) programů za GŘ REGIO. Celkem 66 programů, které spadají pod GŘ EMPL, a 53 programů spadajících pod GŘ REGIO předložilo žádosti o průběžnou platbu za rok 2016³², z čehož vyplývá, že v těchto programech jsou již prováděny operace. V daných členských státech tedy příslušné orgány obecně zahájily provádění svých programů na období 2014–2020. U velké většiny programů však k zahájení zatím nedošlo, a to z jednoduchého důvodu, že v rámci programů na období 2007–2013 je stále k dispozici nevyužitá financování, pro něž období způsobilosti skončilo až 31. prosince 2015. Toto překrývání období způsobilosti představuje demotivaci k zahajování programů následujícího období.

Překrývání období způsobilosti rovněž zvyšuje celkovou administrativní zátěž z hlediska řízení a kontroly programu na úrovni členských států i Komise

65

Komise považuje uzávěrku za součást regulačních požadavků a ani v jedné z oblastí politik nevytváří pro náklady procesu uzávěrky samostatný rozpočet ani tyto náklady samostatně nesleduje. Komise od členských států nevyžaduje, aby poskytovaly informaci o jejich vlastních nákladech nebo nárocích na zdroje pro proces uzávěrky; nesestavuje ani žádný komplexní odhad celkových požadavků na zdroje svého generálního ředitelství. Vzhledem k tomu, že členské státy považují uzávěrku za jednu ze svých odpovědností při řízení programu, ani ony samostatně neodhadují či nesledují požadavky na zdroje pro uzávěrku v obou oblastech politik.

66

Hlavní obavou, vyjádřenou členskými státy v průzkumu a pohovorech, je časový tlak, ke kterému dochází jak překrýváním období způsobilosti, tak v důsledku práce nezbytné pro provedení uzávěrky. Jako velké riziko pak vnímají tuto časovou tíseň zejména auditní a certifikační orgány. Některé orgány uvedly, že se s tímto problémem snaží vypořádat najímáním dalších pracovníků či externím zadáním činností. Vzhledem k rozpočtovým škrtkům však některé jiné orgány podobná řešení zvolit nemohly. Potřebu dodatečných personálních zdrojů pro období uzávěrky zjistila i Komise, která proto zvažuje, že některé úkoly bude zadávat externě.

67

Kromě toho některé z orgánů členských států, které byly do procesu uzávěrky zapojeny, byly negativně ovlivněny administrativní reorganizací, která vedla k propuštění části pracovníků nebo jejich převedení jinam. Existuje proto vážné riziko toho, že pro činnosti související s uzávěrkou nebude na vnitrostátní úrovni k dispozici dostatek zkušených pracovníků.

68

Období 2014–2020 dále problém provádění programů týkajících se dvou různých období zhorší, neboť výdaje budou způsobilé tři roky po konci programového období namísto dvou let, jako tomu bylo v období 2007–2013. Za předpokladu, že u následujícího období nedojde ke zdržení, se tak práce členských států v souvislosti s ročním schválením účetní závěrky pro programy z období 2014–2020 bude překrývat s prováděním nových programů mezi 1. lednem 2021 a buď 30. červnem 2024 (pro oblast rozvoje venkova), nebo 15. únorem 2025 (pro oblast soudržnosti).

Komise poskytovala členským státům odpovídající a včasnou pomoc s přípravou na uzávěrku programů za období 2007–2013, ale měla by nadále pečlivě dbát na to, aby zajistila spolehlivé plnění ze strany členských států

K uzávěrce období 2007–2013 Komise vydala komplexní a včasné pokyny

69

Pravidla by měla být jasná, jednoduchá a praktická a měla by být snadno dohledatelná v nařízeních. Složitý právní rámec může zvyšovat výskyt chyb při uzávěrce, jestliže příslušné orgány nechápou řádně požadavky nebo jestliže je vykládají odlišně od Komise. Může rovněž vést k neefektivnosti v situaci, kdy členské státy od Komise žádají objasnění. Aby Komise tato rizika zmírnila, musí s předstihem připravit pokyny, které budou shrnovat a dále vyjasňovat ustanovení týkající se uzávěrky. Zatímco nařízení poskytují obecný rámec pro programové období jako celek (programování, finanční řízení, audit atd.), pokyny by se měly zaměřit spíše na technické a praktické aspekty toho, jak Komise nařízení vykládá.

Pokyny Komise usnadnily pochopení pravidel platných pro uzávěrku v obou oblastech politik

70

Z našeho přezkumu právního rámce vyplynulo, že pro obě oblasti politik vycházejí pravidla pro uzávěrku z různých nařízení³³. To se týká zejména oblasti rozvoje venkova, v níž množství nařízení relevantních pro uzávěrku zvyšuje složitost. Finanční aspekty procesu uzávěrky období 2007–2013 jsou kromě toho pokryty novými nařízeními přijatými v letech 2013 a 2014 pro období 2014–2020³⁴, zatímco podmínky způsobilosti jsou stanoveny v nařízeních pro období 2007–2013³⁵. Kontrolní mechanismy³⁶ a přechodná pravidla³⁷ jsou upraveny ještě v jiných nařízeních.

- 33 Nařízení upravující mechanismy uzávěrky v příslušných oblastech politik jsou uvedena v **příloze I**.
- 34 Nařízení (EU) č. 1306/2013, nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura (Úř. věst. L 255, 28.8.2014, s. 18), a nařízení (EU) č. 908/2014.
- 35 Nařízení (ES) č. 1698/2005 a nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 368, 23.12.2006, s. 15).
- 36 Nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. L 25, 28.1.2011, s. 8) a nařízení (EU) č. 908/2014.
- 37 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1310/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví některá přechodná ustanovení o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), kterým se mění nařízení (EU) č. 1305/2013, nařízení (ES) č. 73/2009, nařízení (EU) č. 1307/2013, nařízení (EU) č. 1306/2013 a nařízení (EU) č. 1308/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 865); a nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 807/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňují některá ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a kterým se zavádějí přechodná ustanovení (Úř. věst. L 227, 31.7.2014, s. 1).

71

Komise v obou oblastech politik řešila složitost právního rámce tím, že připravila pokyny k uzávěrce. Ty shrnují hlavní požadavky a lhůty tohoto procesu a poskytují další vyjasnění, což bylo uvítáno většinou orgánů zapojených do procesu uzávěrky.

72

Celkově jsme zjistili, že Komise připravila komplexní pokyny, v nichž vyjasnila platná ustanovení z nařízení pro obě oblasti. Členským státům byl v rané fázi předložen návrh těchto pokynů, což jim dalo možnost vyjádřit se k jejich obsahu. **Tabulka 4** uvádí harmonogram schválení pokynů pro obě oblasti politik. Aktualizované pokyny obsahovaly jen málo změn.

Tabulka 4

Harmonogram schválení pokynů pro uzávěrky

	Soudržnost	Rozvoj venkova
První verze pokynů předložena členským státům	červen 2012 ¹	duben 2013 ⁴
Pokyny byly schváleny	březen 2013 ²	březen 2015 ⁵
Aktualizované pokyny byly schváleny	duben 2015 ³	prosinec 2015 ⁶

1 Na schůzi výboru pro koordinaci fondů dne 7. června 2012.

2 Rozhodnutí Komise C(2013) 1573 ze dne 20. března 2013 o schválení pokynů k uzávěrce operačních programů přijatých s cílem využívání pomoci z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti (2007–2013).

3 Rozhodnutí Komise C(2015) 2771 ze dne 30. dubna 2015, kterým se mění rozhodnutí C(2013) 1573 ze dne 20. března 2013.

4 Na schůzi výboru pro rozvoj venkova dne 19. dubna 2013.

5 Rozhodnutí Komise C(2015) 1399 ze dne 5. března 2015 o schválení pokynů k uzávěrce operačních programů přijatých s cílem využívání pomoci z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EZFRV) pro období 2007–2013.

6 Rozhodnutí Komise C(2015) 8866 ze dne 11. prosince 2015, kterým se mění C(2015) 1399 ze dne 5. března 2015.

Zdroj: EÚD.

73

V obou oblastech politik přispěly pokyny k vyjasnění a praktickým návodům v otázkách, které v nařízeních nejsou upraveny podrobně nebo dostatečně jasně.

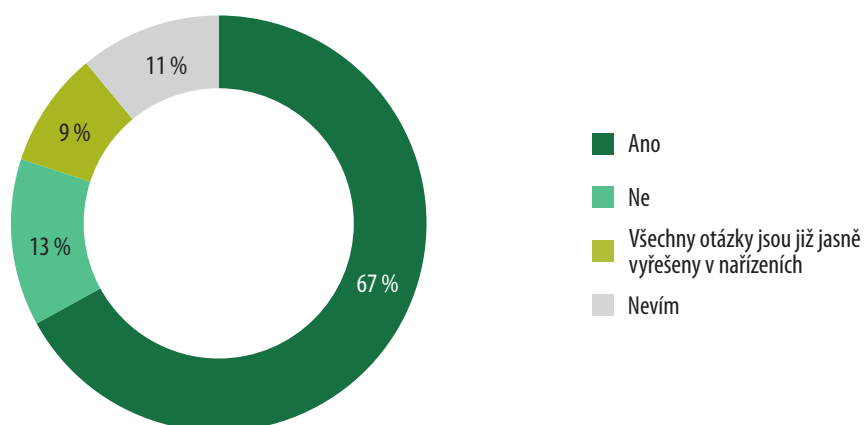
74

Téměř všechny orgány v obou oblastech politik, které se průzkumu účastnily, se domnívají, že Komise poskytla pokyny dostatečně předem, aby se bylo možno na uzávěrku připravit. Dvě třetiny respondentů uvedly, že pokyny vyjasnily mnohé otázky, které nebyly v nařízeních dostatečně upraveny (viz **obrázek 5**). Téměř všechny orgány byly rovněž toho názoru, že pokyny jsou z hlediska organizace uzávěrky (včetně odpovědností a lhůt) jasné.

75

Zhruba jedna pětina oslovených orgánů uvedla, že i nadále potřebuje další pokyny nebo vyjasnění ke konkrétním otázkám. Oblasti, u nichž 15 % či více respondentů označilo pokyny na nejasné či spíše nejasné, jsou uvedeny v **příloze IV**.

Obrázek 5

Odpovědi orgánů členských států v průzkumu týkající se toho, zda pokyny Komise poskytovaly dostatečné vyjasnění

Zdroj: průzkum EÚD.

Absence lhůt pro určité aspekty procesu uzávěrky může ohrozit včasné dokončení uzávěrky

76

Důležitým prvkem pravidel upravujících uzávěrku jsou jasné lhůty, neboť ty pomáhají zajistit, aby byly úkoly dokončeny včas a aby byl proces uzávěrky jako celek účinný.

77

Celkově byly v nařízeních obsaženy lhůty pro většinu aspektů, avšak ve třech oblastech lhůty chyběly: pro odpovědi členských států na otázky Komise týkající se dokumentů k uzávěrce, pro schválení velkých projektů ze strany Komise a pro veřejný příspěvek vyplácený členskými státy příjemcům v oblasti soudržnosti.

Absence lhůty pro odpovědi členských států Komisi v nařízení: riziko, že bude uzávěrka trvat příliš dlouho

78

Je-li kvalita dokumentů k uzávěrce dobrá, jsou ustanovení v nařízeních dostatečná na to, aby zajistila provedení uzávěrky v daném termínu. Avšak v případě, že Komise není spokojena s informacemi, které poskytl členský stát, může absence harmonogramu v nařízení, pokud jde o odpovědi na otázky Komise, vést k dalšímu prodloužení procesu uzávěrky.

79

V žádném z nařízení na období 2007–2013 není uvedena lhůta pro odpovědi členských států na otázky Komise k dokumentům k závěrce. V oblasti soudržnosti stanoví pokyny pro tento účel lhůtu dvou měsíců, kterou lze na požádání prodloužit o dva další měsíce. Pokyny k oblasti rozvoje venkova však žádné podobné ustanovení neobsahují.

Absence lhůty k předložení a schválení velkých projektů v oblasti soudržnosti: toto komplikuje uzávěrku a přináší rizika z hlediska využití finančních prostředků**80**

Pro období 2007–2013 jsou velké projekty v oblasti soudržnosti definovány jako operace, jejichž celkové náklady přesahují 50 milionů EUR³⁸. Vzhledem k tomu, že tyto projekty vyžadují rozsáhlé financování EU, musí být Komisí posouzeny a Komise musí schválit jejich financování³⁹.

81

Regulační rámec pro období 2007–2013 neobsahoval žádnou lhůtu pro předložení žádostí o velké projekty a v praxi ani žádnou konečnou lhůtu pro Komisi, aby přijala související rozhodnutí. K 15. listopadu 2016 čekalo v GŘ REGIO stále na schválení 19 žádostí o velké projekty ze sedmi členských států. Související celkové způsobilé náklady těchto projektů činily 1 miliardu EUR, přičemž příspěvek EU dosahoval částky 854 milionů EUR.

82

Neuzavřené rozhodnutí o velkém projektu komplikuje uzavření operačního programu, neboť řídicí a auditní orgán nevědí, jak při přípravě dokumentů k uzávěrce k daným výdajům přistupovat. Neuzavřené rozhodnutí také vytvářejí právní nejistotu pro členský stát. Jedná se zejména o situaci, kdy se blíží lhůta pro uzávěrku: když Komise v takové chvíli zamítne velký projekt, zvýší se riziko toho, že členský stát nebude schopen projekt nahradit jinými způsobilými výdaji, což může vést k potížím s plným čerpáním příspěvku EU.

83

Pro období 2014–2020 mohou být výdaje, které se vážou k velkému projektu, zahrnuty do žádosti o platbu⁴⁰, pakliže je Komisi předtím oznámeno pozitivní hodnocení nezávislých odborníků nebo po předložení projektu ke schválení Komisí. Komise by měla přijmout rozhodnutí o schválení finančního příspěvku na velký projekt do tří měsíců⁴¹.

38 Článek 39 nařízení (ES) č. 1083/2006.

39 Článek 41 nařízení (ES) č. 1083/2006.

40 Čl. 102 odst. 6 nařízení (EU) č. 1303/2013.

41 Čl. 102 odst. 1 a 2 nařízení (EU) č. 1303/2013.

Absence lhůty pro vyplacení veřejného příspěvku příjemcům v oblasti soudržnosti: riziko poškození pověsti

84

Obecně platí, že výdaje na soudržnost jsou způsobilé ke spolufinancování EU, jsou-li skutečně uhrazeny příjemcem na provádění operací během období způsobilosti⁴². Příjemce tedy nemusí obdržet odpovídající spolufinancování z veřejných zdrojů před tím, že členský stát požádá Komisi o úhradu výdajů.

85

Řídící orgány jsou povinny zajistit, aby příjemci obdrželi celkovou částku příspěvku z veřejných zdrojů co nejrychleji a v plné výši⁴³, ale v regulačním rámci pro oblast soudržnosti pro období 2007–2013 není pro platby příjemcům stanovena žádná lhůta. Při uzávěrce tak mohou členské státy žádat o úhradu výdajů, které dosud nebyly příjemcům proplaceny⁴⁴.

86

Již v minulosti jsme upozorňovali na vážná prodlení v platbách veřejného příspěvku příjemcům (viz **rámeček 2**). Komise od členských států nevyžaduje, aby při uzávěrce nebo po ní podávaly zprávu o tom, jaká část veřejného příspěvku byla skutečně vyplacena. V důsledku toho se může stát, že příjemci neobdrží plný příspěvek v patřičnou dobu, i když Komise svůj příspěvek členskému státu plně uhradí. To by v zásadě mohlo znamenat, že ani po uzávěrce (tj. v roce 2018 či později) příjemci stále nemusí obdržet příspěvek EU na jejich projekty. Domníváme se, že zpožděné platby představují pro EU vážné riziko poškození pověsti.

42 Čl. 56 odst. 1 a čl. 78 odst. 1 nařízení (ES) č. 1083/2006.

43 Článek 80 nařízení (ES) č. 1083/2006.

44 Oddíl 5.1.1 pokynů k uzávěrce v oblasti soudržnosti.

Zpoždění v platbě příspěvku EU příjemcům

Ve Francii došlo k závažným zpožděním při převodu prostředků EU od celostátních orgánů k orgánům regionálním, které byly v roli příjemců: ve dvou případech činilo zpoždění platby více než pět měsíců⁴⁵.

U jednoho projektu v Itálii, jehož cílem bylo vypracovat zprávu pro zmapování vzdělávacích potřeb v různých italských regionech, příjemce předložil výkaz nákladů řídicímu orgánu v březnu 2014. Náklady v žádosti byly osvědčeny vnitrostátními orgány a předloženy Komisi. Přestože Komise proplatila vykázané náklady v červnu 2014, příjemce dostal průběžnou platbu až o pět měsíců později, v listopadu 2014.

Podobné případy byly zjištěny v dalších čtyřech projektech v Itálii, v jednom projektu ve Francii a šesti projektech v Nizozemsku⁴⁶.

45 Rámeček 6.3 bod a) výroční zprávy EÚD za rok 2013 (Úř. věst. C 398, 12.11.2014).

46 Rámeček 6.5 bod a) výroční zprávy EÚD za rok 2014.

87

Na rozdíl od oblasti soudržnosti jsou u rozvoje venkova způsobilé k příspěvku EU pouze výdaje, u nichž byla příslušná podpora příjemci skutečně vyplacena⁴⁷.

88

Pro období 2014–2020 nařízení stanoví, že veřejný příspěvek příjemcům musí být vyplacen do 90 dnů od data, kdy příjemce předloží žádost o platbu⁴⁸. Toto nařízení obsahuje také podpůrné ustanovení o tom, že členský stát zajistí, aby do uzavření operačního programu byla výše příspěvku z veřejných zdrojů vyplaceného příjemcům nejméně rovna příspěvku poskytnutému z rozpočtu EU⁴⁹.

Některé požadavky v pokynech týkajících se oblasti soudržnosti neodpovídají rámci regulačních ustanovení

89

Zjistili jsme, že pokyny pro oblast soudržnosti obsahují několik požadavků, které jsou nad rámec regulačních ustanovení. Jde o požadavky týkající se finančních nástrojů, nefungujících projektů, vícefázového provádění projektů a míry zbytkového rizika. Tyto požadavky jsou uvedeny v **tabulce 5**, která také uvádí, jak se k nim přistupuje v oblasti rozvoje venkova a zda došlo k nějakým změnám, pokud jde o období 2014–2020. Pokud jde o pokyny v oblasti rozvoje venkova, žádné doplňkové požadavky nebyly zavedeny.

90

Také přibližně 19 % řídicích orgánů a 24 % auditních orgánů ve svých odpovědích v průzkumu uvedlo, že některé požadavky v pokynech překračuje rámec regulačních nařízení.

91

Všechny požadavky uvedené v **tabulce 5** byly zavedeny v zájmu řešení specifických nedostatků. Požadavky týkající se nefunkčních projektů a vykazování míry zbytkového rizika pomáhají zmírňovat rizika spojená s uzávěrkou. Vysvětlení týkající se vícefázového provádění projektů, které nespádají do kategorie velkých projektů, jsou sice potřebná, ale tak, jak jsou nyní formulována, mohou proces závěrky zkomplikovat. V minulosti jsme upozornili na prodloužení období způsobilosti pro finanční nástroje v důsledku pokynů Komise k uzávěrce⁵⁰, což vede k problému hierarchie norem. Komise tento názor rozporuje a odmítla předložit návrh na změnu nařízení (ES) č. 1083/2006, kterou by se poskytla členským státům právní jistota⁵¹.

47 Čl. 71 odst. 1 nařízení (ES) č. 1698/2005.

48 Článek 132 nařízení (E) č. 1303/2013.

49 Článek 129 nařízení (EU) č. 1303/2013.

50 Bod 6.45 výroční zprávy EÚD za rok 2015, bod 6.52 výroční zprávy EÚD za rok 2014 a bod 43 zvláštní zprávy č. 19/2016.

51 Odpověď Komise na bod 6.52 výroční zprávy EÚD za rok 2014, bod 6.45 výroční zprávy EÚD za rok 2015 a bod 43 zvláštní zprávy č. 19/2016 „Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – poučení z programového období 2007–2013“ (<http://eca.europa.eu>).

Požadavky v pokynech pro oblast soudržnosti nad rámec ustanovení nařízení

Oblast	Popis záležitosti v oblasti soudržnosti	Přístup v oblasti rozvoje venkova	Přístup v období 2014–2020
Období způsobilosti pro výdaje v rámci finančních nástrojů¹	Ve své výroční zprávě za rok 2015 jsme uvedli, že podle čl. 56 odst. 1 nařízení (ES) č. 1083/2006 je 31. prosinec 2015 konečným termínem pro způsobilost plateb. V dubnu 2015 Komise rozhodla prodloužit období způsobilosti do 31. března 2017. Učinila tak jednostranně prostřednictvím rozhodnutí Komise, kterým se mění pokyny k uzávěrce, místo aby požádala Radu a Parlament o změnu nařízení. Jelikož není k dispozici dostatečně nadřazený právní předpis, považujeme výplatu prostředků po 31. prosinci 2015 za nesprávnou ² .	Žádná změna v období způsobilosti, pro něž platí datum 31. prosince 2015 jako pro ostatní výdaje.	Obecně musí být v obou oblastech politiky výdaje v rámci finančních nástrojů skutečně vyplaceny nebo – v případě záruk – vyčleněny během období způsobilosti ³ .
Vícefázové provádění velkých projektů⁴ ve srovnání s ostatními projekty	Nařízení stanoví možnost vícefázového provádění velkých projektů ⁵ (jejich rozdělení do samostatných fází, které se provádějí v různých programových obdobích), ale pokyny ⁶ obsahují další pravidla o vícefázovém provádění, vztahující se na pokrytí financování jiných než velkých projektů během dvou programových období (2007–2013 a 2014–2020). Požadavky týkající se financování projektů během dvou programových období jsou v oblasti soudržnosti komplikovanější a přísnější než v oblasti rozvoje venkova.	V nařízení se nehovoří o rozdělování projektů do fází. Nedokončené projekty jsou zpravidla způsobilé ⁷ pro další spolufinancování (není stanoven žádný požadavek, pokud jde o celkové náklady projektu) v novém období na základě přechodných pravidel. Rozhodné datum je datum platby výdajů.	Stejně jako v období 2007–2013 se nařízení pro období 2014–2020 vztahuje pouze na vícefázové provádění velkých projektů.

1 Platby z finančních nástrojů konečným příjemcům, proplacení řídicích nákladů a vydání záruk.

2 Bod 6.45 výroční zprávy EÚD za rok 2015 (Úř. věst. C 375, 13. 10. 2016).

3 Čl. 42 odst. 1 nařízení (EU) č. 1303/2013: „Při uzavření programu představují způsobilé výdaje finančního nástroje celkovou skutečně vyplacenou částku příspěvků z programu, nebo v případě záruk částku vyčleněnou, prostřednictvím finančního nástroje během období způsobilosti“, s výjimkami uvedenými v čl. 42 odst. 2 a 3.

4 Článek 39 nařízení (ES) č. 1083/2006 definuje velký projekt jako projekt, jehož celková hodnota přesahuje 50 milionů EUR.

5 Čl. 40 písm. d) nařízení (ES) č. 1083/2006.

6 Oddíl 3.3 a 3.4 pokynů k uzávěrce v oblasti soudržnosti.

7 S výjimkou tří nedokončených opatření.

Oblast	Popis záležitosti v oblasti soudržnosti	Přístup v oblasti rozvoje venkova	Přístup v období 2014–2020
Definice a požadavky týkající se nefungujících projektů	Není stanoven žádný právní požadavek na uvedení projektových činností do provozu do uzávěrky, takže existuje riziko, že operace spolufinancované EU nemusí být nikdy dokončeny. Tento požadavek byl začleněn do pokynů ⁸ . Přesto je ve výjimečných případech a za určitých okolností možné spolufinancovat projekty, které nejsou v provozu. Musejí být dokončeny do 31. března 2019, jinak Komise provede konečnou opravu.	Obecně jsou nedokončené projekty způsobilé, jak je uvedeno výše.	Zatím nebyl stanoven žádný požadavek na provoz činností k datu uzávěrky.
Požadavek vypočítat míru zbytkového rizika	Pokyny ⁹ rozšiřují regulační požadavek výpočtu roční míry chyb o nový požadavek, aby auditní orgány v závěrečném prohlášení ke každému OP zveřejňovaly míru zbytkového rizika. Míra zbytkového rizika k datu uzávěrky je definována jako součet částek zbytkového rizika za rok (s ohledem na čerpání prostředků a zpětně získané částky) dělený součtem celkových výdajů vykázaných k datu uzávěrky. Auditní orgány by měly zvážit míru zbytkového rizika, když vypracovávají výrok auditora. Tento požadavek sice přesahuje rámec právních předpisů a může pro některé auditní orgány znamenat další práci, dává ale Komisi další ujištění, že zbývající míra chyb v programu je k datu uzávěrky pod hranicí významnosti (materiality).	Nařízení nevyžadují, aby certifikační orgány předkládaly auditní výrok nebo zprávu za celé období ani aby počítaly míru zbytkového rizika u programu k datu uzávěrky.	Nařízení nevyžadují, aby auditní nebo certifikační orgány předkládaly auditní výrok nebo zprávu za celé období ani aby počítaly míru zbytkového rizika u programu k datu uzávěrky.

8 Oddíl 3.5 „Nefungující projekty“: „V době předložení dokumentů k uzávěrce členské státy musejí zajistit, aby projekty zahrnuté do programové uzávěrky fungovaly, tedy byly dokončené a využívané, aby je bylo možné považovat za způsobilé“.

9 Příloha VI pokynů k uzávěrce v oblasti soudržnosti (Pokyny k přípravě závěrečné kontrolní zprávy a prohlášení o uzávěrce).

Zdroj: EÚD.

Členské státy jsou spokojeny s podporou Komise, ale je nezbytné zajistit koordinaci mezi celostátními a regionálními orgány

92

Komise by měla orgánům členských států pomoci s přípravou na uzávěrku tím, že jim včas poskytne náležitou podporu formou školení a průběžných konzultací při výskytu problémů. Členské státy by se měly na uzávěrku začít připravovat v dostatečném předstihu a v patřičnou dobu naplánovat činnosti v rámci uzávěrky na celostátní a regionální úrovni.

Členské státy jsou s podporou Komise spokojeny; celkově se cítí na uzávěrku připravené

93

Z naší analýzy vyplynulo, že Komise v obou oblastech politiky poskytovala odpovídající podporu formou školení, konferencí, seminářů, jednání a dokumentů s otázkami a odpověďmi. Všechny odpovědné orgány měly k těmto dokumentům přístup a byly pozvány na sérii školení, která Komise organizovala.

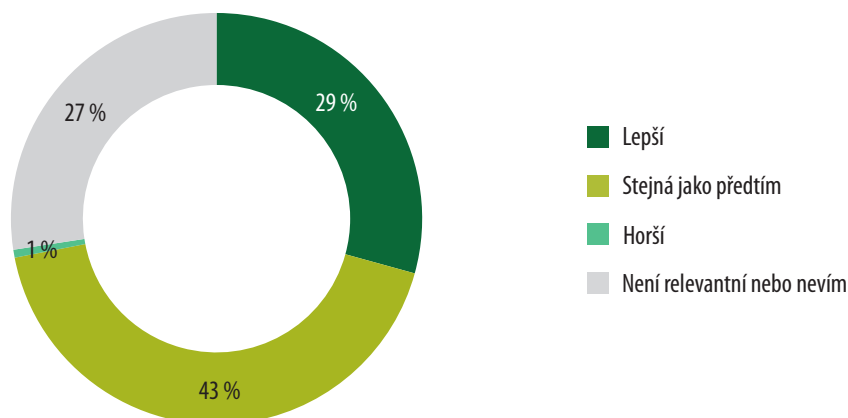
94

Většina orgánů, které se účastnily našeho průzkumu z obou oblastí politiky, považovala školení a podporu Komise za užitečné a uvedla, jejich dotazy byly včas zodpovězeny. Většina respondentů byla také spokojena s typem podpory, kterou Komise poskytovala, a pouze jedna desetina všech orgánů uvedla, že by uvítala jiný typ podpory.

95

Téměř třetina respondentů (29 %) měla za to, že podpora Komise při uzávěrce za období 2007–2013 se oproti období 2000–2006 zlepšila (viz **obrázek 6**).

Obrázek 6 Názor členských států na podporu Komise při uzávěrce období 2007–2013 v porovnání s obdobím 2000–2006¹



¹ Odpovědi bulharských, rumunských a chorvatských orgánů byly vyňaty, protože tyto orgány se uzávěrky za období 2000–2006 neúčastnily.

Zdroj: průzkum EÚD.

96

Celkem 89 % respondentů průzkumu se cítilo dobře nebo poměrně dobře připraveno na uzávěrku již v září 2015. Většina také uvedla, že interní manuály a postupy již mají vypracované nebo téměř vypracované. Dále 85 % dotazovaných mělo za to, že na patřičné provedení svých úkolů budou mít dostatek času.

Koordinace mezi jednotlivými orgány členských států je vnímána jako riziková pro řádné dokončení úkolů v rámci uzávěrky

97

Nezbytným předpokladem účinnosti a efektivity uzávěrky je účinná koordinace mezi jednotlivými orgány členského státu. Všechny orgány by měly mít dostatek času na uspokojivé provedení své práce v rámci uzávěrky.

98

Z průzkumu vyplynulo, že 44 % orgánů s odpovědností za rozvoj venkova a 56 % orgánů v oblasti soudržnosti se domnívá, že koordinace s ostatními orgány představuje s ohledem na uzávěrku mírné až vysoké riziko.

99

Hlavní starostí pro auditní a certifikační orgány bylo, zda jim harmonogram dohodnutý na vnitrostátní úrovni poskytne dost času na uspokojivé splnění úkolů. Tyto orgány se o vhodně stanovené termíny zajímají více než řídicí orgány a platební agentury, jež provádějí svou práci až jako poslední.

100

Pokud jde o oblast soudržnosti, v níž jsou některé typy výdajů podle pravidel způsobilé do termínu pro předložení dokumentů 31. března 2017 (viz body 106–113), proces uzávěrky nemusí auditním orgánům ponechávat dostatek času na kontrolu závěrečných výkazů výdajů. Toto je vnímáno jako obzvláště vysoké riziko.

101

Zejména v případě programů, u kterých nebyl plně vyčerpán příspěvek EU, může být lhůta stanovená v harmonogramu členského státu pro to, aby řídicí orgán předložil závěrečné výdaje auditnímu orgánu, nastavena pozdě. Někdy je datum pro předložení výkazů dohodnuto na konec roku 2016, což zvyšuje zátěž pro auditní orgán a může vést k omezení rozsahu auditního výroku, který je třeba vydat do 31. března 2017. V takovýchto případech může Komise buď požádat auditní orgán o dodatečné ověření takových výdajů, což v podstatě znamená dát mu více času a prodloužit uzávěrku, nebo může uplatnit finanční opravy. Není jasné, jak se bude takové omezení rozsahu zohledňovat při výpočtu míry zbytkového rizika.

102

Rámeček 3 uvádí příklad osvědčeného postupu v podobě harmonogramu dohodnutého mezi různými orgány.

Závazný harmonogram dohodnutý v německém regionu

V Německu ve Šlesvicku-Holštýnsku se řídicí, certifikační a auditní orgán dohodly na harmonogramu, který byl závazný pro všechny tři strany. Cílem bylo poskytnout každému orgánu dostatek času na jeho práci.

Úkol	Odpovědný orgán	Lhůta
Předložení poslední žádosti o průběžnou platbu Komisi	ŘO, CO	29.4.2016
Dokončení auditů operací	AO	31.8.2016
Příprava žádosti o konečnou platbu	ŘO, CO	30.11.2016
Závěrečná zpráva o provádění	ŘO	30.11.2016
Audit dokumentů souvisejících s uzávěrkou	AO	31.1.2017
Schválení monitorovacím výborem	ŘO	20.2.2017
Předložení „balíčku“ dokumentů k uzávěrci Komisi	ŘO, CO, AO	1.3.2017

103

Někteří respondenti uváděli, že Komise by měla nastavit závazné lhůty pro všechny příslušné orgány. V období 2014–2020 nesou odpovědnost za stanovení harmonogramu prací jednotlivých celostátních a regionálních orgánů nadále členské státy.

Komise by měla nadále dávat pozor na to, aby zaručila spolehlivost uzávěrky za období 2007–2013

104

Náležitá koncepce a příprava jsou nezbytné prvky pro zajištění účinné a včasné uzávěrky programů soudržnosti a rozvoje venkova, ale samy o sobě nestačí. Záleží především na způsobu, jakým se proces uzávěrky provádí v praxi, na kvalitě dokumentů, které v rámci uzávěrky předkládají členské státy, a na konzistentní a důkladné prověrce ze strany Komise v termínech, které jsou stanoveny v nařízeních.

105

Při předchozím auditu počáteční fáze uzávěrky za období 2000–2006 v oblasti soudržnosti jsme zjistili, že uzávěrka byla pouze částečně účinná, protože aby se předešlo finančním opravám při uzávěrce, členské státy předkládaly prohlášení obsahující neodůvodněná snížení závěrečné míry chyb⁵². Navzdory zlepšením v kontrolním rámci toto riziko přetrvává i v souvislosti s uzávěrkou programového období 2007–2013. Kromě toho jsme zjistili řadu dalších rizik, jejichž řešení vyžaduje obzvláštní pozornost během uzávěrky období 2007–2013.

Přetrvávají specifická rizika, která mají vliv na správnost výdajů u finančních nástrojů, smluvních záloh a některých velkých projektů spojených se státní podporou

Riziko, že způsobilost výdajů v rámci finančních nástrojů nebude při uzávěrce odpovídajícím způsobem ověřena

106

Finanční nástroje jsou mechanismy financování z rozpočtu EU, které mohou mít podobu půjček, záruk a kapitálových (nebo kvazikapitálových) investic. Využívají se jak v oblasti soudržnosti, tak v oblasti rozvoje venkova.

107

Při zřízení finančního nástroje v období 2007–2013 se vyplatila do nástroje záloha a Komise uhradila ve prospěch členského státu příspěvek EU⁵³. Způsobilé výdaje u finančních nástrojů lze však stanovit pouze při uzavření programu a skládají se ze skutečné výše půjček, záruk a kapitálových nástrojů poskytnutých konečným příjemcům a rovněž způsobilých řídicích nákladů a poplatků⁵⁴. Jelikož auditní a certifikační orgány nebyly povinny tyto výdaje kontrolovat v průběhu období, existuje riziko, že jejich způsobilost nebude odpovídajícím způsobem ověřena. Skutečnost, že je povoleno, aby se z finančních nástrojů v oblasti soudržnosti poskytovala finanční podpora konečným příjemcům do 31. března 2017 (viz **tabulka 5**), dále omezuje schopnost auditních orgánů získat ujištění, že výdaje jsou legální a správné (viz také bod 100).

108

V období 2014–2020 se veřejné příspěvky do finančních nástrojů hradí ve splátkách. Úhrada příslušné splátky je podmíněna čerpáním určitého procentuálního podílu předchozí splátky⁵⁵, přičemž toto čerpání musí ověřit auditní a certifikační orgány. Výši způsobilých výdajů však lze stále stanovit teprve při uzávěrce⁵⁶. Těmito opatřeními se úhrnně snižuje riziko, že z rozpočtu EU se budou spolufinancovat nesprávné výdaje.

52 Bod 5.61 výroční zprávy EÚD za rok 2011 (Úř. věst. C 344, 12.11.2012).

53 Čl. 56 odst. 2 nařízení (ES) č. 1083/2006 a článek 52 nařízení (ES) č. 1974/2006.

54 Čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006 a čl. 52 odst. 1 nařízení (ES) č. 1974/2006.

55 Čl. 41 odst. 1 nařízení (EU) č. 1303/2013.

56 Článek 42 nařízení (EU) č. 1303/2013.

Opatření týkající se smluvních záloh v oblasti soudržnosti: nesnadné ověřování způsobilosti

109

Smluvní zálohy jsou platby na účet v souvislosti s realizací prací nebo služeb v souladu s běžným obchodním právem a praxí na základě smluv uzavřených mezi konečným příjemcem nebo konečným recipientem.

110

Komise považuje smluvní zálohy zaplacené konečným příjemcem do 31. prosince 2015 za způsobilý výdaj, pokud jsou převedeny na skutečný výdaj před 31. březnem 2017. Tato platba musí být v souladu s vnitrostátními pravidly a smluvními povinnostmi.

111

Vykázání smluvních záloh k proplacení, zejména pokud představují vysoké procento smluvní hodnoty, přináší výrazné riziko nezpůsobilých výdajů k datu uzávěrky. Pro minimalizaci tohoto rizika je nutné pečlivě ověřovat, zda byly vysoké platby záloh učiněny v souladu s obchodním právem a praxí. Volnost převést zálohy na skutečné výdaje kdykoliv do 31. března 2017 také znamená, že auditní orgány často nebudou moci tyto výdaje ověřit a poskytnout jistotu o jejich způsobilosti (viz také bod 100).

112

Vzhledem k výraznému riziku spojenému s vykazováním smluvních záloh k proplacení k datu uzávěrky se několik členských států (například Bulharsko, Dánsko a Estonsko) rozhodlo nezahrnovat je do závěrečného výkazu plateb.

113

Bereme na vědomí, že způsobilost výdajů spojených s finančními nástroji a smluvními zálohami označila za rizikovou oblast také Komise a v září 2016 poskytla auditním orgánům další pokyny k těmto otázkám⁵⁷.

57 V prezentacích na jednáních skupiny zástupců Komise a auditních orgánů, která se konala v září 2016 v Budapešti.

Velké projekty schválené před koncem roku 2012: vyšší riziko nesouladu s pravidly v oblasti státní podpory

114

Z 918 velkých projektů, které Komise schválila na programové období 2007–2013, byla rozhodnutí o 440 z nich přijata před koncem roku 2012. Generální ředitelství pro konkurenceschopnost systematicky neověřovalo, zda investice do veřejné infrastruktury, na které se vztahují tyto projekty, mohou zahrnovat státní podporu. V listopadu 2012 Komise vydala pro členské státy pokyn, v němž uvádí, že nemá v úmyslu systematicky zkoumat, zda velké projekty v oblasti infrastruktury, na něž se tento pokyn vztahuje a k nimž již bylo vydáno rozhodnutí [...] před datem jeho vydání, jsou v souladu s pravidly státní podpory⁵⁸. V zásadě je tedy možné, že členský stát obdržel od Komise rozhodnutí schvalující velký projekt, který byl zároveň v rozporu s pravidly státní podpory⁵⁹.

115

Navíc do roku 2012 a do vyjasnění, které vnesl Evropský soudní dvůr vydáním rozsudku o státní podpoře (ve věci „Lipso-Halle“), členské státy málokdy Komisi investice do infrastruktury oznamovaly⁶⁰.

58 Evropská komise; pokyn č. 12-0059-01 „Ověření souladu s pravidly pro státní podporu v infrastrukturních projektech“, 21. listopadu 2012.

59 Bod 71 zvláštní zprávy č. 24/2016 „Je potřeba většího úsilí ke zvyšování povědomí o pravidlech státní podpory v politice soudržnosti a k zajištění jejich dodržování“ (<http://eca.europa.eu>).

60 Bod 121 zvláštní zprávy č. 24/2016.

Pravidla pro uzávěrku se zlepšila, ale jsou potřeba další kroky k tomu, aby uzávěrka byla efektivnější a včasnější

Postupy při uzávěrce programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova je potřeba s ohledem na období po roce 2020 více sblížit

116

Koncepce uzávěrky se během posledních tří programových období vyvíjela v návaznosti na zlepšení systémů řízení a kontroly v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova. V rostoucí míře během programového období v pravidelných intervalech poskytuje jistotu, což vede k menšímu důrazu v tomto směru na konci období a k omezení práce, kterou je potřeba vykonat při uzávěrce.

117

V období 2000–2006 byly postupy uzávěrky v oblasti soudržnosti a pro investiční opatření v rámci oblasti rozvoje venkova shodné a v obou oblastech politiky se uplatňovaly společné pokyny. Výdaje se vykazovaly kumulativně a Komise je schvalovala pouze při uzávěrce. V období 2007–2013 se kladl mnohem větší důraz na roční poskytování jistoty, ale jinak se dané dvě oblasti politiky odlišovaly, přičemž u investičních opatření v rámci rozvoje venkova bylo zavedeno roční schvalování výdajů. V oblasti soudržnosti byla legalita a správnost výdajů kontrolována každoročně auditními orgány a Komisí. Kromě toho Komise může kdykoli v případě potřeby přerušit a pozastavit platby. Výdaje se však i nadále vykazovaly kumulativně a Komise je formálně schvalovala až při uzávěrce.

118

Pro období 2014–2020 výdaje EU na soudržnost a rozvoj venkova pocházejí z evropských strukturálních a investičních fondů. Vítáme sladění poskytování jistoty a závěrkových postupů mezi oběma oblastmi politik, které je důsledkem této změny. Větší důraz na poskytování jistoty během období a menší počet úkolů souvisejících s uzávěrkou je pozitivní vývoj, protože by mohl snížit také související rizika a proces uzávěrky zkrátit. Nehledě na úsilí sladit postupy prostřednictvím nařízení o společných ustanoveních v postupech při uzávěrce zůstávají mezi oběma oblastmi politiky rozdíly (viz body 21–29).

Závěry a doporučení

Doporučení 1

Komise by ve svých legislativních návrzích na období po roce 2020 měla navrhnout další sladění regulačních ustanovení týkajících se uzávěrek v oblasti soudržnosti a investičních opatření v rámci rozvoje venkova s cílem dosáhnout harmonizovaného každoročního procesu poskytování jistoty v obou oblastech.

Cílem tohoto sladění by mělo být zejména sblížit terminologii a role orgánů členského státu, které jsou činné v daných dvou oblastech politiky, dále by se mělo týkat legality a správnosti při ročním schvalování výdajů a také běžného účetního roku.

Cílové datum realizace doporučení: při přípravě legislativních návrhů na období po roce 2020.

Uzávěrka, jak je definována v nařízeních, dosud nezahrnuje konečné schválení legality a správnosti výdajů a výsledků programů ze strany Komise

Rozdíly v očekávání, pokud jde o účel a důsledky účetní závěrky

119

V příslušných nařízeních pro oblast soudržnosti a rozvoje venkova neexistuje definice uzávěrky. Komise stanovila postupy a vyjasnila praktické otázky v několika dokumentech obsahujících pokyny, které byly rovněž projednány s členskými státy. V oblasti soudržnosti jsme zjistili, že Komise a členské státy mají podobný pohled na uzávěrku, přičemž ji interpretují širěji, než jaká je definice v nařízeních, podle nichž jde při uzávěrce pouze o finanční schválení. V oblasti rozvoje venkova se však pojetí uzávěrky ze strany členských států poněkud liší od pojetí Komise.

120

V obou oblastech a zejména v oblasti rozvoje venkova existují rozdíly v očekávání vzhledem k tomu, že v pojetí členských států uzávěrka poskytuje právní jistotu o legalitě a správnosti výdajů, které Komise schválila. Přísně vzato tomu tak však není (viz body 30–33).

V období 2007–2013 se konečné schválení legality a správnosti programových výdajů za dané období provádí pouze v oblasti soudržnosti

121

Při uzávěrce období 2007–2013 v oblasti soudržnosti se zohledňují výsledky všech kontrol a auditů provedených EU nebo členskými státy u programových činností. Uzávěrku lze proto vnímat jako potvrzení toho, že výdaje za období byly legální a správné. GR REGIO a GR EMPL mohou také až do tří let po uzávěrce provádět dodatečné kontroly, jež mohou vést k finančním opravám, přestože v praxi se tak děje jen ve výjimečných případech. Naopak v oblasti rozvoje venkova v době uzávěrky stále probíhají audity souladu s předpisy, takže uzávěrka pak představuje čistě finanční operaci, při níž nedochází ke schválení legality a správnosti výdajů. Komise navíc konečné schválení legality a správnosti nevydává ani ročně ani za období jako celek. Tato situace se v období 2014–2020 nemění (viz body 39–45).

Komise by měla rozpočtový orgán informovat o konečných výstupech uzávěrky

122

Vykazování toho, jakých výstupů bylo prostřednictvím veřejných výdajů dosaženo, je klíčovým nástrojem vyvozování odpovědnosti. Komise rozpočtovému orgánu podává zprávy prostřednictvím výročních zpráv o činnosti jednotlivých generálních ředitelství na základě stavu v daném roce. Není však plánována žádná samostatná zpráva o konečném výstupu uzávěrky za programové období jako celek. Tato situace se v období 2014–2020 nemění.

123

Domníváme se, že v rozpočtovém systému EU, který je založen na víceletém programování, by uzávěrka programů měla zahrnovat konečné schválení legality a správnosti programového období jako celku ze strany Komise se zohledněním výsledků všech kontrol a auditů provedených EU a členskými státy a dále zprávu o plnění programu a jeho výsledcích. Informace o těchto nejrelevantnějších otázkách v oblasti výkonnosti a souladu by měly být pak také předkládány rozpočtovému orgánu. Při přípravě legislativního návrhu pro období po roce 2020 by měly být tyto mechanismy vzaty v úvahu (viz body 53–55).

Závěry a doporučení

Měla by se vypočítávat míra zbytkových chyb s cílem posoudit legalitu a správnost výdajů během plnění programu i při uzávěrce

124

Domníváme se, že výpočet míry zbytkového rizika u každého programu soudržnosti je vhodné a užitečné opatření, které může poskytnout jistotu, že k datu účetní závěrky nepřesahuje zbývající míra rizika hranici významnosti (materiality).

125

V oblasti rozvoje venkova jsme však zjistili, že stávající postupy ani prostřednictvím ročního nebo závěrečného schvalování výkazů ani prostřednictvím auditů souladu nezaručují, že míra zbytkového rizika na úrovni programu nepřekračuje 2% hranici významnosti (materiality) stanovenou Komisí. Komise nevypočítává na úrovni programů míru zbytkových chyb, která by zohledňovala finanční opravy uložené v návaznosti na audity souladu, a neexistuje proto jistota, že zbývající míra chyb programu tuto hranici nepřesahuje (viz body 34–38).

Uzávěrka by měla zahrnovat hodnocení výkonnosti programu a dosažení výstupů a výsledků

126

V regulačním rámci a koncepci uzávěrky období 2007–2013 se klade malý důraz na dosahování výstupů a výsledků. Orgány členských států musí vykazovat plnění cílů programu, ale auditní ani certifikační orgány tyto údaje zpravidla neověřují. Komise má sice za úkol příslušné zprávy hodnotit, ale konečná platba není přímo podmíněna splněním cílů.

127

Vítáme zvýšený důraz na výkonnost v regulačním rámci na období 2014–2020. Jednou z hlavních změn je opětovné zavedení výkonnostní rezervy, jejímž cílem je vytvořit spojitost mezi platbou a dosažením výstupů a výsledků. Jak se bude výkonnostní rezerva uplatňovat v praxi během období 2014–2020, se teprve uvidí (viz body 46–52).

Doporučení 2

Komise by měla ve svých legislativních návrzích pro období po roce 2020 zavést konečné schvalování legality a správnosti programových výdajů a dosažených výstupů a výsledků při uzávěrce programů. V této souvislosti by Komise v obou oblastech politiky měla:

- stanovit postupy pro výpočet míry zbytkového rizika na úrovni programu po zavedení všech finančních oprav a zajistit, že tato míra nedosahuje hranice významnosti v době uzávěrky,
- posoudit, zda bylo dosaženo cílů programu a v případě nutnosti uplatnit finanční opravy z důvodu nedostatečné výkonnosti.

Cílové datum realizace doporučení: při přípravě legislativních návrhů na období po roce 2020.

Doporučení 3

Ve svých legislativních návrzích na období po roce 2020 by Komise měla upřesnit to, jak bude rozpočtový orgán informovat o výstupu procesu uzávěrky poté, co provede její konečné schválení.

Cílové datum realizace doporučení: při přípravě legislativních návrhů na období po roce 2020.

Nemělo by existovat žádné překrývání období způsobilosti a uzávěrka by se měla konat co nejdříve po skončení období způsobilosti

128

V období 2000–2006 a 2007–2013 měly členské státy po skončení období dva roky na to, aby vynaložily prostředky, které jim byly přiděleny. V programovém období 2014–2020 byla tato lhůta prodloužena na tři roky po původním programovém období, které trvá sedm let. V důsledku toho skončí období způsobilosti v roce 2023, tj. celých deset let poté, co Evropský parlament a Rada přijaly daný legislativní rámec (na konci roku 2013). To bude následováno uzávěrkou, která v případě oblasti soudržnosti přidá nejméně další dva roky.

Závěry a doporučení

129

Uzávěrka se bude vždy překrývat s následujícím obdobím. Domníváme se proto, že pro účinnou uzávěrku programů je klíčovým problémem dostupnost lidských zdrojů. Z tohoto důvodu je nutné, aby doba, během níž jsou prováděny programy ze dvou různých programových období, byla co nejkratší, aby se tak snížila celková administrativní zátěž. Navíc možnost vyčerpat programový rozpočet až po skončení programového období nijak nemotivuje k zahájení programů v dalším období.

130

Domníváme se proto, že by nemělo docházet k žádnému překrývání období způsobilosti a že by konec období způsobilosti měl v co největší možné míře odpovídat počátku následujícího programového období. To by zvýšilo tlak na členské státy, aby vynakládaly prostředky EU včas a smysluplně, a zároveň zajistilo neprodlené zahájení následujícího programového období. Přejít mezi programovými obdobími by mohla usnadnit zjednodušená pravidla vícefázového provádění, zejména pak v oblasti soudržnosti.

131

Kromě toho v obou oblastech politiky se v období 2014–2020 počítá s ročním schvalováním výkazů, a uzávěrka by proto, zejména v oblasti soudržnosti, měla být méně zatěžující než v minulosti. Zjistili jsme však, že čas, který členské státy věnují přípravě a předložení dokumentů v rámci uzávěrky, se stále v obou oblastech politiky liší: 13,5 měsíce v oblasti soudržnosti a šest měsíců v oblasti rozvoje venkova (viz body 58–68).

Doporučení 4

Ve svých legislativních návrzích na období po roce 2020 by Komise měla zajistit, aby období způsobilosti již nepřesahovalo do dalšího programového období a aby se proces uzávěrky dokončil co nejdříve po skončení období způsobilosti. V obou oblastech politiky:

- by mělo být ukončeno překrývání období způsobilosti a konec období způsobilosti by měl v co největší možné míře odpovídat počátku následujícího programového období,
- členské státy by měly mít povinnost předkládat všechny dokumenty v rámci uzávěrky nejpozději šest měsíců po závěrečném datu způsobilosti,
- Komise by měla zkrátit dobu potřebnou na svá rozhodnutí o schválení závěrečné zprávy o plnění a poslední roční účetní závěrky včetně výpočtu konečného zůstatku. Stačit by mělo maximálně šest měsíců (dvanáct měsíců počítáno od konečného období způsobilosti).

Cílové datum realizace doporučení: při přípravě legislativních návrhů na období po roce 2020.

Komise poskytovala členským státům odpovídající a včasnou pomoc s přípravou na uzávěrku programů za období 2007–2013, ale měla by nadále pečlivě dbát na to, aby zajistila spolehlivé plnění ze strany členských států

132

Celkově jsme zjistili, že pokyny k uzávěrce pomáhaly členským státům s jejich pojetím a organizací uzávěrky: v obou oblastech politiky shrnují hlavní požadavky a termíny, které stanoví jednotlivá nařízení, a v případě potřeby poskytují další vysvětlení. Komise rovněž poskytla školení o uzávěrce a podpoře, které zpravidla včas reagovalo na potřeby členských států. Členské státy se obecně cítily na uzávěrku připravené a Komise dokončuje své nezbytné interní postupy.

Přetrvávají některá rizika v souvislosti s uzávěrkou na období 2007–2013

133

Zjistili jsme určitá rizika, na jejichž řešení je při uzávěrce za období 2007–2013 třeba se obzvláště zaměřit. Například některé lhůty v rámci uzávěrky buď nejsou stanoveny vůbec, nebo jsou stanoveny pouze v pokynech. Mohlo by to přispět k tomu, že uzávěrka bude trvat příliš dlouho. Pokud se navíc platby příjemcům ze strany členského státu zpozdí, může být také ohrožena pověst EU. V polovině listopadu 2016 nebyly Komisí ještě schváleny žádosti o velké projekty, odpovídající příspěvku EU ve výši 854 milionů EUR (viz body 70–88 a 93–96).

Doporučení 5

Řídící orgány členských států by měly zajistit, aby všichni příjemci obdrželi příspěvek na své projekty v rámci EFRR, FS a ESF v plné výši včas. Lhůta 90 kalendářních dní od data předložení platebních žádostí, která platí pro programové období 2014–2020, je v tomto směru patřičná.

Cílové datum realizace doporučení: březen 2017.

Závěry a doporučení

Doporučení 6

Komise by měla urychleně přijmout dosud nepřijatá rozhodnutí vztahující se k velkým projektům období 2007–2013. Pokud jde o období 2014–2020, GŘ REGIO by mělo vypracovat interní postupy, které zaručí, aby se rozhodnutí o velkých projektech přijímala rychle (v souladu se lhůtou tří měsíců stanovenou právními předpisy).

Cílové datum realizace doporučení: leden 2017.

Pokyny Komise přesahují rámec regulatorních ustanovení

134

Zjistili jsme, že pokyny Komise k uzávěrce někdy jdou nad rámec požadavků nařízení. Již dříve jsme upozornili na nejzávažnější takové případy v souvislosti s prodloužením období způsobilosti u finančních nástrojů⁶¹. Tento případ se však vyskytuje i v několika jiných oblastech.

135

Některé tyto požadavky, zejména pokud jde o fungování projektů a vykazování míry zbytkového rizika, pomáhají zmírnit rizika spojená s uzávěrkou. Ostatní požadavky, týkající se například vícefázového provádění projektů, které nespádají do kategorie velkých projektů, jsou sice potřebné, ale tak, jak jsou nyní formulovány, mohou proces uzávěrky komplikovat (viz body 89–91).

Komise by měla nadále dávat pozor na to, aby zaručila spolehlivost uzávěrky za období 2007–2013

136

Náležitá koncepce a příprava jsou nezbytné prvky pro zajištění účinné a včasné uzávěrky programů soudržnosti a rozvoje venkova, ale samy o sobě nestačí. Stejně tak záleží na způsobu, jakým se proces uzávěrky provádí v praxi, na kvalitě dokumentů, které v rámci uzávěrky předkládají členské státy, a na konzistentní a důkladné prověrce ze strany Komise v termínech, které jsou stanoveny v nařízeních.

61 Bod 6.45 výroční zprávy EÚD za rok 2015, bod 6.52 výroční zprávy EÚD za rok 2014 a bod 43 zvláštní zprávy č. 19/2016.

137

Zjistili jsme, že pro úspěch uzávěrky má zcela zásadní význam koordinace mezi jednotlivými orgány v jednotlivých členských státech a pečlivé rozplánování jejich práce. Termíny je potřeba dohodnout tak, aby auditní a certifikační orgány měly dost času na poskytnutí jistoty o legalitě a správnosti výdajů vykázaných k datu účetní závěrky. Zda se budou termíny sjednané na vnitrostátní a regionální úrovni dodržovat, se teprve ukáže.

138

Při předchozím auditu počáteční fáze uzávěrky za období 2000–2006 v oblasti soudržnosti jsme zjistili, že uzávěrka byla pouze částečně účinná, protože aby se předešlo finančním opravám při uzávěrce, členské státy předkládaly prohlášení obsahující neodůvodněná snížení závěrečné míry chyb. Navzdory zlepšením v kontrolním rámci se domníváme, že toto riziko přetrvává i v souvislosti s uzávěrkou programového období 2007–2013.

139

V předchozí zprávě jsme také konstatovali, že zejména na začátku programového období 2007–2013 Komise systematicky neověřovala, zda jsou velké projekty v souladu s požadavky v oblasti státní podpory⁶². Existuje proto riziko, že některé velké projekty spolufinancované EU nejsou slučitelné s vnitřním trhem, a to mimo jiné i proto, že členské státy málokdy Komisi investice do infrastruktury oznamovaly.

140

Doporučujeme, aby Komise požádala auditní orgány o kontrolu souladu velkých projektů, které byly schváleny před koncem rokem 2012, s pravidly v oblasti státní podpory⁶³. Komise toto doporučení nepřijala, a domníváme se proto, že soulad s pravidly v oblasti státní podpory zůstává v souvislosti s uzávěrkou velkých programů schválených před koncem roku 2012 rizikovou oblastí.

141

Dále se domníváme, že ve vztahu k finančním nástrojům a zejména smluvním zálohám přetrvává riziko vykázaní nezpůsobilých výdajů k datu uzávěrky (viz body 97–115).

62 Bod 71 zvláštní zprávy č. 24/2016.

63 Doporučení 4 b) zvláštní zprávy č. 24/2016.

Závěry a doporučení

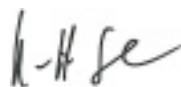
Doporučení 7

Komise by se k datu uzávěrky měla přesvědčit, že členské státy zavedly zvláštní ověřovací postupy, zejména pokud jde o způsobilost výdajů týkajících se finančních nástrojů a smluvních záloh. Pokud auditní a certifikační orgány nejsou s to poskytnout dostatečnou jistotu o způsobilosti takových výdajů, bude zřejmě nutné provést další auditní postupy.

Cílové datum realizace doporučení: březen 2017.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Iliana IVANOVA, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 14. prosince 2016.

Za Účetní dvůr



předseda

Klaus-Heiner LEHNE

Právní základ pro uzávěrku programů v období 2007–2013

Postupy uzávěrky v období 2007–2013 u operačních programů v oblasti soudržnosti jsou stanoveny v:

- nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti,
- nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

Postupy uzávěrky v období 2007–2013 u programů v oblasti rozvoje venkova jsou stanoveny v:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008,
- nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura,
- prováděcí nařízení Komise (EU) č. 908/2014 ze dne 6. srpna 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schvalování účetní závěrky, pravidla pro kontroly, jistoty a transparentnost,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1310/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví některá přechodná ustanovení o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013, pokud jde o zdroje a jejich rozdělení v roce 2014, a kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 73/2009 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, č. 1306/2013 a č. 1308/2013, pokud jde o jejich použití v roce 2014,
- nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 807/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňují některá ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a kterým se zavádějí přechodná ustanovení,
- nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV),
- nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova.

Řízení a kontrola programů v období 2007–2013 na úrovni členských států

Jak v oblasti soudržnosti, tak v oblasti rozvoje venkova odpovídají za řízení a kontrolu operačních programů a programů rozvoje venkova v členských státech tři typy orgánů. Tyto orgány spolupracují pod dohledem Komise a na její odpovědnost¹ v zájmu zajištění legality a správnosti:

Soudržnost	Rozvoj venkova
<p>i) Řídicí orgány (ŘO) jsou odpovědné za plánování a provádění operačního programu, včetně výběru jednotlivých operací a hodnocení programů. Provádějí také prvostupňové kontroly operací a výdajů. Předkládají Komisi ke schválení roční zprávy o provádění².</p>	<p>i) Řídicí orgány (ŘO) odpovídají za plánování, provádění, dodání a hodnocení programů rozvoje venkova. Předkládají Komisi výroční zprávy o pokroku při plnění programů rozvoje venkova.</p>
<p>ii) Certifikační orgány (CO) osvědčují legalitu a správnost vykázaných výdajů a předkládají žádosti o předběžnou platbu Komisi³.</p>	<p>ii) Platební agentury (PA) odpovídají za řízení a kontroly výdajů. Měly by mít systém vnitřní kontroly, který poskytuje dostatečnou jistotu o legalitě a správnosti plateb. Čtvrtletně Komisi předkládají žádosti o platbu a připravují roční účetní závěrku.</p>
<p>iii) Auditní orgány (AO) musí být nezávislé na řídicím a certifikačním orgánu. Poskytují Komisi jistotu o efektivním fungování řídicích systémů a vnitřních kontrol operačního programu a legalitě a správnosti výdajů vykázaných certifikačními orgány. Musejí předložit Komisi výroční kontrolní zprávy⁴ a také roční auditní výrok k fungování systémů a odhadnout roční míru chyb; musejí být ověřeny a přijaty Komisi⁵.</p>	<p>iii) Certifikační orgány (CO) poskytují Komisi jistotu ohledně úplnosti, přesnosti a věcné správnosti účetní závěrky platební agentury a náležitém fungování systému vnitřní kontroly. Musejí být nezávislé na platební agentuře. Od roku 2015 certifikační orgány rovněž poskytují jistotu o legalitě a správnosti výdajů, o jejichž proplacení byla Komise požádána.</p>

1 Článek 317 Smlouvy o fungování Evropské unie.

2 Čl. 67 odst. 1 a čl. 67 odst. 3 nařízení (ES) č. 1083/2006.

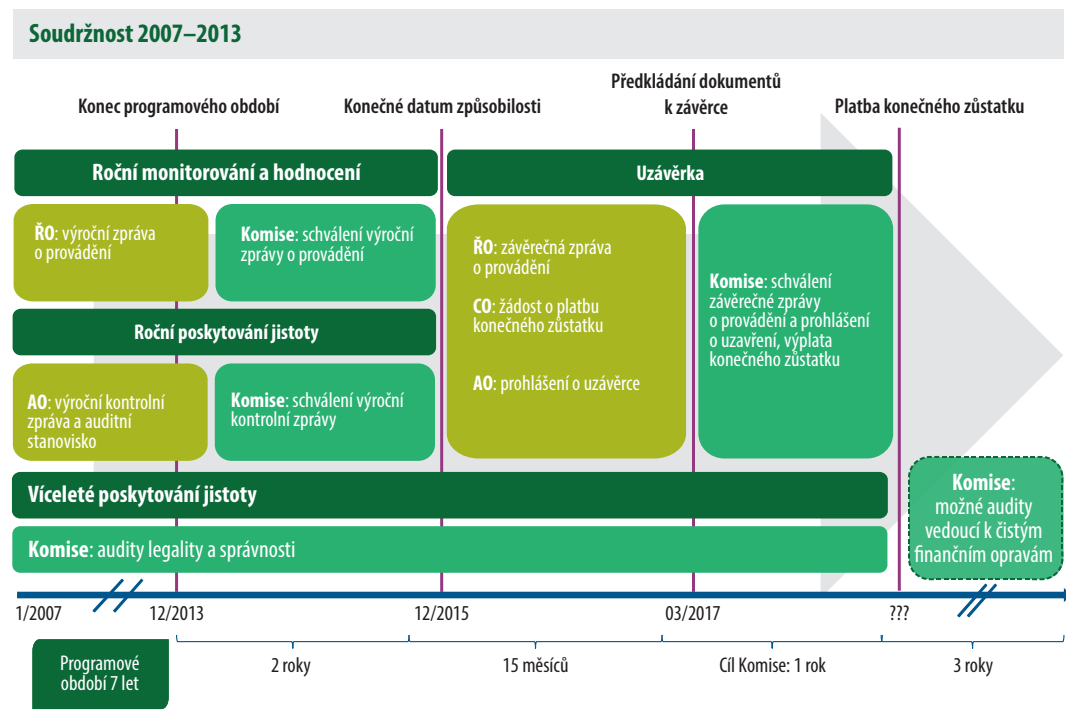
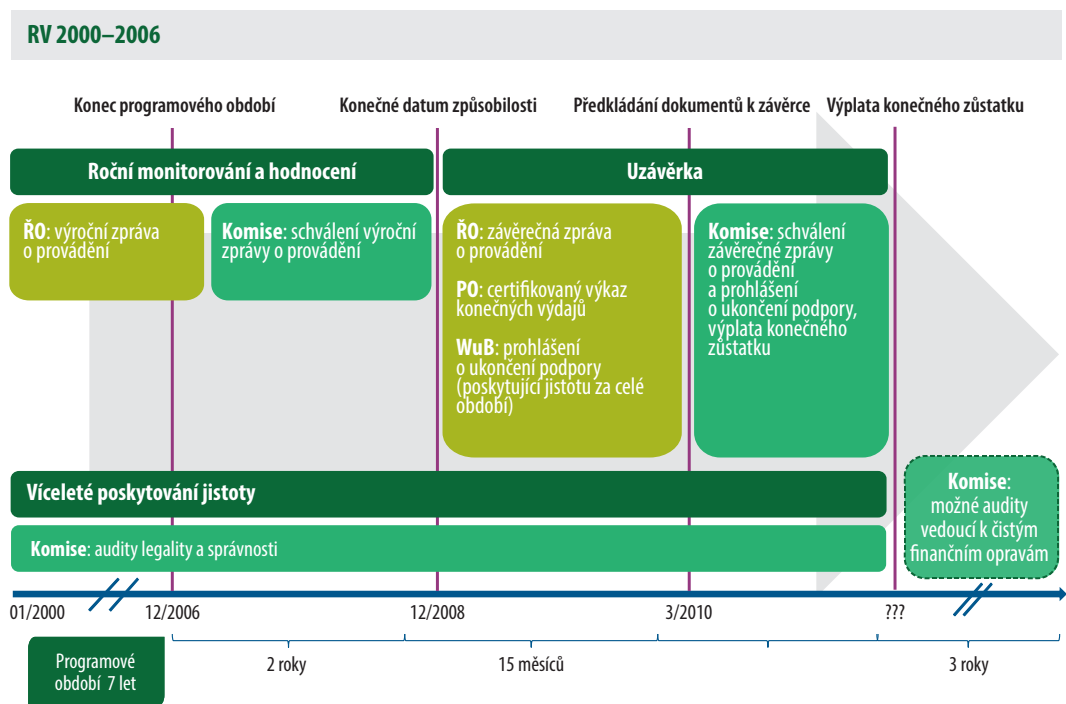
3 Článek 61 nařízení (ES) č. 1083/2006.

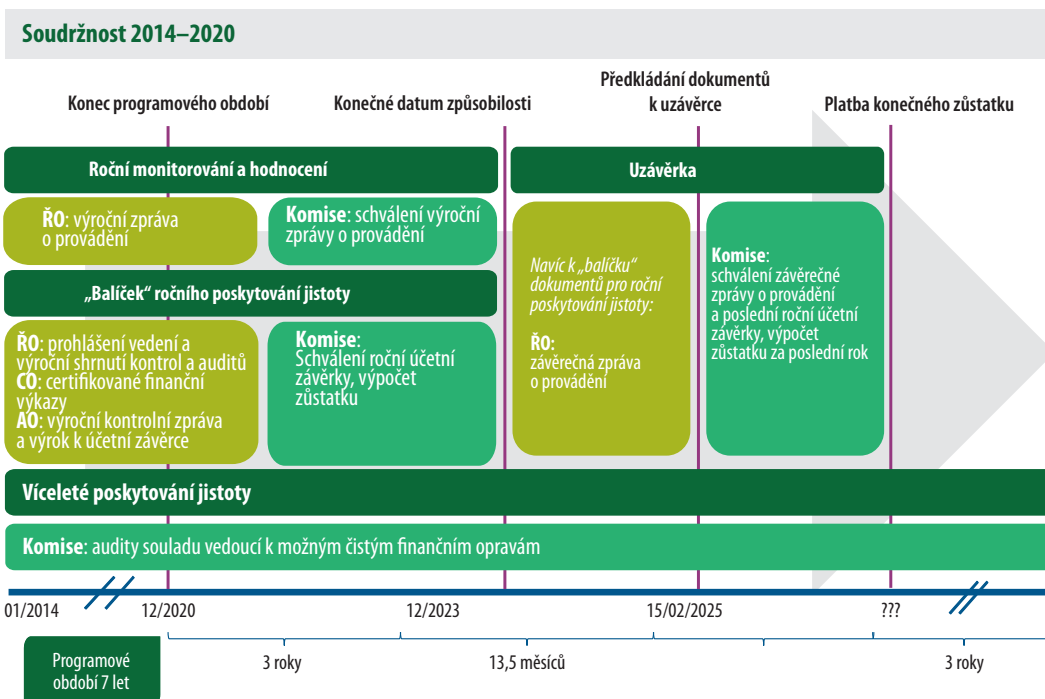
4 Čl. 62 odst. 1 písm. d) nařízení (ES) č. 1083/2006.

5 Čl. 72 odst. 1 nařízení (ES) č. 1083/2006.

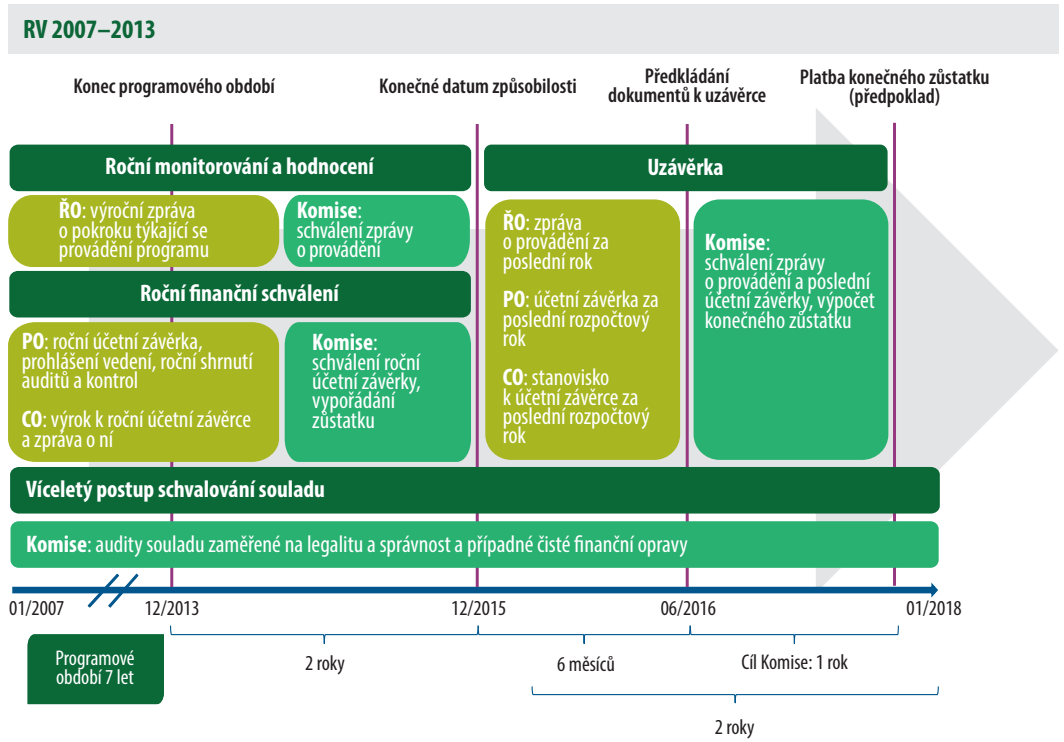
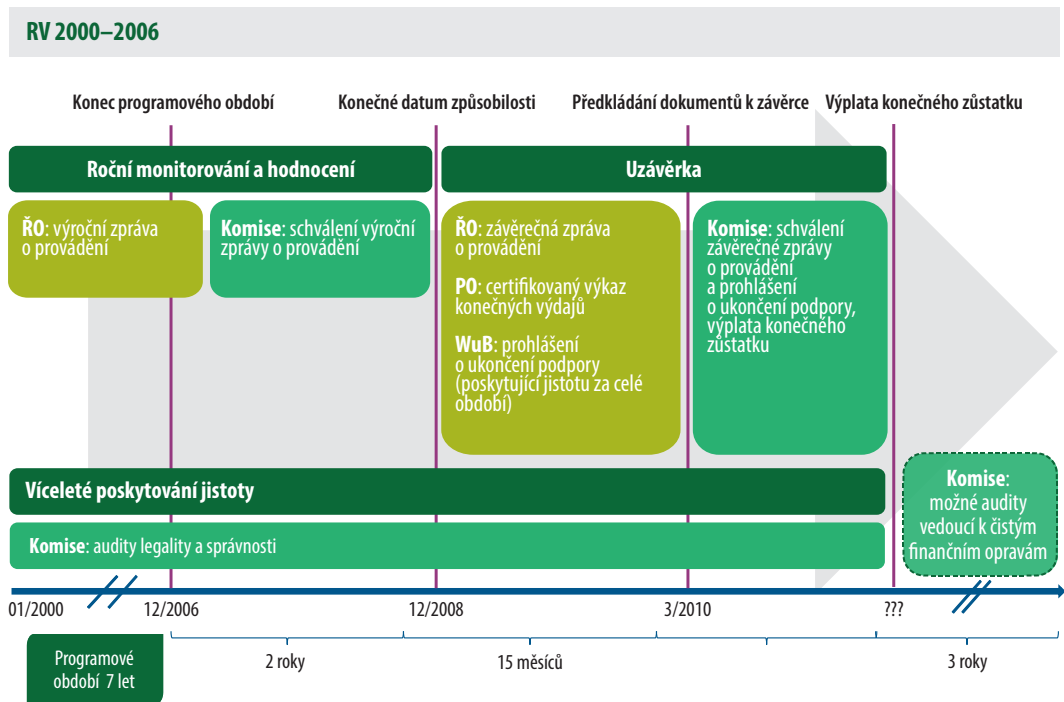
Vývoj rámce ujištění Komise a postupů při uzávěrce po dobu tří období

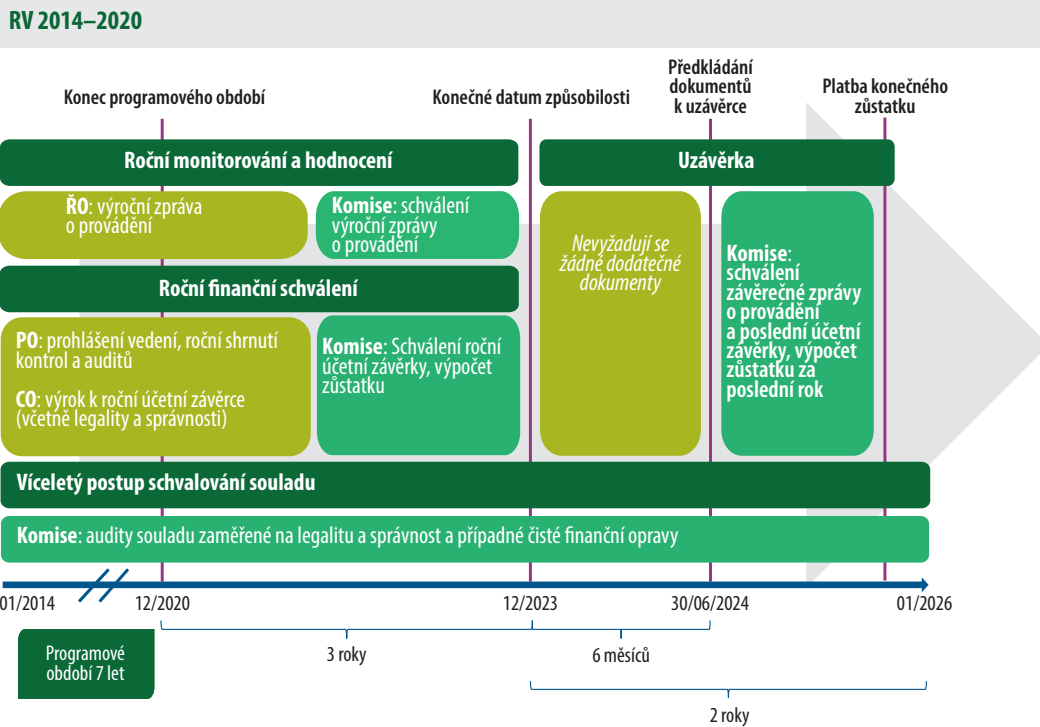
a) Soudržnost





b) Rozvoj venkova





Zdroj: EÚD.

Přehled hlavních záležitostí, které je potřeba dále vyjasnit v rámci uzávěrky 2007–2013 – odpovědi orgánů členských států na dotazník / v pohovoru¹

Záležitost	Soudržnost	Rozvoj venkova
Výpočet zbytkové míry chyb a důsledky v případě překročení hranice významnosti (materiality) (2 %)	X	X
Definice a řešení neobvyklých chyb	X	X
Finanční nástroje	X	X
Vykazování výkonnosti programu a potenciální důsledky nesplnění cílů	X	X
Operace pozastavené kvůli soudnímu nebo správnímu řízení	X	X
Další praktické případy	X	
Nefungující projekty	X	
Projekty vytvářející příjmy	X	
Vykazování a zohlednění stažených, zpětně získaných částek nebo částek, jejichž zpětné získávání probíhá		X
Přechodná pravidla		X

1 Seznam obsahuje pouze záležitosti, které více než 15 % orgánů označilo za nejasné nebo poněkud nejasné.

Zdroj: průzkum EÚD a pohovory s orgány členských států.

Shrnutí

II

Komise spolupracuje s členskými státy na řešení příčin nesprávných výdajů.

V případě politiky soudržnosti auditů Účetního dvora od roku 2009 ukazují, že míra chyb za programové období 2007–2013 je výrazně nižší než za programové období 2000–2006.

V případě rozvoje venkova se míra chyb za uplynulé tři roky rovněž snižuje.

VI

V oblasti rozvoje venkova je legalita a správnost výdajů Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) zajišťována prostřednictvím schvalování souladu nezávisle na uzávěrce. Jsou-li prostřednictvím šetření v rámci schvalování souladu zjištěny nedostatky v řízení a kontrole výdajů, Komise uplatní finanční opravy na výdaje uskutečněné až 24 měsíců před oznámením Komise v souladu s článkem 52 nařízení (EU) č. 1306/2013.

Každý rok výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI uvádí odhadovanou míru chyb u transakcí mezi členskými státy a příjemci i nápravnou kapacitu kontrol ex-post a postupů vedoucích ke zpětnému získávání prostředků od příjemců a čistým finančním opravám. Srovnání uvedených dvou údajů umožňuje Komisi dojít k závěru ohledně ročního zbytkového rizika pro rozpočet EU po zohlednění všech kontrol a oprav.

Komise nadále zastává názor vyjádřený ve výroční zprávě o činnosti GŘ AGRI za rok 2015. V případě politiky rozvoje venkova musí být potřeba zajistit legalitu a správnost skutečně posuzována s ohledem na ambiciózní cíle politiky, v důsledku čehož někdy vzniká složitá struktura opatření. Situace je nadále pečlivě sledována a Komise se zavázala pomáhat členským státům v boji proti hlavním příčinám chyb.

VII

Komise se domnívá, že sladění roční ujistění ohledně účtů zlepšuje legalitu a správnost plateb a přispěje k rychlé uzávěrce programů pro období 2014–2020.

VIII

Platný právní rámec pro politiku soudržnosti na období 2007–2013 neumožňuje podmínění plateb výsledky nebo výstupy; pokyny k uzávěrce vyžadují systematické vykazování ukazatelů podle prioritní osy v případě, že se výstupy liší o více než 25 % od cílů, včetně odůvodnění, proč cíle nebyly splněny a proč nebyla přijata nápravná opatření.

Členské státy by měly poskytnout vysvětlení a odůvodnění rozdílů v dosahování stanovených ukazatelů. O finanční opravě by bylo možné rozhodovat případ od případu, čímž by rozdíly odhalily případy uvedené v článku 99 obecného nařízení (nesrovnalosti, závažné nedostatky řídicích a kontrolních systémů).

Přístup zaměřující se na výstupy a výsledky byl ve větší míře zaveden v období 2014–2020 pro obě oblasti politiky.

IX

Komise je vázána platným právním rámcem, který stanovil normotvůrce.

Překrývání mezi dvěma obdobími se považuje za nezbytné vzhledem k tomu, že realizace mnoha operací trvá několik let a že každé programové období bude mít vždy počáteční a závěrečnou fázi.

Problém související s tím, že konečná uzávěrka je pro orgány velmi administrativně náročná v době, kdy by se měly soustředit na zahájení nových programů, byl již řešen v nařízení pro období 2014–2020 prostřednictvím každoročního schválení účetní závěrky (viz odpověď Komise na bod VII výše).

Kromě toho Komise vyzvala členské státy, aby navýšily kapacity související s uzávěrkou a aby k tomuto účelu využily prostředků na technickou pomoc pro období 2007–2013 nebo 2014–2020.

Proces uzávěrky začal přípravou před koncem období způsobilosti a byl již v plném proudu, jakmile období způsobilosti skončilo. Členským státům byly k provedení jejich programů ve skutečnosti poskytnuty dva roky navíc (tři roky v případě programů na období 2014–2020).

Komise se domnívá, že to umožňuje lepší řízení a provádění programů, snižuje tlak a pracovní zátěž zúčastněných orgánů a umožňuje lepší přechod mezi obdobími.

X

Komise informuje rozpočtový orgán o postupu procesu uzávěrky (správnosti výdajů a dosažených výstupech a výsledcích) ve výroční zprávě o činnosti dotčených generálních ředitelství.

Kromě toho v roce 2013 GŘ REGIO a GŘ EMPL předložily orgánu udělujícímu absolutorium zprávu o uzávěrci a celkové úrovni finančních oprav při uzávěrci programů na období 2000–2006.

Mimoto veškerá rozhodnutí o finančním schválení související s EZFRV jsou zveřejňována v Úředním věstníku.

XI První odrážka:

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise není v této fázi schopna přijmout žádný konkrétní závazek v souvislosti s legislativními návrhy na období po roce 2020.

Již byla vynaložena značná snaha sladit pravidla pro evropské strukturální a investiční fondy pro období 2014–2020 v souvislosti s ročním účetním obdobím i při uzávěrci. Komise bude usilovat o další sladění ustanovení právních předpisů mezi jednotlivými fondy, včetně terminologie a procesů souvisejících s ujištěním a uzávěrkou, pokud to umožní zlepšit správu fondů EU a přispěje k jednoduššímu a efektivnějšímu provádění v členských státech a regionech.

Komise se domnívá, že sladění mechanismů v oblasti rozvoje venkova a politiky soudržnosti nesmí narušovat jednotnost provádění SZP. Význam zachování součinnosti, již bylo dosaženo mezi oběma pilíři (EZZF a EZFRV), byl uznán normotvůrcem (4. bod odůvodnění nařízení č. 1303/2013). U obou pilířů SZP je schválení souladu oddělené od ročního finančního schválení.

XI Druhá odrážka:

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise není v této fázi schopna přijmout žádný konkrétní závazek v souvislosti s legislativními návrhy na období po roce 2020.

Pravidla zavedená v oblasti politiky soudržnosti pro programové období 2014–2020 prvky požadované Účetním dvorem již upravují.

Pokud jde o druhou část doporučení týkající se výkonnosti, čl. 22 odst. 7 nařízení o společných ustanoveních již umožňuje, aby Komise uplatnila finanční opravy, pokud zjistí závažné selhání při plnění cílů týkajících se finančních ukazatelů a ukazatelů výstupů a klíčových kroků provádění stanovených ve výkonnostním rámci.

Komise je toho názoru, že další sladění různých oblastí politiky by nemělo narušovat součinnost, již bylo dosaženo při správě obou fondů SZP, tj. EZZF a EZFRV. Význam zachování součinnosti, již bylo mezi oběma pilíři dosaženo (EZZF a EZFRV), byl uznán normotvůrcem (4. bod odůvodnění nařízení č. 1303/2013).

XI Třetí odrážka:

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise bude nadále rozpočtový orgán zcela transparentně informovat o provádění programu, jakož i o výsledku uzávěrky. Není však v této fázi schopna přijmout žádný konkrétní závazek v souvislosti s legislativními návrhy na období po roce 2020.

XI Čtvrtá odrážka:

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise je pevně přesvědčena, že ukončení překrývání období způsobilosti povede k menší míře provádění politiky, sníží pravděpodobnost rozhodnutí o realizaci víceletých projektů v posledním roce prováděcího období, neboť přinese dodatečnou administrativní zátěž a způsobí narušení přechodu mezi obdobími. V případě EZFRV by to mohlo negativně ovlivnit hladké provádění víceletých závazků v oblasti životního prostředí či projektů zaměřujících se na začínající podniky na základě víceletých podnikatelských plánů.

XIII

V případě politiky soudržnosti jsou klíčovými oblastmi relevantními pro uzávěrku provádění (řeší se prostřednictvím závěrečné zprávy o provádění), legalita a správnost výdajů (řeší se prostřednictvím prohlášení o uzavření a závěrečné kontrolní zprávy) a konečně závěrečný výkaz výdajů. Pro tyto klíčové oblasti jsou lhůty stanoveny v nařízení. Komise má konkrétně pět měsíců na to, aby informovala členský stát o svém stanovisku k obsahu závěrečné zprávy o provádění a prohlášení o uzavření.

V oblasti rozvoje venkova jsou hlavní lhůty uvedeny v právních předpisech (např. lhůta pro doručení dokumentů týkajících se uzávěrky nebo pro konečnou platbu). Avšak některé lhůty, které by stanovily dostatečně dlouhou dobu k zajištění řádného rozhodnutí o uzávěrce a k zajištění ochrany rozpočtu EU, určeny nejsou.

Komise vydala pokyny k uzávěrce, jejichž cílem je objasnit, jak Komise chápe příslušná ustanovení a jaká jsou její očekávání.

Pokud jde o specifická rizika při uzávěrce zjištěná Účetním dvorem, Komise na tato rizika upozornila orgány odpovídající za programy, včetně auditních orgánů.

Komise v případě potřeby uplatní finanční opravy.

XIV První odrážka:

Komise toto doporučení přijímá.

XIV Druhá odrážka:

Komise toto doporučení přijímá.

XV

Komise podotýká, že toto doporučení je určeno členskými státy.

Úvod

02

Pro období 2007–2013 mají politika soudržnosti a politika rozvoje venkova oddělené právní rámce, odlišnou správu programů, jiné mechanismy úhrad a nezávislé cíle politiky.

09

Uzávěrka je právním požadavkem stanoveným v nařízeních EU.

Podle víceletého kontrolního rámce pro programy na období 2007–2013 v rámci politiky soudržnosti musely členské státy zajistit, aby se předcházelo nesrovnalostem a aby byly zjišťovány a napravovány po celé programové období. Jestliže Komise odhalila další nesrovnalosti, které ještě nebyly napraveny, zavedla další finanční opravy.

09 První odrážka:

V oblasti rozvoje venkova se od certifikačních orgánů v rámci ročního finančního schválení požaduje, aby Komisi předložily stanovisko k účetní závěrce platebních agentur, které Komise v této fázi přijímá. Během ročního finančního schválení není Komise povinována potvrzovat legalitu a správnost výdajů.

Jak stanovil normotvůrce, je legalita a správnost výdajů dále kontrolována prostřednictvím schválení souladu, které je prováděno zvlášť a nezávisle na uzávěrce.

Postupy schvalování souladu trvají přibližně dva roky, což je doba potřebná k zajištění plně transparentního rozhodčího řízení a umožňující projednat zjištění a zajistit, aby riziko pro rozpočet EU bylo pokryto čistou finanční opravou.

09 Druhá odrážka:

Rozhodnutí Komise *ad hoc* vycházející z procesu schválení souladu zajišťují, aby z financování a ze skutečného proplacení z rozpočtu EU (čisté finanční opravy) byly vyloučeny jakékoliv zjištěné nezpůsobilé výdaje. V oblasti zemědělství, včetně rozvoje venkova, mají všechny finanční opravy čistý dopad na financování EU.

Kromě toho jsou v oblasti rozvoje venkova členské státy povinovány usilovat o zpětné získání nesprávných výdajů od příjemců a vrátit je Komisi i po uzávěrce.

14

GŘ REGIO a GŘ EMPL jsou na nejlepší cestě splnit lhůtu stanovenou na konec roku pro dokončení a ověření příruček k uzávěrce a postupů pro uzávěrku.

Připomínky

19

Uzávěrka je právní požadavek stanovený v nařízeních EU, na který se Komise připravuje tím nejefektivnějším způsobem.

Pokud jde o programové období 2007–2013 pro politiku soudržnosti, orgány členských států mají předložit dokumenty týkající se uzávěrky Komisi nejpozději do 31. března 2017. Komise má pět měsíců na to, aby členskému státu poskytla svoje stanovisko k závěrečné zprávě o provádění a prohlášení o uzavření. Konečná platba bude provedena až po posouzení dokumentů týkajících se uzávěrky, aby se zajistilo, že v závěrečném výkazu výdajů nezůstanou žádné významné chyby.

V oblasti rozvoje venkova se Komise musí řídit všemi právními předpisy stanovenými normotvůrcem, zejména pokud jde o nezávislost postupu pro uzávěrku na postupu schvalování souladu k získání ujištění ohledně legality a správnosti výdajů na společnou zemědělskou politiku (SZP). Komise rovněž dodržuje lhůtu stanovenou pro výplatu zůstatku do šesti měsíců po obdržení příslušných dokumentů. Postupy schvalování souladu trvají přibližně dva roky, což je doba potřebná k zajištění plně transparentního rozhodčího řízení a umožňující projednat zjištění a zajistit, aby riziko pro rozpočet EU bylo pokryto čistou finanční opravou.

Generální ředitelství vykazují ve svých výročních zprávách o činnosti finanční opravy provedené každý rok, včetně finančních oprav za uzavřené programy z programových období 1994–1999 a 2000–2006. Tyto zprávy jsou předkládány rozpočtovému orgánu v rámci postupu udělování absolutoria.

20

V oblasti politiky soudržnosti byla vytvořena pracovní skupina, jejímž úkolem bylo navrhnout pokyny k uzávěrce a která zahrnovala několik klíčových útvarů v GŘ REGIO a GŘ EMPL. Pokyny a jejich změny prošly konzultací mezi útvary a několika konzultacemi s vnitrostátními orgány.

Komise se domnívá, že sladění mechanismů v oblasti rozvoje venkova a politiky soudržnosti nesmí narušovat jednotnost provádění SZP. Význam zachování součinnosti, již bylo dosaženo mezi oběma pilíři (EZZF a EZFRV), byl uznán normotvůrcem (4. bod odůvodnění nařízení č. 1303/2013¹⁾). U obou pilířů SZP je schválení souladu nezávislé na uzávěrce.

¹ „Pokud jde o společnou zemědělskou politiku (SZP), bylo již dosaženo významné součinnosti tím, že byla harmonizována a sladěna pravidla pro řízení a kontrolu u prvního pilíře (Evropský zemědělský záruční fond, EZZF) a druhého pilíře (EZFRV) společné zemědělské politiky. Proto by EZZF a EZFRV měly zůstat nadále pevně propojeny a měly by být zachovány struktury, které již v členských státech fungují.“

23

Komise každý rok analyzuje výroční kontrolní zprávy a požaduje nápravná opatření v případě významné roční míry chyb nebo kumulativního zbytkového rizika (míry zbytkového rizika k datu uzávěrky).

Komise rovněž přijala spolehlivou politiku přerušování a pozastavení průběžných plateb při zjištění vážných nedostatků. To by mělo snížit pracovní zátěž při uzávěrce, neboť řada problémů byla již zjištěna a vyřešena při provádění programu.

24

V oblasti rozvoje venkova je uzávěrka finančním schválením posledního roku provádění programu. Konečný zůstatek se vypočítá a je splatný k datu uzávěrky pouze v případě, že jsou schváleny (v rámci finančního schválení) všechny účetní závěrky příslušného programového období.

Legalita a správnost výdajů EZFRV je zajišťována prostřednictvím schvalování souladu nezávisle na uzávěrce. Jsou-li postupem schvalování souladu zjištěny nedostatky v řízení a kontrole výdajů, Komise uplatní finanční opravy na výdaje uskutečněné až 24 měsíců před oznámením Komise v souladu s článkem 52 nařízení (EU) č. 1306/2013.

Viz též odpověď Komise k bodu 19.

28

V případě fondů soudržnosti jsou roční rozpočty Komise chráněny tím, že dojde k vyplacení pouze 90 % průběžných výdajů. Je to srovnatelné s pravidlem 95 % na konci programového období (článek 34 nařízení č. 1306/2013) v případě EZFRV.

EZFRV nemá tento doplňující každoročně schvalovaný systém předběžného financování, a tudíž nepotřebuje zadržovat žádnou část průběžných plateb před dosažením 95 %.

29

Další možné sladění by mělo zohledňovat potřebu zachovat jednotnost mezi oběma pilíři SZP.

Viz též odpověď Komise k bodu 20.

32

V oblasti politiky soudržnosti je účel uzávěrky již jasně vymezen v nařízeních pro období 2014–2020.

33

V oblasti politiky soudržnosti nařízení předpokládá uchování podkladů po dobu tří let po zaplacení zůstatku s tím, že v tomto období mohou být prováděny audity a následně uplatněny finanční opravy.

V oblasti rozvoje venkova mají příjemci povinnost zachovat spolufinancovanou investici po dobu pěti let po zaplacení nebo povinnost vůči členskému státu vrátit zpět neoprávněně vynaložené částky. Komise musí být schopna provést kontrolu dodržování těchto povinností a uplatnit finanční opravy v případě porušení.

V pokynech k uzávěrce programů v oblasti rozvoje venkova na období 2007–2013 se jasně uvádí, že audity souladu jsou nadále prováděny nezávisle na uzávěrce. Finanční opravy neovlivňují výpočet konečného zůstatku. Výše finančních oprav je stanovena v rozhodnutích Komise o schválení souladu a finanční opravy jsou prováděny prostřednictvím příkazů ke zpětnému získání prostředků (čisté finanční opravy).

34

V oblasti rozvoje venkova neexistuje žádný právní základ pro uplatňování finančních oprav na základě odhadované míry chyb a za účelem snížení míry chyb pod práh významnosti (materiality). Lze to provádět pouze postupem schvalování souladu, který Komise v případě potřeby provede.

Viz též odpověď Komise k bodu 36.

35

V oblasti politiky soudržnosti Komise provádí výpočet kumulativního zbytkového rizika během programového období, což umožňuje snížit riziko chyb pod práh významnosti (materiality) kdykoliv během programového období. Od auditních orgánů se vyžaduje, aby vykázaly míru zbytkového rizika k datu uzávěrky, a je-li zbytkové riziko významné, orgány odpovídající za programy musí před předložením závěrečného prohlášení o uzavření učinit další nezbytné finanční opravy.

36

Ve stávajícím právním rámci pro oblast rozvoje venkova mohou být rozhodnutí o schválení souladu přijímána i po uzávěrce programu. Pojetí „míry zbytkového rizika při uzávěrce“ tudíž v současnosti není slučitelné s právními předpisy, ze kterých vychází druhý pilíř SZP.

Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI však každý rok uvádí odhadovanou míru chyb u transakcí mezi členskými státy a příjemci i nápravnou kapacitu kontrol *ex-post* a postupů vedoucích ke zpětnému získávání prostředků od příjemců a čistým finančním opravám. Srovnání uvedených dvou údajů umožňuje Komisi dojít k závěru ohledně ročního zbytkového rizika pro rozpočet EU po zohlednění všech kontrol a oprav.

Komise nadále zastává názor vyjádřený ve výroční zprávě o činnosti GŘ AGRI za rok 2015. V případě politiky rozvoje venkova musí být potřeba zajistit legalitu a správnost skutečně posuzována s ohledem na ambiciózní cíle politiky, v důsledku čehož někdy vzniká složitá struktura opatření. Situace je nadále pečlivě sledována a Komise se zavázala pomáhat členským státům v boji proti hlavním příčinám chyb.

37

Ve výroční zprávě o činnosti GR AGRI je každý rok uváděna upravená míra chyb a odhadovaná výše ohrožené částky pro oblast rozvoje venkova. Upravená míra chyb se vypočítává na úrovni platební agentury a následně souhrnně v oblasti činnosti.

Podle stávajících pravidel, jimiž se řídí výdaje na SZP (včetně rozvoje venkova), ujištění o legalitě a správnosti vychází z postupu schvalování souladu, a ne z výpočtu míry zbytkového rizika při uzávěrce.

Postup schvalování souladu je zahájen, když je celková chyba na úrovni fondu certifikačním orgánem vykázána nad prahem významnosti (materiality). Po potvrzení zjištění certifikačních orgánů jsou uplatněny finanční opravy.

38

U programů na období 2014–2020 je certifikace souboru výdajů prováděna jednou ročně na účtech, které budou předmětem každoročního schvalování a dalšího zkoumání legality a správnosti. Certifikace výdajů již nadále není prováděna kumulativně během programového období, a tudíž není potřeba vypočítávat kumulativní míru zbytkového rizika či požadovat výrok auditora ohledně celého programového období při uzávěrce. V oblasti politiky soudržnosti auditní orgán za poslední rok příslušného období poskytne roční míru zbytkového rizika a vydá svůj poslední roční výrok auditora, který z tohoto údaje vychází. V oblasti rozvoje venkova certifikační orgány ve svém posledním ročním výroku auditora předloží míru chyb a míru nesouladu.

39

Evropský parlament a Rada jsou ve výročních zprávách o činnosti informováni o postupu uzávěrky programů soudržnosti a rozvoje venkova.

40

Komise zdůrazňuje, že proces uzávěrky by měl sloužit k objasnění a dořešení všech otevřených problémů týkajících se kontrolní činnosti a nálezů auditu, a domnívá se, že kumulativní auditní činnost vykonávaná v průběhu programového období a při uzávěrce poskytne při uzávěrce dostatečnou úroveň ujištění bez nutnosti provádět následně dodatečnou auditní činnost.

Pokud jde o období 2007–2013, plán auditů v posledních letech 2015–2016 se očividně zaměřuje na kontrolu úrovně připravenosti členských států na uzávěrku s důrazem na opakované provádění auditů realizovaných auditními orgány, ale také včetně auditů rizikových operačních programů a auditů spolehlivosti odnětí a zpětného získávání prostředků vykazovaného členskými státy. Audity po uzávěrce však nejsou vyloučeny, přičemž závisí na posouzení případného zbývajících rizika po analýze dokumentů týkajících se uzávěrky.

43

Komise se domnívá, že stávající nastavení postupu schvalování souladu zajišťuje dostatečnou ochranu finančních zájmů rozpočtu EU.

Viz rovněž odpověď Komise k bodu 24.

46

Komise se domnívá, že proces uzávěrky by trval mnohem déle a vyžadoval by mnohem více zdrojů, pokud by měl pokrývat konečnou zprávu o programu a jeho vyhodnocení, včetně monitorování a analýzy dosažení výstupů s výsledků za celé období.

48

Platný právní rámec pro politiku soudržnosti na období 2007–2013 neumožňuje podmínění plateb výsledky nebo výstupy, oddíl 5.2.6 pokynů k uzávěrce vyžaduje systematické vykazování ukazatelů podle prioritní osy v případě, že se výstupy liší o více než 25 % od cílů, včetně odůvodnění, proč cíle nebyly splněny a proč nebyla přijata nápravná opatření.

Členské státy by měly poskytnout vysvětlení a odůvodnění rozdílů v dosahování stanovených ukazatelů. O finanční opravě by bylo možné rozhodovat případ od případu, čímž by rozdíly odhalily případy uvedené v článku 99 obecného nařízení (nesrovnalosti, závažné nedostatky řídicích a kontrolních systémů).

Přístup zaměřující se na výstupy a výsledky byl ve větší míře zaveden v období 2014–2020 pro obě oblasti politiky (viz bod 52). Tento přístup byl posílen zavedením výkonnosti rezervy ve výši 6 % rozpočtu programu. Výkonnostní rámec se skutečně opírá o prvky orientace na výsledky. Jeho cílem je motivovat správce programu a priorit ke splnění toho, co mají pod kontrolou. Bude odměňovat programy, které budou dosahovat odpovídajícího pokroku při plnění cílů, přidělením výkonnostní rezervy, ale zároveň zavede opatření u priorit, které pokroku při plnění cílů nedosáhnou. Existují milníky stanovené pro tyto ukazatele, kterých má být dosaženo do konce roku 2018, a cíle, kterých má být dosaženo do konce roku 2023. Přidělení rezervy je podmíněno dosažením uvedených milníků stanovených na úrovni programových priorit (článek 20 a čl. 22 odst. 2 nařízení (EU) č. 1303/2013). Pokud cílů nebude dosaženo, může Komise rovněž uplatnit finanční opravy s navázáním plateb na skutečné dosažení výstupů a výsledků.

49

Komise se domnívá, že oddíl 3.5 pokynů k uzávěrce jasně vysvětluje, jak přistupovat k nedokončeným operacím.

Pokud jde o finanční důsledky nedosažení cílů stanovených v programech, Komise odkazuje na dokument obsahující otázky a odpovědi k uzávěrce², viz odpovědi na otázky 200–205, kde vysvětluje, že členský stát by měl v závěrečné zprávě o provádění vykazovat dosažené výsledky programu měřené fyzickými a finančními ukazateli a měl by poskytnout informace o těchto ukazatelích. A pouze v případě významné odchylky by mělo být poskytnuto vysvětlení a zdůvodnění tak, jak to pokyny k uzávěrce požadují.

Viz rovněž odpověď Komise k bodu 48.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/qa_closure20072013_en.pdf

50

Komise poskytla k této otázce členským státům příslušné pokyny, např. v rámci Výboru pro rozvoj venkova a skupiny odborníků pro hodnocení.

51

Podle pokynů k uzávěrce v oblasti politiky soudržnosti musí členské státy při předkládání dokumentů týkajících se uzávěrky zajistit, aby všechny projekty zahrnuté do uzávěrky programu fungovaly, tj. byly dokončené a používané. Komise uděluje výjimku na nefungující projekty a vícefázově prováděné projekty, které budou sledované (přílohy III, IV a V). Ty budou doplňovat údaje vykázané ohledně dosahování cílů.

Přesněji řečeno, konkrétní případy vícefázového provádění byly předmětem několika odpovědí poskytnutých v dokumentu obsahujícím otázky a odpovědi k uzávěrce, školení v oblasti uzávěrky a zvláštní podpory poskytnuté členským státům v souvislosti s pracovní skupinou pro lepší provádění.

V oblasti rozvoje venkova je dosahování cílů vykazováno v poslední výroční zprávě o pokroku (tabulka G.3 předkládaná členským státem uvádí míru dosažení těchto cílů). K těmto ukazatelům a údajům o dosažení cílů se přihlíží v hodnoceních *ex-post*.

52

Komise odkazuje na svou odpověď v bodě 48.

Výkonnostní rámec představuje mechanismus pro sledování toho, zda je provádění priorit na dobré cestě. Výkonnostní rezerva představuje pobídku k dosažení milníků, které jsou nezbytným předpokladem k dosažení zamýšlených výsledků. Výkonnostní rezerva je pouze jedním z prvků, které podporují zvýšené zaměření na výsledky. Klíčovým prvkem orientace na výsledky je intervenční logika zabudovaná do každého programu spolu se souvisejícími ukazateli výstupů a výsledků.

Komise rovněž odkazuje na připomínky v kapitole III výroční zprávy Účetního dvora za rok 2014.

Komise rovněž podotýká, že hodnocení programu *ex-post* je vyžadováno pouze do 31. prosince 2024 (článek 57 nařízení č. 1303/2013). Mimoto závěry vyplývající ze zprávy o provádění na rok 2019 posoudí pokrok při dosahování cílů programů a to, jak přispívá ke strategii Unie v oblasti inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění. To bude rovněž podpořeno zavedením přezkumu výkonnosti.

54

Komise se domnívá, že nezbytná odpovědnost a transparentnost při provádění programu je každoročně stanovena ve výročních zprávách o činnosti příslušných GR. Tyto výroční zprávy o činnosti každý rok poskytují veškeré finanční údaje a informace o výkonnosti dotyčných programů.

55

Viz odpovědi Komise v bodech 54 a 39.

56

Rozpočtový orgán obdrží informace o výsledku uzávěrky za období 2007–2013 ve výroční zprávě o činnosti příslušných GR.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 57 a 58:

Komise bere na vědomí, že uzávěrka by měla být skutečně provedena co nejdříve, avšak členské státy stále potřebují dostatek času na dokončení svých opatření před předložením všech podkladů k uzávěrce. Kromě toho uzávěrku je možné zahájit až po předložení dokumentů, které se jí týkají. Komise se domnívá, že je zcela nezbytné vyhradit na související úkoly dostatek času a dostatečné zdroje.

Práce týkající se dvou období se vždy bude překrývat. Dříve než jedno období skončí, musí být započaty práce na dalším. Jinak by hrozilo, že mezi programovými obdobími dojde k prodlevě.

Programy politiky soudržnosti jsou náročné na správu a během sedmiletého programového období se řada podmínek změní. To může vést ke zpoždění při přípravě a provádění projektů. Dokladem je dopad finanční krize z roku 2008, kdy Komise umožnila členským státům prodloužit období způsobilosti tak, aby bylo možné dokončit projekty pozdržené krizí. Pokračování období způsobilosti nad rámec sedmiletého programového období dává členským státům možnost dokončit pozdržené projekty, a tudíž maximalizovat dopad rozpočtového příspěvku Unie.

59

Komise podotýká, že uzávěrka období 2014–2020 bude zjednodušena každoročním schvalováním účetní závěrky. Jednalo se o konkrétní záměr normotvůrce při přijímání pravidel pro období 2014–2020, vycházející ze zkušeností z předchozích období.

Finanční rámec stanoví roční rozpočtové závazky, které jsou rozdělovány po dobu 7 let. Je přirozené, že ve víceletých projektech nemohou být platby prováděny ve stejném rytmu jako závazky.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 60 až 62:

Komise podotýká, že lhůty zmíněné Účetním dvorem jsou lhůtami stanovenými v obecném nařízení pro oblast politiky soudržnosti a jsou pro Komisi právně závazné.

64

Je třeba podotknout, že provádění v praxi může probíhat bez předložení plateb EU.

Výběr projektů a výdaje v praxi poskytují přesnější obrázek o provádění než platby EU. Podíl vybraných projektů se v první polovině roku 2016 zdvojnásobil z 8 na 15 %, což dokládá, že provádění v praxi začíná mít úspěch. Do června 2016 již bylo přiděleno 48 miliard EUR finančních prostředků EU přibližně na 200 000 konkrétních projektů, které jsou již v praxi realizované. Po zahrnutí spolufinancování členských států bylo do reálné ekonomiky investováno již 68 miliard EUR, což zajišťuje tvorbu pracovních míst a růst v Evropě. Některé země uvedené hodnoty výrazně překračují (např. Irsko, Švédsko, Dánsko a Finsko). Finanční prostředky převedené v rámci předběžného financování výdaje realizované v praxi z velké části pokrývají. Přestože překrývání období může být na překážku, výrazné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o provádění, naznačují, že podstatnější jsou v tomto ohledu jiné faktory (tj. administrativní kapacity).

65

Komise považuje přechodná ustanovení a překrývající se období za nezbytné pro zajištění hladkého pokračování politik a lepšího provádění programu. Další prodloužení (z n+2 na n+3) poskytlo větší flexibilitu potřebnou k provádění programů a dosažení cílů politiky. Překrývání období snižuje tlak na zdroje a omezuje prudké zvýšení pracovní zátěže.

Komise připomíná, že uzávěrka je právním požadavkem předpokládaným v nařízeních EU, na který se generální ředitelství připravují tím nejefektivnějším způsobem v situaci, kdy dochází ke snižování počtu pracovníků, avšak tvorba odhadů nákladů nebo následná kontrola nákladů na uzávěrku není považována za relevantní ani žádoucí. Komise nevykazuje náklady na konkrétní činnosti, nýbrž celkové administrativní náklady na svou celkovou činnost.

Komise od roku 2014 zvyšuje povědomí členských států o důležitosti zdrojů přidělovaných na uzávěrku prostřednictvím různých jednání s členskými státy (tj. zasedání tzv. partnerské skupiny (Homologues Group) a každoročních koordinačních schůzek) a prostřednictvím odborné přípravy a seminářů nabízených všem členským státům k problematice uzávěrky programů politiky soudržnosti v období 2007–2013.

V rámci sdíleného řízení nesou odpovědnost za zdroje přidělené na uzávěrku členské státy; ty pak nesou odpovědnost i za jejich plánování a sledování.

66

V obou oblastech politiky jsou pro účely uzávěrky rovněž k dispozici zdroje technické pomoci, z nichž lze financovat činnosti související s uzávěrkou bez ohledu na období (tj. zdroje technické pomoci na období 2014–2020 jsou rovněž k dispozici k provádění činností souvisejících s uzávěrkou za období 2007–2013).

Komise je rovněž toho názoru, že cílem doporučených lhůt v pokynech k uzávěrce je dopomoci různým orgánům k tomu, aby svou práci dokončily včas v předepsaném časovém rámci uzávěrky.

Pokud by období překrývání bylo zkráceno, časová tíseň a vysoká pracovní zátěž by tím ještě více vzrostla.

67

Problém administrativní reorganizace ve vnitrostátních orgánech byl nadnesen během seminářů organizovaných v členských státech, kde Komise opakovala, že k provádění činností souvisejících s uzávěrkou je třeba mít vyhrazené pracovníky.

Viz rovněž odpovědi Komise k bodům 65 a 66.

68

Komise podotýká, že proces uzávěrky pro programové období 2014–2020 bude zjednodušen díky každoročnímu schválení účetní závěrky a dalšímu prošetření aspektů legality a správnosti. Zejména v posledním roce bude potřeba se zabývat pouze uzávěrkou souboru výdajů certifikovaných v souvislosti s posledním účetním obdobím.

69

Komise odkazuje na svou odpověď v bodě 20.

70

Kvůli regulaci přechodných ustanovení bude vždy potřeba dodržovat pravidla vztahující se na dvě odlišná programová období a s největší pravděpodobností určitá specifická pravidla (pokud jde o výjimky), která dále vymezují nebo umožňují určité závazky nebo použití finančních prostředků.

75

Komise nadále v roce 2016 poskytovala cílenou pomoc orgánům členských států, které ji požadovaly (schůzky věnované uzávěrce v rámci zasedání tzv. partnerské skupiny s auditními orgány v roce 2015 a 2016 a poskytnutí doplňujících písemných vysvětlení).

Pokud jde o EZFRV, byl vypracován dokument obsahující otázky a odpovědi, který se zabývá nejčastějšími otázkami a tématy nadnesenými členskými státy. Kromě konference k uzávěrce se v roce 2015 konalo další dvoudenní zasedání skupiny odborníků pro platební agentury a certifikační orgány.

77

Ne všechny aspekty řízení o sporných otázkách mezi Komisí a členskými státy jsou stanoveny na úrovni obecného nařízení pro politiku soudržnosti, avšak to se řešilo v pokynech k uzávěrce.

Kvůli urychlení procesu pokyny k uzávěrce dávají členským státům dva měsíce na to, aby zodpověděly na otázky Komise, a na požádání pak další dva měsíce.

Platbami příjemcům se zabývá nařízení pro období 2007–2013 (článek 80 obecného nařízení), přestože počet dnů není vyjádřen; uvádí se, že by to mělo být provedeno co nejrychleji a v plné výši. Nařízení pro období 2014–2020 stanovilo na provedení plateb příjemcům lhůtu v délce 90 dnů.

GŘ REGIO v současnosti přijímá zbývající rozhodnutí o velkých projektech a jejím záměrem je dokončit je do konce roku 2016.

78

Pokyny k uzávěrce (bod 5.2) v oblasti soudržnosti uvádí lhůtu pro Komisi i členské státy, pokud jde o připomínky k závěrečné zprávě. Kromě toho pokyny k uzávěrce stanoví, že v případě, kdy členský stát není schopen závěrečnou zprávu vylepšit, Komise ji odmítne a provede uzávěrku na základě dostupných dokumentů. Zároveň může Komise uplatnit finanční opravy v souvislosti s článkem 99 obecného nařízení. Tato možnost Komise zprávu odmítnout a možnost uplatnit finanční opravy je pro členské státy motivací k tomu, aby na žádosti Komise odpovídaly včas.

79

Komise odkazuje na svou odpověď v bodě 78.

V oblasti rozvoje venkova kontrola poslední výroční zprávy o pokroku proces uzávěrky nezdržuje. Zůstatek lze vyplatit po schválení všech účtů, a je-li výroční zpráva o pokroku považovaná za přijatelnou.

81

Komise odkazuje na svou odpověď v bodě 78.

82

V závislosti na prováděcích podmínkách a přístupu k vyhrazování nadměrného množství prostředků (tzv. overbooking) výdaje členského státu buď přesahují, nebo nepřesahují výši finančních prostředků přidělených na daný program. Toto rozhodnutí muselo být učiněno do konce období způsobilosti, tj. 31. prosince 2015.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 84 a 85:

Podle článku 80 nařízení č. 1083/2006 by členské státy měly zajistit, aby příjemci obdrželi celkovou částku příspěvku z veřejných zdrojů co nejdříve a v plné výši. Tuto informaci Komise předala členským státům během seminářů o uzávěrce. Uvedené bylo řešeno v programovém období 2014–2020 (článek 132 nařízení č. 1303/2013, který stanoví, že řídicí orgán v závislosti na dostupných finančních prostředcích z počátečního a ročního předběžného financování a průběžných plateb zajistí, aby příjemci obdrželi celkovou částku způsobilých výdajů z veřejných zdrojů v plné výši a ve lhůtě 90 dnů od data předložení své žádosti o platbu).

86

Komise se domnívá, že členské státy zmíněné v příkladu uvedeném v rámečku 2 buď uplatnily obezřetný přístup k vyplácení příjemců ESF (zbývající část platby pouze po provedení podrobného ověření všech výdajů), nebo na žádost příjemců vyplatily zálohy, což umožnilo hladkou realizaci dotčených projektů.

Kromě toho Komise podotýká, že byla přijata opatření bránící tomu, aby v programovém období 2014–2020 docházelo k opožďování plateb (viz odpověď Komise na bod 85).

89

Cílem pokynů je objasnit, jak Komise chápe příslušná ustanovení a jaká jsou její očekávání; nelze je tudíž považovat za další požadavek. Poskytují členským státům rovněž určitá doporučení, jejichž dodržení by mělo usnadnit proces uzávěrky. Pokyny tak zajišťují lepší soudržnost a transparentnost pravidel pro členské státy a jako takové poskytují členským státům ujištění, pokud jde o požadavky Komise na uzávěrku. Zajišťují jednotné chápání toho, jak Komise vykládá nařízení, což by mělo pomoci předcházet konfliktům během procesu uzávěrky mezi Komisí a členským státem. Pokyny jsou závazné pouze pro Komisi, nikoli pro členské státy.

90

Komise podotýká, že většina orgánů, které byly konzultovány, se nedomnívá, že pokyny stanoví další požadavky.

Kromě toho uvedené body nejsou novými požadavky; bylo však potřeba objasnit určité podrobnosti tak, aby došlo k posílení ujištění ohledně určitých problémů a ohledně legality a správnosti při uzávěrce.

91

Cílem vyjasnění týkajícího se dokončení operace a jejího fungování při uzávěrce (ve smyslu článku 57 obecného nařízení) je dosáhnout efektivního vynakládání finančních prostředků EU na cíle vymezené v programech. Koncepte a postup pro nefunkční projekty byly uplatněny již při uzávěrce programů na období 2000–2006.

V souvislosti s mírou zbytkového rizika pokyny k uzávěrce objasňují, že pro účely vydání výroku auditního orgánu při uzávěrce může auditní orgán přihlížet k finančním opravám uplatněným před předložením dokumentů týkajících se uzávěrky. Sama Komise vypočítává kumulativní míru chyb od roku 2011, přičemž se jedná o podmínku pro výhradu ve výročních zprávách o činnosti. To dále zmírňuje rizika při uzávěrce a poskytuje informace o zbývajícím míře chyb v kumulativních certifikovaných výdajích (viz bod 91).

Koncepce vícefázového provádění byla do pokynů k uzávěrce zahrnuta již při jejich prvním přijetí. Vícefázové provádění projektů je motivováno potřebou zajistit kontinuitu investic mezi programovými obdobími, omezit cyklus umělé poptávky po investicích (vedoucí k vysokým cenám), který sedmiletý programový cyklus vyvolává, a zajistit splnění konečného cíle.

Komise se domnívá, že pokyny k uzávěrce odpovídajícím způsobem objasňují zvláštní pravidla pro vícefázové provádění jiných než velkých projektů a že to proces uzávěrky nezkomplikuje.

Pokud jde o finanční nástroje, rozhodnutí o změně pokynů Komise k uzávěrce neovlivňuje ustanovení nařízení č. 1083/2006, podle kterých musel být příspěvek z fondů do finančních nástrojů vyplacen nejpozději do 31. prosince 2015. Pokyny tudíž pouze podaly vyjasnění v rámci stávajících pravidel. Viz rovněž odpovědi Komise na bod 6.45 a doporučení 3 ve výroční zprávě Účetního dvora za rok 2015.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 98 a 99:

Cílem doporučených lhůt v pokynech Komise k uzávěrce pro oblast politiky soudržnosti je dopomoci různým orgánům k tomu, aby svou práci dokončily včas.

Za zajištění vhodného rozdělení úkolů a za koordinaci v rámci vnitrostátní správy nesou odpovědnost členské státy.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 100 a 101:

V dokumentu obsahujícím otázky a odpovědi k uzávěrce, který je určen členskými státy (otázka 98), Komise potvrzuje, že tuto časovou prodlevu řídicí orgán zohlední v souvislosti s finančními nástroji tak, aby certifikační orgán a auditní orgán mohly svou práci dokončit včas. Bylo doporučeno, aby certifikační orgán odeslal poslední žádost o průběžnou platbu (zahrnující výdaje, které budou potvrzeny při uzávěrce) auditnímu orgánu do 30. června 2016, aby auditní orgán mohl vykonávat nezbytnou auditní činnost. Komise poskytla v této souvislosti auditním orgánům specifické pokyny, např. během zasedání tzv. partnerské skupiny, které se konalo v Rize v září 2015.

105

Komise již věnuje zvláštní pozornost schvalování změn dříve vykázané míry chyb. U rizikovějších operačních programů je před uzávěrkou prováděna zvláštní auditní činnost.

Účetní dvůr od roku 2010 kontroluje, jak Komise posuzuje míru chyb uvedenou ve výročních kontrolních zprávách poskytovaných vnitrostátními orgány.

107

V souladu s čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006 jsou příspěvky z fondů na finanční nástroje součástí žádostí o platby adresovaných Komisi. Podle pokynů Komise by tyto výdaje měly být vždy součástí základního souboru, u kterého je prováděn audit. Jak se uvádí v dohodnuté metodice auditu, auditní orgány mohou kromě toho provádět tematické audity finančních nástrojů, které se týkají jak zřízení fondu, tak skutečného provádění projektů na základě auditu vzorku transakcí na úrovni finančních zprostředkovatelů a/nebo konečných příjemců. Auditní orgány pro účely prohlášení o uzavření budou muset získat a poskytnout ujištění ohledně legality a správnosti nejen příspěvku z operačního programu vyplaceného do fondů provádějících finanční nástroje, ale také využití příspěvku z operačního programu prostřednictvím uskutečněných transakcí provedených konečnými příjemci.

V případě EZFRV Komise požadovala, aby certifikační orgány potvrdily v souvislosti s posledním schvalováním účetní závěrky způsobilé výdaje na finanční nástroje.

Komise odkazuje na svou odpověď v bodě 100.

108

Pokud jde o rozvoj venkova, platební agentury a certifikační orgány by měly před poskytnutím následné platby ověřit skutečné využití předchozí splátky. Kromě toho správné provádění a řádné finanční řízení je zajišťováno také vyčerpávajícími požadavky na podávání zpráv stanovenými podle článku 46 nařízení č. 1303/2013.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 109 a 110:

Vnitrostátní a mezinárodní normy vyžadují, aby při podpisu smlouvy byly vypláceny zálohy. Vyplacení zálohy je tudíž nezbytnou podmínkou pro zahájení prací a služeb.

111

Smluvní zálohy jsou způsobilé pouze v případě, že jsou vypláceny v souladu s vnitrostátními pravidly a běžnou tržní praxí. Je tudíž nepravděpodobné, že by se jednalo o vysoká procenta, a pokud ano, existuje pro to tržní důvod.

Komise stanovila, že zálohové platby jsou způsobilé pouze v případě, že se fyzická hodnota odpovídajícího plnění při uzavěrci přinejmenším rovná výši záloh. Jedná se o aspekt ověřovaný již prostřednictvím řídicí kontroly. V tomto ohledu musí vnitrostátní orgány zkontrolovat, zda jsou platby prováděné na základě rozhodnutí o poskytnutí podpory a zda byly za platby pořízeny skutečné práce nebo služby.

Tento problém byl objasněn již během programového období 2000–2006.

Ujištění poskytované auditními orgány při uzavěrci se bude rovněž vztahovat na problém smluvních záloh a na skutečnost, že řídicí orgány jejich způsobilost ověřily, což bylo všem auditním orgánům připomenuto během každoroční koordinační schůzky k auditům v roce 2016 a v září 2016 na zasedání tzv. partnerské skupiny (viz bod 113).

Souhrnná odpověď Komise k bodům 114 a 115:

Komise připomíná, že povinnost oznámit opatření v oblasti státní podpory nesou členské státy a že rozhodnutí Komise o velkém projektu není rozhodnutím potvrzujícím soulad velkého projektu s pravidly státní podpory.

Avšak oznámení o státní podpoře je nezbytné pouze u omezeného počtu velkých projektů (oznámení není například vyžadováno v případě, že se nejedná o státní podporu nebo že projekt spadá do oblasti působnosti nařízení o blokových výjimkách nebo schváleného režimu podpory).

Kromě toho je potřeba rozlišovat mezi situací před rozsudkem ve věci *Lipso-Halle* a po něm a mezi programovým obdobím 2007–2013 a 2014–2020.

Komise rovněž podotýká, že GŘ COMP bylo konzultováno GŘ REGIO v souvislosti s rozhodnutími o velkých projektech v rámci formálních konzultací mezi útvary již před koncem roku 2012, i když ne systematicky.

Po rozsudku ve věci *Lipsko-Halle* GŘ REGIO a GŘ COMP zlepšily svoji spolupráci, pokud jde o posuzování žádostí o velké projekty. Komise zdůrazňuje, že neexistuje žádný velký projekt, u kterého by Komise v posledních letech přijala rozhodnutí schvalující financování z EFRR nebo Fondu soudržnosti a u kterého by následně bylo přijato záporné rozhodnutí na základě pravidel státní podpory. To ukazuje, že zavedené mechanismy spolupráce v praxi fungují dobře.

Závěry a doporučení

Doporučení 1

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise není v této fázi schopna přijmout žádný konkrétní závazek v souvislosti s legislativními návrhy na období po roce 2020.

Již byla vynaložena značná snaha sladit pravidla pro evropské strukturální a investiční fondy pro období 2014–2020 v souvislosti s ročním účetním obdobím i při uzávěrce. Komise bude usilovat o další sladění ustanovení právních předpisů mezi jednotlivými fondy, včetně terminologie a procesů souvisejících s ujištěním a uzávěrkou, pokud to umožní zlepšit správu fondů EU a přispěje k jednoduššímu a efektivnějšímu provádění v členských státech a regionech.

Komise se domnívá, že sladění mechanismů v oblasti rozvoje venkova a politiky soudržnosti nesmí narušovat jednotnost provádění SZP. Význam zachování součinnosti, již bylo dosaženo mezi oběma pilíři (EZZF a EZFRV), byl uznán normotvůrcem (4. bod odůvodnění nařízení č. 1303/2013³). U obou pilířů SZP je schválení souladu oddělené od ročního finančního schválení.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 119 a 120:

V oblasti rozvoje venkova se Komise nesetkala s žádnou stížností členských států ohledně rozdílů v očekávání. Uzávěrka představuje vypořádání finančních problémů. Jde o úkon probíhající odděleně od schvalování souladu.

V souladu s platnými právními předpisy (článek 52 nařízení č. 1306/2013) zahrnují postupy schvalování souladu období 24 měsíců před zahájením šetření. Členské státy jsou seznámeny s nastavením systému. Jsou jasně informovány o období, ke kterému se každé šetření vztahuje. I v předchozím programovém období byly v oblasti rozvoje venkova přijaty finanční opravy po uzávěrce období 2000–2006. Členské státy nezpochybňovaly časový rámec rozhodnutí o finančních opravách.

³ „Pokud jde o společnou zemědělskou politiku (SZP), bylo již dosaženo významné součinnosti tím, že byla harmonizována a sladěna pravidla pro řízení a kontrolu u prvního pilíře (Evropský zemědělský záruční fond, EZZF) a druhého pilíře (EZFRV) společné zemědělské politiky. Proto by EZZF a EZFRV měly zůstat nadále pevně propojeny a měly by být zachovány struktury, které již v členských státech fungují.“

121

Pokud jde o výdaje na SZP, včetně rozvoje venkova, normotvůrce stanovil rozdíl mezi ročním postupem finančního schvalování a postupem pro uzávěrku na jedné straně a postupem schvalování souladu na straně druhé pro období 2007–2013 a potvrdil jej i pro období 2014–2020. Rozlišování mezi účetní problematikou a problematikou legality a správnosti se ukázalo být efektivní a účinné.

122

Komise se domnívá, že specifické vykazování konečného výsledku uzávěrky za programové období jako celek může probíhat v rámci výroční zprávy o činnosti příslušných generálních ředitelství.

123

Komise odkazuje na své odpovědi v bodech 40 a 54.

V oblasti politiky soudržnosti výroční zprávy o činnosti obsahují bližší informace o interních procesech, jejichž cílem je zajistit odpovídající řízení rizika souvisejícího s legalitou a správností uskutečněných transakcí s přihlédnutím k víceletému charakteru programů i k povaze dotčených plateb. V tomto ohledu je cílem kontroly pro období 2007–2013 na základě všech dostupných výsledků auditu zajistit, aby kumulativní zbytkové riziko u jednotlivých programů nepřesáhlo 2 %. Pro období 2014–2020 nařízení zavádí každoroční schválení účetní závěrky a v souladu s tím i každoroční schválení souborů legálních a správných výdajů prováděné Komisí, jakož i schválení závěrečné zprávy o provádění pro jednotlivé programy jako podmínku pro schválení konečného zůstatku.

Pro EZFRV v obdobích 2007–2013 a 2014–2020 normotvůrce stanovil uzávěrku na základě každoročního finančního schvalování s možností uplatnit finanční opravy prostřednictvím auditů souladu po vyplacení konečného zůstatku. Výroční zprávy o činnosti budou i nadále poskytovat bližší informace o výkonnosti opatření v oblasti rozvoje venkova a podávat zprávu o dodržování předpisů na základě ročního finančního schválení a výsledků auditů souladu.

Komise není v této fázi schopna přijmout žádný konkrétní závazek v souvislosti s legislativními návrhy na období po roce 2020.

125

V oblasti rozvoje venkova Komise vytvořila procesy, jejichž cílem je zajistit odpovídající řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných transakcí s přihlédnutím k víceletému charakteru programů i k povaze dotčených plateb tak, aby zbývající riziko pro rozpočet EU nepřesáhlo 2 %.

Legalita a správnost výdajů je kontrolována postupem schvalování souladu, které je prováděno zvlášť a nezávisle na uzávěrce. V důsledku postupu schvalování souladu jsou uplatňovány finanční opravy.

Ve stávajícím právním rámci mohou být rozhodnutí o schválení souladu přijímána i po uzávěrce programu.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 126 a 127:

Pro období 2007–2013 skutečně neexistuje žádný právní základ umožňující Komisi přímo svázat vyplacení konečného zůstatku při uzávěrce se skutečnými výsledky na úrovni programu / prioritní osy.

Skutečnost, že neexistuje těsná regulační vazba mezi výkonností a platbami, neznamená, že nedochází k hodnocení a posuzování výkonnosti programů.

Pro období 2014–2020 vytvoří zavedený rámec výkonnosti vazbu mezi platbami a dosaženými výstupy a výsledky na úrovni prioritní osy.

Doporučení 2

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise není v této fázi schopna přijmout žádný konkrétní závazek v souvislosti s legislativními návrhy na období po roce 2020.

Pravidla zavedená v oblasti politiky soudržnosti pro programové období 2014–2020 prvky požadované Účetním dvorem v obou odrážkách již upravují.

Pokud jde o druhou část doporučení týkající se výkonnosti, čl. 22 odst. 7 nařízení o společných ustanoveních již umožňuje, aby Komise uplatnila finanční opravy, pokud zjistí závažné selhání při plnění cílů týkajících se finančních ukazatelů a ukazatelů výstupů a klíčových kroků provádění stanovených ve výkonnostním rámci.

Komise je toho názoru, že další sladění různých oblastí politiky by nemělo narušovat součinnost, již bylo dosaženo při správě obou fondů SZP, tj. EZZF a EZFRV. Význam zachování součinnosti, již bylo mezi oběma pilíři dosaženo (EZZF a EZFRV), byl uznán normotvůrcem (4. bod odůvodnění nařízení č. 1303/2013⁴).

Doporučení 3

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise bude nadále rozpočtový orgán zcela transparentně informovat o provádění programu, jakož i o výsledku uzávěrky. Není však v této fázi schopna přijmout žádný konkrétní závazek v souvislosti s legislativními návrhy na období po roce 2020.

⁴ „Pokud jde o společnou zemědělskou politiku (SZP), bylo již dosaženo významné součinnosti tím, že byla harmonizována a sladěna pravidla pro řízení a kontrolu u prvního pilíře (Evropský zemědělský záruční fond, EZZF) a druhého pilíře (EZFRV) společné zemědělské politiky. Proto by EZZF a EZFRV měly zůstat nadále pevně propojeny a měly by být zachovány struktury, které již v členských státech fungují.“

129

Komise je vázána platným právním rámcem, o němž rozhodl normotvůrce.

Překrývání mezi dvěma obdobími je nezbytné vzhledem k tomu, že realizace mnoha operací trvá několik let a že tyto operace mají vždy počáteční a závěrečnou fázi.

Útvary Komise vyzvaly členské státy, aby navýšily kapacity související s uzávěrkou a aby k tomuto účelu využily prostředků na technickou pomoc pro období 2007–2013 nebo 2014–2020.

Proces uzávěrky začal přípravou před koncem období způsobilosti a byl již v plném proudu, jakmile období způsobilosti skončilo. Členským státům byly k provedení jejich programů ve skutečnosti poskytnuty dva roky navíc (tři roky v případě programů na období 2014–2020). To umožňuje lepší řízení a čerpání prostředků programů s přihlédnutím k potřebě víceletých projektů, které mají být realizovány, snižuje tlak a pracovní zátěž zúčastněných orgánů a umožňuje lepší přechod mezi obdobími.

130

Komise je pevně přesvědčena, že konec překrývání období způsobilosti povede k menší míře provádění politiky.

131

Kratší lhůtu stanovenou v oblasti rozvoje venkova lze vysvětlit tím, že proces certifikace a schvalování účetní závěrky existuje již více než jedno desetiletí, a obecně lze říci, že certifikační orgány a platební agentury rozumí stanoveným požadavkům.

Komise se domnívá, že je potřeba dosáhnout rovnováhy mezi snižováním administrativní zátěže a poskytováním ujištění ohledně legality a správnosti výdajů.

Doporučení 4

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise je pevně přesvědčena, že ukončení překrývání období způsobilosti povede k menší míře provádění politiky, sníží pravděpodobnost rozhodnutí o realizaci víceletých projektů v posledním roce prováděcího období, neboť přinese dodatečnou administrativní zátěž a způsobí narušení přechodu mezi obdobími. V případě EZFRV by to mohlo negativně ovlivnit hladké provádění víceletých závazků v oblasti životního prostředí či projektů zaměřujících se na začínající podniky na základě víceletých podnikatelských plánů.

133

Komise se domnívá, že lhůty jsou stanoveny pro všechny klíčové oblasti relevantní pro uzávěrku.

V případě politiky soudržnosti jsou klíčovými oblastmi relevantními pro uzávěrku provádění (řeší se prostřednictvím závěrečné zprávy o provádění), legalita a správnost výdajů (řeší se prostřednictvím prohlášení o uzavření a závěrečné kontrolní zprávy) a konečně závěrečný výkaz výdajů. Pro tyto oblasti jsou lhůty stanoveny v nařízení. Komise má konkrétně pět měsíců na to, aby informovala členský stát o svém stanovisku k obsahu závěrečné zprávy o provádění a prohlášení o uzavření. Pokud jde o velké projekty v období 2007–2013, zbývá jich schválit méně než 2 %.

V oblasti rozvoje venkova jsou hlavní lhůty (např. lhůta pro doručení dokumentů týkajících se uzávěrky nebo pro konečnou platbu) uvedeny v právních předpisech. Avšak některé lhůty, které by stanovily dostatečně dlouhou dobu k zajištění řádného rozhodnutí o uzávěrce a k zajištění ochrany rozpočtu EU, určeny nejsou.

Doporučení 5

Komise podotýká, že toto doporučení je určeno členskými státy.

Doporučení 6

Komise toto doporučení přijímá.

Komise v současnosti zpracovává zbývající rozhodnutí o velkých projektech na období 2007–2013, které má v úmyslu přijmout pokud možno do konce roku 2016. Stávající postupy umožňují přijmout rozhodnutí o velkých projektech do tří měsíců v souladu s požadavky nařízení. Zbývá schválit necelá 2 % všech velkých projektů v období 2007–2013.

Pokud jde o programové období 2014–2020, Komise zpracování velkých projektů urychlila, takže jsou v současnosti schvalovány v průměru za 110 dní.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 134 a 135:

Obecně nelze pokyny k uzávěrce považovat za další požadavky, neboť jejich cílem je objasnit, jak Komise chápe příslušná ustanovení a jaká jsou její očekávání. Poskytuje členským státům rovněž určitá doporučení, jejichž dodržení by mělo usnadnit proces uzávěrky. Pokyny tak zajišťují lepší soudržnost a transparentnost pravidel pro členské státy a jako takové poskytují členským státům ujištění, pokud jde o požadavky Komise na uzávěrku.

Komise podotýká, že Účetní dvůr považuje tato objasnění za užitečná a vhodná například u míry zbytkového rizika (viz body 123 a 135).

Komise vysvětlila svůj názor na právní možnost stanovenou v čl. 78 odst. 6 obecného nařízení pro období 2007–2013, tj. považovat při uzávěrce výdaje na finanční nástroje za způsobilé. Viz odpověď Komise na doporučení 3 ve výroční zprávě Účetního dvora za rok 2015.

Komise odkazuje rovněž na svou odpověď v bodě 89.

Komise se domnřvř, ře pokyny k uzřvřerke odpovřdajřcřm zpřsobem objasňujř zvlřřtnř pravidla pro vřcefřzovř provřdřnř jřnřch neř velkřch projektř a ře to proces uzřvřerky nezkomplikuje.

137

Komise se domnřvř, ře internř přřprava na uzřvřerku je třm nejlepřřm zpřsobem, jak zajistit jejř hladkř prřbřh.

Za zajiřtřnř vhodnřho rozdělenř řkolř a koordinaci v rřmci vnitrostřtnř sprřvy nesou odpovřdnost členskř střty.

138

Komise zdřrazňuje, ře u uzřvřerky obdobř 2007–2013 je riziko neoprřvnřnřho snřženř konečnř mřry chyb vykazo-
vanř členskrřmi střty zmřrnřno vydřvřnřm vřročnřch kontrolnřch zprřvř a provřdřnřm finančnřch oprav v přřpadě,
ře zbytkovř mřra chyb je vřřřř neř prřh vřznamnosti (materiality). Komise pečlivř analyzuje a schvaluje mřru chyb
vykazovanou auditnřmi orgřny meziročnř i přř uzřvřerke. Tento proces řčetnř dvřr kařdoročnř kontroluje.

Souhrnnř odpovřď Komise k bodřm 139 a 140:

Je potřeba poznamenat, ře oznřmenř o střtnř podpore je nezbytnř pouze u omezenřho počtu velkřch projektř
(oznřmenř nenř napřřklad vřřadovřno v přřpadě, ře se nejednř o střtnř podporu nebo ře projekt spadř do oblasti
přsobnosti nařřzenř o blokovřch vřjimkřch nebo schvřlenřho reřimu podpory).

Komise odkazuje na svou odpovřď na doporučenř 4 ve zvlřřtnř zprřvř ř. 24/2016.

Pokud jde o ovřření souladu velkřch projektř s pravidly střtnř podpory, Komise doporučenř odmřtla, protože se
domnřvř, ře je v rozporu s cřli, kterř sleduje přřstřednictvřm svřch pokynř vydanřch členskrřm střtřm v roce 2012,
tj. systematicky nepřřzkoumřvat projekty, o kterřch bylo rozhodnuto přřd uvedenřm datem (coř ponechřvřř členskrřm
střtřm mořnost oznřmenř provřst nebo neprovřst), a zajistit stabilitu členskrřm střtřm a přřjemcřm, pokud
jde o zpracovřnř třchto projektř.

141

V oblasti rozvoje venkova si Komise uvřdomuje, ře stejnř jako u jakřhokoliv jinřho opatřenř spravovanřho platebnř
agenturou existuje i u finančnřch nřstrojř riziko vykřzřnř nezpřsobilřch vřdajř.

Komise by vřak chtřla zdřraznit, ře členskř střty přřd mořnřmi nesprřvnřmi vřdaji varovala jřř v přřdchozřch
auditech.

Jiř byly naplřnovřny audity zaměřenř na uzřvřerku garančnřch fondř, jeř mohou v přřpadě potřeby vřřstit ve
finančnř opravu.

Pokud jde o zpřsobilost vřdajř souvřsejřcřch s finančnřmi nřstroji a smluvnřmi zřlohami, bylo jřř vnitrostřtnřm orgř-
nřm podřno konkrřtnř vysvřtlenř vztahujřcř se k jejich ujiřtřnř přř uzřvřerke.

V oblasti politiky soudrřnosti Komise odkazuje na svoje odpovřdi v bodech 100 a 107.

Doporučení 7

Komise toto doporučení přijímá.

Pokud jde o způsobilost výdajů souvisejících s finančními nástroji a smluvními zálohami, bylo již orgánům odpovídajícím za programy podáno konkrétní vysvětlení vztahující se k jejich ujištění při uzávěrce.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	15.9.2015
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	13.10.2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	14.12.2016
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	25.1.2017

Po skončení programového období se programy v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova musí uzavřít a finančně vypořádat. Komise i členské státy mají v procesu uzávěrky své konkrétní úkoly a odpovědnosti. V rámci tohoto auditu jsme zkoumali, zda pravidla a postupy uzávěrky poskytují Komisi a členským státům základ pro účinné a včasné uzavření programů v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova. Dospěli jsme k celkovému závěru, že pokyny Komise k uzávěrce období 2007–2013 v oblasti soudržnosti i rozvoje venkova poskytují členským státům patřičný základ pro účinnou přípravu na uzávěrku, ale zjistili jsme zároveň určité nedostatky a rizika, které je třeba z hlediska procesu závěrky řešit. Předkládáme rovněž řadu doporučení týkajících se legislativního rámce pro období po roce 2020.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace