

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 10.12.2009
KOM(2009)682 v konečném znění

PRÁVA KOMISE RADĚ

**o opatřeních následujících po rozhodnutích o udělení absolutorii za rok 2007
(shrnutí) – doporučení Rady podle článku 276 Smlouvy o ES, článku 180b Smlouvy
o Euratomu, článku 147 finančního nařízení o souhrnném rozpočtu a čl. 119 odst. 5
finančního nařízení pro ERF**

{SEK(2009) 1700}

OBSAH

ZPRÁVA KOMISE RADĚ o opatřeních následujících po rozhodnutích o udělení absolutorii za rok 2007 (shrnutí) – doporučení Rady podle článku 276 Smlouvy o ES, článku 180b Smlouvy o Euratomu, článku 147 finančního nařízení o souhrnném rozpočtu a čl. 119 odst. 5 finančního nařízení pro ERF {SEK(2009) 1700}	1
ÚVOD.....	3
I. Doporučení Rady k souhrnném rozpočtu.....	4
A) Úvod (pracovní dokument útvarů Komise, body 1–2)	4
B) Kapitola 1 – Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné údaje (pracovní dokument útvarů Komise, body 3–4).....	4
C) Kapitola 2 – Systém vnitřní kontroly Komise (pracovní dokument útvarů Komise, body 5–12)	4
D) Kapitola 3 – Řízení rozpočtu (pracovní dokument útvarů Komise, body 13–20)	5
E) Kapitola 4 – Příjmy (pracovní dokument útvarů Komise, bod 21)	5
G) Kapitola 6 – Soudržnost (pracovní dokument útvarů Komise, bod 26–29).....	6
H) Kapitola 7 – Výzkum, energie a doprava (pracovní dokument útvarů Komise, body 30–35)6	
I) Kapitola 8 – Vnější pomoc, rozvoj a rozšíření (pracovní dokument útvarů Komise, body 36–47)	7
J) Kapitola 9 – Vzdělávání a občanství (pracovní dokument útvarů Komise, body 48–53).....	7
K) Kapitola 10 – Hospodářské a finanční věci (pracovní dokument útvarů Komise, body 54–58)	8
L) Kapitola 11 – Správní a jiné výdaje (pracovní dokument útvarů Komise, body 59–65)	8
II. Zvláštní zprávy Účetního dvora (pracovní dokument útvarů Komise, body 66–85)...	8
III. Evropské rozvojové fondy (pracovní dokument útvarů Komise, body 86–88).....	8
IV. Požadavky k jednotlivým agenturám (pracovní dokument útvarů Komise, body 89–90)	8

ÚVOD

Komise v souladu se smlouvami a finančními nařízeními vypracovala zprávy o opatřeních následujících po rozhodnutích o udělení absolutorií za rok 2007. Tyto zprávy vycházejí z doporučení Rady ze dne 10. února 2009 a z usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. dubna 2009. Tato předkládaná zpráva se zabývá požadavky, jež vznesla Rada, požadavky Parlamentu jsou předmětem zvláštní zprávy.

Komise identifikovala celkem 90 požadavků, jež jí Rada v souvislosti s udělením absolutoria za rok 2007 adresovala. Ke 44 požadavkům byly podle jejího názoru požadované kroky již učiněny, přestože v některých případech bude zapotřebí přezkoumat jejich výsledky. U dalších 46 požadavků Komise souhlasí s přijetím opatření, jež Rada požaduje.

Tyto souhrnné zprávy o následných opatřeních jsou zveřejněny ve všech úředních jazycích EU. Doplnují je pracovní dokumenty útvarů Komise, jež obsahují podrobné odpovědi na jednotlivé požadavky. Uvedené zprávy popisují jak opatření, která Komise zamýšlí učinit či již učinila, tak požadavky, k nimž žádná následná opatření nepřijme či přijmout nemůže. Z důvodu omezených možností překladu se tyto podrobné pracovní dokumenty útvarů Komise zveřejňují pouze v angličtině, francouzštině a němčině. Každá kapitola souhrnných zpráv obsahuje křížové odkazy na příslušné body v pracovních dokumentech útvarů Komise.

I. DOPORUČENÍ RADY K SOUHRNNÉM ROZPOČTU

A) Úvod (pracovní dokument útvarů Komise, body 1–2)

Komise souhlasí s tím, že klíčovou úlohu při redukci chyb, k nimž dochází při provádění politik EU, musí sehrát zjednodušení. Pravidla a kritéria způsobilosti si však jistou složitost nevyhnutelně zachovávají, neboť jsou často stanovována v zájmu dosažení žádoucích politických cílů a jsou výsledkem složitého legislativního procesu. Právní základy platné pro období 2007–2013 zaznamenaly určité zlepšení. O dalších opatřeních ke zjednodušení strukturálních fondů bylo rozhodnuto v květnu 2009; jedná se například o možnost vykazovat výdaje formou paušální sazby, jednotkových nákladů či jednorázových částek. Dopad zjednodušených pravidel způsobilosti na míru chyb by se měl projevit ve středně- až dlouhodobém horizontu. Další zjednodušení, mj. v pravidlech pro výpočet a přidělování nároků, přinesla v oblasti zemědělství kontrola stavu reformy společné zemědělské politiky schválená v listopadu 2008. Komise dále vydala v říjnu 2009 zprávu, v níž reagovala na 39 návrhů na zjednodušení, které jí v dubnu společně předložily členské státy. Tuto zprávu projedná v prosinci 2009 Rada ve složení pro zemědělství.

Oblasti, jež by bylo možno případně dále zjednodušit, Komise nyní mapuje v rámci příprav na tříletý přezkum finančního nařízení. Předmětem zjednodušení by mohly být především granty, zejména pravidla způsobilosti pro jejich získání, dále metody řízení, jejichž úprava je stále složitější a jež jsou klíčové zejména pro zefektivnění vnější pomoci a jejího poskytování, a kontrolní opatření. Přezkoumá rovněž zásady pro další zjednodušování odvětvových právních předpisů v rámci dalšího kola vypracovávání základních aktů, jež mají vstoupit v platnost od roku 2014.

Složitost pravidel způsobilosti přímo souvisí s intenzitou kontrol, které jsou nutné k získání přiměřené jistoty o legalitě a správnosti uskutečněných operací, a s náklady na tyto kontroly. Je-li rozhodnuto o zjednodušení pravidel způsobilosti a jsou-li tato pravidla (např. širší používání paušálních sazeb či jednorázových částek nebo povolení použít vnitrostátní pravidla způsobilosti v případě finanční spoluúčasti členského státu) účinně uplatňována, je uskutečněná operace méně náchylná k chybám. Díky tomu lze snížit rozsah kontrol (kontroly by mohly být zaměřeny spíše na výstupy než na vstupy) a v konečném důsledku snížit jejich náklady.

B) Kapitola 1 – Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné údaje (pracovní dokument útvarů Komise, body 3–4)

Pokud jde o roční účetní závěrku, bude Komise jako doposud náležitě zohledňovat poznámky a doporučení Účetního dvora ke zlepšení svých systémů. Co se týče údajů o zpětném získávání prostředků, byl v roce 2008 zaveden nový nástroj IT, s jehož pomocí mají být informace o opravě chyb – včetně chybně provedených plateb z minulých let – nyní spolehlivější a úplnější. Komise dále v rámci akčního plánu pro strukturální fondy více usiluje to, aby jí členské státy předkládaly spolehlivé informace o finančních opravách a zpětném získávání prostředků, které jsou čerpány v rámci sdíleného řízení.

C) Kapitola 2 – Systém vnitřní kontroly Komise (pracovní dokument útvarů Komise, body 5–12)

Počátkem roku 2009 přijala Komise zprávu o dopadu akčního plánu na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly (KOM(2009) 43). Ke konci roku 2008 bylo dokončeno 13 z celkem 16 původních opatření, zbývající tři opatření nemohla být provedena nebo byla vyřízena jiným způsobem.

Výroční zprávy o činnosti útvarů Komise za rok 2008 dále obsahují akční plány na zvýšení účinnosti zvláštních systémů vnitřní kontroly. Komise při plnění svých závazků ze souhrnné zprávy za rok 2007 přijala další kroky k tomu, aby zprávy a prohlášení obsahovaly konzistentní posouzení

systémů dohledu a kontroly a aby jednoznačně objasňovaly důvody a kontrolní postupy, které vedou k nevyslovení, vyslovení nebo zrušení výhrad.

Pokud jde o prostředky, jejichž čerpání podléhá sdílenému řízení s členskými státy, bude Komise nadále s členskými státy pracovat na zvyšování přidané hodnoty ročních shrnutí. Pokud je o rozpočtový rok 2008, splnily všechny členské státy své právní závazky. Sedm členských států¹ se řídilo doporučením v pokynech Komise a připojilo k ročním shrnutím strukturálních opatření prohlášení o věrohodnosti. Prvky, které zvyšují přidanou hodnotu a k nimž tato prohlášení patří, lze pokládat za užitečné při ověřování jistoty o účelném fungování systémů. Komise opětovně zrevidovala své pokyny, v nichž rozšířila pasáž o celkové analýze a vyložila důvody pro využití této možnosti.

Koncepce přijatelného rizika chyb podle jejího názoru umožní jednoznačně posoudit nákladovou efektivnost celkového systému kontroly. Tuto koncepci Komise dále rozvíjí na základě kladného stanoviska, jež bylo vyjádřeno v usnesení o udělení absolutoria za rok 2007. Povaha a termín požadovaných prací se budou lišit podle jednotlivých oblastí politiky a jejich naplňování ve víceletém horizontu: v případě politiky soudržnosti bude cílem posoudit rok 2010, tedy první rok, kdy se bude většina výdajů již řídit zpřísněnými požadavky na kontrolu v právních předpisech pro období 2007–2013. Vzhledem k tomu, že budou statistické údaje o nákladech na kontrolu za uvedené programové období k dispozici během dalších dvou let, zamýšlí Komise předkládat analýzy přijatelného rizika chyb v jednotlivých oblastech politiky postupně do konce roku 2012. Pro oblasti výzkumu, energie a dopravy a rozvoje venkova předloží Komise konkrétní návrhy přijatelné míry rizika v prvním pololetí roku 2010, pro oblasti vnější pomoci, rozvoje a rozšíření a správních výdajů pak v druhém pololetí uvedeného roku.

D) Kapitola 3 – Řízení rozpočtu (pracovní dokument útvarů Komise, body 13–20)

Komise nadále usiluje o realisticky a přiměřeně sestavený rozpočet již od fáze tvorby jeho předběžného návrhu. Důkladně proto mimo jiné analyzuje prognózy výdajů předkládané členskými státy, tak aby zvýšila jejich přínos pro sestavování rozpočtu. V oblasti politiky soudržnosti Komise rovněž předtím, než schválí průběžné platby, zkoumá s náležitou přesností popisy systémů řízení a kontroly, které členské státy předložily pro období 2007–2013 a k nimž jsou připojeny dokumenty o posouzení souladu vydané nezávislým kontrolním orgánem.

Zlepšení doznaly i zprávy Komise o provádění programů Společenství a o nevypořádaných rozpočtových závazcích (RAL). V účetnictví za rok 2008 byly ke zpětnému získávání prostředků zachyceny úplnější a spolehlivější údaje.

E) Kapitola 4 – Příjmy (pracovní dokument útvarů Komise, bod 21)

Komise nedávno ve spolupráci s členskými státy začala provádět návštěvy vedení, které se zabývají dlouhodobými výhradami v souvislosti s vlastním zdrojem z DPH. Díky těmto cíleným krokům již byly zrušeny některé výhrady včetně několika výhrad, jež jsou nejstaršího data.

F) Kapitola 5 – Zemědělství a přírodní zdroje (pracovní dokument útvarů Komise, body 22–25)

V oblasti rozvoje venkova jsou členské státy povinny zajistit, aby byla všechna opatření ověřitelná a kontrolovatelná a aby byla dodržována pravidla způsobilosti výdajů. Pro období po roce 2007 byl navíc systém řízení a kontroly výdajů sladěn se systémem EZZF prvního pilíře SZP². Uznávané výhody systému EZZF se tedy budou vztahovat i na výdaje na rozvoj venkova.

¹ BG, CY, CZ, HU, LT, RO a SK.

² Nařízení Rady č. 1290/2005.

Pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS), splnilo Řecko svůj akční plán a vytvořilo nový, funkční systém evidence půdy. Tento nový systém použijí řecké orgány poprvé v průběhu podávání žádostí za rok 2009. Komise bude fungování systému IACS v Řecku nadále podrobně sledovat.

Členské státy jsou povinny získat od konečných příjemců zpět prostředky, u nichž bylo zjištěno neoprávněné vyplacení. Tomu však často brání skutečnost, že se zjištěné problémy týkají nedostatků v systémech řízení a kontroly na úrovni členských států. Důležitým podnětem pro členské státy k tomu, aby zlepšily tyto systémy, a tím předcházely neoprávněnému vyplacení prostředků konečným příjemcům, resp. aby tyto neoprávněné platby odhalovaly a vyplacené prostředky získávaly zpět, jsou v těchto případech finanční opravy, které jsou jim ukládány v rámci schvalování souladu výdajů s pravidly Společenství. Schvalování souladu tedy přispívá k legalitě a správnosti uskutečněných operací na úrovni konečných příjemců.

Komise vítá podporu, jakou Rada vyslovila používání tzv. pravidla 50/50, které členské státy významně motivuje k tomu, aby neoprávněně vyplacené prostředky získávaly od konečných příjemců urychleně a efektivně. Vítá rovněž, že Rada podporuje schvalování souladu, které rozpočet Společenství chrání před vynakládáním výdajů, jež by neměly jít k jeho tíži. Komise dále vítá skutečnost, že Rada uznala větší odpovědnost platebních agentur a dosažený pokrok.

G) Kapitola 6 – Soudržnost (pracovní dokument útvarů Komise, bod 26–29)

Účinnost systému kontroly je v případě politiky soudržnosti nadále zvyšována jednak preventivními, jednak nápravnými opatřeními. Pokud je o uzavírání programů z období 2000–2006, je hlavní pozornost věnována jednak opravě neoprávněně vyplacených výdajů prostřednictvím finančních oprav, jednak práci orgánů vydávajících prohlášení při ukončení činnosti. Cílem je zajistit, aby uzavřené programy vykazovaly pouze nízké zbytkové riziko neoprávněného vyplacení výdajů. Pokud jde o období 2007–2013, dobíhá v rámci preventivní fáze posuzování shody u nových programů a jsou vydávány další pokyny, organizována školení a zjednodušovány provozní podmínky.

Zjednodušení byla zavedena celá řada, např. v případě projektů, které generují příjmy, a používání paušálních sazeb a jednorázových částek u některých výstupů. Další zavedená zjednodušení mají umožnit rychlejší vynakládání prostředků na politiku soudržnosti v reakci na hospodářský útlum (nařízení č. 284/2009). V případě potřeby vydává Komise pokyny k uplatňování těchto zjednodušených pravidel, např. k paušálním sazbám a investicím, jež generují příjmy.

V rámci akčního plánu na posílení vlastní úlohy dohledu přijala Komise kroky k tomu, aby urychlila své postupy a omezila zbytečná prodlení při pozastavování plateb a ukládání finančních oprav poté, co audity odhalí významné nedostatky. V roce 2008 tak ve srovnání s rokem 2007 výrazně přibylo rozhodnutí o pozastavení plateb a vzrostl objem uložených finančních oprav.

H) Kapitola 7 – Výzkum, energie a doprava (pracovní dokument útvarů Komise, body 30–35)

Komise vyvinula strategii kontrol a auditů, jež má ve víceletém horizontu zajistit legalitu a správnost výdajů rámcových programů pro výzkum. Je založena na odhalování a opravě chyb, které nelze zjistit předtím, než proběhne platba. Dosahuje toho následnými audity a zpětným získáváním prostředků, u nichž bylo zjištěno vyplacení v nadměrném objemu. Tento postup je uplatňován i v případě neauditovaných smluv s příjemci, u nichž byly uvedené problémy zjištěny.

Sedmý rámcový program (7. RP) přinesl řadu podstatných zjednodušení. Díky zřízení účastnického záručního fondu bylo možno výrazně snížit počet předběžných finančních kontrol a využívání ochranných opatření. Tento fond nahrazuje mechanismus společné finanční odpovědnosti smluvních dodavatelů zavedený v 6. RP. V důsledku zavedení „osvědčení o metodice“ v rámci

7. RP se redukuje počet požadovaných osvědčení a budou omezeny i následné kontroly. Díky iniciativě „elektronický 7. RP“ budou postupně zavedeny plně elektronické systémy pro celý proces řízení návrhů a grantů. Přijata byla rovněž opatření ke zkrácení platebních lhůt.

Komise souhlasí s tím, že je obecně zapotřebí zavést ještě výraznější zjednodušení, a žádá zákonodárce, aby podpořil úpravy v právním základu (revize finančního nařízení, pravidla účasti v rámcovém programu), jež by byly nezbytné pro přípravu 8. rámcového programu (8. RP).

I) Kapitola 8 – Vnější pomoc, rozvoj a rozšíření (pracovní dokument útvarů Komise, body 36–47)

Komise začala rozpracovávat opatření, jež mají prováděcím organizacím a příjemcům projektů vnější pomoci ES zjednodušit hospodaření s prostředky ES. Tomuto cíli mj. slouží soubor nástrojů pro finanční řízení, který je určen příjemcům projektů vnější pomoci ES. V dubnu 2009 se OSN a Komise dohodly na znění zadání pro ověřovací mise. Komise rovněž věří, že poté, co byla důkladně, mj. formou školení, objasněna smluvní úprava ověřování v dohodách s OSN o poskytnutí příspěvku, bude v kancelářích a zastoupeních OSN v jednotlivých zemích zamezeno nedorozuměním v této otázce.

Od 1. října 2007 jsou k dispozici standardní zadání pro finanční a systémové audity, což představuje významný krok při zvyšování kvality auditů. Od listopadu 2008 jsou k dispozici pokyny pro řízení úkolů v rámci auditu. V uvedeném roce byl modernizován modul příslušného školení a toto školení rovněž (dvakrát) proběhlo.

Pokyny k rozpočtové podpoře procházejí nyní revizí, která má zkvalitnit koncepci a hodnocení podmínek způsobilosti a konkrétních výsledkových ukazatelů, a to v zájmu důslednější orientace na výsledek.

Pokud jde o politiku rozšíření, zajistily vnitrostátní orgány požadované oddělení funkcí. Podstatně se navýšil počet příslušných zaměstnanců. Hlavními prioritami Komise zůstávají soustavné monitorování systémů a další opatření z něj vyvozená. U plnění opatření vyvozených ze závěrečných auditů je nutno příležitostně akceptovat určité prodloužení. Důvodem je složitý charakter nálezů auditu a potřeba přesnosti při uplatňování případných finančních oprav.

J) Kapitola 9 – Vzdělávání a občanství (pracovní dokument útvarů Komise, body 48–53)

Při koncipování nových programů na období 2007–2013 se vycházelo z doporučení ke zjednodušení pravidel, jež byla vydána v předchozích letech. Tato koncepce umožňuje využívat ve velkém rozsahu financování formou jednorázových částek.

Všechny příslušné vnitrostátní orgány předložily předběžná i následná prohlášení o věrohodnosti, jež byla předmětem následné analýzy. Z otevřených výhrad byla systematicky vyvozena následná opatření. K těmto každoročně předkládaným prohlášením byly vydány přesnější pokyny a proběhla zvláštní setkání s vnitrostátními orgány.

Výsledky auditů zahájených od počátku roku 2008 jsou monitorovány za pomoci zvláštního nástroje v systému ABAC, díky němuž lze výsledky auditů snadněji sdílet. Byla přijata další opatření k podrobnému monitorování a důslednějšímu dodržování platebních lhůt.

Byly přijaty nezbytné kroky ke zkvalitnění předběžných kontrol výdajů na komunikaci, mj. byly vypracovány vhodné kontrolní seznamy.

K) Kapitola 10 – Hospodářské a finanční věci (pracovní dokument útvarů Komise, body 54–58)

Většina připomínek a závěrů Účetního dvora v této oblasti se týká rámcových programů pro výzkum, a odráží se tedy i v kontrolní strategii Komise zaměřené na legalitu a správnost výdajů, které jsou v těchto rámcových programech vynakládány, ve víceletém horizontu. Další podrobnosti viz kapitola 7 výše.

L) Kapitola 11 – Správní a jiné výdaje (pracovní dokument útvarů Komise, body 59–65)

V souladu s požadavkem Rady předkládá Komise každoročně v předběžném návrhu rozpočtu podrobné údaje o výdajích Společenství na důchody, potřebách v oblasti budov a rozpočtech agentur.

Komise nabízí decentralizovaným agenturám rozsáhlou pomoc v několika oblastech, např. finančním řízení, účetnictví a školení, a tyto agentury vybízí, aby s horizontálními generálními ředitelstvími Komise uzavíraly meziútvarové dohody o podpůrných službách. Při dolaďování této podpory Komise zohlední závěry interinstitucionální pracovní skupiny. Na hodnocení decentralizovaných agentur EU se prostřednictvím referenční skupiny podílí i Rada a Evropský parlament. Jeho výsledky by měly být k dispozici do konce roku 2009.

II. ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVY ÚČETNÍHO DVORA (pracovní dokument útvarů Komise, body 66–85)

Rada vznesla vůči Komisi řadu požadavků, jež vzešly ze zvláštních zpráv Účetního dvora zveřejněných v letech 2007 a 2008. Na tyto požadavky odpovídá Komise ve svém pracovním dokumentu (body 66–85).

III. EVROPSKÉ ROZVOJOVÉ FONDY (pracovní dokument útvarů Komise, body 86–88)

Pokud jde o spolehlivost účetnictví ERF, nezávislá studie ukázala, že předpoklady, na nichž Komise staví své odhady očekávaných faktur, jsou ve většině případů správné, pro vymezené případy však doporučila odlišný přístup. Těmito doporučeními se bude Komise řídit od účetního období roku 2009.

Pokud jde o rozpočtovou podporu, Komise plně souhlasí s nutností důsledně dodržovat podmínky dohody z Cotonou a dohod o financování. Nad rámec informací zveřejňovaných pravidelně o záležitostech ERF obecně a rozpočtové podpory konkrétně hodlá Komise rozvést v budoucích výročních zprávách o „politikách rozvoje a vnější spolupráce Evropského společenství a jejich provádění“ otázky rozpočtové podpory do větších podrobností. Tím by měla poskytnout informace o výsledcích a o analýze a posouzení rizika. Využije rovněž dostupné diagnostiky řízení veřejných financí.

IV. POŽADAVKY K JEDNOTLIVÝM AGENTURÁM (pracovní dokument útvarů Komise, body 89–90)

Rada požádala Komisi, aby činnosti Evropské agentury pro obnovu a Úřadu pro dohled nad evropským GNSS přešly na Komisi. Komise na tyto požadavky odpovídá ve svém pracovním dokumentu (body 89–90).

* * *