

Úřední věstník

Evropské unie

C 373



České vydání

Informace a oznámení

Svazek 58

10. listopadu 2015

Obsah

IV *Informace*

INFORMACE ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

Účetní dvůr

2015/C 373/01	Výroční zpráva Účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2014 spolu s odpověďmi orgánů	1
2015/C 373/02	Výroční zpráva Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2014 spolu s odpověďmi Komise.	289

CS

IV

(Informace)

INFORMACE ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

ÚČETNÍ DVŮR



V souladu s ustanoveními čl. 287 odst. 1 a 4 Smlouvy o fungování Evropské unie a článků 148 odst. 1 a 162 odst. 1 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, a článků 43, 48 a 60 nařízení Rady (ES) č. 215/2008 ze dne 18. února 2008 o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond, ve znění nařízení (EU) č. 567/2014

přijal Účetní dvůr Evropské unie na svém zasedání dne 10. září 2015

VÝROČNÍ ZPRÁVY

za rozpočtový rok 2014.

Výroční zprávy spolu s odpověďmi orgánů na připomínky Účetního dvora byly předány orgánům udílejícím absolutorium a ostatním orgánům a institucím.

Členy Účetního dvora jsou:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (předseda), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĚ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

VÝROČNÍ ZPRÁVA O PLNĚNÍ ROZPOČTU

(2015/C 373/01)

OBSAH

	<i>Strana</i>
Obecný úvod	7
Kapitola 1 – Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné informace	9
Kapitola 2 – Rozpočtové a finanční řízení	65
Kapitola 3 – Rozpočet EU a dosahování výsledků	83
Kapitola 4 – Příjmy	127
Kapitola 5 – „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“	147
Kapitola 6 – „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“	165
Kapitola 7 – „Přírodní zdroje“	213
Kapitola 8 – „Globální Evropa“	261
Kapitola 9 – „Správa“	275

OBECNÝ ÚVOD

0.1 Evropský účetní dvůr je orgán zřízený Smlouvou, aby prováděl audit finančních prostředků Evropské unie (EU). Jako externí auditor EU jednáme jako nezávislý ochránce finančních zájmů občanů Unie a přispíváme ke zlepšování finančního řízení EU. Další informace o naší činnosti lze nalézt v naší výroční zprávě o činnosti, která je spolu se zvláštními zprávami o výdajových programech a o příjmech EU a stanovisky k návrhům nových či pozměněných právních předpisů k dispozici na našich internetových stránkách

www.eca.europa.eu

0.2 Tento dokument je 38. výroční zprávou o plnění rozpočtu EU a týká se rozpočtového roku 2014. Evropskými rozvojovými fondy se zabývá samostatná výroční zpráva.

0.3 O souhrnném rozpočtu EU každoročně rozhoduje Rada a Evropský parlament. Naše výroční zpráva je spolu s našimi zvláštními zprávami východiskem postupu pro udělení absolutoria, během něhož Evropský parlament na doporučení Rady rozhoduje, zda Evropská komise náležitě vykonávala své povinnosti při plnění rozpočtu. Výroční zprávu zasíláme parlamentům členských států ve stejné době jako Radě a Evropskému parlamentu.

0.4 Hlavní částí naší zprávy je prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti konsolidované účetní závěrky EU a legality a správnosti operací (na něž se ve zprávě odkazuje jako na „správnost operací“). Toto prohlášení dále doplňujeme o zvláštní posouzení každé hlavní oblasti činnosti EU.

0.5 Aby se zvýšila užitečnost naší zprávy, odráží struktura kapitol okruhy víceletého finančního rámce. Rámec vstoupil v platnost v roce 2014 a má určovat rozsah a rozdělení výdajů

EU v období do roku 2020. Čtenářům by to mělo usnadnit vztáhnout naše zjištění k příslušným rozpočtovým a účetním informacím.

0.6 K jednotlivým okruhům víceletého finančního rámce neexistují samostatné finanční výkazy, a proto závěry uvedené ve zvláštních posouzeních nejsou výrokem auditora. Namísto toho jsou v těchto kapitolách představeny významné skutečnosti týkající se jednotlivých okruhů víceletého finančního rámce.

0.7 Naše zpráva je uspořádána následujícím způsobem:

- kapitola 1 obsahuje prohlášení o věrohodnosti a shrnutí výsledků našeho auditu, který se týkal spolehlivosti účetní závěrky a správnosti operací;
- v kapitole 2 se předkládají naše zjištění o rozpočtovém a finančním řízení;
- kapitola 3 přispívá k našemu strategickému cíli, kterým je zlepšovat vyvozování odpovědnosti vůči veřejnosti v EU, a zaměřuje se na to, nakolik rámec výkonnosti Komise umožňuje monitorovat a řídit pokrok při plnění cílů strategie Evropa 2020;
- v kapitole 4 se předkládají naše zjištění o příjmech;
- v kapitolách 5 až 9 se uvádějí (u okruhů víceletého finančního rámce 1a, 1b, 2, 4 a 5)⁽¹⁾ výsledky našeho testování správnosti operací a ověřování vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti.

0.8 V této zprávě jsou uvedeny také odpovědi Komise (a případně dalších orgánů a institucí EU) na naše připomínky a v popisu našich zjištění a v závěrech jsou zohledněny příslušné odpovědi auditovaného subjektu. Jako externí auditor jsme však povinni předložit svá auditní zjištění, učinit z nich závěry, a poskytnout tak nezávislé a nestranné posouzení spolehlivosti účetní závěrky a správnosti operací.

⁽¹⁾ Nepředkládáme zvláštní posouzení výdajů v rámci okruhu 3 (Bezpečnost a občanství) a 6 (Náhrady) víceletého finančního rámce.

KAPITOLA 1

Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné informace

OBSAH

	<i>Body</i>
Prohlášení o věrohodnosti předkládané Účetním dvorem Evropskému parlamentu a Radě – zpráva nezávislého auditora	I–XII
Úvod	1.1–1.3
Výdaje EU jsou významným nástrojem pro dosahování cílů politik	1.1–1.3
Auditní zjištění za rozpočtový rok 2014	1.4–1.58
Účetní závěrka nebyla zatížena významnými (materiálními) nesprávnostmi	1.4–1.8
Správnost operací: celkové výsledky auditu, i když stabilní, ukazují na významnou (materiální) míru chyb	1.9–1.29
Existuje mnoho podob nápravných opatření s různým dopadem	1.30–1.44
Souhrnná zpráva Komise potvrzuje významný (materiální) dopad chyb na operace	1.45–1.57
Případy podezření z podvodu byly postoupeny úřadu OLAF	1.58
Závěry	1.59–1.66
 Příloha 1.1 – Koncepce a metodika auditu	
Příloha 1.2 – Kontrola v návaznosti na doporučení z předchozích let týkající se spolehlivosti Účetní závěrky	
Příloha 1.3 – Výňatky z konsolidované účetní závěrky za rok 2014	
Příloha 1.4 – Odhadovaná míra chyb (nejpravděpodobnější míra chyb, MLE) – nepřepočítané historické údaje za roky 2009–2013	
Příloha 1.5 – Četnost zjištěných chyb při sestavování auditních vzorků za rok 2014	

PROHLÁŠENÍ O VĚROHODNOSTI PŘEDKLÁDANÉ ÚČETNÍM DVOREM EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ – ZPRÁVA NEZÁVISLÉHO AUDITORA

I. Provedli jsme audit:

- a) konsolidované účetní závěrky Evropské unie, která se skládá z konsolidovaných finančních výkazů ⁽¹⁾ a ze souhrnných zpráv o plnění rozpočtu ⁽²⁾ za rozpočtový rok 2014, schválené Komisí 23. července 2015;
- b) legality a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá, jak to vyžaduje článek 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Odpovědnost vedení

II. Podle článků 317 až 318 Smlouvy o fungování Evropské unie a finančního nařízení je Komise odpovědná za vypracování a věrnou prezentaci konsolidované účetní závěrky Evropské unie na základě mezinárodně uznávaných účetních standardů pro veřejný sektor a za legalitu a správnost operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Součástí této odpovědnosti vedení je navrhnout, zavést a provádět vnitřní kontrolní systém relevantní pro sestavení a věrnou prezentaci účetní závěrky, jež neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti způsobené podvodem nebo chybou. Konečnou zodpovědnost za legalitu a správnost operací, na nichž se účetní závěrka Evropské unie zakládá, nese Komise (článek 317 SFEU).

Odpovědnost auditora

III. Na základě svého auditu jsme povinni předložit Evropskému parlamentu a Radě prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti účetní závěrky a správnosti uskutečněných operací. Audit jsme provedli v souladu s mezinárodními auditorskými standardy a etickými kodexy vydanými Mezinárodní federací účetních (IFAC) a mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI). V souladu s těmito standardy jsme povinni naplánovat a provést audit tak, abychom získali přiměřenou jistotu, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti a že uskutečněné operace jsou legální a správné.

IV. Audit zahrnuje provedení auditorských postupů, jejichž cílem je získat důkazní informace o částkách a údajích zveřejněných v konsolidované účetní závěrce a o legalitě a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Výběr postupů závisí na úsudku auditora, včetně posouzení rizika významných (materiálních) nesprávností v konsolidované účetní závěrce a rizika, že uskutečněné operace nejsou ve významné (materiální) míře, ať z důvodu podvodu nebo chyby, v souladu s požadavky právního rámce Evropské unie. Při posuzování těchto rizik zkoumáme vnitřní kontroly, které se vztahují k sestavení a věrné prezentaci konsolidované účetní závěrky, a zavedené systémy dohledu a kontroly, jejichž cílem je zajistit legalitu a správnost operací, abychom mohli navrhnout auditorské postupy, které jsou za daných okolností vhodné, ale nikoliv abychom vyjádřili výrok k účinnosti vnitřního kontrolního systému. Při auditu se rovněž hodnotí vhodnost uplatňovaných účetních zásad, přiměřenost provedených účetních odhadů a také celková prezentace konsolidované účetní závěrky.

V. Pokud jde o příjmy, při auditu vlastních zdrojů odvozených z daně z přidané hodnoty (DPH) a hrubého národního důchodu (HND) vycházíme z makroekonomických souhrnných ukazatelů, na jejichž základě jsou tyto zdroje vypočteny, a posuzujeme systémy, které Komise používá pro zpracování těchto ukazatelů až do okamžiku, kdy jsou příspěvky členských států přijaty a zahrnuty do konsolidované účetní závěrky. U tradičních vlastních zdrojů zkoumáme účty celních orgánů a analyzujeme tok cel a poplatků do okamžiku, kdy je obdržel Komise a kdy jsou zaznamenány v konečné účetní závěrce.

⁽¹⁾ Konsolidované finanční výkazy obsahují rozvahu, výkaz o finanční výkonnosti, výkaz peněžních toků, výkaz změn v čistých aktivech a shrnutí hlavních účetních zásad a další přílohy (včetně vykazování podle segmentů).

⁽²⁾ Souhrnné zprávy o plnění rozpočtu obsahují konsolidované zprávy o plnění rozpočtu a přílohy.

VI. Pokud jde o výdaje, kontrolujeme platební operace v okamžiku, kdy vznikly, byly zaznamenány a přijaty. Tato kontrola se týká všech kategorií plateb (včetně plateb za pořízení majetku) kromě záloh v okamžiku, kdy jsou provedeny. Zálohové platby se kontrolují, když příjemce prostředků musí poskytnout nebo poskytne doklady o jejich řádném využití a zálohová platba je zúčtována nebo se stane vymahatelnou.

VII. Domníváme se, že důkazní informace, které jsme získali, poskytují dostatečný a vhodný základ pro vyjádření našich výroků.

Spolehlivost účetní závěrky

Výrok o spolehlivosti účetní závěrky

VIII. Domníváme se, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2014 zobrazuje věrně ve všech významných (materiálních) ohledech finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2014, výsledky jejích činností, peněžní toky a změny čistých aktiv za daný rok v souladu s finančním nařízením a s účetními pravidly založenými na mezinárodně uznávaných účetních standardech pro veřejný sektor.

Legalita a správnost operací, na nichž se zakládá účetní závěrka

Příjmy

Výrok o legalitě a správnosti příjmů, na nichž se zakládá účetní závěrka

IX. Podle našeho názoru jsou příjmy, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2014, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

Platby

Východisko pro záporný výrok o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

X. Výdaje zaznamenané v roce 2014 spadající pod okruh 1 až 4 ⁽³⁾ víceletého finančního rámce, které se týkají operačních výdajů, jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami. Náš odhad míry chyb u plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, činí 4,4 %. Náš závěr potvrzuje analýza rizikových částek, kterou provedla Komise ve své souhrnné zprávě.

Záporný výrok o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

XI. Vzhledem k významnosti skutečností popsanych ve východisku pro vyjádření záporného výroku o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, se domníváme, že platby, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2014, jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

⁽³⁾ O těchto okruzích pojednávají kapitoly 5 až 8 této výroční zprávy.

Další informace

XII. „Diskuse o finančních výkazech a jejich analýza“ není součástí finančních výkazů. Informace uvedené v „Diskusi o finančních výkazech a jejich analýze“ jsou ve shodě s finančními výkazy.

10. září 2015

předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Evropský účetní dvůr

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Lucemburk, LUCEMBURSKO

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

Výdaje EU jsou významným nástrojem pro dosahování cílů politik

1.1. Výdaje EU jsou významným nástrojem pro dosahování cílů politik. K dalším důležitým nástrojům patří tvorba právních předpisů a volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob v rámci Unie. Výdaje EU v průměru odpovídají 1,9 % celkových vládních výdajů členských států EU (viz **graf 1.1**).

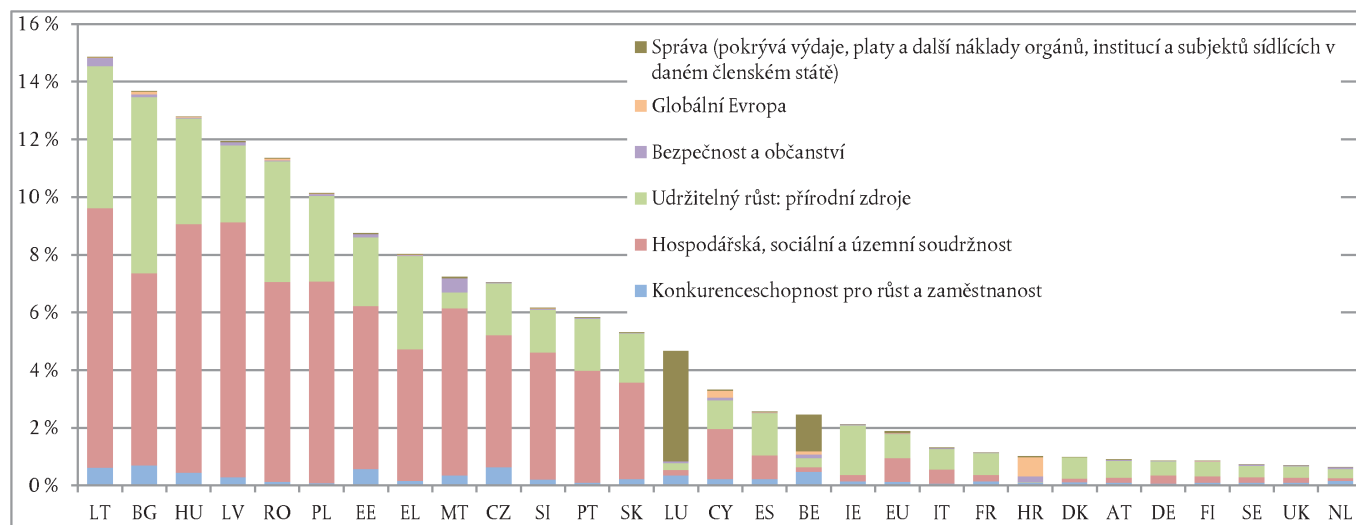
1.2. V souladu se Smlouvou je naším úkolem:

- posuzovat, zda je rozpočet EU využíván v souladu s příslušnými právními předpisy a nařízeními,
- vydávat výrok o účetní závěrce EU,
- podávat zprávy o hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti ⁽⁴⁾ výdajů EU,
- vydávat stanoviska k legislativním návrhům s finančním dopadem.

Práce, kterou provádíme na podporu prohlášení o věrohodnosti, je naplněním prvního a druhého cíle. Pomáhá nám identifikovat rizika s dopadem na hospodárnost, efektivnost a účinnost. Je rovněž důležitým vstupem pro stanoviska Účetního dvora k navrhovaným finančním právním předpisům.

⁽⁴⁾ Definované v čl. 30 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1) takto:
„Zásada hospodárnosti vyžaduje, aby prostředky použité orgánem při provádění jeho činností byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.
Zásada efektivnosti spočívá v optimálním vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými či výsledky.
Zásada účinnosti se týká dosažení stanovených cílů a zamýšlených výsledků.“

Graf 1.1 – Výdaje EU v každém členském státě jako podíl celkových obecných vládních výdajů v roce 2014



Zdroje:

Výdaje Evropské unie (účetní údaje Evropské komise, sestavené EÚD).

Celkové výdaje vládních institucí členských států (Eurostat – vládní statistiky – vládní příjmy, výdaje a hlavní agregáty – celkové výdaje vládních institucí v roce 2014)

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Vysvětlení kódů zemí viz **příloha 1.5**.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.3. V této kapitole výroční zprávy Účetní dvůr:

- uvádí východiska svého prohlášení o věrohodnosti a shrnutí své koncepce auditu (viz **příloha 1.1**), auditních zjištění a závěrů;
- analyzuje povahu různých rizik souvisejících s výdaji EU;
- uvádí opatření, kterými Komise reagovala na připomínky a doporučení Účetního dvora ke spolehlivosti účetní závěrky vyjádřené ve výročních zprávách z předcházejících let (viz **příloha 1.2**).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

AUDITNÍ ZJIŠTĚNÍ ZA ROZPOČTOVÝ ROK 2014

Účetní závěrka nebyla zatížena významnými (materiálními) nesprávnostmi

1.4. Připomínky Účetního dvora se vztahují ke konsolidované účetní závěrce⁽⁵⁾ („účetní závěrka“) Evropské unie za rozpočtový rok 2014. Obdrželi jsme ji spolu s prohlášením účetního k auditu dne 23. července 2015⁽⁶⁾. K účetní závěrce je přiložen dokument „Diskuse o finančních výkazech a jejich analýza“⁽⁷⁾. Na tuto analýzu se výrok auditora nevztahuje. V souladu s auditorskými standardy jsme však posuzovali, nakolik informace v ní uvedené odpovídají informacím uvedeným v účetní závěrce.

1.5. Z účetní závěrky (shrnuté v **příloze 1.3**) vyplývá, že k 31. prosinci 2014 činila celková pasiva celkem 220,7 miliardy EUR oproti 162,7 miliardy EUR celkových aktiv. Hospodářským výsledkem za rok 2014 je schodek ve výši 11,3 miliardy EUR (viz také body 2.12 a 2.13).

1.6. Při auditu bylo zjištěno, že účetní závěrka není zatížena významnými (materiálními) nesprávnostmi (viz také **příloha 1.2**). Připomínky Účetního dvora k rozpočtovému a finančnímu řízení uvádí kapitola 2.

⁽⁵⁾ Konsolidovaná účetní závěrka obsahuje:

- a) konsolidované finanční výkazy, které se skládají z rozvahy (přehled aktiv a pasiv ke konci roku), výkazu finanční výkonnosti (přehled příjmů a výdajů za daný rok), výkazu peněžních toků (zobrazující, jak změny na účtech ovlivňují peněžní prostředky a jejich ekvivalenty) a výkazu změn v čistých aktivech a souvisejících přílohy;
- b) souhrnné zprávy o plnění rozpočtu, které se vztahují na příjmy a výdaje za daný rok, a související přílohy.

⁽⁶⁾ Předběžná účetní závěrka spolu s prohlášením účetního k auditu byla doručena 31. března 2015, tj. v poslední den, kdy je možné ji podle finančního nařízení (viz článek 147 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012) předat. Konečná účetní závěrka byla doručena osm dní před lhůtou pro její předání 31. července stanovenou v článku 148. Revidované znění Diskuse o finančních výkazech a jejich analýzy předala Komise Účetnímu dvoru 1. září 2015.

⁽⁷⁾ Viz Pokyny k doporučeným postupům 2 (RPG – *Recommended Practice Guideline 2*) „Diskuse o finančních výkazech a jejich analýza“ Rady pro mezinárodní účetní standardy pro veřejný sektor (IPSASB).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.7. V roce 2014 provedla Komise v prezentaci účetní závěrky řadu změn. Tyto změny zohledňují nový víceletý finanční rámec a dále posilují soulad s mezinárodními standardy. V prezentaci některých bodů přílohy došlo k výrazným zlepšením⁽⁸⁾.

Faktory s dopadem na účetní závěrku

1.8. Na účetní závěrku mají dopad tyto faktory:

- a) Komise obecně dosáhla pokroku v prezentaci bodu 6 přílohy k účetní závěrce (o „ochraně rozpočtu EU“), o němž se pojednává v bodu 1.13 výroční zprávy za rok 2013 a v bodu 2 letošní tabulky ke kontrole v návaznosti na předchozí doporučení (**příloha 1.2**). Příloha nyní poskytuje konkrétnější informace. U „Soudržnosti“ uvádí míru provádění oprav před zaúčtováním výdajů, v průběhu realizace a při uzávěrce. Příloha také nyní popisuje (ale ne vždy vyčísľuje) dopad nápravných opatření na rozpočet EU (např. vytváření účelově vázaných příjmů, stažení a náhrady ze strany členských států atd.)⁽⁹⁾.
- b) V bodu 2.5.2 přílohy o předběžném financování (zálohách pro členské státy) se uvádí, že Komise má o využití prostředků zálohově vyplacených na finanční nástroje v rámci sdíleného řízení (FISM) (3,8 miliardy EUR) a ostatní režimy podpory (3,6 miliardy EUR) omezené informace, což může mít dopad na jejich ocenění ke konci roku. Je možné, že Komise bude muset při uzávěrce programového období 2007–2013 provést významné opravy.

1.7. Komise oceňuje uznání Účetního dvora, že došlo k výrazným zlepšením. Tato zlepšení (například dobrovolné zveřejňování v rámci diskuse a analýz týkajících se finančního výkazu) jsou činěna s cílem udržet se v popředí, pokud jde o finanční výkaznictví ve veřejném sektoru, poskytováním užitečných finančních informací uživatelům účetních závěrek EU.

1.8.

- a) Pokud jde o přílohu 6, ta poskytuje shrnutí výsledků (přijatých a provedených) nápravných opatření Komise, jakož i jejích preventivních opatření pro rok 2014. Podrobnější informace na toto téma jsou součástí výročního sdělení Komise o ochraně rozpočtu EU.

⁽⁸⁾ Včetně konsolidované prezentace krátkodobých a dlouhodobých aktiv a pasiv a zjednodušené prezentace informací o segmentech.

⁽⁹⁾ Komise hodlá v příloze č. 6 k účetní závěrce za rok 2015 zachytit rozhodnutí Evropského soudního dvora z června 2015, kterým se ruší rozhodnutí o finančních opravách ve výši 457 milionů EUR. Toto rozhodnutí se již v příloze č. 2.10 „Rezervy“ považují za události po rozvahovém dni upravující účetní závěrku (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. června 2015 ve spojených věcech C-549/12 P a C-54/13 P, kterým se ruší dvě rozhodnutí Komise ve výši 94 milionů EUR týkající se programů EFRR v Německu, a ve věci C-263/13 P, kterým se ruší tři rozhodnutí Komise ve výši 363 milionů EUR týkající se programů EFRR ve Španělsku). Toto rozhodnutí měla vliv na výdaje operačních programů v období 1994–1999.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Správnost operací: celkové výsledky auditu, i když stabilní, ukazují na významnou (materiální) míru chyb

1.9. Účetní dvůr zkoumá příjmy a výdaje EU a posuzuje, zda jsou v souladu s příslušnými právními předpisy. Výsledky svého auditu příjmů předkládá v kapitole 4 a výsledky auditu výdajů v kapitolách 5 až 9 (viz **tabulka 1.1**).

1.10. Příjmy nebyly zatíženy významnými (materiálními) chybami (viz bod 4.26). Co se týče výdajů, opět jsme zjistili, že jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb. Odhadovaná míra chyb u výdajů (po zohlednění relevantních nápravných opatření, viz bod 1.32 ⁽¹⁰⁾) činila 4,4 %, tj. byla podobná jako v roce 2013 (4,5 % ⁽¹¹⁾) (viz **tabulka 1.1**). Výdaje na okruh 5 VFR („Správa“) nebyly zatíženy významnou (materiální) mírou chyb (viz bod 9.15). Výdaje na všechny zbývající okruhy pokrývající operační výdaje byly zatíženy významnou (materiální) mírou chyb (viz body 5.32–5.33, 6.76–6.77, 7.72–7.73 a 8.26–8.27).

1.10. Komise sdílí hodnocení Účetního dvora týkající se většiny vykázaných chyb u příjmů v kapitole 4 a u výdajů v kapitolách 5 až 9 a bude se těmito chybami v zájmu ochrany rozpočtu EU náležitě zabývat.

Tabulka 1.1 – Shrnutí výsledků auditu správnosti operací za rok 2014

Kapitola výroční zprávy	Okruhy VFR	Auditované operace (v mld. eur)	Odhadovaná míra chyb za rok 2014 (%)	Interval spolehlivosti (%)		Odhadovaná míra chyb za rok 2013 (%)
				Dolní hranice míry chyb	Horní hranice míry chyb	
5. Konkurenceschopnost	Okruh 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Soudržnost	Okruh 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Přírodní zdroje	Okruh 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Globální Evropa	Okruh 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Správa	Okruh 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Není vhodné srovnávat takové opravy žádostí provedené „u zdroje“, které nevedly k platbě nebo které vedly ke snížení platbě na úrovni konečných plateb.

⁽¹¹⁾ Odhadovaná míra chyb vykázaná ve výroční zprávě za rok 2013 činila 4,7 %. Uvedená srovnatelná míra je zde o 0,2 procentního bodu nižší, protože jsme aktualizovali způsob vyčíslování chyb v zadávání veřejných zakázek (viz body 1.13–1.14).

Kapitola výroční zprávy	Okruhy VFR	Auditované operace (v mld. eur)	Odhadovaná míra chyb za rok 2014 (%)	Interval spolehlivosti (%)		Odhadovaná míra chyb za rok 2013 (%)
				Dolní hranice míry chyb	Horní hranice míry chyb	
Jiné ⁽¹⁾	Okruhy 3, 6 a další	2,1	—	—	—	—
Celkem		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Příjmy		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Nepředkládáme zvláštní posouzení výdajů ani samostatnou kapitolu pro výdaje v rámci okruhu 3 („Bezpečnost a občanství“) a 6 („Náhrady“) víceletého finančního rámce, ani pro jiné výdaje (zvláštní nástroje mimo VFR na období 2014–2020 jako rezerva na pomoc při mimořádných událostech, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, Fond solidarity Evropské unie a nástroj pružnosti). Práce v těchto oblastech nicméně přispívá k celkovému závěru o výdajích roku 2014.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.11. Celkové výsledky auditů byly za poslední tři roky relativně stabilní a výrazně převyšují naši referenční hodnotu pro významnost (materialitu) (viz **graf 1.2**).

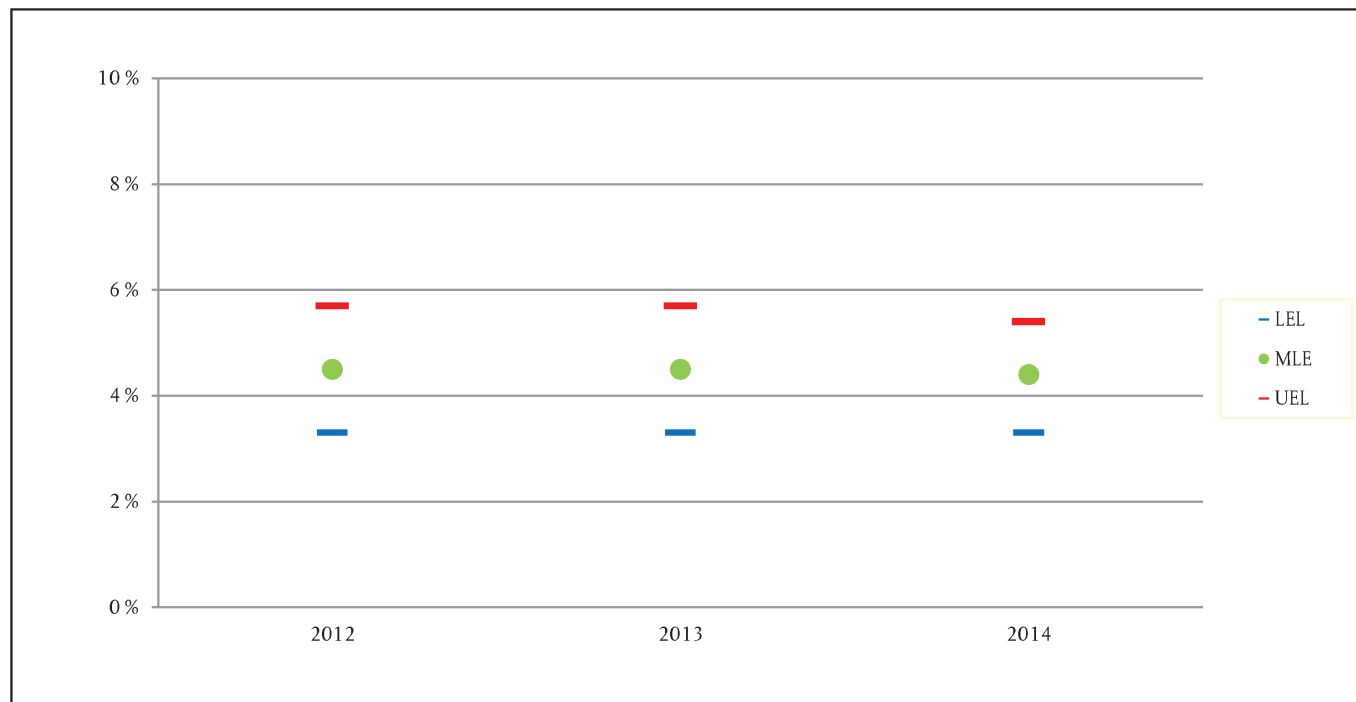
ODPOVĚDI KOMISE

1.11. Komise konstatuje, že míra chyb vykázaná Účetním dvorem je ročním odhadem, který zohledňuje opravy projektových výdajů zjištěných před oznámením auditu Účetního dvora.

Komise zdůrazňuje, že je vázána finančním nařízením, které v čl. 32 odst. 2 písm. e) stanoví, že systém vnitřní kontroly by měl mimo jiné zajistit „náležité řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací, s přihlédnutím k víceleté povaze programů a k povaze plateb“.

V souhrnné zprávě za rok 2014 (COM(2015) 279 final) Komise odhadla, že budoucí dopad opravných mechanismů bude činit 2,7 miliardy EUR, což představuje 1,9 % plateb z rozpočtu EU.

Komise bude i nadále plnit svou kontrolní úlohu prováděním finančních oprav a zpětným získáváním částek ve výši odpovídající výši zjištěných nesrovnalostí a nedostatků během celého období, jakož i po ukončení programů.

Graf 1.2 – Odhadovaná nejpravděpodobnější míra chyb (2012–2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Odhadovaná míra chyb za roky 2012 a 2013 byla upravena tak, aby zohledňovala aktualizovanou koncepci vyčíslování závažných chyb v zadávání veřejných zakázek (viz bod 1.13).

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.12. Výdajům EU dominují dva typy výdajových programů s různými modely rizika ⁽¹²⁾:

- Nárokové programy, kde platba závisí na splnění určitých podmínek. K takovým programům patří studentská stipendia a stipendia na výzkum (kapitola 5), přímá podpora pro zemědělce (kapitola 7), přímá rozpočtová podpora ⁽¹³⁾ (kapitola 8), mzdy a důchody (kapitola 9).
- Režimy úhrady nákladů, v jejichž rámci EU proplácí způsobilé náklady na způsobilé činnosti. Do těchto režimů spadají výzkumné projekty (kapitola 5), investiční režimy v rámci regionálního rozvoje nebo rozvoje venkova (kapitoly 6 a 7), vzdělávací programy (kapitola 6) a rozvojové projekty (kapitola 8).

⁽¹²⁾ Tato různá rizika dále analyzujeme v bodech 1.20–1.22.

⁽¹³⁾ Platby přímé rozpočtové podpory jsou příspěvkem do souhrnného státního rozpočtu nebo rozpočtu státu pro konkrétní politiku či cíl (viz také body 8.7 a 8.8).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Aktualizovali jsme naši koncepci auditu...

1.13. V roce 2014 jsme aktualizovali koncepci pro vyčíslování závažných porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Vyjasnili jsme si tak způsob, jak dopad takových porušení posuzovat. Konkrétně jsme pak zavedli proporční přístup k výpočtu chyb souvisejících se změnami zakázek.

1.14. Pro zajištění srovnatelnosti výsledků prezentovaných v této zprávě jsme v souladu s aktualizovanou koncepcí přepočítali údaje za roky 2013 a 2012 v **tabulce 1.1** a **grafech 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 a 1.6**. Nepřepočtené historické informace o odhadované míře chyb vykázané v období 2009–2013 uvádí **příloha 1.4**. Výsledkem této úpravy bylo snížení celkové odhadované míry chyb o 0,2 % v roce 2013 a o 0,3 % v roce 2012. Tato úprava nemá žádný dopad na naše závěry z příslušných let. Je zřejmé, že míra chyb je i nadále významná (materiální).

1.15. V roce 2015 provedeme úpravu naší koncepce podmíněnosti, aby odpovídala změně právního rámci společné zemědělské politiky. Budeme referovat o informacích, které k podmíněnosti poskytuje Komise, ale tento prvek již nebude součástí našeho auditního testování. Letos jsme zjistili mnoho chyb v podmíněnosti s dopadem na jeden navštívený zemědělský podnik ze čtyř. Jejich podíl na celkové odhadované míře chyb činí 0,2 procentního bodu (2013: 0,2) ⁽¹⁴⁾ a u kapitoly „Přírodní zdroje“ je to 0,6 procentního bodu (2013: 0,5).

1.13. Komise vítá novou koncepci Účetního dvora pro vyčíslování závažných porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

1.15. Komise vítá změnu v koncepci Účetního dvora zavedenou v roce 2015. Pokud jde o rok 2014, Komise znovu opakuje svůj názor, že porušení podmíněnosti nemá vliv na podmínky způsobilosti pro platby (viz odpověď Komise k bodu 7.7).

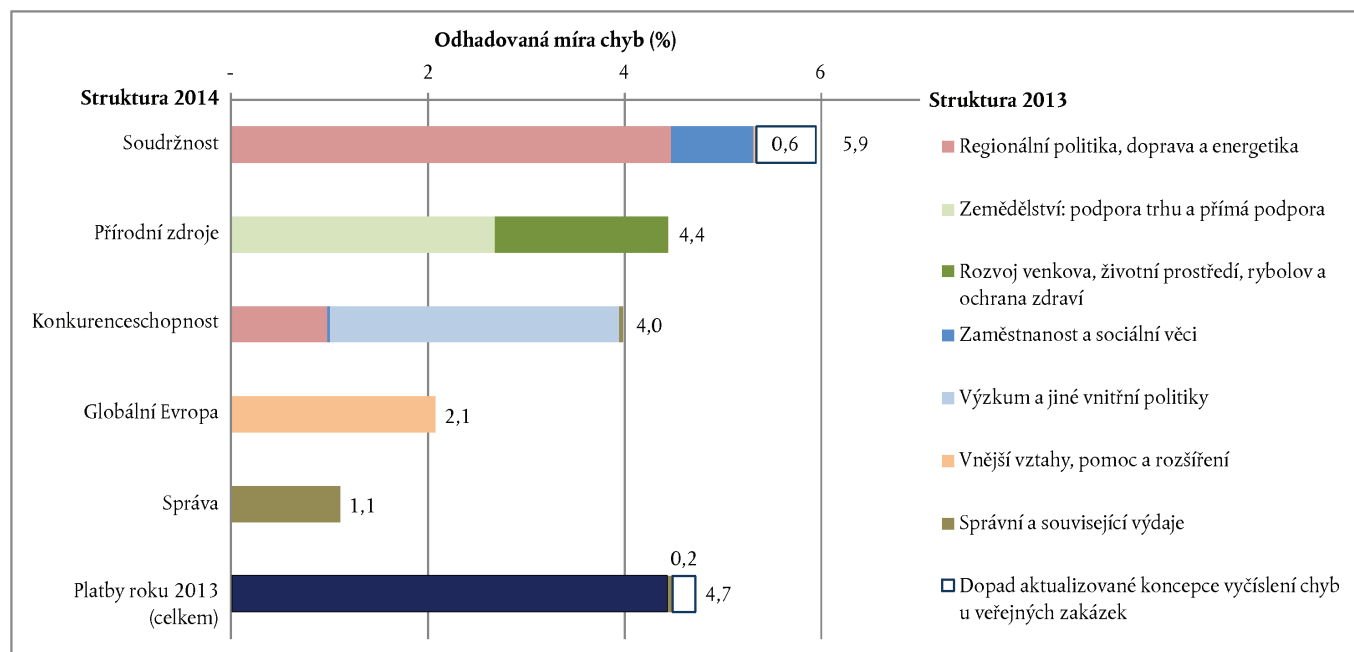
⁽¹⁴⁾ Viz také bod 1.21 výroční zprávy za rok 2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

... a strukturu naší výroční zprávy

1.16. Jak se uvádí v obecném úvodu (body 0.5–0.7), aktualizovali jsme strukturu kapitol výroční zprávy. Pro zachování srovnatelnosti níže uvádíme (**graf 1.3**), jak by podle nové struktury vypadaly výsledky loňského auditu po zohlednění aktualizace koncepce vyčíslování chyb ve veřejných zakázkách (viz body 1.13 a 1.14). Tyto údaje uvádí **tabulka 1.1**.

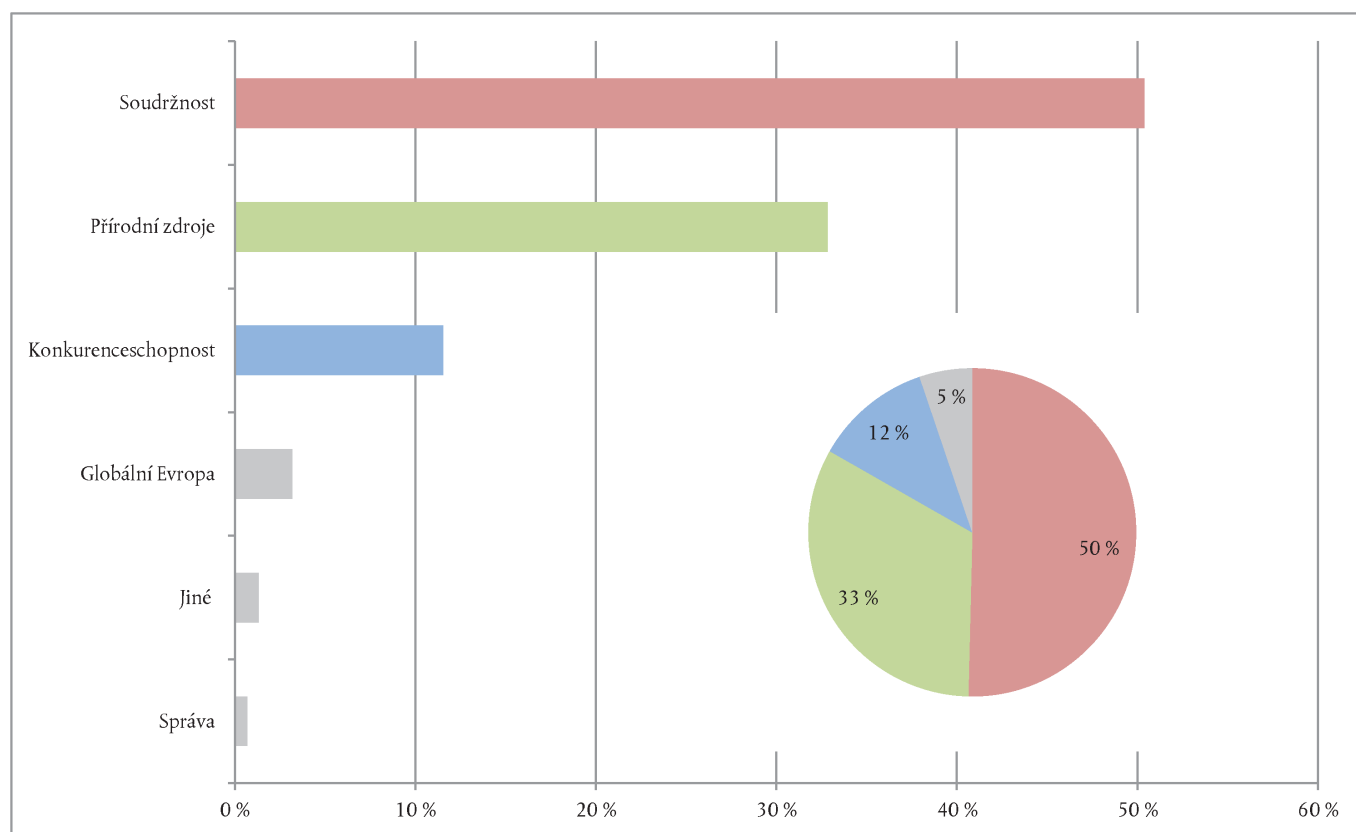
Graf 1.3 – Reklasifikace výsledků auditu za rok 2013 podle struktury výroční zprávy za rok 2014 a zohlednění aktualizované koncepce vyčíslování chyb v zadávání veřejných zakázek



Zdroj: Evropský účetní dvůr, zohlednění změn struktury výroční zprávy a aktualizované koncepce vyčíslení závažných porušení pravidel zadávání veřejných zakázek.

1.17. Jak vyplývá z **grafu 1.4**, nejvíce k odhadované míře chyb za rok 2014 přispěla „Soudržnost“, následovaná „Přírodními zdroji“, „Konkurenceschopností“ a „Globální Evropou“. Toto rozdělení je v souladu s našimi zjištěními k roku 2013.

Graf 1.4 – Podíl na celkové odhadované míře chyb za rok 2014 podle okruhů VFR



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.18. Chybám zjištěným v roce 2014 dominují chyby ve způsobilosti v režimech úhrad nákladů (viz také body 1.20–1.22, **graf 1.5** a **graf 1.6**).

- a) Odhadovaná míra chyb ve výdajích na úhrady činí 5,5 % (2013: 5,6 %). K typickým chybám v této oblasti patří:
- zahrnutí nezpůsobilých nákladů do výkazů nákladů,
 - nezpůsobilé projekty či aktivity nebo příjemci,
 - závažná porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek u zadávacích řízení,
 - závažná porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek při realizaci zakázky (tj. změny zakázky a udělení dodatečných prací).

ODPOVĚDI KOMISE

1.18.

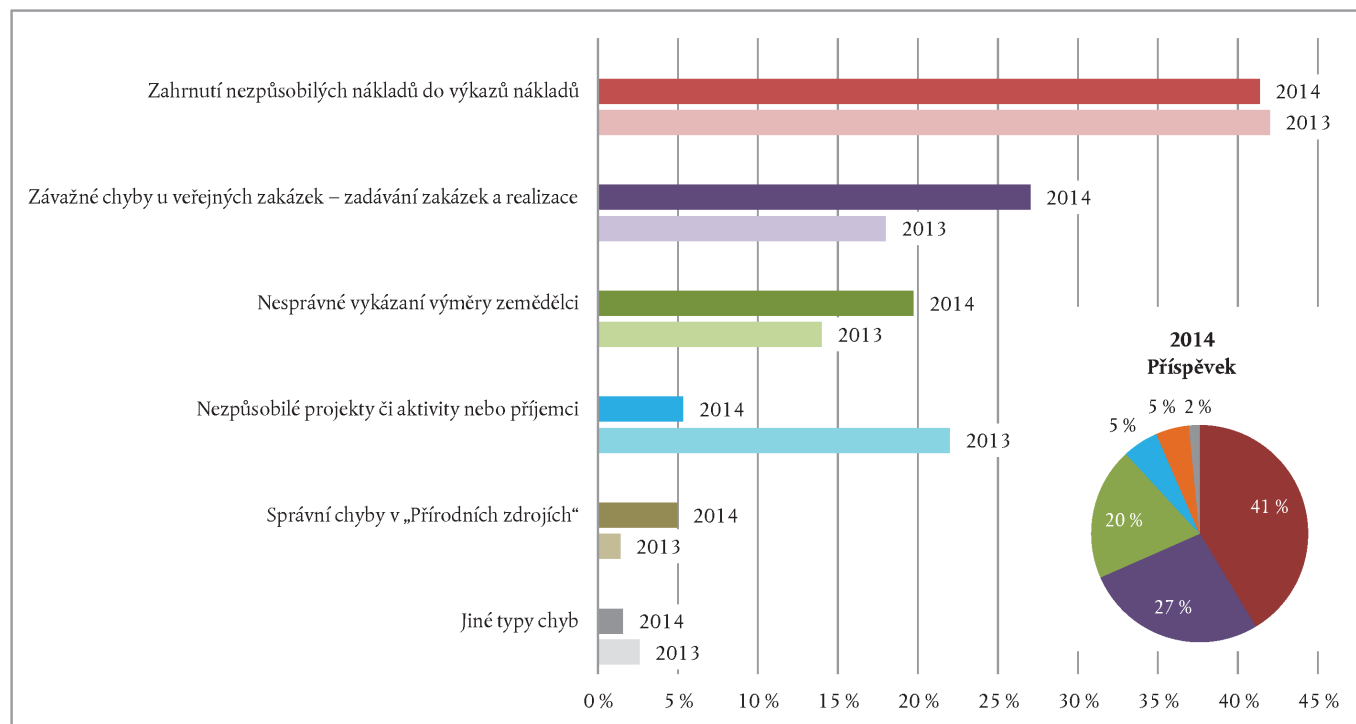
- a) Komise podobné problémy zjistila i při svých auditech. V programovém období 2007–2013 Komise vyvinula značné úsilí, aby zjistila hlavní příčinu problémů a v případě nutnosti provedla nápravná opatření.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

b) Odhadovaná míra chyb u nárokových programů činí 2,7 % (2013: 3,0 %). K typickým chybám v této oblasti patří:

- vykazování nadměrné plochy zemědělských pozemků zemědělci,
- správní chyby s dopadem na platby zemědělcům.

Graf 1.5 – Podíl na celkové odhadované míře chyb podle typů chyb



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

1.19. Údaje za rok 2013 v **grafu 1.5** jsou sestaveny na stejném základě jako v roce 2014, tj. podle koncepce popsané v bodu 1.13.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Mezi typem výdajů a mírou chyb existuje silná vazba

1.20. Provedli jsme analýzu vztahu mezi typem výdajů a rizikem chyby. Charakteristickým rysem výdajů EU je míra, v níž správný výpočet plateb recipientům financování závisí na informacích poskytovaných recipienty samými. Platí to i o největší kategorii nárokových výdajů – dotacích na plochu vyplácených zemědělcům. Obzvláště důležitá je tato skutečnost v oblasti úhradových činností: recipienti musí poskytovat informace dokládající, že provádí činnost způsobilou pro podporu a že jim vnikly náklady, o jejichž úhradu mají právo žádat. To má dopad na všechny způsoby řízení⁽¹⁵⁾.

1.21. **Graf 1.6** vychází z auditního testování výdajů EU pro účely výročních zpráv o souhrnném rozpočtu a evropských rozvojových fondech za poslední dva roky⁽¹⁶⁾. Toky plateb jsou uskupeny podle své povahy. Velikost kruhů v tomto grafu představuje jejich váhu v celkových výdajích a jejich pozice na přímce podél 45° indikuje relativní míry odhadovaných chyb. Výdaje odvozené z nároků a výdaje na úhrady jsou rozlišeny barevně.

1.22. Tento graf odráží oba prvky odborného úsudku (posouzení dopadu systémů a rizik souvisejících s typem operace – viz **příloha 1.1**, bod 1) a empirických prvků (měření odhadované míry chyb za dvouleté období). Je zamýšlen jako odpověď na žádosti zainteresovaných stran o více informací o různých profilech rizik a současně pomoc Komisi s realizací kroků směřujících k řešení problému trvale vysokých měr chyb.

1.20. Integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS), jehož součástí je systém evidence půdy (LPIS), představuje významný přínos při předcházení chybám a snižování míry chyb (viz bod 7.32).

Systém evidence půdy zavedly a provozují vnitrostátní orgány. Vyplácet platby konečným příjemcům je možné pouze poté, co byly jejich pohledávky porovnány s informacemi dostupnými v systému evidence půdy.

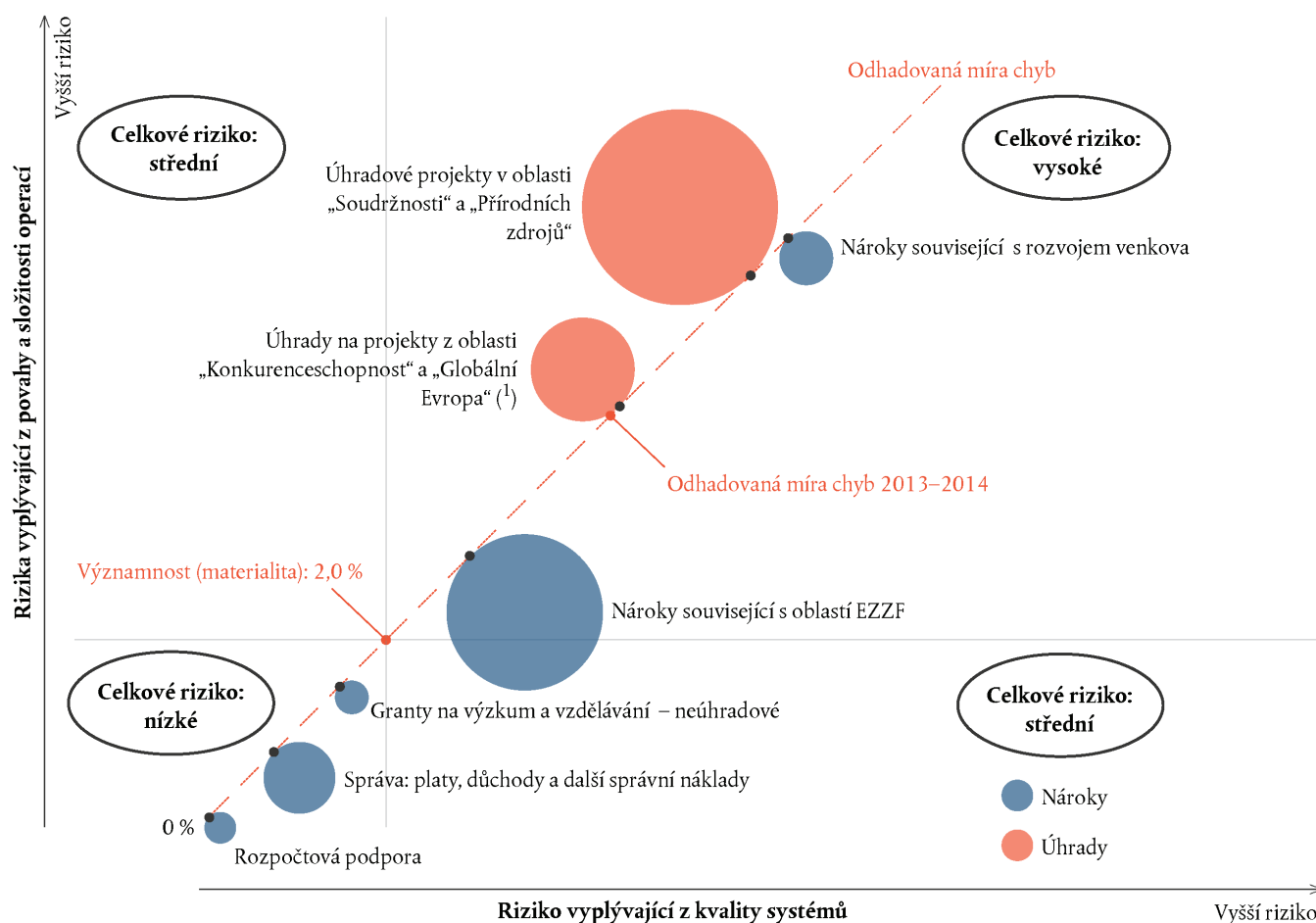
Díky používání tohoto systému je u dotací na plochu míra chyb nižší než u jakéhokoli jiného typu dotací v rámci sdíleného řízení.

Komise se domnívá, že rámeček 1.2 a rámeček 1.3 tento názor potvrzují.

⁽¹⁵⁾ Přímé řízení (rozpočet spravuje přímo Evropská komise), nepřímé řízení (plnění rozpočtu svěřeno partnerským zemím, které nejsou členy EU, mezinárodním organizacím atd.), sdílené řízení (plnění rozpočtu sdílí Komise a členské státy).

⁽¹⁶⁾ Oba roky jsou hodnoceny podle téže koncepce (viz body 1.13 a 1.14).

Graf 1.6 – Vztah mezi typem operace, rizikem a odhadovanou mírou chyb v operacích EU (2013–2014)



¹ Úhrady na „Globální Evropa“ zahrnují projekty sdružující více dárců, které v praxi mají řadu atributů nárokových výdajů a jsou zatíženy nižší mírou chyb.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Výsledky v různých oblastech výdajů ukazují zřetelné vzorce chyb

1.23. „Konkurenceschopnost“ (kapitola 5): odhadovaná míra chyb činí 5,6 %, což oproti odpovídajícím výsledkům v roce 2013 (4,0 %⁽¹⁷⁾) představuje nárůst. Většina výdajů vzniká na základě úhrad nákladů a chyby jsou zde v podstatě odrazem různých kategorií nezpůsobilých nákladů (zejména osobních nákladů, jiných přímých nákladů a nepřímých nákladů).

1.24. „Soudržnost“ (kapitola 6): odhadovaná míra chyb činí 5,7 %, což oproti výsledkům v roce 2013 představuje zvýšení (5,3 %⁽¹⁷⁾). Téměř veškeré výdaje v této oblasti mají formu úhrad nákladů. K hlavním příčinám chyb patří závažná porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (přibližně polovina odhadované míry chyb) a dále nezpůsobilé náklady ve výkazech nákladů (více než čtvrtina odhadované míry chyb). Zbývající chyby připadají na nedodržování pravidel pro státní podporu a nezpůsobilé projekty.

1.25. „Přírodní zdroje“ (kapitola 7): odhadovaná míra chyb činí 3,6 %, oproti odpovídajícím výsledkům v roce 2013 (4,4 %⁽¹⁷⁾) jde tedy o pokles. Více než tři čtvrtiny výdajů v této oblasti připadají na Evropský zemědělský záruční fond (EZZF). Zatížení fondu chybami je menší než u rozvoje venkova, kde jsme dlouhodobě zjišťovali vysoké míry chyb, zejména u výdajů organizovaných na bázi úhrad nákladů. K odhadované míře chyb přibližně jednou třetinou přispěly žádosti zemědělců uvádějící nadhodnocené zemědělské plochy nebo počty zvířat. Na chyby týkající se nezpůsobilých příjemců, činností nebo výdajů připadá druhý největší podíl (přibližně čtvrtina odhadované míry chyb). Hlavní zbývající příčiny chyb se týkají porušení pravidel podmíněnosti (jedna šestina) a správních chyb (jedna šestina).

1.23. Viz odpovědi Komise ke kapitole 5 výroční zprávy (body 5.6 až 5.17)

1.24. Viz odpovědi Komise ke kapitole 6 výroční zprávy (body 6.23 až 6.45 a bod 6.76)

1.25. Nižší míra chyb u EZZF odráží účinnost integrovaného administrativního a kontrolního systému, a zejména systému evidence půdy, při předcházení chybám od samého počátku procesu, pokud jsou tyto systémy vhodně používány. Komise je toho názoru, že integrovaný administrativní a kontrolní systém jako celek je solidním systémem pro řízení výdajů SZP.

Viz též odpovědi v bodech 1.15 a 1.20, 7.15 až 7.19 a 7.25 až 7.29.

⁽¹⁷⁾ Tento srovnávací údaj bere v úvahu jak reklasifikaci rozpočtových položek zajišťující, aby kapitoly odpovídaly okruhům VFR, tak aktualizaci přístupu k chybám v zadávání veřejných zakázek. Viz také **graf 1.3**.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.26. „Globální Evropa“ (kapitola 8): odhadovaná míra chyb činí 2,7 %, oproti odpovídajícím výsledkům v roce 2013 (2,1 %⁽¹⁸⁾)⁽¹⁹⁾ jde o nárůst. Nezpůsobitelné náklady proplacené Komisí představují více než polovinu celkových úhrad. Na platby provedené v případech, kdy stavební práce, služby či dodávky nebyly poskytnuty, připadá čtvrtina výdajů. Zbytek se týká absence podkladů (přibližně jedna desetina odhadované míry chyb), nesprávného výpočtu výdajů a nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

1.27. „Správa“ (kapitola 9): odhadovaná míra chyb činí 0,5 %, oproti odpovídajícím výsledkům roku 2013 jde o pokles (1,1 %⁽¹⁸⁾). Většina výdajů v této oblasti se týká platů, důchodů a příspěvků vyplácených institucemi, orgány a agenturami EU. Většina chyb v této oblasti připadá na malý počet chyb v příspěvcích, které jako celek nejsou významné (materiální).

1.28. Jak je vysvětleno v obecném úvodu, k výdajům mimo okruhy 1–2 a 4–5 víceletého finančního rámce nepředkládáme zvláštní kapitoly. O zbývajících výdajích ve výši 2,1 miliardy EUR (1,5 % výdajů pokrytých auditem) se tedy pojednává v této kapitole⁽²⁰⁾. Z celkové částky 2,1 miliardy EUR připadá 0,5 miliardy EUR na výdaje deseti agentur, jimiž se zabývají naše specifické zvláštní zprávy⁽²¹⁾. K hlavním chybám zjištěným v této oblasti patřilo proplácení nezpůsobitelných nákladů (viz rámeček 1.1).

1.26. Viz odpovědi Komise ke kapitole 8 výroční zprávy (body 8.11 až 8.15)

1.27. Viz odpovědi Komise ke kapitole 9 výroční zprávy (body 9.13 až 9.17)

⁽¹⁸⁾ Tento srovnávací údaj bere v úvahu jak reklasifikaci rozpočtových položek zajišťující, aby kapitoly odpovídaly okruhům VFR, tak aktualizaci přístupu k chybám v zadávání veřejných zakázek. Viz také **graf 1.3**.

⁽¹⁹⁾ Většina výdajů roku 2013 v rámci kapitoly „Vnější vztahy, pomoc a rozšíření“ zůstala v odpovídající kapitole okruhu VFR „Globální Evropa“, menší část se přesunula do kapitoly „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“, viz také **graf 1.3**.

⁽²⁰⁾ Viz poznámka pod čarou 1 u **tabulky 1.1**.

⁽²¹⁾ Evropská agentura pro posílení soudní spolupráce, Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích, Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí, Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost, Evropská policejní akademie, Evropský policejní úřad, Agentura Evropské unie pro základní práva.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 1.1 – Příklady chyb v proplacených nákladech na projekt spadající do okruhu 3 víceletého finančního rámce „Bezpečnost a občanství“

Do vzorku byla vybrána platba Komise určená příjemci, který fungoval jako koordinátor projektu spolupráce v rámci programu „Základní práva a občanství“.

Příjemce, kterým byl orgán veřejné správy, přidělil na projekt dva stálé zaměstnance (státní zaměstnanci) a část jejich mezd zaúčtoval do výkazu nákladů projektu. Přidělení zaměstnanci musí představovat dodatečné náklady, které lze odůvodnit pouze v případě, pokud skutečně dojde k nárůstu nákladů náborem nových zaměstnanců, kteří tyto státní úředníky nahradí při výkonu jejich obvyklých povinností. Jelikož příjemce nepřidělil na místa těchto státních úředníků žádnou náhradu, jsou tyto náklady nezpůsobilé.

Nezpůsobilé náklady vykázané příjemcem činily 58 000 EUR z celkových vykázaných nákladů ve výši 237 000 EUR.

Proplacení nezpůsobilých nákladů Komisí jsme zjistili u 8 z 25 projektů ve vzorku k okruhu 3 víceletého finančního rámce.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 1.1 – Příklad chyb v proplacených nákladech na projekt v rámci okruhu 3 víceletého finančního rámce „Bezpečnost a občanství“

Komise si byla dobře vědoma potíží, jimž čelí veřejné subjekty při dodržování pravidla způsobilosti nákladů na zaměstnance veřejnoprávních subjektů (nabírání jiných zaměstnanců, aby zastoupili úředníky v jejich obvyklé činnosti). Komise proto od roku 2011 provedla úpravu pravidel způsobilosti pro zaměstnance veřejných subjektů v rámci flexibility stanovené za tímto účelem v prováděcích pravidlech k finančnímu nařízení. Nezpůsobilé náklady, které Účetní dvůr v uvedené dotaci zjistil (náklady na zaměstnance veřejných orgánů, které nehledaly zástup), se budou proto nyní považovat za způsobilé.

1.29. Odhadovaná míra chyb u výdajů spadajících pod sdílené řízení jako celek činí 4,6 % (2013: 4,9 % ⁽²²⁾), u všech ostatní forem operačních výdajů ⁽²³⁾ je to 4,6 % (2013: 3,7 % ⁽²²⁾). Míra chyb ve správních výdajích se odhaduje na 0,5 % (2013: 1,0 % ⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Tento srovnávací údaj bere v úvahu aktualizaci přístupu k chybám v zadávání veřejných zakázek. Viz také body 1.13 a 1.14.

⁽²³⁾ Především výdaje pokryté kapitolami 7 a 8 a část výdajů pokrytých v kapitolách 5 a 6. Extrapolovaná chyba pro výdaje spadající pod sdílené řízení vychází z проверки 687 operací (vybraných ze základního souboru o hodnotě 113 miliard EUR), extrapolace u jiných forem operačních výdajů vychází z проверки 497 operací (vybraných ze základního souboru o hodnotě 23 miliard EUR).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Existuje mnoho podob nápravných opatření s různým dopadem

1.30. Záměrem naší prověrky „chyb a oprav“ je osvětlit složité mechanismy provádění a účtování nápravných opatření a rovněž vysvětlit, jakými různými způsoby mohou tyto mechanismy ovlivnit naši auditní práci. Až se rozběhnou výdaje na nové programové období, bude mít Komise v některých oblastech výdajů k dispozici nové nástroje.

Nápravná opatření

1.31. Snažíme se zohledňovat opatření uplatněná členskými státy a Komisí před provedením platby a před naší prověrkou. Rovněž registrujeme opravy provedené po oznámení našeho auditu, nejsme však schopni snížit odhad chyb v případech, kdy je tento audit stimulem nápravného opatření⁽²⁴⁾. Kontrolujeme uplatňování těchto oprav (včetně zpětného získávání prostředků od příjemců a oprav na úrovni projektů) a případně upravujeme vyčíslení chyb. Dopad nápravných opatření se však u různých oblastí výdajů i různých opatření značně liší.

1.32. U 24 operací ve vzorku za rok 2014 uplatnila Komise a orgány členských států nápravná opatření, která měla přímý dopad na příslušné operace a byla pro naše výpočty relevantní. Tato nápravná opatření snížila odhadovanou míru chyb o 1,1 procentního bodu (2013: 1,6 procentního bodu), což odpovídá přibližně 1,6 miliardy EUR. Ze změn v počtu dotčených operací a v dopadu na odhadovanou míru chyb nevyplývá, že by se nápravná opatření stala více nebo méně účinnými. Vzhledem k tomu, že tato opatření se uplatňují na relativně malou část vzorku, lze očekávat meziroční fluktuace.

1.30. Komise se domnívá, že na roční reprezentativní míru chyb Účetního dvora je třeba pohlížet v kontextu nápravné kapacity Komise, jak byla představena v jednotlivých výročních zprávách o činnosti a v souhrnné zprávě. Finanční nařízení vyžaduje řádné posouzení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací, s přihlédnutím k víceleté povaze kontrolních systémů a k povaze plateb.

1.31. Společná odpověď k bodům 1.31 a 1.32:

V souhrnné zprávě za rok 2014 (COM(2015) 279 final) Komise odhadla, že budoucí dopad opravných mechanismů bude činit 2,7 miliardy EUR, což představuje 1,9 % plateb z rozpočtu EU.

Rozčlenění této částky podle oblastí politiky je obsaženo v tabulce 1 v souhrnné zprávě.

Komise zdůrazňuje, že veškeré typy finančních oprav a zpětně získaných prostředků vylučují výdaje, k nimž došlo v rozporu s právními předpisy, získané z úhrad rozpočtu EU (viz přílohu 6 k účetní uzávěrce).

⁽²⁴⁾ Viz body 1.19–1.37 výroční zprávy za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Existuje široká škála nápravných opatření

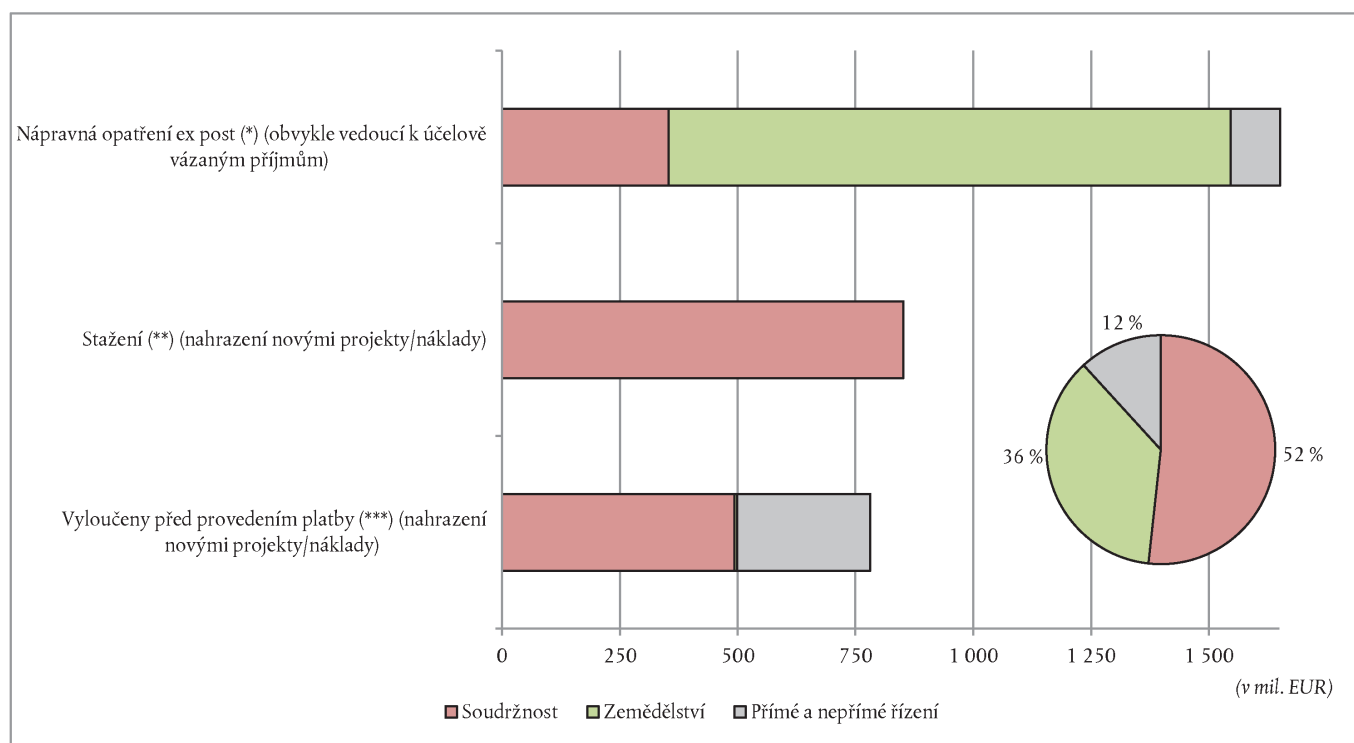
1.33. Komise používá pojem „finanční opravy“ a „zpětné získání prostředků“ pro širokou škálu nápravných opatření, která uplatňuje buď před tím, než realizuje výdaj (nebo úhradu), nebo potom.

1.34. V bodu 6.2.2 přílohy k účetní závěrce jsou uvedena všechna provedená nápravná opatření z roku 2014 ve výši 3 285 milionů EUR. **Graf 1.7** uvádí klasifikaci částek oprav provedených v různých fázích výdajového cyklu. Čtvrtina všech nápravných opatření provedených v roce 2014 připadá na opravy a zpětné získání prostředků „u zdroje“ (před provedením související platby Komisí) ⁽²⁵⁾. Další čtvrtina připadá na stažení a náhrady projektů soudržnosti (buď ve fázi realizace, nebo při uzavěření operačních programů.)

1.33. Komise soudí, že pojmy „finanční oprava“ a „zpětně získané prostředky“ se používají v souladu s právním rámcem vymezeným ve finančním nařízení a v příslušných odvětvových právních předpisech. Podrobnější informace o jednotlivých preventivních a nápravných mechanismech stanovených v platných právních předpisech lze nalézt v příloze 6 roční účetní závěrky EU a ve sdělení o ochraně rozpočtu EU.

⁽²⁵⁾ U EFRR a Fondu soudržnosti dosáhly opravy „u zdroje“ vykázané v roce 2014 jako provedené 430 milionů EUR, z toho 75 % připadá na opravy realizované již v předchozích letech.

Graf 1.7 – Klasifikace nápravných opatření realizovaných v roce 2014



(*) Rozhodnutí Komise (většinou rozhodnutí o souladu týkající se zemědělství), opravy při uzávěrcích vedoucí k rušení závazků k prostředkům a zpětnému získání prostředků od příjemců.

(**) Snížení proplácených nákladů a přidávání nových projektů/nákladů v průběhu realizace programů a při uzávěrcích.

(***) Opravy před provedením platby v rámci sdíleného řízení, nezpůsobilé částky a dobropisy u přímého a nepřímého řízení (v bodu 6 přílohy k účetní závěrce zaúčtovány jako „zpětně získané prostředky“).

Zdroj: bod 6 přílohy ke konsolidované účetní závěrce EU a související údaje. U „Soudržnosti“ vychází klasifikace částek mezi „před platbou vyloučenými“ a „staženými“ částkami z analýzy významných oprav v průběhu období.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.35. Nápravná opatření, o nichž pojednává tento oddíl výroční zprávy, rovněž pokrývají práci orgánů členských států a prostředky, které vnitrostátní orgány nebo Komise získaly zpět.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Významná část dopadu nápravných opatření se projeví už v době, kdy výdaj schvaluje Komise

1.36. Všechna relevantní odvětvová nařízení v oblasti sdíleného řízení stanoví pravidla pro primární kontroly nebo snížení částek požadovaných konečnými příjemci prováděné orgány státní správy před certifikací výdajů. Orgány státní správy také někdy souhlasí se snížením nebo odstraněním některých trvalých nákladů z výkazů kvůli chybám s dlouhodobým dopadem (například pokračování v platbách na zakázku zatíženou chybou v zadávání veřejných zakázek). Takové úpravy mohou mít zjistitelný dopad na míru úhrad nárokových na jednotlivé projekty nebo dotace vyplácené jednotlivým zemědělcům. Oprava pak může vést ke snížení odhadované míry chyb.

1.37. U přímého a nepřímého řízení zahrnují „zpětně získané prostředky“ zaúčtované Komisí odečty nezpůsobilých částek z žádostí o platbu před vlastním schválením platby. Způsobilost částek se zjišťuje správními kontrolami dostupné dokumentace nebo na základě výsledků provedených kontrol (viz také **graf 1.7**). Ty nám rovněž umožňují snížit odhadovanou míru chyb.

Rozhodnutí o souladu vedou k účelově vázaným příjmům, z nichž se financují výdaje na zemědělství

1.38. Rozhodnutí o souladu („finanční opravy“ v zemědělství) se často provádějí paušálně. Obecně se týkají spíše systémových nedostatků než chyb na úrovni konečných příjemců a jen zřídkakdy vedou ke zpětnému získání prostředků od příslušných zemědělců. Nápravná opatření jsou pro členské státy stimulem k tomu, aby zlepšily své systémy řízení a kontroly. Pokud vedou k trvalým zlepšením žádostí přijímaných platebními agenturami, přispívají k legalitě a správnosti operací na úrovni konečných příjemců (viz rámečky 1.2 a 1.3).

1.37. Útvary Komise přistupují k zpětnému vymáhání prostředků rovněž „u zdroje“ odečtením nezpůsobilých výdajů (které byly identifikovány v předchozích nebo nynějších žádostech o proplacení nákladů) od již provedených plateb.

1.38. Smyslem finančních oprav provedených Komisí u zemědělských výdajů je ochrana rozpočtu EU a tyto opravy jsou ukládány členskými státy.

Nemusí však vést přímo k zpětnému vymáhání prostředků od zemědělců, neboť Komise úhrady neproplácí přímo konečným příjemcům, ale hradí platby, které členské státy vyplácí zemědělcům. Pokud však lze u těchto neoprávněných plateb konstatovat, že jsou výsledkem postupu schvalování souladu, Komise od členských států očekává, že vůči příjemci přijmou opatření ke zpětnému získání těchto částek. Viz odpověď k rámečku 1.3.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.39. Platební agentury provádí rozhodnutí o souladu tak, že sníží budoucí žádosti o úhrady Komisí ve prospěch zemědělců. Komise účtuje částky vyplacené zemědělcům v jejich úplnosti jako výdaje (tj. oprava nesnižuje částku zaúčtovaných plateb). Namísto toho účtuje rozdíl mezi platbami zemědělcům a částkami proplácenými platebním agenturám jako účelově vázané příjmy, jež jsou k dispozici pro financování zemědělských výdajů ⁽²⁶⁾.

U více než dvou třetin „finančních oprav“ zaúčtovaných v oblasti soudržnosti v roce 2014 jde o náhrady novými výdaji...

1.40. V oblasti soudržnosti jde u více než dvou třetin zaúčtované souhrnné částky „finančních oprav“ o případy, kdy orgány v členských státech stáhnou vykázané výdaje a nahradí je výdaji novými. V některých případech „stažení“ žádné skutečné projekty staženy nejsou. Členské státy místo toho vykáží další projekty, míra obdrženého spolufinancování se tak v konečném efektu sníží. Stažení jako opravné opatření je účinné, pouze pokud nové výdaje nejsou zatíženy významnými (materiálními) chybami.

1.40. Komise se domnívá, že všechny finanční opravy, včetně těch, u nichž členské státy mohou za účelem opětovného využití opravené částky předložit nové projekty a nové výdaje, chrání rozpočet EU před výdaji vynakládanými v rozporu s právními předpisy a členské státy motivují k tomu, aby od příjemců získávaly zpět finanční prostředky (a přispívaly tak ke zlepšení systémů řízení a kontroly). Nicméně odstrašující účinek čistých finančních oprav, kdy členské státy nemohou znovu použít opravené a zpětně získané částky, a proto přicházejí o finanční prostředky, je jistě vyšší.

⁽²⁶⁾ Pokud je například platební agentura uložena 5 % finanční oprava a agentura provádí platby zemědělcům ve výši 100 milionů EUR, Komise jí proplatí 95 milionů EUR, ale zaúčtuje výdaje ve výši 100 milionů EUR vyrovnané účelově vázanými příjmy ve výši 5 milionů EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

... a čisté opravy jsou méně časté

1.41. Když náhrada novými výdaji není možná, příslušný členský stát takovou opravou o prostředky EU přijde⁽²⁷⁾. Tato situace může nastat, pokud členské státy nejsou schopny předložit dostatek způsobilých výdajů a náhrada již není možná⁽²⁸⁾ nebo povolená⁽²⁹⁾. To se však stává relativně zřídka. Komise očekává, že po legislativních změnách se budou čisté opravy v budoucnu využívat častěji.

1.41. Po vzoru zemědělských ploch se zákonodárce rozhodl, že obdobný mechanismus čistých finančních oprav by se měl použít pro politiku soudržnosti v programovém období 2014–2020. To pro členské státy představuje další pobídku, aby se před předložením ročních účetních závěrek Komisi snažily zamezit závažným nedostatkům v systémech řízení a kontroly nebo je odhalit a nebály se je řešit. Pokud tak nečiní a Komise či Účetní dvůr po předložení roční účetní závěrky zjistí závažné nedostatky, je Komise povinná uplatnit čisté opravy podle podmínek stanovených v příslušných nařízeních, což znamená, že finanční prostředky jsou pro členské státy nenávratně ztraceny.

Dále se Komise domnívá, že v rámci sdíleného řízení mají všechny finanční opravy a zpětně získané prostředky negativní dopad na vnitrostátní rozpočty bez ohledu na způsob jejich provádění. Aby nedošlo ke ztrátě finančních prostředků EU, je členský stát povinen nahradit nezpůsobilé výdaje dodatečnými způsobilými operacemi.

To znamená, že pokud se členskému státu nepodaří prostředky od jednotlivých příjemců získat zpět, nese finanční následky ztráty prostředků, kterými EU spolufinancovala výdaje považované za nezpůsobilé, a musí je uhradit ze svého státního rozpočtu.

⁽²⁷⁾ Buď jako snížení plateb, nebo ve formě zpětného hotovostního toku do rozpočtu EU. Druhá možnost vede ke vzniku účelově vázaných příjmů (viz **graf 2.2**).

⁽²⁸⁾ Po uzavření programů.

⁽²⁹⁾ V případě neshody členských států s Komisí (viz bod 1.25 b) výroční zprávy za rok 2012).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Komise a členské státy využily v roce 2014 všechny tyto formy nápravných opatření

1.42. Rámečky 1.2–1.4 ilustrují různé typy a dopady nápravných opatření:

Rámeček 1.2 – Příklady zlepšení systémů řízení a kontroly – Řecko: úklid systému LPIS

Komise trvala na tom, aby byla podniknuta opatření, jimiž selepší systém evidence půdy (LPIS), na jehož základě se provádějí platby zemědělským podnikům, např. v režimu jednotné platby (největší jednotlivý výdajový režim EU). Tento proces měl několik fází a jeho výsledkem bylo, že počet „způsobilých“ stálých pastvin v řeckém systému LPIS klesl z 3,6 milionu hektarů v roce 2012 na 1,5 milionu hektarů v říjnu 2014. Nesprávné žádosti týkající se „stálých pastvin“, které nejsou způsobilé pro podporu EU, byly po několik let klíčovým faktorem odhadované míry chyb v „Přírodních zdrojích“.

Zohlednili jsme efekt oprav s dopadem na jednotlivé platby konečným příjemcům jak u Evropského zemědělského záručního fondu, tak u Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Dalším účinkem je odmítnutí mnoha nezpůsobilých žádostí platební agenturou. Tyto žádosti byly z výdajů, z nichž se vybíral vzorek, vyloučeny.

Rámeček 1.2 – Příklady zlepšení systémů řízení a kontroly – Řecko: úklid systému LPIS

Další příklady pozitivního dopadu akčních plánů uvádí Účetní dvůr v kapitole 7. K provedení akčních plánů dochází vždy, když je to považováno za nezbytné. Komise přitom pečlivě sleduje jejich provádění a informuje o nápravných opatřeních přijatých ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova.

Systém evidence půdy zabraňuje tomu, aby si příjemci nárokovali půdu, která neexistuje, či která nesplňuje podmínky způsobilosti, nebo půdu, na niž již vznesl nárok jiný příjemce. Je-li tento systém správně používán, je velmi účinným nástrojem ke snížení počtu chyb: zachytí 75 % výdajů na SZP. Podle výroční zprávy o činnosti Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2014 jsou míry chyb u plateb na plochu nižší, než je tomu u jiných opatření.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 1.3 – Příklady oprav přijatých v důsledku postupů pro schvalování souladu⁽³⁰⁾ – rozhodnutí o souladu 47 a jeho dopad na francouzské zemědělce

V roce 2014 Francie akceptovala opravu ve výši 1,1 miliardy EUR (984 milionů EUR na EZZF a 94 milionů na EZFRV)⁽³¹⁾. Orgány státní správy oznámily, že na zemědělce to nebude mít žádný dopad a že tato částka bude pokryta ze státního rozpočtu. Již ve svých dřívějších zprávách jsme uváděli, že takový postup nemotivuje příjemce k opravě chyb⁽³²⁾.

Hlavním důvodem opravy byly nedostatky v systému LPIS-GIS (695 milionů EUR) a překročení stropu pro nároky, což vedlo k nadměrným platbám zemědělcům (141 milionů EUR). Menší část se týkala porušení závazku včas hlásit pohyby zvířat, který vyplývá z podmíněnosti (123 milionů EUR). Všechny tyto nedostatky se týkají plateb provedených v období 2009–2013. V roce 2014 nebyly provedeny žádné opravy. Prolomení stropu pro nároky a nezpůsobilé plochy ve francouzském systému LPIS se letos na odhadované míře chyb v „Přírodních zdrojích“ podílí 0,3 procentního bodu.

Rámeček 1.4 – Příklady oprav, které vedly k dalším výdajům: ESF v Rumunsku

O nápravných činnostech v Rumunsku se zmiňují výroční zprávy za rok 2012 i za rok 2013. V roce 2013 jsme mohli snížit odhad chyb u řady projektů rumunského Evropského sociálního fondu, neboť orgány státní správy zjistily dopad na úrovni projektu. Tak tomu bylo i v roce 2014. Nadále se objevují chyby u některých projektů, které jsme kontrolovali kvůli problémům, na něž se opravy nevztahují. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (GR EMPL) ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2014 uvádí, že nadále provádí následné kontroly realizace dohodnutého akčního plánu. Provedené finanční opravy nutně neznamenají, že Rumunsko získá od EU méně prostředků na financování, protože členské státy mají možnost vykázat vyšší částku výdajů⁽³³⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 1.3 – Příklady oprav přijatých v důsledku postupů pro schvalování souladu – rozhodnutí o souladu 47 a jeho dopad na francouzské zemědělce

V rámci sdíleného řízení jsou členské státy odpovědné za zajištění řádného fungování kontrolních systémů. Finanční oprava ve výši 1,1 miliardy EUR bude vrácena do rozpočtu EU ve třech ročních splátkách (2015, 2016 a 2017).

Komise by ráda zdůraznila, že vzhledem k povaze postupu schvalování souladu, který se uplatňuje až po uzavření roční účetní závěrky a po uplynutí kontradiktorní fáze, během níž má dotčený členský stát možnost představit své vlastní argumenty a výpočty, se stává velmi zřídka, že by finanční oprava mohla být přijata již v roce, který následuje po vynaložení dotčených výdajů. Probíhající schvalování souladu ochrání rozpočet EU na rok 2014.

⁽³⁰⁾ Víceleté postupy umožňující zpětně získat částky vyplacené členskými státy, pokud tyto platby byly provedeny v rozporu s pravidly EU nebo pokud jsou v systémech řízení a kontroly členského státu nedostatky. Viz rovněž bod 7.59.

⁽³¹⁾ Francie se následně proti rozhodnutí o uložení finanční opravy odvolala k Soudnímu dvoru Evropské unie.

⁽³²⁾ Viz body 1.26 a 1.32 výroční zprávy za rok 2012.

⁽³³⁾ To by fakticky snížilo míru spolufinancování EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Zprávy Komise o nápravných opatřeních ne vždy vyčíslují jejich různé dopady...

1.43. Bod 6 přílohy k účetní závěrce uvádí převážně dobrovolně zveřejňované informace, které účetní standardy nevyžadují. Významná část těchto informací nepochází z účetních systémů. Příloha popisuje, ale ne vždy vyčísluje různé dopady jednotlivých oprav na rozpočet EU.

... a další zlepšení by umožnila lepší analýzu

1.44. Kapacita Komise zlepšovat kvalitu výdajů závisí nejen na daných částkách, ale i na jejich dopadu. Důsledné posouzení dopadu nápravných opatření vyžaduje lepší informace o typech opravovaných chyb a způsobu provádění oprav⁽³⁴⁾. Když příslušná generální ředitelství Komise posuzují dopad svých nápravných opatření, provádějí požadované opravy údajů z bodu šest přílohy (viz bod 1.55).

Souhrnná zpráva Komise potvrzuje významný (materiální) dopad chyb na operace

1.45. Každé generální ředitelství Komise vydává výroční zprávu o činnosti. Součástí této zprávy je:

- popis dosažených hlavních cílů politik (pojednáno v kapitole 3),
- zpráva generálního ředitele o řízení určená sboru komisařů,
- prohlášení, v němž generální ředitel vyjadřuje jistotu, že finanční informace ve zprávě jsou řádně zobrazeny a že operace, za něž odpovídá, jsou legální a správné.

1.43. Normotvůrce poskytl Komisi nástroj pro provádění finančních oprav s cílem zajistit, aby výdaje vynaložené v rozporu s právními předpisy nebyly financovány z rozpočtu EU. Tyto finanční opravy souvisí především se systémovými nedostatky, v jejichž důsledku může dojít k chybám. Je úlohou členských států, nikoli však Komise, aby stanovily a od příjemců zpětně získaly neoprávněně vyplacené částky. Pokud k tomu nedojde, jsou finanční prostředky EU nahrazeny vnitrostátními finančními prostředky, neboť břímně finančních oprav musejí nést rozpočty jednotlivých států.

1.44. Řada útvarů řádně upravila své číselné údaje týkající se ochrany rozpočtu EU uvedené v příloze 6 s cílem poskytnout odhad budoucích oprav s ohledem na jejich konkrétní situaci.

⁽³⁴⁾ Viz body 1.13–1.15 výroční zprávy za rok 2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.46. Souhrnná zpráva tyto informace shrnuje a obsahuje prohlášení, v němž se konstatuje, že jejím přijetím přebírá Komise celkovou politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU.

1.47. Tento oddíl uvádí výsledky naší analýzy výročních zpráv o činnosti generálních ředitelství a souhrnné zprávy Komise⁽³⁵⁾. Zaměřuje se na jednotnost a vhodnost odhadů Komise v oblasti:

- míry chyb v době, kdy Komise provádí úhrady nákladů nebo hradí své vlastní výdaje (Komise hovoří o tzv. „rizikových částkách“), a
- míry, v níž se chyby řeší pozdějšími opravami (Komise hovoří o nápravné kapacitě nebo odhadovaných budoucích opravách⁽³⁶⁾).

Generální ředitelé každoročně podávají zprávu o správnosti

1.48. Není-li generální ředitel schopen poskytnout jistotu ohledně významného segmentu výdajů, vydá výhradu (viz rámeček 1.5). Měl by tak učinit pokud:

- došlo k události s vážnými důsledky pro pověst Komise nebo pokud
- dopad odhadovaných měr chyb bez již provedených finančních oprav a zpětně získaných částek zůstává významný (materiální).

⁽³⁵⁾ Souhrnná zpráva a výroční zprávy o činnosti útvarů Komise jsou k dispozici na internetové stránce Komise: souhrnná zpráva na adrese http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm a výroční zprávy o činnosti na adrese http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽³⁶⁾ Viz poznámky pod čarou 10 a 13 na s. 12 souhrnné zprávy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 1.5 – Výhrady ve výročních zprávách o činnosti za rok 2014

Generálních ředitelů vydali v roce 2014 celkem 20 vyčíslených výhrad oproti 17 v roce 2013. Za nárůstem nárůstu celkového počtu výhrad jsou:

- tři nové výhrady generálních ředitelů Generálního ředitelství pro komunikaci, sítě, obsah a technologie (GR CONNECT)⁽³⁷⁾, Generálního ředitelství pro evropskou politiku sousedství a jednání o rozšíření (GR NEAR)⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾ a vedoucího Služby nástrojů zahraniční politiky (FPI)⁽⁴⁰⁾,
- jedna opakující se výhrada byla rozdělena na dvě⁽⁴¹⁾ a
- jedna výhrada byla zrušena⁽⁴²⁾.

Objem výdajů, na něž se vztahují výhrady, klesl z 2,4 miliardy EUR v roce 2013 na 2,3 miliardy EUR v roce 2014⁽⁴³⁾.

1.49. Evropský parlament ve svém rozhodnutí o udělení absolutoria za rok 2013⁽⁴⁴⁾ Komisi vyzval, „aby dále vyjasnila metodu výpočtu rizikové částky a vysvětlila odhadovaný dopad opravných mechanismů na tuto částku“.

⁽³⁷⁾ Výhrada týkající se programu na podporu politiky informačních a komunikačních technologií (ICT-PSP) rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace (CIP), a to kvůli míře zbytkových chyb, která se pohybuje nad 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Výhrada týkající se nepřímého řízení prováděného přijímajícími zeměmi kvůli míře zbytkových chyb, která se pohybuje nad 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ Problémy zjištěné ve výroční zprávě za rok 2013 vedly k vydání nové výhrady v GR NEAR (někdejší Generální ředitelství pro rozšíření (GR ELARG), viz bod 7.16 výroční zprávy za rok 2013) z důvodu ochrany dobré pověsti.

⁽⁴⁰⁾ Výhrada týkající se výdajů na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku kvůli míře zbytkových chyb, která se pohybuje nad 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku (GR REGIO) rozdělovalo svou opakující se výhradu týkající se Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR)/Fondu soudržnosti (FS)/nástroje předvstupní pomoci (NPP) do dvou výhrad: jednu vůči EFRR/FS a druhou vůči NPP.

⁽⁴²⁾ Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin (GR SANTE) zrušilo svou výhradu týkající eradikace a monitorování nákaz zvířat v oblasti politiky potravin a krmiv.

⁽⁴³⁾ Příloha 2 souhrnné zprávy.

⁽⁴⁴⁾ Zpráva o udělení absolutoria za plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2013, oddíl III – Komise 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.50. V reakci na žádost orgánu udělujícího absolutorium Komise v roce 2014 dále rozpracovala interní pokyny⁽⁴⁵⁾ k prezentaci informací ve výročních zprávách o činnosti. Generálním ředitelům stanovila povinnost uvádět „průměrnou zjištěnou míru chyb“⁽⁴⁶⁾. Uplatněním této míry chyb na platby daného roku jako celek se vypočítává „riziková částka“⁽⁴⁷⁾. Souhrnná zpráva uvádí tento údaj vedle odhadu budoucí nápravné kapacity kontrol *ex post* prováděných Komisí.

Komise uznává, že výdaje jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb

1.51. V souhrnné zprávě za rok 2014 uvádí Komise rizikovou částku jako rozmezí 3,7 miliardy EUR až 5 miliard EUR, což odpovídá 2,6 % až 3,5 % plateb roku 2014, na něž se vztahuje souhrnná zpráva⁽⁴⁸⁾. Z těchto údajů tedy vyplývá, že výdaje jako celek jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

... ale poukazuje na odhadovaný dopad budoucích oprav

1.52. Souhrnná zpráva za rok 2014 uvádí prognózu agregované částky odhadovaných budoucích oprav (nebo nápravné kapacity). Na základě zaúčtovaných oprav posledních šesti let⁽⁴⁹⁾ Komise odhaduje, že v budoucnu zjistí a opraví chyby v přibližné celkové výši 2,7 miliardy EUR⁽⁵⁰⁾.

1.50. Odhad „zjištěné průměrné míry chyb“ představuje novou koncepci sledující jiný účel, a sice umožnit pověřeným schvalujícím osobám, aby ve svých výročních zprávách o činnosti za rok 2014 poprvé uvedly svůj nejlepší odhad celkové rizikové částky pro celý rozpočet, za který nesou odpovědnost. V předchozích letech to platilo pouze pro tu část výdajů, která byla předmětem výhrad.

1.51. Komise uznává, že „výdaje jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb“ ve všech případech, v nichž generální ředitel zavádí finanční výhradu.

1.52. V souhrnné zprávě za rok 2014 Komise uvádí, že bude i nadále provádět nápravné kontroly a vypracuje svůj nejlepší odhad částky opravy na základě dřívějších výsledků po dobu dostatečně dlouhou pro zmírnění cyklických dopadů. Tím by se měl splnit požadavek na udělení absolutoria, aby se „vysvětlil odhadovaný dopad nápravných mechanismů“.

⁽⁴⁵⁾ Platné pokyny k výročním zprávám o činnosti za rok 2014 (SEC (2014) 553).

⁽⁴⁶⁾ Jde o zjištěnou nebo odhadovanou míru chyb v době realizace plateb (nejde tedy o míru zbytkových chyb), tj. bez úprav v souvislosti s chybami opravenými *ex post*. Míra chyb se vypočítává na váženém základě pro generální ředitelství jako celek.

⁽⁴⁷⁾ Riziková částka je hodnota zlomku operací, který podle odhadu po uplatnění všech kontrol, jejichž účelem bylo zmírnit rizika související s plněním povinností, není plně v souladu s platnými regulačními a smluvními požadavky. V případě, že pro některé kategorie výdajů či kontrolní systémy není konkrétní míra chyb k dispozici, průměrná míra chyb a riziková částka by se měly uvádět jako interval s předpokladem, že míra chyb dané kategorie výdajů nebo příslušných kontrolních systémů se pohybuje mezi 0 % a 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Viz tabulka 1 souhrnné zprávy.

⁽⁴⁹⁾ Viz rovněž bod 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Viz oddíl 2.4, s. 13 souhrnné zprávy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Vyskytují se však určité problémy s přesností a konzistentností údajů

Generální ředitelství podílející se na sdíleném řízení upravovala údaje poskytnuté orgány státních správ členských států

1.53. U více než tří čtvrtin výdajů roku 2014 (okruhy 1b a 2 VFR) vycházejí generální ředitelství při odhadech rizikových částek z údajů poskytovaných orgány státní správy členských států. Komise nicméně ve své souhrnné zprávě uvádí, že „spolehlivost kontrolních zpráv členských států zůstává i nadále problematická“⁽⁵¹⁾. Generální ředitelství proto u vykázaných měř chyb provádějí významné opravy⁽⁵²⁾. Takové úpravy jsou nutné, Komise ale nepředkládá soupis své vlastní práce (z nichž při opravách vychází).

Většina generálních ředitelství u přímého a nepřímého řízení uplatňovala novou metodiku odhadu rizikových částek soustavně

1.54. V oblasti přímého a nepřímého řízení uplatňovala většina generálních ředitelů novou metodiku soustavně. Pro účely souhrnné zprávy však Komise odhadovanou rizikovou částku u GŘ DEVCO o přibližně 60 milionů EUR zvýšila⁽⁵³⁾.

1.53. Na úrovni členských států existují problémy s přesností. Komise proto přijala kroky ke zlepšení přesnosti, a kde to bylo nutné, upravila údaje na základě přiměřených a obezřetných kritérií. V důsledku těchto opatření se kvalita odhadů zlepšila.

Každá dotyčná výroční zpráva o činnosti obsahuje a) popis procesu přezkumu a schvalování nebo opravu informací sdělených členskými státy, b) souhrnnou tabulku, v níž jsou uvedeny vlivy úpravy na členský stát, a c) počínaje letošním rokem podrobné údaje za každý operační program nebo platební agenturu u všech dotčených generálních ředitelství.

1.54. GŘ DEVCO navrhlo ve své výroční zprávě o činnosti čistou částku a zároveň řádně upřesnilo, že „více než polovina jeho průměrných oprav bude souviset s činností, k níž došlo před platbou“. Proto byly v souhrnné zprávě číselné údaje GŘ DEVCO upraveny tak, aby mohl být popřípadě zrušen každý takový očišťující účinek.

⁽⁵¹⁾ Viz oddíl 2.3, s. 9 souhrnné zprávy.

⁽⁵²⁾ V oblasti soudržnosti byla zvýšena průměrná míra chyb u EFRR/SF z 1,8 % vykázaných auditními orgány na 2,6 % a u ESF ze 1,9 % na 2,8 %. V oblasti zemědělství byly míry chyb vykázané platebními agenturami upraveny, a to u přímých plateb z 0,55 % na 2,54 % a u rozvoje venkova z 1,52 % na 5,09 %.

⁽⁵³⁾ Oprava se týká GŘ DEVCO. Komise provedla odpovídající úpravu odhadu budoucí nápravné kapacity.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Komise zlepšila výpočet nápravné kapacity

1.55. Od roku 2009 poskytovalo GŘ BUDG na základě informací uvedených v bodě 6 přílohy účetní závěrky generálním ředitelům průměrnou částku zpětně získaných prostředků a finančních oprav pro jejich útvary (viz body 1.8 a 1.44). Několik generálních ředitelů tyto údaje upravilo, aby zohlednili problém s konzistentností, který měl dopad na výchozí údaje. Hlavní opravy byly provedeny takto:

- zrušení oprav *ex ante* nebo oprav „u zdroje“, které nebyly pro opravu provedených plateb relevantní (viz **graf 1.7**) (Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast, Výkonná agentura pro malé a střední podniky, GŘ EMPL, GŘ MARE, GŘ REGIO a GŘ SANTE) ⁽⁵⁴⁾,
- odstranění oprav za období, která nejsou pro stávající programy příliš relevantní (např. GŘ MARE eliminovalo opravy týkající se programového období 1994–1999, které považovalo za málo relevantní z hlediska současných programů, a GŘ AGRI používalo v posledních třech letech pouze průměrnou roční částku čistých finančních oprav a zpětně získaných prostředků,
- eliminace oprav souvisejících s problémy, které nepokrývá jejich definice rizika (např. podmíněnost v GŘ AGRI).

1.56. Odhad několika GŘ týkající se budoucích oprav přesahuje odhadovanou rizikovou částku ⁽⁵⁵⁾. Komise uvádí, že v oblasti politiky soudržnosti je tomu tak především proto, že nápravná kapacita vychází ze šestiletého průměru, zatímco riziková částka odkazuje na odhadovanou míru chyb posuzovanou v roce 2014, která je nižší než v předchozích letech.

1.55. Komise si není vědoma problémů spojených s konzistencí, o nichž se zmiňuje Účetní dvůr. Úpravy dřívějších údajů o ochraně rozpočtu EU obsažené v příloze 6 byly provedeny pouze s cílem poskytnout rozumný odhad týkající se sice souvisejícího, přesto však jiného tématu, tj. budoucí nápravné kapacity systémů, jak požadoval EP ve svém usnesení.

⁽⁵⁴⁾ Dopad těchto oprav byl výrazný: např. u GŘ REGIO snížila eliminace oprav *ex ante* odhad nápravné kapacity o 153 milionů EUR na 1,2 miliardy EUR.

⁽⁵⁵⁾ U osmi GŘ, která předložila jeden odhad rizikové částky, je odhadovaná nápravná kapacita vyšší než tento odhad. Z těch GŘ, která vykázala vyšší a nižší odhad, překročila odhadovaná míra budoucích oprav ve čtyřech případech nižší odhad a v jednom případě vyšší odhad.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Jiné otázky pojednané v souhrnné zprávě

1.57. Významnou inovací poslední zásadní revize finančního nařízení přijaté v říjnu 2012 bylo zavedení požadavku, aby Komise hodnotila oblasti s trvale vysokými mírami rizika. Zatímco podle interních pokynů⁽⁵⁶⁾ by měla hodnocení probíhat po třech letech, Komise v souhrnné zprávě oznamuje, že neplánuje takové přezkumy provádět, dokud nebude schopna stanovit, jaký dopad mají nové manažerské a kontrolní systémy programového období 2014–2020 na úroveň chyb⁽⁵⁷⁾.

Případy podezření z podvodu byly postoupeny úřadu OLAF

1.58. Případy podezření z podvodu zjištěné v rámci auditu byly postoupeny Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) k analýze a případnému prošetření. K jednotlivým případům ani k reakci úřadu OLAF na tyto případy se nemůžeme vyjadřovat. V rámci auditů v roce 2014:

- jsme posuzovali legalitu a správnost přibližně 1 200 operací,
- jsme zjistili 22 případů podezření z podvodu (2013: 14), které jsme postoupili úřadu OLAF⁽⁵⁸⁾,
- nejčastěji se případy podezření z podvodu týkaly výkazů nákladů, které nesplňují kritéria způsobilosti, následovaly případy střetu zájmů a další nesrovnalosti v zadávání veřejných zakázek a umělé vytváření podmínek za účelem získání dotace.

1.58.

Komise zdůrazňuje, že je obtížné v rámci stávajícího právního rámce prokázat umělé vytváření podmínek, jak je vykládá Soudní dvůr Evropské unie.

Viz též odpovědi a připomínky v rámečku 7.4.

⁽⁵⁶⁾ „Platné pokyny k výročním zprávám o činnosti za rok 2014“, s. 33.

⁽⁵⁷⁾ Viz oddíl 3.1, strany 16 a 17 souhrnné zprávy.

⁽⁵⁸⁾ V kalendářním roce 2014 jsme úřadu OLAF postoupili 16 případů (týkajících se jak kontrolovaného roku 2013, tak roku 2014) (v roce 2013: 14). Některé tyto případy vyvstaly z práce, která se netýkala prohlášení o věrohodnosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY

1.59. Klíčovým úkolem této kapitoly je podpořit auditní výroky uvedené v prohlášení o věrohodnosti.

Výsledky auditu

1.60. Výsledky našich auditů jsou do značné míry konzistentní s výsledky z předchozích let.

1.61. Z našich výsledků uvedených v **grafu 1.6** vyplývá, že mezi typem výdajů a mírou chyb je silná vazba. Tato analýza je odpovědí na žádosti zainteresovaných stran o více informací o různých profilech rizik a současně se snaží pomoci Komisi podniknout kroky směřující k řešení problému trvale vysokých měr chyb.

Chyby a opravy

1.62. Mezi nápravnými opatřeními uvedenými v bodu 6 přílohy účetní závěrky jsou i některé důležité nástroje pro vylučování nesprávných výdajů a podporu zlepšování kontrolních systémů. Kdykoliv to bylo možné, byla příslušná nápravná opatření zohledněna při hodnocení jednotlivých operací, což snížilo odhadovanou míru chyb za rok 2014.

Výroční zprávy o činnosti a souhrnná zpráva

1.63. V souhrnné zprávě Komise uznává, že výdaje jako celek jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

1.64. Komise začala podnikat kroky směřující ke zlepšení analýzy dopadu nápravných opatření, a tím riziko nadhodnocení či omezené relevance nápravných opatření snížila, ale neodstranila. U posuzování dopadu nápravných opatření Komisí existuje prostor pro zlepšení.

1.64. V souhrnné zprávě za rok 2014 Komise uvádí, že bude i nadále provádět nápravné kontroly a vypracuje svůj nejlepší odhad částky opravy na základě dřívějších výsledků po dobu dostatečně dlouhou pro zmírnění cyklických dopadů. Tím by se měl splnit požadavek na udělení absolutoria, aby se „vysvětlil odhadovaný dopad nápravných mechanismů“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.65. Zajištění jednotné prezentace rizikové částky a nápravné kapacity je velkou výzvou. Jak v Komisi, tak ve členských státech existuje široká škála systémů, které poskytují informace o rizikových částkách a nápravné kapacitě. Dosáhnout jednotnosti těchto systémů není jednoduchý úkol. Nové pokyny vydané Komisí (viz bod 1.50) vedly k určitým zlepšením v prezentaci jejího odhadu pravděpodobné míry chyb, ale neodstranily riziko významného podhodnocení odhadů chyb ani (v menší míře) riziko nadhodnocení nápravné kapacity. Úpravy, které provedla řada generální ředitelství (viz strana 12 souhrnné zprávy), by měly být pro Komisi východiskem pro další zlepšení informačních systémů.

1.66. Komise zatím neprovedla analýzu oblastí s trvale vysokou mírou chyb. Domníváme se, že je důležité, aby taková analýza byla vypracována před přezkumem víceletého finančního rámce 2014–2020 v polovině období nebo aby byla jeho součástí.

1.65. Na úrovni členských států existují problémy s přesností. Komise proto přijala kroky ke zlepšení přesnosti, a kde to bylo nutné, upravila údaje na základě přiměřených a obezřetných kritérií. V důsledku těchto opatření se kvalita odhadů zlepšila.

Tyto úpravy jsou důsledkem kontrol kvality, k nimž Komise přistoupila. Jak je uvedeno v souhrnné zprávě, Komise se domnívala, že to byly nejlepší dostupné údaje pro odhad budoucí nápravné kapacity.

(Viz odpověď k bodu 1.53)

1.66. Přezkum oblastí s trvale vysokou mírou chyb provede Komise co nejdříve, jakmile bude mít k dispozici dostatek údajů týkajících se nových programů.

PŘÍLOHA 1.1

KONCEPCE A METODIKA AUDITU

1. O koncepci auditu Účetního dvora pojednává „Manuál pro finanční audit a audit souladu s předpisy“, který je k dispozici na naší internetové stránce. Pro plánování práce používáme model míry jistoty. Při plánování zvažujeme riziko výskytu chyb v operacích (přirozené riziko) a riziko, že systémy dohledu a kontroly takovým chybám nebudou schopny předcházet, odhalovat je a napravovat (kontrolní riziko).

Část 1 – Metodika a koncepce auditu spolehlivosti účetní závěrky

2. Konsolidovaná účetní závěrka sestává z:

- A. konsolidovaných finančních výkazů a
- B. agregovaných zpráv o plnění rozpočtu.

Konsolidovaná účetní závěrka by měla řádně ve všech významných (materiálních) ohledech zobrazovat:

- finanční situaci Evropské unie na konci roku,
- výsledky jejího hospodaření a peněžních toků a
- výkaz změn čistých aktiv za daný rok.

Součástí našeho auditu je:

- a) hodnocení kontrolního prostředí v oblasti účetnictví;
- b) kontroly fungování hlavních účetních postupů a účetní uzávěrky na konci roku;
- c) analytické kontroly (konzistentnosti a přiměřenosti) hlavních účetních údajů;
- d) analýza a sesouhlasení účtů anebo zůstatků;
- e) testování detailních údajů závazků, plateb a některých položek rozvahy na základě reprezentativních vzorků;
- f) využívání práce jiných auditorů v míře, v níže je to možné, a v souladu s mezinárodními auditorskými standardy. To je zejména případ auditu těch výpůjčních a úvěrových činností řízených Komisí, k nimž jsou k dispozici certifikáty o provedení externího auditu.

Část 2 – Metodika a koncepce auditu správnosti operací

3. Součástí auditu správnosti operací, na nichž se zakládá účetní závěrka, je přímé testování operací (viz **tabulka 1.1**). Ujišťujeme se, že jsou v souladu s příslušnými pravidly a nařízeními.

Jak testujeme operace

4. V rámci každého zvláštního posouzení (kapitoly 4 až 9) provádíme přímé testování reprezentativního vzorku operací. Výsledkem tohoto testování je statistický odhad míry nesprávnosti operací v daném základním souboru.

5. Součástí testování operací je проверка všech vybraných operací. Určujeme, zda žádost či platba byla provedena k účelu schválenému v rozpočtu a specifikovanému v příslušném nařízení. Zkoumáme výpočet částky žádosti či platby (u větších žádostí na základě reprezentativního výběru položek, na nichž se dotace zakládá). To obnáší sledování platby z rozpočtového účtu až na úroveň konečného příjemce (např. zemědělec, organizátor školení či navrhovatel projektu rozvojové pomoci), přičemž na všech úrovních se testuje dodržování příslušných podmínek. Chyba vzniká, pokud je operace (na kterékoliv úrovni):

- nesprávně vypočtena anebo
- nesplňuje regulační povinnosti nebo smluvní ustanovení.

6. U příjmů naše prověrka vlastních zdrojů odvozených z daně z přidané hodnoty a hrubého národního důchodu vychází z relevantních makroekonomických agregátů, na jejichž základě byly příslušné hodnoty vypočteny. Zkoumáme kontrolní systémy Komise pro jejich zpracování, až do okamžiku obdržení příspěvků členských států a jejich zaúčtování do konsolidované účetní závěrky. U tradičních vlastních zdrojů zkoumá Účetní dvůr účty celních orgánů a analyzuje tok cel a poplatků pod celním dohledem do okamžiku, kdy je obdrží Komise a kdy jsou zaznamenány v konečné účetní závěrce.

7. Pokud jde o výdaje, Účetní dvůr kontroluje platební operace v okamžiku, kdy vznikly, byly zaúčtovány a schváleny („platby zaúčtované do výdajů“). Tato kontrola se týká všech kategorií plateb (včetně plateb za pořízení majetku) kromě záloh v okamžiku, kdy jsou učiněny. Zálohové platby zkoumáme, pokud:

- konečný recipient prostředků EU (např. zemědělec, výzkumný ústav, společnost provádějící stavební práce nebo poskytující služby v rámci veřejných zakázek) poskytne důkazy o jejich řádném využití a
- Komise (nebo jiný orgán či subjekt spravující prostředky EU) zúčtováním zálohové platby akceptuje, že konečné využití prostředků bylo opodstatněné.

8. Auditní vzorek Účetního dvora je koncipován tak, aby z něj bylo možno dovodit odhad míry chyb v kontrolovaném základním souboru jako celku. Větší žádosti či platby zkoumáme výběrem položek (např. faktury projektů, parcely z žádostí zemědělce, viz bod 5) k auditu v rámci jednotlivých operací za pomoci metody pro výběr vzorku podle peněžních jednotek (MUS). V případě zkoumaných položek, jež jsou součástí projektu nebo žádosti zemědělce, proto vykázaná míra chyb těchto položek nepředstavuje míru chyb kontrolovaného projektu nebo žádosti zemědělce, ale přispívá k celkovému hodnocení výdajů EU.

9. Účetní dvůr neprověřuje operace v každém členském státě, přijímajícím státě anebo regionu každý rok. Příklady ve výroční zprávě jsou uvedeny pro ilustraci a ukazují nejtýpčtější zjištěné chyby. Uvádění konkrétních členských států, přijímajících států anebo regionů neznamená, že se dané situace nemohou vyskytnout jinde. Ilustrativní příklady v této zprávě netvoří východisko pro závěry o příslušných členských státech, přijímajících státech anebo regionech.

10. Smyslem naší koncepce není shromažďovat údaje o četnosti chyb v základním souboru. Prezentované údaje o četnosti chyb tedy nejsou ukazatelem četnosti chyb v operacích financovaných EU nebo v jednotlivých členských státech. Naše koncepce výběru vzorku připisuje různým operacím různou váhu. Sestavování vzorku odráží hodnotu příslušných výdajů a intenzitu auditní práce. Tabulka četnosti výskytu chyby tuto váhu nezobrazuje, a připisuje tedy rozvoji venkova stejnou váhu jako přímé podpoře v oblasti „Přírodních zdrojů“ a výdajům sociálního fondu stejnou váhu jako platbám na regionální podporu a soudržnosti v kapitole „Soudržnost“. Relativní četnost chyb ve vzorcích sestavených v různých členských státech tedy nemůže vypovídat o relativní míře chyb v těchto členských státech.

Jak Účetní dvůr hodnotí a vykazuje výsledky testování operací

11. K chybám v operacích dochází z mnoha důvodů. Chyby mají řadu různých podob v závislosti na povaze porušení závazku či předpisu a na konkrétním pravidlu či smluvním závazku, který nebyl dodržen. Jednotlivé operace mohou být zatíženy chybami celkově nebo částečně. Chyby zjištěné před kontrolami prováděnými Účetním dvorem a opravené nezávisle na nich se do výpočtu a četnosti chyb nezapočítávají, neboť svědčí o tom, že systémy dohledu a kontroly fungují účinně. Dále zvažujeme, zda jsou jednotlivé chyby vyčíslitelné nebo nevyčíslitelné. Bereme v úvahu míru, v níž je možné měřit, jaká část kontrolované částky byla zatížena chybami.

12. Při uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek dochází k mnoha chybám. Aby byly respektovány hlavní zásady veřejné soutěže stanovené v právních předpisech a nařízeních EU, musí se významná řízení veřejně oznamovat. Nabídky jen nutno hodnotit podle stanovených kritérií. Je zakázáno uměle rozdělovat zakázky s cílem vyhnout se překročení limitů⁽¹⁾.

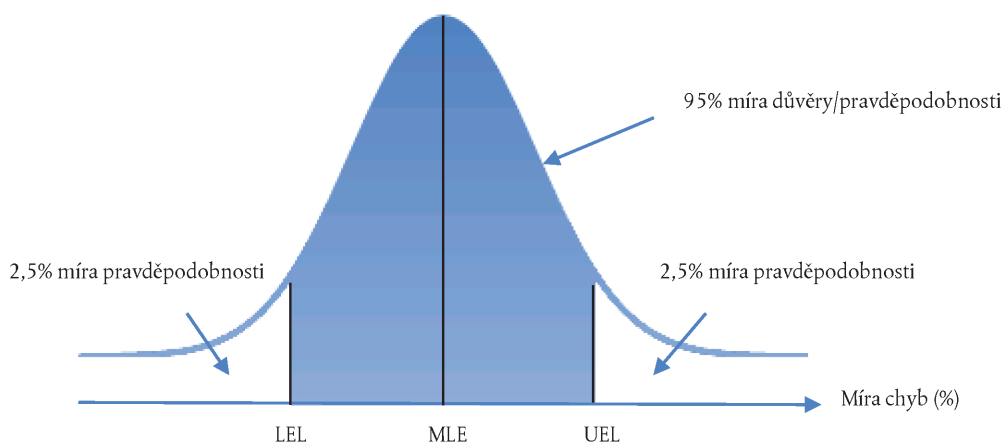
⁽¹⁾ Viz také body 6.30–6.35 a zvláštní zpráva č. 10/2015 „Snaha o řešení problémů v oblasti zadávání veřejných zakázek v rámci výdajů EU na politiku soudržnosti by měla zesílit“.

13. Naše kritéria pro vyčíslování chyb v zadávání veřejných zakázek popisuje dokument „Nesoulad s pravidly pro zadávání veřejných zakázek – typy nesrovnalostí a východisko vyčíslování chyb“⁽²⁾.

14. Při rozhodování o tom, jak postupovat v případě nesprávného uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek, se naše vyčíslení může lišit od vyčíslení uplatněného Komisí nebo členskými státy.

Odhadovaná míra chyb (nejpravděpodobnější míra chyb)

15. Provádíme odhad míry chyb s využitím nejpravděpodobnější míry chyb (MLE – *most likely rate of error*). Činíme tak u každého okruhu víceletého finančního rámce a pro výdaje z rozpočtu jako celek. Do výpočtu se zahrnují pouze vyčíslené chyby. Procentní údaj MLE je statistickým odhadem pravděpodobného procenta chyb v základním souboru. Příkladem chyb jsou vyčíslitelná porušení platných ustanovení, pravidel a smluvních a grantových podmínek. Účetní dvůr také odhaduje dolní hranici míry chyb (LEL – *lowel error limit*) a horní hranici míry chyb (UEL – *upper error limit*) (viz obrázek).



16. Podíl vybarvené plochy pod křivkou udává procentuální pravděpodobnost, že skutečná míra chyb v souboru se pohybuje mezi dolní mírou chyb a horní mírou chyb.

17. Účetní dvůr plánuje práci na základě 2 % prahu významnosti (materiality). Při vydávání výroku používá míru významnosti (materiality) jako vodítko. Při formulaci výroku rovněž bereme v úvahu povahu, výši a kontext chyb.

Jak Účetní dvůr posuzuje systémy a prezentuje zjištěné výsledky

18. Komise a ostatní orgány a instituce EU, orgány členských států, přijímající země anebo regiony ustavují systémy, které používají k řízení rizika pro rozpočet, včetně správnosti operací. Prověřování systémů je užitečné zejména pro formulaci doporučení ke zlepšení.

19. V každém okruhu víceletého finančního rámce, včetně příjmů, funguje mnoho individuálních systémů. Každý rok vybíráme vzorek systémů. Výsledky prezentujeme s doporučeními ke zlepšení.

Jak Účetní dvůr dospívá ke svým výročkům v prohlášení o věrohodnosti

20. Východiskem pro výrok o správnosti operací, na nichž se zakládá konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie, je veškerá práce Účetního dvora, o níž se pojednává v kapitolách 4 až 9. Výrok předkládáme v rámci prohlášení o věrohodnosti. Při formulaci výroku zvažujeme, zda je chyba plošně rozšířená. Provedená práce umožňuje Účetnímu dvoru dospět k informovanému výroku o tom, zda chyby v základním souboru přesahují hranice významnosti (materiality) či nikoliv. Podle nejlepšího odhadu Účetního dvora jsou celkové výdaje za rok 2014 ve svém souhrnu zatíženy 4,4 % mírou chyb. Účetní dvůr se s vyšší než 95 % mírou důvěry domnívá, že míra chyb v kontrolovaném základním souboru je významná (materiální). Odhadovaná míra chyb zjištěná v různých okruzích víceletého finančního rámce variuje tak, jak je to popsáno v kapitolách 4–9. Chyby jsme posoudili jako plošně rozšířené, neboť se vyskytují ve většině výdajových oblastí.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf.

Podezření z podvodu

21. Má-li Účetní dvůr důvodné podezření, že došlo k podvodu, oznámí to Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), který odpovídá za provedení příslušného vyšetřování. Účetní dvůr postupuje úřadu OLAF několik případů za rok.

Část 3 – Vztah mezi výrokem auditora o spolehlivosti účetní závěrky a výrokem auditora o správnosti operací

22. Vydali jsme:

- a) výrok auditora o konsolidované účetní závěrce Evropské unie za rozpočtový rok 2014;
- b) výroky o správnosti příjmů a plateb, na nichž se tato účetní závěrka zakládá.

23. Práce a výroky Účetního dvora jsou v souladu s mezinárodními auditorskými standardy a etickými kodexy vydanými Mezinárodní federací účetních (IFAC) a mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI).

24. Tyto standardy se zabývají také situací, kdy auditoři vydávají výrok o spolehlivosti účetní závěrky a správnosti operací, na nichž se účetní závěrka zakládá, a uvádějí, že modifikovaný výrok o správnosti operací sám o sobě nemusí vést k modifikovanému výroku o spolehlivosti účetní závěrky. Finanční výkazy, k nimž Účetní dvůr vydává výrok, zejména bod 6 přílohy, odrážejí skutečnost, že dochází k významnému (materiálnímu) porušování pravidel, jimiž se řídí výdaje účtované na vrub rozpočtu EU. Účetní dvůr následně rozhodl, že existence významné (materiální) míry chyb, která ovlivňuje správnost, není sama o sobě důvodem modifikovat samostatný výrok o spolehlivosti účetní závěrky.

PŘÍLOHA 1.2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA DOPORUČENÍ Z PŘEDCHOZÍCH LET TÝKAJÍCÍ SE SPOLEHLIVOSTI ÚČETNÍ ZÁVĚRKY

Připomínky v předchozích letech	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
1. Předběžné financování, závazky a oddělování účetních období	1. Předběžné financování, závazky a oddělování účetních období	1. Předběžné financování, závazky a oddělování účetních období
Pokud jde o předběžné financování, závazky a oddělování účetních období, Účetní dvůr od rozpočtového roku 2007 zjišťuje účetní chyby, jejichž finanční dopad je celkově nevýznamný (nemateriální), ale četnost vysoká. Svědčí to o tom, že u některých generálních ředitelství je třeba dosáhnout zlepšení. Pokud jde o zúčtování částek předběžného financování, Účetní dvůr zjistil, že několik generálních ředitelství i nadále zaznamenává v účetní závěrce odhady i v případech, kdy mají dostatečný základ pro zúčtování předběžného financování. Rovněž bylo zjištěno, že v několika generálních ředitelstvích by se mělo zlepšit, harmonizovat a automatizovat oddělování účetních období. Komise poprvé zahrnuje nástroje finančního inženýrství do účetní závěrky za rok 2010 a zálohy související s jinými režimy podpory do účetní závěrky za rok 2011. Neuhrazené zůstatky se v obou případech odhadují na základě předpokladu, že finanční prostředky jsou využívány rovnoměrně během období fungování. Komise by měla platnost tohoto předpokladu prověřovat.	Komise nadále pracovala na tom, aby zlepšila přesnost svých účetních údajů. Naše šetření reprezentativního vzorku předběžného financování a faktur/výkazů nákladů opět poukázalo na chyby s nevýznamnými (nemateriálními) celkovými finančním dopadem, ale vysokou četností. Několik generálních ředitelství dosud nedosáhlo včasného zúčtování plateb předběžného financování nebo dostatečně přesných postupů pro výpočet míry, v jaké bylo předběžné financování čerpáno, a poměru mezi krátkodobým a dlouhodobým předběžným financováním. Neuhrazené zůstatky se i nadále odhadují na základě předpokladu, že finanční prostředky se využívají rovnoměrně během období fungování, s přihlédnutím k dostupným informacím poskytnutým členskými státy ve vztahu k finančním nástrojům spadajícím pod sdílené řízení (FISM). U nástrojů FISM (dříve nástroje finančního inženýrství) vychází doba fungování z předpokládaného prodloužení na základě nové interpretace souvisejících pokynů k uzávěrkám, a to od 31. prosince 2015 do 31. března 2017. Omezené informace o čerpání záloh na nástroje FISM a další režimy podpory mohou ovlivnit jejich ocenění na konci roku a vést k významným opravám při uzavírání programového období 2007–2013. Je důležité, aby příslušná generální ředitelství čerpání těchto prostředků ověřovala.	Komise uznává, že je vždy co zlepšovat, avšak zdůrazňuje, že částky předběžného financování i faktury byly během posledních osmi let správně zúčtovány.

Připomínky v předchozích letech	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2. Údaje o zpětném získávání částek a finančních opravách („ochrana rozpočtu EU“) Účetní v bodě 6 přílohy k účetní závěrce zlepšil prezentaci informací o částkách získaných zpět a o finančních opravách. Tento bod je nyní více zacílen a méně obsáhlý, nicméně uvádí i informace, jejichž zdrojem není účetní systém. Tyto informace by bylo lepší v souladu s čl. 150 odst. 4 finančního nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 zahrnout do zprávy o ochraně rozpočtu EU, která se má rozpočtovým orgánům předkládat každý rok v září. Ani příloha 6, ani výše uvedená zpráva o ochraně rozpočtu EU neuvádí shrnutí různé míry dopady různých oprav. Za účelem zajištění správnosti prezentovaných údajů by Komise měla zavést postupy pro potvrzování načasování, původu a výše nápravných mechanismů členských států.	2. Údaje o zpětném získávání částek a finančních opravách („ochrana rozpočtu EU“) Komise dále pokročila s prezentací bodu 6 přílohy. U soudržnosti obsahuje nyní bod 6 přílohy informace po rozsahu oprav před zaúčtováním výdajů („u zdroje“), během provádění a při uzavěře. V bodu přílohy se nyní popisuje, ačkoli ne vždy vyčísľuje, dopad nápravných opatření na rozpočet EU. Zjistili jsme, že bod 6 přílohy stále nerozlišuje mezi: — úpravami na úrovni projektů a opravami na úrovni programu, — čistými finančními opravami a dohodami, které umožňují náhradu nesprávných výdajů. Komise hodlá v bodě 6 přílohy k účetní závěrce za rok 2015 zachytit rozhodnutí Evropského soudního dvora z června 2015, kterým se ruší rozhodnutí o finančních opravách ve výši 457 milionů EUR. Příloha stále obsahuje informace, které nejsou čerpány z účetního systému. Komise v současné době analyzuje situaci s cílem zavést nové postupy, aby se tyto operace zaznamenávaly do běžných účetních systémů. Zavedené postupy nejsou zatím účinné.	2. Údaje o zpětném získávání částek a finančních opravách („ochrana rozpočtu EU“) Vzhledem k nákladové efektivitě bylo nyní rozložení údajů zmiňované Účetním dvorem v co největším rozsahu začleněno do výročního sdělení o ochraně rozpočtu EU. Soudní řízení uváděná Účetním dvorem se týkají programového období 1994–1999 a rozhodnutí přijatých v letech 2008 a 2010. Ohledně rozsudky odraží procedurální problémy vyplývající z nařízení č. 1083/2006. Komise provádí analýzu dopadu. Jak Soudní dvůr uznal, Komise zkoumá možné nové postupy, přitom však musí respektovat omezení daná stávajícím regulačním systémem a výsledné informace, které má k dispozici. Komise s členskými státy prověří, jak lze na základě návrhů Účetního dvora dále zdokonalit stávající informační systémy.

PŘÍLOHA 1.3

VÝŇATKY Z KONSOLIDOVANÉ ÚČETNÍ ZÁVĚRKY ZA ROK 2014⁽¹⁾

Tabulka 1 – Rozvaha (*)

	(v mil. EUR)	
	31.12.2014	31.12.2013
Neoběžná aktiva		
Nehmotná aktiva	282	237
Pozemky, budovy a zařízení	7 937	6 104
Investice vykazované ekvivalenční metodou	409	349
Finanční aktiva	56 438	59 844
Předběžné financování	18 358	38 072
Směnné pohledávky a nesměnné částky k inkasu	1 198	498
	84 623	105 104
Krátkodobý majetek		
Finanční aktiva	11 811	5 571
Předběžné financování	34 237	21 367
Směnné pohledávky a nesměnné částky k inkasu	14 380	13 182
Zásoby	128	128
Peníze a peněžní ekvivalenty	17 545	9 510
	78 101	49 758
Aktiva celkem	162 724	154 862
Dlouhodobé závazky		
Důchody a jiné zaměstnanecké požitky	(58 616)	(46 818)
Rezervy	(1 537)	(1 323)
Finanční závazky	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Krátkodobé závazky		
Rezervy	(745)	(545)
Finanční závazky	(8 828)	(3 163)
Závazky	(43 180)	(36 213)
Příjmy a náklady příštích období	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Závazky celkem	(220 730)	(200 714)
Čistá aktiva	(58 006)	(45 852)
Rezervní fondy	4 435	4 073
Částky k vyžádání od členských států	(62 441)	(49 925)
Čistá aktiva	(58 006)	(45 852)

(*) Rozvaha je prezentována podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

⁽¹⁾ Čtenářům doporučujeme konzultovat plné znění konsolidované účetní závěrky Evropské unie za rozpočtový rok 2014, včetně finančních výkazů a vysvětlujících informací a agregovaných zpráv o plnění rozpočtu a vysvětlujících informací.

Tabulka 2 – Výkaz finanční výkonnosti (*)

	(v mil. EUR)	
	2014	2013 (reklasifikováno)
Příjmy		
Výnosy z nesměnných operací		
Zdroje z HND	104 688	110 194
Tradiční vlastní zdroje	17 137	15 467
Zdroje z DPH	17 462	14 019
Pokuty	2 297	2 757
Inkaso nákladů	3 418	1 777
Jiné	5 623	4 045
Celkem	150 625	148 259
Výnosy ze směnných operací		
Finanční výnosy	2 298	1 991
Jiné	1 066	1 443
Celkem	3 364	3 434
	153 989	151 693
Výdaje (**)		
Prováděné členskými státy		
Evropský zemědělský záruční fond	(44 465)	(45 067)
Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a další nástroje pro rozvoj venkova	(14 046)	(13 585)
Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti	(43 345)	(47 767)
Evropský sociální fond	(12 651)	(12 126)
Jiné	(2 307)	(1 525)
Prováděné Komisí a výkonnými agenturami	(15 311)	(12 519)
Prováděné jinými agenturami a institucemi EU	(1 025)	(656)
Prováděné třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi	(2 770)	(2 465)
Prováděné jinými subjekty	(1 799)	(1 694)
Náklady na zaměstnance a důchody	(9 662)	(9 058)
Změna pojistněmatematických předpokladů u zaměstnaneckých výhod	(9 170)	(2 033)
Finanční náklady	(2 926)	(2 383)
Podíl na čistém schodku přidružených subjektů a společných podniků	(640)	(608)
Ostatní výdaje	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Výsledek hospodaření za rozpočtový rok	(11 280)	(4 365)

(*) Výkaz finanční výkonnosti je prezentován podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

(**) Realizováno členskými státy: sdílené řízení; realizováno Komise a výkonnými agenturami: přímé řízení; realizováno jinými agenturami a subjekty EU, třetími zeměmi, mezinárodními organizacemi a jinými subjekty: nepřímé řízení.

Tabulka 3 – Výkaz peněžních toků (*)

	(v mil. EUR)	
	2014	2013
Výsledek hospodaření za rozpočtový rok	(11 280)	(4 365)
Provozní činnosti		
Odpisy nehmotného majetku	61	48
Odpisy hmotného majetku	408	401
(Zvýšení)/snížení půjček	(1 298)	20
(Zvýšení)/snížení předběžného financování	6 844	(1 695)
(Zvýšení)/snížení směnných pohledávek a nesměnných částek k inkasu	(1 898)	923
(Zvýšení)/snížení zásob	—	10
Zvýšení/snížení závazků z titulu důchodů a zaměstnaneckých požitků	11 798	4 315
Zvýšení/(snížení) rezerv	414	(196)
Zvýšení/(snížení) finančních závazků	1 146	(330)
Zvýšení/(snížení) splatných závazků	6 967	14 655
Zvýšení/(snížení) výdajů a výnosů příštích období	(309)	(12 154)
Přebytek rozpočtu za předchozí období vedený jako nepeněžní příjem	(1 005)	(1 023)
Jiné nepeněžní pohyby	130	(50)
Investiční činnosti		
(Zvýšení)/snížení nehmotného majetku a budov, strojů a zařízení	(2 347)	(624)
(Zvýšení)/snížení investic účtovaných ekvivalenční metodou	(60)	43
(Zvýšení)/snížení finančních aktiv určených k prodeji	(1 536)	(1 142)
Čisté peněžní toky	8 035	(1 164)
Čistý zvýšení/(snížení) peněžních prostředků a jejich ekvivalentů	8 035	(1 164)
Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty na počátku roku	9 510	10 674
Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty ke konci roku	17 545	9 510

(*) Rozvaha je prezentována podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

Tabulka 4 – Výkaz změn čistých aktiv (*)

(v mil. EUR)

	Rezervní fondy (A)		Částky k vyžádání od členských států (B)		Čistá aktiva = (A)+(B)
	Fond z přecenění na reálnou hodnotu	Ostatní rezervní fondy	Akumulovaný přebytek/ (schodek)	Výsledek hospodaření za rozpočtový rok	
Zůstatek k 31.12.2007	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Změna rezervního fondu Záručního fondu	—	46	(46)	—	—
Změny reálné hodnoty	(51)	—	—	—	(51)
Jiné	—	12	(9)	—	3
Rozdělení hospodářského výsledku za rok 2012	—	5	(5 334)	(5 329)	—
Výsledek plnění rozpočtu za rok 2012 připsaný členským státům	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Výsledek hospodaření za rozpočtový rok	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Zůstatek k 31.12.2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Změna rezervního fondu Záručního fondu	—	247	(247)	—	—
Změny reálné hodnoty	139	—	—	—	139
Jiné	—	(24)	16	—	(8)
Rozdělení hospodářského výsledku za rok 2013	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Výsledek plnění rozpočtu za rok 2013 připsaný členským státům	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Výsledek hospodaření za rozpočtový rok	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Zůstatek k 31.12.2013	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) Výkaz změn čistých aktiv je prezentován podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

Tabulka 5 – Výsledek plnění rozpočtu EU (*)

(v mil. EUR)

	2014	2013
Příjmy za rozpočtový rok	143 940	149 504
Platby z rozpočtových prostředků na běžný rok	(141 193)	(147 567)
Prostředky na platby přenesené do roku n+1	(1 787)	(1 329)
Zrušení nevyužitých prostředků na platby přenesených z roku n-1	25	34
Vývoj účelově vázaných příjmů	336	403
Kurzové rozdíly za rok	110	(42)
Výsledek plnění rozpočtu (**)	1 432	1 002

(*) Výsledek plnění rozpočtu je prezentován podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

(**) Z toho částky EFTA činí (3) miliony EUR v roce 2014 a (4) milionů EUR v roce 2013.

Tabulka 6 – Sesouhlasení výsledku hospodaření s výsledkem plnění rozpočtu (*)

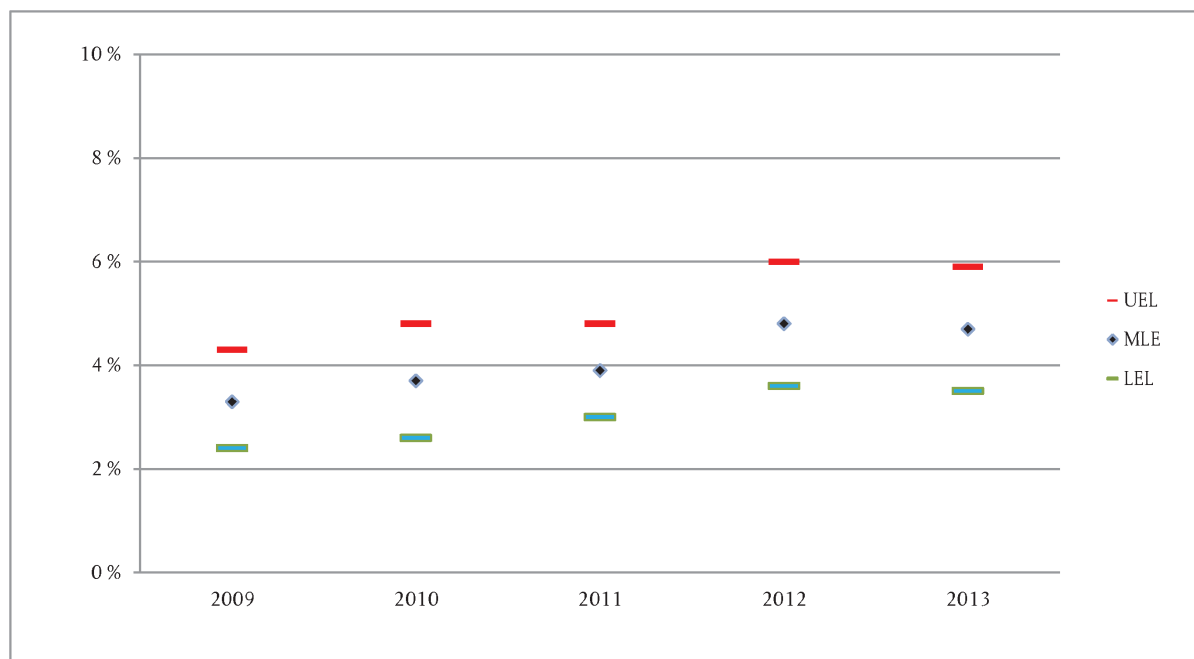
(v mil. EUR)

	2014	2013
Výsledek hospodaření za rozpočtový rok	(11 280)	(4 365)
Příjmy		
Nároky vzniklé, ale nečerpané v běžné roce	(6 573)	(2 071)
Nároky vzniklé v předchozích letech a čerpané v běžném roce	4 809	3 357
Příjmy příštích období (netto)	(4 877)	(134)
Výdaje		
Výdaje příštích období (netto)	9 223	3 216
Výdaje předchozího roku proplacené v letošním roce	(821)	(1 123)
Čistý efekt předběžného financování	457	(902)
Prostředky na platby přenesené do dalšího roku	(1 979)	(1 528)
Platby uhrazené z přenesených rozpočtových prostředků a zrušení nevyužitých prostředků na platby	1 858	1 538
Změny rezerv	12 164	4 136
Jiné	(1 719)	(1 027)
Hospodářský výsledek agentur a ESUO	170	(93)
Rozpočtový výsledek za rok	1 432	1 002

(*) Výsledek plnění rozpočtu je prezentován podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

PŘÍLOHA 1.4

ODHADOVANÁ MÍRA CHYB (NEJPRÁVDĚPODOBNĚJŠÍ MÍRA CHYB, MLE) – NEPŘEPOČÍTANÉ HISTORICKÉ ÚDAJE
ZA ROKY 2009–2013



Tento graf uvádí nepře počítané historické údaje o mírách chyb, jak byly zveřejněny ve výročních zprávách za roky 2009–2013, grafy 1.1 a tabulky 1.2 (viz bod 1.14).

PŘÍLOHA 1.5

ČETNOST ZJIŠTĚNÝCH CHYB PŘI SESTAVOVÁNÍ AUDITNÍCH VZORKŮ ZA ROK 2014

Četnost zjištěných chyb při sestavování auditních vzorků za rok 2014 podle generálních ředitelství a orgánů (pouze výdaje)

Evropská komise Generální ředitelství (GR) Jiné orgány a instituce (všechny typy řízení)	Celkový počet zkoumaných operací	Operace zatížené jednou nebo více chybami	Počet testovaných operací zatížených chybami(*)					
			Jiné aspekty související s dodržováním předpisů a nevýčísitelné chyby	Výčísitelné chyby	Výčísitelné chyby 0 % – 20 %	Výčísitelné chyby 20 % – 80 %	Výčísitelné chyby 80 % – 100 %	
Evropská komise:								
AGRI		345	172	46	126	107	13	6
EMPL	GR pro zemědělství a rozvoj venkova	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	GR pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	GR pro regionální a městskou politiku	102	31	12	19	14	4	1
RTD	GR pro mezinárodní spolupráci a rozvoj	54	37	12	25	18	6	1
PMO	GR pro výzkum a inovace	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	GR pro humanitární pomoc a civilní ochranu (ECHO)	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	GR pro politiku sousedství a jednání o rozšíření	20	9	2	7	6	1	0
EAC	GR pro komunikační síť, obsah a technologie	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	GR pro vzdělávání a kulturu	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	Výkonná agentura Evropské rady pro výzkum	12	5	1	4	4	0	0
MARE	Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast	12	4	2	2	1	1	0

Evropská komise Generální ředitelství (GR) Jiné orgány a instituce (všechny typy řízení)	Celkový počet zkoumaných operací	Operace zatížené jednou nebo více chybami	Počet testovaných operací zatížených chybami(*)				
			Jiné aspekty související s dodržováním předpisů a nevyčíslitelné chyby	Vyčíslitelné chyby	Vyčíslitelné chyby 0 % – 20 %	Vyčíslitelné chyby 20 % – 80 %	Vyčíslitelné chyby 80 % – 100 %
HOME	11	5	0	5	4	1	0
JRC	11	2	1	1	0	0	1
REA	9	5	2	3	2	1	0
GROW	8	1	0	1	1	0	0
OIB	7	3	3	0	0	0	0
ENER	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	5	2	0	2	2	0	0
JUST	4	1	0	1	0	1	0
FPI	4	1	1	0	0	0	0
COMM	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	2	0	0	0	0	0	0
HR	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	1	0	0	0	0	0	0
ENV	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
Mezisosčet Evropská komise	1 129	453	177	276	209	48	19

Evropská komise Generální ředitelství (GR) Jiné orgány a instituce (všechny typy řízení)	Celkový počet zkoumaných operací	Operace zatížené jednou nebo více chybami	Počet testovaných operací zatížených chybami(*)				
			Jiné aspekty související s dodržováním předpisů a nevyčíslitelné chyby	Vyčíslitelné chyby	Vyčíslitelné chyby 0 % – 20 %	Vyčíslitelné chyby 20 % – 80 %	Vyčíslitelné chyby 80 % – 100 %
Ostatní orgány a instituce							
Evropský parlament	28	3	0	3	3	0	0
Evropská služba pro vnější činnost	11	5	2	3	3	0	0
Rada Evropské unie	7	1	0	1	1	0	0
Soudní dvůr Evropské unie	4	0	0	0	0	0	0
Evropský účetní dvůr	2	0	0	0	0	0	0
Další orgány	3	0	0	0	0	0	0
Mezisoučet ostatní orgány a instituce	55	9	2	7	7	0	0
Celkem	1 184	462	179	283	216	48	19

Četnost zjištěných chyb při sestavování auditních vzorků za rok 2014 podle členských států (okruhy 1b a 2 VFR)

Členský stát (sdílené řízení)	Okruh VFR 1b – Hospodářská, sociální a územní soudržnost										Okruh VFR 2 – Přírodní zdroje										Sdílené řízení u okruhů 1b a 2 (celkově) VFR														
	Evropský fond pro regionální rozvoj/fond soudržnosti (ERDF)					Evropský sociální fond (ESF)					Podpora trhu a přímá podpora					Rozvoj venkova, životní prostředí, opatření v oblasti klimatu a rybolov																			
	Počet operací zatížených					Počet operací zatížených					Počet operací zatížených					Počet operací zatížených																			
	Počet operací	Počet chyb	OCI/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Počet operací	Počet chyb	OCI/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Počet operací	Počet chyb	OCI/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %						80 % – 100 %	Počet testovaných operací	Počet chyb	OCI/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %		
BE	7	4	3	1	1	0	0								4	4	0	4	4	0	0								11	8	3	5	5	0	0
BG								8	0	0	0	0	0	0									5	2	2	0	0	0	0	13	2	2	0	0	0
CZ	18	8	5	3	1	1	1	14	2	1	1	1	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	4	2	2	1	0	1	41	16	8	8	5	1	2
DK															8	2	0	2	2	0	0								8	2	0	2	2	0	0
DE	8	7	5	2	2	0	0	14	6	3	3	2	0	1	20	5	0	5	5	0	0	15	8	1	7	6	0	1	57	26	9	17	15	0	2
EE															4	2	0	2	2	0	0								4	2	0	2	2	0	0
IE															4	3	0	3	3	0	0								4	3	0	3	3	0	0
EL	13	3	2	1	0	1	0	20	4	0	4	0	1	3	12	3	0	3	1	2	0	10	3	2	1	0	1	0	55	13	4	9	1	5	3
ES	7	3	3	0	0	0	0								28	10	2	8	5	3	0	12	3	1	2	1	1	0	47	16	6	10	6	4	0
FR								7	2	1	1	1	0	0	35	30	0	30	30	0	0	9	6	4	2	2	0	0	51	38	5	33	33	0	0
HR																																			
IT	8	5	4	1	0	1	0	20	10	7	3	1	2	0	16	8	1	7	6	1	0	16	12	10	2	2	0	0	60	35	22	13	9	4	0
CY																																			
LV	7	1	1	0	0	0	0															5	1	1	0	0	0	0	12	2	2	0	0	0	0

Členský stát (sdílené řízení)	Okruh VFR 1b – Hospodářská, sociální a územní soudržnost										Okruh VFR 2 – Přírodní zdroje										Sdílené řízení u okruhů 1b a 2 (celkové) VFR								
	Evropský fond pro regionální rozvoj/Fond soudržnosti (ERDF)					Evropský sociální fond (ESF)					Podpora trhu a přímá podpora					Rozvoj venkova, životní prostředí, opatření v oblasti klimatu a rybolov													
	Počet operací zatížených					Počet operací zatížených					Počet operací zatížených					Počet operací zatížených													
	Počet operací	Počet chyb	OCl/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Počet operací	Počet chyb	OCl/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Počet operací	Počet chyb	OCl/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Počet testovaných operací	Počet chyb	OCl/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	
LT	7	1	1	0	0	0									5	3	1	2	0	1	1	12	4	2	2	0	1	1	
LU																													
HU	12	6	3	3	1	2	0	7	0	0	0	0	0	0	8	3	1	2	2	0	1	0	32	11	4	7	4	3	0
MT	4	2	1	1	0	0	1															4	2	1	1	0	0	1	
NL								7	6	4	2	2	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	5	4	1	1	0	0	0
AT								7	5	4	1	0	1	0								10	2	0	2	2	0	0	0
PL	34	20	16	4	2	1	1	21	3	1	2	2	0	0	12	5	1	4	3	1	0	20	9	6	3	2	0	1	1
PT	11	3	2	1	1	0	0	15	9	5	4	3	1	0	4	0	0	0	0	0	0	15	7	5	2	1	1	0	0
RO	7	2	0	2	0	1	1	8	4	2	2	0	1	1								5	1	1	0	0	0	0	0
SI																													
SK								7	1	1	0	0	0	0	4	4	0	4	4	0	0	5	3	0	3	3	0	0	0
SF								7	4	1	3	2	1	0	4	1	0	1	1	0	0								
SE	7	5	1	4	2	2	0	8	4	2	2	2	0	0								5	2	2	0	0	0	0	0
UK	7	5	3	2	0	1	1								12	9	0	9	9	0	0	21	9	1	8	4	2	2	3

Členský stát (sdílené řízení)	Okruh VFR 1b – Hospodářská, sociální a územní soudržnost										Okruh VFR 2 – Přírodní zdroje										Sdílené řízení u okruhů 1b a 2 (celkové) VFR													
	Evropský fond pro regionální rozvoj/fond soudržnosti (ERDF)					Evropský sociální fond (ESF)					Podpora trhu a přímá podpora					Rozvoj venkova, životní prostředí, opatření v oblasti klimatu a rybolov																		
	Počet operací zatížených		Počet operací zatížených					Počet chyb		Počet operací			Počet chyb		Počet operací zatížených					Počet operací						Počet testovaných operací								
			Počet chyb	OCl/NQE	Vyčísitelné	<20 %	20 % – 80 %								80 % – 100 %	Počet chyb	OCl/NQE	Vyčísitelné	<20 %			20 % – 80 %	80 % – 100 %											
Přeshraniční spolupráce EU	4	0	0	0	0	0	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)				(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)				(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
Celkem	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	687	310	180	133	31	16

(1) Celkový počet zkoumaných operací

(2) Operace zatížené jednou nebo více chybami

(3) Jiné aspekty související s dodržováním předpisů (OCI) a nevyčísitelné chyby (NQE)

(4) Vyčísitelné chyby

(5) Vyčísitelné chyby 0 % – 20 %

(6) Vyčísitelné chyby 20 % – 80 %

(7) Vyčísitelné chyby 80 % – 100 %

Bereme v úvahu nápravná opatření, což má dopad na jednotlivá zjištění uvedená v tabulce (viz také bod 1.32). Účinní dvůr neprověřuje operace v každém členském státě, přijímajícím státě anebo regionu každý rok. Pokud není v tabulce nic uvedeno („prázdné bunky“), znamená to, že se žádné operace neprověřovaly. Náš přístup není koncipován k tomu, aby shromažďoval údaje o četnosti chyb v základním souboru. Prezentované údaje o četnosti chyb tedy nejsou ukazatelem četnosti chyb v operacích financovaných EU nebo v jednotlivých členských státech. Relativní četnost chyb ve vzorcích sesílených v různých členských státech nevyplývá o relativní míře chyb v těchto členských státech.

KAPITOLA 2

Rozpočtové a finanční řízení

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	2.1–2.3
Připomínky	2.4–2.26
Rozpočet plateb na rok 2014 byl druhý nejvyšší v historii	2.4
Prostředky na platby a platby roku 2014 byly vyšší, než předpokládal VFR	2.5–2.9
Navzdory tomu došlo k malému nárůstu neuhrazených žádostí o platbu...	2.10
... zatímco míra přijatých závazků se bez problémů udržela v rámci celkového limitu	2.11
Rozpočet na rok 2014 byl v přebytku...	2.12
... zatímco hospodářským výsledkem byl schodek	2.13
Předpokládá se, že snížení zbývajících závazků je dočasné	2.14–2.16
Akumulace nevyčerpaných prostředků z víceletých evropských strukturálních a investičních fondů (ESI) je značná	2.17–2.19
Komise předložila plán plateb, jehož záměrem je „dostat rozpočet EU zpět do udržitelných čísel“	2.20–2.22
Nevyužité částky ve finančních nástrojích spadajících pod sdílení řízení zůstávají vysoké...	2.23
... stejně jako hotovost držená ve finančních nástrojích spadajících pod nepřímé řízení	2.24–2.26
Závěry a doporučení	2.27–2.30
Závěry za rok 2014	2.27–2.29
Doporučení	2.30

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

2.1. Tato kapitola uvádí přehled hlavních skutečností v souvislosti s rozpočtovým a finančním řízením, jež v roce 2014 nastaly. Spadají sem celkové míry výdajů a vztah ke stropům rozpočtového rámce i nového víceletého finančního rámce (VFR) (viz body 2.4–2.9), míry neuhrazených platebních nároků a zbývajících závazků (viz body 2.10–2.22) a objemu hoto-
vostních prostředků držených ve finančních nástrojích (viz body 2.23–2.26).

2.2. Šlo o první rok MFF, který pokrývá období 2014–2020. V praxi se většina plateb provedených v roce 2014 stále týkala programů předchozího VFR. Platby v roce 2014 tak například pokryly náklady na dotace zemědělcům za rok 2013 a úhrady žádostí o platby na projekty soudržnosti operačních programů na období 2007–2013 a výzkumných projektů spadajících pod sedmý rámcový program, který byl zahájen v roce 2007.

2.3. Víceletý finanční rámec je sedmiletý program, který stanovuje hlavní parametry ročního rozpočtu Evropské unie. Je definován v nařízení Rady⁽¹⁾ se souhlasem Evropského parlamentu a pevně určuje roční strop prostředků na platby i prostředků na závazky. Nový VFR stanoví na příslušné sedmileté období jako maximální výši prostředků na závazky částku 1 083 miliard EUR a jako maximální výši prostředků na platby částku 1 024 miliard EUR⁽²⁾. Nově jsou v tomto VFR nevyužité částky do stropu pro platby automaticky dány k dispozici v příštích letech⁽³⁾.

⁽¹⁾ Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 884).

⁽²⁾ Částky se uvádějí v běžných cenách.

⁽³⁾ Podle článku 5 nařízení (EU, Euratom) č. 1311/2013 Komise upraví směrem nahoru strop plateb daného roku o částku, která se rovná rozdílu mezi platbami a stropem plateb víceletého finančního rámce z předchozího roku. Tyto roční úpravy nesmí v roce 2018 přesáhnout maximální částku ve výši 7 miliard EUR, v roce 2019 částku 9 miliard EUR a v roce 2020 částku 10 miliard EUR (v cenách roku 2011).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

PŘIPOMÍNKY

Rozpočet plateb na rok 2014 byl druhý nejvyšší v historii

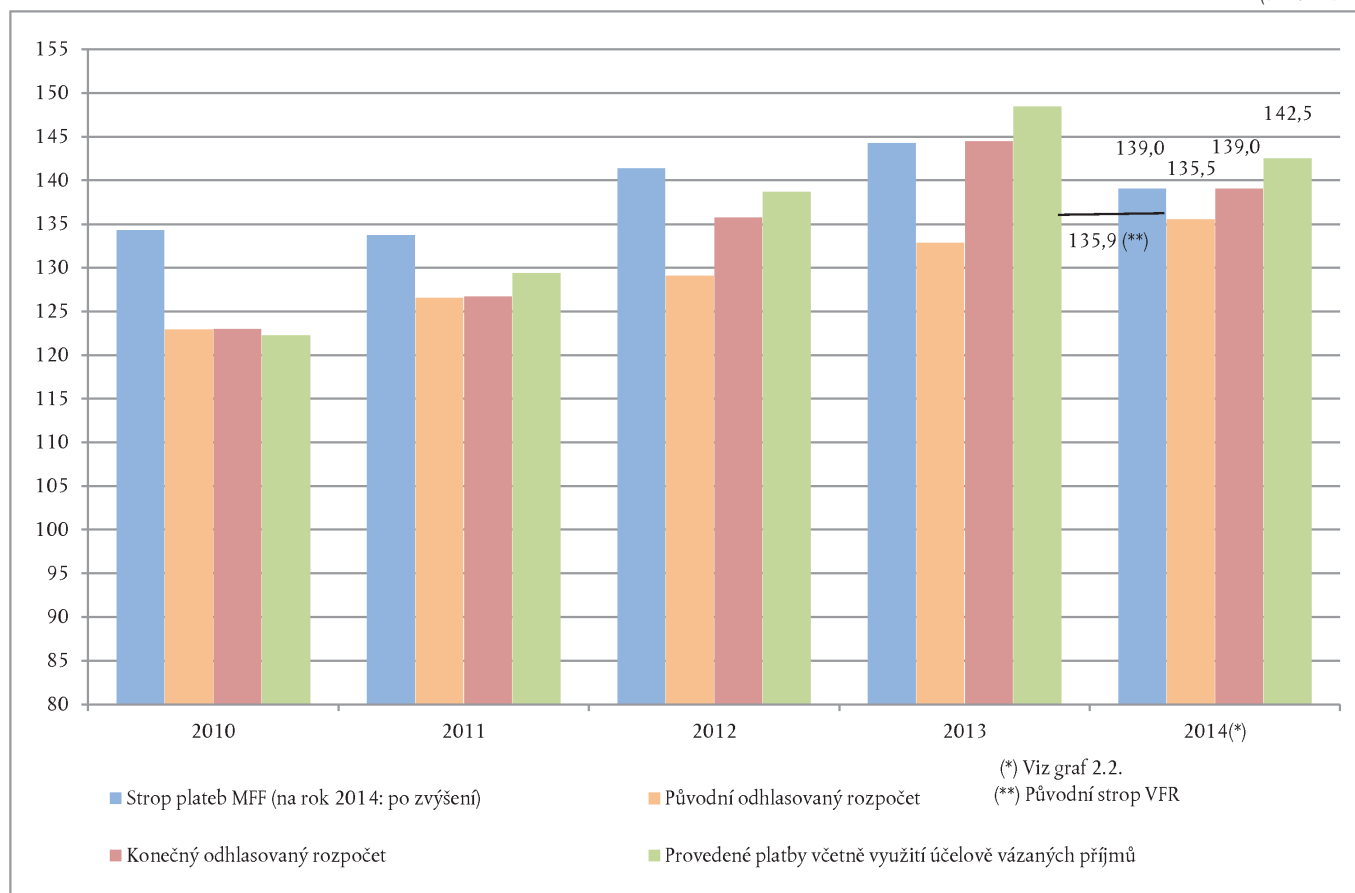
2.4. Rozpočet EU se plánuje a vykazuje na hotovostním základě a sestavuje se s cílem vyrovnat příjmy a platby; rozpočet nelze financovat výpůjčkami⁽⁴⁾ (viz body 2.12–2.13). Původní rozpočet na platby pro rok 2014 byl nejvyšší v historii EU. Konečná míra plateb⁽⁵⁾ byla po roce 2013 druhá nejvyšší a stejně jako v roce 2013 přesáhla strop VFR (viz **grafy 2.1 a 2.2**).

⁽⁴⁾ Článek 17 finančního nařízení – nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1).

⁽⁵⁾ Včetně 350 milionů EUR na zvláštní nástroje.

Graf 2.1 – Vývoj rozpočtů a plateb 2010–2014

(v mld. EUR)



Zdroj: Konsolidovaná roční účetní závěrka Evropské unie – rozpočtové roky 2010–2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Prostředky na platby a platby roku 2014 byly vyšší, než předpokládal VFR

2.5. **Graf 2.2** uvádí přehled hlavní údajů o prostředcích na platby a platbách provedených v roce 2014.

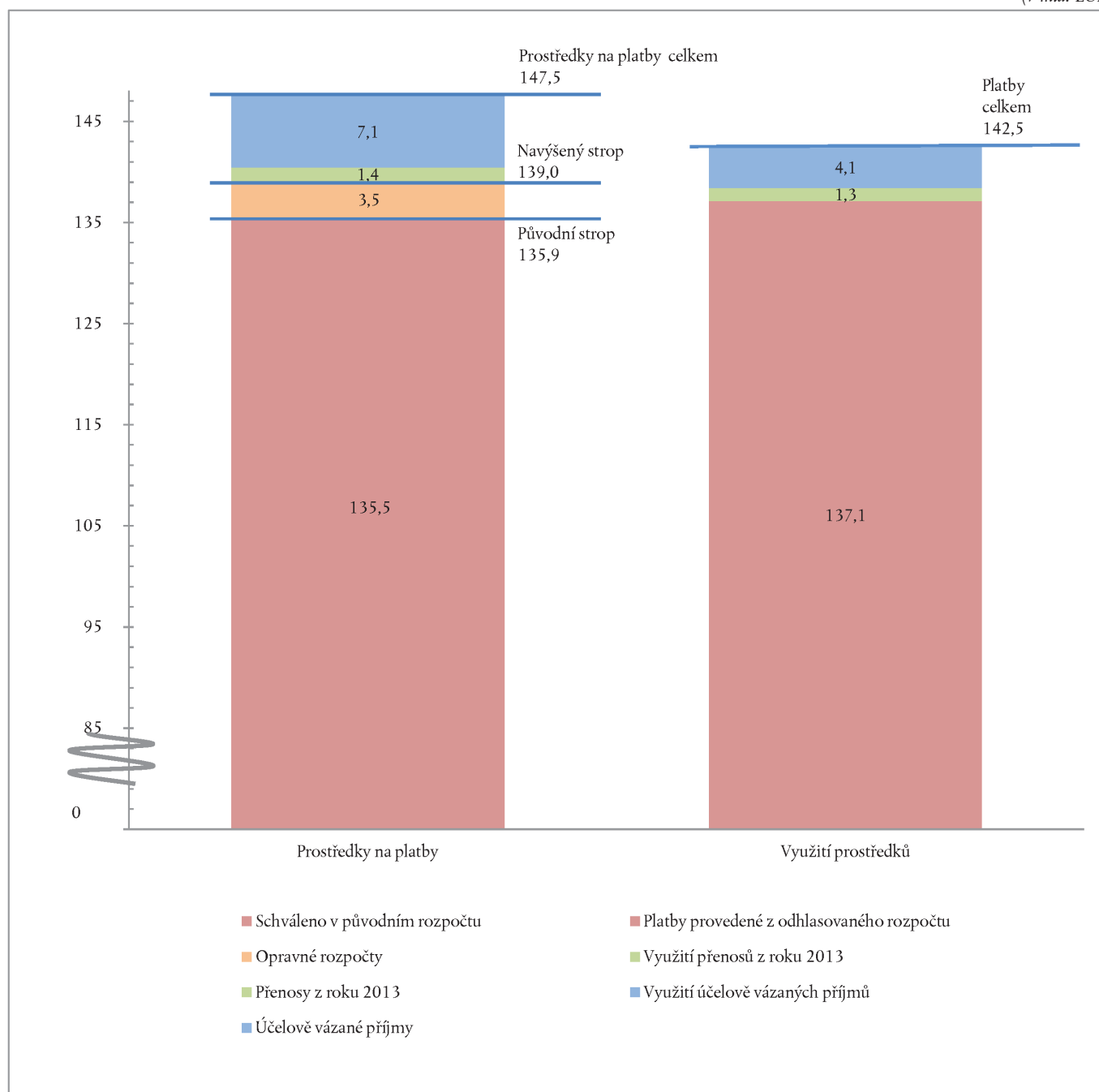
2.6. Nařízení o víceletém finančním rámci⁽⁶⁾ přijaté v roce 2013 stanoví maximum prostředků na platby pro rok 2014 na 135,9 miliardy EUR⁽⁷⁾. Původní rozpočet byl stanoven těsně pod tímto stropem na 135,5 miliardy EUR.

⁽⁶⁾ Nařízení (EU, Euratom) č. 1311/2013.

⁽⁷⁾ Včetně 350 milionů EUR na zvláštní nástroje.

Graf 2.2 – Prostředky na platby a platby realizované v roce 2014

(v mld. EUR)



Zdroj: Konsolidovaná roční účetní závěrka Evropské unie – rozpočtový rok 2014, „Agregované zprávy o plnění rozpočtu a vysvětlivky“, tabulky 5.1 a 5.3.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

2.7. Parlament a Rada schválily sedm opravných rozpočtů⁽⁸⁾, z toho šest 17. prosince 2014. Nejvýznamnější opravné rozpočty (č. 2 a č. 3) byly reakcí na žádost Komise o dalších 3,5 miliardy EUR v prostředcích na platby. Sestavení takto zvýšeného rozpočtu vyžadovalo aktivaci rozpětí pro nepředvídané události („krajní nástroj umožňující reagovat na nepředvídané události“⁽⁹⁾). Komise o využití rozpětí požádala v květnu 2014, na samém začátku období nového víceletého finančního rámce.

2.8. Využitím rozpětí pro nepředvídané události se strop prostředků na platby stanovený ve VFR pro rok 2014 zvýšil o 3,2 miliardy EUR na 139,0 miliard EUR. Strop prostředků na platby bude proto v každém roce období 2018–2020 snížen o 0,9 miliardy EUR. Komise v době, kdy se tato zpráva dokončovala, nepodala návrh na snížení, které by pokrylo zůstatek rozpětí pro nepředvídané události⁽¹⁰⁾.

2.9. Opravný rozpočet, spolu s přenosy⁽¹¹⁾ z předchozího roku (1,4 miliardy EUR) a účelově vázanými příjmy (7,1 miliardy EUR)⁽¹²⁾, zvýšil končený rozpočet pro platby na 147,5⁽¹³⁾ miliardy EUR (viz **graf 2.2**). Platby provedené v roce 2014 činily celkem 142,5 miliardy EUR⁽¹⁴⁾. Z nevyužitých prostředků na platby (5 miliard EUR) bylo do roku 2015 přeneseno 4,8 miliardy EUR.

2.7. Uvolnění prostředků z rozpětí pro nepředvídané události bylo odůvodněno rostoucí mírou neuhrazených žádostí o platbu pro programy politiky soudržnosti na období 2007–2013 na konci roku 2013 ve výši 23,4 mld. EUR. Důvodem byla skutečnost, že v posledních letech předchozího VFR bylo v ročních rozpočtech schváleno nedostatečné množství prostředků na platby, a napjatý strop pro platby v prvním roce současného VFR.

2.8. Vzhledem k tomu, že se dané tři orgány vzájemně nedohodly na tomto výkladu, shodly se v rámci rozpočtového procesu pro rok 2015 na společném prohlášení, podle kterého přijaly závazek, že budou usilovat o rychlé nalezení dohody o tom, zda a v jakém rozsahu mohou být jiné zvláštní nástroje mobilizovány nad rámec stropů pro platby stanovených ve víceletém finančním rámci, aby bylo možné určit, zda a v jakém rozsahu by měla být částka 350 milionů EUR vyrovnána snížením rozpětí pro platby ve víceletém finančním rámci pro běžný rozpočtový rok nebo budoucí rozpočtové roky.

2.9. Třebaže byly opravné rozpočty přijaty pozdě, a to v prosinci 2014, byly prostředky v oblasti politiky soudržnosti plně vyčerpány a nebyly přeneseny žádné prostředky na platby.

⁽⁸⁾ Tři z nich se týkaly technických úprav a dva měly relativní malý čistý dopad (méně než 0,1 miliardy EUR) na rozpočtové závazky.

⁽⁹⁾ Stanovený v článku 13 nařízení (EU, Euratom) č. 1311/2013 o víceletém finančním rámci na období 2014–2020.

⁽¹⁰⁾ V rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/435 ze dne 17. prosince 2014 o uvolnění prostředků z rozpětí pro nepředvídané události (Úř. věst. L 72, 14.3.2015, s. 4) se v článku 2 uvádí, že „Komise se vyzývá, aby včas předložila návrh týkající se zbývajících částky 350 milionů EUR“.

⁽¹¹⁾ Přenosy se rozumí prostředky nevyužité v daném rozpočtovém roce, které jsou přesunuty do rozpočtu následujícího roku.

⁽¹²⁾ Účelově vázané příjmy jsou vyhrazeny na konkrétní činnosti. Účelově vázané příjmy pocházely především ze sankcí z oblasti zemědělství a jiných zpětně získaných prostředků a dalších inkasovaných částek (3,6 miliardy EUR) a od třetích stran, včetně států ESVŮ a kandidátských zemí (3 miliardy EUR).

⁽¹³⁾ Tento údaj je vyšší než konečný odhlasovaný rozpočet uvedený v **grafu 2.1**, neboť zahrnuje i přenosy a účelově vázané příjmy.

⁽¹⁴⁾ Viz tabulka 5.3 VFR: plnění prostředků na platby (s. 126 účetní závěrky).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Navzdory tomu došlo k malému nárůstu neuhrazených žádostí o platbu...

2.10. Navzdory tomu, že míra plateb je trvale vyšší než strop VFR a že bylo využito rozpětí pro nepředvídané události, neuhrazené žádosti o platby se zvýšily o 1,4 miliardy EUR na 25,8 miliardy EUR⁽¹⁵⁾. Ačkoliv tato skutečnost svědčí o dalším hromadění podaných žádostí, většina těchto žádostí dorazila až koncem roku⁽¹⁶⁾. Z těchto žádostí byly ke konci roku přerušeny žádosti o objemu 4,8 miliardy EUR a žádosti v celkové výši 10,2 miliardy EUR byly podány příliš pozdě, než aby mohly být zpracovány (v posledních čtyřech dnech daného roku). U soudržnosti (největší složka celku) by tak tak maximální částka, kterou Komise mohla po schválení dalších žádostí vyplatit, činila 9,7 miliardy EUR (pokud by byl k dispozici rozpočet). Částky, které Komise ověřila jako správné a ve svém účetním systému je před koncem roku zaúčtovala jako připravené k platbě, činily 1,9 miliardy EUR.

... zatímco míra přijatých závazků se bez problémů udržela v rámci celkového limitu

2.11. V rozpočtu na rok 2014 byly schváleny přiděly na závazky ve výši 142,7 miliardy EUR⁽¹⁷⁾. Přijaté závazky k prostředkům dosáhly 109,3 miliardy EUR (76,6 % disponibilních rozpočtových prostředků), což odráží míru nových programů schválených Komisí⁽¹⁸⁾ v prvním roce nového VFR na období 2014–2020. V roce 2015 je proto dispozici velmi vysoká míra přidělů na závazky. Strop víceletého finančního rámce pro prostředky na závazky byl v roce 2015 upraven, aby byla zohledněna nízká míra čerpání v roce 2014. Strop se zvýšil o 16,5 miliardy EUR⁽¹⁹⁾ a do roku 2015 bylo přeneseno 12,1 miliardy EUR.

2.11. Nařízení o víceletém finančním rámci stanoví, že nevyužité prostředky na závazky z roku 2014 mají být v následujících letech použity pro jiné programy. V důsledku opožděného přijetí VFR a právního základu pro politiku soudržnosti (nařízení o společných ustanoveních (EU) 1303/2013), se toto ustanovení použilo na programy politiky soudržnosti (11,2 miliardy EUR). Nové určení prostředků Rada schválila dne 22. dubna 2015.

Komise bude provádění programu velmi pozorně sledovat, přičemž použije finanční údaje, které členské státy předkládají třikrát ročně (článek 112 návrhu nařízení o společných ustanoveních).

⁽¹⁵⁾ Příloha 2.12 na s. 66 účetní závěrky.

⁽¹⁶⁾ V „Analýze rozpočtového plnění evropských strukturálních a rozpočtových fondů v roce 2014“ Komise podotýká, že z žádostí o úhradu v celkové výši 23,4 miliardy EUR, které byly podány v posledních dvou měsících roku, bylo přibližně 92 % žádostí (21,5 miliardy EUR) podáno až v prosinci a z toho žádosti o přibližném objemu 19 miliard EUR byly podány až po 15. prosinci. Obdobně jako v předchozích letech byla takto vysoká koncentrace žádostí o platby na konci roku do určité míry způsobena omezením automatického rušení závazků k prostředkům, jelikož rok 2014 byl posledním rokem, kdy bylo podle ustanovení pravidla rok n+2 zrušeno nejvíce závazků k prostředkům.

⁽¹⁷⁾ Včetně čisté částky ve výši 50 milionů EUR z opravných rozpočtů č. 3, 4 a 6.

⁽¹⁸⁾ Bylo schváleno 345 programů z 645.

⁽¹⁹⁾ Strop VFR bude navýšen i v roce 2016, a to o 4,5 miliardy EU, a v roce 2017 pak o 0,1 miliardy EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozpočet na rok 2014 byl v přebytku...

2.12. Rozpočtovým výsledkem roku 2014 byl přebytek 1,4 miliardy EUR⁽²⁰⁾. Částky obdržené od členských států tedy převýšily provedené platby. Přebytek představuje zálohovou platbu členských států do rozpočtu následujícího roku. Jelikož platby nesmí převýšit příjmy, je rozpočtový přebytek obvyklý⁽²¹⁾.

... zatímco hospodářským výsledkem byl schodek

2.13. Hospodářským výsledkem roku 2014 byl schodek ve výši 9,6 miliardy EUR. Schodek byl primárně zapříčiněn nehotovostními opravami plynoucími z čistého dopadu nárůstu pohledávek a rezerv. K nárůstu pohledávek dochází, protože šest členských států využilo možnosti odložit vypořádání retroaktivních příspěvků plynoucích z opravy odhadů HND⁽²²⁾ (viz body 4.6–4.13). Důvodem nárůstu rezerv je především dopad snížení úrokových sazeb na kapitálových trzích na ocenění výdajů příštích období související s výplatou důchodů⁽²³⁾. Komise uvádí sesouhlasení výsledku hospodaření s výsledkem plnění rozpočtu na straně 109 konsolidované účetní závěrky Evropské unie za rok 2014 s dalším vysvětlením na straně 118 (viz **tabulka 6 v příloze 1.3**).

⁽²⁰⁾ Viz **příloha 1.3, tabulka 5** na s. 108 účetní závěrky.

⁽²¹⁾ V zásadě schodek může nastat, pokud jdou příjmy nižší než provedené platby. V praxi ke schodku nedošlo od roku 1986.

⁽²²⁾ Viz příloha 2.6.1.1 na s. 59 účetní závěrky.

⁽²³⁾ Viz příloha 2.9 účetní závěrky.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Předpokládá se, že snížení zbývajících závazků je dočasné

2.14. Jak je vysvětleno v bodu 2.2, většina plateb byla určena na pokrytí závazků předchozího VFR na období 2007–2013, což přispělo ke snížení zbývajících závazků ⁽²⁴⁾ z 222,4 miliardy EUR na 189,6 miliardy EUR.

2.15. **Graf 2.3** znázorňuje vývoj zbývajících závazků pro okruh 1b VFR ⁽²⁵⁾ (58 % celkových zbývajících závazků). Zobrazuje výrazný pokles zbývajících závazků, který odráží počet operačních programů nového období, které Komise dosud neschválila. Komise využila 28,0 miliard EUR (58 %) z 47,5 miliard EUR prostředků na závazky na rok 2014. V okruhu 1b VFR byly využity všechny prostředky na platby ve výši 54,4 miliardy EUR.

2.16. Předpokládá se, že snížení míry zbývajících závazků je dočasné, kvůli požadovanému zvýšení stropu VFR na rok 2015 a následující roky (viz bod 2.11 a **graf 2.3**).

2.15. Pokud jde o politiku soudržnosti, nevypořádané závazky za období 2007–2013 se snížily téměř o 40 % (52 miliardy EUR) na 80,6 miliardy EUR v roce 2014. Tím byl ukončen vzestupný trend pozorovaný do konce roku 2013. Množství závazků mohlo být sníženo dokonce ještě více, kdyby nedostatek prostředků na platby (viz odpověď 2.10) nebránil Komisi dostát svým závazkům, pokud jde o žádosti o platbu.

Snížení nevypořádaných závazků v roce 2014 kromě toho souvisí s vysokým objemem uskutečněných plateb (51,8 miliardy EUR (tj. 111 % původního schváleného rozpočtu) ve prospěch programů politiky soudržnosti na období 2007–2013, u nichž brzo končí jejich způsobilost (tj. 31. prosince 2015).

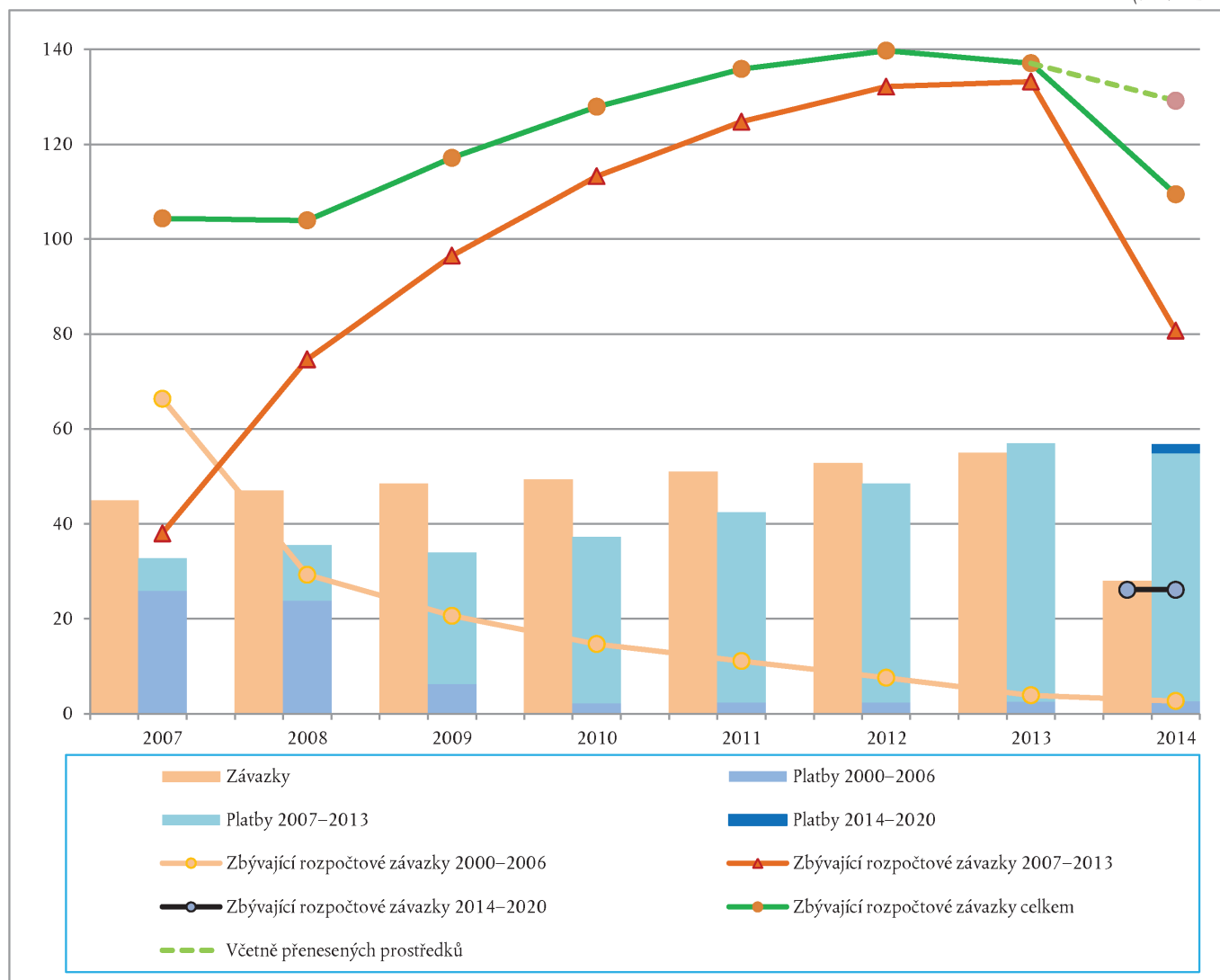
(Viz: „Analýza plnění rozpočtu evropských strukturálních a investičních fondů v roce 2014“)

⁽²⁴⁾ Prostředky na závazky, které byly schváleny, ale zatím nebyly proplaceny.

⁽²⁵⁾ Prostředky v okruhu 1b „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“, jmenovitě Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti.

Graf 2.3 – Vývoj akumulovaných zbývajících závazků v okruhu 1b víceletého finančního rámce

(v mld. EUR)



Zdroj: Zprávy o rozpočtovém a finančním řízení – rozpočtové roky 2007–2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Akumulace nevyčerpaných prostředků z víceletých evropských strukturálních a investičních fondů (ESI) je značná

2.17. Do konce roku 2014 dosáhly platby členskými státy na víceleté evropské strukturální a investiční fondy (ESI) na období 2007–2013 ⁽²⁶⁾ 309,5 miliardy EUR (77 % z celkové částky ve výši 403,0 miliard EUR na všechny schválené operační programy) ⁽²⁷⁾. V **grafu 2.4** je znázorněno, do jaké míry Komise provedla platby oproti závazkům za každý členský stát. Míra čerpání se pohybuje mezi 50 % a 92 % ⁽²⁸⁾.

2.18. Z **grafu 2.4** také vyplývá, že více než polovina nevyužitých závazků víceletých fondů ESI připadá na pět členských států ⁽²⁹⁾.

2.19. V některých členských státech představuje nevyžádaný příspěvek EU, spolu s nutným vnitrostátním spolufinancováním, výrazný podíl celkových výdajů vládních institucí (viz **graf 2.5**). Ve čtyřech členských státech odpovídá akumulovaný podíl, který by bylo možno nárokovat z fondů EU, 15 či více % ročních výdajů vládních institucí ⁽³⁰⁾.

2.17. Konečným datem pro způsobilost je 31. prosinec 2015. Závěrečné dokumenty je třeba zaslat do 31. března 2017. Platby na vnitrostátní úrovni mají větší podíl, jelikož si jejich osvědčení vyžaduje více času. Nařízení stanoví, že až do uzavření programů zůstává nevyplaceno 5 % celkových prostředků.

Společní normotvůrci se rozhodli změnit nařízení (ES) 1083/2006 a v případě dvou členských států prodloužit lhůtu N+3 pro automatické zrušení závazků (jako tomu bylo v případě Chorvatska po uzavření smlouvy o přistoupení). Tím se snížil tlak na tyto dotčené členské státy, pokud jde o platby.

V roce 2014 byla rovněž vytvořena pracovní skupina pro lepší plnění rozpočtu („Task Force for Better Implementation“), jejímž cílem je pomoci členským státům optimalizovat využití přidělu na politiku soudržnosti pro období 2007–2013. Komise sleduje pokrok, kterého jednotlivé členské státy dosahují u konkrétních opatření.

2.18. Společná odpověď k bodům 2.18 a 2.19

Komise se domnívá, že existuje vztah mezi objemem původního přidělu a objemem nevyužitých závazků.

Komise aktivně pomáhá členským státům, kterým nejvíce hrozí ztráta finančních prostředků. V roce 2014 zřídila pracovní skupinu pro lepší plnění rozpočtu s cílem zlepšit plnění v členských státech, které výrazně zaostávají za průměrem EU-28, pokud jde o využití finančních prostředků, a které mají poměrně nejvyšší podíl nevyužitých příspěvků EU.

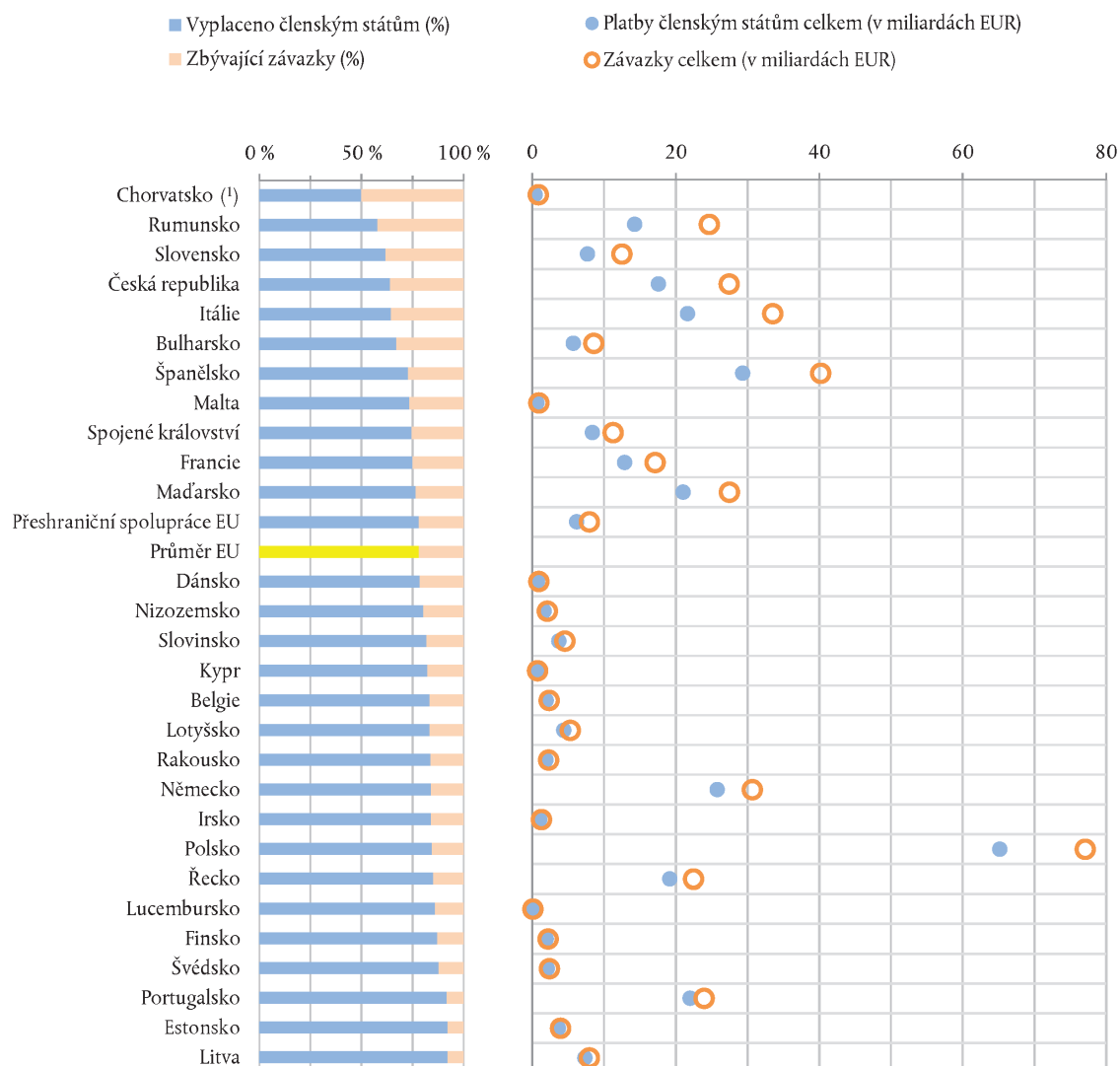
⁽²⁶⁾ K fondům ESI patří Evropský sociální fond (ESF), Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Fond soudržnosti (FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF).

⁽²⁷⁾ Osy 2 a 6 Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) byly vyňaty z fondů ESI, neboť jde o roční opatření, která na čerpání ze strany členských států nemají vliv.

⁽²⁸⁾ Maximální možná výše úhrad před uzávěrkou činí 95 % celkově přidělených prostředků.

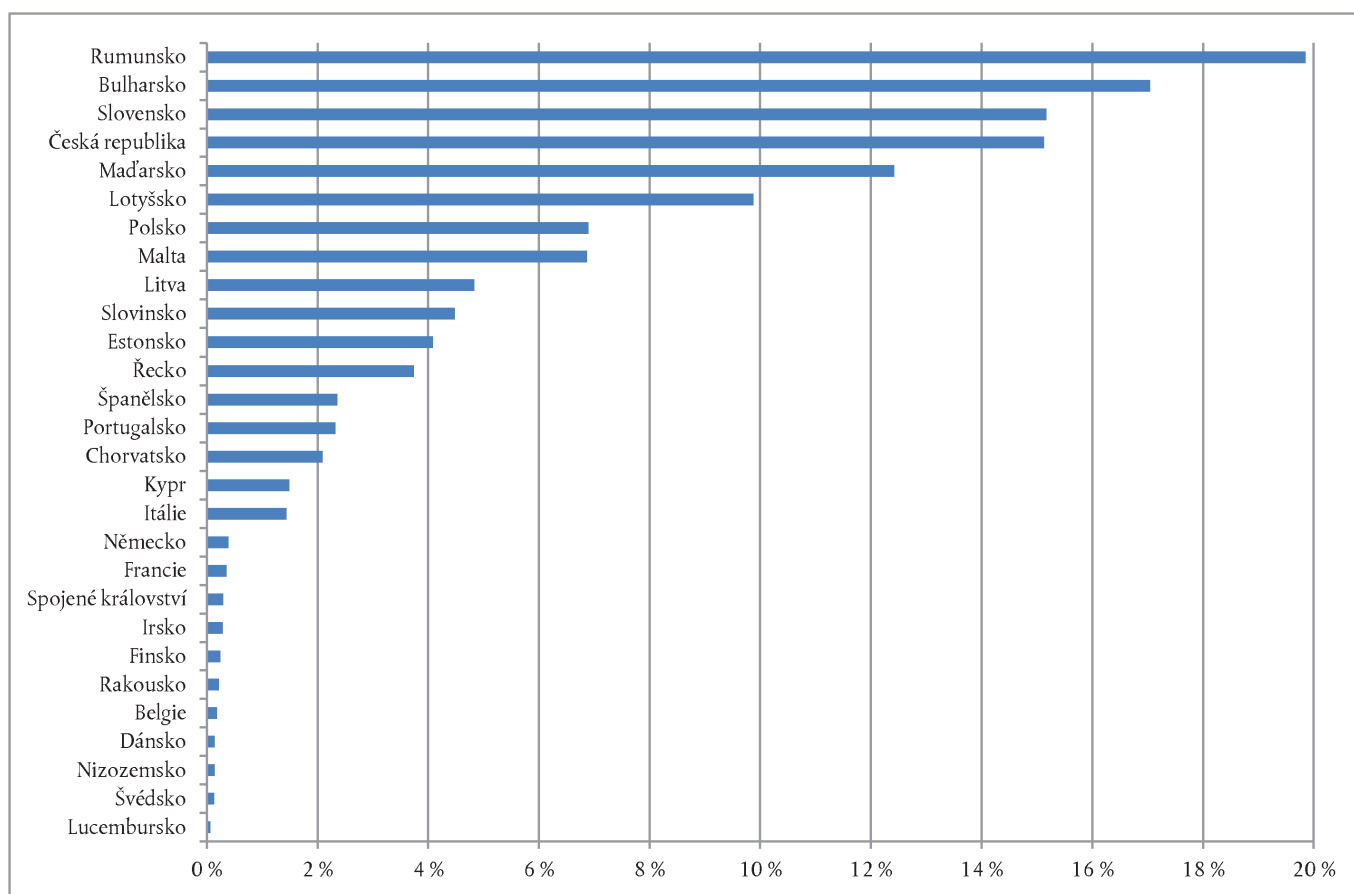
⁽²⁹⁾ Na Českou republiku, Španělsko, Itálii, Polsko a Rumunsko připadá 54,9 miliardy EUR z 93,5 miliardy EUR nevyužitých závazků fondů ESI.

⁽³⁰⁾ Akumulovaný podíl, který lze nárokovat z fondů EU, sestává z plateb, které provede Komise. Členské státy musí vykázat výdaje odpovídající této částce plus vnitrostátní spolufinancování.

Graf 2.4 – Čerpání v % a součty prostředků z fondů ESI VFR na období 2007–2013 k 31. prosinci 2014

⁽¹⁾ Chorvatsko vstoupilo do EU v červenci 2013. Údaje o čerpání za Chorvatsko tedy nejsou srovnatelné s údaji ostatních členských států.

Zdroj: Výpočet Evropského účetního dvora vycházející z účetních údajů Komise.

Graf 2.5 – Zbývající závazky fondů ESI k 31. prosinci 2014 jako procento výdajů vládních institucí za rok 2014

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě informací Komise.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Komise předložila plán plateb, jehož záměrem je „dostat rozpočet EU zpět do udržitelných čísel“

2.20. V letech 2007–2013 instituce a orgány EU přijaly závazky ve výši 994 miliard EUR a provedly platby ve výši 888 miliard EUR ⁽³¹⁾. Zbývající závazky se zvýšily z 132 miliard EUR na začátku roku 2007 na 222 miliard EUR na konci roku 2013. Zrušené závazky k prostředkům za toto období dosáhly 16 miliard EUR, míra rušení závazků k prostředkům tedy činila 1,6 %.

⁽³¹⁾ Účelově vázané příjmy se na celkových závazcích ve výši 994 miliard EUR podílely závazky ve výši 24 miliard EUR a na celkových platbách ve výši 888 miliard EUR platbami ve výši 24 miliard EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.21. V březnu 2015 předložila Komise Parlamentu a Radě plán plateb, jehož záměrem je „dostat rozpočet EU zpět do udržitelných čísel“⁽³²⁾. Plán představuje krátkodobá opatření ke snížení míry neuhrazených pohledávek. Komise zvažovala tato zmírňující opatření, jež by měla řízení prostředků na platby zlepšit:

- zrychlení zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek,
- snížení objemu nevyužívaných prostředků na svěřeneckých účtech,
- snížení procentních sazeb předběžného financování,
- uplatňování maximálních lhůt pro platbu,
- odklad výzev k předkládání návrhů/nabídek a uzavírání souvisejících smluv.

2.22. V předchozích výročních zprávách⁽³³⁾ jsme podpořili první dvě z těchto opatření, která spolu s ostatními opatřeními staví na běžných prvcích finančního řízení. Zatímco opatření navržená Komisí usilují o zlepšení krátkodobého řízení finančních toků, vyřešení problému s mírou zbývajících závazků si žádá dlouhodobější perspektivu. I nadále se domníváme, že Komise by měla vypracovávat a každoročně zveřejňovat dlouhodobé prognózy rozpočtových stropů, platebních potřeb, kapacitních omezení a možných zrušení závazků k prostředkům⁽³⁴⁾. Zúčastněným stranám by to výrazně pomohlo při posuzování budoucích platebních požadavků a rozpočtových priorit.

ODPOVĚDI KOMISE

2.21. Krátkodobá opatření ke snížení množství nezaplacených faktur jsou popsána v „platebním plánu“. Plán uvádí odhad pravděpodobného množství neproplacených žádostí ke konci roku 2015 (20 miliard EUR) a žádá, aby byly v rozpočtu na rok 2016 k dispozici dostatečné prostředky na platby, aby bylo možné snížit počet nevyřízených žádostí na minimum. Návrh rozpočtu na rok 2016 vypracovaný Komisí a přijatý dne 27. května 2015 obsahuje odpovídající výši prostředků na platby. Jak dokládá analýza platebního plánu, má konečné přijetí těchto prostředků na platby rozhodující význam pro snížení objemu nevypořádaných závazků.

Komise pozorně sleduje provádění programu a pokud budou zjištěny problémy, bude informovat rozpočtový orgán.

2.22. Platební plán se zabývá množstvím neuhrazených plateb, které budou vypořádány do konce roku 2016.

Viz odpověď k doporučení 4.

⁽³²⁾ „Diskuse a analýza finančních výkazů“, předkládaná společně s účetní závěrkou, s. 25. Plán plateb naleznete zde: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Například body 1.48 a 1.49 výroční zprávy za rok 2013.

⁽³⁴⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 1.50.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Nevyužité částky ve finančních nástrojích spadajících pod sdílení řízení zůstávají vysoké...

2.23. V poslední dostupné zprávě o finančních nástrojích spadajících pod sdílení řízení, která popisuje situaci na konci roku 2013 ⁽³⁵⁾, se příspěvky na tyto nástroje výrazně zvýšily o 1,7 miliardy EUR z 12,6 na 14,3 miliardy EUR. Částka vyplacená konečným příjemcům se zvýšila o 2,0 miliardy EUR z 4,7 na 6,7 miliardy EUR, což odpovídá 47 % prostředků vyplaceným z celkových uhrazených příspěvků. Oproti 37 % vyplaceným na konci roku 2012 jde tedy o velmi malý pokrok ⁽³⁶⁾.

... stejně jako hotovost držená ve finančních nástrojích spadajících pod nepřímé řízení

2.24. Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty přináležející k finančním nástrojům spravují jménem Komise za účelem realizace konkrétních programů financovaných z rozpočtu EU svěřenci správci. Ke konci roku 2014 činily celkem 1,3 miliardy EUR (2013: 1,4 miliardy EUR).

2.23. Celková míra čerpání do konce roku 2013 činila 47 %, oproti 37 % na konci roku 2012 a v roce 2014 Komise očekává podobný vývoj. Mezi opatření na urychlení míry čerpání finančních nástrojů ve prospěch konečných příjemců patří návazná opatření v podobě monitorovacích výborů, návštěv na místě, propagačních kampaní a v některých případech nové určení prostředků (v případech, kdy je zřejmé, že prostředky původně určené pro finanční nástroje nemohou být vyplaceny konečným příjemcům, například z důvodu změny tržních podmínek). Komise kromě toho změnila pokyny k uzavření operačních programů, a vyjasnila tak flexibilitu, kterou povoluje obecné nařízení pro podporu z nástrojů finančního inženýrství ve prospěch konečných příjemců.

Viz rovněž odpověď k doporučení 5.

2.24. Mnoho finančních nástrojů potřebuje pro své fungování určité minimální rezervy. Značnou část peněžních prostředků a peněžních ekvivalentů (730 milionů EUR) drží zejména záruční nástroje, které si musí již ze své podstaty ponechat peněžní prostředky a krátkodobé vklady, aby mohly plnit svůj účel.

⁽³⁵⁾ Poslední dostupné údaje, které se vztahují ke konci roku 2013, uvádí zpráva Komise nazvaná „Shrnutí údajů o pokroku v oblasti financování a zavádění nástrojů finančního inženýrství vykazovaných řídicími orgány v souladu s čl. 62 odst. 2 písm. j) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006“ ze září 2014.

⁽³⁶⁾ Viz body 6.49 a 6.50 a bod 1.48 ve výroční zprávě za rok 2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

2.25. Hlavní příčinou čistého poklesu o 0,1 miliardy EUR u částek na svěřeneckých účtech je skutečnost, že Komise nyní podniká kroky k zúčtování zpětných toků ⁽³⁷⁾ z půjček a operací rizikového kapitálu v rámci programu MEDA ⁽³⁸⁾. K 31. prosinci 2013 se na svěřeneckém účtu u EIB nashromáždilo 259 milionů EUR ⁽³⁹⁾. V průběhu roku 2014 bylo 110 milionů EUR převedeno do Záručního fondu pro vnější vztahy ⁽⁴⁰⁾. Zbývajících 149 milionů EUR bylo vráceno do souhrnného rozpočtu Unie.

2.26. Dopad zúčtování zpětných toků MEDA se částečně kompenzuje převodem více než 200 milionů EUR na svěřenecké účty ustavené pro finanční nástroje v rámci nového VFR. Tyto převody jsou v rozpočtu na rok 2014 zaúčtovány jako platby.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry za rok 2014

2.27. Stejně jako v roce 2013 zůstaly platby i v roce 2014 nad úrovní stropu víceletého finančního rámce. Původní prostředky na platby byly opravnými rozpočty zvýšeny o 3,5 miliardy EUR. Sestavení takto zvýšeného rozpočtu si krátce po začátku nového VFR vyžádalo aktivaci rozpětí pro nepředvídané události (viz body 2.4–2.9).

2.28. Zbývajících rozpočtových závazky k výdajům víceleté povahy zůstávají na vysoké úrovni. Většina těchto zbývajících závazků se vztahuje k předchozímu víceletému finančnímu rámci (viz bod 2.14).

2.29. Nevyužití závazky fondů ESI jsou u některých členských států velmi vysoké (viz body 2.17–2.19).

2.27. Viz odpovědi Komise k bodům 2.4 až 2.9.

2.29. Viz odpovědi Komise k bodům 2.17 až 2.19.

⁽³⁷⁾ Úrokové platby a splátky půjček, dividendy a kapitálové úhrady.

⁽³⁸⁾ Hlavní nástroj hospodářské a finanční spolupráce v rámci evropsko-středomořského partnerství.

⁽³⁹⁾ Viz bod 1.49 výroční zprávy za rok 2013.

⁽⁴⁰⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 466/2014/EU ze dne 16. dubna 2014, kterým se poskytuje záruka EU za případné ztráty Evropské investiční banky z finančních operací na podporu investičních projektů mimo Unii (Úř. věst. L 135, 8.5.2014, s. 1).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

2.30. Doporučujeme Komisi, aby:

- **Doporučení 1:** přijala opatření ke snížení míry zbývajících závazků. Kromě krátkodobých opatření navržených v březnu 2015 je nutná i dlouhodobá perspektiva (viz body 2.14–2.16).
- **Doporučení 2:** v rámci rozpočtového a finančního řízení zohledňovala kapacitní omezení některých členských států, aby se tak vyhnula nedostatečnému využití prostředků a zvýšila míry čerpání, zejména v oblasti fondů ESI (viz bod 2.19).

2.30.

Komise toto doporučení přijímá a požadované opatření právě provádí.

Je důležité rozlišovat mezi nevypořádanými závazky (RAL), které pocházejí z časového prodlení mezi závazky a platbami pro víceleté programy (tj. „normálními“ RAL), a nevypořádanými závazky, které vznikly v důsledku „abnormálního objemu nedoplatků“ způsobeného nedostatkem prostředků na platby, ke kterému došlo v posledních letech. Tento abnormální objem nedoplatků, který má být podle očekávání ukončen do konce roku 2016, plně řeší platební plán dohodnutý s Evropským parlamentem a Radou. Běžné neuhrazené závazky se tím nesníží, jelikož budou nadále vznikat nové závazky splatné v následujících letech, jak je běžné při víceletém programování.

Komise se domnívá, že „platební plán“ má dlouhodobou perspektivu, aby mohl snížit objem nedoplatků a abnormální objem neuhrazených závazků (viz odpověď 2.21).

Komise toto doporučení přijímá a již přijala následující opatření:

- dočasné 10 % navýšení míry spolufinancování pro země zapojené do programu,
- zvláštní podpora pro orgány dotčených členských států,
- přepracování pokynů k uzavření operačních programů s cílem zajistit řádné používání mechanismů flexibility, které mají k dispozici členské státy (viz odpověď na bod 2.23).

V listopadu 2014 byla zřízena interní pracovní skupina pro lepší plnění rozpočtu, která má vyhodnotit situaci v osmi členských státech, určit nedostatky, které brání úspěšnému plnění rozpočtu, definovat a sledovat provádění konkrétních akčních plánů s cílem řešit potenciální riziko zrušení závazků.

Kromě toho GR pro regionální a městskou politiku v roce 2013 založilo odborné středisko pro budování správních kapacit, které odpovídá za určení a provádění cílených opatření k řešení administrativních nedostatků a slabých míst, jež brání účinnému a efektivnímu využívání ESI fondů v členských státech a regionech.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 3:** zvážila opatření vedoucí ke snížení zbývajících závazků, rychlejší uzavěre programů na období 2007–2013, snížení objemu hotovosti ve svěřenecké správě a sestavení plánu plateb a prognóz v těch oblastech, kde zbývající závazky vícenásobně převyšují příslušné roční rozpočtové prostředky (viz body 2.20 a 2.21).
- **Doporučení 4:** zavedla dlouhodobé prognózy hotovostních toků, které by jí umožnily lépe sladit platební závazky s disponibilními prostředky (viz bod 2.22).
- **Doporučení 5:** se více zasazovala o snížení nadměrných hotovostních zůstatků u finančních nástrojů (viz body 2.23–2.26).

ODPOVĚDI KOMISE

Komise toto doporučení přijímá.

Pokud jde o rychlejší uzavření programového období 2007–2013, potýká se Komise s omezeními.

Komise se domnívá, že nejdůležitějším opatřením ke snížení množství nevypořádaných závazků za období 2007–2013 je schválení požadovaných finančních prostředků v návrhu rozpočtu na rok 2016, aby se v roce 2016 postupně odstranil abnormální objem neuhrazených žádostí o platbu.

Komise toto doporučení akceptuje a přijímá doporučené opatření tím, že analyzuje, jak nejlépe vypracovat a zveřejnit dlouhodobé prognózy hotovostních toků.

Komise toto doporučení akceptuje a doporučené opatření právě provádí. V momentě uzavření ztrácí dotčený členský stát prostředky, které byly dostupné ve finančních nástrojích a které nebyly plně využity alespoň v prvním kole investic/záruk.

Pro období 2014–2020 byla zavedena jasnější a pružnější pravidla, jež umožňují lepší zacílení nástrojů (hodnocení ex ante) a platby v tranších. Kromě toho se zahajuje řada iniciativ, které mají dále usnadnit provádění nástrojů, např. standardní nástroje a platforma technické pomoci „FI-compass“, která řídicím orgánům nabízí obecné poradenství, školení a umožňuje vzájemnou výměnu zkušeností.

(Viz rovněž odpověď na bod 2.23 a doporučení 2)

KAPITOLA 3

Rozpočet EU a dosahování výsledků

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	3.1–3.2
Část 1 – Strategie Evropa 2020 a monitorování a vykazování informací ze strany Komise	3.3–3.34
Období, kterého se strategie Evropa 2020 týká, není sladěno s rozpočtovým cyklem EU	3.7–3.12
Priority, hlavní cíle a stěžejní iniciativy strategie Evropa 2020 ani tematické cíle nefungují jako operační cíle	3.13–3.25
Komise dosud uceleně neinformovala o příspěvku rozpočtu EU k plnění cílů strategie Evropa 2020	3.26–3.34
Část 2 – Jak se cíle strategie Evropa 2020 odrážejí v dohodách o partnerství a programech členských států	3.35–3.65
Potenciální přínosy ze spojení pěti evropských strukturálních a investičních fondů nebyly plně realizovány	3.39–3.43
Strategie Evropa 2020 není systematicky převedena pomocí tematických cílů na operační cíle obsažené ve smlouvách o partnerství a programech	3.44–3.48
Zavedení společných ukazatelů pro každý fond je důležitým krokem, ale v jejich koncepci jsou omezení	3.49–3.56
Zaměření na výsledky by se mělo dále zvýšit, zejména v dohodách o partnerství	3.57–3.60
Nedostatků v koncepci rámce výkonnosti	3.61–3.65
Část 3 – Podávání zpráv o výkonnosti Komisí	3.66–3.75
Centrální pokyny se zlepšily, ale stále existují nedostatky	3.68–3.70
Plánování a vykazování výkonnosti na úrovni generálních ředitelství lze dále zlepšit	3.71–3.75
Část 4 – Výsledky našich auditů výkonnosti	3.76–3.86
Zjistili jsme, že důraz na výsledky není dostatečný	3.79–3.82
Ne vždy byly vybírány projekty, u nichž je pravděpodobné, že přinesou maximální dopad	3.83–3.86
Závěr a doporučení	3.87–3.97
Závěr za rok 2014	3.87–3.95
Doporučení	3.96–3.97

Příloha 3.1 – Zvláštní zprávy přijaté Účetním dvorem v roce 2014

Příloha 3.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se problematiky výkonnosti

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ÚVOD

3.1. Tématem této kapitoly je výkonnost (viz rámeček 3.1). V tomto roce jsme se rozhodli zaměřit na dlouhodobou strategii Evropské unie (EU) – Evropa 2020. Kapitola se dělí do čtyř částí: první pojednává o monitorování Komise v souvislosti se strategií Evropa 2020 a o jejím podávání zpráv a v druhé části se zkoumá, jak se strategie Evropa 2020 prakticky realizuje prostřednictvím dohod o partnerství a programů pro financování sjednaných mezi Komisí a členskými státy. Poslední dvě části se soustředí na témata, která jsme přezkoumávali i v předchozích letech: třetí část obsahuje naše připomínky k výročním zprávám o činnosti předkládaným generálními řediteli Komise a čtvrtá část je pak zaměřena na některá hlavní témata našich zvláštních zpráv z auditů výkonnosti ⁽¹⁾ za rok 2014.

Rámeček 3.1 – Výkonnost v EU

Výkonnost v EU se posuzuje na základě zásad řádného finančního řízení (hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti) ⁽²⁾ a zahrnuje:

- a) vstupy – finanční a lidské zdroje a materiální, organizační a právní prostředky potřebné pro provádění daného programu;
- b) výstupy – dosažené výsledky programu;
- c) výsledky – bezprostřední účinky programu na přímé adresáty nebo příjemce;
- d) dopady – dlouhodobé změny ve společnosti, jež lze – alespoň zčásti – přičíst vlivu opatření EU.

3.1. Rozpočet VFR na období 2014–2020 je jednou z pák EU, které přispívají k dosažení cílů strategie Evropa 2020. Nicméně hlavní úlohu při plnění cílů strategie EU hrají vlády členských států. Samotný rozpočet EU představuje pouze asi 2 % celkových veřejných výdajů v EU a 1 % hrubého národního důchodu EU. Proto jsou klíčovým faktorem pro plnění cílů strategie EU kumulativní rozpočty a akce členských států.

Komise je odhodlána podávat zprávy o tom, jak rozpočet EU přispívá k dosahování cílů strategie Evropa 2020. To je však náročný úkol, zejména pokud jde o odlišení vlivu rozpočtu EU od vlivu rozpočtů členských států a vnějších faktorů. Je nezbytné zkombinovat informace a důkazy pocházející z monitorování, modelování a hodnocení.

Kromě toho cíle programů financování a způsoby provádění nového víceletého finančního rámce utvářel spoluzákonodárce. Tyto programy jsou realizovány převážně členskými státy prostřednictvím sdíleného řízení.

⁽¹⁾ Zvláštní zprávy Účetního dvora se vztahují na rozpočet EU a na evropské rozvojové fondy (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Článek 27 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, zrušený článkem 30 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1), článek 30 (vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2013).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.2. Loňská výroční zpráva obsahovala samostatný oddíl analyzující kontrolu Komise v návaznosti na vzorek doporučení ze zvláštních zpráv⁽³⁾. Letošní kapitola podobný oddíl nemá. Namísto toho zveřejníme samostatnou zvláštní zprávu zaměřenou na následnou kontrolu doporučení ze zvláštních zpráv.

ČÁST 1 – STRATEGIE EVROPA 2020 A MONITOROVÁNÍ A VYKAZOVÁNÍ INFORMACÍ ZE STRANY KOMISE

3.3. Evropa 2020 je desetiletou strategií EU pro zaměstnanost a růst. Byla zahájena v roce 2010 s cílem vytvořit podmínky pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a je nástupcem Lisabonské strategie, která probíhala v období 2000–2010. Strategie Evropa 2020 zahrnuje pět „hlavních cílů“, které má EU jako celek splnit do konce období této strategie.

3.4. Odpovědnost za realizaci strategie Evropa 2020 je sdílena mezi EU a jejími 28 členskými státy. Pro pět hlavních cílů proto ve všech členských státech existují související vnitrostátní hlavní cíle, odrážející odlišné okolnosti v příslušných státech.

3.5. I když má strategie Evropa 2020 ústřední roli pro mnoho činností EU, nejsou její cíle úplně shodné s cíli EU. EU má řadu cílů nad rámec těch, které jsou stanoveny ve strategii Evropa 2020, jako například cíle související s činnostmi mimo její zeměpisné hranice. V roce 2014 se strategií Evropa 2020 souvisela významná část rozpočtu EU. Jelikož se však jedná o strategii jak pro EU, tak pro jednotlivé členské státy, leží mnoho z odpovědnosti za dosažení cílů strategie Evropa 2020 právě na straně členských států, které je také musí mimo rozpočet EU financovat.

3.5. Cíle Unie jsou definovány ve Smlouvách a je nutno usilovat o jejich dosažení a respektovat je (např. společná zemědělská politika). V tomto rámci se prostředky z rozpočtu EU přidělují na různé činnosti a co nejvíce se přitom zohledňují měnící se hlavní priority EU (tj. Lisabonská strategie, strategie Evropa 2020). S novým VFR se hlavy států a předsedové vlád rozhodli, že je nutno zmobilizovat všechny politiky, nástroje a právní akty i finanční nástroje EU ve snaze o dosažení cílů této strategie. To Unii vedlo k tomu, aby navrhla rozpočet se silnou celoevropskou logikou, navrženým tak, aby byl hnací silou růstové strategie Evropa 2020.

V souladu s posouzením Komise bylo pro rok 2014 na realizaci strategie Evropa 2020 přiděleno asi 58 % rozpočtu EU. Také byl navržen nový přístup, který má zajistit efektivní využívání evropských strukturálních a investičních fondů, a to zejména prostřednictvím silného sepětí s prioritami strategie Evropa 2020, využívání principu podmíněnosti, podpory koncentrace zdrojů a stanovení jejich priorit a zavádění výkonnostních pobídek.

⁽³⁾ Výroční zpráva za rok 2013, body 10.53–10.55.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.6. Část 1 této kapitoly se zaměřuje na vztah této strategie k rozpočtovému cyklu EU, na vazby mezi strategií a cíli na nižší úrovni, dále na monitorování Komise, na to, jak rozpočet EU přispívá k plnění cílů strategie Evropa 2020 a jak o tom Komise vykazuje informace. Z těchto důvodů jsme nepřezkoumávali příspěvky členských států k plnění strategie Evropa 2020 ani jiné povinnosti Komise, mezi něž například patří její legislativní úloha nebo její role při tvorbě politiky či v evropském semestru⁽⁴⁾. Tato kapitola proto nepřezkoumává dosavadní výsledky politik u strategie Evropa 2020.

Období, kterého se strategie Evropa 2020 týká, není sladěno s rozpočtovým cyklem EU

3.7. Rozpočtový cyklus EU je znám též pod názvem víceletý finanční rámec⁽⁵⁾. Realizuje se v sedmiletých blocích. Víceletý finanční rámec stanovuje maximální částky, které mohou být každoročně z rozpočtu EU vynaloženy na široké oblasti politiky. Pro strategii Evropa 2020 jsou relevantními obdobími víceletého finančního rámce období 2007–2013 a 2014–2020. Přidělování prostředků na okruhy víceletého finančního rámce a členským státům se odehrává během jednání o víceletém finančním rámci. Víceletý finanční rámec rovněž vede k řadě změn v legislativním rámci upravujícím využívání prostředků EU (včetně požadavků na monitorování a vykazování informací).

3.8. Období víceletého finančního rámce nebyla s obdobími strategií EU (2000–2010 a 2010–2020) nikdy sladěna. V důsledku toho je pro Komisi těžší monitorovat příspěvek rozpočtu EU k plnění celkové strategie EU v období víceletého finančního rámce 2007–2013 a podávat o tom zprávy.

3.9. Ve své odpovědi na naši výroční zprávu za rok 2013 tak Komise vysvětlovala, že „v době, kdy byl schvalován víceletý finanční rámec na období 2007–2013 a kdy byla zavedena opatření týkající se monitorování, hodnocení a podávání zpráv, nebyla strategie Evropa 2020 ještě přijata. Tím se z větší části vysvětluje, proč nebylo možné určit příspěvek každého programu k cílům stanoveným ve strategii“⁽⁶⁾.

3.8. Období VFR 2007–2013 se sice plně neshoduje s obdobím, na které se vztahuje strategie Evropa 2020, to však nutně neznamená nedostatek souladu s celkovou strategií. Kromě toho do aktuálního období strategie Evropa 2020 plně spadá období VFR 2014–2020 a má také stejné koncové datum.

VFR na období 2014–2020 byl navržen s cílem soustředit se na realizaci strategie Evropa 2020.

⁽⁴⁾ Strategie Evropa 2020 je rovněž prováděna a monitorována jako součást evropského semestru, což je roční cyklus hospodářské a rozpočtové koordinace EU s členskými státy.

⁽⁵⁾ Na základě tohoto sedmiletého víceletého finančního rámce se pak vytváří roční rozpočet pro EU.

⁽⁶⁾ Odpověď Komise na výroční zprávu za rok 2013, bod 10.24.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.10. Změnit rámec pro monitorování a podávání zpráv uprostřed období víceletého finančního rámce není jednoduché. Bylo by nejen nutné provést změny stávajících právních předpisů, ale v případě sdíleného řízení by musely své postupy upravit rovněž všechny členské státy. Rámec pro monitorování a podávání zpráv byl se strategií Evropa 2020 sladěn pro období víceletého finančního rámce 2014–2020. Tento nový víceletý finanční rámec sladil, jak bylo doporučeno na základě vyhodnocení Lisabonské strategie, okruhy rozpočtu EU tak, aby odrážely růstové priority strategie Evropa 2020.

3.11. Platby prováděné na základě víceletého finančního rámce 2007–2013 budou pokračovat i po roce 2015. V důsledku toho se první polovina desetiletého období strategie Evropa 2020 realizuje na základě víceletého finančního rámce koncipovaného pro jinou strategii. Souhrnné podávání zpráv o provádění evropských strukturálních a investičních fondů ⁽⁷⁾ (fondů ESI) – což jsou hlavní fondy v období 2014–2020 používané k realizaci strategie Evropa 2020 – bude zahájeno v roce 2016 ⁽⁸⁾, a strategické zprávy, z nichž bude vycházet debata o příspěvcích ESI fondů k plnění strategie 2020, se plánují na roky 2017 a 2019 ⁽⁹⁾.

3.12. V této souvislosti se ve dvou dalších oddílech této části kapitoly pojednává o dvou klíčových prvcích pro účinné monitorování strategie Evropa 2020 a pro podávání zpráv o jejím provádění: jednak o potřebě převést vysoké politické ambice na operativní cíle pro rozpočet EU a jednak o tom, zda Komise byla schopna řešit přirozené obtíže s monitorováním a podáváním zpráv.

3.10. Komise sleduje, jak rozpočet EU přispívá k dosahování celkových cílů EU a zejména k realizaci strategie Evropa 2020, a podává o tom příslušné zprávy.

⁽⁷⁾ Fondy ESI 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).

⁽⁸⁾ Kromě Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí, u níž bylo podávání zpráv zahájeno v dubnu 2015.

⁽⁹⁾ Článek 53 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Priority, hlavní cíle a stěžejní iniciativy strategie Evropa 2020 ani tematické cíle nefungují jako operační cíle

3.13. Evropa 2020 je rámcová politická strategie. Jak jsme již konstatovali v minulosti, rámcové, obecné cíle nemohou být dostatečně zacílené na to, aby byly účelné na nižších, operačních úrovních⁽¹⁰⁾. Pro účely řízení je nutné stanovit operační cíle (s ukazateli, cílovými hodnotami a milníky tam, kde je to nutné), které lze použít pro účely řízení. Tyto operační cíle je zapotřebí provázet se strategií Evropa 2020.

Tři priority, pět hlavních cílů, sedm stěžejních iniciativ

3.14. Se strategií Evropa 2020 se pojí celá řada cílových hodnot, iniciativ a cílů, jak dokládá rámeček 3.2. V tomto oddíle a v oddílech následujících proto zkoumáme, zda je vztah mezi těmito různými prvky koherentní: zda jsou rámcové cíle, vyjádřené ve strategii Evropa 2020, převedeny na operační prvky, což umožňuje řídicím pracovníkům monitorovat příspěvek rozpočtu EU k plnění této strategie a podávat o tom zprávy.

3.13. Strategie Evropa 2020 od počátku spoléhá na úzkou spolupráci s členskými státy, které mají klíčový význam pro její úspěšnost. Za tímto účelem jsou celounijní cíle strategie Evropa 2020 rozčleněny na cíle na úrovni členských států. Evropa 2020, která ani zdaleka není celounijní, hierarchickou strategií, je založena na zapojení všech příslušných aktérů na celoevropské, celostátní, regionální i místní úrovni.

Politické ambice Evropy 2020 se konkretizují definováním cílů a inspirovaly architekturu rozpočtu EU. Promítly se do právního základu programů financovaných z rozpočtu EU.

3.14. Viz odpověď Komise k bodu 3.1.

⁽¹⁰⁾ Viz výroční zpráva za rok 2012, bod 10.10.

Rámeček 3.2 – priority strategie Evropa 2020 – inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (bod 3.15)

Hlavní cíle strategie Evropa 2020 (body 3.16–3.17)	Stěžejní iniciativy strategie Evropa 2020 (body 3.18–3.21)	Tematické cíle (pouze pro fondy ESI) (body 3.22–3.25)
1. Zaměstnanost: zaměstnáno má být 75 % lidí ve věkové kategorii 20–64 let. 2. Výzkum a vývoj: do oblasti výzkumu a vývoje by měla být investována 3 % hrubého domácího produktu EU. 3. Změna klimatu a energetická udržitelnost: snížit emise skleníkových plynů o 20 % (nebo dokonce o 30 %, pokud k tomu budou vytvořeny podmínky) ve srovnání se stavem v roce 1990, zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů na 20 % a o 20 % zvýšit energetickou účinnost. 4. Vzdělávání: snížit poměr předčasného ukončení školní docházky pod 10 %; alespoň 40 % osob ve věku 30–34 let, kteří dokončí terciární vzdělávání. 5. Boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení: snížit nejméně o 20 milionů počet lidí, kteří žijí v chudobě a sociálním vyloučení nebo se ocitli na pokraji chudoby a sociální vyloučení jim hrozí.	<i>Inteligentní růst:</i> 1. Digitální agenda pro Evropu 2. Unie inovací 3. Mládež v pohybu <i>Udržitelný růst:</i> 4. Evropa účinněji využívající zdroje 5. Průmyslová politika pro věk globalizace <i>Růst podporující začlenění:</i> 6. Program pro nové dovednosti a pracovní místa 7. Evropská platforma pro boj proti chudobě	1. Posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací 2. Zlepšení přístupu, využití a kvality informačních a komunikačních technologií 3. Zvýšení konkurenceschopnosti malých a středních podniků, odvětví zemědělství (v případě EZFRV) a odvětví rybářství a akvakultury (v případě ENRF) 4. Podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích 5. Podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik 6. Zachování a ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů 7. Podpora udržitelné dopravy a odstraňování překážek v klíčových síťových infrastrukturách 8. Podpora udržitelné zaměstnanosti, kvalitních pracovních míst a mobility pracovních sil 9. Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a diskriminaci 10. Investice do vzdělávání, odborné přípravy a odborného výcviku k získávání dovedností a do celoživotního učení 11. Posilování institucionální kapacity veřejných orgánů a zúčastněných stran a přispívání k účinné veřejné správě

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.15. Na nejvyšší úrovni u strategie Evropa 2020 jsou tři priority pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění spolu s pěti hlavními cíli uvedenými v rámečku 3.2. Vztahy mezi prioritami a hlavními cíli jsou četné a komplexní. Například definice hlavních cílů je, že „nejsou vyčerpávající“ a že „sestavují“ že tři priorit⁽¹⁾; chybí jasná vazba mezi jednotlivými cíli a prioritami.

3.16. Hlavní cíle jsou v zásadě politickými ambicemi⁽¹²⁾. S výjimkou cílů souvisejících s emisemi skleníkových plynů a energie z obnovitelných zdrojů nejsou hlavní cíle podpořeny právně závazným rámcem na úrovni EU. Příspěvek rozpočtu EU není v kontextu dosahování hlavních cílů samostatně identifikován.

3.17. Skutečnost, že hlavní cíle nejsou pevně stanovenými, operačními cíli, je doložena rovněž způsobem, jakým byly tyto cíle transponovány do jednotlivých cílů za každý členský stát. U dvou hlavních cílů by v případě, že by všechny členské státy úspěšně splnily své národní cíle, celkových hlavních cílů na úrovni EU stejně nebylo dosaženo:

- a) splnění všech národních cílů by vedlo k míře zaměstnanosti ve věkové kategorii 20–64 na úrovni 74 %, což je pod úrovní celkového cíle EU, který je 75 %;

3.15. Tyto cíle se ani nemají vzájemně vylučovat ani nemají sloužit jen jedné ze tří priorit. Existuje jasná souvislost mezi jednotlivými cíli a třemi prioritami spočívajícími v inteligentním a udržitelném růstu podporujícím začlenění. Cíle byly vybrány tak, aby se vzájemně posilovaly a společně přispívaly ke všem třem rozměrům priorit strategie Evropa 2020. Cíle jsou záměrně definovány tak, aby nebyly vyčerpávajícím výčtem, a nevystihují všechny hnací síly růstu. Jsou to příklady druhu změn, které tato strategie prosazuje a jejich účelem je poukázat na vybraný počet klíčových faktorů růstu, které jsou významné pro všechny členské státy a které by jim mohly sloužit jako vodítka při jejich činnosti. Tento zvolený přístup rovněž vychází z poučení získaných z Lisabonské strategie, jejíž priority se rozmělnily v důsledku příliš vysokého počtu cílů. Snahou strategie Evropa 2020 bylo udržet zaměření pozornosti na to nejpodstatnější.

3.16. Pokud jde o pravomoci, zůstává většina oblastí strategie Evropa 2020 v rukou členských států. Proto může jít EU příkladem a stanovit ambiciózní a zároveň realistické cíle, ale definování celostátních cílů zůstává politickou volbou na úrovni jednotlivých členských států.

Komise ani EU nejsou oprávněny vytvořit právně závazný rámec. Například, pokud jde o zaměstnanost, může Unie přijmout opatření pouze k zajištění koordinace politik zaměstnanosti členských států, zejména stanovením hlavních směrů těchto politik.

3.17. Jak Komise vysvětlila ve svém sdělení⁽¹⁾, jedná se o důsledek politických rozhodnutí jednotlivých členských států.

- a) Viz odpověď Komise k bodu 3.16 ohledně rozdělení kompetencí mezi Unii a členské státy, jak je stanoveno v článku 5 Smlouvy o EU.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 2020 v konečném znění ze dne 3. března 2010, sdělení Komise, „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“, oddíl 2.

⁽¹²⁾ COM(2015) 100 final ze dne 2. března 2015, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, „Výsledky veřejné konzultace o strategii Evropa 2020: strategii pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“, oddíl 1.

⁽¹⁾ COM(2014) 130 ze dne 5. března 2014, Jak pokračuje Evropa 2020: strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- b) splnění všech národních cílů u výzkumu a vzdělávání by vedlo k míře investic 2,6 % HDP do roku 2020, což je pod úrovní celkového cíle 3,0 % ⁽¹³⁾.

3.18. Dalším stupněm ve struktuře strategie Evropa 2020 je sedm stěžejních iniciativ. Jsou rozděleny podle tří priorit pro růst. Nebyly koncipovány tak, aby představovaly podrobnější soubor cílů či ukazatelů. Namísto toho podle Komise stěžejní iniciativy pomáhají vytvořit rámec pro opatření na úrovni EU a členských států ⁽¹⁴⁾.

3.19. Všechny stěžejní iniciativy s výjimkou „průmyslové politiky pro éru globalizace“ přispívají přímo k plnění jednoho či více hlavních cílů a na všechny hlavní cíle se přímo zaměřuje alespoň jedna stěžejní iniciativa. Komise však neprovedla žádnou podrobnou analýzu vztahu mezi cíli a stěžejními iniciativami, ani nepoužila stěžejní iniciativy jako nástroj řízení (například stanovováním milníků, pravidelným podáváním zpráv o těchto iniciativách atd.), aby se uspíšil pokrok v plnění strategie.

3.20. V březnu 2015 byla podle údajů Komise zpětná vazba z veřejné konzultace týkající se strategie Evropa 2020 ta, že stěžejní iniciativy obecně sloužily svému účelu a že opatření v příslušných oblastech je zapotřebí dále provádět jinými formami. Respondenti v rámci této konzultace uvedli, že stěžejní iniciativy by měly nahradit konzistentnější a zastřešující programy politik ⁽¹⁵⁾.

- b) Pokud jde o cíle pro výzkum a vývoj, Komise zdůrazňuje, že cílem Evropské unie je dosáhnout do roku 2020 úrovně investic ve výši 3 % HDP. Je odpovědností členských států, aby své vnitrostátní cíle v oblasti výzkumu a vývoje stanovily na úrovni, kterou považují za nejvhodnější, a Komise má jen omezené možnosti tyto cíle ovlivnit. Dosažení cílů členských států by skutečně jen zvýšilo úroveň investic, která činí 2,6 %, ale i to je stále značný nárůst. Pokrok v dosahování cílové hodnoty 3 % je monitorován prostřednictvím procesu evropského semestru a v této souvislosti jsou členské státy pobízeny, aby zvýšily své investice do výzkumu a vývoje.

3.18. Stěžejní iniciativy měly vytvořit rámec pro řadu akcí v rámci jednotlivých politik nebo priorit, jež mají sloužit k dosažení cílů strategie Evropa 2020. Tato prioritní opatření byla většinou považována za doplněk strukturálních reforem vycházejících z doporučení pro jednotlivé země.

3.19. Evropa 2020 je souhrnná strategie, a proto by nebylo vhodné vázat každý cíl na stěžejní iniciativu a naopak.

V prvních letech po přijetí strategie Evropa 2020 Komise ve své roční analýze růstu pravidelně informovala o pokroku při provádění hlavních cílů a o stěžejních iniciativách. Pravidelnost tohoto podávání zpráv se spolu s dokončením mnoha stěžejních iniciativ snížila.

⁽¹³⁾ *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy* (Inteligentněji, zeleněji a s větší podporou začlenění), Eurostat (vydání z roku 2015), s. 16, 46 a 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 final ze dne 3. března 2010, oddíl 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final ze dne 2. března 2015, oddíl 3.3.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.21. Podobně jako u hlavních cílů (bod 3.16) je hlavním účelem stěžejních iniciativ sloužit jako politicky inspirované akční plány. Nejsou koncipovány k tomu, aby přenášely rámcové cíle strategie Evropa 2020 do operačních cílů.

Jedenáct tematických cílů

3.22. Jedním z hlavních nástrojů EU k dosažení cílů strategie Evropa 2020 je víceletý finanční rámec (bod 3.7), včetně fondů ESI (bod 3.11). Mechanismus těchto fondů, který zahrnuje partnerské dohody mezi Komisí a každým členským státem, je spolu s programy na úrovni členských států, které stanovují způsob vynakládání prostředků, podrobněji popsán v části 2 této kapitoly.

3.23. Klíčovým prvkem těchto struktur na úrovni členských států, který má zajistit provázanost na strategii Evropa 2020, je 11 tematických cílů. Dle právních předpisů „s cílem přispět ke strategii Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění [...] každý fond ESI podporuje tyto tematické cíle“ – uvedené v rámečku 3.2 výše. Tyto tematické cíle se pak musí promítnout do konkrétních priorit každého fondu ESI⁽¹⁶⁾. Toto je analyzováno dále v části 2 této kapitoly.

3.21. Komise nikdy neměla v úmyslu promítat hlavní cíle strategie Evropa 2020 do operačních cílů, nýbrž stanovit soubor klíčových oblastí, jež mají být hnací silou programu reform v členských státech a podporovat zaměstnanost a růst.

⁽¹⁶⁾ Nařízení (EU) č. 1303/2013, článek 9.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.24. Tematické cíle nejsou operativními cíli – s příslušnými cílovými hodnotami, milníky a ukazateli. Jsou ze své podstaty rámcové a široké, neboť pokrývají všechny oblasti financované z fondů ESI. Rozsah tematických cílů přesahuje strategii Evropa 2020 (bod 3.5) a její hlavní cíle a stěžejní iniciativy. Klíčové právní předpisy, které upravují fondy ESI a tematické cíle, nestanovují vazbu mezi tematickými cíli a hlavními cíli a stěžejními iniciativami. Tuto vazbu jsme byli schopni zjistit pouze v pracovním dokumentu Komise⁽¹⁷⁾, kde pět tematických cílů mělo explicitní vazbu s pěti hlavními cíli, přičemž další tři měly vazbu nepřímou. Zbývající tři tematické cíle (číslo 2, 5 a 11 v rámečku 3.2) s hlavním cílem propojeny nebyly. Co se týče stěžejních iniciativ, byly na ně v pracovním dokumentu útvarů Komise napojeny čtyři tematické cíle; tři stěžejní iniciativy pak v tomto dokumentu žádný přiřazený tematický cíl neměly.

3.25. Tematické cíle samy o sobě – podobně jako hlavní cíle a stěžejní iniciativy – nejsou koncipovány tak, aby převedly strategii Evropa 2020 do podoby účelných operačních cílů.

3.24. Účelem vypracování vyčerpávajícího seznamu hlavních tematických oblastí, které mají být podporovány evropskými strukturálními a investičními fondy (ESI fondy), bylo vytvořit vazbu mezi těmito pěti fondy, z nichž každý má své vlastní poslání vycházející ze Smlouvy, a strategií Evropa 2020. Tematické cíle se promítají do specifických cílů, doprovázených ukazateli, základními hodnotami a cíli, na úrovni investičních priorit v každém z programů ESI fondů⁽²⁾.

Nebylo záměrem vytvořit přímý vztah mezi všemi tematickými cíli a hlavními cíli. Hlavní cíle jsou ilustrativní a nevystihují celistvost strategie Evropa 2020. Posoudit skutečný příspěvek fondů k dosahování celkových cílů jednotlivých politik lze pouze po přezkumu konkrétně financovaných akcí a jejich výsledků, a to prostřednictvím hodnocení.

Skutečnost, že určité stěžejní iniciativy nejsou uvedeny v části 2 pracovního dokumentu útvarů Komise, neznamená, že je nelze přiřadit k některému tematickému cíli. Tři stěžejní iniciativy uvedené Účetním dvorem skutečně souvisí s tematickými cíli (8, 9 a 10). Pokud jde o stěžejní iniciativy, první odhad na základě operačních programů na období 2014–2020 ukazuje, že finanční prostředky ESI fondů přispívají ke všem stěžejním iniciativám⁽³⁾.

3.25. Tematické cíle odrážejí cíle strategie Evropa 2020 a stanoví rámec pro definování užitečných operativních cílů na úrovni každého programu ESI fondů s ohledem na specifické vlastnosti členského státu a programové oblasti.

⁽¹⁷⁾ Pracovní dokument útvarů Komise (SWD)(2012) 61 v konečném znění ze dne 14. března 2012, část II, „Prvky společného strategického rámce na období 2014 až 2020 – Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond“. Pět tematickými cíli, které mají explicitní vazbu na hlavní cíle, jsou cíle číslo 1, 4, 8, 9 a 10; tematické cíle s nepřímou vazbou jsou cíle číslo 3, 6 a 7. Tematické cíle 1, 2, 3 a 6 jsou provázány se stěžejními iniciativami.

⁽²⁾ Jak je uvedeno v čl. 2 bodu 34 nařízení o společných ustanoveních, „specifickým cílem se rozumí výsledek, k jehož dosažení přispívá investiční priorita nebo priorita Unie ve specifickém celostátním nebo regionálním kontextu prostřednictvím akcí nebo opatření provedených v rámci dané priority“.

⁽³⁾ Unie inovací: tematický cíl 1; Mládež v pohybu: tematické cíle 8 a 10; Digitální agenda pro Evropu: tematický cíl 2; Evropa účinněji využívající zdroje: tematické cíle 4, 5 a 6; Průmyslová politika pro věk globalizace: tematické cíle 3 a 7; Program pro nové dovednosti a pracovní místa: tematické cíle 8 a 10; Evropská platforma pro boj proti chudobě: tematický cíl 9. Další podrobnosti naleznete v pracovním dokumentu č. 1 přiloženém k podrobnému rozpočtu na rok 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Komise dosud uceleně neinformovala o příspěvku rozpočtu EU k plnění cílů strategie Evropa 2020

3.26. Tento oddíl se zabývá otázkou, do jaké míry Komise byla schopna monitorovat příspěvek rozpočtu EU k plnění cílů strategie 2020 (tj. odděleně od úsilí členských států, pokud jde o vnitrostátní prostředky) a podávat o tom zprávy. Zaměřuje se rovněž na dva důležité faktory v systémech monitorování a podávání zpráv: zda existuje odpovědnost za strategické výsledky a zda byla zavedena strategie pro sdělování výsledků v porovnání s cíli strategie Evropa 2020.

Monitorování strategie Evropa 2020 a podávání zpráv

3.27. Smysluplně měřit a posuzovat příspěvek rozpočtu EU k naplňování strategie Evropa 2020 lze pouze v případě, že má Komise k dispozici relevantní, spolehlivé a včasné informace pocházející ze stabilního systému řízení výkonnosti a podávání zpráv o výkonnosti⁽¹⁸⁾. Tohoto stavu však ještě nebylo dosaženo. Výroční zprávy o činnosti⁽¹⁹⁾, které jsme přezkoumávali v rámci výročních zpráv z předchozích let, se nepokoušely pokrok při plnění strategie Evropa 2020 analyzovat. Míra, v níž se výroční zprávy o činnosti za rok 2014 tomuto tématu věnují, je posuzována v části 3 této kapitoly níže.

3.27. Rámec definovaný spoluzákonodárci zavádí robustní systém podávání zpráv pro období 2014–2020, který od roku 2016 bude poskytovat více informací o dosažených výsledcích podle tematických cílů s vazbou na cíle strategie Evropa 2020. To umožní kvalitativní hodnocení, jelikož úlohou hodnocení je postupně posuzovat, jak ESI fondy přispívají k plnění cílů strategie Evropa 2020.

Tam, kde lze vytvořit přímější souvislost mezi fondy a cíli strategie Evropa 2020, přijala Komise konkrétní opatření k zavedení systému sledování výkonnosti⁽⁴⁾.

Výroční zprávy o činnosti v předchozích letech byly spojeny s VFR na období 2007–2013 navrženými předtím, než byly stanoveny cíle strategie Evropa 2020.

⁽¹⁸⁾ Viz výroční zpráva za rok 2012, bod 10.32.

⁽¹⁹⁾ Výroční zpráva za rok 2010, kapitola 8: GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI), GŘ pro regionální a městskou politiku (REGIO) a GŘ pro výzkum, vědu a inovace (RTD); výroční zpráva za rok 2011, kapitola 10: GŘ AGRI, GŘ pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid (DEVCO), GŘ REGIO; výroční zpráva za rok 2012, kapitola 10: GŘ pro hospodářskou soutěž (COMP), GŘ pro námořní záležitosti a rybolov (MARE) a GŘ pro mobilitu a dopravu (MOVE); výroční zpráva za rok 2013, kapitola 10: GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (EMPL), GŘ pro zdraví a spotřebitele (SANCO) a Úřad pro infrastrukturu a logistiku v Lucemburku (OIL).

⁽⁴⁾ Výbor pro zaměstnanost a Výbor pro sociální ochranu vyvinuly monitor výsledků v oblasti zaměstnanosti na základě komplexní databáze velkého počtu ukazatelů zaměstnanosti a sociálních ukazatelů souvisejících s hlavními cíli. Výbor pro hospodářskou politiku má také komplexní monitorovací systém v rámci LIME zaměřený na sledování pokroku v plnění strategie Evropa 2020.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.28. Určité prvky účinného systému pro monitorování a podávání zpráv o realizaci strategie Evropa 2020 byly zavedeny. Statistický odbor Komise Eurostat zpřístupňuje statistické údaje o plnění hlavních cílů strategie Evropa 2020 jak na úrovni EU, tak za jednotlivé státy. Na jeho internetové stránce jsou pravidelně aktualizovány údaje o cílech a specializované zprávy obsahují podrobnější analýzu trendů a zkoumají důvody, které stojí za vývojem hlavních ukazatelů.

3.29. Přezkum Komise týkající se strategie Evropa 2020, který měl být Radě k dispozici v březnu 2015, se opozdil na začátek roku 2016. V březnu 2014 zveřejnila Komise sdělení o stavu provádění strategie Evropa 2020, kterým zároveň zahájila veřejnou konzultaci ke strategii Evropa 2020⁽²⁰⁾. Shrnutí výsledků této konzultace však neposkytuje žádnou zpětnou vazbu k úloze programů EU pro strategii Evropa 2020⁽²¹⁾.

3.28. Zprávy o jednotlivých zemích vypracované Komisí v rámci evropského semestru se podrobně zabývají sociálně-ekonomickou situací a výhledem v každém členském státu a uvádějí nejdůležitější kroky nezbytné ke zlepšení sociálně-ekonomického pokroku. Tato analýza je základem pro následná doporučení pro jednotlivé země navrhovaná Komisí a přijímaná Evropskou radou.

Jednání se soustředila hlavně na zajištění toho, aby se výsledná doporučení pro jednotlivé země promítala do dohod o partnerství a operačních programů na období 2014–2020, aby se dále posílila soudržnost specifických cílů na úrovni operačních programů a hlavních cílů strategie Evropa 2020.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2 ze dne 19. března 2014, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, „Jak pokračuje Evropa 2020: strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“.

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final ze dne 2. března 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.30. Jak Komise konstatovala v loňském roce ve své čtvrté hodnotící zprávě, pro programové období 2007–2013 „přesné přispění každého finančního programu k plnění cílů strategie Evropa 2020 nelze specifikovat“⁽²²⁾. Komise zveřejnila svou pátou hodnotící zprávu (o rozpočtovém roce 2014) v červnu 2015⁽²³⁾. Pátá hodnotící zpráva obsahuje více informací o strategii Evropa 2020 než její předchůdkyně. Ke strategii Evropa 2020 v ní existuje samostatný oddíl, který uvádí shrnutí pokroku v plnění cílů této strategie. Ve zprávě je rovněž řada odkazů k příspěvku jednotlivých programů k plnění strategie Evropa 2020. Tyto odkazy jsou však omezené. Víceletý finanční rámec pro období 2007–2013 nenapomáhá ucelenému podávání informací o příspěvku rozpočtu EU k plnění strategie Evropa 2020, neboť byl koncipován ještě před přijetím této strategie.

3.31. Hodnotící zpráva tak stále nabízí jen neúplný obrázek o příspěvku rozpočtu EU k plnění strategie Evropa 2020 (viz rovněž bod 3.9). Komise na základě rámce pro programové období 2014–2020 očekává, že počínaje rozpočtovým rokem 2017 bude hodnotící zpráva schopna poskytovat lepší a úplnější informace o výkonnosti, včetně informací o pokroku při plnění strategie Evropa 2020⁽²⁴⁾. V části 2 této kapitoly však poukazujeme na určité záležitosti, které Komisi podávání zpráv o příspěvku fondů ESI k plnění strategie Evropa 2020 v tomto programovém období ztěžují.

3.30. Ve své čtvrté hodnotící zprávě Komise konstatovala, že „strategie Evropa 2020 představuje společnou snahu členských států a Komise a dosažení cílů této strategie ovlivňuje mnoho vnějších faktorů“. V bodu 10.24 své výroční zprávy za rok 2013 Účetní dvůr uvedl, že čtvrtá hodnotící zpráva představuje zlepšení, jelikož se pokouší uvést do souvislosti hlavní finanční programy uváděné podle okruhů víceletého finančního rámce s dostupnými informacemi o výkonnosti, které mají význam pro strategii Evropa 2020.

V páté hodnotící zprávě Komise poukazuje na omezenou velikost rozpočtu EU ve srovnání s celkovými veřejnými výdaji v EU a na různé vnější faktory, které se podílí na dosahování cílů strategie Evropa 2020.

Komise je odhodlána podávat zprávy o tom, jak rozpočet EU přispívá k dosahování cílů strategie Evropa 2020. To je však náročný úkol, zejména pokud jde o to, odlišit vliv rozpočtu EU od vlivu rozpočtů členských států a vnějších faktorů (viz také odpověď Komise k bodu 3.1).

3.31. Způsob vykazování u programů na období 2007–2013 byl určen dříve, než byly stanoveny cíle strategie Evropa 2020. V tomto okamžiku proto nelze rozumně očekávat, že hodnotící zpráva poskytne úplný obraz o tom, jak rozpočet EU přispívá k realizaci strategie Evropa 2020.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final ze dne 26. června 2014, „Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o hodnocení financí Unie na základě dosažených výsledků“.

⁽²³⁾ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o hodnocení financí Unie na základě dosažených výsledků COM(2015) 313 final ze dne 26. června 2015. Předložení této zprávy Komisí vyžaduje Smlouva (články 318 a 319 SFEU), která rovněž stanoví, že zpráva tvoří součást důkazních informací, z nichž Parlament vychází při každoročním udělování absolutoria Komisi za plnění rozpočtu.

⁽²⁴⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 10.25 a odpověď Komise.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Odpovědnost a angažovanost

3.32. Aby mohla být strategie Evropa 2020 úspěšná, je nutná plná odpovědnost za ni na straně těch, jichž se cíle strategie týkají, tedy členských států a EU. Z přezkumů Lisabonské strategie vyplynulo, že chybí jasné závazky zainteresovaných stran, což představuje omezení účinnosti strategie. Zpráva vypracovaná skupinou na vysoké úrovni došla k závěru, že nedostatečná angažovanost jak na národní, tak na evropské úrovni vedla k tomu, že se nevyužilo přínosů, což odhalilo nekonzistentnosti a nesoulad⁽²⁵⁾. Hodnocení Lisabonské strategie dospělo k podobnému závěru, a sice že „realizace byla poznamenána různími se odpovědností“⁽²⁶⁾.

3.33. Komise vynaložila pro strategii Evropa 2020 úsilí na to, aby u zainteresovaných stran vytvořila silnější smysl pro odpovědnost a angažovanost z hlediska cílů strategie. Sdělení, které doprovázelo zahájení strategie, obsahuje zvláštní oddíl, v němž se uvádí rozdělení odpovědností a stanoví úlohy Evropské rady, Rady ministrů, Komise, Evropského parlamentu, vnitrostátních, regionálních a místních orgánů a zainteresovaných stran a občanské společnosti⁽²⁷⁾.

3.34. Pro víceletý finanční rámec na období 2014–2020 bude podobně jako v minulosti mnoho informací o příspěvku rozpočtu EU k realizaci strategie Evropa 2020 muset být poskytnuto členskými státy (v souladu se zásadami sdíleného řízení). Bude tedy nutná angažovanost na všech úrovních (členských států i EU), aby byly k dispozici kvalitní informace, které budou využívány k monitorování a k podávání zpráv. Zavedení takového účinného systému řízení výkonnosti a podávání zpráv zabere určitý čas. Některé z prvků tohoto systému jsou analyzovány v části 2 této kapitoly. Jakmile bude takový systém zaveden, měl by umožnit Komisi (v prohlášeních o věrohodnosti generálních ředitelů obsažených ve výročních zprávách o činnosti) přijmout odpovědnost za řádné finanční řízení rozpočtu EU a zároveň za jeho příspěvek k výsledkům politik⁽²⁸⁾.

3.34. Jak již bylo uvedeno v odpovědi Komise k doporučení 3 v kapitole 10 výroční zprávy Evropského účetního dvora za rok 2013, je nutno rozlišovat mezi přímou odpovědností generálních ředitelů za řízení finančních programů a provádění rozpočtu na straně jedné a výsledky jednotlivých politik, jako je dopad finančních programů, na straně druhé. Druhá z uvedených oblastí je také odpovědností spoluzákonodárců, kteří se podílejí na návrhu programů a přijímají je, stejně jako členských států, které často hrají významnou úlohu při realizaci programů. Kromě toho celkovou výkonnost programů ovlivňuje mnoho dalších faktorů v hospodářství i společnosti, které jsou daleko mimo kontrolu generálních ředitelů.

Komise se proto domnívá, že rozsah prohlášení o věrohodnosti, která předkládají generální ředitelé, by se měl i nadále soustředit na řízení a finanční záležitosti, což je plně v souladu s finanční odpovědností Komise za provádění rozpočtu EU. Schválením souhrnné zprávy přijímá Komise celkovou odpovědnost za řízení rozpočtu EU.

⁽²⁵⁾ „Odpověď na výzvu: Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost“, s. 40.

⁽²⁶⁾ SEK(2010) 114 v konečném znění ze dne 2. února 2010, s. 6.

⁽²⁷⁾ KOM(2010) 2020 v konečném znění z 3. března 2010, oddíl 5.2.

⁽²⁸⁾ Oblasti týkající se výkonnosti v současné době ve výročních prohlášeních o věrohodnosti generálních ředitelů chybí. Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 10.65 a doporučení 3, spolu s odpovědí Komise.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ČÁST 2 – JAK SE CÍLE STRATEGIE EVROPA 2020 ODRÁŽEJÍ V DOHODÁCH O PARTNERSTVÍ A PROGRAMECH ČLENSKÝCH STÁTŮ

3.35. Řádné využívání fondů ESI je důležité z hlediska úsilí EU o splnění cílů strategie Evropa 2020 (bod 3.11). Hlavním těžištěm rámce fondů ESI jsou dohody o partnerství mezi Komisí a jednotlivými členskými státy. Tyto dohody stanoví rozvojové potřeby každého státu a pro každý z fondů ESI uvádějí shrnutí hlavních výsledků, které se očekávají u každého vybraného tematického cíle⁽²⁹⁾. Na základě dohod o partnerství pak členské státy vytvářejí programy pro každý fond (nebo pro několik fondů) a stanovují priority pro příslušný stát či region.

3.36. Dosahování cílů strategie Evropa 2020 vyžaduje, aby se dohody o partnerství a programy zaměřovaly na výkonnost, a ne pouze na využívání disponibilních finančních zdrojů. Komise musí monitorovat míru, v níž fondy ESI přispívají k plnění cílů strategie Evropa 2020, a podávat o tom pravidelné zprávy. Komise má zejména povinnost připravit strategické zprávy (do roku 2017 a 2019) o příspěvku fondů ESI k plnění cílů strategie Evropa 2020⁽³⁰⁾.

3.37. V tomto oddíle se tudíž přezkoumává, zda:

- a) se realizují přínosy plynoucí ze soustředění pěti fondů ESI do dohod o partnerství a programů (body 3.39–3.43);
- b) je strategie Evropa 2020 na úrovni dohod o partnerství a programů členskými státy převedena pomocí tematických cílů na operační prvky, které řídicím pracovníkům v Komisi umožní monitorovat příspěvek rozpočtu EU k plnění strategie Evropa 2020 a podávat o něm zprávy (body 3.44–3.48);
- c) je pravděpodobné, že zavedení společného souboru ukazatelů pro fondy ESI usnadní vykazování informací o výkonnosti (body 3.49–3.56);
- d) se členské státy u dohod o partnerství a programů zaměřují na výsledky (body 3.57–3.60);
- e) nový rámec výkonnosti motivuje členské státy k dosahování výsledků (body 3.61–3.65).

3.35. Komise odkazuje na svou odpověď k bodu 3.1. Rozpočet EU je jen jednou z pák EU, které přispívají k dosažení cílů strategie Evropa 2020.

⁽²⁹⁾ Nařízení (EU) č. 1303/2013, články 15–17.

⁽³⁰⁾ Nařízení (EU) č. 1303/2013, článek 53.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.38. Ve svém přezkumu jsme vycházeli z analýzy právního rámce a vzorku pěti dohod o partnerství⁽³¹⁾ a vždy jednoho programu pro každou analyzovanou dohodu o partnerství⁽³²⁾. V tomto roce jsme provedli přezkum těchto dokumentů za Polsko a Portugalsko ve spolupráci s nejvyššími kontrolními institucemi těchto členských států. Spolupráce zahrnovala paralelní audity, výměnu plánovacích dokumentů a zjištění a také činnosti na sdílení poznatků a zkušeností shromážděných v této oblasti.

Potenciální přínosy ze spojení pěti evropských strukturálních a investičních fondů nebyly plně realizovány

3.39. Novinkou pro období 2014–2020 je to, že pět fondů ESI bylo seskupeno pod jedno zastřešující nařízení (známé pod názvem „nařízení o společných ustanoveních“)⁽³³⁾ a že pro každý členský stát je plánované využití pěti fondů ESI stanoveno v jedné dohodě o partnerství. Cílem bylo zjednodušit a sladit přístup k provádění fondů ESI, zajistit meziodvětvovou doplnkovost a také posílit synergie.

Zjednodušený a sladěný přístup

3.40. Jak jsme již uvedli, celková struktura tohoto legislativního balíčku je i nadále složitá. Existuje celá řada úrovní předpisů (společná ustanovení, obecná ustanovení, zvláštní ustanovení pro jednotlivé fondy, akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty). Vnitrostátní legislativa může v některých případech vytvářet další úroveň⁽³⁴⁾.

3.38. Viz také odpověď Komise k bodu 3.28.

⁽³¹⁾ S Německem, Francií, Lotyšskem, Polskem a Portugalskem.

⁽³²⁾ Francie: ESF – Alsasko; Německo: EZFRV – Sasko-Anhaltsko; Polsko: spojené ESF a EFRR – Podkarpatské vojvodství; Portugalsko: ESF – Lidský kapitál; Lotyšsko: spojené ESF, EFRR a FS – Zaměstnanost a růst.

⁽³³⁾ Nařízení (EU) č. 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Viz stanovisko Účetního dvora č. 7/2011 k nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. C 47, 17.2.2012), bod 5 (<http://eca.europa.eu>). Toto zjištění je potvrzeno útvarem interního auditu Komise (IAS) (IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014–2020 for ESI funds, Konečná zpráva IAS o analýze nedostatků při přezkumu nařízení pro fondy ESI pro období 2014–2020).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.41. Ekvivalent dohod o partnerství, který existoval v období 2007–2013 (tj. národní strategické referenční rámce), pokrýval skupinu fondů z oblasti soudržnosti: FS, EFRR a ESF⁽³⁵⁾. Na základě dohod o partnerství na období 2014–2020 byly přidány dva další fondy, EZFRV a ENRF. Nařízení o společných ustanoveních obsahuje soubor pravidel platných pro všechny fondy a týkajících důležitých prvků, jako jsou zásady podpory Unie pro fondy ESI, strategická koncepce, monitorování atd. Některé části nařízení o společných ustanoveních se týkají pouze fondů z oblasti soudržnosti a vyčleňují EZFRV či ENRF. Nařízení o společných ustanoveních například stanoví zvláštní pravidla pro programování, která se týkají pouze skupiny fondů z oblasti soudržnosti.

3.42. Na úrovni programů lze kombinovat pouze skupinu fondů z oblasti soudržnosti (například prostřednictvím „programů využívajících více fondů“). V období 2007–2013 to bylo možné pouze u FS a EFRR. Pravidla, jimiž se řídí použití fondů, se liší v závislosti na tom, o jaký fond se jedná, což platí zejména o rozdílech mezi fondy z oblasti soudržnosti a fondy EZFRV/ENRF. Tyto rozdíly se projevují rovněž ve způsobu, jakým fondy z oblasti soudržnosti a fondy EZFR/ENRF strukturují své cíle (viz bod 3.45).

Doplňkovost a posilování synergií

3.43. Vzhledem k tomu, že dohoda o partnerství je jediným místem, na němž je pět fondů ESI společně projednáváno, měla by také sloužit ke stanovení doplňkovosti a synergií mezi těmito fondy. V našem přezkumu vzorku dohod o partnerství jsme zjistili jen málo důkazních informací, že cíle doplňkovosti a synergie byly členskými státy uváděny v praxi. Kromě toho námi kontrolované programy poskytovaly jen málo užitečných informací o doplňkovosti a synergiích. Příklady se vyskytovaly zřídka a zpravidla byly neurčité. Chyběly operační pokyny k tomu, jak v dohodách o partnerství a programech zajistit při využívání pěti fondů ESI meziodvětvovou doplňkovost a jak podpořit synergie.

3.41. Další důležité prvky, jako jsou pravidla týkající se programování, hodnocení a způsobilosti, také podléhají společným pravidlům pro všechny ESI fondy.

3.42. Kromě odpovědi Komise k bodu 3.41 uvádíme, že pravidla upravující systém vynakládání prostředků ENRF jsou stejná jako pravidla pro EFRR, ESF a Fond soudržnosti, obsažená ve čtvrté části nařízení o společných ustanoveních.

3.43. Dohoda o partnerství vyžaduje popis opatření k zajištění koordinace mezi ESI fondy. Programy musí stanovit podrobnější mechanismy, které tuto koordinaci zajistí.

⁽³⁵⁾ Pro EZFRV a ENRF existovaly samostatné dohody.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Strategie Evropa 2020 není systematicky převedena pomocí tematických cílů na operační cíle obsažené ve smlouvách o partnerství a programech

3.44. Podle Komise by sdružení pěti fondů ESI do jedné dohody o partnerství mělo jak členským státům, tak Komisi usnadnit podávat zprávy o příspěvku těchto pěti fondů k plnění rámcových tematických cílů⁽³⁶⁾. V první části této kapitoly jsme konstatovali, že tematické cíle nejsou koncipovány k tomu, aby převedly strategii Evropa 2020 na operační cíle, ale k vytvoření vazby na strategii Evropa 2020 a ke strukturování informací poskytovaných v dohodách o partnerství a programech (body 3.22–3.25). V tomto oddíle se proto zkoumá, zda je strategie Evropa 2020 na úrovni dohod o partnerství a programů převedena prostřednictvím tematických cílů na operační prvky (cíle, související ukazatele, milníky a cílové hodnoty), aby bylo řídicím pracovníkům umožněno monitorovat příspěvek fondů ESI k plnění strategie a podávat o tom zprávy.

3.45. Společný soubor 11 tematických cílů (bod 3.23) není uplatňován na všech pět fondů ESI přímo a konzistentně, a není tedy takto uplatňován ani na programy, které tyto fondy využívají. Pro fondy z oblasti soudržnosti slouží tematické cíle jako strukturující prvek, neboť jsou přímo podpořeny hierarchií cílů požadovaných v příslušných nařízeních. Fondy EZFRV/ENRF pak používají jinou strukturu. Na nejvyšší úrovni mají podporovat „priority Unie“, ale právní předpisy nestanoví, jak jsou tyto priority provázány s tematickými cíli. Ačkoli legislativní rámec stanoví obecnou vazbu mezi fondy EZFRV/ENRF a strategií Evropa 2020, tematické cíle neslouží jako dynamický nebo strukturující prvek těchto fondů. Různé struktury používané fondy jsou shrnuty v rámečku 3.3.

3.44. Komise odkazuje na svou odpověď k bodu 3.24, pokud jde o úlohu a účel tematických cílů. Tematické cíle jsou prostředky, které slouží k zacílení finančních prostředků a jejich posláním vycházejících ze Smlouvy na priority strategie Evropa 2020. Realizace strategie Evropa 2020 však není jediným cílem programů financování.

3.45. Toto je v souladu s posláním jednotlivých fondů.

Priority rozvoje venkova jsou považovány za promítnutí tematických cílů do specifického kontextu politiky rozvoje venkova.

Právní rámec EZFRV vytváří jasnou vazbu: k realizaci strategie Evropa 2020 je nutno přispívat prostřednictvím šesti priorit dále rozčleněných na jednotlivé ústřední oblasti. Tento požadavek se plně odráží ve struktuře programů EZFRV. Pokrok v plnění cílů stanovených pro jednotlivé priority nebo ústřední oblasti se sleduje ve výročních zprávách o provádění. K zajištění souladu s tematickými cíli byly k dokumentům s pokyny připojeny srovnávací tabulky.

Priority Unie v rámci ENRF a jejich vazby na tematické cíle jsou stanoveny jak ve společném strategickém rámci, tak na úrovni programování, a to v intervenční logice, která byla projednána s členskými státy při sérii zasedání expertní skupiny ENRF v roce 2014.

⁽³⁶⁾ KOM(2011) 500 v konečném znění, část 1 ze dne 29. června 2011, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, „Rozpočet – Evropa 2020“, oddíl 5.2 a SWD (2012) 61 final, část II ze dne 14. března 2012, oddíl 1.3.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 3.3 – Hierarchie cílů pro fondy z oblasti soudržnosti a pro fondy EZFRV/ENRF podle legislativního rámce

ESF/EFRR/FS: tematické cíle -> investiční priority -> specifické cíle -> typy opatření.

EZFRV: prioritní cíle Unie v oblasti rozvoje venkova-> ústřední oblasti -> opatření.

ENRF: priority Unie pro udržitelný rozvoj rybolovu a akvakultury -> specifické cíle -> opatření.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 3.3 – Hierarchie cílů pro fondy z oblasti soudržnosti a pro fondy EZFRV/ENRF podle legislativního rámce

EZFRV: Jak je vysvětleno v odpovědi Komise k bodu 3.45 a ukázáno mimo jiné v pokynech ke strategickému plánování pro období 2014–2020, priority a ústřední oblasti EZFRV mají spojitost se strategií Evropa 2020 i tematickými cíli.

ENRF: Ačkoli zvláštní nařízení pro ENRF spojuje priority Unie se specifickými cíli a pak s opatřeními fondu, intervenční logika použitá při programování a představená členským státem na zasedání expertní skupiny ENRF dne 25. června 2014 ukazuje hierarchii cílů v této podobě: tematické cíle -> priority Unie v oblasti udržitelného rozvoje rybolovu a akvakultury -> specifické cíle -> opatření.

3.46. Všechny dohody o partnerství a čtyři z pěti programů, které jsme přezkoumávali, používaly ke strukturování informací tematické cíle. Jediný přezkoumávaný program, u něhož to neplatilo (program EZFRV v Německu), odrážel právní požadavky a na tematické cíle jen neurčitě odkazoval. U tohoto programu nebylo možné vidět vazbu mezi tematickými cíli, stanovenými v německé dohodě o partnerství, a prioritami a ústředními oblastmi daného programu. I s použitím srovnávací tabulky na základě pokynů Komise, která uvádí vazby mezi prioritami a strategickými cíli, bylo obtížné agregovat informace za jednotlivé tematické cíle, neboť priorit čtyři má dva přidružené tematické cíle. I když jsme tuto skutečnost zjistili u programu pro Německo, bude se jednat o obecný problém u všech programů EZFRV.

3.46. Jak již bylo uvedeno, existuje vzájemný vztah mezi 11 tematickými cíli a prioritami či ústředními oblastmi EZFRV. Viz také odpověď Komise k bodu 3.45.

V rámci EZFRV existují samostatné ukazatele výsledků, které umožňují stanovit vazby na jednotlivé tematické cíle. Proto lze výsledky seskupit podle tematických cílů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.47. U dohod o partnerství platí požadavek, že musí zahrnovat národní hlavní cíle (bod 3.17). Všechny dohody o partnerství, které jsme kontrolovali, tyto cíle obsahovaly. U programů, které jsme přezkoumávali, pouze polský program rozčleňoval tyto národní cíle prostřednictvím tematických cílů na operační cíle.

3.48. Portugalsko a Lotyšsko definovaly ve svých dohodách operační cíle, které potom použily na úrovni programů podrobených našemu přezkumu. Tyto cíle však nebyly přímo provázány s národními hlavními cíli.

Zavedení společných ukazatelů pro každý fond je důležitým krokem, ale v jejich koncepci jsou omezení

3.49. Aby byla Komise schopna agregovat údaje o výkonnosti na úrovni EU (včetně informací o strategii Evropa 2020), potřebuje společné ukazatele, včetně ukazatelů výsledků, které by byly sdíleny fondy (kde to bude možné) a používány konzistentně všemi členskými státy. Tyto ukazatele by měly být doplněny milníky a cílovými hodnotami. V předchozím období víceletého finančního rámce soubor společných ukazatelů vyžadoval pouze ESF a EZFRV. Pro období 2014–2020 zavádějí nařízení společný soubor ukazatelů pro každý z pěti fondů ESI.

3.50. To představuje potenciálně důležitý krok směrem ke zvýšení důrazu na výkonnost. Z naší analýzy, uvedené v odstavcích níže, však vyplývá, že v koncepci systému společných ukazatelů existují určité prvky, které s sebou přinášejí riziko omezení užitečnosti a relevantnosti těchto ukazatelů, a tedy i schopnosti Komise agregovat informace o výkonnosti.

ODPOVĚDI KOMISE

3.47. Zahrnutí odkazu na hlavní cíle v dohodách o partnerství je založeno na pokynech Komise. Rozčlenit cíle na další operační cíle je na členských státech. Nastavení konkrétních operačních cílů s odpovídajícími cílovými hodnotami se odehrává na úrovni programů.

3.49. Každý z pěti ESI fondů má své vlastní poslání vycházející ze Smlouvy a je zaměřen na jiné druhy projektů a investic. Bylo by tedy obtížné dosáhnout jednotného souboru společných ukazatelů. Existují cíle pro všechny ukazatele a milníky v případě ukazatelů zahrnutých ve výkonnostním rámci.

U EFRR a Fondu soudržnosti Komise prosazovala dobrovolné použití společných neboli „klíčových“ ukazatelů a do roku 2013 všechny členské státy vykazovaly výsledky podle nich. Povinný požadavek společných ukazatelů pro období 2014–2020 je založen na zkušenostech z období 2007–2013. Monitorování souhrnné výkonnosti na úrovni EU lze také vypočítat pomocí míry plnění cílů.

Komise vypracuje do konce roku 2015 zprávu o výsledcích jednání, která bude zahrnovat analýzu souhrnných cílů, jichž má být dosaženo do konce programového období 2014–2020.

3.50. Viz odpovědi Komise k bodům 3.51 až 3.56.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.51. Podle právních předpisů nemají členské státy povinnost do svých programů společné ukazatele zahrnovat⁽³⁷⁾. Zprávy Komise o výkonnosti jsou však na těchto společných ukazatelích založeny (například plány řízení Komise a její výroční zprávy o činnosti týkající se fondů z oblasti soudržnosti vycházejí pouze ze společných ukazatelů). Existuje tudíž riziko, že nesoustavné používání společných ukazatelů bude mít výrazný řetězový účinek na kvalitu vykazování ze strany Komise.

3.52. Každý fond ESI má společné ukazatele výstupů. Pouze tři z těchto fondů však mají společné ukazatele výsledků⁽³⁸⁾. Kromě toho některé z ukazatelů, které jsou kategorizovány jako ukazatele výsledků pro EZFRV, skutečnými ukazateli výsledků nejsou (viz rámeček 3.4). Pro Komisi bude tudíž agregování informací o výsledcích za určité fondy obtížné.

ODPOVĚDI KOMISE

3.51. Pokud lze použít společné ukazatele výstupů (tam, kde jsou relevantní), nařízení požaduje, aby se používaly, a Komise na tom při jednáních trvala. Členské státy jsou povinny vykazovat výsledky podle všech společných ukazatelů. Zprávy Komise o společných ukazatelích proto budou vykazovat výkonnost podle nich u všech programů, pro které jsou relevantní.

Používání ukazatelů u výstupů a výsledků je povinné. Členské státy jsou rovněž povinny každoročně podávat zprávu o pokroku v dosahování všech cílů stanovených v programu, ať už jde o společné ukazatele, nebo nikoli. Komise tak bude moci posuzovat pokrok každoročně.

3.52. Pro EFRR a Fond soudržnosti žádné společné ukazatele výsledků neexistují, a to kvůli šíři různých typů investic, které lze podporovat, a různorodosti změn, kterých mají tyto programy dosáhnout. Komise posoudí výsledky a podá o nich zprávu, avšak nikoli prostřednictvím jednoduchého sloučení informací, což nikdy nebylo jejím záměrem a což vzhledem k různorodosti výsledků nepovažuje za vhodné.

Pokud jde o EZFRV, společné ukazatele používané ve všech programech rozvoje venkova (PRV) jsou definovány v příloze IV nařízení (EU) č. 808/2014.

Cílové ukazatele, které jsou podmnožinou společných ukazatelů výsledků, pragmaticky odrážejí, co může být kvantifikováno ex ante, měřeno, shromažďováno a poskytováno všemi členskými státy prostřednictvím monitorovacího systému. Na cílové ukazatele by se proto nemělo pohlížet izolovaně, nýbrž v souvislosti s úplným souborem ukazatelů výsledků určených v právním rámci.

I když bude vždy prostor pro zlepšení, ukazatele jsou samy o sobě předmětem úvah o rentabilitě, jelikož zavedení monitorovacích ukazatelů něco stojí. Ukazatele, které jsou ponechány ve společném systému, musí být funkční, tzn. že údaje musí být reálně dostupné.

Viz také odpověď Komise k rámečku 3.4.

⁽³⁷⁾ S výjimkou Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí a EZFRV.

⁽³⁸⁾ FS a EFRR nemají žádné společné ukazatele výsledků.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 3.4 – Příklady ukazatelů EZFRV nesprávně klasifikovaných jako ukazatele výsledků

„Procento zemědělských podniků s podporou z PRV pro investice do restrukturalizování či modernizace“ měří počet příjemců, což je výstup u poskytování podpory, na rozdíl od zvýšení efektivity produkce, což by byl výsledek.

„Procento venkovského obyvatelstva, jehož se týká strategie místního rozvoje“ počítá množství osob, pro které byla vytvořena strategie rozvoje, namísto toho, aby se ukazatel zaměřoval na zlepšení dosažená realizací strategie.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 3.4 – Příklady ukazatelů EZFRV nesprávně klasifikovaných jako ukazatele výsledků

K procentu zemědělských podniků: Jak je uvedeno v odpovědi Komise k bodu 3.52, ukazatele, které se používají k monitorování a analýze politik musí být funkční, což klade určitá omezení na ty ukazatele, které lze ve společném systému ponechat.

Mezi ně patří soubor společných ukazatelů na úrovni výstupů, výsledků, dopadů a kontextu. Ty se budou používat k sestavení souhrnných údajů na úrovni EU, a to nejen u výstupů, ale i u výsledků.

První zde uvedený ukazatel není jednoduchým ukazatelem výstupu, nýbrž hodnotou, která udává, jaká část populace je poskytnutou podporou ovlivněna. Proto již poskytuje určitou představu o rozsahu a dosahu daného výsledku PRV: investiční podpora pro 38 % pracovníků v zemědělství svědčí o velmi odlišném dopadu na odvětví zemědělství než podpora například pro 0,5 %. Plně však uznáváme, že tento cílový ukazatel samotný neposkytuje odpovídající obrázek o příspěvku PRV – nebo politiky rozvoje venkova jako celku – k vývoji konkurenceschopnosti zemědělských podniků. Společný systém pro monitorování a hodnocení (CMES) proto zahrnuje i povinný společný doplňující ukazatel výsledků s názvem „Změna zemědělské produkce v podporovaných hospodářstvích na roční pracovní jednotku“. Tento ukazatel je složitější posuzovat, vyžaduje nejen více údajů na úrovni zemědělských podniků, ale také srovnání s nepodporovanými podobnými zemědělskými podniky, aby bylo možné posoudit čisté výsledky intervence PRV. Bude se proto spíše než monitorováním posuzovat hodnocením, a to ve třech okamžicích programového cyklu (2017, 2019 a ex post) namísto jednou ročně.

K procentu venkovského obyvatelstva: Tento ukazatel se týká podílu příslušné populace, na který se podpora vztahuje, nikoli počtu lidí, a proto poskytuje představu o rozsahu podpory. Na tento ukazatel je třeba pohlížet v souvislosti s ukazatelem R24/T23 (Pracovní místa vytvořená v rámci podpořených projektů (Leader)).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.53. Zavedené společné ukazatele by měly umožnit agregování informací v rámci každého fondu. Podávání zpráv o pokroku při plnění strategie Evropa 2020 by například vyžadovalo vyšší úroveň agregace s kombinací výsledků z různých fondů. Stejně společné ukazatele přitom používají jen FS a EFRR (společné ukazatele FS jsou podskupinou ukazatelů používaných pro EFRR).

3.54. Tematické cíle (bod 3.23) by měly představovat vazbu mezi fondy a strategií, a tudíž by měly platit pro všech pět fondů. Společné ukazatele nejsou přímo provázány s tematickými cíli. Navíc nejsou-li společné ukazatele sdíleny všemi pěti fondy, nebudou usnadňovat agregování informací na úrovni tematických cílů.

3.55. Nařízení stanoví pro jednotlivé fondy různé požadavky z hlediska referenčních hodnot, milníků a cílových hodnot⁽³⁹⁾. Referenční hodnoty nejsou vždy požadovány a milníky se pak vyžadují pouze pro ty ukazatele, které tvoří součást „rámce výkonnosti“ (který se rozebírá v dalším oddíle). Cílové hodnoty pro výsledky nemusí být vždy vyčísleny. Bez milníků pro výsledky je však obtížné sledovat pokrok až do lhůt pro dosažení cílových hodnot – tj. do roku 2023, tedy tři roky po konci stávajícího programového období.

3.56. Aby cílové hodnoty mohly sloužit jako užitečná motivace pro výkonnost, měly by být vyrovnané z hlediska ambicióznosti i realističnosti. V některých z přezkoumávaných pěti programů není u několika cílových hodnot pravděpodobné, že by byly dostatečně ambiciózní.

3.53. Vzhledem k tomu, že jednotlivé fondy se zaměřují na rozdílné investice, je nepravděpodobné, že by bylo možné používat stejné společné ukazatele pro všechny fondy (viz odpověď Komise k bodu 3.49). Je nutné si uvědomit, že členské státy budou podávat zprávy o pokroku v plnění cílů strategie Evropa 2020 v letech 2017 a 2019 dosaženém díky příspěvku všech ESI fondů ke splnění vybraných tematických cílů. Komise vypracuje strategickou zprávu shrnující všechny zprávy o pokroku. Hodnocení rovněž posoudí přínos fondů k dosažení cílů u každé priority.

3.54. U fondů politiky soudržnosti bude vykazování ukazatelů probíhat podle prioritní osy a specifického cíle, a proto bude provázáno s tematickými cíli. Pokud jde o EZFRV, viz odpověď Komise k bodu 3.45.

3.55. Komise každoročně monitoruje celou řadu ukazatelů výstupů a výsledků. Zejména výkonnost ve vztahu k pokroku v provádění programů směrem k dosažení stanovených výsledků se sleduje za pomoci výkonnostního rámce, včetně porovnávání s milníky pro ukazatele výstupů. Díky každoročnímu monitorování pokroku počínaje rokem 2016 (do roku 2015 pro Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí) bude Komise moci sledovat pokrok při plnění cílů stanovených v programech, a tak posoudit, zda jsou na dobré cestě k dosažení očekávaných výsledků.

Tyto různé požadavky, pokud jde o použití referenčních hodnot, závisí na charakteru ukazatelů (ukazatele výstupů, nebo ukazatele výsledků). V případě ESF jsou referenční hodnoty pro ukazatele výstupů vzhledem k povaze ukazatelů nastaveny na nulu. V případě ukazatelů výsledků však základní hodnoty nejsou vždy k dispozici a existuje postup, který umožňuje vyřešit je později podle zkušeností s prováděním.

3.56. Komise se při jednáních o programech snaží dosáhnout správné rovnováhy v nastavení cílů.

⁽³⁹⁾ FS: článek 5 nařízení (EU) č. 1300/2013; EFRR: článek 6 nařízení (EU) č. 1301/2013; ESF: článek 5 nařízení (EU) č. 1304/2013; EZFRV: článek 69 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 487); a ENRF: článek 109 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 (Úř. věst. L 149, 20.5.2014, s. 1).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Zaměření na výsledky by se mělo dále zvýšit, zejména v dohodách o partnerství

3.57. V naší výroční zprávě za rok 2012 jsme uvedli, že je problémem dosáhnout dobrých kvalitativních výsledků u programů, kde jsou prostředky přidělovány členským státům předem a v nichž je jejich čerpání implicitním cílem⁽⁴⁰⁾. V reakci na tuto připomínku Komise identifikovala jako jeden z prvků pro řešení daného nedostatku v období 2014–2020 posílení „logiky intervence“⁽⁴¹⁾: členské státy by měly zjistit své potřeby a zavázat se k očekávaným výsledkům ještě před tím, než budou zvažovat, kde a jak prostředky vynaloží. Přezkoumali jsme tedy náš vzorek dohod o partnerství a programů, abychom zjistili, zda se členské státy k očekávaným výsledkům zavázaly.

3.58. Členské státy mají ve svých dohodách o partnerství a programech povinnost řídit se výše zmíněnou logikou intervence. Ve všech námi přezkoumávaných dohodách o partnerství a programech byly identifikovány potřeby před tím, než se přistoupilo k analýze, jak a na co mohou být finanční prostředky vynaloženy.

3.59. V dohodách o partnerství, které jsme přezkoumávali, však není zaměření na výsledky dostatečné. Po členských státech se vyžaduje, aby stanovily očekávané výsledky v dohodách o partnerství⁽⁴²⁾ a programech. Ve všech pěti dohodách o partnerství, které jsme prověřovali, sice členské státy identifikovaly výsledky, ale ve třech z nich⁽⁴³⁾ byla více než polovina očekávaných výsledků neurčitá. Kromě toho byly výsledky (v případě, že byly identifikovány) obvykle vyjádřeny kvalitativně, bez uvedení velikosti změny. Dobrým příkladem tematického cíle s vyčíslenou cílovou hodnotou výsledku je „Podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích“ (číslo 4 v rámečku 3.2). Pravděpodobně je tomu tak proto, že tento konkrétní tematický cíl přímo souvisí s jedním z hlavních cílů, který je podpořen právně závazným rámcem (bod 3.16).

3.57. *Intervenční logika má vytvořit vazbu mezi činnostmi a očekávanými dopady (výstupy, přínosem k výsledkům) intervence za účelem řešení zjištěných potřeb, jakož i předpoklady, které vysvětlují, jak dané činnosti povedou k účinkům v souvislosti s intervencí.*

3.58. *Podle regulačního rámce uplatňují intervenční logiku členské státy na úrovni programů, a nikoli na úrovni dohod o partnerství.*

3.59. *Legislativa požaduje shrnutí hlavních výsledků na úrovni dohod o partnerství.*

⁽⁴⁰⁾ Viz výroční zpráva za rok 2012, bod 10.4.

⁽⁴¹⁾ Viz odpověď Komise na výroční zprávu za rok 2012, bod 10.3.

⁽⁴²⁾ Článek 15 nařízení (EU) č. 1303/2013 stanoví, že dohoda o partnerství stanoví pro každý z vybraných tematických cílů přehled hlavních očekávaných výsledků.

⁽⁴³⁾ Německo, Francie a Lotyšsko.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.60. Na úrovni programů, které jsme přezkoumávali, členské státy stanovily vyčíslené cílové hodnoty pro výsledky. Avšak u programu EZFRV v Německu tomu tak bylo pouze u jedné ze šesti priorit (priority 6).

3.60. Jak je stanoveno v nařízení (EU) č. 808/2014, kvantifikované cíle pro výsledky jsou zahrnuty u všech priorit. Plán rozvoje venkova pro Sasko-Anhaltsko na období 2014–2020 (stejně jako všechny ostatní PRV) obsahuje v kapitole 11 soubor kvantifikovaných cílů pokrývajících všechny ústřední oblasti zahrnuté do PRV za použití společných cílových ukazatelů (podmnožina ukazatelů výsledků stanovených v právním rámci).

Nedostatky v koncepci rámce výkonnosti

3.61. Výkonnostní rezerva, která spočívá v tom, že malá část financování EU pro členské státy je zadržena a členským státům dána k dispozici pouze tehdy, když splní určité cílové hodnoty, představuje pro členské státy hlavní motivační nástroj, aby se po zahájení programů i nadále zaměřovaly na výkonnost. Výkonnostní rezerva je tedy klíčovým prvkem v rámci výkonnosti popsaném v rámečku 3.5.

3.61. Jedná se o doplňkový motivační nástroj, nikoli o hlavní motivační nástroj.

Rámeček 3.5 – Rámec výkonnosti

Členské státy v programech stanovily ukazatele s milníky pro rok 2018 a cílovými hodnotami pro rok 2023, v obou případech na úrovni priorit fondů. Komise v roce 2019 provede přezkum výkonnosti na základě informací obsažených ve výročních zprávách o provádění členských států týkajících se předchozího roku v souvislosti s dosažením těchto milníků. Podle výsledku tohoto přezkumu Komise přidělí výkonnostní rezervu (která představuje 5–7 % přidělu na každou prioritu v rámci daného programu) na priority, u nichž se podařilo dosáhnout příslušných milníků. Komise může pozastavit platby v případě, že z přezkumu výkonnosti v roce 2019 vyjde najevo závažné selhání při plnění milníků; podobně může uplatnit finanční opravy v případě, že ze závěrečných zpráv o provádění vyplne, že došlo k závažnému selhání při plnění cílových hodnot na rok 2023 ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Články 20–22 nařízení (EU) č. 1303/2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.62. V loňské výroční zprávě jsme upozornili na to, že účinné fungování výkonnostní rezervy bude záviset zčásti na tom, zda Komise úspěšně vyjedná vhodné cíle stanovené na správné úrovni, a zčásti na tom, zda od členských států zajistí přesné, spolehlivé a včasné údaje⁽⁴⁵⁾. Zpráva útvaru interního auditu Komise z října 2014 došla k podobným závěrům: bylo v ní zjištěno, že existují přirozená rizika, že členské státy nastaví málo ambiciózní milníky a cílové hodnoty, aby se vyhnuly jejich nesplnění, a že nevynakládají dostatečné úsilí na vykazování přesných a spolehlivých údajů, aby předešly sankcím v případě nedostatečné výkonnosti. Přezkum výkonnosti proběhne až v roce 2019, což je téměř na konci období víceletého finančního rámce. Kromě toho všechny problémy s kvalitou údajů předkládaných členskými státy vyjdou najevo až v roce 2016, což je první rok, v němž bude mít Komise povinnost shrnout ve strategických zprávách výroční zprávy o provádění (viz bod 3.36) z hlediska příspěvku fondů ESI k plnění strategie Evropa 2020. Vyplývá z toho, že u obou těchto rizikových oblastí nebude možné ještě několik let posoudit úspěch Komise ani členských států.

3.63. V loňské výroční zprávě⁽⁴⁶⁾ a při práci na této zprávě týkající se dané oblasti jsme zjistili určité potenciální koncepční nedostatky u mechanismů, které tvoří rámec výkonnosti:

- a) pokud u programových priorit není dosaženo příslušných milníků, členské státy o finanční prostředky mající formu výkonnostní rezervy nepřichází, protože ty mohou být přerozděleny na jiné priority, u nichž milníků dosaženo bylo⁽⁴⁷⁾. To oslabuje motivační účinek;
- b) finanční sankce, které Komise může uplatnit (tj. pozastavení plateb či finanční opravy), nemohou být založeny na ukazatelích výsledků⁽⁴⁸⁾. To oslabuje zaměření na výsledky;

3.63.

- a) Přesně na tom se spoluzákonodárci skutečně shodli.

Pokud jde o oslabení motivačních účinků, Komise nesouhlasí. Manažeři příslušné prioritní osy nebo opatření o finanční prostředky přijdou, takže to působí jako motivační nástroj. Kromě toho, přerozdělení prostředků na priority, které jsou efektivnější při dosahování výsledků, ve skutečnosti zvyšuje celkový výkon rozpočtu.

- b) Opět platí, že přesně na tom se spoluzákonodárci skutečně shodli.

Sankce v podstatě nelze uplatnit na základě ukazatelů výsledků, a to jak kvůli problému s načasováním (výsledky lze v některých případech hodnotit pouze značnou dobu po výstupech), tak vzhledem k vlivu vnějších faktorů.

⁽⁴⁵⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Čl. 22 odst. 4 nařízení (EU) č. 1303/2013.

⁽⁴⁸⁾ Čl. 22 odst. 5 a čl. 22 odst. 7 nařízení (EU) č. 1303/2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- c) kromě toho je možnost Komise udělovat finanční opravy v případech, kde nebylo dosaženo cílových hodnot, omezena celou řadou podmínek a výjimek: sem patří zásada proporcionality, míra absorpce, nedefinované „vnější faktory“, socio-ekonomické faktory, environmentální faktory, ekonomické podmínky nebo vyšší moc ⁽⁴⁹⁾.

3.64. Kromě toho jsme poukázali na skutečnost, že zaměření na výkonnost bude omezené v souvislosti s tím, že podle právních předpisů ⁽⁵⁰⁾ by ukazatele výsledků měly být v rámci výkonnosti používány „pouze tam, kde je to vhodné“. Komise se rozhodla omezit možné využití ukazatelů výsledků pouze na ESF, a to na základě toho, že financované programy samy o sobě nemají dostatečný vliv na dosahování výsledků a že mezi vynaložením finančních prostředků a dosažením výsledků může existovat výrazné časové období ⁽⁵¹⁾.

3.65. Ačkoli pět programů (z nichž čtyři se týkaly ESF), které jsme přezkoumávali, obsahovalo ukazatele, milníky pro rok 2018 a cílové hodnoty pro rok 2023, žádný z nich neobsahoval v rámci výkonnosti žádné ukazatele výsledků. Pro kontrolované programy tak přezkum výkonnosti bude založen na ukazatelích vstupů (např. objem vynaložených veřejných prostředků) a výstupů (např. počet financovaných příjemců). Rámeček 3.6 uvádí další příklady druhů ukazatelů, milníků a cílových hodnot, které budou použity v rámci výkonnosti – a které proto mohou určit, zda členské státy mají nárok na výkonnostní rezervu či nikoliv. Důkazní informace z přezkoumávaných programů podporují závěr, ke kterému jsme dospěli v loňském roce: je pravděpodobné, že dopad výkonnostní rezervy z hlediska zvýšeného zaměření na výsledky bude pouze okrajový, protože pro období 2014–2020 už nezbyvají žádné reálné finanční pobídky či sankce v návaznosti na výsledky dosažené s financováním EU.

ODPOVĚDI KOMISE

- c) Tyto omezující podmínky a výjimky jsou výsledkem legislativního procesu mezi Komisí, Radou a Parlamentem. Komise se domnívá, že cíle tohoto ustanovení bude i přesto dosaženo.

3.64. Toto je problém, který je specifický jen pro výkonnostní rámec. Celkové monitorování výkonnosti programu bude ukazatele výsledků zahrnovat.

3.65. Výkonnostní rezerva je pouze jedním z prvků, které podporují zvýšené zaměření na výsledky.

Klíčovým prvkem orientace na výsledky je intervenční logika vložená v každém programu spolu se souvisejícími ukazateli výstupů a výsledků.

Výkonnostní rámec představuje mechanismus pro sledování, zda je provádění priorit na dobré cestě. Výkonnostní rezerva představuje pobídku k dosažení milníků, které jsou nezbytně předpokladem dosažení zamýšlených výsledků.

⁽⁴⁹⁾ Čl. 22 odst. 7 nařízení (EU) č. 1303/2013. Útvar interního auditu Komise ve své zprávě o analýze nedostatků při přezkumu tohoto nařízení z října 2014 dospěl k podobným závěrům.

⁽⁵⁰⁾ Příloha II nařízení (EU) č. 1303/2013.

⁽⁵¹⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 10.15; podloženo též „Listem s pokyny – přezkum rámce výkonnosti a výkonnostní rezervy v období 2014–2020“ Komise, verze 6 ze 4. března 2014, s. 7 pro členské státy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 3.6 – Příklady ukazatelů, milníků a cílových hodnot použitých v rámci výkonnosti

Lotyšsko, společně ESF, EFRR a FS – Zaměstnanost a růst: použité ukazatele

U tohoto programu je identifikováno celkem 46 ukazatelů, z nichž 16 jsou ukazatele vstupů a 30 ukazatelé výstupů. 16 ukazatelů vstupů je ze své podstaty stejných: „Přidělené finanční prostředky“.

Německo, EZFRV – Sasko-Anhaltsko: dva typické příklady ukazatelů s milníky a cílovými hodnotami

Pro ukazatel „Celkový objem veřejných výdajů“ činí cílová hodnota pro rok 2023 částku 135,7 milionu EUR s milníkem ve výši 31,1 milionu EUR pro rok 2018.

Pro ukazatel „Počet zemědělských subjektů, které se účastní v programu řízení rizika“ je cílová hodnota 113 zemědělských subjektů, přičemž milník pro rok 2018 představuje 20 % těchto subjektů.

Francie, ESF – Alsasko: typické ukazatele s milníky a cílovými hodnotami

V tomto programu je identifikováno celkem šest ukazatelů, z nichž tři jsou ukazatelé vstupů a tři ukazatelé výstupů.

U ukazatele vstupů „Přidělené finanční prostředky“ činí cílová hodnota na rok 2023 částku 35,4 milionu EUR a milník na rok 2018 je stanoven na 11,8 milionu EUR.

U ukazatele vstupů „Počet podpořených nezaměstnaných osob“ činí cílová hodnota na rok 2023 počet 4 067 osob a milník je 2 324 osob.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 3.6 – Příklady ukazatelů, milníků a cílových hodnot použitých ve výkonnostním rámci

Německo, EZFRV – Sasko-Anhaltsko – ukazatel „Celkový objem veřejných výdajů“: Milník pro rok 2018 je stanoven v důsledku pravidla „n + 2“, alokace EZFRV z předchozího programového období jsou stále k dispozici pro platby na tyto druhy operací (realizovaných podle PRV na období 2007–2013) až do konce roku 2015. Přitom je zohledněna i doba potřebná ke schválení PRV a k přípravě interních prováděcích předpisů.

ČÁST 3 – PODÁVÁNÍ ZPRÁV O VÝKONNOSTI KOMISÍ

3.66. Tato část této kapitoly se zabývá interními pokyny poskytovanými generálním ředitelstvím v Komisi, dále přechodem z předchozího (2007–2013) víceletého finančního rámce na nový víceletý finanční rámec (2014–2020) a vykazováním výkonnosti na úrovni generálních ředitelství Komise.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.67. Přezkoumali jsme výkazy týkající se programů⁽⁵²⁾, plány řízení⁽⁵³⁾ a výroční zprávy o činnosti⁽⁵⁴⁾ šesti generálních ředitelství⁽⁵⁵⁾, vše za rok 2014, a to na základě požadavků stanovených ve finančním nařízení, standardů vnitřní kontroly Komise a dále pokynů k plánům řízení a výročním zprávám o činnosti vydaných generálním sekretariátem Komise a Generálním ředitelstvím pro rozpočet (GŘ BUDG). Nevýdajové činnosti nebyly do přezkumu zahrnuty, neboť příslušné předpisy jsou v současné době předmětem revize.

Centrální pokyny se zlepšily, ale stále existují nedostatky

3.68. S cílem usnadnit přípravu výkazů týkajících se programů, plánů řízení a výročních zpráv o činnosti na straně generálních ředitelství poskytuje generální sekretariát Komise a GŘ BUDG platné pokyny a související instrukce. Zjistili jsme, že tyto pokyny se stávaly postupně čím dál tím specifitějšími, jasnějšími a jednoduššími k pochopení⁽⁵⁶⁾. Zlepšením je rovněž požadavek na generální ředitelství, aby do svých výkazů týkajících se programů zahrnovala informace o příspěvích výdajových programů k plnění strategie Evropa 2020 (tj. vazbu na související hlavní cíle a stěžejní iniciativy). Z našeho přezkumu však vyplynulo, že informace o strategii Evropa 2020 nejsou zahrnuty do následných fází programování (v plánech řízení) a podávání informací (ve výročních zprávách o činnosti).

3.68. Jak je uvedeno v souhrnných zprávách za tento a minulý rok, stejně jako v odpovědích Komise na předchozí výroční zprávy, Komise postupně dále rozpracovala výkonnostní rámec a přijala několik opatření s cílem prokázat důležitost kvality výdajů a přidanou hodnotu rozpočtu EU. Počínaje právním rámcem nového VFR, který je navržen tak, aby přispěl k realizaci strategie Evropa 2020, a zahrnuje silnější opatření v oblasti monitorování, hodnocení a podávání zpráv týkajících se této strategie, Komise rovněž zavedla toto zaměření na výkonnost ve svém strategickém plánování a programovacím cyklu, jak se odráží v centrálních pokynech. Jelikož výsledky budou během životního cyklu stávajícího VFR čím dál dostupnější, očekává se, že podávání zpráv o těchto výsledcích se také postupně více zaměří na strategické cíle EU.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 final ze dne 28. června 2013, „Návrh souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2014“. Výkazy týkající se programů nahradily výkazy o činnosti při odůvodňování požadovaných finančních prostředků v návrzích ročních rozpočtů. Pro každý výdajový program zahrnují cíle podpořené ukazateli a cílovými hodnotami, které by měly být následně použity v plánech řízení a výročních zprávách o činnosti GŘ.

⁽⁵³⁾ Každé GŘ připravuje roční plán řízení s cílem převést svou dlouhodobou strategii do obecných a konkrétních cílů a naplánovat a řídit své činnosti směřující k dosažení těchto cílů.

⁽⁵⁴⁾ Výroční zpráva o činnosti je zpráva o řízení, která informuje o dosažení klíčových cílů politik a o provádění hlavních činností. Pro účely této kapitoly přezkoumáváme část 1 výročních zpráv o činnosti pojednávající o dosažených výsledcích a o míře, v níž měly výsledky zamýšlený dopad.

⁽⁵⁵⁾ GŘ AGRI, GŘ DEVCO, GŘ EMPL, GŘ pro podniky a průmysl (GŘ ENTR) – mající nyní název pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (DG GROW), GŘ pro životní prostředí (GŘ ENV) a GŘ REGIO.

⁽⁵⁶⁾ Zpětná vazba k pokynům z provozních GŘ, vyjádřená v průzkumu provedeném v srpnu 2014 ústředními útvary, byla většinou pozitivní.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.69. Ačkoli bylo nové období víceletého finančního rámce zahájeno v roce 2014, značná část výdajů až do roku 2016 stále souvisí s předchozím víceletým finančním rámcem. Vykazování výkonnosti tudíž musí obsáhnout jak minulý, tak nový víceletý finanční rámec. Zprávy šesti generálních ředitelství, které jsme přezkoumávali, neprezentovaly přechod mezi minulým a novým víceletým finančním rámcem jasně. Často nebylo možné zjistit, které cíle a cílové hodnoty byly přijaty či aktualizovány z minulého víceletého finančního rámce a které už používány nejsou. Při absenci srovnatelných informací existuje riziko, že nebude možné posoudit, zda bylo dosaženo předchozích cílů a cílových hodnot.

3.70. Jedním ze specifických cílů GŘ AGRI podle přechozího víceletého finančního rámce bylo „podporovat ekologické zemědělství a vytvořit trh pro ekologické produkty v EU“. I když GŘ AGRI v oblasti ekologického zemědělství dále působí, tento cíl již součástí řídicích zpráv není. Příslušný ukazatel zůstává, ale už není srovnatelný s předchozím víceletým finančním rámcem. Přestože GŘ AGRI i nadále vykazuje ukazatel „celková plocha obdělávaná ekologickým zemědělstvím“, definice tohoto ukazatele se změnila (z celkové plochy obdělávané ekologickým zemědělstvím na celkovou plochu obdělávanou ekologickým zemědělstvím, na kterou jsou poskytovány finanční prostředky EU).

ODPOVĚDI KOMISE

3.69. Zvláštní pozornost byla v pokynech k výročním zprávám o činnosti za rok 2014 věnována tomu, jak podávat zprávy o pokračujících nebo ukončených programech. Zákodárce se rovněž mohl rozhodnout posunout těžiště některých programů nebo jiné programy přerušit.

Pro GŘ EMPL byly cíle na období 2007–2013 nahrazeny jediným cílem „pokračovat v účinném provádění programů na období 2007–2013“ se skutečně pouze dvěma ukazateli. To bylo vědomé rozhodnutí, aby zpráva zůstala stručná a zaměřená na řízení, např. aby zdůrazňovala činnosti GŘ pro tři období (přípravit programy na období 2014–2020, dokončit provádění programů na období 2007–2013, uzavřít programy na období 2000–2006).

V případě GŘ REGIO a počínaje plánem řízení na rok 2014 všechny ukazatele spojené se specifickými cíli jsou rozděleny do kategorií podle programového období, na které odkazují⁽⁵⁾. Kromě toho jsou informace o výkonnosti strukturovány tak, že bude možné odlišit výsledky období 2007–2013 od výsledků období 2014–2020. To se ještě nemohlo promítnout do výroční zprávy o činnosti za rok 2014, jelikož v souvislosti s novými operačními programy nebyly k dispozici žádné informace o výkonnosti.

3.70. V souvislosti s reformou společné zemědělské politiky (SZP) z roku 2013 vyvinulo GŘ AGRI monitorovací a hodnotící rámec pro SZP jako celek. Vzhledem k tomu, že ekologické zemědělství je považováno za prospěšné pro klima a životní prostředí a ekologičtí zemědělci mají nárok na související platby, byly příslušné ukazatele upraveny.

⁽⁵⁾ „Ukazatele pro období 2007–2013, které se již nepoužívají v období 2014–2020“; „ukazatele, které jsou společné pro programová období 2007–2013 i 2014–2020“ a „ukazatele pro období 2014–2020, u kterých nejsou k dispozici žádné použitelné údaje z období 2007–2013“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Plánování a vykazování výkonnosti na úrovni generálních ředitelství lze dále zlepšit

Cíle generálních ředitelství nejsou vhodné pro účely řízení

3.71. Podle pokynů Komise k plánům řízení na rok 2014 by generální ředitelství měla vytvořit obecné cíle s ukazateli dopadu (dlouhodobými) a specifické cíle s ukazateli výsledků (krátkodobé/střednědobé). Podle finančního nařízení by měly být cíle GŘ „SMART“ – tj. konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené (*specific, measurable, achievable, relevant a timed*)⁽⁵⁷⁾.

3.72. V souladu s našimi připomínkami z minulých let týkajícími se jiných GŘ jsme zjistili, že u všech šesti přezkoumávaných GŘ bylo mnoho z cílů (obecných i specifických), které byly použity v plánech řízení a výročních zprávách o činnosti, přímo převzato z politických nebo legislativních dokumentů, ale nebylo převedeno na více operačních cílů. Byly tudíž příliš obecné na to, aby mohly být k užítu jako nástroje řízení (viz rámeček 3.7).

Rámeček 3.7 – Příklady cílů, definovaných Komisí jako „specifické“, které nejsou vhodné pro účely řízení

GŘ DEVCO: „Podpora demokracie“ je stanovena jako specifický cíl. Není však formulována jako cíl a nedefinuje se, čeho se má dosáhnout.

GŘ ENTR: Cíl „Podporovat podnikání a podnikatelskou kulturu“ neuvádí ani typy činností, které se budou provádět, ani to, co má být těmito činnostmi dosaženo.

3.72. Cíle (obecné a specifické) stanovené v politice nebo legislativních dokumentech představují politickou realitu, ve které Komise pracuje. Kromě toho musí Komise řídit programy a podávat o nich zprávy na základě cílů a ukazatelů stanovených legislativním orgánem.

Rámeček 3.7 – Příklady cílů definovaných Komisí jako „specifické“, které nejsou vhodné pro účely řízení

GŘ DEVCO: Podpora demokracie je obecný, právoplatně formulovaný cíl politiky. Jedná se o dlouhodobý proces, zvláště citlivý na politický vývoj v cílových zemích, ale to neznamená, že podpora demokracie není sama o sobě platným cílem. V mnoha případech je nutno si položit otázku „Jak moc by se situace nadále zhoršila, kdyby Komise bývala neposkytovala podporu pro demokratickým aktérům a demokratickým procesům v dané zemi?“.

GŘ ENTR: V souladu s praxí Komise tento specifický cíl a související dva ukazatele vycházejí z právního základu programu COSME⁽⁶⁾. Komise se domnívá, že tento specifický cíl je řádně specifikován, jelikož v plánech řízení GŘ a výročních zprávách o činnosti jsou uvedeny ukazatele, výstupy i vysvětlení.

⁽⁵⁷⁾ Čl. 30 odst. 3 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

⁽⁶⁾ Viz cíle a ukazatele programu COSME v příloze <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=CS>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

GŘ REGIO: Cíl „Podpora politických reforem“ není měřitelný, neboť částka podpory, která bude poskytnuta, není vyčíslena.

3.73. Celkem jsme přezkumu podrobili 34 specifických cílů, z nichž všechna kritéria „SMART“ splňovaly pouze dva. Tento výsledek je podobný výsledkům, které jsme konstatovali v předchozích letech. Ačkoli kontrolované cíle byly v oblasti politik, kde daná GŘ působí, relevantní, v mnoha případech ukazatele s nimi související neměřily na vhodné úrovni a vyčerpávajícím způsobem všechny aspekty.

Přetrvávající potíže s ukazateli na monitorování výkonnosti

3.74. Výběr ukazatelů by měl vycházet z určitých zásad, jakými je například relevantnost, měřitelnost a dostupnost včasných a spolehlivých údajů o výkonnosti. Ukazatele by měly v nejvyšší možné míře splňovat kritéria „RACER“⁽⁵⁸⁾. Ukazatele měřící výstupy, na něž mají generální ředitelství omezený vliv, by měly být doplněny jinými, které měří přímo činnosti generálních ředitelství.

3.75. Všech šest generálních ředitelství má u každého cíle alespoň jeden ukazatel výkonnosti, který má řídicím pracovníkům napomoci s monitorováním, vyhodnocováním a vykazováním výsledků. Z 98 ukazatelů v těchto GŘ, které jsme přezkoumávali, splňovalo všechna kritéria RACER 34 ukazatelů. Jedná se o zlepšení v porovnání se stavem, který jsme uváděli ve zprávách v předchozích letech. Podobně jako v předchozích letech jsme ovšem u používaných ukazatelů zjistili určité další nedostatky (viz rámeček 3.8).

ODPOVĚDI KOMISE

GŘ REGIO: Jak je objasněno v souvislosti s bodem 3.72 výše, cíle, které jsou zahrnuty do programových prohlášení, plánů řízení a výročních zpráv o činnosti, jsou převzaty z právních základů. V souladu s praxí Komise je tento specifický cíl v souladu s právním základem ve vztahu k NPP II⁽⁷⁾.

3.74. V souladu s odpovědí k bodu 3.72 uvádíme, že cíle a ukazatele stanovené legislativním orgánem v právních základech tvoří základnu, podle které musí Komise předkládat zprávy. Ne všechny z těchto ukazatelů by splnily kritéria „RACER“.

3.75. Viz odpověď Komise k bodu 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Relevantní, akceptované, důvěryhodné, snadné a robustní (*relevant, accepted, credible, easy and robust*): „Část III: Přílohy k pokynům pro hodnocení dopadu“ (Evropská komise, 15. ledna 2009 – http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 231/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj předstupní pomoci (NPP II).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 3.8 – Příklady problémů s ukazateli

a) *Ukazatele, které nemohlo dané generální ředitelství ovlivnit*

DG ENV: „Celkové množství vyprodukovaného odpadu“ – na tento ukazatel má vliv mnoho faktorů (např. zvyklosti spotřebitelů nebo průmyslové normy). Rada z těchto faktorů je přitom mimo vliv GR ENV.

b) *Ukazatele, u nichž byla spolehlivost podkladových údajů sporná*

GR AGRI: „Podpora místních produkcí s cílem udržení/rozvíjení zemědělské produkce“ – údaje pro tento ukazatel jsou extrahovány z výročních zpráv o provádění předkládaných členskými státy. Komise však v kvalitě těchto předkládaných údajů zjistila nedostatky a dospěla k závěru, že tento ukazatel by měl být vyhodnocován „s náležitou opatrností“⁽⁵⁹⁾.

c) *Ukazatele byly prezentovány jako ukazatele výsledků, byly však ve skutečnosti orientovány na výstupy*

GR EMPL: „Počet osob dostávajících podporu z fondu“ – tento ukazatel měří počet příjemců, namísto toho, aby se zaměřil na zlepšení, jehož bylo dosaženo v důsledku poskytnutí podpory.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 3.8 – Příklady problémů s ukazateli

a) GR ENV: Ačkoli dosažení příznivého trendu v „celkovém množství vyprodukovaného odpadu“ závisí také na faktorech, které jsou mimo kontrolu Komise, několik směrnic obsahuje cíle pro povinnou recyklaci a předcházení vzniku odpadů.

b) GR AGRI: Obecně platí, že ukazatele nelze považovat za bernou minci a jejich kvalita by se vždy měla posuzovat ve vztahu k zamýšlenému použití. Komise již provedla reflexi spolu s členskými státy, aby se ukazatel a kvalita poskytovaných údajů zlepšily.

c) GR EMPL: Tento ukazatel je v souladu s cíli Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD), který má zmírnit nejhorší formy chudoby a skutečně se pokouší změnit jejich relativní pozici (pozvednutí z chudoby). Tento ukazatel je klasifikován jako ukazatel výsledků v následně přijatém aktu v přenesené pravomoci (nařízení (EU) 1255/2014), který obsahuje seznam společných ukazatelů vstupů, výstupů a výsledků.

Počty osob pobírajících pomoc již poskytují představu o příspěvku fondu FEAD ke zmírnění potravinové a silné materiální deprivace. Povaha tohoto fondu neumožňuje (určitě nikoli rentabilně) poskytovat informace o „zlepšení, jehož bylo dosaženo v důsledku poskytnutí podpory“. Tato zlepšení by spočívala v dopadech poskytnuté podpory, které by šly nad rámec monitorovací povahy ukazatelů.

⁽⁵⁹⁾ Viz plán řízení GR AGRI na rok 2014, s. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ČÁST 4 – VÝSLEDKY NAŠICH AUDITŮ VÝKONNOSTI

3.76. V našich zvláštních zprávách se zkoumá, zda jsou u výdajů Evropské unie uplatňovány zásady řádného finančního řízení. Témata pro zvláštní zprávy (kterými jsou konkrétní rozpočtové oblasti či témata z oblasti správy a řízení) vybíráme tak, aby měla maximální dopad. Výběr vychází z celé škály kritérií, jako je například objem příjmů či výdajů v dané oblasti (významnost (materialita)), rizika pro řádné finanční řízení a míra zájmu zainteresovaných stran. V roce 2014 jsme přijali⁽⁶⁰⁾ 24 zvláštních zpráv, jejichž seznam je uveden v **příloze 3.1**.

3.77. Každá zvláštní zpráva je již sama o sobě důležitým příspěvkem k vyvozování odpovědnosti kontrolovaných subjektů za nakládání s prostředky EU a napomáhá jim při zlepšování v budoucnosti. Zvláštní zprávy úhrnem zachycují celý rozsah cyklu řízení, od koncepce po hodnocení. V mnoha případech tak obsahují informace o míře, v níž financování EU vedlo ke hmatatelným výsledkům. Naše výroční zpráva o činnosti⁽⁶¹⁾ předkládá krátká shrnutí zvláštních zpráv za rok 2014, uspořádaná podle okruhů víceletého finančního rámce na období 2014–2020.

3.78. Ve výročních zprávách za předchozí roky jsme z celé škály zvláštních zpráv daného roku vybírali omezený počet témat, u kterých jsme usoudili, že mají obzvláštní význam⁽⁶²⁾. V této výroční zprávě v kontrolovaných oblastech analyzujeme, zda v nich byl kladen důraz na výsledky a zda je pravděpodobné, že byly vybrány projekty, u nichž je zajištěno nejoptimálnější využití prostředků.

⁽⁶⁰⁾ Přijmout znamená schválit ke zveřejnění.

⁽⁶¹⁾ Viz výroční zpráva o činnosti Účetního dvora za rok 2014, body 17–32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ Ve výroční zprávě za rok 2011 těmito tématy byla analýza potřeb, koncepce a přidaná hodnota EU, ve výroční zprávě za rok 2012 cíle a ukazatele, údaje o výkonnosti a udržitelnost projektů financovaných EU a ve výroční zprávě za rok 2013 přidaná hodnota EU a efekt mrtvé váhy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Zjistili jsme, že důraz na výsledky není dostatečný

3.79. V bodech 3.57–3.60 byl analyzován nedostatečný důraz na výsledky v dohodách o partnerství. Na důležitost této otázky jsme poukázali rovněž v naší situační zprávě o rizicích finančního řízení rozpočtu EU z roku 2014 ⁽⁶³⁾. V rámci tohoto přezkumu jsme konstatovali, že nedostatek informací o tom, čeho se skutečně podařilo dosáhnout, může být jedním z důvodů neoptimálního využití prostředků (bod 25 písm. l)). Přezkum vyzval k zavedení spolehlivého systému řízení výkonnosti s jasně vymezenými a jednotně uplatňovanými výkonnostními ukazateli, zaměřenými na výstupy, efekty a dopady ⁽⁶⁴⁾.

3.80. Dospěli jsme například k závěru, že systémy pro monitorování a hodnocení používané Generálním ředitelstvím pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid neposkytují dostatečné informace o dosažených výsledcích. Jak bylo ve zprávě konstatováno, nepoukázali jsme na podobné nedostatky poprvé ⁽⁶⁵⁾.

3.81. K podobnému závěru jsme dospěli i v případě zvláštní zprávy o Fondu pro vnější hranice, u nějž nedostatky v monitorování a v konečných zprávách, systémech IT a v hodnoceních *ex post* zapříčinily, že odpovědné orgány nemonitorovaly dosahování výsledků nebo je monitorovaly jen nedostatečně. V důsledku toho jsme nebyli schopni (podobně jako členské státy a Komise) posoudit, v jakém rozsahu tento fond podpořil priority, které pro něj byly stanoveny ⁽⁶⁶⁾.

3.80. Slabá stránka uváděná v předchozích zprávách se netýkala hodnocení, nýbrž systému podávání zpráv úřadu pro spolupráci EuropeAid, u něhož se mělo za to, že neposkytuje dostatek informací o výsledcích a je zaměřen spíše na prováděné činnosti než na výsledky politik.

3.81. Právní rámec na období 2014–2020 pro nástupce EBF, kterým je Fond pro vnitřní bezpečnost, do značné míry vyřešil obavy vyjádřené ve zprávě Evropského účetního dvora. Zejména zahrnuje posílený rámec podávání zpráv a monitorování založený na systému společných ukazatelů, jakož i specializovaný systém pro elektronickou výměnu dat, SFC2014. Podle nového prováděcího rámce budou členské státy povinny každý rok podávat zprávy o výsledcích dosažených prostřednictvím fondů.

⁽⁶³⁾ Viz situační zpráva Účetního dvora „Jak co nejlépe využívat prostředky EU: situační zpráva o rizicích finančního řízení rozpočtu EU“ ze dne 25. listopadu 2014 (<http://eca.europa.eu>). Jednalo se o jeden ze dvou takovýchto přezkumů zveřejněných v roce 2014, druhým byl dokument „Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyzvování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků“ ze dne 10. září 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Viz situační zpráva Účetního dvora „Jak co nejlépe využívat prostředky EU: situační zpráva o rizicích finančního řízení rozpočtu EU“, bod 25 písm. l) a bod 54 písm. c) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Zvláštní zpráva č. 18/2014, „Systémy Generálního ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid pro hodnocení a monitorování zaměřené na výsledky“, body 69 a 51–52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Zvláštní zpráva č. 15/2014, „Fond pro vnější hranice posílil finanční solidaritu, avšak vyžaduje lepší měření výsledků a potřeb, aby poskytoval další přidanou hodnotu EU“, body 76–77 (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.82. V naší zvláštní zprávě o účinnosti kombinování grantů regionálních investičních facilit s půjčkami finančních institucí za účelem podpory vnějších politik EU jsme dospěli k závěru, že kvůli nedostatkům v řízení ze strany Komise nevedlo kombinování zdrojů k maximálním možným přínosům. Komisi jsme doporučili, aby zavedla rámec pro měření výsledků, jehož součástí budou ukazatele pro následnou kontrolu dopadu grantů EU, a aby poskytla delegacím EU jednoznačné instrukce, pokud jde o jejich roli při monitorování podpory EU pro projekty financované z kombinovaných zdrojů ⁽⁶⁷⁾.

Ne vždy byly vybírány projekty, u nichž je pravděpodobné, že přinesou maximální dopad

3.83. Ve výroční zprávě za rok 2013 jsme poukázali na problém, že syndrom „nevyužité prostředky budou odebrány“ vede členské státy k tomu, že při výběru projektů k financování se hlavní důraz klade na čerpání finančních prostředků EU, které jsou k dispozici ⁽⁶⁸⁾. Tento trend byl doložen na příkladech v celé řadě zvláštních zpráv z roku 2014.

3.82. Komise poukazuje na to, že doporučení obsažená ve zprávě jsou plně v souladu s nedávným procesem reformy regionálních zařízení a provedenými technickými pracemi, jakož i se závěry předloženými platformou EU pro kombinování zdrojů ve vnější spolupráci (EUBEC).

Rámec pro měření výsledků je již vypracován a začleněn do formuláře žádosti spolu s doprovodnými pokyny.

Momentálně se připravuje příručka k operacím s kombinováním zdrojů, která shrnuje klíčové vlastnosti, postupy a provozní aspekty (vč. monitorování) kombinování zdrojů. Poskytuje všeobecné pokyny k operacím s kombinováním zdrojů, mimo jiné i pro delegace EU.

3.83. Na základě právního rámce na období 2014–2020 nyní musí být přínos operace k očekávaným výsledkům prioritní osy obsažen v kritériích výběru.

⁽⁶⁷⁾ Zvláštní zpráva č. 16/2014 „Účinnost kombinování grantů regionálních investičních facilit s půjčkami finančních institucí za účelem podpory vnějších politik EU“, body 53 a 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Viz zvláštní zpráva za rok 2013, bod 10.57.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.84. Členské státy mohou využívat Evropský fond pro regionální rozvoj k financování podnikatelských inkubátorů, s cílem podpořit růst malých a středních podniků. V naší zprávě věnované tomuto tématu jsme zjistili, že nedostatečná výběrová kritéria spolu s nedostatkem rozvojových cílů pro inkubované společnosti měla negativní dopad na účinnost kontrolovaných inkubátorů a negativně ovlivnily celkovou efektivnost jejich inkubačních činností. Postupy pro výběr inkubátorů ke spolu-financování řádně nezohledňovaly určité prvky, které mají pro inkubační činnost zásadní důležitost, jako např. kvalifikaci personálu, rozsah a relevanci inkubačních služeb a finanční udržitelnost⁽⁶⁹⁾.

3.85. Na základě našeho auditu podpory z Evropského rybářského fondu určené na akvakulturu jsme dospěli k závěru, že kontrolované projekty v členských státech byly často vybírány nekvalitně. Například některé projekty byly v době rozhodnutí o poskytnutí podpory již dokončeny, v některých zemích byl rozpočet na opatření na podporu akvakultury, který byl k dispozici, větší než celková hodnota obdržených žádostí, takže financování získaly všechny projekty, které splňovaly základní kritéria způsobilosti, a v jednom státě byly projekty financovány v pořadí, v jakém přicházely, v důsledku čehož byly projekty předložené později během programového období bez ohledu na kvalitu bez dalšího zamítnuty, neboť rozpočet byl již vyčerpán⁽⁷⁰⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

3.84. Komise vítá závěr Účetního dvora týkající se finančního příspěvku z EFRR k vytvoření infrastruktury pro podnikání.

Podle názoru Komise je výkonnost auditovaných inkubátorů klasifikována jako mírná proto, že tato klasifikace vychází z porovnání výsledků těchto nedávno vzniklých inkubátorů s referenčními hodnotami stanovenými podle již zavedených, vyspělejších inkubátorů. Zejména v členských státech, které vstoupily do EU v roce 2004 nebo později, tento druh podnikatelské infrastruktury v minulosti chyběl a buduje se teprve nyní, také s podporou ze strukturálních fondů. Nebylo proto získáno mnoho zkušeností a je nutno vyvinout další úsilí s cílem lépe se naučit tyto infrastruktury efektivně používat k přiměřené podpoře nových podnikatelských nápadů a začínajících podniků.

Kromě toho podle právního rámce na období 2007–2013 spadá proces hodnocení a výběru projektů do působnosti vnitrostátních orgánů, řídicího orgánu a monitorovacího výboru, přičemž Komise má pouze poradní úlohu ve druhém z nich. Podle právního rámce na období 2014–2020 musí být nyní přínos operace k očekávaným výsledkům prioritní osy obsažen v kritériích výběru.

3.85. V rámci sdíleného řízení spočívá odpovědnost za výběr projektů a poskytování podpory na členských státech, které musí zajistit, aby vybrané projekty měly přidanou hodnotu.

V souladu s obecným vývojem ESI fondů spoluzákonodárci a Komise značně posílili systémy monitorování a hodnocení s cílem zvýšit orientaci ENRF na výsledky.

Kromě toho Komise bude podněcovat členské státy, aby přijaly vhodná kritéria výběru pro své projekty v oblasti akvakultury během programového období 2014–2020.

⁽⁶⁹⁾ Zvláštní zpráva č. 7/2014, „Podpořil EFRR úspěšně rozvoj podnikatelských inkubátorů?“, bod 58 a bod V shrnutí (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Zvláštní zpráva č. 10/2014 „Účinnost podpory z Evropského rybářského fondu určené na akvakulturu“, bod 62 a rámeček 8 (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.86. Potenciální účinky nekvalitního výběru projektů byly ilustrovány v naší zvláštní zprávě o letištních infrastrukturách financovaných EU. Potřeba takovýchto investic byla prokazatelná jen u asi poloviny zkoumaných projektů; zhruba třetina kontrolovaných letišť nebyla zisková a bylo u nich riziko, že bez trvalé veřejné finanční podpory budou uzavřena. Naším celkovým závěrem bylo, že investice financované EU nepředstavovaly optimální využití prostředků ⁽⁷¹⁾.

3.86. Podle právního rámce na období 2007–2013 mohla Komise přímo posuzovat a schvalovat projekty letištní infrastruktury pouze v případě, že se jednalo o velké projekty. Při posuzování obdrženy 17 velkých projektů věnovala Komise značnou pozornost problematice poměru hodnoty k vynaloženým peněžním prostředkům, a to zejména analýze potřebnosti a finanční udržitelnosti dané infrastruktury. Komise například vyzvala vnitrostátní orgány, aby upustily od určitých projektů ⁽⁸⁾ kvůli jejich nedostatečné potřebnosti a obavám ohledně finanční udržitelnosti dotyčných letišť.

Z minulých zkušeností již byla vyvozena příslušná poučení, jak ukazuje radikálně odlišný přístup v období let 2014–2020 ⁽⁹⁾ a také skutečnost, že Komise přijala akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty týkající se velkých projektů, které dále zlepšují kvalitu procesu hodnocení a kvalitativní prvky analýzy nákladů a přínosů, které se musí dodržovat u všech velkých projektů.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2014

3.87. Období, která pokrývá desetiletá strategie EU a sedmiletý rozpočtový cyklus Unie, nejsou sladěná. Vede to k tomu, že Komise může v první polovině strategického období monitorovat příspěvek rozpočtu EU k plnění cílů strategie Evropa 2020 jen v omezené míře, protože v daném období je velice těžké upravit postupy vykazování zpráv související s rozpočtem (viz body 3.7–3.12).

3.88. Strategie Evropa 2020 je dlouhodobá strategie se širokým rozsahem, která vyžaduje souhlas všech 28 členských států a EU. V důsledku toho byly její hlavní cíle – „inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“ – nutně rámcové. Za těmito politickými aspiracemi stojí složitá struktura, kterou tvoří pět hlavních cílů, sedm stěžejních iniciativ a (v případě fondů ESI) 11 tematických cílů. Tyto různé úrovně však ani jednotlivě, ani v celku nejsou koncipovány tak, aby převáděly politické aspirace strategie Evropa 2020 do podoby účelných operačních cílů (viz body 3.13–3.25).

3.87. Viz odpovědi Komise k bodům 3.7 až 3.12.

3.88. Promítnutí hlavních cílů a 11 tematických cílů strategie Evropa 2020 do užitečných operativních cílů probíhá na úrovni programů. Kromě toho se výsledky ESI fondů odhadují na základě modelování a vykazují se například v příslušných zprávách o soudržnosti (jež mají být podle ustanovení Smlouvy zveřejňovány jednou za tři roky).

⁽⁷¹⁾ Zvláštní zpráva č. 21/2014 „Letištní infrastruktury financované EU: neoptimální využití prostředků“, body 68 až 70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Jednalo se například o letiště v polských městech Kielce a Białystok.
⁽⁹⁾ Jde například o to, že existence dopravních plánů na regionální nebo celostátní úrovni je označována jako zvláštní podmíněnost ex ante, investice se omezují na zlepšení bezpečnostních prvků nebo funkčnosti infrastruktur ve vztahu k životnímu prostředí nebo že během jednání o programech ESI fondů na období 2014–2020 se pozornost soustředila na letiště, která patří do hlavní sítě TEN-T, atd.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.89. Komise dosud podávala zprávy o příspěvku rozpočtu EU k plnění cílů strategie Evropa 2020 omezeným způsobem. Jedním z důvodů je absence kvalitních informací. Předpokladem pro spolehlivý systém monitorování a podávání zpráv je odpovědnost za strategické cíle a výsledky jak na straně Komise, tak členských států (viz body 3.26– 3.34).

3.90. Spojení pěti fondů ESI pod jedno zastřešující nařízení a jednu dohodu o partnerství s každým členským státem nabízí potenciální výhody z hlediska koherence opatření EU. Tyto potenciální přínosy se však nepodařilo plně realizovat. Na úrovni fondů, a tudíž i na úrovni programů dál platí různá pravidla. Příklady doplňkovosti a synergií, nalezené v přezkoumávaných dohodách o partnerství a programech, byly jen vzácné a povrchní (viz body 3.39–3.43).

3.91. Rámcové cíle strategie Evropa 2020 nejsou systematicky převáděny do podoby operačních cílů v dohodách o partnerství a programech a právní předpisy nevyžadují, aby EZFRV a ENRF byly strukturovány podle tematických cílů. Pro Komisi tedy bude velmi obtížné soustavně monitorovat tematické cíle u všech pěti fondů ESI a průběžně o nich, a tedy i o příspěvku těchto fondů k plnění cílů strategie Evropa 2020, podávat zprávy (viz body 3.44– 3.48).

3.92. Stanovení souboru společných ukazatelů v nařízení je vítaným pokusem, jak vytvořit na úrovni všech členských států konzistentní údaje, které potom bude možné agregovat s cílem posuzovat výkonnost u strategie Evropa 2020 na celoevropské úrovni a podávat o tom zprávy. Podle právních předpisů nejsou členské státy povinny společné ukazatele výsledků do svých programů zahrnovat⁽⁷²⁾. S výjimkou dvou fondů (EFRR a FS) nejsou společné ukazatele mezi jednotlivými fondy sdíleny. Skutečné ukazatele výsledků existují pouze pro dva z pěti fondů ESI. Milníky existují pouze pro rámec výkonnosti a cílové hodnoty nejsou v některých případech dostatečně ambiciózní. V důsledku těchto faktorů bude obtížné podávat zprávy o příspěvku fondů ESI k plnění strategie Evropa 2020 (viz body 3.49–3.56).

3.89. Programy financování na období 2007–2013 nebyly specificky navrženy tak, aby přispěly k realizaci strategie Evropa 2020. Povinné vykazování strukturovaných údajů u programů na období 2014–2020 umožní robustní monitorování a podávání zpráv o tom, jak rozpočet EU přispívá k dosahování cílů strategie Evropa 2020, což má být podpořeno příslušným hodnocením.

Pokud jde o vlastnictví výsledků uvedených v bodu 3.33, Komise znovu zdůrazňuje, že je nutno rozlišovat mezi přímou odpovědností za řízení finančních programů a výsledky a dopady generovanými těmito programy, které se týkají také odpovědnosti spoluzákonodárců a členských států. Celková výkonnost programů je stejnou měrou ovlivňována různými vnějšími faktory v hospodářství a společnosti.

3.91. Komise bude moci vykázat očekávané výsledky u cíle „Růst a zaměstnanost“ dosažené díky podpoře z ESI fondů do konce roku 2015 prostřednictvím zprávy podle článku 16 za použití společných ukazatelů. Od roku 2016 bude Komise každoročně předkládat zprávu Radě a Parlamentu o postupném dosahování cílů stanovených v jednotlivých programech.

Viz také odpověď Komise k bodu 3.45.

3.92. Pokud lze použít společné ukazatele výstupů (tam, kde jsou relevantní), nařízení požaduje, aby se používaly, a Komise na tom při jednáních trvala. Komise vidí pouze okrajovou možnost společných ukazatelů napříč ostatními fondy, a to kvůli rozdílným posláním jednotlivých fondů a různým typům investic, které podporují. Komise se domnívá, že povinné podávání zpráv členskými státy v letech 2017 a 2019 jí umožní podat zprávu o příspěvku ESI fondů k realizaci strategie Evropa 2020.

⁽⁷²⁾ S výjimkou Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí a EZFRV.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.93. Při přezkumu dohod o partnerství a programů jsme (zejména u programů) zjistili určitý pokrok v konkretizaci výsledků, jichž se má dosáhnout. Je však nutné ještě zvýšit důraz na výsledky, a to zejména u dohod o partnerství (viz body 3.57–3.60).

3.94. V koncepci rámce výkonnosti existují nedostatky. Nedostatečná výkonnost z hlediska dosažených výsledků nevede k tomu, že členské státy přicházejí o výkonnostní rezervu, a finanční sankce, které má Komise k dispozici, jsou předmětem mnoha omezení (např. nemožnost zohlednit u nich ukazatele výsledků). Co se týče výkonnostní rezervy, upozornili jsme v minulém roce na některá související rizika, přičemž z přezkumu některých dohod o partnerství a programů v tomto roce vyplývá, že se tato rizika začínají projevovat v praxi (viz body 3.61–3.65).

3.95. Došlo k určitým zlepšením u podávání výročních zpráv generálních ředitelství o výkonnosti, zejména co se týče centrálních pokynů. Podávání zpráv však není plně přizpůsobeno na přechod z minulého víceletého finančního rámce na nový víceletý finanční rámec a podobně jako v minulých letech nejsou cíle generálních ředitelství vhodné pro účely řízení; přetrvávají též potíže s ukazateli pro monitorování výkonnosti (viz body 3.66–3.75).

Doporučení

3.96. **Příloha 3.2** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2011 a 2012 jsme předložili pět doporučení. Jedno z těchto doporučení nebylo relevantní, tři byla realizována v některých ohledech a jedno nebylo realizováno.

ODPOVĚDI KOMISE

3.93. *Téměř všechny programy zkoumané Účetním dvorem obsahovaly kvantifikované výsledky (ačkoli nebyly povinné).*

3.94. *Koncepce výkonnostního rámce je výsledkem debat mezi spoluzákodárci. Komise věří, že výkonnostní rámec skutečně má motivační účinek na výkonnost, jelikož žádný manažer prioritní osy nechce ztratit přístup k finanční rezervě.*

Kromě toho je nutno poznamenat, že účelem výkonnostní rezervy je nejen představovat pobídky pro manažery programů, ale také zajistit, aby byly zdroje přidělovány na priority s vysokou výkonností. Zadržet zdroje tam, kde existuje možnost podpořit smysluplné operace, by mohlo ohrozit celkový dopad fondů. Jak je uvedeno výše (viz odpověď Komise k bodu 3.63), ukazatele výsledků nejsou ve většině případů vhodné pro výkonnostní rámec v programech a pro uplatnění finančních sankcí z důvodu problémů, a to kvůli problémům s načasováním a také kvůli vlivu vnějších faktorů.

3.95. *Jak je uvedeno v odpovědi Komise k bodu 3.69, zvláštní pozornost byla v pokynech k výročním zprávám o činnosti za rok 2014 věnována tomu, jak podávat zprávy o pokračujících nebo ukončených programech. Kromě toho se zákonodárce rovněž mohl rozhodnout posunout těžiště některých programů nebo jiné programy přerušit.*

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.97. Následující doporučení 1 a 2 vycházejí z našich závěrů týkajících se části 1 této kapitoly, která byla zaměřena na schopnost Komise monitorovat strategii Evropa 2020 a podávat o tom zprávy:

- **Doporučení 1:** je zapotřebí lépe sladit stávající strategii EU a víceletý finanční rámec, zejména co se týče časového období a priorit. To by pomohlo zajistit, aby byly zavedeny vhodné mechanismy na monitorování a podávání zpráv, což by Komisi umožnilo účinným způsobem informovat o příspěvku rozpočtu EU k plnění strategie EU. Komise by měla normotvůrci předložit na řešení této otázky vhodné návrhy.
- **Doporučení 2:** rámcové politické cíle strategie EU je nutné převést na účelné operační cíle pro řídicí pracovníky. U strategie, která naváže na strategii Evropa 2020, by Komise měla normotvůrci navrhnout, aby:
 - a) rámcové politické cíle byly zohledněny v cílech na úrovni EU;
 - b) v dohodách o partnerství a programech⁽⁷³⁾ byly tyto cíle na úrovni EU převedeny na operační cíle na úrovni členských států; tato vazba je nutná rovněž pro programy, které jsou Komisí řízeny přímo.
- **Doporučení 3:** měl by být co nejdříve posílen důraz na výsledky. Komise by měla normotvůrci navrhnout, aby:
 - a) členské státy měly povinnost zahrnovat do svých dohod o partnerství a programů⁽⁷⁴⁾ vyčíslené výsledky, jichž se má prostřednictvím daného financování dosáhnout;
 - b) všechny dohody o partnerství a programy⁽⁷⁵⁾ by měly zahrnovat společné ukazatele výsledků, sdílené (tam, kde je to možné) jednotlivými fondy a určené k monitorování pokroku na místní úrovni, na úrovni členských států i na úrovni EU;
 - c) rámec výkonnosti (včetně všech rezerv výkonnosti)⁽⁷⁶⁾ by měl v maximální možné míře vycházet z těchto společných ukazatelů výsledků.

ODPOVĚDI KOMISE

3.97. Komise je odhodlána zajistit řádné finanční řízení a maximální výkonnost a přidanou hodnotu přijatých opatření.

Komise částečně přijímá toto doporučení.

Komise se sice nemůže zavázat, že předloží zákonodárci konkrétní návrhy, avšak je připravena přezkoumat návrhy Účetního dvora, aby bylo zajištěno, že při přípravě příslušných legislativních iniciativ budou výdajové priority EU plně v souladu s jejími celkovými politickými cíli. Strategie Evropa 2020 se momentálně přezkoumává. Veškeré návrhy, které by Komise mohla zákonodárci předložit s cílem usnadnit podávání zpráv a monitorování, by musely vzít v úvahu zásadně politickou povahu této strategie.

Komise částečně přijímá toto doporučení.

Strategie Evropa 2020 se momentálně přezkoumává. Veškeré návrhy, které by Komise mohla zákonodárci předložit s cílem usnadnit podávání zpráv a monitorování, by musely vzít v úvahu zásadně politickou povahu této strategie. Komise se sice nemůže zavázat, že předloží zákonodárci konkrétní návrhy, avšak vezme v úvahu návrhy Účetního dvora spolu s cíli na úrovni EU tak, aby bylo možno vypracovat řádně podložené návrhy pro období po roce 2020 k dosažení co nejefektivnějšího využívání fondů EU.

Komise částečně přijímá toto doporučení.

Vzhledem k tomu, že dohody o partnerství a programy na období 2014–2020 byly teprve nedávno zavedeny do praxe, bylo by předčasné navrhnout změny dříve, než bude možno zcela vyhodnotit efektivní provádění nových ustanovení týkajících se výkonnosti. Posouzení silných a slabých stránek současného rámce bude provedena při přípravě VFR na období po roce 2020.

Komise se sice nemůže zavázat, že předloží zákonodárci konkrétní návrhy pro příští VFR, avšak vezme v úvahu návrhy Účetního dvora spolu s výsledky studií, které budou prováděny za účelem posouzení účinnosti různých mechanismů pro posílení zaměření na výsledky v nařízení o společných ustanoveních, aby bylo možno vypracovat řádně podložené návrhy pro období po roce 2020 k dosažení co nejefektivnějšího využívání fondů EU.

⁽⁷³⁾ Nebo jejich budoucích ekvivalentech.

⁽⁷⁴⁾ Nebo jejich budoucích ekvivalentů.

⁽⁷⁵⁾ Nebo jejich budoucí ekvivalenty.

⁽⁷⁶⁾ Nebo jeho budoucí ekvivalent.

PŘÍLOHA 3.1

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVY PŘIJATÉ ÚČETNÍM DVOREM V ROCE 2014

- Č. 1/2014 „Účinnost projektů veřejné městské dopravy podporovaných EU“
- Č. 2/2014 „Jsou preferenční obchodní režimy vhodným způsobem řízeny?“
- Č. 3/2014 „Poznatky z vývoje druhé generace Schengenského informačního systému (SIS II) Evropskou komisí“
- Č. 4/2014 „Začlenění cílů vodní politiky EU do SZP: částečný úspěch“
- Č. 5/2014 „Evropský bankovní dohled dostává podobu – Evropský orgán pro bankovníctví (EBA) v měnícím se kontextu“
- Č. 6/2014 „Dosáhla podpora z fondů politiky soudržnosti na výrobu energie z obnovitelných zdrojů dobrých výsledků?“
- Č. 7/2014 „Podpořil EFRR úspěšně rozvoj podnikatelských inkubátorů?“
- Č. 8/2014 „Řídila Komise začleňování podpory vázané na produkci do režimu jednotné platby účinně?“
- Č. 9/2014 „Je podpora EU na investiční a propagační opatření pro odvětví vína dobře řízena a lze její výsledky z hlediska konkurenceschopnosti vín z EU doložit?“
- Č. 10/2014 „Účinnost podpory z Evropského rybářského fondu určené na akvakulturu“
- Č. 11/2014 „Ustavení Evropské služby pro vnější činnost“
- Č. 12/2014 „Financuje EFRR účinně projekty, které přímo podporují biologickou rozmanitost v rámci strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020?“
- Č. 13/2014 „Podpora EU na obnovu po zemětřesení na Haiti“
- Č. 14/2014 „Jakým způsobem orgány a instituce EU vypočítávají, snižují a kompenzují své emise skleníkových plynů?“
- Č. 15/2014 „Fond pro vnější hranice posílil finanční solidaritu, avšak vyžaduje lepší měření výsledků a potřeb, aby poskytoval další přidanou hodnotu EU“
- Č. 16/2014 „Účinnost kombinování grantů regionálních investičních facilit s půjčkami finančních institucí za účelem podpory vnějších politik EU“
- Č. 17/2014 „Může iniciativa EU týkající se středisek excelence účinně přispět k omezení chemických, biologických, radiologických a jaderných rizik pocházejících ze zemí mimo EU?“
- Č. 18/2014 „Systémy Generálního ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid pro hodnocení a monitorování zaměřené na výsledky“
- Č. 19/2014 „Předvstupní pomoc EU pro Srbsko“
- Č. 20/2014 „Byla podpora z EFRR pro malé a střední podniky v oblasti elektronického obchodu účinná?“
- Č. 21/2014 „Letištní infrastruktury financované EU: neoptimální využití prostředků“
- Č. 22/2014 „Dosahování hospodárnosti: udržení kontroly nad náklady u grantů na projekty rozvoje venkova financovaných EU“
- Č. 23/2014 „Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?“
- Č. 24/2014 „Je podpora EU určená na prevenci škod způsobených v lesích požáry a přírodními katastrofami a na obnovu lesů dobře řízena?“

PŘÍLOHA 3.2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE PROBLEMATIKY VÝKONNOSTI

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo reali- zováno	Není rele- vantní(*)	Nedostateč- né důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2012	Doporučení 1: Komise a normotvůrce by měli zajistit, aby v nadcházejícím programovém období (2014–2020) byl kladen důraz na výkonnost. To vyžaduje, aby byl v odvětvových nařízeních nebo jiným závazným způsobem stanoven omezený počet dostatečně konkrétních cílů s příslušnými ukazateli, očekávanými výsledky a dopady.			X				
	Doporučení 2: Komise by měla zajistit, aby existovalo jasné propojení mezi činnostmi jednotlivých GR a stanovenými cíli. Při určování těchto cílů by každé GR mělo brát v úvahu příslušný způsob řízení (je-li to relevantní) a také svou roli a úkoly				X			
2011	Doporučení 1: Komise by se měla při koncipování nových výdajových programů snažit zaměřit svou činnost na výsledky a dopady, kterých chce dosáhnout. Jestliže není možné výsledky a dopady jednoduchým způsobem měřit, měla by zavést ukazatele a mezníky, které by vycházely z cílů „SMART“ a které by dokazovaly, že činnosti Komise napomáhají dosáhnout jejich požadovaných cílů.			X				
	Doporučení 2: Komise by měla spolupracovat s členskými státy na zlepšování kvality a včasnosti poskytovaných údajů. Komise by měla zejména využít všechny budoucí poznatky v souvislosti s opatřeními pro fondy společného strategického rámce, aby dokázala motivovat členské státy k poskytování kvalitních údajů o výkonnosti.			X				
	Doporučení 3: Pro další programové období (2014–2020) by měla Komise prokázat a ve zprávách uvádět, jak zajišťuje evropskou přidanou hodnotu.					X		

V současné době nejsou za období 2014–2020 vykazány žádné údaje.

(*) V současné době nejsou za období 2014–2020 vyžadovány žádné údaje.

KAPITOLA 4

Příjmy

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	4.1–4.4
Zvláštní charakteristiky příjmů	4.2–4.3
Rozsah a koncepce auditu	4.4
Správnost operací	4.5
Prověрка vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti	4.6–4.25
Vlastní zdroje odvozené z HND	4.6–4.17
Tradiční vlastní zdroje	4.18–4.23
Vlastní zdroje odvozené z DPH	4.24
Výroční zprávy o činnosti	4.25
Závěr a doporučení	4.26–4.28
Závěr za rok 2014	4.26
Doporučení	4.27–4.28

Příloha 4.1 – Výsledky testování operací u příjmů

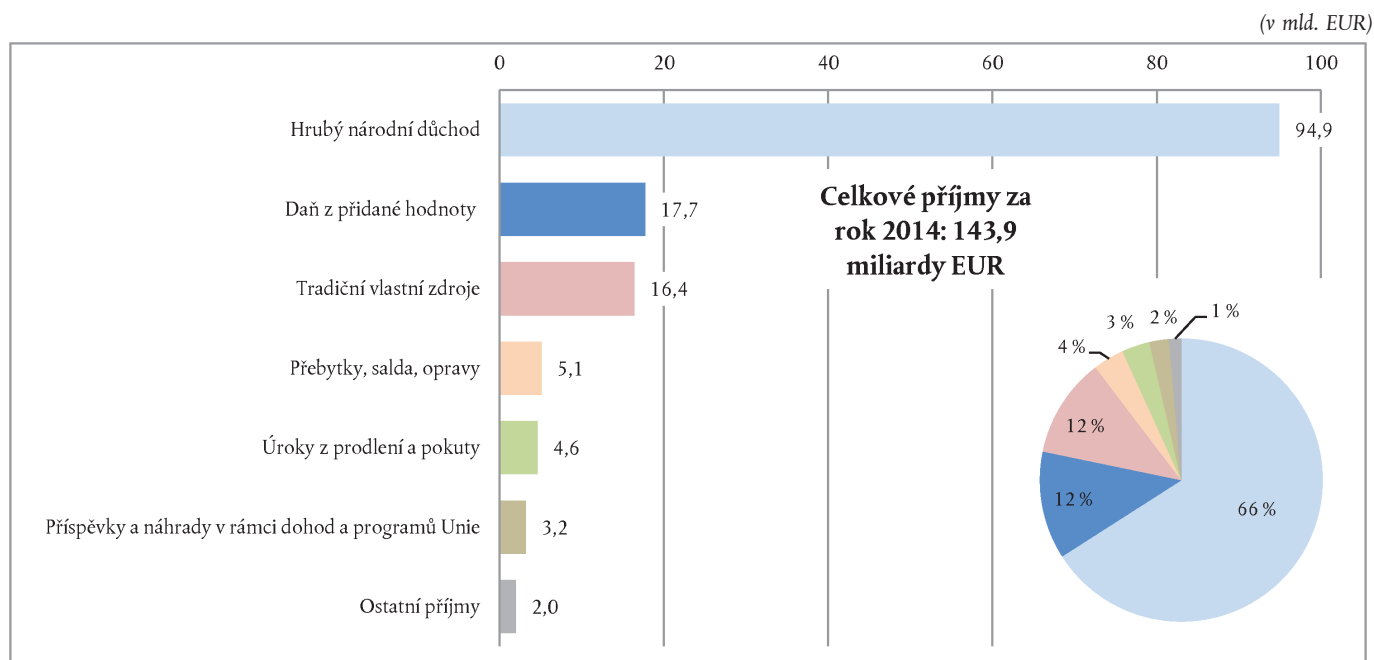
Příloha 4.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se příjmů

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

4.1. V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se příjmů, které zahrnují vlastní zdroje a ostatní příjmy. Hlavní informace o příjmech za rok 2014 uvádí **graf 4.1**.

Graf 4.1 – Příjmy



Zdroj: Roční konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky příjmů

4.2. Většina příjmů pochází z vlastních zdrojů (90 %) ⁽¹⁾, tj. příspěvků od členských států ⁽²⁾, a dělí se do tří kategorií:

- Vlastní zdroje odvozené z hrubého národního důchodu (HND) (66 % příjmů) jsou výsledkem uplatnění jednotné sazby na HND členských států. Výpočet příspěvků členských států je založen na prognóze údajů o HND ⁽³⁾. Po zohlednění všech ostatních zdrojů příjmů se vlastní zdroj odvozený z HND používá k vyrovnání rozpočtu EU ⁽⁴⁾. Hlavními riziky je možnost, že výchozí statistické údaje nejsou sestaveny v souladu s pravidly Unie nebo že je Komise při výpočtu příspěvků členských států, včetně zůstatků a úprav, nezpracuje v souladu s těmito pravidly. Dalšími riziky je možnost, že Komise neověřuje údaje členských států o HND efektivně.
- Tradiční vlastní zdroje (TVZ) (12 %) jsou dovozní cla a dávky z výroby cukru. Stanovují je a vybírají členské státy. Tři čtvrtiny jdou do rozpočtu EU a zbývající čtvrtinu si členské státy ponechávají na úhradu nákladů na výběr. V souvislosti s TVZ patří k hlavním rizikům úplnost, správnost a včasnost zpřístupnění cel a dávek z cukru Unii.

⁽¹⁾ V současnosti platí tyto předpisy: rozhodnutí Rady 2007/436/ES, Euratom ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (rozhodnutí o vlastních zdrojích) (Úř. věst. L 163, 23.6.2007, s. 17) a nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. L 130, 31.5.2000, s. 1), naposledy pozměněné nařízením (EU, Euratom) č. 1377/2014 (Úř. věst. L 367, 23.12.2014, s. 14). Dne 26. května 2014 Rada formálně schválila nový legislativní balíček týkající se vlastních zdrojů. Až jej členské státy ratifikují, vstoupí v platnost se zpětnou účinností od 1. ledna 2014.

⁽²⁾ V rozhodnutí o vlastních zdrojích byla stanovena snížení platná pro některé členské státy a jejich příspěvky odvozené z HND a z DPH na období 2007–2013. Jakmile bude nový legislativní balíček ratifikován (viz poznámka pod čarou č. 1), budou některé členské státy se zpětnou účinností využívat snížení za období 2014–2020. Kromě toho byla v rozhodnutí o vlastních zdrojích stanovena oprava rozpočtových nevyvážeností, která je poskytována jednomu členskému státu. Tato oprava v roce 2014 stále platila a její platnost je zachována i v novém legislativním balíčku.

⁽³⁾ Tyto údaje schvaluje Komise a členské státy na zasedání poradního výboru pro vlastní zdroje.

⁽⁴⁾ Případné podhodnocení (či nadhodnocení) HND konkrétních členských států sice celkové vlastní zdroje odvozené z HND neovlivňuje, avšak v jeho důsledku se do doby, než jsou údaje o HND opraveny, zvyšují (či snižují) příspěvky ostatních členských států.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

— Vlastní zdroje odvozené z daně z přidané hodnoty (DPH) (12 %) jsou výsledkem uplatnění jednotné sazby na pomyslně harmonizovaný vyměřovací základ DPH členských států. Hlavní rizika spočívají v úplnosti a správnosti informací poskytovaných členskými státy, správnosti výpočtů splatných příspěvků, které provedla Komise, a včasnosti plateb členských států.

4.3. K hlavním rizikům ostatních příjmů patří správa pokut Komisí a chyby ve výpočtu příspěvků v souvislosti s dohodami Unie či Společenství.

Rozsah a koncepce auditu

4.4. Naše celková koncepce a metodika auditu je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu příjmů je třeba brát v úvahu následující specifika:

a) Posouzení systémů se vztahovalo na:

- i) systémy Komise zajišťující, aby údaje o HND členských států byly vhodné pro účely vlastních zdrojů, a systémy Komise pro výpočet a výběr příspěvků vlastního zdroje odvozeného z HND ⁽⁵⁾ a zůstatků HND (viz bod 4.6);
- ii) systémy Komise pro TVZ ⁽⁶⁾, včetně toho, jak Komise monitoruje audity členských států po propuštění zboží;
- iii) účetní systémy pro TVZ ve třech vybraných členských státech (Španělsku, Rakousku a Spojeném království) ⁽⁷⁾ a přezkum jejich systémů pro audity po propuštění zboží;

⁽⁵⁾ Východiskem našeho auditu byly odsouhlasené prognózy údajů o HND. Ke kvalitě údajů, na nichž se Komise dohodla s členskými státy, se nemůžeme vyjadřovat.

⁽⁶⁾ Viz též zvláštní zpráva č. 2/2014 „Jsou preferenční obchodní režimy vhodným způsobem řízeny?“ (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Náš audit vycházel z údajů v účetních systémech navštívených členských států pro účtování o TVZ. Nemůžeme postihnout neproclené dovozy a dovozy, které unikly celnímu dohledu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- iv) systémy Komise zajišťující, aby vlastní zdroje odvozené z DPH a zůstatky DPH (viz bod 4.6) byly správně vypočteny a vybrány ⁽⁸⁾;
- v) správu pokut a sankcí prováděnou Komisí.
- b) Při auditu se na úrovni Komise zkoumal vzorek 55 inkasních příkazů ⁽⁹⁾. Vzorek je sestaven tak, aby byl reprezentativní za všechny zdroje příjmů.
- c) Z výročních zpráv o činnosti se posuzovaly zprávy Generálního ředitelství pro rozpočet (GR BUDG) a Eurostatu.

SPRÁVNOST OPERACÍ

4.5. Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 4.1**. Žádná z 55 operací, které jsme prověřovali, nebyla zatížena chybami.

- Při auditu provedeném Účetním dvorem nebyly ve výpočtu příspěvků členských států na základě jejich údajů o DPH a HND ani v platbách těchto příspěvků zjištěny žádné chyby.
- Účetní dvůr zjistil, že inkasní příkazy vydané Komisí obecně odpovídají výkazům TVZ, jež zaslaly členské státy.
- Ve výpočtech či platbách ostatních příjmových operací nebyly při auditu Účetního dvora zjištěny žádné chyby.

⁽⁸⁾ Náš audit vycházel z harmonizovaného základu pro DPH připraveného členskými státy. Statistiky a údaje poskytnuté členskými státy jsme při auditu netestovali přímo.

⁽⁹⁾ Inkasní příkaz je dokument, v němž Komise zaznamenává částky, které jsou splatné v její prospěch.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

**PROVĚRKA VYBRANÝCH SYSTÉMŮ
A VÝROČNÍCH ZPRÁV O ČINNOSTI****Vlastní zdroje odvozené z HND****Zůstatky HND**

4.6. Každý rok jsou členské státy povinny aktualizovat své údaje o HND a DPH za roky, které podléhají změnám (čtyři roky), nebo vyřešit otázky, jež jsou předmětem výhrady⁽¹⁰⁾. Komise na základě těchto informací znovu vypočte příspěvky členských států odvozené od DPH a HND (tzv. zůstatky DPH a HND). V roce 2014 vedly aktualizace údajů o HND k úpravám příspěvků členských států nevídaného rozsahu ve výši 9 813 milionů EUR⁽¹¹⁾ (viz **tabulka 4.1**). Tyto aktualizace musí ještě posoudit Eurostat, přičemž údaje se budou považovat za konečné až po zrušení výhrad.

4.7. K tomuto výraznému dopadu přispěly především dva druhy aktualizací: ty, které se týkaly výhrad, a ty, kterými se revidovaly metody a zdroje členských států pro sestavení HND.

⁽¹⁰⁾ Tyto údaje mohou být po dobu minimálně čtyř let revidovány a po uplynutí této doby jsou promlčeny, leda by byly vysloveny výhrady (viz bod 4.14).

⁽¹¹⁾ Čisté úpravy činily celkem 9 528 milionů EUR, což odpovídá záporné částce zůstatků DPH ve výši 285 milionů EUR a kladné částce zůstatků HND ve výši 9 813 milionů EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Vyřešené výhrady

4.8. V roce 2014 vyřešily členské státy většinu výhrad k HND, které v roce 2012⁽¹²⁾ vyjádřila Komise na konci ověřovacího cyklu⁽¹³⁾, který se týkal období začínajícího rokem 2002⁽¹⁴⁾. Jelikož toto časové období bylo tak dlouhé (10 let), měly výsledné opravy významný dopad na příspěvky některých členských států. Například změny příspěvku Spojeného království souvisely především s prací týkající se výhrad a představují 21 % celkového příspěvku Spojeného království na zdroje odvozené z DPH a HND v rozpočtu na rok 2014 (viz **tabulka 4.1**).

4.9. Velké změny plynoucí z práce na výhradách by byly menší, pokud by byl ověřovací cyklus Komise kratší (a ponechával by tak členským státům řešícím výhrady kratší období k opravě). Na skutečnost, že dlouhé ověřovací cykly vedou k rozpočtové nejistotě pro členské státy, jsme již upozorňovali⁽¹⁵⁾.

4.10. V říjnu 2014 sdělila Komise výboru pro HND⁽¹⁶⁾, že další ověřovací cyklus hodlá ukončit v roce 2019. Výhrady (viz bod 4.16) vyjádřené v roce 2014 se vztahují na údaje o HND za rok 2010 a lze je zrušit až poté, co Komise analyzuje soupisy členských států k HND⁽¹⁷⁾. Výsledkem je, že jakmile bude další ověřovací cyklus dokončen, budou se výhrady vztahovat nejméně k devíti letům (podobně jako u předchozího cyklu).

4.9. Nadcházející ověřovací cyklus Komise bude zkrácen zvláštními opatřeními (bude přijat verifikační model, který se bude více zaměřovat na rizika, při dodržení zásady nákladové efektivnosti). Výhrady by bylo možno vznášet a řešit již v dřívější fázi (čímž by se zkrátila prodleva mezi ukončením cyklu a dořešením výhrad).

4.10. Ověřovací cyklus začíná okamžikem, kdy jsou Komisi od členských států doručeny soupisy k HND, nikoli prvním referenčním rokem. Tyto soupisy budou předkládány od počátku roku 2016. Komise se zavázala tento cyklus ukončit do konce roku 2019.

⁽¹²⁾ V Bulharsku a Rumunsku byly výhrady vyjádřeny až v roce 2013.

⁽¹³⁾ Období, v němž Komise ověřuje zdroje a metody členských států pro sestavování údajů o HND.

⁽¹⁴⁾ V případě členských států, které do EU vstoupily v roce 2004 a 2007, se výhrady týkají období začínajícího v těchto letech.

⁽¹⁵⁾ Viz zvláštní zpráva č. 11/2013 „Zajištění správnosti údajů o hrubém národním důchodu (HND): strukturovanější a cílenější koncepce by zlepšila účinnost ověřování“, body 68 až 73 (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Výbor se skládá ze zástupců členských států a předseda mu zástupce Komise. Pomáhá Komisi v jejích postupech a ověřuje výpočet HND. Viz nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1287/2003 ze dne 15. července 2003 o harmonizaci hrubého národního důchodu v tržních cenách (nařízení o HND) (Úř. věst. L 181, 19.7.2003, s. 1.)

⁽¹⁷⁾ V soupise členský stát podrobně vysvětluje své zdroje a metody použité pro odhad HND. Na jeho základě Eurostat posuzuje kvalitu a úplnost údajů o HND v rámci HND pro účely vlastních zdrojů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Revize metod a zdrojů

4.11. Mnohé členské státy také během roku 2014 předložily revize svých metod a zdrojů, které měly zásadní dopad na jejich údaje o HND za roky, jež nejsou promlčeny (2010, 2011 a 2012). Například zvýšení příspěvků Kypru (41 %) a Nizozemska (21 %) odvozených od DPH a HND je způsobeno hlavně těmito činiteli (viz **tabulka 4.1**).

4.12. Dopad těchto zásadních revizí zůstatků HND mohl být menší, pokud by platila společná politika EU pro revize, která by sjednotila časový plán zásadních revizí. Zlepšila by se srovnatelnost údajů mezi členskými státy a snížilo riziko podstatných úprav způsobených nepříliš častými revizemi, z nichž každá ovlivňuje velký počet let. Komise takovou politiku navrhla v roce 2013⁽¹⁸⁾. I když 19 členských států uvedlo, že by se do září 2014 politikou EU pro revize alespoň částečně začalo řídit, Komise pro zavedení společné politiky EU pro revize již nic dalšího nepodnikla.

4.13. Dopad těchto dvou typů aktualizací byl takového rozsahu, že Rada na návrh Komise pozměnila nařízení o vlastních zdrojích tak⁽¹⁹⁾, aby některé členské státy mohly odložit své platby. Sedm členských států⁽²⁰⁾ požádalo o odklad svých plateb (plně či částečně) do roku 2015. Částka, o jejíž odložení do roku 2015 členské státy požádaly, činí celkem 5 432 milionů EUR.

4.12. Komise si je vědoma skutečnosti, že by společná revizní politika mohla redukovat revize dat k HND, přestože by současně vzrostla četnost těchto revizí. Eurostat posoudí, zda by přínosy takovéto společné unijní politiky převažovaly nad jejími nevýhodami (např. nedostatkem subsidiarity, odkladem v dodávání spolehlivějších dat či v používání spolehlivějších zdrojů, jakož i možností, že by tato politika mohla oddalovat dořešení výhrad).

⁽¹⁸⁾ Návrh předložil Výbor pro měnovou a finanční statistiku a statistiku platební bilance 4. července 2013.

⁽¹⁹⁾ Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1377/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se mění nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Evropských společenství. Viz též stanovisko Účetního dvora č. 7/2014 k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bulharsko, Francie, Itálie, Kypr, Malta, Slovinsko a Spojené království. Nicméně Bulharsko předložilo zůstatky HND a DPH na konci roku 2014.

Tabulka 4.1 – Zůstatky DPH/HND za rok 2014

(v mil. EUR)

Členský stát	Zůstatky DPH a HND	Celková částka DPH a HND v rozpočtu	Váha zůstatků DPH a HND v celkové částce v rozpočtu na rok 2014
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Belgie	119	3 252	3,7 %
Bulharsko	36	338	10,8 %
Česká republika	79	1 131	6,9 %
Dánsko	- 126	2 146	- 5,9 %
Německo	1 359	24 063	5,6 %
Estonsko	7	157	4,7 %
Irsko	112	1 202	9,3 %
Řecko	222	1 474	15,1 %
Španělsko	589	8 638	6,8 %
Francie	562	17 933	3,1 %
Chorvatsko	- 1	359	- 0,4 %
Itálie	1 502	12 867	11,7 %
Kypr	54	131	41,1 %
Lotyšsko	25	199	12,3 %
Litva	8	286	2,6 %
Lucembursko	- 67	277	- 24,2 %
Maďarsko	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Nizozemsko	1 103	5 205	21,2 %
Rakousko	- 57	2 706	- 2,1 %
Polsko	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugalsko	122	1 391	8,7 %
Rumunsko	75	1 172	6,4 %
Slovinsko	8	300	2,7 %
Slovensko	- 7	578	- 1,2 %
Finsko	- 34	1 669	- 2,1 %
Švédsko	190	3 638	5,2 %
Spojené království	3 616	17 042	21,2 %
Celkem	9 528	112 303	8,5 %

Zdroj: Sloupec A – návrh opravného rozpočtu (NOR) 6/2014, sloupec B – opravný rozpočet Evropské unie č. 7 na rozpočtový rok 2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Správa výhrad

4.14. Výhrada je prostředkem, který umožňuje ponechat sporný prvek v údajích o HND, které členský stát předložil, otevřený pro opravu po uplynutí čtyřleté lhůty stanovené právními předpisy. Výhrady mohou být obecné nebo zvláštní. Obecná výhrada se vztahuje na všechny prvky sestavování HND. Zvláštní výhrada se vztahuje na jednotlivé prvky HND a může se týkat operací⁽²¹⁾, může být průřezová⁽²²⁾ nebo se může týkat procesů⁽²³⁾. Platné výhrady na konci roku 2014 zachycuje **tabulka 4.2**. Pro větší přehlednost obsahuje také informace týkající se DPH a TVZ, o nichž se pojednává dále v této kapitole.

Tabulka 4.2 – Výhrady k HND/HNP⁽²⁴⁾, výhrady k DPH a otevřené body týkající se TVZ ve vztahu k členským státům

Členský stát	Výhrady k HND/HNP (stav k 31. 12. 2014)	Výhrady k DPH (stav k 31. 12. 2014)	Otevřené body týkající se TVZ (stav k 31. 12. 2014)
Belgie	7	5	18
Bulharsko	12	7	13
Česká republika	7	0	5
Dánsko	5	4	21
Německo	8	8	10
Estonsko	7	1	3
Irsko	4	6	13
Řecko	15	5	32
Španělsko	9	2	21
Francie	7	3	40
Chorvatsko	0	0	1
Itálie	9	11	15
Kypr	12	0	6
Lotyšsko	16	1	0

⁽²¹⁾ Tyto výhrady se vztahují na konkrétní operaci HND v některém členském státě.

⁽²²⁾ Průřezové výhrady se vztahují na konkrétní operaci ve všech členských státech.

⁽²³⁾ Používají se tehdy, když se jedná o určitou fázi procesu, viz bod 4.16.

⁽²⁴⁾ Tabulka nezahrnuje výhrady týkající se procesů (viz bod 4.16) a obecné výhrady (viz bod 4.17).

Členský stát	Výhrady k HND/HNP (stav k 31. 12. 2014)	Výhrady k DPH (stav k 31. 12. 2014)	Otevřené body týkající se TVZ (stav k 31. 12. 2014)
Litva	4	0	5
Lucembursko	6	3	1
Maďarsko	12	1	9
Malta	12	0	2
Nizozemsko	4	7	42
Rakousko	6	12	8
Polsko	15	5	11
Portugalsko	7	0	15
Rumunsko	18	2	13
Slovinsko	6	0	0
Slovensko	6	1	3
Finsko	6	7	6
Švédsko	7	5	14
Spojené království	12	5	21
CELKEM K 31. 12. 2014	239	101	348
CELKEM K 31. 12. 2013	283	103	341

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.15. Na konci roku 2014 bylo v platnosti 239 (viz **tabulka 4.2**) výhrad, z nichž 106 byly výhrady týkající se operací a 133 průřezové zvláštní výhrady. Během roku 2014 bylo zrušeno 44 výhrad (osm týkajících se operací a 36 průřezových). Jedna výhrada k HNP týkající se operací z období 1995–2001 stále nebyla vyřízena⁽²⁵⁾. Finanční dopad výhrad k HND zrušených v roce 2014⁽²⁶⁾ jsme vypočítali jako čistý nárůst vlastních zdrojů odvozených z HND ve výši 75,2 milionu EUR⁽²⁷⁾ za příslušné roky.

⁽²⁵⁾ Hrubý národní produkt (HNP) byl souhrnným ukazatelem národních účtů, který se používal do roku 2001.

⁽²⁶⁾ Finanční dopad zrušení výhrad jsme stanovili tak, že jsme zohlednili všechny změny v základu pro HND, které plynou z dopadu výhrad zrušených v roce 2014 za roky, které již byly promlčeny. Komise výhrady zrušila v roce 2014. Finanční dopad však nastal v letech 2012 a 2013, kdy se výhradami zabývaly členské státy.

⁽²⁷⁾ Tato částka je výsledkem zvýšení o 77,3 milionu EUR a snížení o 2,1 milionu EUR.

ODPOVĚDI KOMISE

4.15. V roce 2015 Komise již zrušila 18 zvláštních a 15 průřezových výhrad.

Domnívá se, že finanční dopad zrušených výhrad k HND není vhodným ukazatelem výsledků, jež ověřování vlastních zdrojů odvozených z HND přináší, a že jej nelze používat jako indikátor žádného trendu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.16. Kromě toho bylo vysloveno 27 výhrad týkajících se procesů za rok 2010, přičemž to byly jediné výhrady vyjádřené v roce 2014. Vztahují se k roku 2010 a 27 členským státům, aby Komise mohla provést kontrolu údajů vypracovaných podle ESA 2010⁽²⁸⁾. Kontrola vychází ze soupisů k HND, které mají členské státy předložit až v roce 2015.

Obecné výhrady

4.17. Jediná obecná výhrada v platnosti na konci roku 2014 se týkala údajů o řeckém HND za roky 2008 a 2009. Ačkoli řešení těchto výhrad pokročilo, nebyly zrušeny a zrušena nebyla ani dlouho nevyřešená výhrada k HNP (viz bod 4.15). Během roku 2014 však Komise i nadále bedlivě sledovala situaci týkající se problémů se sestavováním řeckých národních účtů a zavedla program technické pomoci s cílem vytvořit nezávislý a posílený národní statistický úřad. Domníváme se, že práce na zlepšení spolehlivosti řeckých údajů o HND je důležitá, neboť kvalita těchto údajů může mít dopad na jednotlivé příspěvky všech členských států na vlastní zdroje odvozené z HND.

Tradiční vlastní zdroje**Audity po propuštění zboží**

4.18. Celní orgány mohou jednak po propuštění zboží a jednak s cílem ujistit se o správnosti konkrétních údajů uvedených v celním prohlášení provést prověrku obchodních dokladů a údajů týkajících se dovozních operací⁽²⁹⁾. Tyto kontroly, k nimž patří audity prováděné po propuštění zboží⁽³⁰⁾, se nazývají kontroly po propuštění zboží. Měly by být založeny na analýze rizik podle kritérií vytvořených na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU a případně na mezinárodní úrovni⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Evropský systém národních a regionálních účtů (ESA 2010) je nejnovější mezinárodně kompatibilní účetní rámec EU pro systematický a podrobný popis hospodářství. Byl zaveden v září 2014; od tohoto data se přenos údajů z členských států do Eurostatu řídí pravidly ESA 2010.

⁽²⁹⁾ Článek 78 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 302, 19.10.1992, s. 1).

⁽³⁰⁾ „Audit po propuštění zboží je metodou kontrolování hospodářských subjektů prověřením jejich účtů, záznamů a systémů.“
Zdroj: Průvodce celním auditem.

⁽³¹⁾ Čl. 13 odst. 2 celního kodexu Společenství.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

4.19. Při našich návštěvách v členských státech jsme zjistili podobné problémy týkající se auditů po propuštění zboží, s nimiž jsme se setkávali v předchozích letech⁽³²⁾. Opět byly zjištěny nedostatky v identifikaci, výběru a inspekci dovozců kontrolovaných členskými státy. Navíc v kvalitě, rozsahu a výsledcích auditů po propuštění zboží ve třech navštívených členských státech⁽³³⁾ byly výrazné rozdíly.

4.20. V únoru 2014 vydala Komise aktualizované znění Průvodce celním auditem. Vítáme skutečnost, že Komise poskytla členským státům nové pokyny, nicméně konstatujeme, že některými nedostatky, které byly zjištěny při návštěvách v členských státech, se Průvodce celním auditem nezabývá:

- a) nejsou vydány pokyny, jak nakládat s dovozy proclenými v jiném členském státě (pro výběr společností, které mají být kontrolovány, ani pro samotnou inspekci);
- b) neexistují jasné pokyny, jak se vypořádat s rizikem promlčení⁽³⁴⁾ během auditní fáze;

4.19. Na rozdíl od výměny informací o rizicích, kterou ukládají právní předpisy, nejsou kritéria pro posouzení rizik, která vymezuje Průvodce celním auditem, právně závazná. Tento průvodce nicméně upravuje společný harmonizovaný přístup k provádění auditů po propuštění zboží.

S tím, že budou dále rozvíjena společná kritéria a standardy EU týkající se rizik, počítá zvláštní akční plán EU (COM(2014) 527 final). Komise ustavila projektovou skupinu odborníků z členských států, jež má do hloubky prostudovat oblast finančních rizik. Komise při této práci pečlivě posoudí problematiku dovozů, jež provádí jeden subjekt usazený v jiném členském státě.

V návaznosti na nedostatky zjištěné Účetním dvorem bude Komise provádět kontroly a v náležitých případech příslušné členské státy požádá, aby přijaly vhodná nápravná opatření. V průběhu svých inspekcí bude i nadále kontrolovat, jak funguje vnitrostátní celní dohled, a zjistí-li nedostatky, bude po členských státech požadovat opatření k nápravě.

4.20.

- a) Pokud jde o zboží, které v jednom členském státě proclívá dovozce, jehož ústředí se nachází v jiném členském státě, Komise zváží možnost poskytnout členským státům další pokyny ke kritériím finančních rizik.

Viz rovněž odpověď k bodu 4.19.

- b) Na význam, jaký má řádná péče při výběru vlastních zdrojů, poukazují útvary Komise pravidelně a s důrazem vůči členským státům. Činí tak ve své inspekční zprávě, při posuzování důvodů pro nevybrání vlastních zdrojů (odpisy) v souladu s článkem 17 nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000 i při pololetních zasedáních Poradního výboru pro vlastní zdroje (ACOR). Pokud členský stát s řádnou péčí nepostupuje, což pak v důsledku promlčení vede ke ztrátě tradičních vlastních zdrojů, nese tento stát za nevybrané částky finanční odpovědnost.

⁽³²⁾ Viz výroční zpráva za rok 2012, bod 2.31, a výroční zpráva za rok 2013, bod 2.14.

⁽³³⁾ Španělsko, Rakousko a Spojené království.

⁽³⁴⁾ Podle čl. 221 odst. 3 celního kodexu Společenství (nařízení (EHS) č. 2913/92) nelze sdělení dlužníkovi provést po uplynutí lhůty tří let ode dne vzniku celního dluhu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- c) není doporučen žádný minimální rozsah (podle hodnoty nebo procenta celních prohlášení), pokud jde o počet auditů, jež mají být každý rok provedeny.

Účty A a B

4.21. Každý členský stát zasílá Komisi měsíční výpis stanovených cel a dávek z cukru (výpis z „úctů A“) a čtvrtletní výpis stanovených cel a dávek z cukru, které do účtů A nebyly zahrnuty (samostatný výpis z tzv. „úctů B“) ⁽³⁵⁾.

4.22. Při našich návštěvách v členských státech jsme zjistili podobné problémy týkající se správy účtů B, s nimiž jsme se setkávali v předchozích letech ⁽³⁶⁾, což svědčí o systematických nedostacích ⁽³⁷⁾. Například ve Spojeném království je postup přípravy výpisů z účtů B složitý, neboť vychází z informací z různých databází, které je třeba manuálně sloučit. Tento stav vedl k chybám. Částky v účtech B byly také aktualizovány s dlouhým zpožděním. Ve Španělsku vedly nesprávné postupy při správě odepsaných částek k nadhodnocení údajů na účtech B. Kromě toho byly při kontrolách Komise (viz bod 4.23) odhaleny nedostatky ve správě účtů B v 19 z 21 navštívených členských států.

ODPOVĚDI KOMISE

- c) Strategie EU pro řízení rizik, jejíž součástí audit je, se zaměřuje na usnadnění obchodu, na různá zjednodušení a na kontroly prováděné na základě posouzení rizik. Zavedení jednotného doporučeného minimálního záběru auditů (určeného hodnotou či určitým procentním podílem celních prohlášení) by nebylo v souladu s přístupem založeným na posouzení rizik, který musí postihnout různé druhy pohybu zboží i rizik v různých okamžicích.

Komise nicméně může spolu s členskými státy posoudit případný minimální záběr auditů, který by měl zmíněné rozdíly zohledňovat.

4.22. Kromě ojedinělých případů, v nichž se objevily systémové nedostatky, se v případě většiny nedostatků, které Komise při svých inspekcích zjistila, vyskytují chyby jednorázové povahy, které jsou u účtu tohoto charakteru pochopitelné (jedná se o evidenci problémových a sporných případů). Přestože Účetní dvůr zjistil ve správě účtů B problémy v roce 2014 i letech předchozích, neumožňují tyto problémy a chyby dle názoru Komise vyvodit všeobecný závěr o systematické povaze nedostatků. Zjištění chyb u manuálně vedeného účtu (právní předpisy nestanoví požadavek, aby členský stát ke správě těchto účtů používal automatizované metody), které mohou být ovlivněny příležitostnou chybou, neznamená nutně, že se jedná o nedostatek systematické povahy. O systematický nedostatek se může jednat v případě, je-li nesprávný určitý postup. V návaznosti na nedostatky, jež Účetní dvůr ve správě účtů v uvedených členských státech zjistil, i na nesprávný postup ve Španělsku bude Komise provádět kontroly v rámci běžného postupu, kterým reaguje na zjištění Účetního dvora.

⁽³⁵⁾ Pokud zůstávají cla a dávky neuhrazeny a nebyly zajištěny nebo jsou zajištěny, ale byly zpochybněny, mohou členské státy zpřístupnění těchto zdrojů pozdržet, a to tak, že je zapíší na tyto oddělené účty.

⁽³⁶⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 2.16 a výroční zpráva za rok 2012, body 2.32 a 2.33.

⁽³⁷⁾ Tyto případy neměly vliv na spolehlivost celkové částky stanovené v samostatném účtu (1 617 milionů EUR) a související opravné položky (1 144 milionů EUR), která je zveřejněna v konsolidované účetní závěrce Evropské unie.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Správa otevřených bodů

4.23. Inspekce prováděné Komisí v členských státech vedou ke zjištěním, tzv. „otevřeným bodům“⁽³⁸⁾. Tyto nevyřešené body mohou mít případný finanční dopad a jsou uzavřeny, když je členské státy náležitě vyřeší. Ke konci roku 2014 zůstávalo otevřených celkem 348 (viz **tabulka 4.2**) bodů⁽³⁹⁾, avšak Komise nevypočetla jejich celkový finanční dopad.

Vlastní zdroje odvozené z DPH

4.24. Oproti 103 výhradám v roce 2013 zůstávalo ke konci roku v platnosti celkem 101 výhrad (viz **tabulka 4.2**), z nichž 84 vyjádřila Komise a 17 členské státy. V roce 2014 zrušila Komise 29 výhrad. Počet dlouhodobě nevyřízených výhrad⁽⁴⁰⁾ vyjádřených Komisí se snížil z 12 na 10. Čistý finanční dopad vyřešení výhrad v roce 2014⁽⁴¹⁾ jsme vypočetli jako nárůst vlastních zdrojů odvozených z DPH ve výši 16,1 milionu EUR⁽⁴²⁾.

Výroční zprávy o činnosti

4.25. GR BUDG a Eurostat ve svých výročních zprávách o činnosti za rok 2014 podávají věrné posouzení finančního řízení, pokud jde o legalitu a správnost operací souvisejících s vlastními zdroji a dalšími příjmy, a poskytnuté informace potvrzují naše připomínky a závěry.

4.23. Případný finanční dopad jednotlivých otevřených bodů se Komise snaží vyčíslit v rámci kontrol, jež provádí v návaznosti na výsledky inspekci. Činí tak případ od případu u každé zprávy a každého členského státu. Komise neeviduje celkový objem potenciálně splatných tradičních vlastních zdrojů, který plyne ze všech bodů veškerých otevřených zpráv za všechny členské státy. Nebylo by to totiž užitečné z hlediska kontroly, jíž musí být ve všech jednotlivých zprávách za jednotlivé členské státy podrobovány všechny body. Komisi je nicméně vždy známo, zda má určitý bod případný finanční dopad, a má-li potřebné údaje, provede jeho odhad.

4.24. Komise během roku 2014 nadále spolupracovala s členskými státy na řešení problémů, které jsou příčinou jí vznesených výhrad.

Domnívá se, že čistý finanční dopad zrušení výhrad není vhodným ukazatelem výsledků, jež přináší program inspekci vlastního zdroje z DPH, a že jej nelze používat jako indikátor žádného trendu.

⁽³⁸⁾ Během roku 2014 bylo zveřejněno celkem 28 inspekčních zpráv, na jejichž základě vzniklo dalších 89 nových „otevřených bodů“.

⁽³⁹⁾ 38 bodů je otevřených více než pět let. Nejstarší stále otevřené body byly stanoveny v roce 2002 a týkají se Německa, Řecka a Portugalska.

⁽⁴⁰⁾ Dlouhodobě nevyřízené výhrady definujeme jako výhrady, které se vztahují k roku, od něhož uplynulo nejméně deset let, tj. výhrady, jež se týkají roku 2005 a předchozích let a jež ke konci roku 2014 stále platily.

⁽⁴¹⁾ Finanční dopad zrušení výhrad jsme stanovili tak, že jsme zohlednili všechny změny v základu pro DPH, které plynou z kontrolní činnosti Komise za období 2002–2010. Rok 2010 se stal promlčeným v roce 2014 a změny v základu DPH z roku 2010 a dřívějších let lze provést jen v případě, že byla vyjádřena výhrada. Dopady omezení základů DPH byly zohledněny.

⁽⁴²⁾ Tato částka je výsledkem zvýšení o 18,2 milionu EUR a snížení o 2,1 milionu EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2014

4.26. Z důkazních informací celkově vyplývá, že příjmy nejsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb. Konkrétně, pokud jde o příjmy:

- zkoumané systémy u vlastních zdrojů odvozených z HND a DPH a u ostatních příjmů jsou považovány za účinné,
- zkoumané systémy u TVZ jsou považovány celkově za účinné. Klíčové vnitřní kontroly v navštívených členských státech jsou považovány za částečně účinné⁽⁴³⁾,
- v testovaných operacích jsme nezjistili žádné chyby.

Doporučení

4.27. **Příloha 4.2** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2011 a 2012 jsme předložili tři doporučení. Z těchto doporučení byla dvě realizována ve většině ohledů a jedno v některých ohledech.

4.28. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2014 doporučujeme, aby Komise:

Vlastní zdroje odvozené z HND

- **Doporučení 1:** přijala během následujícího ověřovacího cyklu opatření, aby se snížil počet let, na něž se budou na konci cyklu vztahovat výhrady;
- **Doporučení 2:** přijala opatření na snížení dopadu revizí předkládaných členskými státy.

4.27.

Komise toto doporučení přijímá. Ověřovací cyklus bude zkrácen a výhrady budou vznášeny a řešeny již v dřívější fázi (v průběhu ověřovacího cyklu).

Komise toto doporučení přijímá.

⁽⁴³⁾ Viz též zvláštní zpráva č. 2/2014, body 107 až 120.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Tradiční vlastní zdroje

- **Doporučení 3:** zlepšila stávající pokyny k auditům po propuštění zboží a měla členské státy k jejich dodržování;
- **Doporučení 4:** zajistila, aby členské státy měly vyhovující účetní systémy pro zaznamenávání položek na účtech B, a vedla členské státy k tomu, aby zlepšily správu položek na těchto účtech; například tak, že se budou pravidelně přezkoumávat, aby byly starší položky aktualizovány, případně odepsány.

Komise toto doporučení přijímá. Připomínkami Účetního dvora se bude zabývat ve stávajícím rámci společné strategie pro řízení rizik a jejího akčního plánu, zejména při probíhající práci na kritériích finančních rizik.

Komise toto doporučení přijímá. Během svých inspekcí bude nadále kontrolovat účty B, a zjistí-li nedostatky, bude po členských státech požadovat, aby zlepšily jejich správu pravidelnými přezkumy, tak aby byly odepsané položky odúčtovány.

PŘÍLOHA 4.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ U PŘÍJMŮ

	2014	2013
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací:	55	55
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	0,0 %	0,0 %
Horní hranice míry chyb	0,0 %	
Dolní hranice míry chyb	0,0 %	

PŘÍLOHA 4.2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE PŘÍJMŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo reali- zováno	Není rele- vantní	Nedostateč- né důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech			
2012	Komise by měla přezkoumat svůj kontrolní rámec pro ověřování údajů o HND, provést strukturovanou a formalizovanou analýzu nákladů a přínosů a hloubkové ověření významných (materiálních) a rizikových složek HND, omezit využití obecných výhrad a nastavit kritéria významnosti (materiality) pro vydávání výhrad.			X			V současnosti je vypracován nový kontrolní rámec, jenž bude dokončen předtím, než bude počátkem roku 2016 zahájen příští ověřovací cyklus. Přímé ověřování již probíhá v souvislosti s rušením stávajících výhrad. Využívání obecných výhrad je omezeno novou koncepcí a bylo dosaženo dohody o práhu významnosti.
2011 a 2012	Komise by měla podporovat členské státy při posilování celního dohledu s cílem maximalizovat inkasovanou částku TVZ.		X				Komise bude během svých pravidelných inspekci tradičních vlastních zdrojů nadále ověřovat, zda členské státy zavedly k ochraně finančních zájmů EU v oblasti těchto zdrojů náležité kontrolní rámce.
	Komise by měla podporovat členské státy v tom, aby správně využívaly účty A a B a zajistily, aby tyto účty byly prokazatelně úplné a správné (*).		X				Komise bude i nadále v rámci svých inspekci kontrolovat, jak jsou účty A a B používány, a bude po členských státech požadovat, aby zajistily jejich úplnost a správnost.

(*) Komise každoročně používání účtů A a B kontroluje. Jelikož však problém přetrvává, je třeba vyvíjet další úsilí.

KAPITOLA 5

„Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“

OBSAH

	<i>Bod</i>
Úvod	5.1–5.5
Zvláštní charakteristiky „Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“	5.2–5.4
Rozsah a koncepce auditu	5.5
Správnost operací	5.6–5.17
Výzkum a inovace: složitá pravidla sedmého rámcového programu pro výzkum zvyšovala riziko chyb	5.9–5.15
Ostatní výdajové nástroje: nezpůsobilé a neodůvodněné výdaje a nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek	5.16–5.17
Prověrka vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti	5.18–5.31
Audity výdajů na výzkum a inovace prováděné komisí	5.18–5.24
Výroční zprávy o činnosti	5.25–5.31
Ve výroční zprávě příjemců a výkonné agentury pro inovace a sítě se podceňují rizika pro správnost operací	5.27–5.28
Nejednotný přístup k posuzování rizikových částek	5.29–5.31
Závěry a doporučení	5.32–5.35
Závěr za rok 2014	5.32–5.33
Doporučení	5.34–5.35
Příloha 5.1 – Výsledky testování operací v oblasti „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“	
Příloha 5.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se „Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ÚVOD

5.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění v souvislosti se specifickým posouzením „Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“. Hlavní informace o příslušných činnostech a výdajích za rok 2014 uvádí **graf 5.1**.

Zvláštní charakteristiky „Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“

5.2. Cílem výdajů je zlepšovat výzkum a inovace, posilovat vzdělávací systémy a podporovat zaměstnanost, zajišťovat jednotný digitální trh, podporovat obnovitelnou energii a energetickou účinnost, modernizovat dopravu a zlepšovat podnikatelské prostředí, zejména pro malé a střední podniky.

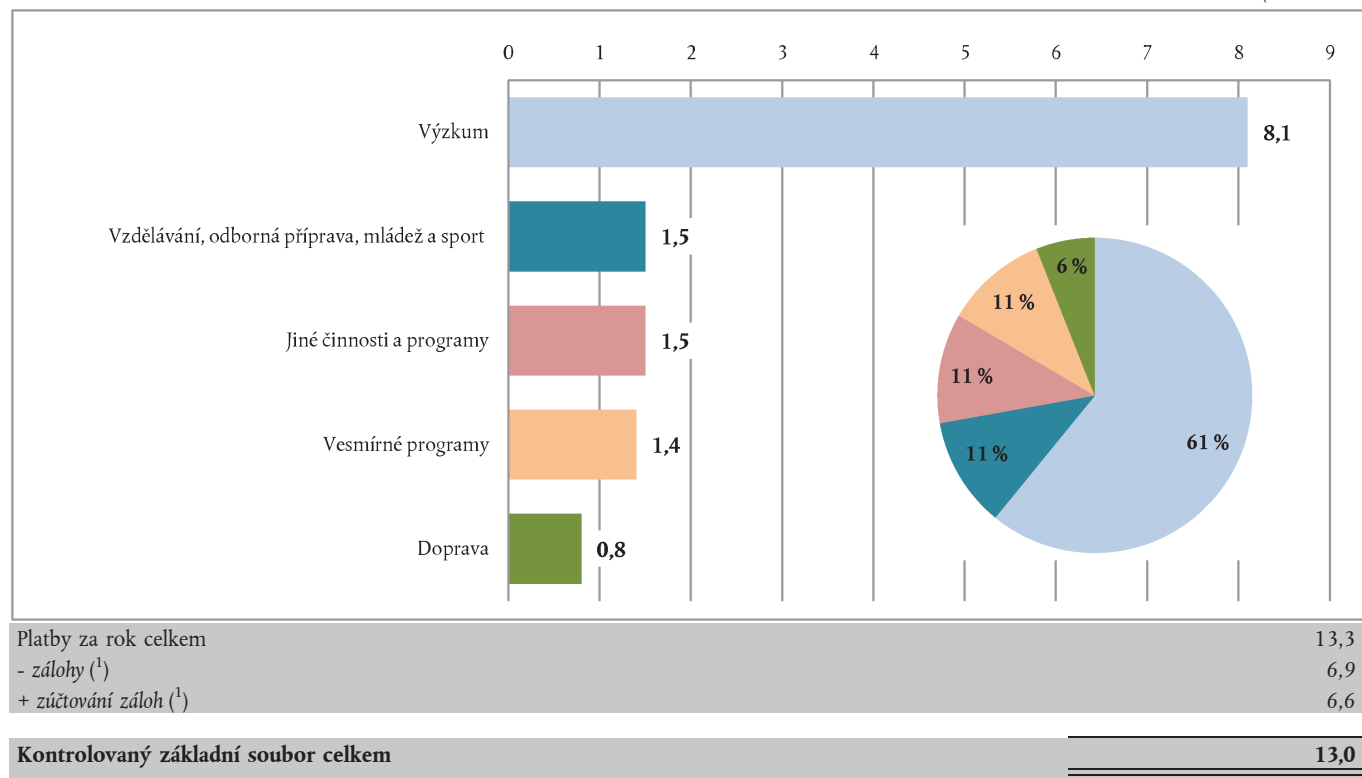
5.3. Na výzkum a inovace připadá 61 % výdajů prováděných prostřednictvím sedmého rámcového programu pro výzkum a technologický rozvoj 2007–2013 („sedmý rámcový program pro výzkum“) a programu Horizont 2020 – rámcového programu pro výzkum a inovace 2014–2020 („Horizont 2020“). Dalšími významnými výdajovými nástroji jsou: program celoživotního učení a Erasmus+ v oblasti vzdělávání, odborné přípravy, mládeže a sportu, program transevropské dopravní sítě, z něhož se poskytují finance na rozvoj dopravní infrastruktury, Evropský energetický program pro hospodářské oživení, z něhož se podporují projekty v energetice, Nástroj pro propojení Evropy, který podporuje rozvoj sítí v dopravě, telekomunikacích a energetice, a program Galileo pro Evropský družicový navigační systém.

5.4. Téměř 90 % výdajů má podobu grantů pro soukromé nebo veřejné příjemce účastníci se projektů. Kromě plateb předběžného financování, které jsou prováděny při podpisu grantové dohody či rozhodnutí o financování, se z prostředků EU také proplácí náklady vykázané příjemci. Hlavním rizikem z hlediska správnosti operací je, že příjemci vykážou nezpůsobilé náklady a že Komise takovéto náklady před proplacením neodhalí a nezajistí nápravu.

5.3. Složení výdajů v této kapitole se liší od loňské zprávy a řídí se novým víceletým finančním rámcem na období 2014–2020.

Graf 5.1 – Podokruh víceletého finančního rámce 1.a – „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ – hlavní informace za rok 2014

(v mld. EUR)



⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 7).

Zdroj: Roční konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2014.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsah a koncepce auditu

5.5. Naše celková koncepce a metodika auditu je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu „Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“ je třeba brát v úvahu následující specifika:

- při auditu se zkoumal vzorek 166 operací, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodu 7. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní za celé rozpětí operací v oblasti spadající pod podokruh víceletého finančního rámce. V roce 2014 se vzorek skládal z 95 operací v oblasti výzkumu a inovací (92 ze sedmého rámcového programu pro výzkum a tři z předchozího šestého rámcového programu pro výzkum), 21 operací v oblasti vzdělávání a odborného vzdělávání (z programu celoživotního učení) a 50 operací z jiných programů a činností.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- b) Posouzení výročních zpráv o činnosti se vztahovalo na zprávy Generálního ředitelství pro výzkum a inovace (GŘ RTD), Generálního ředitelství pro vzdělávání a kulturu (GŘ EAC), Generálního ředitelství pro mobilitu a dopravu (GŘ MOVE), Generálního ředitelství pro podniky a průmysl (GŘ ENTR⁽¹⁾), Generálního ředitelství pro energetiku (GŘ ENER) a Výkonné agentury pro inovace a sítě.

SPRÁVNOST OPERACÍ

5.6. Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 5.1**. Ze 166 operací, které jsme kontrolovali, bylo 79 (48 %) zatíženo chybami. Na základě 53 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb na 5,6 %⁽²⁾.

5.7. **Graf 5.2** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílely na odhadu míry chyb za rok 2014. Hlavním zdrojem vyčíslitelných chyb bylo proplácení nezpůsobilých nákladů, které příjemci vykazali u projektů v oblasti výzkumu a inovace.

5.6. Míra chyb vykázaná Účetním dvorem je jedním z ukazatelů účinnosti vynakládání výdajů EU, Komise má však víceletou kontrolní strategii. V jejím rámci její útvary vyčíslují míru zbytkových chyb, v níž se odráží zpětné získávání prostředků, finanční opravy a účinky všech jejich kontrol a auditů během celé doby provádění programu. Výše vypočtené zbytkové chyby na konci roku 2014 činí 0,42 % u EEPR, 0,84 % u TEN-T a u subjektů zabývajících se výzkumem se odhaduje na 3 %.

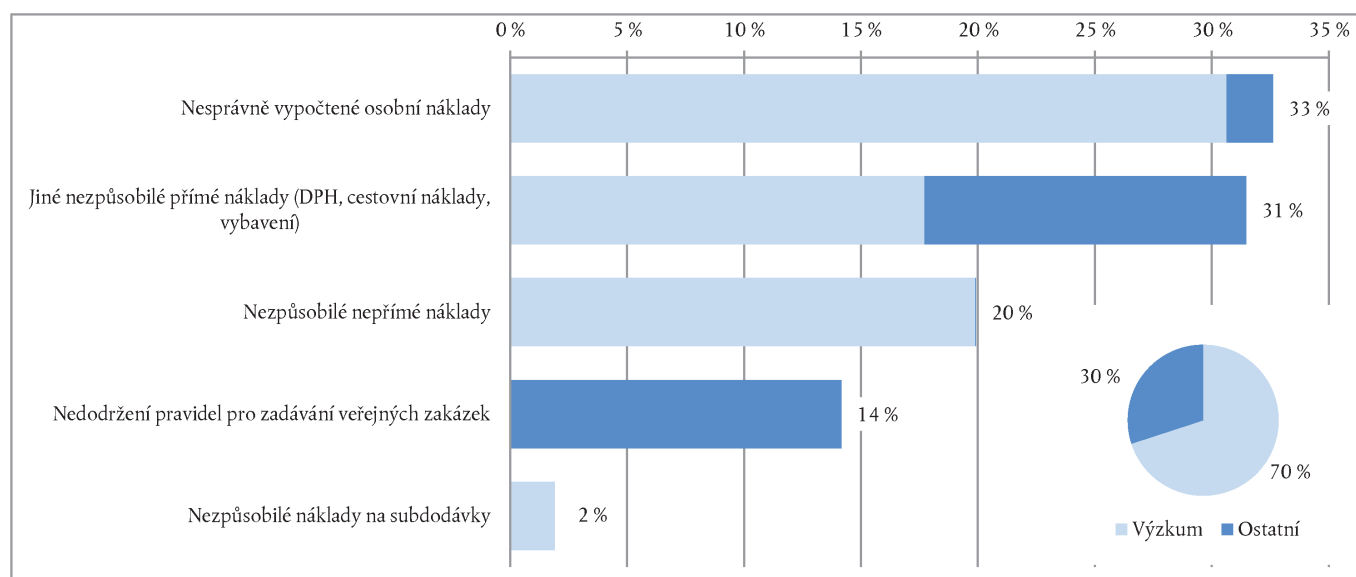
5.7. U projektů v oblasti výzkumu a inovací představují většinu nákladů projektu osobní náklady a nepřímé náklady. S cílem zohlednit různorodou strukturu nákladů v evropské výzkumné obci bylo přijato vědomé politické rozhodnutí, aby byly tyto kategorie nákladů hrazeny na základě skutečných, a ne jednotkových nákladů či paušálních příspěvků. To je důvodem náchylnosti těchto nákladů k chybám, jak lze vidět v grafu.

Program Horizont 2020 byl navržen tak, aby pokud možno reagoval na tyto zdroje chyb zavedením řady zjednodušení – viz bod 5.9 níže.

⁽¹⁾ Od roku 2015 bude GŘ ENTR nahrazeno Generálním ředitelstvím pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (GŘ GROW).

⁽²⁾ Odhad míry chyb vypočítáváme na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 3,1 % (dolní hranice) a 8,1 % (horní hranice).

Graf 5.2 – Podíl na odhadované míře chyb podle typů chyb



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.8. V 27 případech vyčíslitelných chyb měla Komise, vnitrostátní orgány nebo nezávislí auditoři⁽³⁾ dostatek informací⁽⁴⁾ k tomu, aby těmto chybám předešli nebo je odhalili a napravili ještě před tím, než výdaje schválili. Pokud by všechny tyto informace byly využity k nápravě chyb, odhadovaná míra chyb v této kapitole by byla o 2,8 procentního bodu nižší.

ODPOVĚDI KOMISE

5.8. Komise má spolehlivý systém kontrol ex ante, používající mj. automatické kontrolní seznamy, písemné pokyny a průběžná školení. Zlepšovat tento systém, aniž by to znamenalo vytváření dodatečné administrativní zátěže pro příjemce, a přitom zajišťovat, aby byly platby prováděny bezodkladně, je úkolem, který je třeba plnit neustále. Zjištění Účetního dvora budou využita pro další zlepšení kontrol ex ante, včetně dalšího vylepšení kontrolních seznamů, zkvalitnění pokynů a případné další automatizace kontrol. Komise spolupracuje také s vnitrostátními agenturami a orgány na zajištění plného fungování jejich kontrolních mechanismů za účelem předcházení, odhalování a nápravy chyb.

Pokud jde nezávislé auditory certifikující žádosti o proplacení nákladů, jedná se o známý problém, o němž se hovořilo již v předchozích zprávách. V rámci opatření navazujících na doporučení Účetního dvora uspořádala Komise řadu setkání zacílených na příjemce a nezávislé auditory provádějící osvědčování (> 300) s cílem zvýšit informovanost o nejběžnějších chybách. Kromě toho byla auditorům provádějícím osvědčování, kteří se dopustili chyb, poskytnuta zpětná vazba, jakož i didaktičtější vzor osvědčení o auditu poskytovaných v rámci programu Horizont 2020. V případě výzkumu se odhaduje, že ve srovnání s neověřenými žádostmi o platbu osvědčení o auditu sníží míru chyb o 50 %. I když je třeba uznat, že tato osvědčení nezachytí každou chybu, jsou důležitým nástrojem ke snížení celkové míry chyb.

⁽³⁾ V určitých případech, například u výkazů nákladů za projekty sedmého rámcového programu pro výzkum, u nichž příspěvek EU přesahuje 375 000 EUR, musí nezávislí auditoři osvědčit, že jsou vykázané náklady způsobilé.

⁽⁴⁾ Na základě podkladové dokumentace, včetně standardních křížových kontrol a povinných kontrol.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Výzkum a inovace: složitá pravidla sedmého rámcového programu pro výzkum zvyšovala riziko chyb

5.9. Zjistili jsme tentýž druh a rozsah chyb, které jsme odhalovali během celého sedmého rámcového programu pro výzkum: nesprávně vypočítané osobní náklady, jiné nezpůsobilé přímé náklady jako například neodůvodněné cestovní náklady nebo náklady na vybavení a nezpůsobilé nepřímé náklady vycházející z nesprávných sazeb režijních nákladů nebo zahrnující nezpůsobilé kategorie nákladů, které s projektem nesouvisí (viz rámeček 5.1).

Rámeček 5.1 – Příklad chyb v nákladech proplacených u projektu v oblasti výzkumu a inovací

Do vzorku jsme zařadili platbu Komise ve prospěch mezinárodní organizace spolupracující se čtyřmi partnery na společném nadnárodním zdravotnickém projektu v rámci sedmého rámcového programu pro výzkum. Na základě výkazů nákladů, které organizace předložila, proplatila Komise asi 132 000 EUR. V nákladech vykázaných příjemci organizací jsme však odhalili několik chyb:

- nadhodnocené osobní náklady,
- vykázané cestovní náklady nesouvisící s projektem,
- nesprávně vypočtené nepřímé náklady.

Příjemce navíc vykázané náklady převedl z místní měny na euro pomocí nesprávného směnného kurzu, čímž se nadhodnocená částka ještě zvýšila. Nezpůsobilé náklady vykázané příjemcem dosáhly celkové výše 73 000 EUR, tj. 55 % požadovaných nákladů.

Případy nezpůsobilých nákladů proplacených Komisí jsme odhalili ve 39 z 95 výzkumných a inovačních projektů ve vzorku. U 13 z těchto případů přesahovaly nezpůsobilé náklady 10 % celkových nákladů vykázaných příjemcem.

5.10. Komise provádí u výzkumných a inovačních projektů vlastní program auditů, při nichž kontroluje proplacené výkazy nákladů (viz body 5.18–5.24), a nalézá podobné chyby se srovnatelným rozsahem a četností.

5.9. Vlastní audity Komise také ukázaly, že druh a úroveň chyb zůstává stabilní v důsledku složitých pravidel 7. RP.

Jelikož však všechny smlouvy 7. RP již byly podepsány, není další změna právního rámce možná. V průběhu 7. RP se však Komise na základě stávajícího právního rámce snažila zjednodušit tento systém, například opatřením ke zjednodušení přijatým Komisí dne 24. ledna 2011 (rozhodnutí K(2011) 174).

Program Horizont 2020 obsahuje radikální zjednodušení právního rámce a naplňuje tím očekávání jak zúčastněných stran, tak legislativních orgánů, přičemž klade důraz zejména na osobní a nepřímé náklady jako hlavní zdroje chyb.

Rámeček 5.1 – Příklad chyb v nákladech proplacených u projektu v oblasti výzkumu a inovací

Komise získá neoprávněně vyplacené částky zpět. Tento případ rovněž ukazuje problémy spojené s jednáním s mezinárodními partnery – zatímco spolupráce s výzkumnými pracovníky mimo Evropu je nezbytná pro řešení celosvětových problémů, jimž společnost čelí, neumí se tyto subjekty často řídit pravidly způsobilosti EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.11. Trvale významná (materiální) míra chyb ve výdajích na výzkum a inovace odráží přirozená rizika koncepce a provádění sedmého rámcového programu pro výzkum. Pravidla způsobilosti jsou složitá a program má několik sazeb financování. Projekty realizuje více partnerů, kteří jsou zeměpisně rozptýleni a kterými jsou i příjemci mimo EU. Typy příjemců se značně různí a jejich účetní systémy nejsou často slučitelné s požadavky programu.

5.12. V roce 2014 podepsala Komise první grantové dohody a začala provádět platby předběžného financování pro nový rámcový program pro výzkum a inovace. Program Horizont 2020 má jednodušší pravidla financování než sedmý rámcový program pro výzkum a Komise vyvinula značné úsilí, aby omezila administrativní složitost.

5.13. Některé prvky programu Horizont 2020 nicméně představují zvýšené riziko pro správnost operací. Například aby lépe podporoval výzkum a inovace a přispíval k růstu a tvorbě pracovních míst, je program koncipován tak, aby přitahoval více účastníků z řad malých a středních podniků a nové účastníky (z nichž mnozí jsou také malé a střední podniky). Komise zjistila, že tyto kategorie účastníků jsou obzvláště náchylné k chybám, jak to rovněž dokládá příklad v rámečku 5.2.

ODPOVĚDI KOMISE

5.11. Vzhledem ke složitosti pravidel zavedla Komise do programu Horizont 2020 četná zjednodušení.

Pro dosažení politických cílů, zejména pokud jde o vytváření růstu, tvorbu pracovních míst a řešení společenských výzev prostřednictvím výzkumu a inovací, jsou nicméně nezbytná nadnárodní a víceoborová partnerství, rozsáhlé zapojení soukromého sektoru, zejména malých podniků a úhrada osobních a nepřímých nákladů na základě skutečných nákladů. Jak Účetní dvůr zdůrazňuje, je s tím spojena řada rizik.

Naproti tomu, kde politické cíle umožní používat jednodušší mechanismy, je míra chyb nižší než 2 %. Tyto granty (granty ERV, granty v rámci akce „Marie Curie“) jsou jednoduché, z velké části se týkají veřejných subjektů, více využívají paušálních sazeb a jednorázových částek a většina z nich jsou granty určené pro jednotlivé příjemce.

5.13. Společná odpověď na body 5.13 a 5.14:

Prvky uváděné Účetním dvorem byly zavedeny legislativními orgány a představovaly výsledek vícetřídní vědomé politické volby zákonodárce usilujícího o to, aby cíle programu byly splněny.

Zapojení malých a středních podniků je pro úspěch programu, pro růst a zaměstnanost a pro řešení společenských výzev zásadní.

Správní kapacita malých a středních podniků je omezená. Aby se snížila jejich administrativní zátěž, byla jim určena pravidla co nejvíce zjednodušená. Zvýšené riziko se přesto nedá zcela vyloučit.

V případě úhrad souvisejících s velkými infrastrukturními projekty jde o to nalézt spravedlivou kompenzaci pro partnery strategického výzkumu s velkými investicemi do infrastruktury. Pokud jde o dodatečné odměny, ty mají zajistit spravedlivou kompenzaci pro výzkumné pracovníky v celé Evropě, šíření excelence, překonání rozdílů v oblasti inovací a to, aby program nepřestal být atraktivním.

V zájmu zmírnění rizik provede Komise hodnocení ex ante u všech účastníků, kteří dostávají platby na velké výzkumné infrastruktury, a již poskytla podrobné instrukce týkající se používání dodatečných odměn v programu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 5.2 – Příklad významné chyby v nákladech, které u projektu v oblasti výzkumu a inovací vykázal k proplacení malý a střední podnik

Prověřovali jsme výkaz nákladů ve výši 764 000 EUR od malého a středního podniku spolupracujícího s 16 partnery na projektu sedmého rámcového programu pro výzkum, který se týkal obnovitelné energie. Zjistili jsme, že náklady vykázané tímto podnikem byly téměř v úplnosti nezpůsobilé:

- vlastník malého a středního podniku účtoval hodinovou sazbu výrazně přesahující sazbu stanovenou v pokynech Komise,
- náklady na subdodavatele, které nebyly ani způsobitou složkou nákladů, ani nevznikly na základě zadávacího řízení,
- vykázané nepřímé náklady obsahovaly nezpůsobilé položky, vycházely z odhadů a nebylo možno je sesouhlasit s účetními záznamy příjemce.

Nezpůsobilé náklady proplacené Komisí vedly k chybě odpovídající více než 90 % celkových prověřovaných nákladů.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 5.2 – Příklad významné chyby v nákladech, které u projektu v oblasti výzkumu a inovací vykázal k proplacení malý a střední podnik

Komise zdůrazňuje, že příjemce se zásadním způsobem zasloužil o realizaci projektu. Výkaz nákladů byl však proveden do značné míry na základě standardní praxe příjemce (zejména využívání komerčních hodinových sazeb namísto skutečných nákladů, u subdodavatelů pak používal své běžné postupy a nedržel se zásady hospodářsky nejvýhodnější nabídky podle pravidel EU). Tato skutečnost jen podtrhuje problémy, k nimž při jednání s malými a středními podniky dochází.

5.14. Zvýšené riziko pro správnost operací také přinášejí konkrétní kritéria způsobilosti, jež byla v určitých případech zavedena, například když výzkumníci dostávají odměny navíc nebo účastníci využívají velkou výzkumnou infrastrukturu.

5.15. U programu Horizont 2020 zůstává zachováno větší množství subjektů, které realizují výdaje. Počet subjektů podílejících se na řízení programu Horizont 2020 se ve srovnání se sedmým rámcovým programem pro výzkum ve skutečnosti ještě zvýšil. Komise by měla zajistit, aby její vnitřní systémy byly natolik dostatečné, že nebudou vznikat rozdíly v zacházení s příjemci.

5.15. Komise si je problému jednotného přístupu ke všem účastníkům vědoma. Vynakládá velké úsilí na zajištění jednotných postupů u programu Horizont 2020, k čemuž poslouží zejména vytvoření společného centra podpory, které slučuje právní poradenství, funkční postupy, IT a audit do jediného ředitelství, jež pak podporuje všechny útvary Komise pověřené správou a řízením výzkumu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Ostatní výdajové nástroje: nezpůsobilé a neodůvodněné výdaje a nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek

5.16. Chyby jsme odhalili rovněž v proplacených výdajích u dalších významných výdajových nástrojů spadajících pod „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“, které byly podobného rozsahu a povahy jako chyby zjištěné v předchozích letech. Patří k nim neodůvodněné a nezpůsobilé náklady a případy nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek (viz příklad v rámečku 5.3).

Rámeček 5.3 – Příklady chyb v proplacených nákladech u dalších programů spadajících pod „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“

- a) U projektu v rámci programu transevropské dopravní sítě ve Švédsku příjemce zadal zakázku na poradenské služby IT přímo bez jakéhokoli zveřejnění. Hodnota těchto služeb přesahovala platný limit stanovený v evropských směrniciích o zadávání veřejných zakázek. Mělo se tedy konat otevřené mezinárodní zadávací řízení.
- b) U projektu v rámci Evropského energetického programu pro hospodářské oživení ve Spojeném království vykázal příjemce výdaje, které nebyly v souladu s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o financování, kterým se přidělovaly prostředky na projekt. Metodika, podle níž se počítaly osobní náklady, zahrnovala nezpůsobilé náklady odporující předpisům (bonusy odvozené od zisku společnosti) a nezpůsobilé nepřímé náklady nesouvisející s projektem.
- c) U projektu v rámci programu transevropské dopravní sítě v Itálii, který se týkal výstavby vysokorychlostní železniční trati, vykázal příjemce nezpůsobilé výdaje týkající se urovnání právního sporu ohledně porušení smlouvy s jedním subdodavatelem.
- d) U nadnárodního projektu v oblasti odborného vzdělávání v Řecku v rámci části „Leonardo da Vinci“ programu celoživotního učení žádal příjemce odpovědný za realizaci projektu o proplacení nadhodnocených cestovních nákladů souvisejících s dopravou studentů účastnících se projektu z letiště do středu města. Vnitrostátní agentura odpovědná za ujištění o způsobilosti činností podporovaných z prostředků EU provedla dokumentární kontrolu projektu, avšak nehlásila žádná zjištění.

Rámeček 5.3 – Příklady chyb v proplacených nákladech u dalších programů spadajících pod „konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“

- a) Komise získá neoprávněně vyplacené částky zpět.
- b) Komise získá neoprávněně vyplacené částky zpět.
- c) Komise získá neoprávněně vyplacené částky zpět.
- d) Komise přistoupí ke zpětnému získání příslušné částky od příjemce prostřednictvím vnitrostátní agentury. Zavedením jednorázových částek a paušálních sazeb v rámci programu Erasmus+ se nadto zmenší prostor pro přehnané nároky této povahy.

5.17. U jiných programů a činností než výzkum a inovace jsme celkově odhalili a vyčíslili chyby ve 14 ze 71 operací ve vzorku.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

PROVĚRKA VYBRANÝCH SYSTÉMŮ A VÝROČNÍCH ZPRÁV O ČINNOSTI**Audity výdajů na výzkum a inovace prováděné Komisí**

5.18. V oblasti výzkumu a inovací zohlednila Komise potřebu, kterou vyjádřili příjemci a legislativní orgány, tj. omezit administrativní zátěž a napomáhat včasné realizaci projektů⁽⁵⁾. Komise proto omezila kontroly před platbami a snaží se získat většinu své jistoty prostřednictvím auditů proplacených nákladů.

5.19. Komise zahájila svůj program auditů projektů spadajících pod sedmý rámcový program pro výzkum v roce 2009. Program má dvě hlavní složky: i) audity vybrané náhodně a koncipované tak, aby na jejich základě bylo možné stanovit míru chyb, která bude reprezentativní pro sedmý rámcový program pro výzkum, a ii) nápravné audity či audity založené na analýze rizika, vybrané podle kritérií rizika a koncipované tak, aby vedly ke snížení nesprávných výdajů.

5.20. Audity provádí zaměstnanci Komise a externí auditor-ské firmy jménem Komise. Výsledky jsou zásadním vstupem pro výroční prohlášení o věrohodnosti generálních ředitelů, pokud jde o správnost operací, a na jejich základě se od příjemců inkasují prostředky, které byly použity na úhradu nezpůsobilých nákladů.

5.21. Od ledna 2014 koordinuje audity společný auditní útvar, který Komise ustavila jako součást společného střediska podpory. Středisko funguje pod GR RTD a poskytuje sdílené řídicí služby všem generálním ředitelstvím, výkonným agenturám a společným podnikům podílejícím se na výdajích na výzkum a inovace.

5.22. Do konce roku 2014 zkontrolovala Komise proplacené náklady ve výši 2 miliard EUR, tj. 8 % plateb z 24,5 miliardy EUR určených na sedmý rámcový program pro výzkum. Komise ukončila 2 860 auditů z 3 000, které jsou v její auditní strategii naplánovány.

5.23. Díky svým auditům získala Komise do konce roku 2014 zpět 47,6 milionu EUR (2013: 29,6 milionu EUR) a zbývající splatné pohledávky se zvýšily na téměř 20 milionů EUR (2013: 17 milionů EUR).

5.24. Komise předpokládá, že její auditní strategie výrazně sníží míru nesprávných výdajů v konečných žádostech, avšak nepředpokládá, že sníží konečnou míru chyb pod 2 %.

⁽⁵⁾ Například ve svém usnesení o udělení absolutoria za rok 2012 Evropský parlament „zdůrazňuje, že je nezbytné nalézt vhodnou rovnováhu mezi menší administrativní zátěží a účinnou finanční kontrolou“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Výroční zprávy o činnosti

5.25. Prověřovali jsme zprávy o činnosti GŘ EAC, GŘ ENTR a GŘ RTD a domníváme se, že obecně poskytují věrný obraz finančního řízení ve vztahu ke správnosti operací a že informace v nich uvedené ve většině ohledů potvrzují naše připomínky a závěry. Například výroční zprávy o činnosti GŘ RTD a GŘ ENTR a také zprávy Generálního ředitelství pro komunikační síť, obsah a technologie (GŘ CNECT), GŘ ENER a GŘ MOVE všechny obsahují výhradu ke správnosti žádostí o proplacení nákladů na granty ze sedmého rámcového programu pro výzkum.

5.26. Podobně jako v předchozích letech jsme v našem vzorku projektů z programu transevropské dopravní sítě a Evropského energetického programu pro hospodářské oživení zjistili několik chyb, které se týkaly nedodržování pravidel EU i vnitrostátních pravidel pro zadávání veřejných zakázek a vykazování nezpůsobilých výdajů příjemci. GŘ ENER a Výkonná agentura pro inovace a sítě by tudíž měly zajistit, aby rizika pro správnost operací byla řádně řízena, především pokud jde o dodržování pravidel EU i vnitrostátních pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

Ve výroční zprávě GŘ ENER a Výkonné agentury pro inovace a sítě se podceňují rizika pro správnost operací

5.27. V metodice pro výpočet ukazatelů správnosti operací, kterou používá GŘ ENER a Výkonná agentura pro inovace a sítě, jsme našli konkrétní skutečnosti:

- u programu transevropské dopravní sítě a Evropského energetického programu pro hospodářské oživení zahrnula Komise do svého výpočtu výsledky auditů provedených Účetním dvorem, avšak s jiným vyčíslením chyb,
- u programu transevropské dopravní sítě Komise chyby zjištěné ve vzorku systematicky neextrapoluje.

5.26. Komise uznává, že v rámci programů EEPR a TEN-T existují rizika spojená se zadáváním veřejných zakázek. Kontrolní systémy zavedené GŘ ENER a INEA mají zajistit, aby míry zbytkových chyb byly pod 2 % prahem významnosti.

U programu TEN-T činila na konci roku 2014 víceletá míra zbytkových chyb 0,84 % a u programu EEPR 0,42 %.

5.27. Komise zdůrazňuje následující:

- Komise zahrnuje do svého výpočtu výsledky auditů provedených Účetním dvorem, ale jen u částek, u nichž panuje soulad se zjištěními Účetního dvora.
- Výsledky kontrol ex post vedly k omezeným zjištěním týkajícím se vzorku ověřovaných operací. Zadávání zakázek je ověřováno mimo vzorek sloužící k ověřování operací. Pokud je v rámci vzorku zjištěna chyba, jsou přezkoumány i operace, jež nebyly předmětem auditu, a v případě, že se zjištění považuje za systematické, extrapoluje se tato chyba ověřením všech dotyčných potenciálně zasažených operací (například osobních nákladů). U ojedinělých chyb se má zato, že byly opraveny po provedení auditu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

5.28. Kvůli těmto skutečnostem je zjištěná míra chyb podhodnocena a účinek nápravných opatření na rizikové částky nadhodnocen. Domníváme se tudíž, že příslušné ukazatele zveřejněné ve výroční zprávě o činnosti GR ENER a Výkonné agentury pro inovace a sítě rizika pro správnost operací podceňují.

Nejednotný přístup k posuzování rizikových částek

5.29. V roce 2014 byla generální ředitelství poprvé povinna zveřejnit celkové vyhodnocení rizik pro legalitu a správnost uskutečněných operací, a to tak, že vypočetla vážený průměr míry chyb pro celkovou částku výdajů, za něž odpovídají, a pak výslednou rizikovou částku (viz bod 1.50).

5.30. Ačkoli pro tento výpočet se měla použít míra zjištěných chyb, zjistili jsme, že GR MOVE a GR ENER použila míru chyb po opravách. U výdajů na program vyřazování jaderných zařízení z provozu v GR ENER byly namísto výsledků auditů použity odhadované částky.

5.31. Jelikož se při výpočtu váženého průměru míry chyb a výsledné rizikové částky postupovalo rozdílně, nejsou vyhodnocení ve výročních zprávách o činnosti přímo srovnatelná.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**Závěr za rok 2014**

5.32. Z důkazních informací celkově vyplývá, že výdaje na „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

5.33. V této oblasti spadající pod podokruh víceletého finančního rámce z testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru činí 5,6 % (viz **příloha 5.1**).

5.28. Podle názoru Komise se celkové rizikové částky vypočítávají uvážlivě, aby se tak zajistilo, že nedojde k žádnému významnému podhodnocení rizika pro správnost.

5.29. Jak je uvedeno v odstavci 1.50, nové pokyny vyžadují, aby generální ředitelé předložili odhadovanou míru zjištěných chyb a umožnili tak odhadnout vyšší rizikové částky pro celý rozpočet, za který nesou odpovědnost. Její výše se uvádí spolu s odhadovanou výší budoucích oprav.

5.30. U GR MOVE a GR ENER byly použity zjištěné míry chyb (nebo, pokud nebyly k dispozici, nejlepší odhady) pro všechny činnosti s výjimkou 7. RP (důvodem byla administrativní chyba), u tohoto programu byla použita míra zbytkových chyb ve výši 3 % (namísto 5 %). Dopad na průměrnou míru chyb je nicméně omezený (0,06 % u GR MOVE a 0,41 % u GR ENER).

Na základě nejnovějších zpráv o auditu týkajícího se programu vyřazování jaderných zařízení z provozu provedeného GR ENER jsou míry chyb mnohem nižší než odhadovaná míra odhalených chyb ve výši 0,5 % uvedená ve výroční zprávě o činnosti GR ENER, což představuje obezřetný přístup.

5.33. Viz odpověď Komise k bodu 5.6.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

5.34. **Příloha 5.2** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2011 a 2012 jsme předložili devět doporučení. Komise v plném rozsahu realizovala tři doporučení a šest realizovala ve většině ohledů.

5.35. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2014 předkládáme tato doporučení:

- **Doporučení 1:** Komise, vnitrostátní orgány a nezávislí auditoři by měli využívat všech dostupných informací k tomu, aby chybám předcházeli, odhalovali je a napravovali ještě před proplacením nákladů (viz bod 5.8);

- **Doporučení 2:** Komise by měla na základě zkušeností se sedmým rámcovým programem pro výzkum vytvořit vhodnou strategii řízení rizik a strategii kontroly pro program Horizont 2020, včetně dostatečných kontrol vysoce rizikových příjemců, jako jsou malé a střední podniky a noví účastníci, a nákladů vykázaných podle zvláštních kritérií způsobilosti (viz body 5.13 a 5.14);

Komise toto doporučení přijímá.

Komise má spolehlivý systém kontrol ex ante, používající mj. automatické kontrolní seznamy, písemné pokyny a průběžná školení. Zlepšovat tento systém, aniž by to znamenalo vytváření dodatečné administrativní zátěže pro příjemce, a přitom zajišťovat, aby byly platby prováděny bezodkladně, je úkolem, který je třeba plnit neustále. Zjištění Účetního dvora budou využita pro další zlepšení kontrol ex ante, včetně dalšího vylepšení kontrolních seznamů, zkvalitnění pokynů a případné další automatizace kontrol. Komise spolupracuje také s vnitrostátními agenturami a orgány na zajištění plného fungování jejich kontrolních mechanismů za účelem předcházení, odhalování a nápravy chyb.

Pokud jde o nezávislé auditory certifikující žádosti o proplacení nákladů, jedná se o známý problém, o němž se hovořilo již v předchozích zprávách. V rámci opatření navazujících na doporučení Účetního dvora uspořádala Komise řadu setkání zacílených na příjemce a nezávislé auditory (> 300) provádějící osvědčování s cílem zvýšit informovanost o nejběžnějších chybách. Kromě toho byla auditorům provádějícím osvědčování, kteří se dopustili chyb, poskytnuta zpětná vazba, jakož i didaktičtější vzor osvědčení o auditu poskytovaných v rámci programu Horizont 2020. V případě výzkumu se odhaduje, že ve srovnání s neověřenými žádostmi o platbu osvědčení o auditu sníží míru chyb o 50 %. I když je třeba uznat, že tato osvědčení nezachytí každou chybu, jsou důležitým nástrojem ke snížení celkové míry chyb.

Komise toto doporučení přijímá a souhlasí s tím, že pro Horizont 2020 je třeba zřídit vhodnou strategii řízení rizik a strategii kontroly s přihlédnutím k rizikům v programu, ale také k politickým cílům, zejména k potřebě podporovat malé a střední podniky a nové účastníky k účasti na programu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- **Doporučení 3:** Komise by měla zajistit, aby její útvary vypočítávaly vážený průměr míry chyb a následně stanovovaly rizikové částky jednotným způsobem (viz body 5.29–5.31).

Komise toto doporučení přijímá. Po prvním roce uplatňování pojmů vážené průměrné míry chyb a související celkové rizikové částky budou ústřední útvary Komise při dalším vyjasňování jejích instrukcí či pokynů dle potřeby vycházet z nasbíraných zkušeností. Nicméně vždy může nastat nutnost upravit tyto pojmy podle konkrétních výdajových oblastí, které spadají pod různé útvary Komise.

PŘÍLOHA 5.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OBLASTI „KONKURENCESCHOPNOST PRO RŮST A ZAMĚSTNANOST“

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací	166	160
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	5,6 %	4,0 %
Horní hranice míry chyb	8,1 %	
Dolní hranice míry chyb	3,1 %	

⁽¹⁾ Údaje za rok 2013 byly přepočteny tak, aby odpovídaly struktuře výroční zprávy za rok 2014 a umožnily provést srovnání obou let. **Graf 1.3** kapitoly 1 uvádí, jak byly výsledky za rok 2013 překlasifikovány podle struktury výroční zprávy za rok 2014.

PŘÍLOHA 5.2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE „KONKURENCESCHOPNOSTI PRO RŮST A ZAMĚSTNANOST“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo reali- zováno	Není rele- vantní	Nedostateč- né důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2012	Komise by měla: Doporučení 1: zintenzivnit své úsilí směřující k řešení chyb zjištěných u průběžných a konečných plateb a při zúčtování, zejména tím, že bude příjemcům a nezávislým auditorům připomínat pravidla způsobilosti a požadovat, aby příjemci zdůvodňovali všechny vykázané náklady.		X				Komise vedla komunikační kampaň, které se zúčastnilo více než 4 500 účastníků, v níž příjemcům a jejich auditorům připomněla pravidla způsobilosti. Komise bude i nadále psát auditorům vydávajícím osvědčení, pokud ve svých auditech ex post zjistí, že existují podstatné rozpory mezi osvědčeným výkazem nákladů a vlastními nálezy auditu.	
	Doporučení 2: připomínat koordinátorům projektů rámcových programů pro výzkum jejich povinnost bez zbytečného prodloužení rozdělovat obdržené prostředky mezi ostatní projektové partnery.	X						
	Doporučení 3: přezkoumat případy nedostatků, které Účetní dvůr zjistil v kontrolách ex ante, s cílem posoudit, zda je tyto kontroly nutno modifikovat.		X				Nedostatky, které různé zdroje (mj. Účetní dvůr) v kontrolách ex ante zjistily, řeší Komise trvale. Tento proces je nyní součástí funkčních postupů programu Horizont 2020.	
	Doporučení 4: omezit zpoždění při realizaci auditů ex post a zvýšit míru plnění u případů extrapolace.		X				Komise trvale sleduje provádění auditních zpráv Komise ex post. Informace o pokroku, kterého zde bylo dosaženo, jsou nadto obsaženy ve výročních zprávách o činnosti generálních ředitelství Komise.	

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo reali- zováno	Není rele- vantní	Nedostateč- né důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech			
2012	Doporučení 5: posilovat systémý dohledu a kontroly CIP ICT-PSP.		X				Komise (GR CONNECT) přijala strategii auditu pro jinou než výzkumnou část vydajících generálního ředitelství, jejímž cílem je ujistit generálního ředitele generálního ředitelství, pokud jde o řízení financování jiných než výzkumných činností. V roce 2014 bylo uzavřeno 30 auditů, které se netýkaly výzkumu, přičemž pokrývaly částku 10 milionů EUR, a bylo zahájeno 42 nových auditů CIP ICT PSP. Další 98 nových auditů bude zahájeno v roce 2015. Pokrok při provádění této strategie je sledován v měsíčních intervalech na schůzi k auditu rozpočtu a kontrole, již předsedá generální ředitel a účastní se jí zástupci všech ředitelství. V roce 2012 byla přijata zjednodušující opatření určená vlastníkům malých a středních podniků. Nadto byla po vstupu nového finančního nařízení v platnost v roce 2013 revidována vzorová dohoda rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace tak, aby v ní byly zahrnuty jak extrapolace, tak třetí strany.

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo reali- zováno	Není rele- vantní	Nedostateč- né důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2011	Komise by měla: — v oblasti rámcových programů pro výzkum: Doporučení 1: zintenzívnit své úsilí směřující k řešení chyb zjištěných u průběžných a konečných plateb; Doporučení 2: posílit kroky vedoucí ke zvýšení povědomí příjemců a nezávislých auditorů o chybách zjištěných v průběhu auditů ex post Účetního dvora i Komise; Doporučení 3: zajistit, aby externí auditorské společnosti provádějící auditů jejím jménem upravily své postupy tak, aby byly v souladu s pokyny a standardní praxí Komise, a zejména aby zvýšily kvalitu své auditní dokumentace.	X	X				Viz odpovědi uvedené výše.	
	Doporučení 4: Komise by měla: — v oblasti jiných vnitřních politik: co nejdříve zavést strategii pro audit ex post programu ICT-PSP a čerpat přitom ze zkušeností GR INFESO a jeho strategie pro audit ex post projektů rámcových programů, která vychází z analýzy rizika.	X						

KAPITOLA 6

„Hospodářská, sociální a územní soudržnost“

OBSAH

	<i>Bod</i>
Úvod	6.1–6.22
Zvláštní charakteristiky tohoto okruhu víceletého finančního rámce	6.3–6.20
Rozsah a koncepce auditu	6.21–6.22
Část 1: Naše posouzení správnosti	6.23–6.79
Správnost operací	6.23–6.45
Prověrka finančních nástrojů v rámci sdíleného řízení	6.46–6.52
Prověrka vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti	6.53–6.75
Posouzení dohledu, který Komise prováděla nad auditními orgány	6.53–6.68
Přezkoumání výročních zpráv o činnosti Komise	6.69–6.75
Závěry a doporučení	6.76–6.79
Závěr za rok 2014	6.76–6.77
Doporučení	6.78–6.79
Část 2: záležitosti spojené s výkonností	6.80–6.86
Posouzení výkonnosti projektů	6.80–6.86
 Příloha 6.1 – Výsledky testování správnosti v okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“	
Příloha 6.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se hospodářské, sociální a územní soudržnosti	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

6.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění týkající se „Hospodářské, sociální a územní soudržnosti“ (okruh víceletého finančního rámce 1b). Část 1 této kapitoly obsahuje výsledky testování v rámci:

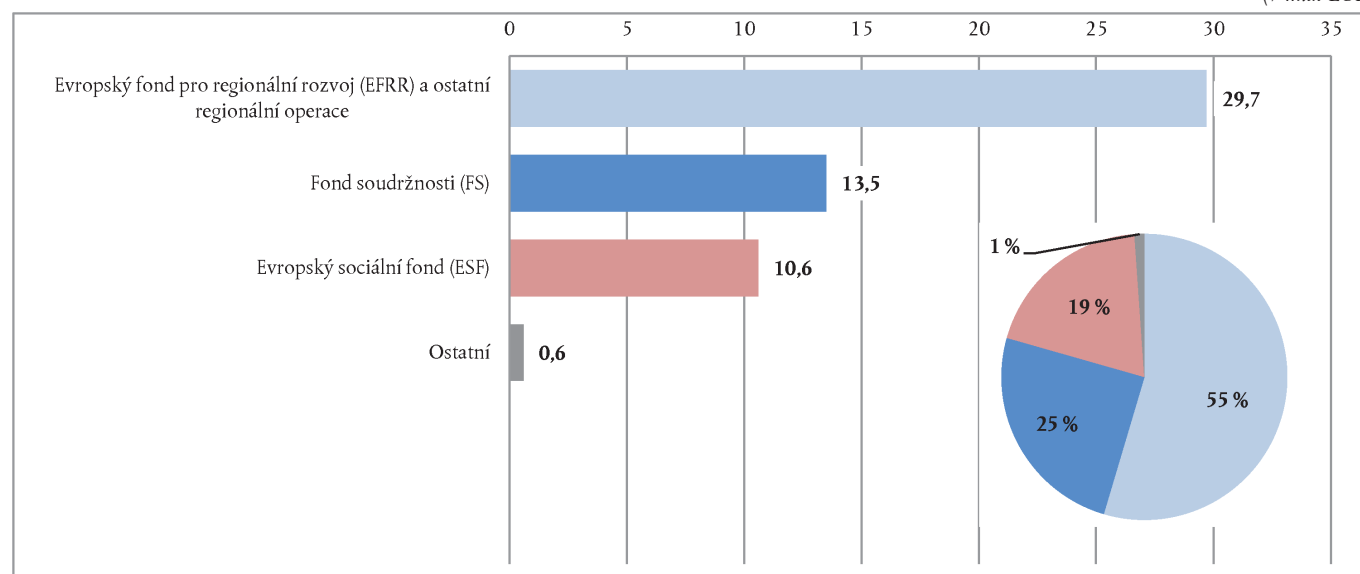
- Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS), které jsou hlavními nástroji regionální a městské politiky; včetně příspěví této politiky k přeshraniční spolupráci v rámci Evropského nástroje sousedství (ENI);
- Evropského sociálního fondu (ESF) a Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD), které jsou hlavními nástroji v oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci.

Část 2 této kapitoly pojednává o záležitostech spojených s výkonností přezkoumávaných projektů v rámci „Hospodářské, sociální a územní soudržnosti“.

Hlavní informace o položkách okruhu víceletého finančního rámce 1b uvádí **graf 6.1**.

Graf 6.1 – Okruh víceletého finančního rámce 1b „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“

(v mld. EUR)



Platby za rok celkem	54,4
– zálohy ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ zúčtování záloh ⁽¹⁾	2,2
+ úhrady konečným příjemcům z finančních nástrojů ve sdíleném řízení	1,7
+ zálohy využitě konečnými příjemci projektů státní podpory	1,2

Kontrolovaný základní soubor celkem	55,7
--	-------------

⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 7).

⁽²⁾ Tato částka zahrnuje 1,7 miliardy EUR příspěvků do finančních nástrojů ve sdíleném řízení a zálohy vyplacené příjemcům projektů státní podpory.

Zdroj: Konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.2. Během roku 2014 představovaly převážnou většinu plateb průběžné platby na operační programy (OP) v programovém období 2007–2013, jejichž období způsobilosti končí 31. prosince 2015. Zálohové platby na programové období 2014–2020 dosáhly přibližně 2 miliard EUR ⁽¹⁾.

Zvláštní charakteristiky tohoto okruhu víceletého finančního rámce*Cíle politiky*

6.3. Cílem okruhu víceletého finančního rámce 1b „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“ je zmenšit rozdíly ve stupni rozvoje různých regionů, restrukturalizace upadajících průmyslových oblastí, diverzifikace venkovských oblastí a podpora nadnárodní a meziregionální spolupráce ⁽²⁾.

Nástroje politiky

6.4. Okruh týkající se hospodářské, sociální a územní soudržnosti má dvě části:

- oblast regionální a městské politiky, která se plní především prostřednictvím EFRR, FS a příspěvků do Evropského nástroje sousedství. Na tuto oblast připadá 80 % výdajů, o nichž pojednává tato kapitola;
- oblast politiky pro zaměstnanost a sociální věci, která se v převážné míře plní prostřednictvím ESF. Pripadá na ni 20 % výdajů, o nichž pojednává tato kapitola.

Oblast regionální a městské politiky

6.5. Z EFRR se financují infrastrukturní projekty, tvorba nebo zachování pracovních míst, iniciativy regionálního hospodářského rozvoje a činnosti na podporu malých a středních podniků ve 28 členských státech EU.

6.6. Z FS se financují investice do infrastruktury v oblastech životního prostředí a dopravní infrastruktury v těch členských státech, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je nižší než 90 % průměru Evropské unie (tj. v 16 z 28 členských států) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Zálohové platby na programové období 2014–2020 podle jednotlivých fondů: EFRR: 661 milionů EUR, FS: 270 milionů EUR, ESF: 634 milionů EUR a FEAD: 410 milionů EUR.

⁽²⁾ Články 174 až 178 Smlouvy o fungování Evropské Unie (SFEU).

⁽³⁾ Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Řecko, Chorvatsko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko. Španělsko má z FS nárok na přechodnou podporu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.7. Další výdaje zahrnují příspěvky z regionální a městské politiky na přeshraniční spolupráci v rámci Evropského nástroje sousedství, jejímž cílem je sblížit EU se sousedními zeměmi⁽⁴⁾.

Oblast politiky pro zaměstnanost a sociální věci

6.8. ESF financuje investice do lidského kapitálu a ve 28 členských státech podporuje opatření, jejichž cílem je zlepšit přizpůsobivost pracovníků a podniků změnám pracovních procesů, zvýšit přístup k zaměstnání, posílit sociální začleňování znevýhodněných osob a zvýšit kapacitu a efektivnost veřejné správy a služeb.

6.9. Ostatní výdaje mají podobu dotací a grantů pro organizace, které provádějí a koordinují sociální opatření prostřednictvím FEAD, která zajišťují materiální podporu⁽⁵⁾ nejchudším obyvatelům s cílem pomoci jim skoncovat s chudobou.

Řízení a kontrola výdajů z fondů politiky soudržnosti (EFRR, FS a ESF)

6.10. EFRR, FS a ESF se řídí společnými pravidly (kromě výjimek stanovených ve zvláštních nařízeních týkajících se každého z fondů) a provádějí se prostřednictvím víceletých programů v rámci sdíleného řízení mezi Komisí a členskými státy.

6.11. Pro každé programové období schvaluje Komise na základě návrhů členských států operační programy spolu s orientačními finančními plány⁽⁶⁾. Projekty vybrané orgány členských států se financují prostřednictvím operačních programů a realizují je soukromé osoby, sdružení, soukromé či veřejné společnosti nebo místní, regionální a celostátní veřejné subjekty. Pravidla, podle kterých lze náklady proplatit z rozpočtu EU, jsou stanovena v nařízeních anebo vnitrostátních pravidlech způsobilosti.

6.11. Stanovování pravidel pro způsobilost výdajů na vnitrostátní úrovni (článek 56 nařízení (ES) č. 1083/2006) bylo jedním z hlavních zjednodušení zavedených v programovém období 2007–2013. Cílem tohoto opatření bylo umožnit členským státům pružnější upravování pravidel způsobilosti podle potřeb regionů či programů a jejich harmonizování s pravidly, jež platí pro jiné vnitrostátní režimy financované z veřejných zdrojů.

⁽⁴⁾ Další informace o Evropském nástroji pro sousedství jsou uvedeny v kapitole 8, okruh VFF 4 – Globální Evropa, body 8.2–8.4.

⁽⁵⁾ Jako jsou potraviny, oblečení a další základní předměty osobní potřeby.

⁽⁶⁾ Celkově bylo v programovém období 2007–2013 schváleno 440 operačních programů: 322 v rámci EFRR/FS (z toho 25 OP obsahuje projekty z FS) a 118 v rámci ESF.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.12. Ke každému projektu příjemci vykazují vnitrostátním orgánům vzniklé náklady. Jednotlivé výkazy se pak sloučí do pravidelných výkazů výdajů za jednotlivé operační programy, které orgány členských států osvědčí a poté jsou předloženy Komisi⁽⁷⁾. Z rozpočtu EU se pak členskému státu vyplácí celková výše spolufinancování EU.

Odpovědnost na úrovni členských států a regionů

6.13. Hlavní odpovědnost za předcházení nesprávným výdajům nebo za jejich odhalování a nápravu a za jejich nahlášení Komisi nesou členské státy. Za běžnou správu odpovídají v členských státech na základě jmenování řídicí orgány a zprostředkující subjekty⁽⁸⁾. Jejich úkolem je zajistit prostřednictvím řídicích kontrol (dokumentárních přezkumů a inspekci na místě), že všechny projekty jsou způsobilé pro financování EU a že vykázané náklady splňují všechny podmínky uvedené v nařízeních anebo vnitrostátních pravidlech. Certifikační orgány musejí ověřit, že proběhly odpovídající kontroly, a případně před vykázáním výdajů Komisi samy provést dodatečná ověření.

6.14. Kromě toho u každého operačního programu (nebo skupiny operačních programů) provádějí auditní orgány členských států audity systémů a zpětně kontrolují také vzorek operací⁽⁹⁾. O těchto auditech informují Komisi prostřednictvím výročních kontrolních zpráv, které obsahují výroční auditní stanoviska o fungování systémů a odhad auditních orgánů, pokud jde o míru chyb (viz body 6.53–6.57)⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Objem proplácených nákladů se určuje podle míry, která byla pro projekt stanovena v operačním programu, ale také s přihlédnutím k dalším kritériím (jako jsou konkrétní stropy upravené v nařízeních anebo pravidlech pro státní podporu).

⁽⁸⁾ Zprostředkující subjekt je veřejný nebo soukromý subjekt, který jedná jménem řídicího orgánu a plní úkoly v jeho zastoupení.

⁽⁹⁾ Článek 62 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25).

⁽¹⁰⁾ Další informace o roli a odpovědnosti auditních orgánů a jejich podílu na procesu, kterým Komise získává ujištění, lze nalézt ve zvláštní zprávě č. 16/2013 „Inventura jednotného auditu (single audit) a spolehlivost práce auditních orgánů v oblasti soudržnosti z hlediska Komise“, body 5–11.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Odpovědnost na úrovni Komise

6.15. Komise (Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování) musí získat jistotu, že členské státy zavedly řídicí a kontrolní systémy, které splňují požadavky nařízení, a že tyto systémy jsou účinné⁽¹¹⁾.

6.16. Pokud Komise zjistí, že členský stát neopravil nesprávné výdaje, které byly certifikovány a vykázány, nebo že řídicí a kontrolní systémy závažným způsobem selhávají, může platby přerušit či pozastavit⁽¹²⁾. Pokud členský stát nesprávné výdaje (které mohou být do konce programového období nahrazeny způsobilými výdaji jiných projektů v rámci stejného operačního programu) nestáhne anebo zjištěné systémové nedostatky nenapraví, může Komise uplatnit finanční opravy⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾.

Rizika pro správnost

6.17. Při provádění operačních programů se orgány členských států potýkají s navzájem si konkurujícími prioritami. Výdaje musí být předmětem odpovídajících kontrol, jejichž cílem je zajistit správnost a řádné finanční řízení. Zároveň však mají zájem na tom, aby vyčerpaly prostředky, které jim EU přidělila. To může být v praxi v rozporu s důsledným uplatňováním účinných kontrol a vést k tomu, že případy porušení pravidel nejsou odhaleny a neproběhnou nápravná opatření, takže z rozpočtu se nakonec proplatí nezpůsobilé výdaje. Může se také stát, že se financují projekty, které jsou příliš nákladné, jejich realizace není účinná nebo je nepravděpodobné, že dosáhnou plánovaných výsledků⁽¹⁵⁾ (viz také bod 6.80). Toto napětí se zvyšuje, když se blíží konec období způsobilosti, protože členským státům hrozí, že přijdou o nevyčerpaný podíl prostředků, které jim byly původně přiděleny.

6.17. Musí být prováděny náležité kontroly, které zajistí správnost všech výdajů vykazovaných v průběhu prováděcího období až do ukončení programů. Jelikož období způsobilosti končí dne 31. prosince 2015, Komise očekává, že riziko, na něž poukazuje Účetní dvůr, bude vyšší u výdajů vykázaných za rok 2015 a roky následující.

K ještě větší věrohodnosti informací přispějí uzávěrkové dokumenty, které mají členské státy předložit do 31. března 2017. Komise ze své iniciativy přijala dne 20. března 2013 (rozhodnutí C(2013) 1573) pokyny k uzavírání programů, které byly dopracovány a aktualizovány dne 30. dubna 2015. Útvary Komise uspořádaly pro členské státy několik seminářů o uzavírání programů; aktualizovaly své metody posuzování rizik a následně i strategii auditu pro období let 2007–2013, aby byly schopny zvládat veškerá možná rizika týkající se posledního úseku prováděcího období.

V listopadu 2014 Komise rovněž zřídila pracovní skupinu pro lepší provádění pravidel, jejímž úkolem je zlepšit provádění pravidel Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS) v osmi členských státech a zároveň zajistit důsledné plnění požadavku legality a správnosti výdajů (viz také odpověď Komise na bod 2.18).

⁽¹¹⁾ Článek 72 nařízení (ES) č. 1083/2006.

⁽¹²⁾ Čl. 39 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 1), články 91 a 92 nařízení (ES) č. 1083/2006.

⁽¹³⁾ Článek 99 nařízení (ES) č. 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Další informace o způsobu, kterým Komise přerušila či pozastavila platby a uplatnila finanční opravy, uvádí také kapitola 1 „Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné informace“, body 1.30–1.44.

⁽¹⁵⁾ Další informace o výkonnosti jsou uvedeny v kapitole 3, „Rozpočet EU a dosahování výsledků“, body 3.76–3.86.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.18. Již několik let zaznamenáváme vysoký výskyt nesrovnalostí v oblasti soudržnosti. Od roku 2009, kdy se většina výdajů vztahovala k programovému období 2007–2013, se odhadovaná míra chyb pohybuje mezi 4,5 % a 7,7 %⁽¹⁶⁾. Tato míra je výrazně nižší než v předchozích letech, kdy se výdaje týkaly programového období 2000–2006.

6.19. Hlavní riziko v souvislosti s výdaji EFRR a FS spočívá v nedodržení pravidel EU anebo vnitrostátních pravidel způsobilosti při zadávání veřejných zakázek a ve financování projektů, které nejsou způsobilé nebo nesplňují pravidla EU pro poskytování státní podpory⁽¹⁷⁾. Dalším rizikem je, že příjemci vykáží výdaje, které jsou podle nařízení anebo vnitrostátních pravidel způsobilosti nezpůsobilé.

6.20. Hlavní rizika pro výdaje z ESF souvisí s nehmotnou povahou investic do lidského kapitálu a se skutečností, že partneři při realizaci projektů je často více menších subjektů. Tyto faktory mohou vést k nedodržení pravidel způsobilosti stanovených EU anebo členskými státy, a následně k tomu, že prostřednictvím zavedených systémů jsou schváleny nezpůsobilé náklady.

6.18. Komise je toho názoru, že snížení míry chyb, k němuž ve srovnání s předchozím programovým obdobím došlo, je odrazem zlepšení řídicích a kontrolních systémů v programovém období 2007–2013.

6.19. Komise je s tímto hodnocením zajedno, k čemuž se podrobně vyjadřuje v pracovních dokumentech svých útvarů („Analýza chyb v police soudržnosti v letech 2006–2009“ (SEC(2011) 1179 ze dne 5. října 2011)). Komise činila i nadále konkrétní opatření za účelem zmírňování těchto rizik: poskytla například řídicím orgánům další doporučení a školení o zjištěných rizicích; včasné provádění finančních oprav; přerušení a pozastavení plateb; kontroly zacílené na nejrizikovější oblasti. Tato preventivní a nápravná opatření byla prováděna společně s novými iniciativami v rámci celkového akčního plánu vypracovaného v roce 2013 ve spolupráci Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generálního ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky s cílem zlepšit provádění pravidel pro zadávání veřejných zakázek (viz odpověď Komise v bodech 6.30 až 6.33).

Další akční plán vypracovaný ve spolupráci s Generálním ředitelstvím pro hospodářskou soutěž za účelem podpory programových orgánů při provádění pravidel státní podpory, který byl v roce 2014 přezkoumán a zjednodušen, stále probíhá.

6.20. Komise přijala konkrétní opatření za účelem zmírnění zjištěných rizik, mezi něž patří zejména opatření preventivní a nápravná, jako jsou pokyny, školení, zjednodušování, důsledná politika přerušování a pozastavování plateb a v nezbytných případech včasné provádění finančních oprav. V rámci řešení tohoto rizika se Komise také aktivně zasazuje o to, aby členské státy využívaly možnosti zjednodušeného vykazování nákladů, a trvá na tom, že je důležité, aby členské státy prováděly primární kontroly. Komise rovněž každoročně aktualizuje svůj plán auditu s cílem řešit nejvýznamnější zjištěná rizika.

⁽¹⁶⁾ Viz naše zpráva „Zemědělství a soudržnost: přehled výdajů EU v období 2007–2013“, bod 23 a graf 6, na základě neupravených historických údajů.

⁽¹⁷⁾ Snížení rizika v této oblasti napomohlo zpětné provádění nařízení o blokových výjimkách z roku 2014, které částečně stanoví méně restriktivní pravidla. Komise se tak již některými případy porušení předpisů, které by podle předchozích nařízení zkoumala, nezabývá. Při svém auditu jsme uplatnili stejný přístup. Další informace o roli a odpovědnosti Komise ve vztahu ke státní podpoře lze nalézt ve zvláštní zprávě č. 15/2011 „Zajišťují postupy Komise účelné řízení kontroly státní podpory?“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsah a koncepce auditu

6.21. Naše celková koncepce a metodika auditu je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu týkajícího se hospodářské, sociální a územní soudržnosti je třeba při posouzení správnosti v části 1 brát v úvahu následující specifiky:

- a) při auditu se zkoumal vzorek 161 operací v oblasti regionální a městské politiky⁽¹⁸⁾ a vzorek 170 operací v oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci⁽¹⁹⁾, jak je definováno v **příloze 1.1**, bodě 7. Každý vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní za celé rozpětí operací v rámci každé ze dvou oblastí politiky. V roce 2014 obsahovaly oba vzorky dohromady operace z 21 členských států⁽²⁰⁾;
- b) v rámci auditu proběhla kontrola finančních nástrojů spadajících do sdíleného řízení, a to zejména z hlediska míry vyplacení prostředků z těchto fondů (tj. podílu prostředků využitých na úrovni konečných příjemců). To se provádělo prostřednictvím přezkoumání zpráv Komise o pokroku za rok 2013 a sedmi finančních nástrojů financovaných z EFRR a ESF;
- c) posouzení zkoumaných systémů se vztahovalo na:
 - i) dohled Komise nad celostátními a regionálními auditními orgány v 18 členských státech⁽²¹⁾;
 - ii) výroční zprávy o činnosti Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování.

⁽¹⁸⁾ Z těchto operací se 101 týkalo projektů EFRR, 55 projektů FS a pět finančních nástrojů a všechny se vztahují k programovému období 2007–2013 (viz **příloha 6.1**). Vzorek byl sestaven ze všech plateb s výjimkou záloh, které v roce 2014 činily 2,563 miliardy EUR. Kontrolované finanční nástroje byly do vzorku vybrány z těch fondů, z nichž během roku 2014 proběhly úhrady konečným příjemcům (např. formou půjček, záruk nebo kapitálových investic).

⁽¹⁹⁾ Z těchto operací se 168 týkalo projektů ESF a dvou finančních nástrojů a všechny se vztahují k programovému období 2007–2013 (viz **příloha 6.1**). Vzorek byl sestaven ze všech plateb s výjimkou záloh, které v roce 2014 činily 1,215 miliardy EUR.

⁽²⁰⁾ V oblasti regionální a městské politiky: Belgie, Česká republika, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Švédsko a Spojené království (viz **příloha 1.5**).

V oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci: Bulharsko, Česká republika, Německo, Řecko, Francie, Itálie, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Finsko a Švédsko (viz **příloha 1.5**).

⁽²¹⁾ Belgie, Bulharsko, Česká republika, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Litva, Maďarsko, Malta, Nizozemsko, Rumunsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Švédsko a Spojené království.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.22. Při auditu se také v rámci pilotního ověřování posuzovalo, zda a do jaké míry dosáhly dokončené a kontrolované projekty EFRR, FS a ESF svých cílů, pokud jde o výstupy a výsledky stanovené v grantových dohodách. Kontrolovali jsme také, zda tyto cíle byly v souladu s cíli operačních programů. Tato kontrola se týkala 186 ze 331 kontrolovaných projektů, které byly dokončeny v době auditu. Výsledky tohoto pilotního ověřování jsou uvedeny v části 2, která pojednává o otázkách spojených s výkonností.

ČÁST 1: NAŠE POSOUZENÍ SPRÁVNOSTI

SPRÁVNOST OPERACÍ

6.23. Výsledky testování operací v rámci okruhu hospodářské, sociální a územní soudržnosti jako celku a také v každé z obou oblastí politiky (regionální a městská politika a politika pro zaměstnanost a sociální věci) jsou shrnuty v **příloze 6.1**.

6.24. Z 331 operací, které jsme kontrolovali, bylo 135 (41 %) zatíženo chybami. Na základě 53 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme nejpravděpodobnější míru chyb týkající se hospodářské, sociální a územní soudržnosti jako celku na 5,7 % ⁽²²⁾. Pokud jde o příslušné dvě oblasti, jichž se týká tato kapitola, výsledky byly následující:

6.24. Komise konstatuje, že míra chyb vykázaná Účetním dvorem představuje roční odhad zohledňující opravy projektových výdajů či proplacených úhrad, ve kterých byly odhaleny a zaznamenány chyby ještě před auditem Účetního dvora. Komise zdůrazňuje, že je vázána finančním nařízením, které v čl. 32 odst. 2 písm. e) stanoví, že systém vnitřní kontroly by měl mj. zajistit, „náležité řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací, s přihlédnutím k víceleté povaze programů a k povaze dotčených plateb“. Komise bude i nadále plnit svou kontrolní úlohu, zejména prováděním finančních oprav a zpětným získáváním částek v rozsahu odpovídajícím výši zjištěných nesrovnalostí a nedostatků.

Komise dále poznamenává, že vzhledem k víceletému charakteru řídicích a kontrolních systémů fungujících v rámci politiky soudržnosti mohou být chyby, které vznikly v roce 2014, napraveny v průběhu následujících let, jak je to znázorněno v oddíle 4.2.2 příslušných výročních zpráv o činnosti Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování.

V období 2014–2020 se schopnost Komise zajišťovat nápravu ještě více posílila, protože stanovila, že v případech, kdy odhalí závažné nedostatky, bude uplatňovat čisté finanční opravy a omezí tak možnost členských států opětovně využívat zdroje. Pro členské státy se toto opatření stane důležitou pobídkou k tomu, aby před ověřením roční účetní závěrky předkládané Komisi samy odhalovaly, vykazovaly a napravovaly závažné nesrovnalosti.

⁽²²⁾ Odhad míry chyb vypočítáváme na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 3,1 % (dolní hranice) a 8,2 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- v případě regionální a městské politiky bylo ze 161 operací, které jsme kontrolovali, 75 (47 %) zatíženo chybami. Na základě 25 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme nejpravděpodobnější míru chyb na 6,1 % ⁽²³⁾;
- v případě oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci bylo ze 170 operací, které jsme kontrolovali, 60 (35 %) zatíženo chybami. Na základě 28 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme nejpravděpodobnější míru chyb na 3,7 % ⁽²⁴⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise konstatuje, že nejpravděpodobnější míra chyb vypočítaná pro rok 2014 je nižší než v roce 2013 a v souladu s mírami chyb, které Účetní dvůr uvádí za poslední čtyři roky, a že vyjma rozdílů uvedených v bodě 6.70 odpovídá rozpětí míry chyb uvedenému ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku za rok 2014.

Toto zjištění potvrzuje, že míra chyb v programovém období 2007–2013 zůstává neměnná a nachází se výrazně pod úrovní hodnot zjištěných v období 2000–2006, které jsou uvedeny v bodě 6.18. Tento vývoj je důsledkem toho, že v programovém období 2007–2013 platila přísnější kontrolní opatření a že Komise uplatňuje důslednou politiku pozastavení či přerušení plateb ihned poté, co zjistí nedostatky, jak se uvádí ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku za rok 2014 (viz str. 53–54). Komise se i nadále zaměří na nejrizikovější programy nebo členské státy, v nezbytných případech bude i nadále provádět nápravná opatření v podobě důsledné politiky pozastavení či přerušení plateb až do ukončení programů a při ukončení programů bude i nadále uplatňovat důsledné postupy, které umožní vyloučit jakékoli zbývající významné riziko nesprávných výdajů.

Komise rovněž konstatuje, že ve srovnání s rokem 2013 poklesla četnost chyb.

Komise konstatuje, že nejpravděpodobnější míra chyb vypočítaná pro rok 2014 je v souladu s hodnotami míry chyb, které Účetní dvůr uvádí za poslední čtyři roky, a že při zohlednění rozdílů uvedených v bodě 6.70 odpovídá rozpětí míry chyb uvedenému ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování za rok 2014.

Toto zjištění potvrzuje, že míra chyb v programovém období 2007–2013 zůstává neměnná a nachází se výrazně pod úrovní hodnot zjištěných v období 2000–2006, které jsou uvedeny v bodě 6.18. K tomuto zlepšení došlo díky posíleným kontrolám v programovém období 2007–2013 a důsledné politice pozastavení či přerušení plateb a provádění veškerých nezbytných finančních oprav ihned poté, co jsou zjištěny nedostatky, jak se uvádí ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování za rok 2014 (viz str. 59–62). Komise se i nadále zaměří na nejrizikovější programy nebo členské státy, v nezbytných případech bude i nadále provádět nápravná opatření v podobě důsledné politiky pozastavení a přerušení plateb a finančních oprav až do ukončení programů a při ukončení programů bude i nadále uplatňovat důsledné postupy, které umožní vyloučit jakékoli zbývající významné riziko nesprávných výdajů.

⁽²³⁾ V oblasti regionální a městské politiky činí dolní míra chyb 3,0 % a horní míra chyb 9,2 %.

⁽²⁴⁾ V oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci činí dolní míra chyb 1,9 % a horní míra chyb 5,6 %.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

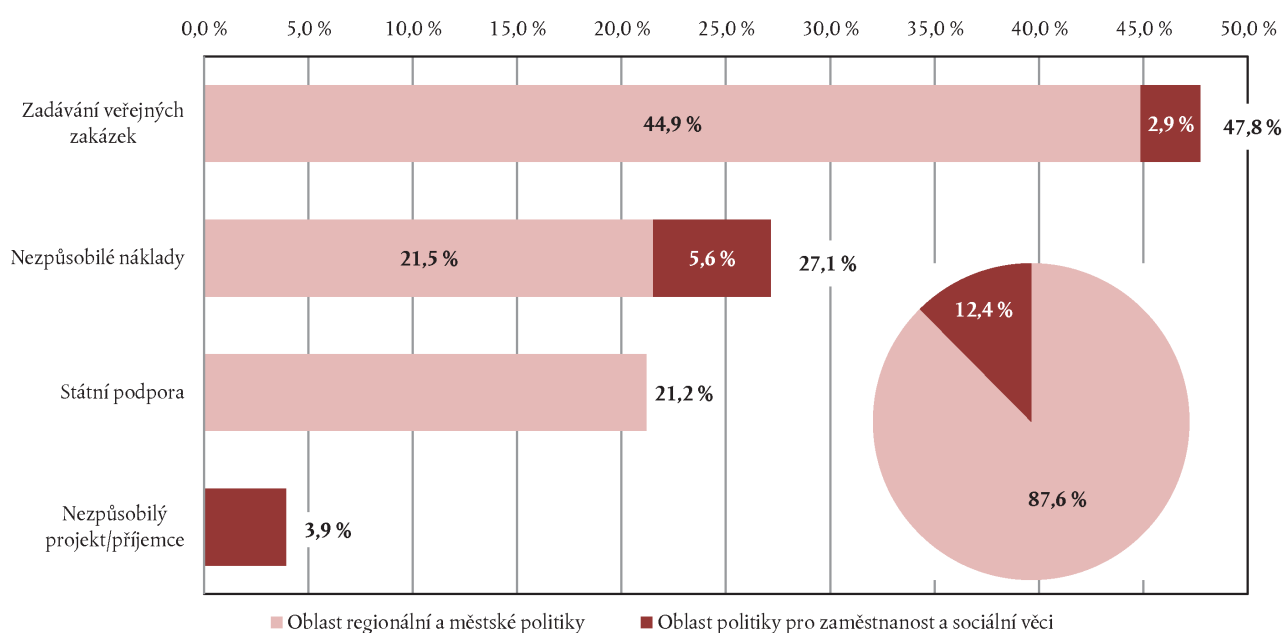
ODPOVĚDI KOMISE

6.25. Kapitola 1 obsahuje posouzení správnosti a spolehlivosti údajů týkajících se finančních oprav uvedených v bodě 6 přílohy ke konsolidované účetní závěrce EU (viz body 1.43 – 1.44). V kapitole 1 výroční zprávy za rok 2012 bylo vysvětleno, jak se finanční opravy zohledňují při výpočtu odhadované míry chyb ⁽²⁵⁾.

6.26. **Graf 6.2** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílely na našem odhadu celkové míry chyb v roce 2014, pokud jde o regionální a městskou politiku, o zaměstnanost a sociální věci a o hospodářskou, sociální a územní soudržnost jako celek.

6.25. Komise odkazuje na své odpovědi v bodech 1.43 až 1.44.

Graf 6.2 – Podíl jednotlivých typů chyb na odhadované míře chyb týkající se okruhu hospodářské, sociální a územní soudržnosti jako celku



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

⁽²⁵⁾ Viz výroční zpráva za rok 2012, body 1.19–1.37.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.27. Chyby týkající se hospodářské, sociální a územní soudržnosti jako celku i nadále pramení hlavně z porušování pravidel pro zadávání veřejných zakázek, vykazování nezpůsobilých nákladů ze strany příjemců, porušování pravidel státní podpory a výběru zcela nezpůsobilých projektů.

6.28. V oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci je podíl operací spojených s veřejnou zakázkou mnohem menší než u regionální a městské politiky. Chyby v této oblasti politiky jsou způsobeny především nezpůsobilými výdaji.

6.29. Za poslední tři roky jsme neobjevili žádné vyčíslitelné chyby v souvislosti s používáním zjednodušeného vykazování nákladů⁽²⁶⁾. V roce 2014 jsme vybrali vzorek 42 operací, týkajících se 16 z 24 plateb na operační programy v rámci ESF, u nichž bylo uplatněno zjednodušené vykazování nákladů. Zjistili jsme pouze dvě nevyčíslitelné chyby týkající se zvláštního použití zjednodušeného vykazování nákladů. To svědčí o tom, že v projektech uplatňujících zjednodušené vykazování nákladů dochází k chybám méně než v těch, které využívají skutečné náklady. Tento aspekt je relevantní především pro programové období 2014–2020⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 6.16.

⁽²⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 470) stanoví povinnost využít zjednodušené vykazování nákladů u malých projektů do 50 000 EUR, přičemž členské státy se stále mohou rozhodnout ve větší míře využít zjednodušené možnosti nákladů u programů v období 2014–2020, které jsou v počáteční fázi realizace.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

6.30. Pravidla pro zadávání veřejných zakázek představují klíčový nástroj hospodárného a účelného vynakládání veřejných prostředků a vytváření vnitřního trhu v rámci EU. Stejně jako v předcházejících letech byly postupy zadávání veřejných zakázek mimořádně náchylné k chybám⁽²⁸⁾. Jedná se o hlavní zdroj chyb v oblasti regionální a městské politiky a hospodářské, sociální a územní soudržnosti jako celku.

6.30. Společná odpověď Komise na body 6.30–6.32:

Pravidla zadávání veřejných zakázek se netýkají výlučně politiky soudržnosti, nýbrž se vztahují na vynakládání veškerých veřejných prostředků členských států. Nedodržování unijních či vnitrostátních pravidel zadávání veřejných zakázek je hlavním zdrojem chyb v této oblasti politiky, zvláště pak na úrovni regionů a měst, což je dáno především typem spolufinancovaných projektů. Oproti minulým programovým obdobím proto Komise přijala různá preventivní a nápravná opatření, která by měla problém slabých míst zjištěných v této oblasti řešit.

Akční plán Komise pro zadávání veřejných zakázek, který vznikl v roce 2013 ve spolupráci Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku, Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování a Generálního ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky, má za cíl zlepšit v členských státech za pomoci doplňujících preventivních opatření provádění pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Mezi tato nová, v současnosti zaváděná opatření patří zejména: pokyny a školení; zjišťování a sdílení osvědčených postupů mezi členskými státy; vytvoření ucelené příručky pro řešitele; zřízení nové platformy pro přímou výměnu mezi partnery; a akční plány pro jednotlivé země.

Jako součást právního rámce pro evropské strukturální a investiční fondy platného pro období 2014–2020 byly rovněž zavedeny předběžné podmínky pro účinné a účelné využívání prostředků Unie, zahrnující mimo jiné i vnitrostátní systémy zadávání veřejných zakázek. V této souvislosti byly přijaty akční plány pro 12 zemí, jejichž posouzení musí být provedeno do roku 2016. V případě nesplnění platných předběžných podmínek do konce roku 2016 (článek 19 nařízení (EU) 1303/13) může být rozhodnuto o pozastavení průběžných plateb.

Směrnice o zadávání veřejných zakázek z roku 2014 zavádí určitá zjednodušení a do konce roku 2016 by měla být provedena v rámci vnitrostátního práva jednotlivých členských států. Po tomto datu by se v nich tato opatření měla začít projevovat.

Komise poznamenává, že Účetní dvůr ve své zvláštní zprávě o chybách v zadávání veřejných zakázek v oblasti soudržnosti vyzývá členské státy ke zlepšení jejich správní kapacity v této oblasti. Komise očekává, že členské státy se nyní chopí všech nabízených příležitostí, aby zlepšily kapacitu svých programů, a že veřejní zadavatelé budou díky nim postupovat v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek.

⁽²⁸⁾ Viz výroční zpráva za rok 2010, body 4.26–4.27, výroční zpráva za rok 2011, body 5.31–5.33, výroční zpráva za rok 2012, body 5.30–5.34 výroční zpráva za rok 2013, body 5.23–5.26.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.31. Kapitola 1 obsahuje část, v níž se vysvětluje, jak byl náš přístup k vyčíslování závažných porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek aktualizován. Vedlo to k vyjasnění způsobu, jakým posuzujeme dopad porušení pravidel (viz bod 1.13). Zveřejnili jsme také zvláštní zprávu o opatřeních přijatých členskými státy a Komisí na řešení problematiky chyb v zadávání veřejných zakázek v oblasti soudržnosti ⁽²⁹⁾.

6.32. V roce 2014 jsme prověřili 175 postupů zadávání veřejných zakázek na stavební práce a služby, které souvisely s výdaji na testované operace v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Odhadovaná hodnota těchto veřejných zakázek dosáhla přibližně 3,3 miliardy EUR ⁽³⁰⁾. Valná většina z nich se týká projektů spolufinancovaných z operačních programů v rámci EFRR a FS ⁽³¹⁾.

6.33. Případy nesouladu s předpisy EU i vnitrostátními předpisy pro zadávání veřejných zakázek jsme zaznamenali ve 39 ze 175 kontrolovaných operací. Ve 13 případech šlo o závažné porušení pravidel, takže tyto chyby jsou klasifikovány jako vyčíslitelné (viz rámeček 6.1). Připadá na ně 25 % všech vyčíslitelných chyb a tvoří přibližně 2,7 procentního bodu odhadované míry chyb.

Rámeček 6.1 – Příklady závažných selhání při dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek

- a) *Neodůvodněné přímé zadání zakázky:* V případě jednoho projektu FS na Maltě na rekonstrukci a modernizaci dálničního úseku v rámci silniční sítě TEN-T (v délce 7 km) zadavatel jednal o zakázce přesahující prahovou hodnotu EU přímo s konkrétní společností bez vyhlášení veřejné soutěže. Výdaje vykázané v souvislosti s touto zakázkou jsou proto nezpůsobilé.

Podobné případy byly zjištěny u dalších projektů EFRR ve Švédsku a Spojeném království a projektů ESF v Německu a Itálii.

6.31. Komise bude v souladu se svým rozhodnutím C(2013) 9527 final, „kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Uníí v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek“, sledovat všechny chyby, na něž poukázal Účetní dvůr.

6.33. Komise se bude zabývat všemi případy, které zjistil Účetní dvůr, a navrhne opatření, která bude považovat za nezbytná.

⁽²⁹⁾ Viz zvláštní zpráva č. 10/2015 „Snaha o řešení problémů v oblasti zadávání veřejných zakázek v rámci výdajů EU na politiku soudržnosti by měla zesílit“.

⁽³⁰⁾ Tato částka představuje celkové výdaje na zadané zakázky, z nichž část byla certifikována na základě kontrolovaných výkazů výdajů.

⁽³¹⁾ V přibližně 53 % z 175 postupů zadávání veřejných zakázek, které jsme kontrolovali, přesahovala hodnota zakázky prahovou hodnotu, nad kterou se na zakázku vztahovala pravidla EU pro veřejné zakázky provedená ve vnitrostátním právu (71 kontrolovaných postupů zadávání veřejných zakázek, kde hodnota zakázky přesahovala prahovou hodnotu, souviselo s EFRR/FS a 23 s ESF).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- b) *Neoprávněné přímé zadání dodatečných prací/služeb (absence nepředvídaných okolností):* U projektu EFRR v Německu na renovaci a modernizaci univerzitní budovy byly v rámci spolufinancování vykázány výdaje související s dodatkem ke smlouvě. Architekt zvýšil cenu, což odůvodnil velkou náročností stavby, rizikem zpoždění a překročením nákladů. Tyto důvody pro zvýšení odměny však nevycházejí z nepředvídatelných okolností. Zvýšení ceny v souvislosti s tímto dodatkem ke smlouvě se proto považuje za nezpůsobilé.

Podobné případy byly zjištěny u dalších projektů EFRR v Belgii a Itálii.

- c) *Vyloučení zájemců v rozporu s předpisy:* V případě projektu FS v Maďarsku, který spočíval v rekonstrukci železniční trati, zadavatel nepostupoval při posuzování souladu s výběrovými kritérii jednotně. V důsledku toho byli ze soutěže vyloučeni s výjimkou jednoho všichni zájemci. Pokud by se kritéria pro vyloučení uplatňovala jednotně, výsledek zadávacího řízení by byl jiný. Jedná se o porušení zásady transparentnosti a rovného a nediskriminačního zacházení, a výdaje vykazané v souvislosti s touto zakázkou jsou proto nezpůsobilé.

Podobné případy kritérií pro zadání zakázky v rozporu s předpisy byly zjištěny i v dalším projektu FS v Maďarsku a projektu EFRR ve Švédsku.

- d) *Střet zájmů a diskriminační výběrová kritéria:* V případě projektu ESF ve Finsku, který se týkal akcí na podporu růstu podniků, byly zjištěny nesrovnalosti v zadání veřejné zakázky. Šlo o střet zájmů, kdy zadavatel v době, kdy se provádělo výběrové řízení, zaměstnal výkonného ředitele jediné společnosti, která předložila nabídku. Zadávací dokumentace rovněž obsahovala diskriminační kritéria výběru, která uchazečům neumožňovala stejný přístup k výběrovému řízení. V důsledku toho jsou všechny výdaje týkající se této veřejné zakázky nesprávné a nezpůsobilé pro spolufinancování.

6.34. Další chyby týkající se zadávacích řízení a postupů při zadávání zakázek byly zaznamenány u dalších 26 ze 175 kontrolovaných zadávacích řízení. Jedná se o případy nedodržení požadavků na poskytování a zveřejňování informací, nesprávného uplatnění výběrových kritérií a nedostatků v zadávací dokumentaci. Tyto chyby se na míře chyb, kterou jsme odhadli, nepodílejí⁽³²⁾.

6.34. Komise se bude zabývat případy, které zjistil Účetní dvůr, a navrhne opatření, která bude považovat za nezbytná.

⁽³²⁾ Další informace o tom, jak vyčíslujeme chyby v zadávání zakázek, jsou uvedeny v **příloze 1.1**, bodech 13 a 14.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.35. U osmi operací v šesti členských státech⁽³³⁾ vnitrostátní orgány našly závažné případy nesouladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek a na úrovni projektů uložily zvláštní finanční opravy⁽³⁴⁾. Tato nápravná opatření jsme zohlednili při výpočtu odhadované míry chyb, protože byla přijata ještě před oznámením konání našeho auditu.

Nezpůsobilé výdaje

6.36. Když vnitrostátní orgány předkládají Komisi výkazy nákladů, osvědčují, že tyto náklady byly vynaloženy v souladu s řadou konkrétních ustanovení, která jsou uvedena v nařízeních EU, vnitrostátních pravidlech pro způsobilost, zvláštních pravidlech operačních programů, výzvách k vyjádření zájmu, rozhodnutích o schválení projektů ke spolufinancování či grantových dohodách (viz bod 6.13).

6.37. Nezpůsobilé výdaje jsou hlavním zdrojem chyb v oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci a druhým největším zdrojem chyb v oblasti regionální a městské politiky. Zjistili jsme, že nezpůsobilé náklady byly vynaloženy v 10 % kontrolovaných operací (viz rámeček 6.2). Na tyto chyby připadá 60 % všech vyčíslitelných chyb a tvoří přibližně 1,5 procentního bodu odhadované míry chyb.

Rámeček 6.2 – Příklady vykázaných nezpůsobilých nákladů

- a) *Výdaje vykázané mimo období způsobilosti:* V případě projektu EFRR v České republice, který se týkal rozšíření a rekonstrukce tramvajových kolejí, byly některé fakturované náklady vykázané ke spolufinancování vynaloženy a zaplacený před zahájením období způsobilosti daného projektu. Projekt byl tudíž pro spolufinancování EU nezpůsobilý.

Podobný případ byl zjištěn u dalšího projektu EFRR v Německu.

6.35. Komise vzala na vědomí, že některé programové orgány ve zmíněných členských státech již přijaly náležitá opravná opatření, neucínily tak ovšem ve všech případech, které zjistil Účetní dvůr. Cílem akčního plánu Komise uvedeného v odpovědi na body 6.30 až 6.32 je častější uplatňování nápravných opatření z vlastní iniciativy členských států.

6.37. Komise se bude zabývat případy, které zjistil Účetní dvůr, a navrhne opatření, která bude považovat za nezbytná.

Komise konstatuje, že v některých případech jsou vnitrostátní či regionální pravidla, která platí pro výdaje financované z prostředků na politiku soudržnosti, přísnější než pravidla stanovená ve vnitrostátních právních předpisech pro podobné výdaje financované z vnitrostátních zdrojů. Tyto dodatečné požadavky lze chápat jako jeden z případů zbytečné administrativní zátěže a složitosti, jimiž členské státy samy sobě komplikují financování výdajů z prostředků politiky soudržnosti, popsaných ve zprávách o zbytečné složitosti pravidel (tzv. gold plating) a jejich zjednodušování, které v roce 2013 vydalo Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování.

⁽³³⁾ Česká republika, Maďarsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovensko.

⁽³⁴⁾ V souladu s rozhodnutím Komise C(2013) 9527 v konečném znění ze dne 19. 12. 2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- b) *Nadhodnocené platy:* V projektu ESF v Portugalsku, který se týkal tříletého vzdělávacího programu pro mladé lidi pro získání diplomu sekundárního vzdělávání a odborné kvalifikace použil příjemce při výpočtu způsobilých platů jinou metodu než tu, která byla uvedena v grantové dohodě. Vyučující navíc nepracovali tolik hodin, kolik bylo vykázáno. V důsledku toho byly ke spolufinancování vykázány vyšší osobní náklady. Rozdíl mezi vykázanými výdaji a výdaji podle schváleného vzorce je nezpůsobilý pro spolufinancování EU.

Podobné případy byly zjištěny i v dalším projektu EFRR v Polsku a projektech ESF v Německu a Finsku.

- c) *Náklady, které se nevztahovaly k projektu:* V rámci projektu ESF v Nizozemsku příjemce pořádal vzdělávací kurzy a kurzy zaměstnatelnosti v leteckém odvětví a pro správu projektů ESF využil také služeb konzultanta. V rozporu s pravidly způsobilosti byla část projektových nákladů na poradenské služby na jiný projekt účtována na kontrolovaný projekt.

Podobné případy byly zjištěny u dalších projektů ESF v Polsku a Portugalsku.

- d) *Nesoulad s vnitrostátními pravidly způsobilosti:* Školící středisko v Polsku zorganizovalo vzdělávací kurzy a poskytlo poradenské služby na zlepšení konkurenceschopnosti a adaptace 50 mikropodniků a malých a středních podniků v souvislosti se zaváděním řešení příznivých k životnímu prostředí. Na poskytování těchto služeb byli najati čtyři školitelé, z nichž ani jeden neměl odpovídající vzdělání a odborné zkušenosti v dané oblasti. Náklady na tyto čtyři školitele jsou tedy nezpůsobilé. Příjemce realizoval 84 projektů financovaných mezi lety 2008 a 2015 z prostředků EU v celkové hodnotě 17 milionů EUR.

- e) *Neodečtené příjmy:* Jeden projekt ESF v Rakousku se týkal začlenění nezaměstnaných s problémy při hledání práce na pracovní trh prostřednictvím dočasných míst v neziskových organizacích. Příjem vzniklý v rámci tohoto projektu, jako např. výnosy z prodeje v obchodech, nebyl odečten od položek financovaných ESF. Jedná se o porušení vnitrostátních podmínek způsobilosti a tyto výnosy měly být odečteny z vykázaných nákladů.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Porušení pravidel pro státní podporu

6.38. Státní podpora se v zásadě považuje za nekompatibilní s vnitřním trhem, protože může narušit obchod mezi členskými státy⁽³⁵⁾. Pravidla EU v oblasti státní podpory jsou přímo prosazována Komisí. Členské státy musí Komisi oznámit všechny případy státní podpory (poskytnuté buď prostřednictvím určitého režimu pomoci nebo na jednotlivé projekty) s výjimkou projektů pod stropem „de minimis“ nebo projektu, na který se vztahuje obecné nařízení o blokových výjimkách⁽³⁶⁾. U všech oznámených případů vypracovává Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž stanovisko k tomu, zda je podpora slučitelná s vnitřním trhem či nikoliv. Jeho součástí je posouzení, zda by se stejný projekt realizoval i bez takové podpory.

6.39. Tento rok jsme zjistili, že u 14 projektů EFRR/FS v osmi členských státech byla porušena pravidla EU pro poskytování státní podpory⁽³⁷⁾. Tam, kde bylo potřeba, jsme si vyžádali a získali předběžné posouzení Generálního ředitelství pro konkurenceschopnost. Při klasifikaci chyb se zohledňovalo toto posouzení a judikatura Soudního dvora.

6.40. U tří těchto projektů se domníváme, že podle pravidel pro státní podporu neměly tyto projekty získat žádné veřejné prostředky EU anebo členského státu nebo jich měly získat méně. Hlavním důvodem nesouladu s pravidly státní podpory je nedostatek ekonomického motivačního účinku a neoznámení projektů, jichž se dotýká státní podpora, Evropské komisi. Tyto vyčíslitelné chyby tvoří přibližně 1,5 procentního bodu odhadované míry chyb v oblasti regionální a městské politiky (viz rámeček 6.3). Ve dvou dalších případech jsme zpětně uplatnili nařízení o blokových výjimkách, a tyto chyby jsme proto nevyčíslili⁽³⁸⁾. Zbývajících devět případů nesouladu s pravidly pro státní podporu nemá vliv na náš odhad míry chyb.

6.38. Společná odpověď Komise na body 6.38–6.40:

Je-li ohlášen případ státní podpory, Komise posoudí, představuje-li daná podpora podporu státní, a pokud ano, je-li tato podpora slučitelná s vnitřním trhem. V návaznosti na rozhodnutí o státní podpoře vydá Komise rozhodnutí.

Ne všechna rozhodnutí o státní podpoře vyžadují posouzení, zda „by se stejný projekt realizoval bez takové podpory“. Rovněž požadavky vztahující se na tzv. motivační účinek se liší v závislosti na platných pravidlech státní podpory.

Obecné nařízení o blokových výjimkách z roku 2014 zavedlo v souvislosti s ustanoveními o motivačním účinku následující změny:

- *jedná-li se o podporu poskytovanou malým a středním podnikům, je nutné, aby žádost o podporu – kromě toho, že musí být předložena vždy před zahájením prací nebo činnosti (což bylo nutné již podle nařízení o blokových výjimkách z roku 2008) – splňovala minimální požadavky týkající se typů předkládaných informací,*
- *jedná-li se o podporu poskytovanou velkým společností, v případě opatření, které je součástí příslušného režimu, není již nutné předkládat srovnávací scénář, který by prokazoval motivační účinek pro hospodářství. V případě jednorázové podpory je však tento scénář povinný.*

6.39. *Komise se bude zabývat případy, které zjistil Účetní dvůr, a navrhne opatření, která bude považovat za nezbytná.*

⁽³⁵⁾ Článek 107 odst. 1 SFEU.

⁽³⁶⁾ Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 (Úř. věst. L 214, 9.8.2008, s. 3).

⁽³⁷⁾ Belgie, Česká republika, Německo, Španělsko, Malta, Polsko, Rumunsko a Spojené království.

⁽³⁸⁾ Viz také poznámka pod čarou 17.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 6.3 – Příklad projektu, který porušoval pravidla pro státní podporu

Podpora neslučitelná s vnitřním trhem: V Rumunsku se realizoval projekt EFRR na pořízení nákladního vozidla pro odvoz šterku a písku z lomů. Podle pravidel pro státní podporu byla výzva k předkládání návrhů určena pouze malým a středním podnikům (MSP) a družstvům. Zjistili jsme však, že příjemce nebyl malým či středním podnikem, ale součástí velké skupiny. Příjemce proto není způsobilý pro spolufinancování a udělená podpora není v souladu s pravidly státní podpory.

Nezpůsobilé projekty

6.41. Zjistili jsme, že u pěti projektů ESF nebyly splněny podmínky způsobilosti stanovené v nařízeních anebo vnitrostátních pravidlech způsobilosti, a chyby byly vyčísleny. Na tyto projekty připadá 9 % všech vyčíslitelných chyb a tvoří přibližně 1,2 procentního bodu odhadované míry chyb v oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci (viz rámeček 6.4).

Rámeček 6.4 – Příklad nezpůsobilého projektu

Spolufinancovaný projekt nebyl v souladu s cíli projektu uvedenými v operačním programu: Projekt ESF v Řecku, jehož cílem bylo podpořit místní zaměstnanost prostřednictvím veřejně prospěšných programů, byl původně schválen v rámci OP pro rozvoj lidských zdrojů. V roce 2013 Komise upravila OP Správní reforma tak, aby do něj byly zahrnuty další projekty, přičemž zdůraznila, že vnitrostátní orgány by se měly ujistit o způsobilosti těchto projektů v rámci daného operačního programu. Po realizaci projektu jej vnitrostátní orgány převedly z OP pro rozvoj lidských zdrojů do OP Správní reforma v rámci cíle, který se týkal elektronické správy (e-government), přestože kontrolovaný projekt žádné cíle stanovené v OP Správní reforma neplnil. Výkaz výdajů proto zahrnoval náklady na operace, které jsou nezpůsobilé.

6.41. Komise se bude zabývat případy, které zjistil Účetní dvůr, a navrhne opatření, která bude považovat za nezbytná.

Rámeček 6.4 – Příklad nezpůsobilého projektu

Komise tento problém chápe a poznamenává k tomu, že program veřejných prací, na němž se tehdy formou memoranda o porozumění dohodly trojka a Řecko, byl koncipován jako dočasné nouzové opatření, které mělo umožnit dlouhodobě nezaměstnaným a mladým lidem bez práce a odborného vzdělání získat v rámci činností ve prospěch místního společenství základní pracovní zkušenosti. Pro uskutečnění tohoto programu, který byl vzhledem k výjimečné situaci, v níž se Řecko tehdy nacházelo a stále nachází, programem velmi hájeným, měla klíčový význam podpora poskytnutá z prostředků Evropského sociálního fondu. Komise proto v prosinci 2013 rozhodla, že příslušný program Evropského sociálního fondu, který byl hlavním dostupným zdrojem financování, upraví tak, aby odpovídal potřebám programu veřejných prací, který prováděly řecké orgány za účasti místních veřejných orgánů a nevládních organizací.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Pozdní úhrady plateb příjemcům a neoprávněné vyplacení záloh členským státům

6.42. Příjemci vykazují vzniklé výdaje vnitrostátním orgánům, které jim je co nejdříve uhradí a Komisi pravidelně předkládají souhrnné výkazy výdajů k proplacení. Zjistili jsme však, že v některých případech členské státy vytvořily státní rezervy, které nejsou v souladu s pravidly. Nařízení ⁽³⁹⁾ stanoví, že platby vnitrostátních orgánů příjemcům se provádějí „co nejrychleji a v plné výši“. Ve třech členských státech jsme zaznamenali 12 případů, kdy byly příjemcům náklady proplaceny až několik měsíců po té, co byl Komisí proplacen příslušný výkaz výdajů, nebo které nebyly proplaceny ještě v době auditu, sedm až devět měsíců po úhradě Komisí (viz rámeček 6.5 a)).

6.43. Nařízení také stanoví, že zálohové platby jsou splatné, pokud související projekty představují státní podporu jsouc výjimkou z pravidla, že žádat o proplacení lze pouze v případě vynaložených a uhrazených výdajů ⁽⁴⁰⁾. Zjistili jsme však, že jeden členský stát (Řecko) vykazoval zálohy na projekty, které byly nesprávně klasifikovány jako státní podpora. Tato skutečnost nebyla zjištěna, takže Komise částku přijala a proplatila, aniž by ověřila, zda byly splněny příslušné podmínky pro tuto platbu (viz rámeček 6.5 b)).

Rámeček 6.5 – Příklad pozdního proplacení výdajů příjemců členskými státy a neoprávněného vyplacení záloh členským státům

- a) Částka vyplacena příjemci pět měsíců po platbě Komise: U jednoho projektu ESF 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 již v červnu 2014, příjemce dostal průběžnou platbu až o pět měsíců později, v listopadu 2014.

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

6.42. Komise potvrzuje skutečnost, že v rámci programového období 2014–2020 se díky nařízení o společných ustanoveních zpřísnila pravidla, jimž se řídí využívání předběžného financování (článek 81 nařízení o společných ustanoveních) a vyplacení příjemcům (čl. 132 odst. 1).

6.43. Komise poznamenává, že za ověřování, zda v rámci státní podpory byly splněny podmínky pro žádost o zálohové platby, odpovídají příslušné vnitrostátní orgány. I nadále bude spolupracovat s řeckými orgány na posílení kontrol v této oblasti. Komise bude zálohy pečlivě kontrolovat, aby zajistila, že veškeré zálohy, o které členské státy požádaly neoprávněně, budou v souladu s ustanovením tohoto nařízení vráceny.

Rámeček 6.5 – Příklad, kdy členské státy neproplatily výdaje příjemcům včas, a neoprávněného vyplacení záloh členským státům

⁽³⁹⁾ Článek 80 nařízení (ES) č. 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Čl. 78 odst. 2 nařízení (ES) č. 1083/2006.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- b) Neoprávněné vyplacení záloh členskému státu: V rámci projektu ESF v Řecku spočívajícího v neziskovém výzkumu prováděném univerzitou požádal členský stát o zálohovou platbu, přestože projekt nepředstavoval státní podporu. Komise tuto neoprávněnou částku přijala a proplatila.

Podobné případy byly zjištěny i v dalších projektech ESF v Řecku.

ODPOVĚDI KOMISE

- b) Viz odpověď Komise v bodě 6.43.

Nedostatečná spolehlivost kontrol na úrovni členských států

6.44. Ve 21 případech vyčíslitelných chyb na straně příjemců měly vnitrostátní orgány dostatek informací⁽⁴¹⁾ pro to, aby těmto chybám mohly předejít nebo je zjistit a napravit před vykazáním výdajů Komisi. Pokud by všechny tyto informace byly využity k nápravě chyb, odhadovaná míra chyb u této kapitoly by byla o 1,6 procentního bodu nižší. Dále jsme zjistili, že v 13 případech se chyb, které jsme odhalili, dopustily vnitrostátní orgány. Tyto chyby přispěly k odhadované míře chyb 1,7 procentního bodu.

6.45. Kontroly na úrovni členských států nebyly v žádné z obou oblastí politiky plně spolehlivé. V oblasti regionální a městské politiky by se odhadovaná míra chyb mohla snížit o 3,3 procentního bodu, v oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci o 3,2 procentního bodu.

6.44. Společná odpověď Komise na body 6.44–6.45:

Komise tyto případy pečlivě sleduje a souhlasí s tím, že musí být prováděny řádné a včasné kontroly řízení, které umožní předcházet nesrovnalostem, k nimž dochází na prvním místě nebo v rámci žádosti o platbu.

Komise provádí od roku 2010 cílené audity, které se týkají kontroly řízení vysoce rizikových programů, pokud zjistila, že by se mohlo stát, že kontrolní orgán programu nedostatky neodhalí nebo je neodhalí včas. Výsledky auditů, které do roku 2014 provedlo Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování, jsou představeny v příslušných výročních zprávách o jejich činnosti (viz strana 50, resp. 56).

Komise upozorňuje na zpřísněné postupy, které předepisuje regulační rámec programového období 2014–2020 a které vyžadují, aby kontroly a prověrky řízení (včetně inspekcí na místě) byly prováděny každoročně včas, před ověřením programového účetnictví předkládaného Komisi a podáním prohlášení řídicích subjektů, které odevzdávají příslušné řídicí orgány. Auditní orgány budou muset odhadnout spolehlivou míru zbytkových chyb, které v účetnictví zůstaly po všech prověrkách, kontrolách a opravách provedených od konce účetního období. Komise je toho názoru, že tyto zpřísněné kontrolní postupy povedou k trvalému snížení míry chyb.

Komise rovněž vypracovala nové pokyny, které by měly ještě více posílit spolehlivost prověrek řízení v programovém období 2014–2020. Členské státy byly s těmito pokyny, které čerpají ze zkušeností získaných z předchozího programového období, seznámeny a v červenci 2015 budou tyto pokyny uveřejněny.

⁽⁴¹⁾ Na základě podkladové dokumentace včetně standardních informací z databází zjištěných při křížové kontrole a povinných kontrolách.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

PROVĚRKA FINANČNÍCH NÁSTROJŮ V RÁMCI SDÍLENÉHO ŘÍZENÍ

6.46. Finanční nástroje v rámci sdíleného řízení poskytují pomoc podnikům nebo městským projektům formou kapitálových investic, úvěrů nebo záruk⁽⁴²⁾. Lze je využít zejména ve třech oblastech: na podporu malých a středních podniků (MSP)⁽⁴³⁾, na rozvoj měst⁽⁴⁴⁾ a na podporu energetické účinnosti.

6.47. Do konce roku 2013 bylo v rámci 176 operačních programů financovaných z EFRR a ESF zřízeno 941 finančních nástrojů ve všech členských státech kromě tří (Chorvatsko, Irsko a Lucembursko). Přidělené finanční prostředky na tyto nástroje dohromady dosahují 14 278 milionů EUR⁽⁴⁵⁾.

6.48. Fondy, jejichž prostřednictvím se provádí finanční nástroje, zpravidla obdrží příspěvek z operačního programu po té, kdy byly z právního hlediska ustaveny, a tyto prostředky následně využívají k podpoře projektů. Tuto finanční podporu lze poskytovat pouze na projekty, které spadají do oblasti působnosti operačního programu. Tyto finanční nástroje jsou koncipovány jako revolvingové nebo u některých typů záručních fondů tak, aby dosahovaly vysokého pákového efektu. Cílem je, aby se zdroje plynoucí z návratnosti provedených investic nebo poskytnutých úvěrů, včetně zisku, znovu využily na činnosti realizované pomocí finančního nástroje.

⁽⁴²⁾ Článek 44 nařízení (ES) č. 1083/2006.

⁽⁴³⁾ Včetně programu JEREMIE (společné evropské zdroje pro mikropodniky až střední podniky) (JEREMIE) prováděného společně s Evropskou investiční bankou (EIB) a Evropským investičním fondem (EIF) na podporu dalšího financování MSP.

⁽⁴⁴⁾ Včetně programu JESSICA (společná evropská podpora udržitelných investic do městských oblastí), který se provádí spolu s EIB s cílem poskytovat návratné investice v podobě (kapitálu, úvěrů a záruk) do rozvoje měst.

⁽⁴⁵⁾ Evropská komise „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění finančních nástrojů nahlášených řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, stav k 31. prosinci 2013“, EGESIF_14-0033-00, 19. září 2014. Údaje za rok 2014 budou zveřejněny v září 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Pomalé provádění finančních nástrojů

6.49. Podle Komise byla na konci roku 2013 průměrná míra vyplacení prostředků u 941 finančních nástrojů EFRR a ESF v rámci sdíleného řízení 47 %. To je nárůst o 10 procentních bodů ve srovnání s rokem 2012 a 13 procentních bodů ve srovnání s rokem 2011 ⁽⁴⁶⁾.

6.50. Podle nařízení o strukturálních fondech se při uzávěrci operačního programu, když se nevyužité příspěvky finančních nástrojů mají vrátit do rozpočtu EU, považují za způsobilé pouze platby nebo záruky poskytnuté konečným příjemcům, náklady na řízení a poplatky správců fondů ⁽⁴⁷⁾. Podle informací, které vykazala Komise, je celková míra vyplacení plateb stále příliš nízká na to, aby se dalo očekávat, že všechny disponibilní prostředky budou využity alespoň jednou. Obzvláštní problémy byly zaznamenány u finančních nástrojů v pěti členských státech (Bulharsko, Řecko, Španělsko, Rumunsko a Slovensko), kde jsou míry výplat výrazně nižší, než je průměr EU za rok 2013.

6.49. Společná odpověď Komise na body 6.49–6.50:

Míra vyplacení plateb na konci roku 2013 je v různých členských státech různá a liší se i podle finančních nástrojů, které byly vytvořeny v rozmezí let 2008 a 2013. Zatímco některé finanční nástroje vykazují výkon pouze částečný, 459 finančních nástrojů představujících 15 % celkového objemu prostředků vyplacených na finanční nástroje dosáhlo již nyní 100 % využití a fungují jako revolvingové fondy, které své prostředky znovu investují.

Dne 1. října 2015 podá Komise zprávu o stavu na konci roku 2014 a očekává, že v provádění dojde k dalšímu pokroku.

Komise a členské státy přijaly řadu opatření, aby zajistily, že si i zbývající investice provedené prostřednictvím finančních nástrojů najdou včas své konečné příjemce. Jedná se zejména o tato opatření:

- dotčené řídicí orgány budou důsledněji sledovat výkonnost jednotlivých finančních nástrojů a převáděním prostředků z málo výkonných fondů do fondů, jejichž výkonnost je uspokojivá, bude podněcováno aktivní řízení fondů,
- řídicí orgány a finanční instituce, které finanční nástroje provádějí, budou motivovány k úpravám jimi nabízených nástrojů a finančních produktů, aby je přizpůsobily měnícím se tržním podmínkám,
- v případě finančních nástrojů určených k podpoře dlouhodobých investic do rozvoje měst a energetické účinnosti, kde se prostředky vyplácejí postupně, podle toho, jak postupuje práce na příslušných projektech, bude řídicím orgánům doporučováno, aby vyžadovaly podávání zpráv o sledu investic Komisi, která by tak získávala zpětnou vazbu a mohla důkladněji sledovat míru využívání těchto nástrojů.

Komise poznamenává, že podrobná analýza jednotlivých členských států vyžaduje posouzení různých omezení ovlivňujících provádění jednotlivých finančních nástrojů, přičemž by měla být zohledněna především okolnost, že na finanční nástroje EFRR má v Bulharsku, Řecku, Španělsku, Rumunsku a na Slovensku tíživé dopady hospodářská a finanční krize.

⁽⁴⁶⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, body 5.33 až 5.36 a rámeček 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Neúplné anebo nepřesné vykazování finančních nástrojů ze strany členských států

6.51. Informace o plnění finančních nástrojů v rámci sdíleného řízení vycházejí z údajů obdržených přímo od členských států. Od roku 2011 Komise vynaložila na zlepšení kvality těchto údajů značné úsilí. Komise nicméně ve své zprávě o pokroku při provádění finančních nástrojů uznává, že údaje uvedené v její zprávě jsou v některých případech neúplné nebo nepřesné. To byl případ také pěti ze sedmi finančních nástrojů, které jsme kontrolovali v roce 2014.

Prodloužení období způsobilosti 2007–2013 pouze prostřednictvím rozhodnutí Komise

6.52. Čl. 56 odst. 1 nařízení (ES) č. 1083/2006 stanoví 31. prosinec 2015 jako konečný termín pro způsobilost plateb. V dubnu 2015 Komise rozhodla prodloužit tuto lhůtu do 31. března 2017 prostřednictvím rozhodnutí Komise⁽⁴⁸⁾ místo toho, aby požádala Radu a Parlament o změnu nařízení. Domníváme se, že tento způsob prodloužení období způsobilosti nerespektuje hierarchii norem, podle nichž lze právní předpis změnit pouze předpisem stejné nebo vyšší právní hodnoty.

6.51. V květnu 2015 představila Komise členským státům aktualizovaný pokyn k podávání zpráv o finančních nástrojích, ve kterém byly objasněny požadavky týkající se vykazování. Komise rovněž zdokonalila své vykazovací nástroje.

6.52. Komise je přesvědčena, že při svém jednání vycházejícím z podnětu Evropské rady z prosince 2014 postupovala v rámci možností, které jí nabízel platný regulační rámec.

Pozměňující rozhodnutí o pokynech Komise k uzavírání programů nemá vliv na čl. 56 odst. 1, podle něhož příspěvek z fondů pro nástroje finančního inženýrství musí být vyplacen nejpozději k 31. prosinci 2015. Toto pravidlo stále platí.

V úpravě se vysvětluje, že čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006 stanoví konkrétní způsoby vykazování výdajů prováděného při ukončení programu v případě nástrojů finančního inženýrství. V odstavci 6 se uvádí, že odchylně od odstavce 1 obsahuje výkaz výdajů v případě nástrojů finančního inženýrství definovaných v článku 44 celkové výdaje vynaložené na vytvoření takových fondů nebo na příspěvky do takových fondů či podílových fondů.

V tomto článku je rovněž upřesněno, jaké výdaje se při uzavření programu považují za způsobilé: „Při částečném nebo konečném uzavření operačního programu způsobilé výdaje představují celkový součet podpory poskytnuté z fondů konečným příjemcům a způsobilých nákladů řízení a poplatků za řízení.“

Jelikož nejzazším datem k předložení uzávěrkových dokumentů Komisi je 31. březen 2017, úprava pokynů k uzavírání programů jasně stanoví, že uzavřením programu, o němž je řeč v čl. 78 odst. 6 obecného nařízení, je datum předložení uzávěrkových dokumentů, tj. 31. březen 2017.

⁽⁴⁸⁾ Rozhodnutí Komise C(2015) 2771, kterým se mění rozhodnutí C(2013) 1573 o schválení pokynů k uzavírce operačních programů přijatých s cílem využívání pomoci z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti (2007–2013).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

PROVĚRKA VYBRANÝCH SYSTÉMŮ A VÝROČNÍCH ZPRÁV O ČINNOSTI**Posouzení dohledu, který Komise prováděla nad auditními orgány****Komise při odhadování míry chyb využívá práce auditních orgánů členských států**

6.53. Auditní orgány poskytují Komisi ujištění o účinném fungování řídicích a kontrolních systémů a vnitřních kontrol u operačních programů a o legalitě a správnosti osvědčovaných výdajů. Tyto informace poskytují auditní orgány ve svých výročních kontrolních zprávách, auditorských výrocích a zprávách o auditech systémů (viz bod 6.14)⁽⁴⁹⁾. Od roku 2009 Komise provádí šetření hlavních kontrolních orgánů, včetně kontrol jejich práce na místě, aby posoudila, nakolik se na ně může spolehnout.

6.53. Komise úzce spolupracuje s auditními orgány a koordinuje s nimi činnost. Už v roce 2009 začala přezkoumávat jejich metodiku a výsledky auditů. Přispělo to k budování kapacit díky poskytování poradenství, orientačních pokynů a doporučení na základě auditní práce, kterou Komise po orgánech auditu znovu provedla.

Komise zdůrazňuje, že na její posuzování spolehlivosti práce auditních orgánů je třeba nahlížet v tomto kontextu. Na základě tohoto jejího auditního programu, v jehož rámci bylo od roku 2009 postupně uskutečněno 265 auditních výjezdů na příslušné místo, dospělo Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku koncem roku 2014 k závěru, že práce 42 prověřovaných auditních orgánů pověřených prováděním auditů u přibližně 91 % prostředků přidělených v období 2007–2013 z EFRR nebo FS je obecně spolehlivá. V případě zbývajících 5 prověřovaných auditních orgánů byly vzneseny požadavky na zlepšení jejich práce.

Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování posoudilo do konce roku 2014 87 z 92 auditních orgánů (94,6 %). Tyto orgány měly na starosti audit 113 ze 118 operačních programů, což představuje 99,1 % plánovaného financování v programovém období 2007–2013.

Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování ve svých výročních zprávách o činnosti za rok 2014 podrobně posoudila správnost a spolehlivost informací z auditů a jejich výsledků, které nahlásily auditní orgány ve svých výročních kontrolních zprávách za rok 2013 (viz str. 40 až 45 VZČ 2014 GŘ pro regionální a městskou politiku a str. 51 až 54 VZČ 2014 GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování).

⁽⁴⁹⁾ Celkově členské státy EU-28 zřídily 113 auditních orgánů pro 440 operačních programů v rámci EFRR/FS a ESF schválených pro programové období 2007–2013. Z toho 63 orgánů má na starosti jak operační programy v rámci EFRR/FS, tak ESF. Pokud jde o všech 440 operačních programů dohromady, auditní orgány vypracovaly do konce prosince 2014 celkem 199 výročních kontrolních zpráv a auditních stanovisek.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.54. Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování využívají tyto informace při přípravě svých výročních zpráv o činnosti a rovněž během roku, aby mohli rozhodnout o případném přerušení anebo pozastavení plateb operačním programům.

6.55. Aby mohla generální ředitelství posoudit, zda se mohou na tyto informace spoléhat, kontrolují míry chyb nahlášené auditními orgány u každého operačního programu (nebo skupiny operačních programů) ⁽⁵⁰⁾:

- považuje-li Komise míru chyb za spolehlivou (tedy reprezentativní za vykázané výdaje), přijme míru chyb, kterou nahlásil auditní orgán. Může ji pro potřeby vlastního posouzení také přepočítat na základě dodatečných informací získaných od auditního orgánu;
- v případě nespolehlivé míry chyb Komise uplatní paušální míru chyb (mezi 2 % a 25 %) v souladu s výsledky svého posouzení fungování řídicích a vnitřních kontrolních systémů.

ODPOVĚDI KOMISE

6.54. V roce 2014 Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku ve své výroční zprávě o činnosti uvedlo, že k přerušení a předběžnému pozastavení plateb došlo zhruba ve dvou třetinách případů na základě výsledků auditu, které auditní orgány v průběhu roku nebo na jeho konci nahlásily Komisi (viz str. 54 VZČ 2014 GR pro regionální a městskou politiku).

V průběhu roku 2014 se řízení o přerušení či předběžném pozastavení plateb týkalo 121 programů EFRR nebo FS a žádostí o platbu v hodnotě téměř 7,9 miliardy EUR, které byly členskými státy sice podány, ale Komise tyto platby neprovedla, pokud neobdržela doplňující doklady o tom, že dotčený členský stát uskutečnil všechny nezbytné opravy.

Co se týče Evropského sociálního fondu, Komise, jak se uvádí na str. 60 VZČ 2014 GR pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování, rozeslala 11 písemných varování a 18 dopisů o předběžném pozastavení plateb; v 31 případech rozhodla o přerušení plateb a pozastavila 11 operačních programů. K přerušení proplácení došlo u žádostí o platbu v celkové výši 1,3 miliardy EUR.

6.55. Komise zdůrazňuje, že toto posouzení spolehlivosti míry chyb je každoročně založeno na důkladné dokumentární analýze všech dostupných informací a v případě, že je to nezbytné, též na výsledcích práce zjišťovacích misí, které prověřují riziko přímo na místě, přičemž se přihlíží i k celkovému hodnocení spolehlivosti práce auditních orgánů, které je výsledkem komplexního auditního šetření, o němž je řeč v odpovědi na bod 6.53. V případech, kdy je to nezbytné, si Komise od auditních orgánů vyžádá a získá veškeré další potřebné informace.

⁽⁵⁰⁾ Míry chyb nahlášené auditními orgány za rok n se počítají na základě vzorku auditů operací, které by měly být statisticky reprezentativní za výdaje certifikované Komisí v roce n-1 (zvláštní zpráva č. 16/2013, bod 11).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.56. Komise u každého operačního programu vypočítává také „míru zbytkových chyb“, v níž jsou zohledněny všechny finanční opravy od začátku programového období. To zahrnuje opravy, které již byly učiněny na úrovni EU anebo členského státu ⁽⁵¹⁾.

6.57. Na základě těchto dvou ukazatelů a dalších informací, které má k dispozici, provádí Komise posouzení řídicích a kontrolních systémů OP. Toto posouzení zohledňuje také audity systémů, které auditní orgány předložily během roku, a dodatečné informace, které jsou k dispozici Komisi. Následně je předloženo ve výroční zprávě o činnosti generálního ředitelství ⁽⁵²⁾.

6.57. U každého programu a každého orgánu (řídicího, certifikačního i auditního) Komise posuzuje účinné fungování řídicího a kontrolního systému, přičemž vychází ze všech dostupných výsledků unijních i vnitrostátních systémových auditů týkajících se 15 klíčových regulačních požadavků na základě společné metodiky, s níž jsou auditní orgány seznámeny. Důležitou, avšak nikoli jedinou součástí tohoto hodnocení je míra chyb vykazovaná členskými státy a míra zbytkových chyb stanovená na základě výpočtu Komise. Míru jistoty posuzují rovněž vedoucí operačních částí a pověřené schvalující osoby.

S ohledem na co nejvyšší míru jistoty údajů zpřístupněných v příslušných výročních zprávách o činnosti se proto výrok vztahující se k jednotlivým operačním programům zakládá na celkovém hodnocení vycházejícím ze všech informací, které byly Komisi dostupné. Výsledkem je ucelené a podrobné hodnocení účinnosti řídicích a kontrolních systémů jednotlivých členských států a v případě programů, na něž se vztahují výhrady za rok 2014, též informace o hlavních zjištěných problémech a přijatých opatřeních.

⁽⁵¹⁾ Výroční zpráva o činnosti Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku, s. 49. Výroční zpráva o činnosti Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování, s. 63.

⁽⁵²⁾ Viz zvláštní zpráva č. 16/2013, body 5 až 11.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Posouzení výročních kontrolních zpráv Komise může jen částečně vyřešit riziko nedostatečného vykazování chyb a nadměrného vykazování finančních oprav vnitrostátními orgány

6.58. Spolehlivost posouzení operačních programů v rámci EFRR, FS a ESF Komise závisí na správnosti a spolehlivosti informací vykázaných orgány členských států. Při svých auditech v předchozích letech jsme zjistili v tomto ohledu dvě hlavní rizika:

- auditní orgány podhodnocují chyby anebo je nemusejí správně extrapolovat. V důsledku toho vykázané míry chyb nemusejí být vždy spolehlivé;
- informace o finančních opravách nahlášené členskými státy nemusejí být vždy spolehlivé a přesné, v důsledku čehož může výpočetní metoda Komise vést k podhodnocení kumulativního zbytkového rizika.

6.58. Společná odpověď Komise na body 6.58–6.60:

Jak je vysvětleno v příslušných výročních zprávách o činnosti, obě ředitelství učinila opatření za účelem zvýšení spolehlivosti auditních informací a finančních oprav vykazovaných členskými státy. V zájmu zmírnění rizika provádí Komise dvě auditní šetření:

- spolehlivost auditních informací vykázaných auditními orgány, a to i včetně míry chyb, se posuzuje až v návaznosti na program hloubkových auditů, jehož cílem je ověřit, zda jsou zjištění auditu potvrzená, přičemž toto ověřování probíhá i formou opětovného auditu prováděného auditory Komise. Dokumentární přezkum, který doplňuje zjišťovací mise, zahrnuje širokou škálu prověřovacích postupů týkajících se například správnosti výpočtů, použitých parametrů, zpracování odhalených chyb či sesouhlasení auditovaného souboru (viz také odpověď Komise v bodě 6.53),
- zvláštní audity konané v místě, které jsou založeny na posouzení rizik (za poslední tři roky proběhly tyto audity u 68 operačních programů), jejichž účelem je zajistit účinnou realizaci vykázaných oprav a v případě pochybností nebo nedostatků průkaznosti zohlednit pro účely výpočtu míry zbytkových chyb odpočet příslušných částek od kumulativních finančních oprav. Útvary Komise se na základě auditů a dokumentárních kontrol konzistentnosti prováděných za účelem ověření spolehlivosti výkazů předložených v souladu s článkem 20 do 31. března 2014 rozhodly některé vykázané finanční opravy pro účely výpočtu kumulativního zbytkového rizika vyloučit (pro účely výpočtu bylo v případě EFRR a FS použito 77 % finančních oprav, v případě ESF to bylo 91 %).

Určitým vývojem prošel také právní rámec programového období 2014–2020. Auditní orgány budou svůj auditní výrok vydávat na základě míry zbytkových chyb poté, co budou provedeny opravy, a systematická kontrola správnosti finančních oprav se tak stane součástí auditu účetnictví.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.59. Ověřování výročních kontrolních zpráv Komisí spočívá především v dokumentárních kontrolách, takže uvedená rizika řeší jen částečně. Zejména se domníváme, že rozsah, v němž Komise provádí potvrzování (a v případě potřeby úpravy) vykázané míry chyb, je omezený, protože Komise od auditních orgánů systematicky nepožaduje, aby jí poskytovaly o svých auditech operací konkrétnější informace (rozsah, pokrytí/dílčí vzorky, podrobnosti o klasifikaci chyb) pro účely ověřování výročních kontrolních zpráv.

6.60. Během roku 2014 obě generální ředitelství prováděla kontroly na místě týkající se finančních oprav realizovaných dvanácti členskými státy. V sedmi z dvanácti navštívených členských států byly zjištěny nedostatky vyžadující úpravy nahlášených finančních oprav. Tato zjištění potvrzují naše vlastní posouzení a v kontextu nového programového období 2014–2020 upozorňují na to, že je nutné zajistit zavedení spolehlivých systémů vykazování⁽⁵³⁾.

Komise se domnívá, že výdaje vykázané v 57 % všech operačních programů nebyly zatíženy významnou (materiální) mírou chyb

6.61. V případě roku 2014 se Komise domnívá, že má jistotu, že 250 ze 440 operačních programů v rámci EFRR/FS a ESF (57 %) nebylo zatíženo významnou (materiální) mírou chyb: auditní orgány vykazaly míry chyb pod hranicí významnosti (materiality) ve výši 2 % a tyto míry byly potvrzeny Komisí. Tyto operační programy představují přibližně 55 % plateb za rok 2014.

6.62. V roce 2014 jsme stejně jako v předcházejících letech ověřovali, zda Komise účinně ověřovala správnost a spolehlivost měr chyb nahlášených auditními orgány. To se dělo na vzorku 139 operačních programů ve 20 členských státech (105 z 322 operačních programů v rámci EFRR/FS a 34 z 118 v rámci ESF) na základě pracovních souborů Komise. Náš vzorek zahrnoval operační programy, u nichž Komise přijala míry vykázané auditními orgány, ale také ty, kde byly míry přepočteny nebo kde byla uplatněna paušální sazba.

⁽⁵³⁾ Viz zvláštní zpráva č. 16/2013, body 35 až 40.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.63. **Tabulka 6.1** obsahuje shrnutí výsledků systémů, které jsme prověřovali.

6.63. Komise poukazuje na zlepšení, k němuž v rámci posuzování Komisí prováděného prověřování údajů o míře chyb vykazovaných auditními orgány došlo, a zejména pak na skutečnost, že žádný z problémů, které Účetní dvůr zjistil, by již nevyžadoval dodatečné výhrady či odlišné kvantifikace, jelikož se jedná převážně o problémy technického rázu.

Tabulka 6.1 – Posouzení ověření měř chyb vykázaných auditními orgány, která provedla Komise

	2014			2013		
	Kontrolované OP v rámci EFRR/FS	Kontrolované OP v rámci ESF	CELKEM	Kontrolované OP v rámci EFRR/FS	Kontrolované OP v rámci ESF	CELKEM
Zjistili jsme:						
— žádný problém, pokud jde o kontroly Komise. (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— závažné problémy u kontrol Komise, ale bez dopadu na počet výhrad nahlášených ve výročních zprávách o činnosti (nebo jejich vyčíslení).	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— závažné problémy u kontrol Komise, které vyžadují další výhrady nebo jiné vyčíslení.	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Celkový počet kontrolovaných OP	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Viz také bod 6.65.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Potvrzení (nebo přepočty) měř chyb Komisí odpovídá důkazním informacím, které poskytly auditní orgány

6.64. V souvislosti s 25 operačními programy jsme zjistili nedostatky, které nebyly odhaleny (nebo Komisí náležitě řešeny) (viz rámeček 6.6). Domníváme se však, že žádný z těchto případů neměl vést k tomu, aby ve výročních zprávách o činnosti za rok 2014 Komise vyjádřila další výhrady (nebo výhrady s vyšším finančním dopadem).

Rámeček 6.6 – Příklady nedostatků v tom, jak Komise potvrzuje míry chyb vykázané auditními orgány

- a) Základní soubor zkontrolovaný auditním orgánem nebyl v souladu s vykázanými výdaji: U osmi ze 139 operačních programů ve vzorku nebylo možné sesouhlasit základní soubor kontrolovaný auditním orgánem s vykázanými výdaji. Dokumentární prověrky Komise tuto skutečnost nezjistily u tří operačních programů.

Rámeček 6.6 – Příklady nedostatků v potvrzování měř chyb nahlášených auditními orgány ze strany Komise

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- b) Nesprávná metodika výběru vzorků uplatněná auditním orgánem: U 11 ze 139 operačních programů auditní orgán uplatnil nesprávnou metodiku pro výběr vzorků: buď se lišila od metodiky popsané ve strategii auditu schválené Komisí, nebo měla parametry, které nebyly v souladu s příslušnými pokyny Komise k výběru vzorků. V těchto případech byla velikost vzorku menší oproti obvyklým požadavkům. Ve všech případech Komise při dokumentárních prověrkách tuto záležitost odhalila a dospěla k závěru, že nemá vliv na auditorský výrok.
- c) Nesprávná extrapolace chyb zjištěných v dílčích vzorcích: V 59 ze 139 kontrolovaných operačních programů auditní orgán prováděl audit na základě vzorku faktur (dílčí vzorek). Při uplatnění takového přístupu musí být finanční dopad zjištěných chyb extrapolován na auditované projekty nebo žádosti před jejich zahrnutím do odhadu míry chyb celého základního souboru. U pěti operačních programů nebyly chyby zjištěné v kontrolovaných dílčích vzorcích správně extrapolovány. To vedlo k podhodnocení celkové předpokládané míry chyb, ale neovlivnilo to auditorský výrok.

ODPOVĚDI KOMISE

- b) Metodika výběru vzorků se může vyvíjet v závislosti na tom, jaké jsou vlastnosti auditovaného souboru. Tento vývoj a změny schválené strategie auditu jsou předmětem jednání na každoročním koordinačním setkání Komise a dotčeného auditního orgánu.
- c) Komise auditním orgánům doporučuje, aby ve svých výročních kontrolních zprávách systematicky zpřístupňovaly informace o případech, kdy nebyl proveden účinný audit celkového souboru a kdy bylo využito systému výběru dílčích vzorků.

Nedostatky v kontrolách auditních orgánů týkajících se státní podpory

6.65. V roce 2014 jsme také zjišťovali, zda vnitrostátní auditní orgány patřičně kontrolovaly dodržování pravidel státní podpory. U 42 ze 139 operačních programů ve vzorku byly kontroly provedené auditními orgány nedostatečné (například se nevztahovaly na poskytovatele služeb obecného hospodářského zájmu nebo se neověřovaly oznámené režimy podpory a intenzita podpory). Pokyny Komise vyžadují, aby se kontroly náležitě zaměřovaly na státní podporu, ale ne vždy byly dané nedostatky při dokumentárních prověrkách za rok 2014 zjištěny.

6.65. Během přezkumu výročních kontrolních zpráv (ACR) Komise prověřuje, zda je výrok auditního orgánu spolehlivě podložen výsledky systémových a operačních auditů.

Součástí Komisí prováděného přezkumu práce auditních orgánů, který zahrnuje prověřování metodiky systémových auditů a auditů operací (včetně kontrolních seznamů), jakož i opakování auditů, které již dříve provedly auditní orgány, je mimo jiné i prověřování práce auditních orgánů s ohledem na problematiku státní podpory (viz odpověď na bod 6.53).

V některých případech Komise dotčeným auditním orgánům na základě svých vlastních auditních zpráv již dříve doporučila, aby své kontrolní seznamy upravily tak, aby lépe vyhovovaly požadavkům na prověřování otázek týkajících se státní podpory. Komise se bude i nadále zasazovat o to, aby auditní orgány používaly náležitě sestavené kontrolní seznamy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Komise ve svých pokynech od auditních orgánů spíše než kontrolu skutečně vyplacených částek vyžaduje, aby příspěvky na finanční nástroje zahrnovaly do kontrolovaného základního souboru

6.66. Finanční příspěvky z operačních programů do fondů provádějících finanční nástroje po celé období se zpravidla hradí formou jediné platby, jakmile je vytvořena právní struktura podílového fondu. V dohodě o financování lze stanovit alternativní způsoby financování. V souladu s nařízením jsou tyto platby Komisi certifikovány jako vzniklé výdaje⁽⁵⁴⁾. Ověřování těchto plateb *ex post*, které provádí auditní orgány, se obvykle vztahují na rozpočtový rok, v němž byla platba provedena. Jde zpravidla o kontroly omezeného rozsahu, protože během prvního roku je pro podporu vybráno jen málo operací a konečným příjemcům a projektům jsou vypláceny omezené částky.

6.67. Pokud se nepočítá s provedením zvláštního ověřování, je nepravděpodobné, že auditní orgány budou do uzávěrky programového období 2007–2013 skutečně provádění operací finančních nástrojů kontrolovat. V případě finančních nástrojů řízených Evropskou investiční bankou (EIB) auditní orgán nemůže příspěvky do fondu kontrolovat kvůli omezením přístupových práv stanoveným EIB.

Auditní orgány vykázaly velmi nízké míry chyb u operačních programů, u kterých byla míra chyb podle našich zjištění výrazná

6.68. U 110 ze 440 operačních programů v rámci EFRR/FS a ESF Komise odsouhlasila míry chyb rovnající se nebo nižší než 0,5 %. Ve 13 z těchto operačních programů jsme během posledních dvou rozpočtových let provedli alespoň jedno ověření. U pěti operačních programů jsme v kontrolovaných projektech zjistili výrazné chyby (viz body 6.61 a 6.62).

6.66. Společná odpověď Komise na body 6.66 a 6.67:

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. Tyto platby tvoří součást souboru, u něhož auditní orgány provádějí audit na základě kontrol vybraných vzorků, které se řídí aktualizovanými pokyny Komise. Jak je vyloženo ve společné strategii auditu pro strukturální fondy a blíže upřesněno v Komisi vytvořeném rámci pro audit platném pro evropské strukturální a investiční fondy (ESI), auditní orgány a Komise mohou provádět tematicky zacílené audity finančních nástrojů, které se týkají jak zřízení fondu, tak skutečného provádění projektů a které mají podobu auditu vzorku projektů realizovaných konečným příjemci. Orgány auditu ověří účinnost primárních kontrol prováděných řídicími orgány a musí nabýt dostatečnou jistotu o stavu fondů v době uzavírání programů.

Co se týče fondu, který spravuje Evropská investiční banka, vyjadřuje Komise své politování nad omezeními, jimž podléhají přístupová práva. V brzké době bude mezi Komisí a Evropskou investiční bankou podepsáno memorandum o porozumění, na jehož základě by měly mít řídicí a kontrolní orgány v budoucnu možnost využívat pro potřeby ověřování a auditu Evropské investiční banky služby Komisi vybraného smluvního subjektu.

⁽⁵⁴⁾ Článek 78a nařízení (ES) č. 1083/2006.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Přezkoumání výročních zpráv o činnosti Komise

6.69. Posoudili jsme výroční zprávy o činnosti za rok 2014 a související prohlášení k auditu GŘ pro regionální a městskou politiku a GŘ pro zaměstnanost a sociální věci a začleňování⁽⁵⁵⁾. Zejména jsme:

- zkontrolovali konzistentnost a přesnost Komisí provedeného výpočtu rizikových částek,
- posoudili výhrady vznesené k roku 2014.

Výpočet rizikových částek provedený Komisí u operačních programů EFRR/FS a ESF

6.70. Komise provedla výpočet rizikových částek ve výroční zprávě o činnosti za rok 2014 konzistentně a správně s využitím dostupných informací vykázaných anebo poskytnutých auditními orgány. Upozorňujeme však, že roční míry chyb, které Komise uvedla ve výroční zprávě o činnosti, nejsou přímo srovnatelné s těmi, které jsme odhadli my⁽⁵⁶⁾.

- Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku odhadlo, že u 2,6 % až 5,3 % průběžných a konečných plateb na operační programy v rámci EFRR a FS na programové období 2007–2013 schválených během roku existovalo riziko chyb. Celkem 52 % plateb provedených Komisí ve prospěch operačních programů vyhodnotilo jako platby zatížené významnou (materiální) mírou chyb nad 2 %;

6.70. Komise souhlasí s tím, že míra chyb zjištěná Účetním dvorem a míra chyb zjištěná Komisí nejsou přímo srovnatelné. Nicméně cíl tohoto procesu je ve své podstatě tentýž: posouzení rizika pro rozpočet EU v příslušném roce.

Komise ve svém hodnocení zohledňuje veškeré rozdíly, které ve své zvláštní zprávě č. 16/2013 zmiňuje Účetní dvůr (viz odpověď na bod 11 této zprávy). Komise je toho názoru, že v případě výroční zprávy za rok 2014 je výsledek jejího hodnocení s výjimkou uvedených rozdílů v souladu s výpočty míry chyb provedenými Účetním dvorem, stejně jako tomu bylo ve všech čtyřech minulých letech před touto výroční zprávou v případě Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování a ve všech třech letech v případě Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku (viz str. 90, resp. 92 příslušných výročních zpráv o činnosti).

Z plateb, které odeslalo na operační programy Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku, jich toto ředitelství 52 % vyhodnotilo jako platby s významnou mírou chyb nad 2 %, avšak u převážné většiny těchto programů byly provedeny dostatečné opravy, které snížily kumulativní zbytkové riziko pod hranici významnosti. Platby, u nichž byla míra chyb vyšší než 5 %, tvořily pouze 4 % z celkového množství plateb odeslaných na tyto programy (viz příslušnou výroční zprávu o činnosti za rok 2014, str. 44). Jak se uvádí v této výroční zprávě o činnosti, výhrady byly nakonec vzneseny v případě všech dotčených programů kromě tří.

⁽⁵⁵⁾ Každý rok v březnu vypracovává každé generální ředitelství výroční zprávu o činnosti za předcházející rok, která se předkládá Evropskému parlamentu a Radě a zveřejňuje se. Spolu s touto zprávou musí generální ředitel vydat prohlášení, zda byl rozpočet, za který odpovídá, plněn legálně a správně. Tak je tomu v případě, že míra nesprávností nepřekročí 2 % práh významnosti stanovený Komisí. V opačném případě musí generální ředitel vydat celkové nebo částečné výhrady pro některé oblasti (nebo programy).

⁽⁵⁶⁾ Viz zvláštní zpráva č. 16/2013, bod 11.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování odhadlo, že u 2,8 % až 4,0 % průběžných a konečných plateb na operační programy v rámci ESF na programové období 2007–2013 schválených během roku existovalo riziko chyb. Celkem 45 % plateb provedených Komisí ve prospěch operačních programů vyhodnotilo jako platby zatížené významnou (materiální) mírou chyb nad 2 %.

Výhrady Komise u operačních programů v rámci EFRR/FS a ESF

6.71. V oblasti politiky soudržnosti Komise vydává výhrady k operačním programům (nebo skupinám operačních programů), když:

- byly zjištěny výrazné nedostatky v řídicích a kontrolních systémech operačních programů nebo
- když potvrzená míra chyb operačního programu přesahuje 5 %.

U operačních programů s potvrzenou mírou chyb mezi 2 % a 5 % Komise rovněž zvažuje, zda „kumulativní zbytkové riziko“ přesahuje 2 %.

6.72. Počet operačních programů, k nimž byly vyjádřeny výhrady, stoupl u operačních programů v rámci EFRR/FS v roce 2014 ze 73 na 77, v případě 36 operačních programů v rámci ESF zůstal nezměněn. Odhadovaný finanční dopad těchto výhrad se v případě EFRR/FS⁽⁵⁷⁾ snížil ze 423 milionů EUR v roce 2013 na 224 milionů EUR v roce 2014 a v případě ESF se zvýšil ze 123,2 milionu EUR v roce 2013 na 169,4 milionu EUR v roce 2014. Podle zjištění naší analýzy byly výhrady vznesené Komisí ve výročních zprávách o činnosti za rok 2014 v souladu s jejími pokyny a informacemi, které byly k dispozici ve dvou generálních ředitelstvích.

6.73. Komise odhaduje „kumulativní zbytkové riziko“ na 1,1 % plateb za všechny operační programy EFRR/FS a 1,2 % v případě operačních programů ESF. Tyto údaje vycházejí z měř chyb vykázaných auditními orgány a zohledňují také finanční opravy, které Komisi nahlásily členské státy.

ODPOVĚDI KOMISE

Z plateb, které odeslalo na operační programy Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování, jich toto ředitelství 45 % vyhodnotilo jako platby s významnou mírou chyb, avšak u převážné většiny těchto programů byly provedeny dostatečné opravy, které snížily kumulativní zbytkové riziko pod hranici významnosti. Platby, u nichž byla míra chyb vyšší než 5 %, tvořily pouze 25 % z celkového množství plateb odeslaných na tyto programy (viz příslušnou výroční zprávu o činnosti za rok 2014, str. 53). Výhrady byly vzneseny v případě všech dotčených programů.

6.72. Tento výsledek dokazuje vyspělost metodiky používané v příslušných výročních zprávách o činnosti pro vznášení výhrad a svědčí o tom, že jak Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku, tak Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci tuto metodiku uplatňuje se vši důsledností.

Obě generální ředitelství zaujímají důsledný přístup k přerušování a pozastavování plateb. Přístup, který uplatňují ve vztahu k platbám, je preventivní, tzn. že na operační programy, u kterých je plánovaná auditní mise, se před dokončením této mise žádné platby neprovádějí. Další platby se provádějí až následně, nejsou-li zjištěny významné nedostatky.

⁽⁵⁷⁾ Tyto údaje zahrnují plně a částečně vyčíslitelné výhrady k operačním programům, ke kterým byly během roku schváleny průběžné a konečné platby (55 v roce 2013 a 25 v roce 2014) a u operačních programů, u nichž nebyly učiněny žádné takové platby (19 v roce 2013 a 15 v roce 2014).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.74. Spolehlivost vypočítaného kumulativního zbytkového rizika závisí na přesnosti a spolehlivosti informací členských států a na schopnosti Komise řešit takové problémy. Připomínáme, že práce auditních orgánů vykazuje určité nedostatky⁽⁵⁸⁾, které Komise nemůže v rámci současného rozsahu ověřování napravit. Navíc výše finančních oprav nahlášená členskými státy Komisi není plně spolehlivá (viz body 6.58–6.60). Vzhledem k uvedenému se domníváme, že přetrvává riziko, že kumulativní zbytkové riziko vypočítané Komisí je u některých operačních programů podhodnoceno.

Přepočet našeho odhadu míry chyb provedený Komisí za rok 2013

6.75. Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku zahrnuje do své výroční zprávy za rok 2014 také přepočet odhadované míry chyb zveřejněné v naší výroční zprávě za rok 2013⁽⁵⁹⁾. Trváme na tom, že není vhodné, aby Komise (coby námi auditovaný subjekt) ve své výroční zprávě o činnosti předkládala k našim auditním zjištěním své stanovisko zkreslující naše zjištění⁽⁶⁰⁾.

6.74. V okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“ představuje zohledňování „kumulativního zbytkového rizika“ pouze doplňkové kritérium, na jehož základě lze ve výroční zprávě o činnosti vznést v návaznosti na systémové posouzení a zvážení ověřené míry chyb dodatečné výhrady (viz společná příloha 4 „Kritéria významnosti“ ve výročních zprávách o činnosti Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci).

Komise si je vědoma rizik spojených s mírou chyb a s částkami finančních oprav, jež jsou vykazovány členskými státy, a přijala náležitá zmírňující opatření (viz výše odpověď Komise na body 6.53 až 6.60).

Komise se tak domnívá, že neexistuje žádné výrazné riziko, že by kumulativní zbytkové riziko, k němuž na základě svého výpočtu dojde, bylo podhodnoceno.

6.75. Přepočet, který ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2014 uvedlo Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku, měl názorně doložit dopad různých metodických přístupů, které při vyčíslování chyb uplatňuje Komise a Účetní dvůr, a to zejména v případě chyb vznikajících při zadávání veřejných zakázek a při používání paušálních sazeb finančních oprav uplatňovaných již na úrovni programů. Nejednalo se o posuzování platnosti závěrů Účetního dvora.

⁽⁵⁸⁾ Deset auditních orgánů například neověřuje státní podporu.

⁽⁵⁹⁾ Výroční zpráva o činnosti generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku za rok 2014, oddíl 2.1.1.2.B, s. 45: „V tomto kontextu je důležité také upozornit na to, že metodický postup generálního ředitelství k nejlepšímu možnému odhadu roční míry chyb vypočtené Účetním dvorem v jeho výroční zprávě není přímo srovnatelný, jak uvedl sám Účetní dvůr. Pokud se započítají prvky, které jsou zohledněny Komisí, ale nikoliv Účetním dvorem, míra chyb odhadovaná Účetním dvorem by činila 4,8 % (místo 6,9 %) u výdajů za rok 2013. Tato přepočítaná míra chyb spadá do rozsahu, který Komise uvedla ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2013 (tj. mezi 2,8 % a 5,3 % [...]).“

⁽⁶⁰⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 0.7.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2014

6.76. Z důkazních informací celkově vyplývá, že výdaje týkající se hospodářské, sociální a územní soudržnosti a obou oblastí politik, které byly předmětem tohoto zvláštního posouzení (viz bod 6.24), jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

6.77. U tohoto okruhu víceletého finančního rámce z testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb v základním souboru v rámci hospodářské, sociální a územní soudržnosti jako celku činí 5,7 % (v oblasti regionální a městské politiky 6,1 % a v oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci 3,7 %) (viz **příloha 6.1**).

6.76. Společná odpověď Komise na body 6.76 a 6.77:

Komise podotýká, že nejpravděpodobnější míra chyb vypočítaná pro rok 2014 je v souladu s rozpětím, které uváděl Účetní dvůr za poslední čtyři roky (viz výše bod 6.18). Vyjma rozdílů uvedených v bodě 6.70 odpovídá rovněž hodnotám míry chyb vykázaným v příslušných výročních zprávách o činnosti. Míra chyb v programovém období 2007–2013 zůstává neměnná a nachází se výrazně pod úrovní hodnot zjištěných v období 2000–2006. Tento vývoj je důsledkem toho, že v programovém období 2007–2013 platila přísnější kontrolní opatření a že Komise uplatňuje důslednou politiku pozastavení či přerušení plateb ihned poté, co zjistí nedostatky, jak se uvádí ve výroční zprávě o činnosti za rok 2014. Míra chyb je nicméně stále příliš vysoká a Komise se ve svých auditech a opatřeních bude i nadále zaměřovat na nejrizikovější programy nebo členské státy, v nezbytných případech bude i nadále provádět nápravná opatření v podobě důsledné politiky pozastavení či přerušení plateb až do ukončení programů a při ukončení programů bude i nadále uplatňovat důsledné postupy, které umožní vyloučit jakékoli zbývající významné riziko nesprávných výdajů.

Komise dále poznamenává, že vzhledem k víceletému charakteru řídicích a kontrolních systémů fungujících v rámci politiky soudržnosti, mohou být chyby, které vznikly v roce 2014, napraveny v průběhu následujících let, jak je to znázorněno v oddíle 4.2.2 příslušných výročních zpráv o činnosti za rok 2014 Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování.

V období 2014–2020 platí přísnější požadavky na legalitu a správnost, spočívající mimo jiné v zavedení roční účetní závěrky, důkladnějších prověrek řízení a odpovědnosti, jakož i auditních výroků založených na každoroční míře zbytkových chyb. Schopnost Komise zajišťovat nápravu ještě více posílila, protože v případě závažných nedostatků je nyní za určitých okolností možné uplatňovat čisté finanční opravy, což omezuje možnost členských států opětovně využívat zdroje. Pro členské státy se toto opatření stane důležitou pobídkou k tomu, aby před potvrzením ročních účetních závěrek předkládaných Komisi samy odhalovaly, vykazovaly a napravovaly závažné nedostatky. Všechny tyto prvky by měly přispět k trvalému snížení míry chyb.

Viz rovněž odpověď Komise na bod 6.24.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

6.78. **Příloha 6.2** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2011 a 2012 jsme předložili 11 doporučení. Z toho Komise realizovala čtyři doporučení v plném rozsahu, šest ve většině ohledů a jedno v některých ohledech.

6.79. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2014 doporučujeme v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti:

- **Doporučení 1:** Komise by měla provádět cílenou analýzu vnitrostátních pravidel způsobilosti za programová období 2007–2013 a 2014–2020 s cílem určit osvědčené postupy. Na základě takové analýzy by měla členským státům poskytnout vodítko k tomu, jak zjednodušit zbytečně složitá anebo zatěžující pravidla (a vyhnout se jim), která nepřinášejí žádnou přidanou hodnotu, pokud jde o výsledky, jichž má být dosaženo danou politikou (požadavky nad rámec právních předpisů, tzv. „gold-plating“);

Komise toto doporučení přijímá. Připomíná nicméně, že v rámci sdíleného řízení je stanovení vnitrostátních pravidel způsobilosti odpovědností členských států, jež by svá vnitrostátní pravidla způsobilosti měly přezkoumat a zjednodušit jako první a měly by šířit osvědčené postupy, přičemž by měly vycházet z kumulativních výsledků vnitrostátních i unijních auditů z doby programového období 2007–2013 a rovněž ze zkušeností, které nashromáždily řídicí orgány a zprostředkující subjekty. Komise rovněž podotýká, že vydává připomínky ke kritériím výběru, pro něž se rozhodují monitorovací výbory, a že v průběhu zahajovací fáze programového období 2014–2020 vydala v dostatečném časovém předstihu i rozsáhlé pokyny pro členské státy. Kdykoli zjistí konkrétní požadavky, které překračují rámec právních předpisů (tzv. gold-plating), bude i nadále členským státům poskytovat doporučení, jak se vyhnout zbytečně složitým anebo zatěžujícím pravidlům a jak tato pravidla zjednodušit. Komise a členské státy se v této souvislosti pravidelně setkávají, aby spolu tyto otázky projednávaly a vyjasňovaly. Komise také rozsáhle investuje do zjednodušeného vykazování nákladů v programovém období 2014–2020 (viz odpověď Komise v rámci doporučení č. 3).

Komise bude rovněž i nadále spolupracovat s vnitrostátními auditními orgány, aby je podněcovala k tomu, aby v rámci systémových i jiných auditů zjišťovaly a oznamovaly zbytečně složitá pravidla způsobilosti, která mohou být zjednodušena bez toho, aby byla ohrožena legalita a správnost výdajů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 2:** řídicí orgány a zprostředkující subjekty v členských státech by měly zintenzivnit své snahy vyřešit nedostatky při „primárních kontrolách“ a zohledňovat všechny disponibilní informace. Dále by Komise měla od auditních orgánů požadovat opakované provedení některých z těchto kontrol v rámci auditů systémů a podělit se s těmito orgány o osvědčené postupy a ponaučení;

ODPOVĚDI KOMISE

Komise poznamenává, že první část tohoto doporučení je určena členským státům. Souhlasí s významem „primárních kontrol“, které provádějí členské státy, a sdílí názor, že by měly být dále posíleny. Komise proto poskytla členským státům orientační pokyny ke způsobu, jakým by řídicí orgány měly definovat a provádět kontroly řízení, a to v souvislosti s problematikou zadávání veřejných zakázek a státní podpory. Tento komplexní pokyn k prověřování řízení v programovém období 2014–2020 byl navržen na základě zkušeností získaných v programovém období 2007–2013 a na základě zjištění Účetního dvora a projednán s členskými státy ve druhém pololetí roku 2014 a bude uveřejněn v červenci 2015.

Auditní orgány jsou odpovědné za provádění auditů řídicích a kontrolních systémů. Komisi předkládají zprávy o auditech systémů a výroční kontrolní zprávy o fungování těchto systémů, zvláště pak co se týče kvality a účinnosti primárních kontrol prováděných řídicími orgány. V této souvislosti Komise přijímá druhou část doporučení, že má vyzvat auditní orgány k tomu, aby v rámci svých auditů systémů a kontrolního prověřování některé z těchto kontrol provedly znovu a osvědčené postupy a získané zkušenosti sdělily ostatním. Komise s ohledem na to uvedla v roce 2015 do praxe nový nástroj pro vzájemné výměny, určený řídicím, certifikačním a auditním orgánům členských států („Taix Regio Peer 2 Peer“). Účelem tohoto nástroje je pomoci členským státům s posilováním jejich správní kapacity při řízení Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti, a to i v oblasti kontrol řízení.

Komise se také v souladu se svou strategií auditu v její aktualizované podobě z roku 2015 bude při svých auditech programů z období 2007–2013 až do jejich ukončení i nadále zaměřovat na kontroly řízení, při nichž bude uplatňovat přístup založený na zohlednění rizik.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 3:** členské státy by měly lépe využívat možnosti, které jim dává nařízení o společných ustanoveních na programové období 2014–2020 týkající zjednodušeného vykazování nákladů u projektů, kde veřejná podpora přesahuje 50 000 EUR;

ODPOVĚDI KOMISE

Komise bere na vědomí toto doporučení, které je určeno členskými státy.

Od té doby, co byla v příslušných nařízeních zavedena možnost zjednodušeného vykazování nákladů, Komise aktivně pracovala na postupném rozšíření jejich využívání a domnívá se, že toto úsilí již přineslo pozitivní výsledky, zvláště co se týče ESF. Komise nepřestává aktivně podporovat co nejširší využívání možností zjednodušeného vykazování nákladů ze strany členských států v programovém období 2014–2020, kdy došlo k jejich výraznému posílení prostřednictvím nařízení o společných ustanoveních a zvláštního nařízení o ESF na základě získaných zkušeností a zjištěných osvědčených postupů z předchozího programového období s cílem snížit administrativní zatížení příjemců, podporovat orientaci na výsledky a nadále omezovat riziko chyb. Pokud jde o EFRR a FS, Komise podněcuje členské státy k tomu, aby i nadále hledaly způsoby, jak využít možnosti zjednodušeného vykazování nákladů, které jim nabízí právní rámec pro období 2014–2020, aby se využívání těchto možností co nejvíce rozšířilo, zvláště pak v případě tematických cílů 1 a 3.

V rámci své snahy o podporu využívání zjednodušeného vykazování nákladů ze strany členských států navíc Komise v nedávné době vydala rozsáhlé praktické pokyny týkající se možností stanovených v nařízení o společných ustanoveních a ve zvláštním nařízení o ESF a v řadě prioritních členských států, ve kterých nebyly v předchozím programovém období v dostatečné míře podchyceny možnosti zjednodušování pravidel, uspořádala druhé kolo seminářů o zjednodušování pravidel. V červnu 2015 Komise rovněž zahájila průzkumy, které mají umožnit posouzení plánovaného využívání možností zjednodušování pravidel včetně možností zjednodušeného vykazování výdajů ze strany členských států v současném programovém období.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 4:** členské státy by měly zajistit úplné a včasné vyplácení prostředků v programovém období 2007–2013 a proplácet příjemcům částky v přiměřené lhůtě po té, co příjemci předložili žádost o platbu. S ohledem na pravidla platná pro programové období 2014–2020 se domníváme, že všechny takové platby by se měly uskutečnit do 90 dní poté, co příjemce podá správnou žádost o platbu;
- **Doporučení 5:** Komise by měla Radě a Parlamentu předložit návrh na změnu nařízení (ES) č. 1083/2006, pokud jde o prodloužení období způsobilosti finančních nástrojů v rámci sdíleného řízení, a to prostřednictvím legislativního návrhu stejné právní hodnoty;
- **Doporučení 6:** Komise by měla všem členským státům poskytnout své posouzení spolehlivosti finančních oprav nahlášených certifikačními orgány a jeho dopad na její výpočet „míry zbytkových chyb“;

ODPOVĚDI KOMISE

Komise bere na vědomí toto doporučení, které je určeno členským státům.

Komise souhlasí s tím, že členské státy by měly dodržovat článek 80 nařízení (ES) č. 1083/2006. Tento článek nestanoví žádné konkrétní referenční hodnoty. V rámci programového období 2014–2020 jsou konkrétní pravidla pro vyplácení prostředků příjemcům ze strany vnitrostátních orgánů stanovena článkem 132 nařízení (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních vztahujících se na evropské strukturální a investiční fondy (ESI). Řídící orgán v závislosti na dostupných finančních prostředcích 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.

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise je toho názoru, že úpravy provedené v jejích pokynech k uzavírání programů spadaly do oblasti působnosti čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006 v platném znění, a nevyžadovaly tudíž změnu legislativního aktu.

Komise toto doporučení přijímá a také je už v souladu s předchozími doporučeními, která v tomto ohledu vydali externí a interní auditoři, provádí.

Komise rozšířila rozsah svého hodnocení a v současnosti provádí u všech členských států kontroly konzistentnosti a dokumentární přezkumy výkazů finančních oprav a operačních programů, jejichž výsledky se odrážejí ve výpočtu kumulativního zbytkového rizika. Každoročně také provádí posouzení rizik, na jejichž základě pak rozhoduje, které auditní mise ve kterých členských státech mají být provedeny, aby získala přiměřenou jistotu, v tomto případě ohledně vykazování finančních oprav. V rámci tohoto posuzování rizik Komise bere rovněž v úvahu, že ve všech členských státech, které mají významnější dopad na výpočet kumulativního zbytkového rizika, je třeba do konce programového období provést audity na místě.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

— **Doporučení 7:** Komise by měla dále posílit systémy kontroly auditních orgánů tím, že:

- bude požadovat od auditních orgánů, aby poskytovaly specifické informace o auditech operací (zejména rozsahu auditů) s cílem ověřit správnost a spolehlivost informací uvedených ve výročních kontrolních zprávách;
- zajistí, aby všechny auditní orgány náležitě zahrnuly do svého auditu operací také kontroly souladu s pravidly státní podpory a pravidly pro zadávání veřejných zakázek;
- bude od auditních orgánů požadovat, aby osvědčovaly správnost údajů o finančních opravách nahlášených certifikačními orgány u každého operačního programu, kdykoliv se takové opatření považuje za nutné.

— Komise toto doporučení přijímá a také je již provádí: kdykoli to považuje za nutné, zejména v případě pochyb, si vyžádá a obdrží od auditních orgánů konkrétní dodatečné informace a provádí rovněž dokumentární přezkum výročních kontrolních zpráv nebo i přezkum na místě. Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku například ve své aktualizované strategii pro období 2007–2013 stanovilo, že začne provádět rozsáhlejší mise zaměřené na „předvýroční kontrolní zprávy“, aby bylo připraveno na přezkum výročních kontrolních zpráv, které mají být naposledy předloženy v prosinci 2015, a na přezkum prohlášení o uzavření programu a přezkum výroků, který je naplánován na březen 2017. Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku i Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování mají navíc v úmyslu i nadále prověřovat významný počet výročních kontrolních zpráv formou misí na místě a na základě zohlednění rizik.

— Komise toto doporučení přijímá a také je již provádí v rámci svých auditních šetření týkajících se přezkumu práce auditních orgánů. Zjištění Účetního dvora uvede do oběhu, aby v případech, kdy je to nutné, bylo zajištěno, že ve zbývajících částech programového období 2007–2013 a v celém příštím období budou používány důkladnější kontrolní seznamy.

— Komise přijímá toto doporučení, které bylo přijato již v roce 2014.

V programovém období 2014–2020 jsou auditní orgány povinny každoročně vydávat auditní výrok založený na zbytkové míře chyb ve schváleném účetnictví. Ověření výpočtu této míry od nich vyžaduje, aby zkontrolovaly správnost finančních oprav vykázaných certifikačními orgány během doby trvání každého operačního programu a ve schváleném účetnictví.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ČÁST 2: ZÁLEŽITOSTI SPOJENÉ S VÝKONNOSTÍ**POSOUZENÍ VÝKONNOSTI PROJEKTŮ**

6.80. Plnění rozpočtu EU v souladu se zásadou řádného finančního řízení znamená, že výdaje by se měly soustředit nejen na soulad s pravidly, ale také na dosahování plánovaných cílů⁽⁶¹⁾. V době auditu bylo dokončeno 186 z 331 kontrolovaných projektů EFRR/FS a ESF (viz bod 6.22). Vedle kontroly správnosti těchto 186 operací jsme posuzovali také pilotní ověřování a na základě informací poskytnutých příjemci jsme zjišťovali, zda a do jaké míry:

- byly cíle projektů financovaných z EFRR/FS a ESF uvedené v projektových žádostech, grantových dohodách, smlouvách anebo rozhodnutí o spolufinancování v souladu s těmi, které jsou vymezeny v operačních programech;
- projekty dosáhly těchto cílů. Naše analýza se soustředila na výstupy projektů a v případě potřeby jsme také posuzovali, do jaké míry bylo dosaženo výsledků⁽⁶²⁾.

Navíc jsme také posoudili, zda byly projekty zavedeny v souladu se zásadami řádného finančního řízení.

Tři čtvrtiny kontrolovaných projektů dosáhly zcela nebo částečně svých cílů

6.81. Na základě zjištěných výstupů projektů (a posouzení zamýšlených výsledků, bylo-li možné) jsme dospěli k závěru, že 89 ze 186 těchto projektů (48 %) dosáhlo (nebo překročilo) všech cílů stanovených pro měření výkonnosti projektu. U 56 projektů (30 %) jsme zjistili, že u jednoho nebo několika projektových ukazatelů nebylo plánované cílové hodnoty dosaženo. V době auditu byla v 17 případech (9 %) lhůta pro splnění cílů dodržena u některých, ale nikoliv u všech cílů.

6.81. Komise konstatuje, že ze 186 prošetřovaných projektů jich 143 (zcela nebo částečně) splnilo nebo překročilo své cíle.

Členské státy monitorují provádění projektů v průběhu celé doby jejich trvání. Ale teprve ve fázi ukončení programů v roce 2017 bude provedeno závěrečné hodnocení výkonnosti projektů financovaných z operačních programů a výsledná zpráva předložena Komisi.

Komise poukazuje na to, že v rámci nařízení vztahujících se na programové období 2007–2013 byly zpřísněny požadavky na měření výkonnosti projektů financovaných z prostředků EU.

V období 2014–2020 je hodnocení výkonnosti programů ještě důkladnější: podle ustanovení daného regulačního rámce (čl. 22 odst. 6 a 7 nařízení (EU) č. 1303/2013) bude mít Komise v případě závažného nesplnění cílů možnost uložit členským státům na základě přezkumu výkonnosti (čl. 22 odst. 6 nařízení (EU) č. 1303/2013) a při ukončení programů (čl. 22 odst. 7) sankce.

⁽⁶¹⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 10.10.

⁽⁶²⁾ Vysvětlení pojmů „výstupy“ a „výsledky“ viz kapitola 3, rámeček 3.1.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.82. Ve třech případech (2 %) nebylo dosaženo žádného z cílů projektu (stanovených v operačním programu anebo grantové dohodě). Tyto projekty nepřidávají hodnotu, protože investice se buď nevyužívají, nebo je využít nelze (viz rámeček 6.7). Pokud se do uzávěrky operačních programů tyto problémy nevyřeší, bude to znamenat plýtvání při vynakládání prostředků EU.

Rámeček 6.7 – Příklady projektů bez přidané hodnoty

Projekt byl realizován, ale zůstává nevyužitý: Projekt FS v Řecku spočíval ve výstavbě čističky odpadních vod a kanalizační sítě pro dvě obce. Práce na infrastruktuře byly dokončeny v roce 2013. Projekt nicméně nelze využívat, dokud nebudou zbudovány přípojky soukromých domácností a průmyslových podniků do kanalizační sítě. Od oznámení projektu (v roce 2006) měla obec dost času na to, aby tyto přípojky do kanalizační sítě navrhla a instalovala. Nicméně v době auditu na konci roku 2014 jsme zjistili, že přípojky stále instalovány nebyly. Projekt přípojek soukromých domácností byl předmětem zakázky v roce 2015.

6.83. U 13 projektů (7 %) nebylo možné dosažení cílů posoudit, protože nebyly poskytnuty žádné relevantní údaje.

6.84. Zjistili jsme, že osm projektů (4 %) mělo cíle, které nebyly v souladu s cíli uvedenými v operačním programu a v prioritní ose, z níž byl projekt financován (viz rámeček 6.8). U těchto projektů se dospělo k závěru, že dosažení výkonnosti „nelze určit“.

Rámeček 6.8 – Příklad ukazatelů, které nebyly v souladu s operačním programem

Ukazatel pro projekt nebyl specifikován: V Itálii spočíval jeden projekt EFRR v nákupu vybavení pro nemocnici. Pro tento projekt nebyl definován žádný relevantní ukazatel výkonnosti. Žádný konkrétní ukazatel nebyl nalezen ani u opatření, v jehož rámci byl projekt schválen. Místo toho řídicí orgán sledoval několik ukazatelů stanovených na národní úrovni (např. plocha zastavěná projektem v metrech čtverečních, celkový počet dosažených člověkodní/pracovních dní a počet fyzicky dokončených projektů), které však neumožňují měřit výkonnost tohoto kontrolovaného projektu.

ODPOVĚDI KOMISE

6.82. Komise bude spolu s dotčenými programovými orgány sledovat, zda tyto investice plní při ukončení programu svou funkci, což je podmínka způsobilosti příslušných výdajů z této doby.

Rámeček 6.8 – Příklad ukazatelů, které nejsou v souladu s OP

Nařízení platná pro období 2007–2013 stanoví používání ukazatelů souhrnného výsledku na úrovni činností a nesystematicky též používání výkonnostních ukazatelů na úrovni projektu. Tyto ukazatele měří pokrok na základě srovnání s počáteční situací a účinností intervencí zvolených za účelem dosažení konkrétních cílů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Financování na základě výkonnosti je spíše výjimkou než pravidlem

6.85. Pouze v několika málo případech mělo dosažení cílů výkonnosti vliv na výši financování EU. V jednom z takových případů jsme však zjistili, že nedosažení dohodnutých cílů zatím nevedlo k žádné nápravě ze strany řídicího orgánu (viz rámeček 6.9).

Rámeček 6.9 – Příklad projektů se systémem financování na základě výkonnosti

Výdaje se mají stáhnout, pokud nebudou splněny ukazatele výsledků: Grantová dohoda projektu EFRR v Rumunsku na nákup vybavení na optimalizaci výroby ve výrobním závodu stanovila, že příjemce musí část obdrženého grantu vrátit, pokud při dokončení projektu nebude splněn ukazatel výsledku stanovený ve smlouvě. Ukazatele výsledků projektu nastavené v grantové smlouvě nebyly při dokončení plně dosaženy. Řídicí orgán zatím do financování tohoto projektu nijak nezasáhl.

Některá vnitrostátní pravidla způsobilosti zahrnují ustanovení, která jsou v rozporu se zásadou řádného finančního řízení

6.86. V jiných případech vnitrostátní pravidla způsobilosti obsahují ustanovení umožňující příjemcům žádat o proplacení nákladů, které jsou v porovnání s běžnými tržními cenami v příslušném členském státě nadměrné (rámeček 6.10).

Rámeček 6.10 – Příklad vnitrostátních pravidel způsobilosti, která jsou v rozporu se zásadou řádného finančního řízení

Různé platové sazby uplatněné u projektu spolufinancovaného EU: U projektu ESF v Rumunsku na financování stipendií mladých vědců doktorandského studia a platů řídicího týmu postdoktorandského programu v oblasti nanomateriálů je platová sazba na hodinu věnovanou na projekt až třikrát vyšší, než je na trhu běžná. Tento postup je v souladu s vnitrostátními pravidly způsobilosti, která umožňují mít různé stropy pro platy osob pracujících na projektech EU a těch, které pracují na národních projektech nebo projektech financovaných z vlastních zdrojů. Po auditu Komise a jednom z našich předchozích auditů v roce 2012 ⁽⁶³⁾ byly stropy na platy osob pracujících na projektech EU sníženy, ale stále jsou příliš vysoké. Druhá úprava proběhla v roce 2014.

Podobné případy byly zjištěny v dalších projektech ESF v Rumunsku a Itálii.

Rámeček 6.10 – Příklad vnitrostátních pravidel způsobilosti, která jsou v rozporu se zásadou řádného finančního řízení

Na problém odměn vyplácených v Rumunsku v rámci projektů financovaných z ESF poukázal již audit Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování, který proběhl v roce 2012. Na tento operační program byla uplatněna paušální finanční korekce ve výši 25 %. V návaznosti na to pak dotčený řídicí orgán zadal vypracování studie o struktuře nákladů a mezd, která by mohla sloužit jako základ pro stanovení horních hranic mezd v budoucích projektech.

Tomuto řídicímu orgánu poskytla Komise i některá další doporučení, týkající se parametrů, které by měly být používány pro stanovení mzdových stropů v projektech financovaných z ESF, protože i ty současné jsou stále považovány za příliš vysoké.

⁽⁶³⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 6.23 a rámeček 6.4.

PŘÍLOHA 6.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OKRUHU „HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST“

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Regionální a městská politika	161	168
Zaměstnanost a sociální věci	170	175
Operace v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti celkem	331	343
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb: Regionální a městská politika	6,1 %	7,0 %
Odhadovaná míra chyb: Zaměstnanost a sociální věci	3,7 %	3,1 %
Odhadovaná míra chyb: hospodářská, sociální a územní soudržnost	5,7 %	5,9 %
Horní hranice míry chyb	8,2 %	
Dolní hranice míry chyb	3,1 %	

Dolní a horní hranice míry chyb v oblasti regionální a městské politiky: 3,0 % a 9,2 %

Dolní a horní hranice míry chyb v oblasti politiky pro zaměstnanost a sociální věci: 1,9 % a 5,6 %

⁽¹⁾ Údaje za rok 2013 byly přepočteny tak, aby odpovídaly struktuře výroční zprávy za rok 2014 a umožnily provést srovnání obou let. **Graf 1.3** kapitoly 1 uvádí, jak byly výsledky za rok 2013 překlasifikovány podle struktury výroční zprávy za rok 2014. Odhadovaná míra chyb za rok 2013 byla vypočtena na základě způsobu vyčíslování chyb v zadávání veřejných zakázek uplatňovaného v době konání auditu. Výsledky auditu za rok 2013 překlasifikované podle aktualizovaného způsobu vyčíslování těchto chyb (viz bod 1.13) jsou uvedeny v **tabulce 1.1.** a **grafu 1.3.**

PŘÍLOHA 6.2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE OKRUHU „HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST“

E = GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování; R = GŘ pro regionální a městskou politiku; X = společné posouzení za obě GŘ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo reali- zováno	Není rele- vantní	Nedostateč- né důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
	Doporučujeme, aby Komise: Doporučení 1 (doporučení 2 kapitoly 6 a doporučení 3 kapitoly 5 za rok 2011): řešila nedostatky v „primárních kontrolách“, které v souvislosti s EFRR a FS provádějí řídicí orgány a zprostředkující subjekty, a to prostřednictvím specifických pokynů a popřípadě opatření odborné přípravy. Doporučení 2 (doporučení 1 z roku 2011): na základě svých zkušeností získaných během programového období 2007–2013 posoudila používání vnitrostátních pravidel způsobilosti s cílem zjistit, ve kterých oblastech by bylo možné dosáhnout dalšího zjednodušení či zrušení zbytečně složitých pravidel (požadavků nad rámec právních předpisů). Kapitola 5, doporučení 3 : vymezila jasná pravidla a poskytla spolehlivé pokyny pro posuzování způsobilosti projektů a výpočet míry spolufinancování u těch projektů v rámci EFRR a FS v programovém období 2014–2020, které vytvářejí příjmy. Kapitola 6, doporučení 3 : podporovala široké využívání zjednodušeného vykazování nákladů s cílem snížit riziko chyb ve výkazech nákladů a administrativní zátěž příjemců. Pausální sazby zjednodušeného vykazování nákladů by měla Komise systematicky schvalovat či jejich platnost potvrzovat předem, aby vyhovovaly předpisům (přiměřený, spravedlivý a ověřitelný výpočet). Doporučení 4 : usilovala o zlepšení práce auditních orgánů a zvýšení kvality a spolehlivosti informací poskytovaných ve výročních kontrolních zprávách a auditních stanoviscích.	E	R ⁽¹⁾					
			E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
			R ⁽⁴⁾					
			E					
			X ⁽⁵⁾					

2012

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
Doporučení vydaná v kontextu výroční zprávy za rok 2011, která jsou výrazně podobná těm, která byla vydána za rok 2012, byla analyzována společně.								
2011	Kapitola 6, doporučení 3 : od vnitrostátních orgánů požadovala, aby před tím, než předloží certifikované výdaje Komisi, přísně uplatňovaly nápravné mechanismy (2008). Když zjistí, že řídící a kontrolní systémy fungují s výraznými nedostatky, měla by Komise přerušit či pozastavit platby, dokud členský stát nepodnikne nápravná opatření, popřípadě uplatnit finanční opravy.	X						
	Doporučení 4 : poskytla auditním orgánům pro stávající programové období další pokyny, zejména pokud jde o sestavování vzorků a rozsah ověřování v případě auditů projektů a řízení kvality; povzbudila auditní orgány k provádění specifických auditů systémů v souvislosti s „primárními kontrolami“ prováděných řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty.		X ⁽⁵⁾					
	Kapitola 6, doporučení 5 : pečlivě ověřovala přesnost a úplnost informací uvedených auditními orgány v jejich výročních kontrolních zprávách a auditních stanoviscích. Komise by při ověřování měla v plném rozsahu přihlížet k dostupným informacím o auditech systémů a auditech operací, které auditní orgány provedly.		E					
	Kapitola 6, doporučení 6 : podporovala členské státy v tom, aby používaly možnosti zjednodušeného vykazování nákladů, které jsou povoleny v nařízeních, aby se tak omezil prostor pro vznik chyb.	E						
	Kapitola 5, doporučení 1 : zefektivnila sankční systémy tím, že zvýšil dopad finančních oprav a omezil možnost nahrazovat nezpůsobilé výdaje jinými výdaji, jak to navrhuje v oblasti soudržnosti pro další programové období. Mělo by se vycházet z toho, že jakákoli nesrovnalost zjištěná po předložení roční účetní závěrky povede k čisté finanční opravě.	R						

KAPITOLA 7

„Přírodní zdroje“

OBSAH

	<i>Bod</i>
Úvod	7.1–7.14
Zvláštní charakteristiky tohoto okruhu víceletého finančního rámce	7.3–7.13
Rozsah a koncepce auditu	7.14
Část 1: naše posouzení správnosti	7.15–7.78
Správnost operací	7.15–7.34
Prověрка vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti	7.35–7.73
Závěry a doporučení	7.74–7.78
Část 2: záležitosti spojené s výkonností v oblasti rozvoje venkova	7.79–7.89
Posouzení výkonnosti projektů	7.79–7.88
Závěr	7.89

Příloha 7.1 – Výsledky testování operací v okruhu „Přírodní zdroje“

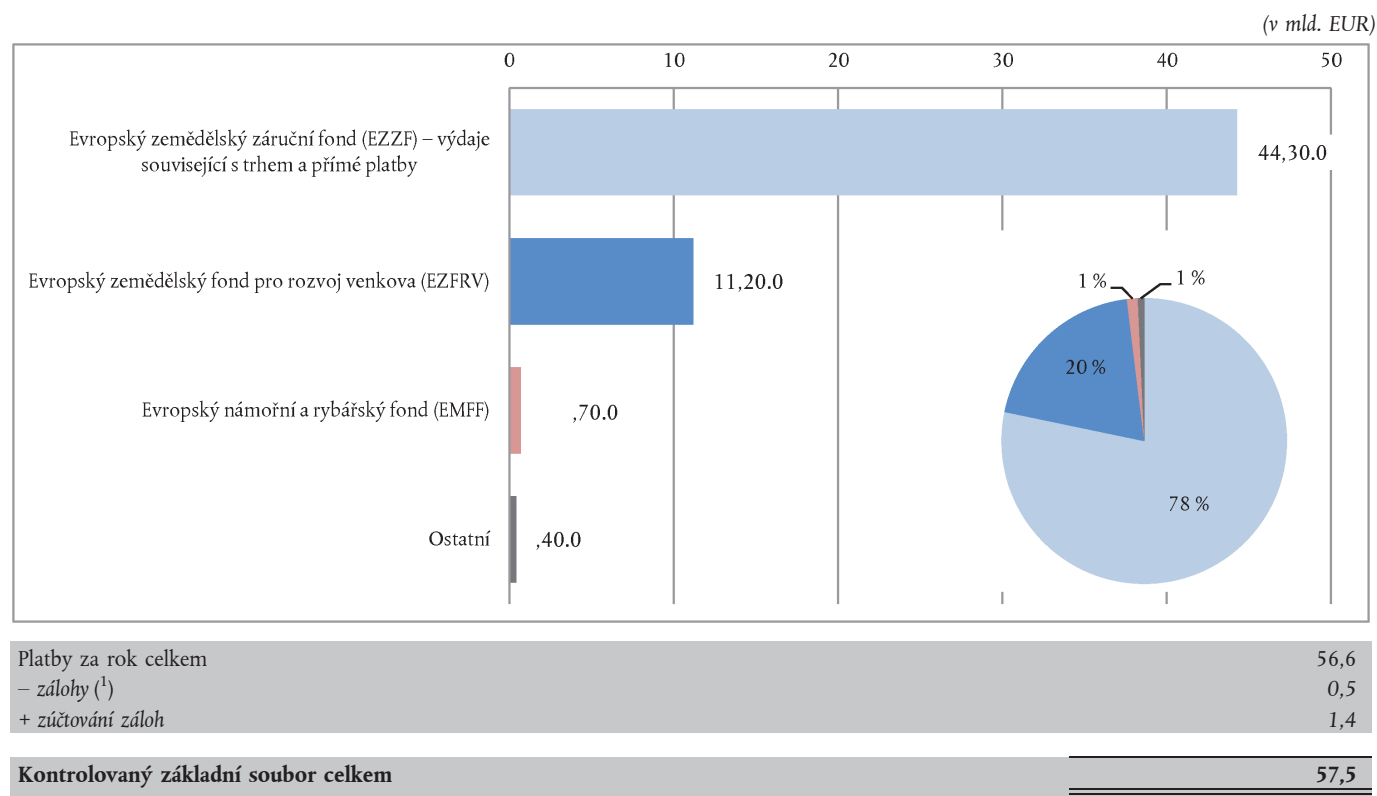
Příloha 7.2 – Kontrola opatření přijatých v návaznosti na předchozí připomínky – přírodní zdroje

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

7.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění v souvislosti s našimi zvláštními posouzeními okruhu „Přírodní zdroje“. Tato kapitola uvádí zvlášť výsledky testování Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a výsledky ostatních výdajových oblastí („Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov“) v okruhu víceletého finančního rámce (VFR). Hlavní informace o položkách tohoto okruhu víceletého finančního rámce uvádí **graf 7.1**.

Graf 7.1 – Okruh 2 víceletého finančního rámce – „Přírodní zdroje“



⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 7).

Zdroj: Konsolidovaná Účetní závěrka Evropské unie za rok 2014.

7.2. Kromě našich zjištění ohledně správnosti ve zvláštních posouzeních tato kapitola v samostatné části obsahuje také výsledky některých záležitostí spojených s výkonností vzorku projektů rozvoje venkova.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky tohoto okruhu víceletého finančního rámce*Společná zemědělská politika*

7.3. Společná zemědělská politika si klade za cíl⁽¹⁾ zvýšit produktivitu zemědělství, zajistit odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, stabilizovat trhy, zajistit plynulé zásobování a zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny.

7.4. Společnou zemědělskou politiku provádí Generální ředitelství Komise pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI) a členské státy ve sdíleném řízení prostřednictvím dvou fondů⁽²⁾: Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF), z něhož se plně financuje přímá podpora EU a tržní opatření⁽³⁾, a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), který spolufinancuje programy rozvoje venkova spolu s členskými státy.

7.5. Z EZZF se financují tato hlavní opatření:

- Systém přímé podpory tzv. „režim jednotné platby“ (SPS), na který v roce 2014 připadalo 30,8 miliardy EUR. V rámci tohoto režimu se poskytuje podpora příjmů oddělená od produkce⁽⁴⁾ na základě „nároků“, přičemž každý nárok je podmíněn jedním hektarem způsobilé půdy vykázané zemědělcem.
- Systém přímé podpory tzv. „režim jednotné platby na plochu“ (SAPS), na který v roce 2014 připadalo 7,4 miliardy EUR. Jedná se o zjednodušený systém podpory příjmů uplatňovaný v 10 členských státech⁽⁵⁾, které vstoupily do EU v roce 2004 a 2007, v němž se na hektar zemědělské plochy způsobilý pro podporu vyplácí jednotné částky.
- Ostatní systémy přímé podpory, na něž v roce 2014 připadlo 3,5 miliardy EUR, z nichž se poskytují hlavně platby vázané na produkci⁽⁶⁾ spojené s konkrétními typy zemědělské produkce.
- Intervenční opatření na zemědělských trzích, v roce 2014 ve výši 2,5 miliardy EUR, kam spadá zejména zvláštní podpora pro odvětví vína a ovoce a zeleniny a zvláštní opatření pro nejvzdálenější regiony.

⁽¹⁾ Článek 39 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁽²⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽³⁾ S výjimkou některých spolufinancovaných opatření, jako jsou např. propagační opatření a program distribuce ovoce do škol.

⁽⁴⁾ Platby oddělené od produkce se poskytují na způsobilou plochu bez ohledu na to, zda byla využita k zemědělské produkci či nikoliv.

⁽⁵⁾ Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko.

⁽⁶⁾ Platby podpory vázané na produkci se vypočítávají na základě počtu chovaných zvířat (např. dojnice, ovce a kozy) anebo počtu hektarů, na kterých se pěstuje specifická plodina (např. bavlna, rýže či cukrová řepa).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.6. Z EZFRV se spolufinancují výdaje na rozvoj venkova proplácené z programů rozvoje venkova jednotlivých členských států. Tyto výdaje se týkají 46 opatření⁽⁷⁾, která zahrnují jak opatření týkající se plochy⁽⁸⁾, tak opatření nesouvisející s plochou⁽⁹⁾. V roce 2014 na rozvoj venkova připadalo 11 186 milionů EUR výdajů.

7.7. V rámci všech režimů přímé podpory z EZZF a všech opatření na plochu z EZFRV⁽¹⁰⁾ jsou příjemci povinni plnit požadavky podmíněnosti. Tyto požadavky zahrnují povinné požadavky na hospodaření týkající se ochrany životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat a udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu (požadavky GAEC). Nesplní-li zemědělec tyto požadavky, je mu podpora snížena⁽¹¹⁾ (viz také bod 7.14 b)).

7.7. Podmíněnost je sankční mechanismus, kterým jsou postihováni zemědělci, pokud nedodrží řadu pravidel, jež vyplývají obecně z jiných politik, než je SZP, a která se vztahují na občany EU nezávisle na SZP. Dodržování závazků v oblasti podmíněnosti nepředstavuje kritérium způsobilosti pro platby SZP, a tudíž se kontroly těchto požadavků netýkají legality a správnosti uskutečněných operací. Tyto zásady platí od zahájení režimu jednotné platby v roce 2005. Skutečnost, že podmíněnost nemá vliv na způsobilost plateb, výslovně potvrdil Soudní dvůr (věc T-588/10) a byla dále objasněna v čl. 97 odst. 4 nařízení č. 1306/2013 pro rok podávání žádostí 2015 a následující.

Komise tak opakovaně vyjadřuje názor, že při výpočtu míry chyb pro SZP by nemělo být bráno v úvahu snížení podpory kvůli porušení požadavků podmíněnosti.

⁽⁷⁾ Tato opatření jsou uvedena příloze II, bodu 7a 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).

⁽⁸⁾ Opatření týkající se plochy jsou opatření, kdy se platba vychází z počtu hektarů, např. agroenvironmentální platby a kompenzační platby zemědělcům v oblastech s přírodními znevýhodněními.

⁽⁹⁾ Opatření nesouvisející s plochou jsou zpravidla investiční opatření, jako je modernizace zemědělských podniků a zajišťování základních služeb pro hospodářství a obyvatele venkova.

⁽¹⁰⁾ Nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. L 30, 31.1.2009, s. 16).

⁽¹¹⁾ Podle článků 66 a 67 nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. L 141, 30.4.2004, s. 18), se míra srážky na základě porušení povinného požadavku na hospodaření nebo požadavku na udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu může pohybovat mezi 1 % a 5 % v případě nedbalosti a může vést k plnému zamítnutí podpory v případě úmyslného porušení. Částky, o které se podpora snížila, nejsou zahrnuty do podpory a připisují se ve prospěch rozpočtu EU jako účelově vázané zemědělské příjmy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.8. Výdaje z obou fondů se poskytují prostřednictvím přibližně 80 platebních agentur, které odpovídají za kontrolu způsobilosti žádostí o podporu a za úhrady plateb příjemcům. Účetnictví a platby platebních agentur prověřují nezávislé kontrolní subjekty (certifikační orgány), které podávají informace Komisi prostřednictvím výročních osvědčení a zpráv.

7.9. Hlavním rizikem z hlediska správnosti plateb přímé podpory je, že podpora může být vyplacena na nezpůsobilou půdu, nezpůsobilým příjemcům nebo více příjemcům na stejný pozemek, že nároky budou vypočteny nesprávně nebo že prémie na zvířata budou vyplaceny na neexistující zvířata. U intervenčních opatření na zemědělských trzích je hlavním rizikem z hlediska správnosti poskytnutí podpory nezpůsobilým žadatelům nebo na nadhodnocené či nezpůsobilé náklady či množství.

7.10. Pokud jde o rozvoj venkova, hlavním rizikem je nezpůsobilost výdajů kvůli nedodržení často složitých pravidel a podmínek způsobilosti, a to zejména v případě investičních opatření.

7.10. Komise sdílí názor Účetního dvora, že oblasti výdajů na rozvoj venkova se řídí složitými pravidly a podmínkami způsobilosti. Komise je toho názoru, že je to důsledek ambiciózních cílů politiky rozvoje venkova a vysvětluje to, proč je tato politika obzvláště náchylná k chybám.

Právní rámec SZP týkající se programového období 2014–2020 obsahuje ustanovení o zjednodušení a o zavádění preventivních opatření (např. předběžná analýza programů rozvoje venkova, pozastavení a přerušení plateb).

Komise je odhodlána pravidla SZP zjednodušovat a bude trvat na zjednodušení vnitrostátních pravidel členskými státy, aniž by bylo ohroženo řádné finanční řízení.

Politika v oblasti životního prostředí a společná rybářská politika

7.11. Cílem politiky Unie v oblasti životního prostředí je přispívat k ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, života občanů EU a racionálnímu využívání přírodních zdrojů prostřednictvím výdajů řízených na centrální úrovni Generálním ředitelstvím Komise pro životní prostředí (GŘ ENV) a Generálním ředitelstvím Komise pro oblast klimatu (GŘ CLIMA). Nejdůležitějším programem je program pro životní prostředí (LIFE) ⁽¹²⁾. Z tohoto programu se spolufinancují projekty v členských státech týkající se přírody a biologické rozmanitosti, politiky a správy v oblasti životního prostředí a informací a komunikace (výdaje ve výši 221 milionů EUR v roce 2014).

⁽¹²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1293/2013 ze dne 11. prosince 2013, o zřízení programu pro životní prostředí a oblast klimatu (LIFE) a o zrušení nařízení (ES) č. 614/2007 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 185).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.12. Společná rybářská politika sleduje podobné celkové cíle jako společná zemědělská politika (viz bod 7.2). Hlavním nástrojem pro plnění společné rybářské politiky je Evropský rybářský fond⁽¹³⁾ (ERF), který podléhá sdílenému řízení Generálního ředitelství Komise pro námořní záležitosti a rybolov (DG MARE) a členských států (výdaje v roce 2014 dosáhly 569 milionů EUR).

7.13. Hlavním rizikem z hlediska správnosti v oblastech politiky životního prostředí a rybolovu je, že podpora bude udělena na nezpůsobilé nebo nadhodnocené náklady.

Rozsah a koncepce auditu

7.14. Naše celková koncepce a metodika auditu je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu „Přírodních zdrojů“ je třeba brát v úvahu následující specifika:

- a) v rámci daných dvou zvláštních posouzení se při auditu zkoumal vzorek 183 operací týkajících se EZZF a 176 operací týkajících se oblasti „Rozvoj venkova, životního prostředí, klimatu a rybolovu“, jak je uvedeno v **příloze 1.1**, bodu 7. Každý vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní za celé rozpětí operací v rámci každého ze dvou zvláštních posouzení. V roce 2014 se vzorek EZZF skládal z operací ze 17 členských států⁽¹⁴⁾. V případě druhého zvláštního posouzení se vzorek skládal ze 162 operací rozvoje venkova a 14 operací týkajících se životního prostředí, klimatu a rybolovu z 18 členských států⁽¹⁵⁾;

7.14.

⁽¹³⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu (Úř. věst. L 223, 15.8.2006, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Belgie, Česká republika, Dánsko, Německo (Bavorsko, Braniborsko, Dolní Sasko, Šlesvicko-Holštýnsko, Porýní-Falc), Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko (Andalusie, Aragonie, Kastilie-La Mancha, Katalánsko, Extremadura, Kanárské ostrovy), Francie, Itálie (Lombardie, AGEA), Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Finsko a Spojené království (Anglie, Wales).

⁽¹⁵⁾ Bulharsko, Česká republika, Německo (Meklenbursko-Západní Pomořansko, Porýní-Falc, Sasko-Anhaltsko), Řecko, Španělsko (Galicie, Kastilie-La Mancha), Francie, Itálie (Apulie, Umbrie, Benátsko), Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Švédsko a Spojené království (Anglie, Wales).] Vzorek obsahoval také tři operace v rámci přímého řízení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- b) u podmíněnosti jsme se zaměřili na testování souladu s vybranými povinnostmi GAEC⁽¹⁶⁾ a vybranými povinnými požadavky na hospodaření (SMR)⁽¹⁷⁾, k nimž bylo možné v průběhu kontrolních návštěv získat důkazní informace a dospět k určitému závěru⁽¹⁸⁾ (viz také bod 1.15);
- c) pokud jde o EZZF, při posouzení vybraných systémů⁽¹⁹⁾ se zkoumal integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS) v Chorvatsku, nápravná opatření přijatá v reakci na závažné nedostatky v systémech, na něž jsme upozornili v předchozích výročních zprávách u šesti členských států⁽²⁰⁾, a práce provedená v souvislosti s posílením jistoty⁽²¹⁾ v Řecku. Kromě toho jsme zkontrolovali 14 auditů souladu s předpisy provedených Komisí.
- d) v oblasti rozvoje venkova jsme přezkoumali 12 auditů souladu s předpisy, které provedla Komise, u pěti z nich jsme a na místě opakovaně provedli kontroly Komise a testovali klíčové kontroly⁽²²⁾. Pokud jde o ostatní oblasti politiky, ověřovali jsme systémy Evropského rybářského fondu v Itálii a GŘ ENV;
- e) abychom mohli posoudit východisko pro rozhodnutí Komise o schválení účetní závěrky, přezkoumali jsme rovněž auditní činnost GŘ AGRI související se schvalováním účetní závěrky (jak u EZZF, tak EZFRV);
- f) posouzení výročních zpráv o činnosti se vztahovalo na zprávy GŘ AGRI a GŘ ENV.

- b) Komise vítá změnu přístupu od roku 2015, kterou Účetní dvůr oznámil, a zdůrazňuje důležitost hodnocení odhadované míry chyb nezávisle na prvku podmíněnosti.

Viz odpovědi Komise k bodům 7.7, 7.22 a 7.33.

⁽¹⁶⁾ Zabránění pronikání nežádoucí vegetace, zachování teras, udržování olivových hájů a dodržování minimální míry intenzity chovu nebo povinnosti sečení.

⁽¹⁷⁾ Požadavky v případě SMR 4 (směrnice o dusičnanech) a 6 až 8 (týkající se identifikace a evidence zvířat).

⁽¹⁸⁾ Požadavky podmíněnosti představují hmotné právní povinnosti, které musí plnit všichni příjemci přímé podpory. Tvoří základní (a v některých případech jediné) podmínky, jež musí být dodrženy, aby mohla být přímá platba provedena v plné výši. Z tohoto důvodu jsme se rozhodli považovat neplnění těchto požadavků za chyby.

⁽¹⁹⁾ Výběr členských států a systémů ke kontrole byl založen na riziku a výsledky proto nelze považovat za reprezentativní za EU jako celek.

⁽²⁰⁾ Bulharsko, Řecko, Španělsko (Andalusie, Kastilie-La Mancha, Extremadura), Itálie, (Lombardie), Portugalsko a Rumunsko.

⁽²¹⁾ Viz bod 7.44.

⁽²²⁾ Irsko, Itálie (Kampánie), Portugalsko, Rumunsko a Švédsko.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ČÁST 1: NAŠE POSOUZENÍ SPRÁVNOSTI

Správnost operací

7.15. Výsledky testování operací v okruhu „Přírodní zdroje“ jako celku a rovněž v rámci každého ze zvláštních posouzení (EZZF a „Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolovu“) jsou shrnuty v **příloze 7.1**. Z 359 operací, které jsme kontrolovali, bylo 177 (49 %) zatíženo chybami. Na základě 129 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb okruhu „Přírodní zdroje“ jako celku na 3,6 % ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. **Graf 7.2** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílely na našem odhadu celkové míry chyb v roce 2014.

7.15. Komise bere na vědomí odhad nejpravděpodobnější míry chyb provedený Účetním dvorem, která je nižší než v minulém roce.

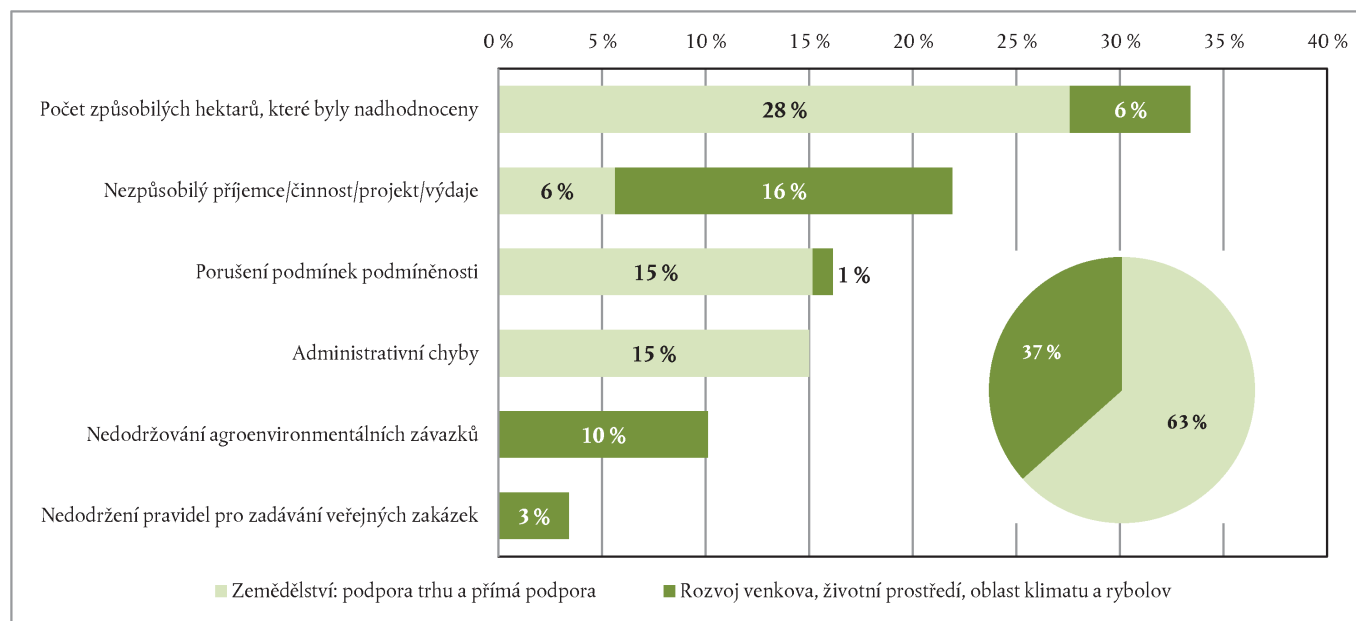
Komise má za to, že čisté finanční opravy vyplývající z auditů souladu s předpisy za víceleté období, jakož i částky zpětně získané od příjemců a vrácené do rozpočtu EU představují nápravné působení, které musí být vzato v úvahu při komplexním posouzení celkového systému vnitřní kontroly. Komise rovněž konstatuje, že jak bylo uvedeno ve výroční zprávě o činnosti generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2014, nápravné působení v roce 2014 činilo 863,5 milionu eur (1,55 % celkových výdajů na SZP) (viz body 7.70 a 7.71 zprávy Účetního dvora).

Komise se domnívá, že porušení závazků v oblasti podmíněnosti (0,6 procentního bodu) by nemělo být bráno v úvahu při odhadu míry chyb (viz odpověď Komise k bodu 7.7). Bez započtení podmíněnosti činí nejpravděpodobnější míra chyb 3,0 %.

⁽²³⁾ Odhad míry chyb vypočítáváme na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 2,7 % (dolní hranice) a 4,6 % (horní hranice).

⁽²⁴⁾ Z toho na chyby související s podmíněností připadalo 0,6 procentního bodu.

Graf 7.2 – Podíl jednotlivých typů chyb na odhadované míře chyb – „Přírodní zdroje“



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.17. Povaha a struktura chyb se v rámci obou zvláštních posouzení výrazně liší. V následujících bodech proto pojednááme o každém z těchto posouzení zvlášť.

EZZF – Podpora trhu a přímá podpora

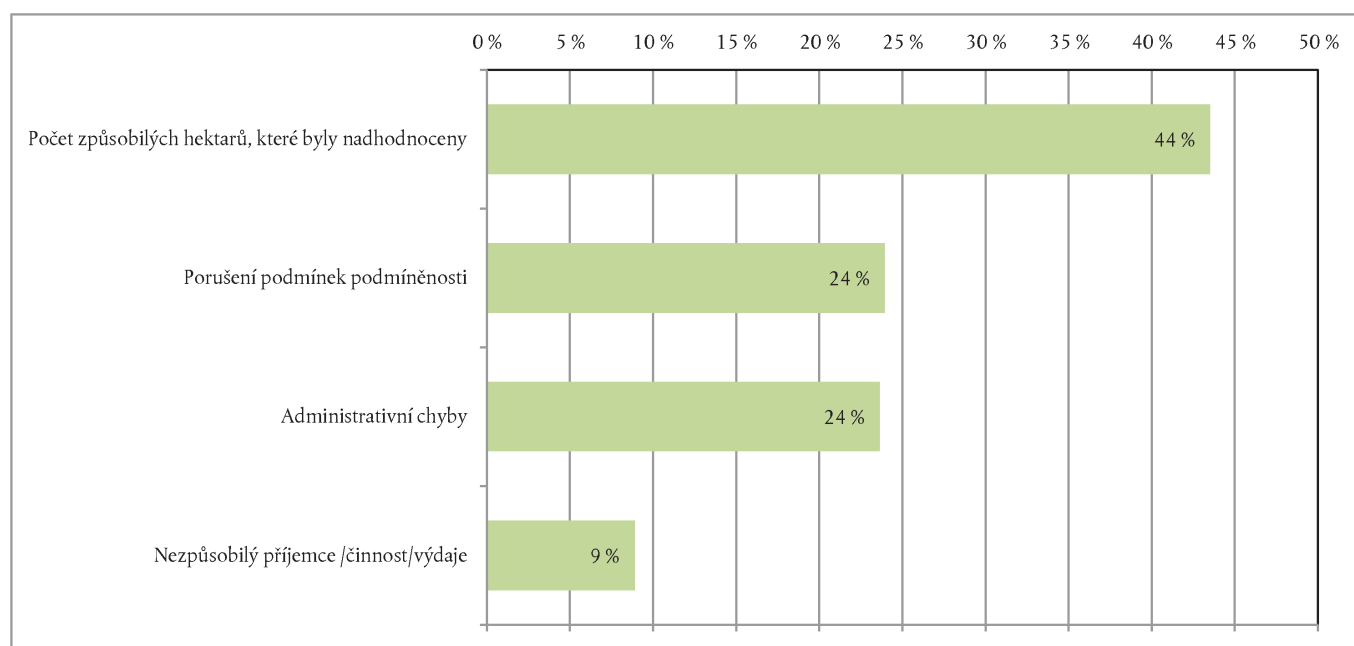
7.18. Pokud jde o EZZF, ze 183 operací, které jsme kontrolovali, bylo 93 (51 %) zatíženo chybami. Na základě 88 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb na 2,9 %.

7.19. **Graf 7.3** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílely na našem odhadu míry chyb v roce 2014 v případě EZZF.

ODPOVĚDI KOMISE

7.18. Komise bere na vědomí odhad nejpravděpodobnější míry chyb provedený Účetním dvorem, která je nižší než v minulém roce. Bez započtení podmíněnosti, která činí 0,7 procentního bodu, je nejpravděpodobnější míra chyb pro Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) 2,2 %.

Graf 7.3 – Podíl jednotlivých typů chyb na odhadované míře chyb – EZZF



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.20. Ve 26 případech vyčíslitelných chyb na straně konečných příjemců měly vnitrostátní orgány dostatek informací k tomu⁽²⁵⁾, aby těmto chybám předešly, odhalily je a napravily ještě před tím, než byly výdaje vykázány Komisi. Pokud by všechny tyto informace byly využity k nápravě chyb, odhadovaná míra chyb u tohoto zvláštního posouzení by byla o 0,6 procentního bodu nižší. Dále jsme zjistili, že ve 34 případech se zjištěných chyb dopustily samotné vnitrostátní orgány. Tyto chyby se na odhadované míře chyb podílely 0,7 procentního bodu.

ODPOVĚDI KOMISE

7.20. Komise vítá hodnocení Účetního dvora týkající se úlohy členských států a je toho názoru, že členské státy měly pro snížení míry chyb udělat více. Komise i nadále pracuje s členskými státy, aby se míra chyb snížila.

⁽²⁵⁾ Na základě podkladové dokumentace včetně běžných křížových kontrol a povinných kontrol.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.21. V konkrétních členských státech nebyla zaznamenána nijak výrazná koncentrace chyb v souvislosti s nadhodnocováním způsobilých hektarů. V roce 2014 byly takové chyby zjištěny ve 12 ze 17 navštívených členských států. Polovina těchto chyb nepřesahovala 2 %, takže měla na celkovou odhadovanou míru chyb jen omezený dopad. Stejně jako v předchozích letech spočívaly větší chyby v této kategorii v platbách na nezpůsobilou půdu vykázanou jako způsobilé trvalé pastviny (viz rámeček 7.1). V rámečku 7.1 je také uveden příklad chyby související s nadhodnocenou způsobilou ornou půdou.

Rámeček 7.1 – Příklady plateb na nadhodnocenou způsobilou půdu*Trvalé pastviny*

V Řecku obdrželi dva z dvanácti kontrolovaných příjemců podporu v rámci SPS na pozemky vykázané jako trvalé pastviny, které však byly pokryté hustými keři, křovinami, stromy a skalami. Tyto pozemky měly být zcela nebo částečně vyloučeny z podpory EU. K těmto chybám došlo proto, že způsobilé plochy příslušných pozemků byly v řecké databázi evidence půdy (LPIS) nadhodnoceny (viz také rámeček 7.8 a bod 7.43). Řecké orgány přehodnotily způsobilost ploch a zjistily v těchto případech přeplatky. U žádného z nich však nezhájily řízení na získání přeplatků zpět. U jednoho z těchto případů jsme zjistili, že plochy vykázané v LPIS jako způsobilé byly i po přehodnocení stále nadhodnoceny.

Případy vyplacení podpory na plochy pozemků pokrytých nezpůsobilou vegetací byly zjištěny také v České republice, Španělsku, Francii, Polsku a na Slovensku.

Orná půda

Ve Španělsku (Kastilie-La Mancha) byla podpora v rámci SPS vyplacena na pozemek, který byl vykázan a v systému LPIS evidován jako orná půda. Ve skutečnosti na něm však byla motokrosová dráha.

Případy nadhodnocené orné půdy byly zjištěny také v České republice, Dánsku, Německu (Porýní-Falc a Šlesvicko-Holštýnsko), Španělsku (Andalusie, Aragonie), Francii, Itálii (Lombardie), Polsku, na Slovensku, ve Finsku a ve Spojeném království (Anglie).

ODPOVĚDI KOMISE

7.21. Komise si je vědoma nedostatků týkajících se trvalých pastvin. V různých zemích probíhají akční plány a Účetní dvůr v rámečku 7.7 uznává jejich účinnost.

Rámeček 7.1 Příklady plateb na nadhodnocenou způsobilou půdu

Komise již zjistila podobné nedostatky v Řecku a ve Španělsku a zajistila, aby byly řešeny prostřednictvím akčních plánů, což vedlo k významným zlepšením.

V Řecku se akční plán zaměřil na vyjmutí nezpůsobilých pozemků z databáze LPIS. Řecké orgány tento plán prováděly, což vedlo k poklesu plochy uváděné v řecké LPIS jako trvalé pastviny z 3,6 milionu ha v roce 2012 na 1,5 milion ha v říjnu 2004 (viz rámeček 7.8).

Kromě korekce LPIS řecké orgány identifikovaly i neoprávněně vyplacené částky.

Komise již přijala finanční opravy pokrývající tyto částky, jež řecké orgány nezískaly zpět, za rozpočtové roky 2010, 2011 a 2012. Pokud jde o rozpočtové roky 2013 a 2014, očekává se, že postup schvalování souladu s předpisy bude dokončen do konce roku 2015.

Komise provedla audit ve zmíněných členských státech. U Polska a České republiky nebyly zjištěny závažné nedostatky. Vždy, když je to nezbytné, po zjištěných nedostacích v systému kontroly týkajících se podmíněnosti následují postupy pro schvalování souladu s předpisy, jež vedou k čistým finančním opravám, což zaručuje, že riziko pro rozpočet EU je přiměřeně pokryto.

Vnitrostátní orgány to zjistily v únoru 2014 při aktualizaci svých LPIS pomocí nejnovějších dostupných ortofotosnímků (z roku 2012). Platba však byla provedena před touto aktualizací, v prosinci 2013. V listopadu 2014 bylo zahájeno řízení o zpětném získání plateb za dotčené roky.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.22. Na základě naší prověrky vybraných povinností souvisejících s podmíněností (viz bod 7.14 b)) jsme zjistili porušení u 46 ze 170 plateb, na něž se tyto povinnosti vztahují. Četnost chyb v oblasti podmíněnosti (27 %) odpovídá četnosti, kterou členské státy vykázaly ve svých kontrolních statistikách. Chyby týkající se podmíněnosti se na odhadované míře chyb uvedené v bodě 7.18 podílely 0,7 procentního bodu. Příklady chyb týkajících se podmíněnosti jsou uvedeny v rámečku 7.2.

Rámeček 7.2 – Příklady chyb týkajících se podmíněnosti

Právní předpisy EU týkající se podmíněnosti vyžadují, aby se přemístění, narození či úhyn zvířat hlásily v národní evidenci zvířat do sedmi dnů. Takováto pravidla jsou důležitá pro snižování rizika šíření chorob, neboť umožňují mít přehled o přesunech zvířat a zlepšují jejich sledovatelnost. Aby se snížilo znečištění vody, jiné pravidlo podmíněnosti stanoví horní limit 170 kg dusičnanů živočišného původu, které lze aplikovat na jeden hektar půdy v oblastech ohrožených dusičnany.

V Itálii (Lombardii) nahlásil jeden příjemce 370 přesunů nebo narození skotu, z čehož 291 případů nahlásil pozdě. Tentýž příjemce překročil limit 170 kg dusičnanů na hektar o téměř 200 %. U jiného příjemce jsme zjistili, že 237 z 627 hlášení týkajících se zvířat bylo učiněno pozdě a limity pro dusičnany byly překročeny o 380 %.

Nedodržení lhůt pro nahlášení přemístění zvířat bylo zjištěno také v Belgii, Dánsku, Německu (Bavorsku), Estonsku, Španělsku (Kanárské ostrovy), Francii, Maďarsku, Nizozemsku, Polsku, Slovensku a Spojeném království (Wales).

7.22. Viz odpovědi Komise k bodům 7.7 a 7.14 písm. b).

Rámeček 7.2 – Příklady chyb týkajících se podmíněnosti

Komise provádí v členských státech audity podmíněnosti a při mnohých zaznamenala nedostatky v oblasti kontroly oznamovacích povinností a ukládání postihů za jejich nedodržování a obecně v souvislosti s identifikací a registrací zvířat. Pokud je zjištěno systematické nedodržování, Komise vždy provádí následné kroky prostřednictvím postupu pro schvalování souladu s předpisy. Pokud jde o problémy zjištěné v oblasti identifikace a registrace zvířat, Komise se ztotožňuje s připomínkou Účetního dvora a během svých auditů podmíněnosti věnuje těmto požadavkům zvláštní pozornost.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.23. V několika případech jsme také zjistili chyby v administrativním zpracování žádostí o podporu ze strany vnitrostátních orgánů. Nejčastější chyba spočívala v překračování stropu pro nároky v rámci SPS ve Francii. Přestože jsme na tuto systematickou chybu upozorňovali v našich výročních zprávách za rok 2011, 2012 a 2013 ⁽²⁶⁾, stále k ní docházelo i v roce 2014 ⁽²⁷⁾. Komise nicméně přijala rozhodnutí o souladu s předpisy a část výdajů z financování EU na (rozpočtový) rok 2011 a 2012 vyloučila.

7.24. Zjistili jsme dva případy, kdy příjemce nebo výdaje nebyly způsobilé pro podporu EU (viz rámeček 7.3).

Rámeček 7.3 – Příklad platby na nezpůsobilé výdaje

Ve Francii byla v rámci programu podpory v odvětví vína udělena finanční pomoc vinařskému podniku na modernizaci jeho skladovacích zařízení. Z těchto prostředků byly částečně pokryty náklady na demontáž a odvoz starého zařízení, které nebyly způsobilé pro podporu EU.

Případ vyplacení pomoci nezpůsobilému příjemci byl zjištěn v Polsku.

7.23. V rámci tohoto postupu schvalování souladu s předpisy Komise podrobně posoudila riziko pro fond. Toto riziko bylo již pokryto čistými finančními opravami za roky podávání žádostí 2011 a 2012 a postupy schvalování souladu s předpisy za ostatní roky podávání žádostí pokračují.

Cílem zavedeného akčního plánu je plná náprava situace za rok podávání žádostí 2014 a Komise jej pozorně sleduje.

⁽²⁶⁾ Příklad 3.2 ve výroční zprávě za rok 2011, rámeček 3.1 ve výroční zprávě 2012 a rámeček 3.5 ve výroční zprávě za rok 2013.

⁽²⁷⁾ Francouzské orgány zahájily nápravná opatření v roce 2013 s cílem opravit hodnotu nároků počínaje rozpočtovým rokem 2015 (rok podávání žádostí 2014).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

„Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov“

7.25. Pokud jde o „Rozvoj venkova, životní prostředí oblast klimatu a rybolov“, ze 176 operací, které jsme kontrolovali, bylo 84 (48 %) zatíženo chybami. Na základě 41 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb na 6,2 %.

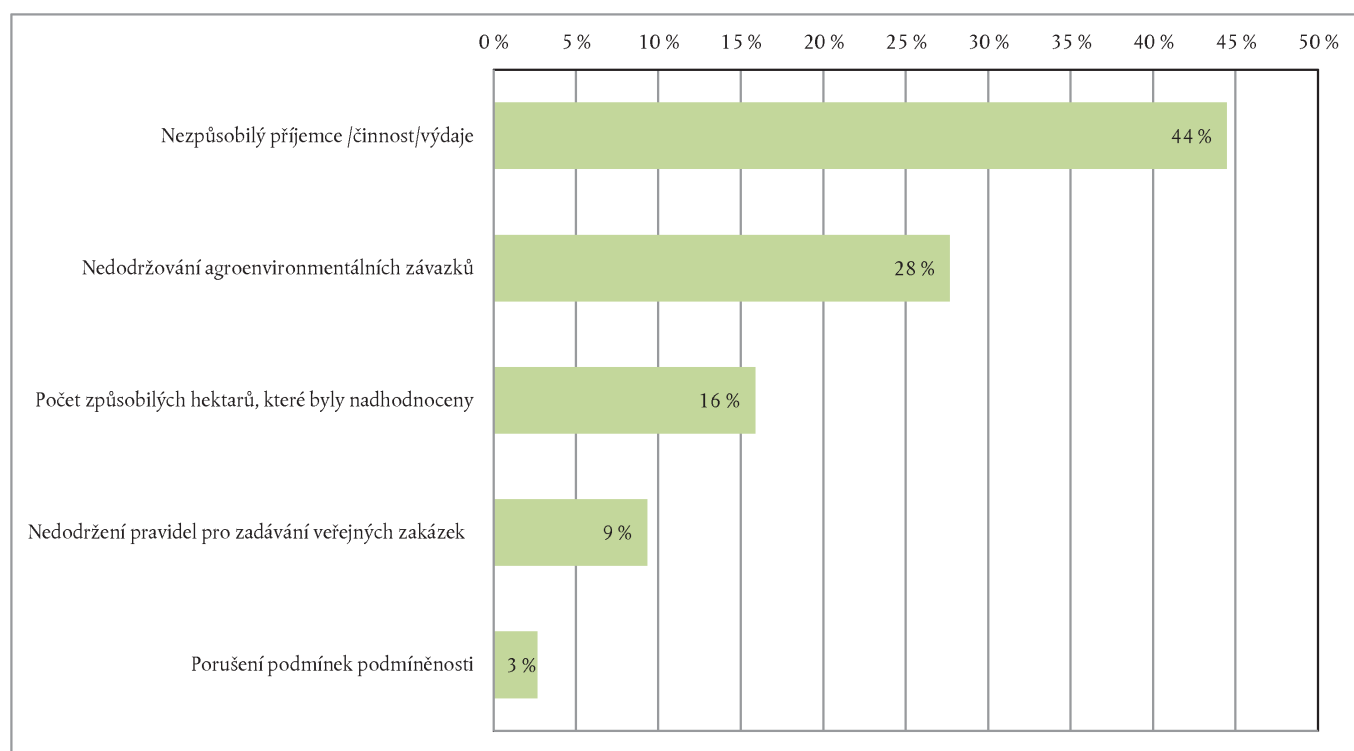
7.26. **Graf 7.4** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílely na našem odhadu míry chyb v roce 2014 v případě oblasti „Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov“.

7.25. Komise bere na vědomí odhad nejpravděpodobnější míry chyb provedený Účetním dvorem, která je nižší než v minulém roce.

Bez započtení podmíněnosti činí nejpravděpodobnější míra chyb pro oblast „Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov“ 6,0 %.

Viz též odpověď Komise k bodu 7.18.

Graf 7.4 – Podíl jednotlivých typů chyb na odhadované míře chyb – „Rozvoj venkova, životní prostředí oblast klimatu a rybolov“



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.27. V případě rozvoje venkova se ze 162 operací 71 týkalo plochy a 91 nesouviselo s plochou. Z těchto 162 operací bylo 79 (49 %) zatíženo chybami. Pokud jde o životní prostředí, oblast klimatu a rybolov, ze 14 operací ve vzorku bylo pět (36 %) zatíženo chybami, z toho tři byly vyčíslitelné.

7.28. V 15 případech vyčíslitelných chyb na straně konečných příjemců měly vnitrostátní orgány dostatek informací k tomu⁽²⁸⁾, aby těmto chybám předešly, odhalily je a napravily ještě před tím, než byly výdaje vykázány Komisi. Pokud by všechny tyto informace byly využity k nápravě chyb, odhadovaná míra chyb u tohoto zvláštního posouzení by byla o 3,3 procentního bodu nižší. Dále jsme zjistili, že v třech případech se zjištěných chyb dopustily samotné vnitrostátní orgány. Tyto chyby se na odhadované míře chyb podílely 0,6 procentního bodu.

7.27. Četnost chyb (vyčíslitelných i nevyčíslitelných), které Účetní dvůr zjistil v oblasti rozvoje venkova, se snížila z 57 % v roce 2013 na 49 % v roce 2014. Míra chyb pro oblast rozvoje venkova musí být též hodnocena s ohledem na ambiciózní cíle politiky rozvoje venkova.

Komise podotýká, že porušení podmíněnosti se týkalo pouze 10 ze všech operací zatížených chybami. Jelikož se požadavky podmíněnosti netýkají ani způsobilosti zemědělců k podpoře v rámci SZP (první a druhý pilíř), ani správnosti plateb, podle názoru Komise se tudíž při vyloučení těchto chyb počet operací zatížených chybami sníží na 69 (43 %).

Nižší míra chyb u opatření týkajících se plochy potvrzuje, že integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS) je i nadále účinným systémem k prevenci a nápravě chyb.

7.28. Komise si je vědoma toho, že mnohé z chyb, jež zjistil Účetní dvůr, mohly potenciálně zjistit vnitrostátní orgány. Pravidla SZP poskytují členským státům veškeré potřebné nástroje ke zmírnění většiny rizika výskytu chyb.

Nedostatky v systému kontroly zjištěné Komisí vedly členské státy k přijetí akčních plánů zaměřených na zjištění hlavních příčin chyb a přijetí vhodných nápravných opatření.

⁽²⁸⁾ Na základě podkladové dokumentace, včetně křížových kontrol a povinných kontrol.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.29. V operacích zařazených do vzorku byly chyby zjištěny ve všech 18 členských státech. Míra a typy chyb jsou velmi podobné těm, které byly zjištěny v předchozích letech. Stejně jako v předchozích letech se největší část (54 %) odhadované míry chyb uvedené v bodě 7.25 týkala opatření nesouvisejících s plochou. V této souvislosti jsme v únoru 2015 také zveřejnili zvláštní zprávu, v níž se analyzují příčiny chyb ve výdajích na rozvoj venkova a jak se tyto chyby řeší ⁽²⁹⁾.

7.30. Zvláštní požadavky na investiční projekty pomáhají zaměřit podporu na určité kategorie příjemců, aby se tak zlepšila účinnost výdajů na rozvoj venkova. Z 91 kontrolovaných operací nesouvisejících s plochou však v 14 (15 %) nebyla splněna kritéria způsobilosti. Dospěli jsme k závěru, že ve třech ze 14 případů příjemci uměle vytvořili takové podmínky, aby obešli kritéria způsobilosti. Podrobnější informace uvádí rámeček 7.4. Dvě ze tří vyčíslitelných chyb týkajících se životního prostředí, oblasti klimatu a rybolovu spočívaly v nezpůsobilých výdajích.

7.29. Komise při svých vlastních auditech v řadě členských států shledala nedostatky podobné těm, které zjistil Účetní dvůr. Aby byl chráněn rozpočet EU, byly příslušným členským státům uloženy značné finanční opravy. Nyní probíhají postupy schvalování účetních závěrek. Tam, kde byly vzneseny výhrady, se navíc požaduje, aby členské státy přijaly nápravná opatření.

Ve výroční zprávě o činnosti za rok 2014 generální ředitel Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova vyjádřil výhrady k výdajům na rozvoj venkova v 16 členských státech (28 platebních agentur). Tyto výhrady byly vydány v případech, kdy byly zjištěny nedostatky v řídicím a kontrolním systému, a v případě potřeby byly doprovázeny žádostmi, aby příslušné členské státy tyto nedostatky řešily za použití nápravných opatření.

Komise oceňuje analýzu hlavních příčin chyb provedenou Účetním dvorem a uvedenou v jeho zvláštní zprávě č. 23/2014, která z velké části potvrdila vlastní analýzu Komise předloženou Evropskému parlamentu a Radě v červnu 2013 (SWD(2013) 244), podle níž k míře chyb přispívají faktory jako ambiciózní politické cíle této politiky a nedostatečné kontrolní systémy.

Komise zdůrazňuje, že vysoká míra chyb u opatření nesouvisejících s plochou nutně neznamená podvody nebo zneužívání finančních prostředků EU. U jednotlivých opatření bylo velmi často dosaženo jejich politických cílů a penězi daňových poplatníků se neplýtvalo.

Pro programové období 2014–2020 bylo požadováno, aby všechny programy rozvoje zahrnovaly předběžné posouzení ověřitelnosti a kontrolovatelnosti opatření, jež společně provádějí řídicí orgán a platební agentura.

7.30. Uměle vytvořené podmínky, jak vyhodnotil Účetní dvůr, se týkaly pouze tří z 91 přezkoumávaných operací v oblasti opatření nesouvisejících s plochou. Hlavní nedostatky v případě investičních operací souvisejí s otázkami nezpůsobilosti (výdajů nebo příjemce).

Komise sdílí znepokojení Účetního dvora týkající se uměle vytvořených podmínek, avšak chtěla by zdůraznit, že je obtížné je prokázat a lze je zjistit pouze za přísných podmínek stanovených Soudním dvorem.

Po provedení svých vlastních auditů Komise uplatnila čisté finanční opravy u opatření nesouvisejících s plochou a podle potřeby v tom bude pokračovat. Nejčastějšími příčinami pro provedení finančních oprav byly nedostatky v kontrole kritérií způsobilosti, kontrole přiměřenosti nákladů nebo kontrole uplatňování kritérií výběru. V akčních plánech pro snižování míry chyb v oblasti rozvoje venkova se klade zvláštní důraz na nápravná opatření kvůli porušování požadavků na způsobilost u opatření nesouvisejících s plochou.

⁽²⁹⁾ Viz zvláštní zpráva č. 23/2014 „Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?“ (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 7.4 – Chyby ve způsobilosti – Možné umělé vytvoření podmínek s cílem získat podporu v rozporu s cíli investičního opatření

Nášli jsme tři případy, u nichž máme podezření na záměrné obejítí pravidel s cílem získat podporu v rozporu s cíli příslušného opatření (ve dvou případech šlo o modernizaci zemědělského podniku a v jednom o založení a rozvoj podniku). Tyto případy byly předány Evropskému úřadu pro boj proti podvodům k analýze a možnému vyšetřování. S ohledem na zachování důvěrnosti nelze poskytnout o těchto případech konkrétní údaje. Jako ilustrativní příklad však slouží následující případy:

- dobře zavedené společnosti, které by v případě, že by samy žádaly o podporu, nebyly pro financování způsobilé, zakládají nové subjekty, jejichž jménem je vypracován projekt tak, aby formálně splňoval kritéria způsobilosti a výběru. Podmínky, jejichž splnění mohlo být takto uměle zajištěno, se týkají kritéria, že žadatelem musí být mikropodnik (s méně než 10 zaměstnanci a obratem nebo bilanční sumou do 2 milionů EUR) nebo že podnik musí vlastnit nebo spravovat mladý zemědělec (osoba do 40 let věku, která začíná podnikat v zemědělství);
- skupiny osob (příslušníci stejné rodiny nebo stejné hospodářské skupiny) založí několik subjektů s cílem získat podporu, která přesahuje strop stanovený v podmínkách investičního opatření. Přestože příjemci uvedli, že tyto subjekty podnikají nezávisle, v podstatě tomu tak nebylo, jelikož byly zřízeny tak, aby fungovaly společně. Jednalo se ve skutečnosti o stejnou hospodářskou skupinu, se stejným společným sídlem, zaměstnanci, klienty, dodavateli a finančními zdroji.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 7.4 – Chyby ve způsobilosti – Možné umělé vytvoření podmínek s cílem získat podporu v rozporu s cíli investičního opatření

V hodnocení Účetního dvora jsou uvedeny tři případy, kdy existuje podezření na umělé vytvoření podmínek s cílem obejít kritéria způsobilosti. Na základě výroku Soudního dvora ve věci C-434/12, aby bylo možné prokázat „uměle vytvořené podmínky“, musí být nezávisle na sobě prokázány subjektivní i objektivní znaky. Komise by v této souvislosti chtěla zdůraznit, že „uměle vytvořené podmínky“ předpokládají důkaz o úmyslném činu, zahrnujícím použití podvodného jednání za účelem získání neoprávněné nebo nezákonné výhody.

Komise sdílí znepokojení Účetního dvora. Aby bylo možné prokázat uměle vytvořené podmínky, je třeba dodržet přísné podmínky stanovené Soudním dvorem. Je nezbytné zachovat právní jistotu příjemců, kteří postupují v souladu s příslušnými právními předpisy. Platební agentury proto mohou odmítnout platbu pouze na základě pádných důkazů, a nikoli při pouhém podezření. Často proto vynakládají čas a úsilí, aby získaly usvědčující důkazy a následně zahájily řízení o zpětném získání plateb.

Zejména v jednom z případů, které uvádí Účetní dvůr, samotný členský stát zjistil riziko „uměle vytvořených podmínek“ dávno před auditem Účetního dvora a před provedením jakýchkoli plateb konečnému příjemci a postupoval s náležitou péčí tak, že provedl veškeré procesní kroky vyžadované vnitrostátním právem v případě podezření na uměle vytvořené podmínky, včetně toho, že se obrátil na příslušné vnitrostátní orgány pro boj proti podvodům. Před vyplacením finančních prostředků konečnému příjemci dotyčný členský stát dospěl k závěru, že nemá dostatek důkazů pro zamítnutí platby. Dotyčný členský stát se však tímto případem dále zabýval a na základě následně získaných důkazů učinil kroky k zpětnému získání finančních prostředků.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.31. Zkoumaný vzorek zahrnoval 36 operací v oblasti agroenvironmentálních plateb, které se týkají uplatnění metod zemědělské produkce, které jsou slučitelné s ochranou životního prostředí, krajiny a přírodních zdrojů. Zjistili jsme, že v šesti (17 %) případech zemědělci nesplnili všechny podmínky pro platbu. Příklad takové chyby je popsán v rámečku 7.5.

Rámeček 7.5 – Příklady nedodržení agroenvironmentálních závazků

Příjemce ve Spojeném království (Wales) se kvůli ochraně životního prostředí zavázal⁽³⁰⁾, že každý rok před 15. květnem uzavře louku určenou ke kosení a po dobu minimálně 10 týdnů se na ní nebudou pást zvířata. Jak jsme zjistili, ani jeden z těchto závazků nebyl dodržen.

Podobné případy nedodržování agroenvironmentálních požadavků byly zjištěny v Německu (Porýní-Falc), Itálii (Umbrie) a Spojeném království (Anglie).

7.32. Ve 27 z kontrolovaných operací byli příjemci povinni dodržovat pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Účelem těchto pravidel je zajistit, aby se požadované zboží a služby pořizovaly za nejlepších možných podmínek při zachování zásad rovného přístupu k veřejným zakázkám, transparentnosti a nediskriminace. Účetní dvůr zjistil, že ve 13 případech (48 %) bylo jedno nebo více těchto pravidel porušeno. Příklad takové chyby je uveden v rámečku 7.6.

7.31. Komise v programovém období 2007–2013 provedla auditu zaměřené na provádění agroenvironmentálních opatření ve všech členských státech a byly uplatněny finanční opravy, které v případě potřeby budou uplatňovány i v budoucnu. I přes přetrvávající nedostatky se celková kvalita provádění za toto období zlepšila.

Rámeček 7.5. – Příklady nedodržení agroenvironmentálních závazků

Komise již během svých auditů rovněž zjistila podobné nedostatky v některých členských státech. Na pokrytí rizika pro rozpočet EU byly uplatněny čisté finanční opravy, a bude-li třeba, budou uplatňovány i v budoucnu.

7.32. Komise již zjistila podobné nedostatky při zadávání veřejných zakázek. V některých z těch členských států, jež uvádí Účetní dvůr v rámečku 7.6, byly již uplatněny značné čisté finanční opravy nebo dosud probíhá postup schvalování souladu s předpisy a v případě potřeby budou uplatněny čisté finanční opravy. Zadávání veřejných zakázek je také jedním z ústředních prvků akčních plánů pro rozvoj venkova.

Komise konstatuje, že pouze jedna chyba uváděná Účetním dvorem byla vyčíslena.

Komise navíc dne 19. prosince 2013 přijala nové pokyny pro stanovování finančních oprav, které je třeba uplatnit na výdaje financované při sdíleném řízení v souvislosti s nedodržováním pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Podle těchto pokynů má být nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek posuzováno v souladu se zásadou proporcionality.

Členskými státy již byly zaslány pokyny týkající se nejčastěji se vyskytujících nesrovnalostí při řízení evropských strukturálních a investičních fondů

⁽³⁰⁾ Takové zemědělské postupy jsou pro životní prostředí v mnohém přínosné, protože například podporují ustupující druhy rostlin v tom, aby se znovu uchytily v rozmanitých přírodních stanovištích, která poskytnou zdroj obživy a úkryt volně žijícím živočichům.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 7.6 – Příklady nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

Veřejný vodohospodářský subjekt v Polsku dostal podporu na renovaci dvou čerpacích stanic. Zakázka na stavební práce byla udělena soukromé společnosti v zadávacím řízení. Příjemce se dopustil závažného porušení zákona o veřejných zakázkách, neboť omezil rovný přístup a spravedlivou soutěž pro potenciální uchazeče. Vítězná nabídka – jediná, která byla předložena – nesplňovala výběrová kritéria. Navíc byla vypracována ve spolupráci se stejnou společností, která vypracovala také technické specifikace a výkaz výměr pro účely zadávacího řízení. Z těchto důvodů měla být vítězná společnost ze zadávacího řízení vyloučena.

Nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek bylo zjištěno také v Bulharsku, Německu (Sasko-Anhaltsko), Řecku, Španělsku (Kastilie-La Mancha), Francii, Itálii (Apulie), Nizozemsku a Rumunsku. Tyto chyby však nebyly vyčísleny.

7.33. Na základě naší prověrky vybraných povinností souvisejících s podmíněností (viz bod 7.14 b)) jsme zjistili porušení u 17 (27 %) ze 64 plateb, na něž se tyto povinnosti vztahují. Chyby týkající se podmíněnosti se na odhadované míře chyb uvedené v bodě 7.25 podílely 0,2 procentního bodu.

7.34. Vnitrostátní orgány jsou povinny provádět kontroly přiměřenosti nákladů. Zjistili jsme, že u 20 investičních projektů takové kontroly neproběhly tak, jak se požaduje. Tyto chyby však zpravidla nelze vyčíslit, protože nelze určit částku nezpůsobilých výdajů. Další informace o přiměřenosti nákladů jsou zahrnuty v oddílu „Záležitosti spojené s výkonností v oblasti rozvoje venkova“ (viz bod 7.88).

7.33. Viz odpovědi Komise k bodům 7.7 a 7.14 písm. b).

7.34. Komise se domnívá, že administrativní kontroly přiměřenosti nákladů jsou důležité pro zajištění účinnosti systému kontroly. Při svých auditech souladu s předpisy Komise rovněž zjistila nedostatky při posuzování přiměřenosti nákladů a nařídila v této souvislosti finanční opravy na ochranu finančních zájmů EU.

Komise by chtěla poznamenat, že pro příští programové období 2014–2020 budou pro náhradu nákladů v širším měřítku používány zjednodušené náklady (paušální financování, standardní stupnice jednotkových nákladů, jednorázové částky). To by mělo přispět účelnějšímu a správnému využívání fondů.

Viz též odpověď Komise k bodu 7.88.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Prověрка vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti

Systémy členských států související se správností operací v rámci EZZF

Integrovaný administrativní a kontrolní systém

7.35. Integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS – *Integrated Administration and Control System*) je hlavním řídicím a kontrolním systémem k zajištění správnosti plateb přímé podpory⁽³¹⁾. Používá se pro více než 90 % výdajů EZZF a výrazně přispívá k prevenci chyb a snižování míry chyb v režimech podpory, na které se vztahuje, což potvrzuje jak Komise⁽³²⁾, tak naše vlastní audity.

7.36. Systém IACS se skládá z databází zemědělských podniků a žádostí o podporu, systému evidence půdy (LPIS), databází zvířat a databáze nároků v těch členských státech, které používají režim jednotné platby. Platební agentury vykonávají administrativní křížové kontroly těchto databází, aby se ujistily, že platby byly uhrazeny ve správné výši, způsobilým příjemcům a na způsobilou plochu nebo zvířata. Většina žadatelů (95 %) dostává platby po té, co se administrativní kontroly úspěšně dokončí. U zbývajících 5 % se provádějí dodatečné kontroly na místě.

7.37. Prověřili jsme IACS v Chorvatsku a zjistili jsme pouze drobné nedostatky v administrativním zpracování žádostí a v kvalitě inspekci na místě prováděných chorvatskými orgány. Tyto nedostatky nemají na spolehlivost systému žádný vliv.

7.38. Kromě toho jsme provedli dokumentární přezkum vzorku 14 auditů souladu s předpisy, které uskutečnila Komise v souvislosti s výdaji z EZZF. Komise informovala o výrazných nedostacích u 10 ze 14 dotčených systémů členských států. Práce Komise byla podle našich zjištění uspokojivé kvality (viz bod 7.62).

7.35. Komise vítá hodnocení Účetního dvora, že systémy IACS významně přispívají k předcházení chybám a ke snižování míry chyb. Komise je toho názoru, že kvalita a rozsah systémů IACS jsou zásadní pro zajištění správnosti plateb přímé podpory.

Komise dále podotýká, že systémy IACS rovněž pokrývají 40,2 % výdajů z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), zejména na agroenvironmentální opatření a pro znevýhodněné oblasti.

7.37. Komise sdílí názor Účetního dvora.

7.38. Komise vítá názory Účetního dvora.

⁽³¹⁾ Rovněž u opatření na rozvoj venkova souvisejících s plochou se ověřování některých základních prvků, jako např. způsobilé plochy, provádí pomocí IACS.

⁽³²⁾ Pokud jde o přímé platby, které jsou téměř výhradně řízeny v rámci IACS, výroční zpráva o činnosti GR AGRI za rok 2014 uvádí upravenou míru chyb ve výši 2,54 % (příloha 10, část 3.2), a u tržních opatření, na něž se vztahují jiné systémy než IACS, upravenou míru chyb 3,87 % (příloha 10, bod 3.1).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Nápravná opatření učiněná na základě nedostatků IACS popsaných v předchozí výroční zprávě

7.39. Během období 2007–2013 jsme provedli audity systémů IACS v 35 platebních agenturách a o závažných zjištěných nedostatcích jsme informovali v příslušných výročních zprávách. Při práci na této zprávě jsme navštívili osm platebních agentur v šesti členských státech s cílem posoudit, zda účinně a včas vyřešily nedostatky týkající se LPIS a zda Komise uplatnila finanční opravy⁽³³⁾ s ohledem na ztráty prostředků EU za všechny rozpočtové roky, kterých se nedostatky týkaly. Správné informace o způsobilosti půdy v databázi LPIS jsou předpokladem pro spolehlivé administrativní křížové kontroly a správné platby podpory.

7.40. Při našem posouzení se ukázalo, že všechny kontrolované platební agentury pod přímým vedením a aktivním dohledem Komise přijaly nápravná opatření, která celkově vedla ke zlepšení situace. Nápravná opatření však nebyla vždy přijata okamžitě a v několika případech stále přetrvávají nedostatky, i když v menší míře. Komise ve všech kontrolovaných případech nařídila finanční opravy nebo zahájila postup schvalování souladu.

7.41. Zjistili jsme, že nedostatky v LPIS byly řešeny ve všech kontrolovaných členských státech. Ve třech členských státech byly celkové výsledky uspokojivé (viz rámeček 7.7). Ve zbývajících třech členských státech však přetrvává několik závažných nedostatků (viz rámeček 7.8).

7.40. Viz též odpovědi Komise k rámečkům 7.7 a 7.8.

V některých případech si rozsah nápravných opatření vyžádal přijetí dlouhodobějšího plánu opatření nebo přidání nových prvků do stávajících akčních plánů. Všechny akční plány, ať už dokončené nebo dosud probíhající, nicméně přinesly značné zlepšení kvality LPIS a Komise bude i nadále dohlížet na to, aby tato zlepšení pokračovala a/nebo byla zachována. Až do úplného provedení nápravných opatření budou finanční opravy kryt riziko pro daný fond.

7.41. Viz též níže uvedené odpovědi Komise k rámečkům 7.7 a 7.8.

Ve všech případech probíhají postupy schvalování souladu s předpisy a tam, kde budou přetrvávat nedostatky, to povede k dalším čistým finančním opravám.

Více informací o akčních plánech lze nalézt v části 3.2 přílohy 10 výroční zprávy o činnosti Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2014.

⁽³³⁾ Pokud jde o částky získané zpět od členských států v rámci postupu pro schvalování souladu, viz článek 52 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, 20.12.2013, s. 549).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 7.7 – Členské státy, v nichž nápravná opatření na odstranění nedostatků LPIS byla uspokojivá

Bulharsko: V předchozích výročních zprávách ⁽³⁴⁾ jsme uvedli, že způsobilé plochy zaznamenané v bulharském LPIS nebyly spolehlivé a že výsledky kontrol na místě měly nedostatečnou kvalitu. Pro řešení těchto nedostatků byl přijat akční plán. Jeho realizace začala v roce 2009 a skončila v roce 2011. Při přezkoumání jsme zjistili, že byla podniknuta účinná nápravná opatření. LPIS se zlepšil a pravidelně se aktualizuje. Zlepšila se také kvalita inspekcí na místě.

Portugalsko: Ve své výroční zprávě za rok 2007 ⁽³⁵⁾ jsme upozornili na závažné nedostatky v portugalském LPIS. V roce 2011 Portugalsko zahájilo zásadní revizi LPIS, která byla dokončena v roce 2013. Audity Komise však ukázaly, že kvalitu práce nepříznivě ovlivnila skutečnost, že vycházela z ortofotosnímků z let 2010 a 2011. V roce 2013 bylo zahájeno další přezkoumání na základě aktuálnějších ortofotosnímků s cílem napravit zbývající nedostatky. Při našem auditu se ukázalo, že celkově jsou údaje o způsobilosti vycházející z analýzy posledních ortofotosnímků přiměřené kvality.

Rumunsko: Ve svých předchozích výročních zprávách ⁽³⁶⁾ jsme informovali o závažných nedostacích v Rumunsku, pokud jde o aktualizaci LPIS. Rumunsko přijalo v roce 2009 akční plán a dokončilo jej v roce 2011. Zjistili jsme, že ve zlepšování kvality LPIS došlo k pokroku.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 7.7 – Členské státy, v nichž nápravná opatření na odstranění nedostatků LPIS byla uspokojivá

Audity provedené Komisí potvrzují, že v Bulharsku, Portugalsku a Rumunsku provedená nápravná opatření vedla ke zlepšení systému.

⁽³⁴⁾ Viz příloha 5.2 výroční zprávy za rok 2008 a příklad v bodě 3.4 výroční zprávy za rok 2010.

⁽³⁵⁾ Viz příloha 5.1.2 výroční zprávy za rok 2007.

⁽³⁶⁾ Viz příloha 5.2 výroční zprávy za rok 2008 a příklad v bodě 3.3 výroční zprávy za rok 2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 7.8 – Členské státy, v nichž nedostatky LPIS přetrvávají

Řecko: V předchozích výročních zprávách ⁽³⁷⁾ jsme informovali o nedostatkách v řeckém LPIS, zejména pokud jde o způsobilost pozemků trvalých pastvin. První větší přezkum LPIS byl dokončen až v roce 2013 se zvláštním zaměřením na extenzivní pastviny. Druhý přezkum proběhl v roce 2014 na žádost Komise. V důsledku těchto přezkumů byla plocha trvalých pastvin evidovaná v řeckém LPIS snížena z 3,6 milionu hektarů v roce 2012 na 1,5 milionu hektarů v roce podávání žádostí 2014.

Nové způsobilé plochy stanovené po posledním přezkumu podle našich zjištění lépe odpovídají současné situaci. Je však třeba provést další zásadní nápravná opatření, zejména pokud jde o pozemky s extenzivními pastvinami. U dvou z 15 náhodně vybraných pozemků trvalých pastvin, které jsme kontrolovali, byl travní porost, který se na těchto pozemcích vyskytoval, na způsobilých plochách zanesených v systému LPIS i po obou přezkumech stále nadhodnocen (další případ je uveden v rámečku 7.1) ⁽³⁸⁾. Navíc jsme zjistili, že řecké ministerstvo zemědělství se rozhodlo, že nebude od příjemců vymáhat přeplatky, k nimž došlo v minulosti v důsledku nesprávného stanovení způsobilých extenzivních pastvin v řeckém LPIS.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 7.8 – Členské státy, v nichž nedostatky LPIS přetrvávají

Viz též odpověď Komise k rámečku 7.1.

Následné audity provedené Komisí, které se zaměřily na provádění akčních plánů, zjistily podobné nedostatky. Komise je toho názoru, že ačkoli bylo vynaloženo značné úsilí k nápravě, přetrvávají některé nedostatky, pokud jde o způsobilost trvalých pastvin v Řecku a Španělsku. Komise by však chtěla podotknout, že nápravná opatření prováděná v letech 2014 a 2015 vedla v obou zemích k uspokojivým výsledkům, což vedlo k vyloučení nezpůsobilých ploch z obou LPIS: v Řecku se plocha registrovaná jako stále pastviny snížila z 3,6 milionu ha na 1,5 milionu ha a ve Španělsku se způsobilá plocha snížila z 18,4 milionu ha na 15,6 milionu ha.

V případě zjištění jakýchkoli trvajících nedostatků následují postupy schvalování souladu s předpisy, jež zajistí, že riziko pro rozpočet EU je přiměřeně pokryto čistými finančními opravami.

Informace o provádění akčních plánů, které si vyžádala Komise, jsou dostupné ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2014.

⁽³⁷⁾ Viz příloha 3.2 výroční zprávy za rok 2009, příklad v bodě 3.2 ve výroční zprávě 2010 a rámeček 3.1 ve výroční zprávě za rok 2013.

⁽³⁸⁾ Komise při svém auditu v listopadu 2014 dospěla k závěru, že v případě trvalých pastvin není aktualizace LPIS dokončena, protože v mnoha případech jsou nezpůsobilé plochy, jako např. pozemky pokryté keři, křovinami nebo skalami, stále vedeny v systému LPIS jako způsobilé. GŘ AGRI proto ve své výroční zprávě o činnosti v roce 2014 vyjádřilo v souvislosti s Řeckem výhradu, protože Řecko se v rámci svého akčního plánu náležitě nezabývalo problematikou trvalých pastvin (viz rovněž bod 7.43).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Španělsko (Andalusie, Kastilie-La Mancha a Extremadura): V přecházejících výročních zprávách ⁽³⁹⁾ jsme informovali o závažných nedostatecích v LPIS ve Španělsku (Andalusie ⁽⁴⁰⁾, Kastilie-La Mancha a Extremadura). Na některé referenční pozemky, které byly ve skutečnosti úplně či zčásti pokryty skalami, hustými lesy či keři, byla podána žádost o podporu a byla u nich provedena platba, jako kdyby šlo o trvalé pastviny. Španělské orgány zavedly akční plán, jehož cílem bylo zlepšit systém LPIS na vnitrostátní úrovni, který byl prohlášen za dokončený v roce 2013. Komise ale zjistila, že posouzení způsobilosti pastvin nebylo spolehlivé, a požádala španělské orgány o další přezkoumání a zlepšení, a to na základě mnohem přísnějších kritérií od roku 2015.

Zjistili jsme také, že v roce podávání žádostí 2013 nebyly výsledky nápravných opatření uspokojivé. Zaznamenali jsme však, že v letech 2014 a 2015 byla zahájena další nápravná opatření s cílem zlepšit daný stav.

Itálie: Ve své výroční zprávě za rok 2011 ⁽⁴¹⁾ jsme informovali o nedostatecích v systému LPIS v Itálii (Lombardie), pokud jde o extenzivní pastviny v horských oblastech. Zjistili jsme, že nedostatky týkající se způsobilých ploch trvalých pastvin evidovaných v systému LPIS nebyly náležitě řešeny, zejména u malých pozemků. U 12 z 18 vybraných pozemků trvalých pastvin, které byly předmětem kontroly italských orgánů, jsme zjistili, že způsobilé plochy zaznamenané v LPIS byly stále nadhodnoceny.

ODPOVĚDI KOMISE

Provádění akčního plánu zaměřeného na zlepšení informací v LPIS pokračovalo v letech 2014 a 2015 a Komise je pozorně sledovala (audity v červenci a listopadu 2014).

Jelikož Komise usoudila, že situace není plně uspokojivá, bylo rozhodnuto snížit platby Řecku v rozpočtovém roce 2015 (rok podávání žádostí 2014).

Řecké orgány vyčíslily neoprávněně vyplacené částky v důsledku minulých přeplatků. Tyto částky jsou nyní ověřovány prostřednictvím postupu schvalování souladu s předpisy.

Komise se domnívá, že opatření přijatá španělskými orgány byla částečně uspokojivá. Jak konstatoval Účetní dvůr, další nápravné opatření stále probíhá, a to pro roky 2014 a 2015.

Komise bude situaci i nadále sledovat a jakékoli přetrvávající nedostatky povedou k postupům schvalování souladu s předpisy, aby se zajistilo přiměřené krytí rizika pro rozpočet EU.

⁽³⁹⁾ Viz příloha 3.2 výroční zprávy za rok 2010 a první případ v příkladu 3.1 výroční zprávy za rok 2011.

⁽⁴⁰⁾ Andalusie se týká první případ v rámečku 3.1 výroční zprávy za rok 2011.

⁽⁴¹⁾ Viz příloha 3.2 výroční zprávy za rok 2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Kontrola provedená Komisí v návaznosti na naše zjištění

7.42. Komise zahrnula do svých vlastních auditů kontrolu opatření přijatých v návaznosti na námi zjištěné nedostatky. U všech členských států nařídila finanční opravy nebo zahájila postup schvalování souladu⁽⁴²⁾. Podrobnější údaje uvádí **tabulka 7.1**.

7.42. V případě Španělska a Itálie se na tyto rozpočtové roky dosud nevztahují finanční opravy, protože postup schvalování souladu s předpisy ještě probíhá.

Tabulka 7.1 – Finanční opravy nařízené Komisí kvůli nedostatkům systému LPIS

Členský stát	Nedostatek systému nahlášený Účetním dvorem v rozpočtovém roce	Poslední rozpočtový rok ovlivněný nedostatkem systému	Rozpočtové roky, na které se vztahují finanční opravy	Celková výše finančních oprav (v mil. EUR)	Rozpočtové roky, na které se nevztahují finanční opravy, stav ke konci roku 2014	Postup schvalování souladu probíhá, ale není ukončen
Bulharsko	2008	2012	2008–2012	65,8	—	
Řecko	2009	2014	2007–2012	608,6	2013, 2014	ano
Španělsko (Andalusie)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	ano
Španělsko (Kastilie-La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	ano
Španělsko (Extremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	ano
Itálie (Lombardie)	2011	2014	2009–2011	0,1	2012, 2013, 2014	ano kromě roku 2012
Portugalsko	2007	2013	2007–2012	186,4	2013	ano
Rumunsko	2008	2014	2008–2012	80,8	2013, 2014	ano

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

⁽⁴²⁾ Vztahující se na všechny nedostatky související se systémem IACS včetně těch, o nichž jsme informovali my.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.43. Kromě provádění finančních oprav za předchozí rozpočtové roky ovlivněné závažnými nedostatky má Komise v rámci nových právních předpisů v oblasti SZP⁽⁴³⁾ větší pravomoci snížit nebo pozastavit platby členským státům, v jejichž vnitrostátních systémech existují závažné nebo přetrvávající nedostatky. Tento posílený nástroj se uplatňuje od rozpočtového roku 2014. Do května 2015 Komise tuto možnost využila jednou, a to snížením plateb z EZZF Řecku od rozpočtového roku 2015.

Posouzení postupu posíleného ujištění

7.44. V roce 2010 Komise zavedla „postup posíleného ujištění“, který členské státy uplatňují dobrovolně. V rámci tohoto postupu nezávislý kontrolní orgán (certifikační orgán, dále také CO) určený členským státem předkládá stanovisko nejen o náležitém fungování interních systémů, ale na základě podrobné prověrky reprezentativního statistického vzorku operací také o legalitě a správnosti výdajů vykázaných Unii. Vzorek se vybírá náhodně ze žádostí, které zkontrolovala na místě platební agentura. Od rozpočtového roku 2015 budou certifikační orgány povinny předkládat stanovisko k legalitě a správnosti operací, na nichž se zakládají výdaje, které jsou předmětem žádostí o proplacení z rozpočtu EU.

7.45. Pokud Komise v souvislosti s tímto dobrovolným postupem dospěje k závěru, že členský stát jej uplatňuje správně, a pokud je míra zbytkových chyb zjištěná členským státem po dva po sobě jdoucí roky nižší než 2 %, může tento členský stát snížit míru kontrol na místě z 5 % na 1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46. V období let 2011 až 2013 jsme provedli audit postupu posíleného ujištění v pěti⁽⁴⁵⁾ ze šesti členských států nebo regionů, které se dobrovolně rozhodly tento postup uplatňovat. V roce 2014 jsme dokončili přezkum tohoto postupu ve zbývajícím členském státě (Řecko).

7.47. Řecko uplatnilo postup posíleného ujištění u rozpočtového roku 2013 a 2014. Přezkoumali jsme práci provedenou v souvislosti s rozpočtovým rokem 2014, k níž certifikační orgán vydal čistý výrok a u režimů podpory z EZZF spadajících pod systém IACS vykázal míru chyb ve výši 0,2 %.

7.44. Komise by ráda vysvětlila, že postup posíleného ujištění, popsany v bodech 7.44 až 7.50, již po zavedení nařízení č. 1306/2013 nebude v platnosti.

Za účelem podpory a vedení nových úkolů, které musí certifikační orgány od rozpočtového roku 2015 splnit, vypracovala Komise podrobné pokyny, jak vybírat vzorky a podávat zprávy o výsledcích opětovného ověření kontrol na primární úrovni, jež původně provedly platební agentury. Bude-li řádně provedeno, budou výsledky opětovného ověření základem pro statisticky podložené stanovisko ohledně legality a správnosti uskutečněných operací.

Tyto podrobné pokyny byly obsáhle vysvětleny platebním agenturám a certifikačním orgánům a jejich provádění Komise pozorně sleduje.

⁽⁴³⁾ Čl. 41 odst. 2 nařízení (EU) č. 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Další podmínkou pro snížení míry kontrol je, že daný členský stát musí svůj systém LPIS vyhodnotit jako spolehlivý.

⁽⁴⁵⁾ Bulharsko, Rumunsko (viz bod 3.38 výroční zprávy za rok 2011), Lucembursko, Spojené království (Severní Irsko) (viz bod 4.36 výroční zprávy za rok 2012) a Itálie (viz body 3.30–3.35 výroční zprávy za rok 2013).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.48. Certifikační orgán plně nedodržel pokyny Komise týkající se výběru vzorku, rozsahu auditu a načasování kontrol. Při vyčíslování chyb především systematicky přehlížel přeplatky, k nimž došlo v důsledku nesprávně vykázaných způsobilých ploch trvalých pastvin v systému LPIS. Dále certifikační orgán přehlížel přeplatky plynoucí z toho, že platební agentura umožnila příjemcům, aby po skončení příslušné lhůty ve svých žádostech nahradily nezpůsobilé pozemky způsobilými. To bylo v rozporu s přístupem uplatněným certifikačním orgánem u rozpočtového roku 2013, kdy takové přeplatky do vyčíslení celkové míry chyb zahrnuty byly. Tato změna přístupu je hlavním důvodem toho, že míra chyb nahlášená certifikačním orgánem za rok 2013 ve výši 10,2 % klesla v roce 2014 na 0,2 %.

7.49. Vzhledem k těmto nedostatkům je míra chyb nahlášená řeckým certifikačním orgánem za rozpočtový rok 2014 výrazně podhodnocena.

7.50. Celkově jsme u šesti členských států, které se rozhodly dobrovolně uplatňovat postup posíleného ujištění, zjistili, že s výjimkou Lucemburska jsou nahlášené míry chyb vzhledem k nedostatkům v provádění tohoto postupu nespolehlivé.

Systémy členských států týkající se správnosti operací v oblasti rozvoje venkova

7.51. Orgány členských států jsou v této souvislosti odpovědné za zavedení a provozování:

- a) náležitých administrativních a kontrolních postupů, které zajišťují správnost údajů vykázaných žadatelem a plnění požadavků na způsobilost;
- b) kontrol na místě, které se v závislosti na režimu podpory týkají nejméně 5 % všech příjemců nebo výdajů⁽⁴⁶⁾.

7.52. Naše kontrola systémů v této oblasti vycházela částečně z auditů provedených Komisí (GR AGRI) (viz také bod 7.62). Provedli jsme dokumentární přezkum vzorku 12 auditů souladu s předpisy, které uskutečnila Komise v oblasti rozvoje venkova, a navštívili pět dotčených platebních agentur⁽⁴⁷⁾. Komise informovala o výrazných nedostacích u devíti z 12 daných systémů členských států. Práce Komise byla podle našich zjištění uspokojivá.

7.48. Komise si je vědoma, že některé certifikační orgány, včetně orgánů v Řecku, nedodržují pokyny týkající se výběru vzorků. Právě z tohoto důvodu Komise nepřijala uváděné míry chyb, ale pro výpočet míry chyb pro výroční zprávu o činnosti Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2014 použila výsledky svých vlastních auditů.

Viz též odpověď Komise k bodu 7.44.

7.49. Ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2014 použilo Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova při výpočtu upravené míry chyb ve výši 4,5 % výsledky svých vlastních auditů.

7.50. Viz též odpověď Komise k bodu 7.44.

7.51. Stejně zásady byly od roku 2007 uplatňovány také ve vztahu k EZZF. Od roku 2014 platí pro EZZF i pro EZFRV společné horizontální nařízení (nařízení č. 1306/2013).

⁽⁴⁶⁾ Článek 12 a 25 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).

⁽⁴⁷⁾ Irsko, Itálie (Kampánie), Portugalsko, Rumunsko a Švédsko.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.53. Zjistili jsme, že u pěti platebních agentur navštívených na místě byly systémové nedostatky velmi podobné těm, které jsme zjistili a nahlásili v předchozích letech⁽⁴⁸⁾. Našli jsme nedostatky v administrativních kontrolách týkající se podmínek způsobilosti, především pokud jde o environmentální podmínky a maximální velikost podniků. Stejně jako v minulých letech také přetrvávají nedostatky v kontrolách zadávání veřejných zakázek. Systémové nedostatky jsou výraznou příčinou chyb zjištěných během testování operací (viz bod 7.27).

7.54. Pokud jde o zadávání veřejných zakázek, přezkoumali jsme vzorek 32 projektů, které byly předmětem zadávacích řízení v pěti navštívených členských státech, z čehož bylo 15 (47 %) případů zatíženo chybami. Zejména jsme objevili závažné nedostatky při prověrkách postupů na výběr hospodářsky nejvýhodnější nabídky. Dále jsme přezkoumali vzorek osmi případů, kdy členské státy postupy pro zadání veřejné zakázky neuplatnily. Ve dvou z těchto případů bylo zadání veřejné zakázky povinné, takže výdaje vykázané Unii byly nezpůsobilé.

Akční plány

7.55. Ve snaze snížit míru chyb v oblasti rozvoje venkova Komise v roce 2012 pobízela členské státy k tomu, aby vypracovaly akční plány s cílem určit příčiny chyb a zavést cílená nápravná opatření ke snížení rizika výskytu chyb. Zjišťovali jsme, zda se akční plány příslušných členských států zabývají základními příčinami nejčastěji se vyskytujícími chybami.

7.53. Společné odpovědi k bodům 7.53 a 7.54:

Komise si je vědoma nedostatků v systémech kontroly členských států nad EZFRV a zdůrazňuje, že za provádění politiky a za systémy kontroly jsou primárně odpovědné členské státy. Ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2014 se uvádí, že k 35 % platebních agentur byly vzneseny výhrady kvůli výdajům z EZFRV se žádostí, aby přijaly potřebná nápravná opatření (kromě předchozích akčních plánů, které se ještě provádějí). Jak bylo uvedeno v bodě 7.52, hodnocení systémů členských států ze strany Účetního dvora zčásti vychází ze zjištění auditů souladu s předpisy provedených útvary Komise.

Komise souhlasí se závěrem Účetního dvora vyjádřeným ve zvláštní zprávě č. 23/2014, že by se měl zvýšit rozsah správních kontrol prováděných členskými státy.

Komise si je vědoma nedostatků týkajících se způsobilosti, včetně postupu zadávání veřejných zakázek a maximální velikosti společností. Na tyto problémy kladou hlavní důraz audity investičních opatření prováděné v členských státech. Tyto problémy také byly a jsou ještě řešeny v akčních plánech stanovených ve spolupráci s členskými státy za účelem snížení míry chyb.

⁽⁴⁸⁾ Viz bod 4.20 výroční zprávy za rok 2013, body 4.21–4.25 výroční zprávy za rok 2012 a body 4.22–4.32 výroční zprávy za rok 2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.56. Zkoumali jsme 24 výraznějších vyčíslitelných chyb zjištěných při našem testování operací ve 14 členských státech⁽⁴⁹⁾. Z toho devět chyb (37,5 %) bylo lze přiřadit ke konkrétnímu opatření v akčním plánu členského státu, zatímco 15 (62,5 %) nikoliv. Tato procenta se potvrdila při podobné analýze týkající se nedostatků zjištěných při našem auditu systémů členských států. Většina typů chyb a systémových nedostatků se v přezkoumaných akčních plánech proto neřešila (viz rámeček 7.9).

Rámeček 7.9 – Příklady dokládající, že akční plány členských států nejsou ještě zcela účinné

Irský akční plán obsahuje 20 akcí, z nichž ani jedna nebyla v době auditu zavedena. Všechny 20 akcí se navíc týká opatření vztahujících se na plochu, přestože investiční opatření jsou rizikovější. Zjistili jsme šest systémových nedostatků, přičemž pět z nich vedlo k nezpůsobilým výdajům. Všechna zjištění se vztahovala k investičním opatřením, a nebyla proto v akčním plánu řešena.

Z rumunského akčního plánu na řešení hlavních příčin chyb v oblasti rozvoje venkova je patrné, že rumunské orgány realizovaly cílená opatření na řešení rizika umělého vytváření podmínek v souvislosti s opatřeními „modernizace zemědělských podniků“ a „založení a rozvoj podniku“.

Zjistili jsme, že opatření přijatá rumunskými orgány mají potenciál řešit tuto záležitost u nově schválených projektů, ale v platbách na projekty schválené v minulosti budou i nadále výrazné nesrovnalosti. U sedmi z 20 namátkově zvolených projektů v rámci výše uvedených dvou opatření jsme našli jasné známky umělého vytváření podmínek za účelem získání podpory v rozporu s cíli opatření. Typickým případem bylo rozdělení investice mezi dva nebo více dílčích projektů realizovaných ve stejnou dobu s cílem obejít specifická kritéria výběru a získat podporu přesahující povolené stropy. Komise zjistila podobné nedostatky a zahájila postup schvalování souladu.

7.56. Z důkladného sledování, jež provádí Komise, vyplývá, že v určitých členských státech nebyly některé nedostatky zjištěné při jejich auditech a při auditech Účetního dvora řešeny dostatečně. Komise požádala dotyčné členské státy, aby své akční plány odpovídajícím způsobem posílily.

Rámeček 7.9 – Příklady dokládající, že akční plány členských států nejsou ještě zcela účinným nástrojem

Jakmile vnitrostátní orgány, Komise nebo Evropský účetní dvůr zjistí nedostatky a určí jejich povahu, přijímají se opatření. Komise akční plán pozorně sleduje a zajišťuje, aby se tyto akční plány novými zjištěními zabývaly.

Z auditů provedených Komisí v letech 2013 a 2014 v Irsku vyplynuly nedostatky při provádění správních kontrol i kontrol na místě. Uvedený členský stát zavedl akční plán, a i když tento akční plán ještě nebyl zcela proveden, byl Komisi oznámen pokrok. Irské orgány byly vyzvány, aby v provádění akčního plánu pokračovaly s cílem řešit nedostatky zjištěné v rámci nedávného auditu a aby o provádění podávaly pravidelné aktualizované zprávy.

Jelikož Komise v roce 2014 neuplatnila žádnou náhradu výdajů z EZFRV, nebylo v případě Irska považováno za nutné vyjadřovat ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, pokud jde o rozvoj venkova, jakékoli výhrady.

Co se týče rumunského akčního plánu, zavedlo Rumunsko řadu nápravných opatření, jež vedla ke zlepšení situace, avšak zatím nevytvořila účinek potřebný pro vyřešení všech nedostatků v řídicím a kontrolním systému, které zjistily audity Komise a Účetního dvora. Komise si je vědoma, že přetrvávají nedostatky v oblasti řízení investičních opatření, včetně nedostatků při posuzování vytváření umělých podmínek. Za účelem dalšího zlepšení situace byly rumunské orgány vyzvány, aby posílily provádění svého akčního plánu, včetně kontroly projektů před platbou, aby se vyloučily projekty, jichž se týká problém uměle vytvořených podmínek.

⁽⁴⁹⁾ Chyby nad 5 % kromě chyb souvisejících s podmíněností.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Systémy členských států týkající se správnosti operací v rámci Evropského rybářského fondu (ERF)

7.57. Auditní orgány kontrolují v členských státech účinné fungování řízení a kontrolních systémů uplatňovaných řídicími a certifikačními orgány ERF. Posuzovali jsme účinnost těchto kontrol realizovaných auditním orgánem v Itálii. Kromě toho jsme opakovaně provedli vybrané audity, které auditní orgán uskutečnil u operací financovaných z ERF.

7.58. Metodika auditu operací a systémů byla podle našich zjištění účinná, nicméně našli jsme nedostatky v řízení a dokumentaci kontrolních úkolů a ověřování podmínek způsobilosti. Auditní orgán neprovedl své kontrolní činnosti v souladu s plánem. Chyběly formální postupy pro ověření řízení kvality, auditní dokumentace byla nedostatečná a metodika výběru vzorků nebyla v souladu s pokyny Komise. V době našeho auditu tyto nedostatky stále nebyly v úplnosti řešeny auditními orgány, přestože Komise je zjistila již při přechozích auditech. Navíc v některých případech auditní orgán neprovedl požadované kontroly na místě ani odpovídající kontroly podmínek způsobilosti u rybářských plavidel, na která byly vyplaceny finanční prostředky v souvislosti s trvalým ukončením činnosti.

7.58. Většinu z těchto problémů zjistila Komise při svých auditech a jsou podnikány následné kroky.

Pokud jde o trvalé ukončení činnosti, Komise požádá, aby auditní orgány provedly příslušné kontroly, jež potvrdí, zda byly dodrženy vnitrostátní požadavky na způsobilost.

*Systémy GR AGRI a výroční zpráva o činnosti***Postupy Komise při schvalování účetní závěrky**

7.59. Řízení většiny výdajů na zemědělství je sdíleno mezi členskými státy a Komisí. Platební agentury v členských státech vyplácejí podporu zemědělcům a ostatním příjemcům; Komise tyto náklady členským státům každý měsíc (v případě EZZF) nebo čtvrtletí (EZFRV) proplácí. Aby Komise mohla převzít konečnou odpovědnost za plnění rozpočtu, provádí dva samostatné postupy:

- a) *roční postup finančního schvalování*, který se týká účetní závěrky a vnitřních systémů každé akreditované platební agentury. Výsledné rozhodnutí o schválení účetní závěrky vychází z auditů provedených nezávislými certifikačními orgány v členských státech, které se předkládají Komisi;
- b) *víceletý postup schvalování souladu*, který může vést k finančním opravám pro dotčené členské státy, pokud výdaje byly v rozporu s pravidly EU. Výsledná rozhodnutí o schválení souladu vychází z auditů provedených Komisí.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.60. Zkontrolovali jsme postup schvalování účetní závěrky za rok 2014. Stejně jako v předchozích letech jsme zjistili, že Komise tento úkol prováděla uspokojivě.

7.61. Při auditech souladu s předpisy Komise posuzuje, zda systémy členských států zajišťují správnost podpory vyplacením příjemcům. Zjištěné systémové nedostatky vedou k finančním opravám, které se často provádějí paušálně a vztahují se na výdaje za několik rozpočtových let. Paušální opravy, zpravidla 2 % nebo 5 %, se uplatňují bez ohledu na to, kolik systémových nedostatků bylo zjištěno, a jen málokdy vedou ke zpětnému získání prostředků od příjemců (viz také body 1.36 a 1.37).

7.62. Zkontrolovali jsme soulad se standardem ISSAI 4100 (mezinárodní standard nejvyšších kontrolních institucí) a s hlavními předpisy na vzorku 26⁽⁵⁰⁾ ze 120 auditů souladu s předpisy⁽⁵¹⁾. Většina klíčových prvků byla zavedena a byla v souladu s hlavními předpisy a domníváme se, že audity Komise byly natolik kvalitní, abychom jejich výsledky mohli využít při našem posouzení systémů členských států (viz body 7.38 a 7.52).

7.63. V roce 2014 Komise přijala tři rozhodnutí o souladu s předpisy (spojená s 56 jednotlivými finančními opravami), které vedly k finančním opravám ve výši 443,1 milionu EUR (403,2 milionu EUR se týkalo EZZF a 39,9 milionu EUR pak EZFRV). Na základě dalšího rozhodnutí, přijatého v lednu 2015, byla provedena výrazná oprava ve výši 1 409 milionů EUR (1 243 milionů se týkalo EZZF a 166 milionů EUR se týkalo EZFRV), která byla v roce 2014 zaúčtována jako časově rozlišené příjmy (viz také bod 7.24 a rámeček 1.3).

7.61. Tam, kde je to možné, je částka finančních oprav vypočtena na základě ztrát, jež byly skutečně způsobeny rozpočtu EU. Pokud to možné není, použijí se paušální částky, jež odrážejí závažnost nedostatků ve vnitrostátních systémech kontroly. Použití oprav pomocí paušálních částek Evropský účetní dvůr podpořil s tím, že je v souladu s právními předpisy, jimiž se řídí audity souladu s předpisy. Článek 52 „Schvalování souladu“ nařízení (EU) č. 1306/2013 výslovně potvrzuje, že pokud částky, jež mají být vyloučeny z financování, nelze přiměřeným úsilím určit, mohou se použít opravy na základě extrapolace či paušální částky.

Vzhledem k tomu, že zemědělské výdaje se uskutečňují ve sdíleném řízení, mají navíc členské státy možnost lépe než Komise posoudit a doložit skutečnou finanční ztrátu nebo riziko pro rozpočet EU. Přesnější výpočet finanční ztráty pro rozpočet EU proto vyžaduje aktivní spolupráci ze strany příslušných členských států na všech úrovních postupu schvalování souladu s předpisy, protože pouze členský stát má pro provedení takového výpočtu všechny nezbytné informace. Soudní dvůr potvrdil konkrétně to, že není na Komisi, aby prováděla kontroly nezbytné ke stanovení přesného číselného údaje o způsobených ztrátách, avšak je naopak na členských státech, aby prokázaly, že odhad Komise byl příliš vysoký.

7.62. Komise vítá závěr Účetního dvora, že kvalita auditů prováděných Komisí umožňuje, aby výsledků použil v rámci svého posouzení systémů členských států.

⁽⁵⁰⁾ 14 v případě EZZF a 12 v případě EZFRV.

⁽⁵¹⁾ Počet auditů nahlášených v roce 2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.64. Ve svých posledních výročních zprávách jsme upozorňovali na přetrvávající problém s tím, že schvalování souladu s předpisy je příliš zdlouhavé a vede k velkému objemu nevyřízených auditů⁽⁵²⁾. Na konci roku 2014 byl objem takových auditů o 15 % nižší než na konci roku 2013. Přes tento pozitivní vývoj zůstává velký počet auditů, a sice 180, nevyřízen.

Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI

7.65. Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI za rok 2014 obsahuje posouzení rizikových výdajů v hlavních výdajových oblastech. Východiskem posouzení jsou míry chyb vykázané členskými státy (za každou platební agenturu) v jejich kontrolních statistikách. Komise následně tyto míry chyb upraví, zejména na základě vlastních auditů a auditů Účetního dvora z posledních tří let. Výsledné upravené míry chyb se následně sloučí a použijí pro výpočet celkové výše rizikových výdajů, tj. míry chyb, která dle odhadu Komise ovlivňuje rozpočet EU. Kromě níže uvedených nedostatků máme za to, že obecně se jedná o vhodný přístup, který může poskytnout dostatečný základ pro vyjádření výhrad na úrovni jednotlivých platebních agentur.

7.66. Certifikační orgány musejí předkládat posouzení kvality kontrol na místě vykonaných platebními agenturami a výsledků uvedených v kontrolních statistikách. Zatímco v roce 2014 posoudily certifikační orgány všechny statistiky o výdajích z EZZF spadajících pod IACS a 88 % statistik EZFRV kladně, Komise vypracovala odhad rizikových výdajů především na základě vlastních úprav. Svědčí to o tom, že Komise se spoléhá na kontrolní statistiky členských států jen ve velmi omezené míře. Touto situací se podrobněji zabývá zvláštní zpráva č. 18/2013⁽⁵³⁾.

7.64. Komise věnovala určité zdroje na řešení nevyřízených případů a i nadále přikládá řešení otázky nevyřízených auditů vysokou prioritu. Pokud jde o zjištěnou zvláštní skupinu nevyřízených auditů (případy otevřené od roku 2012 a dříve), byly stanoveny jasné předběžné cíle, které byly až dosud plněny a překročeny, a Komise plánuje uzavřít všechny případy ve stanovené lhůtě.

7.66. Komise by ráda vysvětlila, že až do rozpočtového roku 2014 se od certifikačních orgánů požadovalo, aby v rámci svých výročních certifikačních zpráv učinily závěr, zda platební agentury správně sestavily kontrolní statistiky a porovnály je s databází, a to s dostatečnou auditní stopou.

Kromě toho se od certifikačních orgánů požadovalo, aby na základě výsledků samostatného vzorku podaly zprávu o míře nesrovnalostí, které zjistily. Ve všech případech certifikační orgány informovaly, že kontrolní statistiky byly sestaveny správně a sladěny s údaji příslušné platební agentury.

Toto ujištění však nepostačuje k učinění závěru, že tyto kontrolní statistiky lze použít pro spolehlivý odhad míry chyb, protože by se mohlo stát, že kontroly provedené platebními agenturami nejsou dostatečně účinné.

Počínaje rozpočtovým rokem 2015 (rok podávání žádostí 2014) bude od certifikačních orgánů požadováno, aby dodaly stanovisko k legalitě a správnosti operací, což bude zahrnovat opětovné ověření reprezentativního vzorku operací, které již ověřila platební agentura. Očekává se, že to poskytne mimo jiné pevnější základ pro stanovisko o kvalitě kontrol a větší jistotu ohledně míry chyb, kterou uvádějí členské státy.

⁽⁵²⁾ Komise považuje audit za nevyřízený, pokud není uzavřen do dvou let od svého uskutečnění.

⁽⁵³⁾ Zvláštní zpráva č. 18/2013 „Spolehlivost výsledků kontrol, které provádějí členské státy u zemědělských výdajů“ (www.eca.europa.eu).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.67. Komise provedla úpravy, aby stanovila upravenou míru chyb v případě výdajů, k nimž byly k dispozici výsledky jejího vlastního nebo našeho auditu. GR AGRI však ve své výroční zprávě o činnosti neuvedlo, která část výdajů nebyla upravena, protože takové výsledky auditu nebyly k dispozici. V takových případech se Komise spoléhá na kontrolní statistiky členských států, což může vést k podhodnocení upravené míry chyb.

7.68. Průměrné finanční opravy za poslední tři roky u EZZF odpovídají 1,2 % příslušných výdajů, v případě EZFRV je to 1 %. Svědčí to o tom, že Komise celkově uplatnila finanční opravy odpovídající necelé polovině objemu upravené míry chyb ve vztahu k EZZF. V případě EZFRV se však finanční opravy týkaly přibližně pětiny. Jeden z hlavních důvodů tohoto mnohem nižšího procenta u EZFRV je značný počet jednotlivých systémů.

7.69. Toto značné množství systémů v souvislosti s EZFRV vyplývá z toho, že daná politika se provádí prostřednictvím 46 opatření⁽⁵⁴⁾, často včetně dílčích opatření, z nichž ke každému se vážou jiné podmínky. Tato opatření se provádějí prostřednictvím programů rozvoje venkova. Některé členské státy mají celostátní programy, zatímco jiné (např. Německo, Španělsko nebo Itálie) mají regionální programy. Během období 2007–2013 byla politika rozvoje venkova realizována prostřednictvím 94 celostátních nebo regionálních programů rozvoje venkova⁽⁵⁵⁾. To pak vede ke složité a rozdrobené struktuře plnění politiky s mnoha systémy a omezuje to objem výdajů z EZFRV, který Komise zahrnuje do rozsahu auditu souladu s předpisy.

7.70. Výdaje zahrnuté do auditů souladu s předpisy, které Komise provádí, souvisí s finančními opravami. Zjistí-li Komise v jednotlivých kontrolních systémech systémové nedostatky, finanční opravy je možné extrapolovat pouze na systémy, které byly předmětem auditu. GR AGRI ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2014 uvedlo, že v roce 2014 byly při těchto auditech zkontrolovány výdaje ve výši 24 % u tržních opatření EZZF, 35 % u přímé podpory EZZF a 19 % u EZFRV. Klíčové údaje použité pro posouzení výroční zprávy o činnosti (VZČ) GR AGRI za rok 2014 uvádí **Tabulka 7.2**.

7.67. Komise přezkoumává situaci v souvislosti s každou platební agenturou nejen na základě zjištění svých auditů a auditů Účetního dvora za poslední tři roky, ale i na základě stanovisek, jež za příslušný rozpočtový rok obdrží ke každé platební agentuře od certifikačního orgánu. Výsledky auditů jsou proto k dispozici ve všech případech.

7.68. Nápravné působení Komise zahrnuje finanční opravy a zpětné získání plateb od příjemců, které provádějí členské státy. Vezmeme-li v úvahu zpětně získané prostředky vrácené do rozpočtu EU, dosahuje nápravné působení u EZZF 1,5 % a u EZFRV 1,8 % – viz tabulka „míra chyb a nápravné působení“ na straně 18 výroční zprávy o činnosti Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2014.

7.69. Vzhledem k omezeným zdrojům, které jsou k dispozici, by každé zvýšení rozsahu auditů v oblasti rozvoje venkova muselo být vyváženo na úkor potřeby zachovat přiměřený rozsah auditů EZZF, jež tvoří 79 % rozpočtu SZP.

V oblasti rozvoje venkova Komise zjistila, že potenciálně existuje 576 různých oblastí auditu (dvojice platební agentura/kontrolní systém). Není možné s přiměřenými zdroji provést každé tři roky audit ve všech oblastech auditu. V roce 2014 byla Komise schopna v oblasti rozvoje venkova provést 48 auditů na místě v členských státech. Kvůli rozmanitosti opatření zaměřených na rozvoj venkova proto existuje omezení pro krytí výdajů při auditech, jakož i pro rozsah případně prováděných finančních úprav.

⁽⁵⁴⁾ Viz bod 7.6.

⁽⁵⁵⁾ V programovém období 2014–2020 členské státy předložily 118 celostátních nebo regionálních programů.

Tabulka 7.2 – Přehled klíčových údajů potřebných pro posouzení výroční zprávy o činnosti GŘ AGRI za rok 2014

Hlavní výdajová oblast	Výdaje v roce 2014 (v mil. EUR)	Průměrná míra chyb vykázaná členskými státy podle VZČ za rok 2014	Souhrnná upravená míra chyb (GŘ AGRI) podle VZČ za rok 2014	Nápravné působení ve výroční zprávě o činnosti (VZČ) za rok 2014				
				Průměrné finanční opravy za poslední tři roky ve VZČ za rok 2014 (v mil. EUR)		Průměrná výše zpětně získaných částek za poslední tři roky ve VZČ za rok 2014 (v mil. EUR)		Celkem
EZZF	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
EZFRV	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě výroční zprávy o činnosti GŘ AGRI.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.71. Komise definuje nápravné působení jako mechanismus nápravy učiněných chyb a ochrany rozpočtu EU. V případě EZFRV je z údajů za rok 2014 zřejmé, že nápravné působení nepostačuje k tomu, aby se rizikové výdaje snížily do konce programového období pod práh významnosti.

ODPOVĚDI KOMISE

7.71. Ve výroční zprávě o činnosti za rok 2014 generální ředitel pro zemědělství a rozvoj venkova poskytuje jistotu ohledně SZP jako celku, s ohledem na celkovou výši rizika v příslušném roce i s ohledem na nápravné působení.

Pokud jde o EZFRV, generální ředitel konstatoval, že „rozvoj venkova zůstává oblastí, jež zasluhuje velmi pozornou kontrolu a soustavné posuzování, zda bude přiměřeným úsilím možné dosáhnout toho, aby upravená míra chyb klesla pod 2 %“.

Systémy GŘ ENV a výroční zpráva o činnosti

7.72. Prověřili jsme systémy vnitřní kontroly GŘ ENV se zaměřením na správu plateb v prodlení, pozastavení plateb a postupů při vymáhání částek. Nedostatky jsme zjistili zejména v řízení plateb v prodlení. Podobně jako v předchozích letech bylo 11 % plateb uhrazeno v roce 2014 až po uplynutí stanovené lhůty.

7.73. Prověřili jsme výroční zprávu o činnosti GŘ ENV za rok 2014 s důrazem na to, zda poskytnuté informace byly v souladu s našimi vlastními zjištěními a zda Komise použila pro výpočet průměrné míry chyb přiměřené odhady. Naše auditní zjištění, která jsou k dispozici, nezpochybnila informace uvedené ve výroční zprávě o činnosti a odhady použité Komisí byly přiměřené.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Závěry a doporučení*Závěr za rok 2014*

7.74. Z důkazních informací celkově vyplývá, že výdaje v rámci „Přírodních zdrojů“ a v obou oblastech, které byly předmětem zvláštního posouzení (viz body 7.18 a 7.25) jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

7.75. U tohoto okruhu víceletého finančního rámce z testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru činí 3,6 % (viz **příloha 7.1**).

Doporučení

7.76. **Příloha 7.2** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2011 a 2012 jsme předložili 21 doporučení. Komise a členské státy realizovaly pět doporučení v plném rozsahu, čtyři ve většině ohledů a 12 v některých ohledech.

7.77. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2014 doporučujeme v případě EZZF, aby:

- **Doporučení 1:** členské státy více dbaly na to, aby jejich databáze LPIS obsahovaly spolehlivé a aktuální informace o ploše a způsobilosti zemědělské půdy, zejména u trvalých pastvin, a systematicky analyzovaly a využívaly všechny informace, které mají k dispozici v kontextu správních kontrol, včetně aktuálních ortofotosnímků, aby nedocházelo k platbám na nezpůsobilou půdu.

7.75. Komise bere na vědomí odhad nejpravděpodobnější míry chyb provedený Účetním dvorem, která je nižší než v minulém roce. Komise je toho názoru, že toto snížení je výsledkem nápravných opatření, jež přijala Komise a členské státy s cílem zlepšit řídicí a kontrolní systémy.

Bez započtení podmíněnosti, která činí 0,6 procentního bodu, činí nejpravděpodobnější míra chyb 3,0 %.

7.76. Komise bere na vědomí nejnovější údaje Účetního dvora o pokroku dosaženém při realizaci doporučení z předchozích výročních zpráv.

Komise bude i nadále spolupracovat s členskými státy za účelem dalšího zlepšení jejich reakce na doporučení Účetního dvora.

7.77. Některá doporučení Účetního dvora mají vzhledem ke své povaze a formulaci trvalý charakter. Komise se domnívá, že se podobnými doporučeními řídila po mnoho let a že učinila vše, co bylo možné, aby docílila požadovaných zlepšení.

Komise toto doporučení podporuje.

S cílem pomoci členským státům a poskytnout jim pokyny při provádění přímých plateb na plochu byl v rámci Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova vytvořen speciální nový útvar.

Nedostatky v řídicích a kontrolních systémech členských států se mimoto v případě potřeby řeší pomocí cílených a komplexních akčních plánů. Pokud Komise během svých auditů takové problémy zjistí, požaduje, aby členské státy přijaly nápravná opatření. Je-li problém zvláště akutní, je členský stát vyzván, aby přijal plán nápravných opatření, jehož plnění útvar Komise pozorně sledují. Až dosud se takové plány osvědčily jako velmi účinné.

Pokud se má za to, že provádění akčního plánu není účinné, je možné snížit nebo pozastavit platby, aby byl ochráněn rozpočet EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

V případě rozvoje venkova doporučujeme, aby Komise:

- **Doporučení 2:** podnikla patřičné kroky s cílem požadovat od členských států, aby jejich akční plány zahrnovaly nápravná opatření na řešení častých příčin zjištěných chyb.

- **Doporučení 3:** revidovala strategii pro provádění auditů souladu s předpisy tak, aby bylo možné zjistit, zda systémové nedostatky zjištěné v jednom konkrétním regionu (u členských států s regionálními programy) se vyskytují i v ostatních regionech, zejména u investičních opatření.

Komise toto doporučení přijímá. Komise intenzivně spolupracuje s členskými státy, aby zjišťovaly a napravovaly příčiny chyb při provádění politiky. Tato práce bude pokračovat s cílem řešit zjištěné nedostatky, včetně těch, které nalezl Účetní dvůr.

V rámci nápravných kroků následujících po přijetí akčních plánů zaměřených na míry chyb a prováděných v roce 2014 byly všechny členské státy již požádány, aby tyto akční plány propojily se zmírňujícími opatřeními přijímanými v návaznosti na různá auditní zjištění, která jim sděluje Komise nebo Účetní dvůr.

Komise si tento problém uvědomuje zejména na všech výročních přezkumných jednáních a na schůzkách monitorovacích výborů s řídicími orgány, přičemž vyzývá k úplnosti a účinnosti akčních plánů

Byl zaveden nový informační monitorovací nástroj, který bude sledovat provádění potřebných nápravných opatření.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise rozšiřuje rozsah svých auditů v oblasti rozvoje venkova. To zahrnuje i ověřování, zda se nedostatky zjištěné v jednom regionu či u jednoho opatření mohou vyskytovat také u jiných regionů/opatření.

Komise také posiluje používání externích auditorů u zvláštních otázek.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

V případě jak EZZF, tak rozvoje venkova, Komisi doporučujeme:

- **Doporučení 4:** zajistit, aby byl nový postup ujištění o legalitě a správnosti operací, který bude od rozpočtového roku 2015 povinný, certifikačními orgány správně uplatňován a aby přinášel spolehlivé informace o míře chyb tak, aby se na něj bylo možné spolehnout.

7.78. Dále pokud jde o oblast rybolovu, doporučujeme, aby Komise:

- **Doporučení 5:** zajistila, aby auditní orgány členských států plnily své úkoly důsledněji, zejména aby vykonávaly požadované kontroly na místě, uplatňovaly postupy řízení kvality a zlepšily auditní dokumentaci.

Komise toto doporučení přijímá.

Byly vypracovány podrobné pokyny v souvislosti s novou úlohou certifikačních orgánů a v letech 2013 a 2014 k nim proběhla diskuse.

Jejich provádění Komise pozorně sleduje. V souvislosti s tím se konají dvakrát ročně setkání skupiny odborníků s platebními agenturami a certifikačními orgány, na kterých jsou objasňovány praktické otázky týkající se legality a správnosti.

Provádějí se pravidelné auditní mise do členských států za účelem přezkumu pracovních metod certifikačních orgánů v kontextu legality a správnosti operací.

Zástupci certifikačních orgánů jsou za účelem odborné přípravy rovněž zváni k účasti na pravidelných auditech souladu s předpisy.

Komise toto doporučení přijímá, zdůrazňuje však, že u certifikačních orgánů musíme počítat s určitou fází osvojování znalostí, a o dosaženém pokroku bude Komise od roku 2015 informovat ve výročních zprávách o činnosti.

Komise toto doporučení přijímá a je toho názoru, že je prováděno prostřednictvím jejího probíhajícího auditního úsilí a v případě potřeby poskytováním pokynů, a podniká potřebné kroky v souvislosti se sdíleným řízením, aby pomohla auditním orgánům členských států účinně plnit jejich úkoly.

ČÁST 2: ZÁLEŽITOSTI SPOJENÉ S VÝKONNOSTÍ V OBLASTI ROZVOJE VENKOVA

Posouzení výkonnosti projektů

7.79. Ve své výroční zprávě za rok 2013 jsme uvedli, že výběr projektů v rámci sdíleného řízení – za který nesou odpovědnost členské státy – v první řadě vycházel z potřeby čerpat disponibilní prostředky EU, ve druhé řadě z potřeby dodržovat pravidla a teprve ve třetí řadě – a to jen v omezené míře – z jejich očekávané výkonnosti⁽⁵⁶⁾. Letos jsme v rámci pilotního projektu kontrolovali vedle správnosti operací také některé záležitosti spojené s výkonností.

7.80. Pro tento pilotní projekt jsme vybrali pouze ty projekty, kde bylo možné v přiměřené míře přezkoumat výkonnost. Ze 162 operací v oblasti rozvoje venkova jsme se proto zaměřili na 71 projektů, které zahrnovaly investice do hmotného majetku. V době auditu bylo 42 z těchto 71 projektů ukončeno. Kromě kontroly správnosti těchto operací jsme také při testování výkonnostních kritérií posuzovali hospodárnost a účinnost každého projektu.

7.81. U ukončených projektů jsme ověřovali, zda byly investice provedeny v souladu s plánem⁽⁵⁷⁾. Toto kritérium bylo splněno u většiny projektů (93 %). Celkově jsme však zjistili následující hlavní problémy s výkonností:

- nedostatky při zacílení opatření a výběru projektů,
- nedostatečné důkazy o přiměřenosti nákladů.

⁽⁵⁶⁾ Výroční zpráva za rok 2013, bod 10.10.

⁽⁵⁷⁾ Kritérium výkonnosti „Při kontrole na místě se prokázalo, že bylo dosaženo výstupů projektu podle plánu“ se považovalo za splněné, pokud bylo dosaženo plánovaného výstupu projektu. Kritérium se považovalo za nesplněné, pokud projekt nebyl vůbec nebo částečně dokončen, aniž by proto existovalo přijatelné odůvodnění.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Nedostatky v zacílení opatření a při výběru projektů

7.82. Testovali jsme, zda podpora byla zacílena na jasné definované cíle odrážející strukturální a územní potřeby a strukturální nevýhody⁽⁵⁸⁾. Toto kritérium nebylo splněno u 21 % kontrolovaných investičních projektů. Testovali jsme také, zda byl projekt vybrán na základě transparentního postupu, zda byl projekt vybrán na základě transparentního řízení s ohledem na srovnatelné kvality a na příslušná výběrová kritéria⁽⁵⁹⁾. Toto kritérium nebylo splněno o 51 % kontrolovaných investičních opatření.

7.83. Zjistili jsme, že zacílení a výběrové postupy byly nedostatečné. Ve většině případů platební agentury nemusely uplatňovat přísný postup zacílení a výběru. Na projekty, které jim byly předloženy, bylo k dispozici dostatek finančních prostředků. Tyto platební agentury neměly žádnou motivaci uplatňovat kritéria výkonnosti s tím, že nebude vyčerpán disponibilní rozpočet. Zaznamenali jsme pouze jeden případ osvědčeného postupu. Příklady jsou uvedeny v rámečku 7.10. O nedostatečném zacílení investic do rozvoje venkova jsme informovali v několika našich zvláštních zprávách z poslední doby⁽⁶⁰⁾.

7.82. Touto otázkou se Komise zabývala ve svých Pokynech ke kritériím výběru na programové období 2014–2020, kdy musí být zajištěno stanovení pořadí projektů a existence prahu. Pro ilustraci byly uvedeny i některé nesprávné postupy, z nichž některé byly převzaty ze zpráv Účetního dvora.

⁽⁵⁸⁾ Toto kritérium se považovalo za splněné, pokud cíle byly definovány jasně a pokud podmínky způsobilosti a výběrová kritéria opatření omezovala rozsah podpory na specifické příjemce nebo územní oblasti v souladu se skutečnými potřebami podle programu rozvoje venkova.

⁽⁵⁹⁾ Toto kritérium se považovalo za splněné, pokud byl uplatněn soutěžní výběrový postup, který byl správně zdokumentován, a pokud výběrová kritéria vycházela ze srovnatelných kvalit a byla provázána s cíli opatření pomocí náležité váhy.

⁽⁶⁰⁾ Viz např. zvláštní zpráva č. 8/2012 „Zacílení podpory určené na modernizaci zemědělských podniků“, zvláštní zpráva č. 1/2013 „Byla podpora EU potravinářskému průmyslu na přidávání hodnoty zemědělským produktům účelná a efektivní?“ a zvláštní zpráva č. 6/2013 „Dosáhly členské státy a Komise prostřednictvím opatření pro diverzifikaci hospodářství venkova efektivnosti nákladů?“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 7.10 – Příklady dobrého a špatného postupu při zacílení a výběru

V Nizozemsku byla zveřejněna výzva k předkládání žádostí s rozpočtem 3,6 milionu EUR v rámci dílčího opatření „sdílení znalostí“. Čtyři nezávislí odborníci posuzovali 40 způsobilých žádostí podle několika výběrových kritérií, za které každý přidělil projektům body. Následně se pro stanovení pořadí projektů použilo vážené bodové hodnocení. Schváleno bylo pouze 13 projektů s nejvyšším počtem bodů v celkové hodnotě 2,9 milionu EUR, protože u ostatních projektů se dospělo k závěru, že nenabízejí optimální využití prostředků. Tento případ považujeme za dobrý postup, protože byly upřednostněny zásady řádného finančního řízení před čerpáním prostředků, což dokládá skutečnost, že zbývající rozpočet nebyl použit na financování sice způsobilých, ale méně efektivních projektů.

V Bulharsku nebyla podpora na opatření „přidávání hodnoty zemědělským a lesnickým produktům“ zacílena, protože všechny podniky s méně než 750 zaměstnanci nebo ročním obratem do 200 milionů EUR byly způsobilé pro financování. Navíc přestože byla vymezena výběrová kritéria, nebyla použita k zacílení podpory, protože disponibilní rozpočet stačil k financování všech způsobilých projektů.

Zjistili jsme dalších 20 případů, kdy výběrová kritéria nebyla ve skutečnosti využita vzhledem k dostatečné výši finančních prostředků na financování všech způsobilých projektů. Ve všech případech byly výdaje zaplacený v roce 2014 z rozpočtu na období 2007–2013. Tato situace může vzniknout, pokud rozpočet přesahuje skutečné potřeby.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 7.10 – Příklady dobrého a špatného postupu při zacílení a výběru

Projekty vybrané řídicími orgány musí přispívat k dosažení cílů politiky. Programy rozvoje venkova definují způsobilost operací v daném právním rámci (první zacílení), stanoví zásady pro stanovení kritérií výběru (druhé zacílení), ta jsou poté konkretizována v monitorovacím výboru (třetí zacílení) a nakonec, je-li vše provedeno tak, jak vyžaduje Komise, se stanoví pořadí projektů a ty, které nepřekročí určitý práh, jsou vyloučeny. Stávající právní rámec tedy již zohledňuje všechny nezbytné prvky k zajištění náležitého zacílení finančních prostředků EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.84. Také jsme použili kritérium výkonnosti, zda se v rámci zacílení a výběru věnovala pozornost vytváření pracovních míst ⁽⁶¹⁾. Pro měření pokroku v dosahování cílů strategie Evropa 2020, bylo pro celou EU odsouhlaseno pět hlavních cílů, přičemž prvním z nich je mít do roku 2020 celkem 75 % osob ve věku 20–64 let zaměstnaných. V souladu s tímto cílem Komise na svých stránkách informuje ⁽⁶²⁾, že jedním ze tří dlouhodobých strategických cílů politiky rozvoje venkova EU v období 2014–2020 je dosáhnout vyváženého územního rozvoje venkovských hospodářství a společenství včetně vytvoření a udržení pracovních míst. Podpora v oblasti rozvoje venkova by byla zaměřena na řešení jednoho z hlavních problémů EU, pokud by vytvoření pracovních míst bylo podmínkou způsobilosti pro získání podpory anebo pokud by se při hodnocení a výběru projektů dávala přednost projektům na základě počtu pracovních míst, která vytvoří.

7.85. Domníváme se, že u 34 projektů bylo možné zahrnout vytváření pracovních míst mezi podmínky způsobilosti anebo výběrová kritéria. Například Polsko přidělilo 932 milionů EUR na opatření „Zvyšování přidané hodnoty základní zemědělské a lesní produkce“. Příjemci mohou z EZFRV získat podporu až do výše 12,8 milionu EUR bez ohledu na to, zda byla vytvořena nějaká pracovní místa.

7.86. V případě 24 ze 34 investičních projektů (70 %) nebyl počet pracovních míst, která se měla vytvořit, ani podmínkou způsobilosti, ani výběrovým kritériem. Nezaznamenali jsme žádný případ, kdy byla vytvořena pracovní místa pro mladé.

7.84. Vytváření pracovních míst není jediným důležitým ukazatelem výkonnosti, kterým je třeba se zabývat. Stejně důležitá je i potřeba zachování pracovních míst v zájmu zastavení vyliďňování. Výkonnost proto nelze hodnotit pouze z hlediska vytvořených pracovních míst, ale i z hlediska zachovaných pracovních míst. Dále je důležité si uvědomit, že růst produktivity spojený s inovacemi a technologií může mít nepříznivé dopady na zaměstnanost při vytváření pracovních míst, zejména v zemědělském odvětví. Jelikož míra zaměstnanosti v primárních odvětvích v posledních desetiletích klesala, nelze tedy související výkonnost politiky odpovídajícím způsobem měřit pouze na základě čistých účinků.

Viz též odpověď Komise k bodu 7.86.

7.85. Ukazatel vytváření pracovních míst by měl být nově definován tak, aby zahrnoval zachování pracovních míst a aby se jeho působnost omezila na ta opatření, u nichž lze výkonnost posuzovat tímto způsobem.

Investice do fyzických aktiv (bývalá Osa 1) přispívají k životaschopnosti zemědělských podniků a k jejich konkurenceschopnosti (priorita č. 2 v nařízení č. 1305/2013). Vytváření pracovních míst spadá hlavně do priority č. 6: podpora sociálního začleňování, snižování chudoby a hospodářského rozvoje ve venkovských oblastech. Proto není vhodné negativně hodnotit výkonnost projektů kvůli tomu, že při výběru nebylo zohledněno toto kritérium. Toto kritérium by mělo být posuzováno pouze u těch projektů, kdy se řídicí orgán skutečně rozhodl je pro výběr operací použít.

Jinak vzniká rozpor mezi strategickými prioritami v oblasti rozvoje venkova, jak byly stanoveny v právních textech, a posuzováním výkonnosti projektů ze strany Účetního dvora.

7.86. Komise konstatuje, že poznámka o nedostatečném zacílení na vytváření pracovních míst se omezuje na určitá opatření a v rámci těchto opatření pouze na konkrétní typy projektů, jelikož není relevantní pro všechna investiční opatření/typy projektů.

⁽⁶¹⁾ Toto kritérium se považovalo za splněné, pokud počet vytvořených pracovních míst byl kritériem způsobilosti nebo výběru projektu. Zaměření na vytváření pracovních míst pro mladé byl považován za osvědčený postup.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.87. Jen u čtyř projektů bylo rozhodnutí o udělení podpory podmíněno vytvořením jednoho nebo více pracovních míst. Bylo tomu tak například v Polsku u opatření „Podpora zakládání a rozvoje mikropodniků“, kde byl příjemce povinen vytvořit dvě pracovní místa a udržet je po dobu alespoň dvou let. Vytvoření pracovních míst bylo výběrovým kritériem jen v deseti případech. Jak je ale uvedeno v rámečku 7.10, takové postupy zpravidla nebyly účinné. Počet bodů udělených za vytvořené pracovní místo byl navíc většinou příliš malý na to, aby při výběru projektů hrál roli.

Nedostatečné důkazy o přiměřenosti nákladů

7.88. U 49 ze 71 investičních projektů (69 %) jsme našli dostatečné důkazní informace o tom, že náklady projektu byly přiměřené⁽⁶³⁾. Nicméně u 22 investičních projektů (31 %) tomu tak nebylo. Rámeček 7.11 udává dva příklady investičních projektů, kde důkazy o přiměřenosti nákladů chyběly. Nedávno jsme zveřejnili zvláštní zprávu, která se touto problematikou podrobně zabývá⁽⁶⁴⁾.

7.87. Podmiňování podpory z EZFRV poskytnutím důkazů o vytváření pracovních míst v mikropodnicích by mohlo být riskantní z hlediska míry chyb. Znamenalo by další zátěž pro příjemce, kteří by v některých případech v důsledku vnějších okolností nebyli schopni tato pracovní místa vytvářet. Dále je třeba mít na paměti, že podpora mikropodniků v mnoha případech přispívá k řadě cílů, včetně diverzifikace, místního rozvoje, inovací, hospodářské výkonnosti a zvýšení hodnoty zemědělských produktů.

7.88. Komise do svých pokynů ohledně kontrol a sankcí na programové období 2014–2020 začlenila kontrolní seznam pro posuzování přiměřenosti nákladů, který vytvořil Účetní dvůr a uvedl jej v příloze zvláštní zprávy č. 22/2014. Dne 17. března 2015 bylo v Bruselu uspořádáno zvláštní školení pro platební agentury a řídicí orgány pro EZFRV na téma přiměřenosti nákladů a zadávání veřejných zakázek. Na této akci byl zastoupen také Účetní dvůr.

⁽⁶³⁾ Kritérium výkonnosti „Existují důkazní informace o přiměřenosti nákladů“ bylo považováno za splněné, pokud se uskutečnilo soutěžní výběrové řízení na základě nejnižší ceny nebo nejlepšího poměru ceny a nákladů, nebo pokud byly využity spolehlivé referenční náklady.

⁽⁶⁴⁾ Viz zvláštní zpráva č. 22/2014 „Dosahování hospodárnosti: udržení kontroly nad náklady u grantů na projekty rozvoje venkova financovaných EU“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 7.11 – Příklady nedostatečně doložené přiměřenosti nákladů

Portugalsko používá u opatření „Obnova lesního produkčního potenciálu poškozeného přírodními katastrofami a zavedení vhodných preventivních opatření“ referenční náklady. U jednoho investičního projektu bylo na kontrolu vegetace stanoveno šest referenčních nákladů, které se pohybovaly v rozmezí 47 až 1 138 EUR/ha, v závislosti na typu lesních prací a podmínkách na pozemcích (např. sklon a vegetační pokryv). U kontrolovaného projektu se sazby pohybovaly mezi 232 až 1 138 EUR/ha. Zjistili jsme, že platební agentura přiměřenost nákladů nijak nekontrolovala. Zejména se nijak nekontrolovaly podmínky na pozemcích, takže nebylo možné posoudit, zda cena za hektar lesních prací byla přiměřená.

V Nizozemsku byly projekty v rámci opatření „Odborná příprava osob zaměstnaných v zemědělství a lesnictví“ posuzovány před schválením hodnotícím výborem. U projektu kontrolovaného v rámci tohoto opatření výbor informoval o tom, že projekt považuje za drahý v porovnání s jeho obsahem a potenciálním výsledkem. Tuto záležitost již platební agentura nijak neřešila. Nenašli jsme žádné důkazy o tom, že by platební agentura přiměřenost nákladů vůbec kontrolovala.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 7.11 – Příklady nedostatečně doložené přiměřenosti nákladů

Viz odpověď Komise k bodu 7.34.

Závěr

7.89. Naše prověřování aspektů výkonnosti investičních projektů v oblasti rozvoje venkova prokázalo nedostatky v zacílení a chybějící důkazy o přiměřenosti nákladů. To potvrzuje závěry, k nimž jsme dospěli v několika svých zvláštních zprávách, a svědčí o tom, že tyto problémy stále přetrvávají.

7.89. Komise zlepšila pokyny pro členské státy na programové období 2014–2020, včetně lepšího zacílení a výběru projektů a způsobu, jak posuzovat přiměřenost nákladů. Dopad těchto pokynů lze proto očekávat až při provádění nové generace programů rozvoje venkova.

PŘÍLOHA 7.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OKRUHU „PŘÍRODNÍ ZDROJE“

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	183	180
Rozvoj venkova, životní prostředí oblast klimatu a rybolov	176	171
Transakce celkem: „Přírodní zdroje“	359	351
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb: podpora trhu a přímá podpora	2,9 %	3,6 %
Odhadovaná míra chyb: rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov	6,2 %	7,0 %
Odhadovaná míra chyb: „Přírodní zdroje“	3,6 %	4,4 %
Horní hranice míry chyb	4,6 %	
Dolní hranice míry chyb	2,7 %	

Dolní a horní hranice míry chyb pro oblast „Zemědělství“: podpora trhu a přímá podpora jsou 2,6 % a 6,8 %.

Dolní a horní hranice míry chyb pro oblast „Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov“ jsou 3,2 % a 9,3 %.

⁽¹⁾ Údaje za rok 2013 byly přepočteny tak, aby odpovídaly struktuře výroční zprávy za rok 2014 a umožnily provést srovnání obou let. **Graf 1.3** kapitoly 1 uvádí, jak byly výsledky za rok 2013 překlasičkovány podle struktury výroční zprávy za rok 2014.

PŘÍLOHA 7.2

KONTROLA OPATŘENÍ PŘIJATÝCH V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ PŘÍPOMÍNKY – „PŘÍRODNÍ ZDROJE“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2012	3.37. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje Komisi a členským státům, aby zintenzivnily a zrychlily své úsilí, aby: Doporučení 1: způsobilost půdy, a zejména stálých pastvin, byla řádně zaznamenána v systému LPIS, zejména v případech, kdy jsou plochy částečně pokryty skalami, křovinami nebo hustými stromy či keři nebo kdy půda leží ladem řadu let.			X				
	Doporučení 2: byla provedena okamžitá nápravná opatření tam, kde bylo zjištěno, že administrativní a kontrolní systémy anebo databáze IACS mají nedostatky nebo jsou neaktuální.		X					
	Doporučení 3: aby se platby zakládaly na výsledcích kontrol a aby kontroly na místě měly takovou kvalitu, která zajistí spolehlivé stanovení způsobilé plochy.		X					
	Doporučení 4: jak koncepce, tak kvalita práce prováděné řediteli platebních agentur a certifikačních orgánů, z nichž vychází jejich prohlášení, poskytovaly spolehlivý základ pro posouzení legality a správnosti uskutečněných operací.			X				
	4.44. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje, aby v oblasti rozvoje venkova:							
	Doporučení 1: členské státy prováděly stávající správní kontroly lépe a využívaly přitom veškerých relevantních informací, které mají k dispozici platební agentury, neboť tímto postupem lze odhalit a napravit většinu chyb.			X				

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	již není použitelné	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2012	Doporučení 2: Komise zajistila, aby se všechny případy, v nichž Účetní dvůr zjistil chyby, řádně dále sledovaly.	X						
	Doporučení 3: Komise ve výroční zprávě GR AGRI o činnosti použila obdobný přístup pro EZFRV jako pro podporu na plochu oddělenou od produkce, při němž Komise, když stanoví míru chyb pro každou platební agenturu, přihlíží k výsledkům vlastních auditů souladu s předpisy.	X						
	Pokud jde o SZP jako celek, aby:							
	Doporučení 4: Komise zajistila přiměřený rozsah svých auditů souladu s předpisy.			X				
	Doporučení 5: Komise řešila nedostatky zjištěné ve svých auditech souladu s předpisy a přetrvávající problém dlouhých prodlení v postupu schvalování souladu jako celku.		X					
	Doporučení 6: Komise dále zlepšila metodu, kterou stanoví finanční opravy, aby se tak lépe zohlednila povaha a závažnost zjištěných porušení pravidel.	X						
	4.45. V oblasti politiky „ochrana zdraví a spotřebitele“:							
	Doporučení 7: Komise řešila nedostatky v systémech pro zadávání veřejných zakázek a pro grantové dohody.	X						

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2011	3.45 Na základě svého přezkumu i zjištění a závěrů pro rok 2011 doporučuje Účetní dvůr pro současné programové období Komisi a členským státům, aby podnikly vhodné kroky k tomu, aby:							
	Doporučení 1: způsobilost trvalých pastvin byla posuzována řádně, a to zejména v případech, kdy jsou plochy částečně pokryty keři, křovinami, hustými stromy či skalami.			X				
	Doporučení 3: kontroly na místě byly dostatečně kvalitní na to, aby umožnily spolehlivým způsobem identifikovat způsobilou plochu.		X					
	Doporučení 4: koncepce a kvalita práce prováděné certifikačními orgány zajišťovala spolehlivé posouzení legality a správnosti operací prováděných v platebních agenturách.			X				
	4.53. Je nutno poznamenat, že doporučení Účetního dvora dále zjednoduší pravidla a podmínky pro oblast rozvoje venkova zůstává v platnosti.			X				
	4.54. Účetní dvůr na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2011 doporučuje pro oblast rozvoje venkova, aby:							
	Doporučení 1: členské státy prováděly administrativní kontroly a kontroly na místě s větší důsledností, čímž by se zmírnilo riziko, že EU budou vykazovány nezpůsobilé výdaje.			X				

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2011	Doporučení 2: Komise a členské státy zajistily lepší prosazování stávajících pravidel, pokud jde o: — pravidla pro zadávání veřejných zakázek a DPH, když jsou příjemci podpory veřejné subjekty — agroenvironmentální závazky a pravidla způsobilosti pro modernizaci zemědělských podniků.			X				
	Doporučení 3: Komise analyzovala důvody významné (materiální) míry chyb.	X						
	Doporučení 5: Komise rozšířila pokyny pro certifikační orgány o požadavek, aby tyto orgány do svých auditních strategií a zpráv začlenily zjištění z předchozích auditů Komise a Účetního dvora.			X				
	Doporučení 6: ve vztahu k podmíněnosti členské státy zajistily dodržování požadavků na identifikaci a evidenci zvířat a zlepšily rozložení kontrol během celého roku, aby byly řádně zkontrolovány všechny příslušné požadavky.			X				
	4.55. V oblastech politiky „životní prostředí“, „námořní záležitosti a rybolov“ a „ochrana zdraví a spotřebitele“ Účetní dvůr doporučuje, aby Komise zlepšila monitorování odlovu ryb spadajícího pod dohody o partnerství v odvětví rybolovu se zeměmi mimo EU.			X				

KAPITOLA 8

„Globální Evropa“

OBSAH

	<i>Bod</i>
Úvod	8.1–8.10
Zvláštní charakteristiky „Globální Evropy“	8.2–8.9
Rozsah a koncepce auditu	8.10
Správnost operací	8.11–8.21
Prověрка vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti	8.22–8.25
GŘ EuropeAid	8.22–8.23
GŘ ECHO	8.24–8.25
Závěr a doporučení	8.26–8.31
Závěr za rok 2014	8.26–8.27
Doporučení	8.28–8.31

Příloha 8.1 – Výsledky testování operací v oblasti „Globální Evropa“

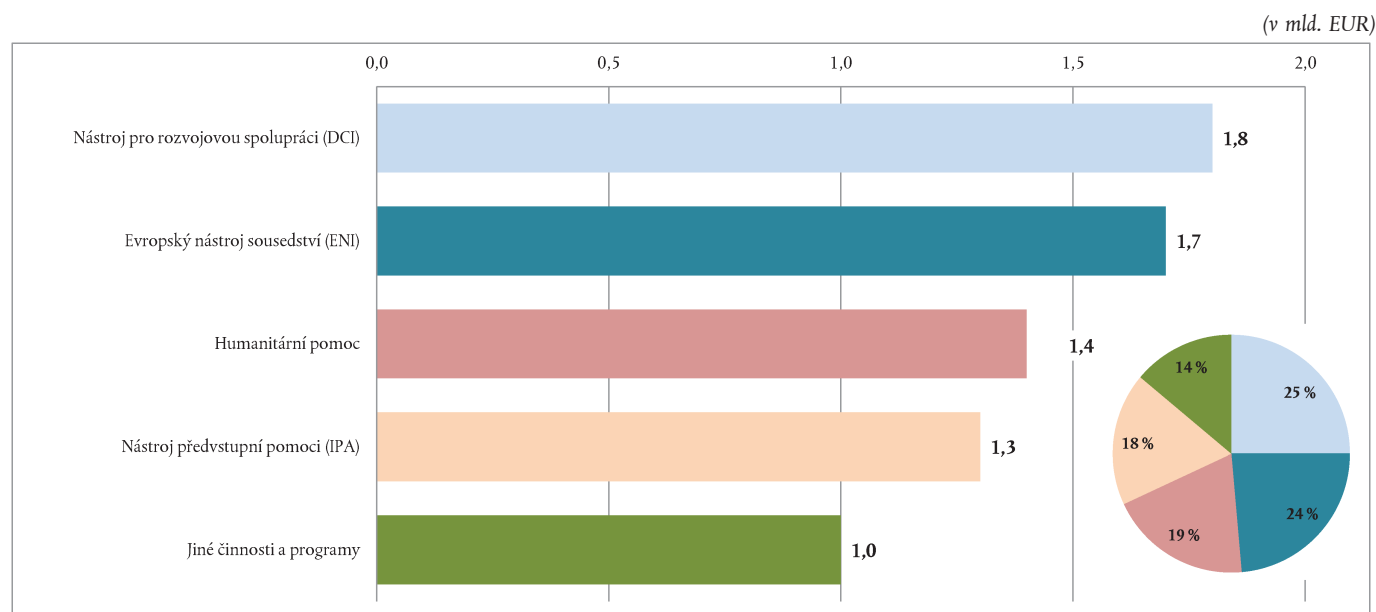
Příloha 8.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se „Globální Evropy“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

8.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění v souvislosti se specifickým posouzením „Globální Evropy“. Kapitola pokrývá širší oblast než bývalá kapitola 7 „Vnější vztahy, pomoc a rozšíření“⁽¹⁾, neboť rovněž zahrnuje výdaje související s regionální politikou (300 milionů EUR), rozvojem venkova (150 milionů EUR) a výzkumem a jinými vnitřními politikami (100 milionů EUR). Hlavní informace o příslušných činnostech a výdajích za rok 2014 uvádí **graf 8.1**.

Graf 8.1 – Okruh víceletého finančního rámce 4 – „Globální Evropa“



Platby za rok celkem	7,2
— operační výdaje	6,0
— rozpočtová podpora	0,9
— správní výdaje	0,3
– zálohy ⁽¹⁾	4,3
+ zúčtování záloh	4,5

Kontrolovaný základní soubor celkem

7,4

⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 7).

Zdroj: roční konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2014.

⁽¹⁾ Nová struktura naší výroční zprávy je vysvětlena v bodu 0.7 Obecného úvodu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky Globální Evropy

8.2. Pod oblast „Globální Evropy“ spadá veškerá vnější činnost („zahraniční politika“) financovaná z rozpočtu EU. V roce 2014 činily platby pro oblast „Globální Evropy“, které byly realizovány prostřednictvím různých nástrojů, 7,2 miliardy EUR. Více než 86 % prostředků tohoto okruhu víceletého finančního rámce připadá na nástroj pro rozvojovou spolupráci, evropský nástroj sousedství a partnerství, nástroj předvstupní pomoci (NPP) a humanitární pomoc.

8.3. V oblasti rozvojové spolupráce je hlavním cílem EU snížení a výhledově i vymýcení chudoby⁽²⁾. Cílem politiky sousedství je pomáhat partnerům, kteří provádějí reformy podporující demokracii, právní stát a lidská práva, přispívat k jejich hospodářskému rozvoji podporujícím začlenění a podporovat partnerství se společenstvími nad rámec vztahů s vládami. Předvstupní pomoc má za cíl pomáhat kandidátským a potenciálním kandidátským zemím respektovat hodnotu lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a lidských práv. V případě humanitární pomoci jde o poskytování jednorázové pomoci, podpory a ochrany obyvatelstvu třetích zemí postižených přírodními pohromami nebo pohromami způsobenými člověkem.

8.4. Nejdůležitějšími generálními ředitelstvími odpovědnými za čerpání rozpočtu na vnější činnost jsou Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj (GŘ EuropeAid), Služba nástrojů zahraniční politiky (FPI), Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření (GŘ NEAR, bývalé GŘ ELARG) a Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu (GŘ ECHO).

8.5. Výdaje na okruh víceletého finančního rámce „Globální Evropa“ se provádějí pomocí široké škály nástrojů spolupráce a metod poskytování podpory⁽³⁾, které se uplatňují ve více než 150 zemích. Pravidla a postupy jsou často složité, včetně pravidel a postupů pro nabídková řízení a zadávání zakázek.

⁽²⁾ Na základě Lisabonské smlouvy a z Evropského konsensu o rozvoji z roku 2005.

⁽³⁾ V rámci vnější činnosti mohou být financovány zejména veřejné zakázky, granty, vč. dotací na úrokové sazby, zvláštní úvěry, úvěrové záruky a finanční podpora, rozpočtová podpora a jiné specifické podoby rozpočtové podpory.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.6. Ve dvou oblastech dochází vzhledem k povaze daných nástrojů a platebních podmínek k tomu, že je omezená míra, v níž jsou operace náchylné k chybám. Jedná se o rozpočtovou podporu⁽⁴⁾ a příspěvky EU na projekty financované větším počtem dárců a prováděné mezinárodními organizacemi⁽⁵⁾, jako např. OSN.

8.7. Rozpočtová podpora je příspěvkem do souhrnného rozpočtu státu nebo do jeho rozpočtu pro konkrétní politiku či cíl. Zkoumali jsme, zda Komise dodržela zvláštní podmínky pro poskytnutí plateb rozpočtové podpory dotyčné partnerské zemi, a ověřovali jsme, zda byly splněny obecné podmínky způsobilosti (například pokrok ve finančním řízení veřejného sektoru).

8.8. Právní ustanovení však dávají široký prostor pro výklad a Komise má při rozhodování, zda byly obecné podmínky dodrženy, značnou flexibilitu. Náš audit zaměřený na správnost nemůže jít nad rámec fáze, kdy je podpora vyplacena partnerské zemi. Převedené finanční prostředky jsou pak sloučeny s rozpočtovými zdroji partnerské země. Případné nedostatky v jejím finančním řízení se v našem auditu zaměřeném na správnost neprojeví jako chyby.

8.9. V případech, kdy jsou příspěvky Komise na projekty financované větším počtem dárců sdružovány s příspěvky ostatních dárců a nejsou vyčleněny na konkrétní identifikovatelné položky způsobilých výdajů, Komise předpokládá, že jsou pravidla pro způsobilost EU plněna, pokud sdružená částka obsahuje dostatek způsobilých výdajů na pokrytí příspěvku EU. Komise to nazývá „nominálním přístupem“. V případě významného příspěvku ze strany jiných dárců však tento nominální přístup uplatňovaný Komisí práci auditorů omezuje, neboť Komise v tomto případě považuje příspěvek za dostatečný k pokrytí jakýchkoli nezpůsobilých výdajů, které mohly být v rámci auditu zjištěny.

⁽⁴⁾ Platby na rozpočtovou podporu ze souhrnného rozpočtu v roce 2014 činily 850 milionů EUR.

⁽⁵⁾ Platby provedené ze souhrnného rozpočtu mezinárodními organizacím v roce 2014 činily 1 640 milionů EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Rozsah a koncepce auditu

8.10. Naše celková koncepce a metodika auditu je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu „Globální Evropy“ je třeba brát v úvahu následující specifika:

- a) Při auditu se zkoumal vzorek 172 operací, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodu 7. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní za celé rozpětí operací v rámci oblasti spadající pod okruh víceletého finančního rámce. V roce 2014 se vzorek skládal ze 122 operací schválených delegacemi EU v 11 přijímajících státech ⁽⁶⁾ a 50 operací schválených ústředím Komise.
- b) Posouzení výročních zpráv o činnosti se vztahovalo na zprávy GR EuropeAid a ECHO.

SPRÁVNOST OPERACÍ

8.11. Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 8.1**. Ze 172 operací, které jsme kontrolovali, bylo 43 (25 %) zatíženo chybami. Na základě 28 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb na 2,7 % ⁽⁷⁾.

8.12. Pokud se z kontrolovaného vzorku vyjmou operace rozpočtové podpory a operace s projekty s větším množstvím dárců, které byly zmíněny v bodech 8.6 až 8.9, činí odhadovaná míra chyb 3,7 % ⁽⁸⁾.

8.13. V sedmi případech vyčíslitelných chyb měla Komise dostatek informací ⁽⁹⁾ k tomu, aby těmto chybám předešla nebo je odhalila a napravila ještě před tím, než byly výdaje Komisí schváleny. Pokud by všechny tyto informace byly využity k nápravě chyb, odhadovaná míra chyb by u této kapitoly byla o 0,2 procentního bodu nižší. U pěti dalších operací jsme zjistili chyby, které auditóři jmenovaní příjemci neodhalili.

8.14. **Graf 8.2** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílejí na našem odhadu míry chyb v roce 2014.

8.11. Společná odpověď na body 8.11 až 8.20.

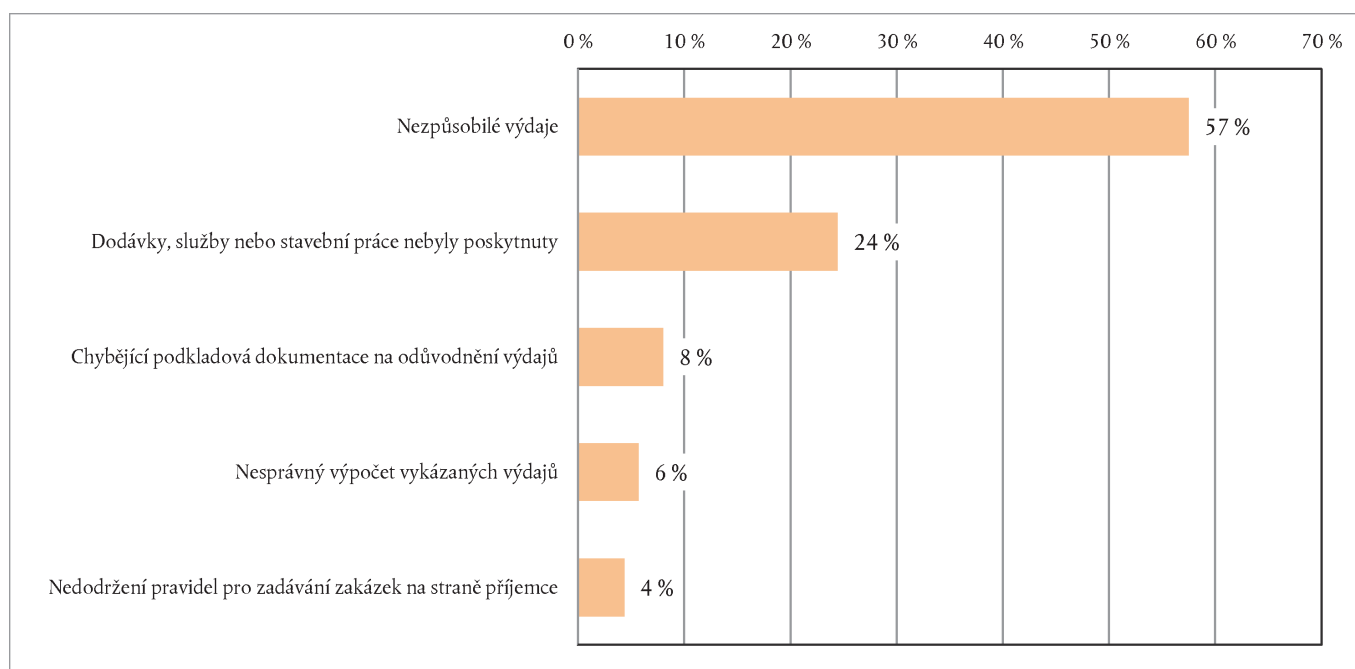
Kontroly Komise jsou navrženy tak, aby chyby bylo stále možné zjistit i opravit prostřednictvím auditů ex post – tedy po provedení konečných plateb. Generální ředitelství zabývající se vnější pomocí každoročně plánují a provádějí rozsáhlý program auditů ex post a vycházejí při tom z formálního postupu pro posuzování rizik.

⁽⁶⁾ V Belize, Bosně a Hercegovině, Kolumbii, na Jamajce, v Laosu, Moldavsku, Nigeru, Srbsku, Thajsku a Tunisku.

⁽⁷⁾ Odhad míry chyb vypočítáváme na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 0,9 % (dolní hranice) a 4,4 % (horní hranice).

⁽⁸⁾ 129 operací, dolní hranice míry chyb 1,3 %, horní hranice míry chyb 6,0 %, míra jistoty 95 %.

⁽⁹⁾ Na základě podkladové dokumentace a povinných kontrol.

Graf 8.2 – Podíl jednotlivých typů chyb na odhadované míře chyb

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.15. Nejvýznamnějším typem chyby (v 14 z 28 případů), který představuje 57 % odhadované míry chyb, jsou nezpůsobilé výdaje. Je o výdaje v souvislosti s činnostmi, na něž se nevztahuje daná smlouva nebo které vznikly mimo období způsobilosti, dále nezpůsobilé daně, nedodržení pravidla původu a nepřímé náklady chybně zaúčtované jako přímé náklady (viz příklad v rámečku 8.1). Všechny tyto uvedené případy se týkají grantových smluv nebo smluv plněných mezinárodními organizacemi.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 8.1 – Nezpůsobilé výdaje*EuropeAid – Laos*

Komise podepsala v Laosu grantovou smlouvu s vnitrostátním provozovatelem na 150 000 EUR. Celkovým cílem smlouvy bylo snížit počet obětí zapříčiněných nevybuchlou municí prostřednictvím informování o rizicích. Smluvně sjednaná doba provádění začala v lednu 2009. Byly však naúčtovány a Komisí schváleny mzdové náklady terénních pracovníků za prosinec 2008. Schválené náklady byly tudíž nadhodnocené.

8.16. 24 % odhadované míry chyb představovalo pět případů, u nichž Komise nesprávně schválila (a proplatila) výdaje za služby, stavební práce a dodávky, které v momentu schválení Komisí nebyly realizovány (viz příklad v rámečku 8.2).

Rámeček 8.2 – Výdaje, které nevznikly*EuropeAid – Belize*

Komise podepsala dohodu o příspěvku s jednou karibskou bankou na částku 6,5 milionu EUR na zřízení revolvingového úvěru pro opětovnou výsadbu cukrové třtiny v Belize. Komise tuto akci financovala v plné výši.

V roce 2014 Komise schválila výdaje ve výši 2,3 milionu EUR, z čehož 740 000 EUR představovaly úvěrové smlouvy se zemědělci podepsané danou finanční institucí; úvěry však nebyly dosud vyplaceny. Schválením plné částky jako vzniklých výdajů Komise nesprávně zaúčtovala příliš velký podíl z dříve vyplaceného předběžného financování.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

8.17. 8 % z odhadované míry chyb souviselo s absencí podkladové dokumentace. 4 % z odhadované míry chyb připadají na případy, v nichž byly vykázány výdaje nesprávně vypočteny v důsledku matematických chyb nebo nesprávných směnných kurzů.

8.18. 6 % z odhadované míry chyb souviselo s nesprávným zadávacím řízením nebo udělením zakázky na straně příjemců (viz příklad v rámečku 8.3).

Rámeček 8.3 – Nesprávné udělení zakázky

EuropeAid – Tunisko

Komise podepsala grantovou dohodu na 230 000 EUR se švýcarskou neziskovou organizací. Jejím cílem bylo stabilizovat rozhlasové vysílání a zajistit šíření informací širokému publiku v Tunisku v souvislosti s přípravami na všeobecné volby po revoluci.

Nezisková organizace podepsala smlouvu s poskytovatelem služeb na částku 11 500 EUR. Chybí však důkazní informace o tom, že při udělení zakázky byli osloveni tři poskytovatelé služeb.

Rámeček 8.3 – Nesprávné udělení zakázky

Jedná se o izolovaný případ z důvodu naléhavé a okamžité potřeby. Nevládní organizaci bylo připomenuto, aby v budoucnosti správně uplatňovala pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

8.19. 15 operací ze 172 bylo zatíženo nevyčíslitelnými chybami, které se týkaly porušení právních či smluvních povinností.

8.20. 20 kontrolovaných operací rozpočtové podpory neobsahovalo žádné chyby z hlediska legality a správnosti.

8.21. V naší výroční zprávě za rok 2013 jsme upozornili na systematickou chybu, kdy GŘ ELARG schvalovalo výdaje, které vycházely z jeho vlastních odhadů, nikoliv z vynaložených, zaplacených a přijatých nákladů. V průběhu letošního auditu jsme zjistili, že obdobné případy záúčtování se vyskytly i v roce 2014 (96 milionů EUR). V květnu 2014 GŘ ELARG opravilo nesprávně provedená záúčtování v účetních závěrkách za roky 2013 a 2014. Revidovalo rovněž pokyny stanovené v účetním manuálu ELARG. Podle nich má být nyní předběžné financování záúčtováno na základě schválených způsobilých výdajů.

8.21. Na základě připomínek Účetního dvora v rámci prohlášení o věrohodnosti účtů z roku 2013 bývalé GŘ ELARG okamžitě provedlo významné změny svých systémů, a tento proces se nyní nachází ve fázi dokončování.

Pokrok, jehož GŘ NEAR v této otázce dosáhlo, byl sdělen ostatním orgánům.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

PROVĚRKA VYBRANÝCH SYSTÉMŮ A VÝROČNÍCH ZPRÁV O ČINNOSTI**GŘ EuropeAid**

8.22. Z testování operací vyplývá, že systémy Komise *ex ante* v některých případech selhaly. Ověřování výdajů, prováděné auditory jmenovanými příjemci, ne vždy odhalilo chyby, což vedlo ke schválení nezpůsobilých nákladů na straně příjemců.

8.23. Podrobné výsledky posouzení systémů GŘ EuropeAid včetně studie míry zbytkových chyb provedené GŘ EuropeAid a prověrka jeho výroční zprávy o činnosti jsou uvedeny v naší výroční zprávě o osmém, devátém, desátém a jedenáctém Evropském rozvojovém fondu, body 36–46.

GŘ ECHO

8.24. Na základě rotačního přístupu⁽¹⁰⁾ jsme přezkoumali výroční zprávu o činnosti GŘ ECHO v oblasti „Globální Evropy“.

8.25. Ve svém prohlášení o věrohodnosti za rok 2014 generální ředitel GŘ ECHO uvedl, že má přiměřenou jistotu, že zavedené kontrolní systémy poskytují nezbytné záruky, pokud jde o legalitu a správnost uskutečněných operací, a že informace uvedené ve zprávě jsou spolehlivé, úplné a správné. Zjištění a závěry vycházející z našeho auditu operací GŘ ECHO za rok 2014 toto prohlášení potvrzují.

⁽¹⁰⁾ V předchozích letech jsme přezkoumávali výroční zprávu o činnosti Služby nástrojů zahraniční politiky (FPI) za rok 2013 a výroční zprávu o činnosti GŘ ELARG za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2014

8.26. Z důkazních informací celkově vyplývá, že výdaje na „Globální Evropu“ jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

8.27. V oblasti spadající pod tento okruh víceletého finančního rámce z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb v daném základním souboru činí 2,7 % (viz **příloha 8.1**).

Doporučení

8.28. **Příloha 8.2** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let ⁽¹¹⁾. Ve výročních zprávách za rok 2011 a 2012 jsme předložili osm doporučení. Komise v plném rozsahu realizovala čtyři doporučení, dvě realizovala ve většině ohledů a dvě realizovala v některých ohledech.

8.29. Jak je uvedeno v bodě 8.22, z testování operací za rok 2014 vyplynulo, že existují nedostatky v ověřování výdajů. Na tuto problematiku jsme poukázali již v naší výroční zprávě za rok 2012, v níž jsme Komisi vyzvali, aby podnikla účinná opatření k zajištění kvality u kontrol výdajů prováděných externími auditory. GR EuropeAid od té doby přijalo opatření pro řešení nedostatků u externích auditů a ověřování. Na posouzení dopadu těchto opatření je však zatím příliš brzy, neboť realizace některých opatření stále probíhá.

8.30. Z výsledků testování operací vyplývá, že v některých případech kontroly, jež mají předcházet nezpůsobilým výdajům a odhalovat je, selhaly. V naší výroční zprávě za rok 2011 jsme předložili doporučení týkající se dohledu nad granty, ale opatření přijatá Komisí považujeme za realizovaná jen v některých ohledech.

8.29. *Vzhledem k tomu, že otázka je co do praktického provedení složitější, než se očekávalo, potvrzuje vypracování tabulek pro vyhodnocování kvality určených pro zprávy o ověřování výdajů delší dobu, než se předpokládalo. Tabulky by měly být k dispozici v posledním čtvrtletí roku 2015.*

⁽¹¹⁾ Cílem této kontroly v návaznosti na předchozí doporučení bylo ověřit, zda byla v reakci na naše doporučení zavedena nápravná opatření. Kontrola však neměla za cíl posoudit účinnost realizace těchto opatření. U některých opatření, jejichž realizace stále probíhá, bylo na ověření ještě příliš brzy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

8.31. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2014 doporučujeme, aby Komise, a zejména GR EuropeAid:

- **Doporučení 1:** zavedly a uplatňovaly vnitřní kontrolní postupy zajišťující zúčtování předběžného financování na základě skutečně vynaložených výdajů s vyloučením právních závazků;
- **Doporučení 2:** posílily kontroly *ex ante* pro grantové smlouvy, a sice tím, že EuropeAid bude v praxi realizovat zamýšlená opatření vycházející z doporučení formulovaných ve výroční zprávě o evropských rozvojových fondech za roku 2011, jež se týkají plánování založeného na analýze rizik a systematických následných kontrol v návaznosti na ověřování a monitorovací návštěvy na místě.

Komise toto doporučení přijímá.

Zúčtovací pravidla pro dohody o příspěvcích Komise blíže upřesní v příručkách pro GR DEVCO a GR NEAR.

Komise toto doporučení přijímá. Opatření jsou již prováděna.

PŘÍLOHA 8.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OBLASTI „GLOBÁLNÍ EVROPA“

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací:	172	182
Odhadovaný dopad vyčíslitelných chyb		
Odhadovaná míra chyb	2,7 %	2,1 %
Horní hranice míry chyb	4,4 %	
Dolní hranice míry chyb	0,9 %	

⁽¹⁾ Údaje za rok 2013 byly přepočteny tak, aby odpovídaly struktuře výroční zprávy za rok 2014 a umožnily provést srovnání obou let. **Graf 1.3** kapitoly 1 uvádí, jak byly výsledky za rok 2013 překlasifikovány podle struktury výroční zprávy za rok 2014.

PŘÍLOHA 8.2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE „GLOBÁLNÍ EVROPY“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo reali- zováno	Není rele- vantní	Nedostateč- né důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
	Doporučení 1: Komise by měla zajistit včasné zúčtování výdajů.		X					
	Doporučení 2: Komise by měla podporovat lepší správu dokumentů u prováděcích partnerů a příjemců.	X						
	Doporučení 3: Komise by měla zlepšit řízení postupů zadávání zakázek stanovením jasných kritérií výběru a lepším dokumentováním procesu hodnocení.	X						
	Doporučení 4: Komise by měla podniknout účinná opatření s cílem zvýšit kvalitu kontrol výdajů, které provádějí externí auditoři .		X					
	Doporučení 5: Komise by měla používat jednotnou a spolehlivou metodiku výpočtu míry zbytkových chyb pro ředitelství pro vnější vztahy.	X						

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2011	Doporučení 6: Úřad EuropeAid, GR ECHO a Služba nástrojů zahraniční politiky by měly zlepšit dohled nad grantovými dohodami, lépe využívaly návštěv na místě, a předcházely tak vykazování nesprávných výdajů či takové výdaje zjišťovaly, a rozšířily rozsah auditů zadaných Komisí.			X				S pomocí nástrojů zahraniční politiky (dále jen „FPI“) byly dlouhodobě etablované mise uvedeny do souladu s požadavky článku 60 finančního nařízení. V reakci na různá zjištění auditu neslivil FPI ze svých akčních plánů a splnil cíl, kterým bylo uvést do souladu tři největší mise SZBP. Kromě toho byla na konci roku 2014 posouzena jedna středně velká mise (EUPOL COPPS) a bylo konstatováno, že je v souladu s požadavky. Čtyři mise, které byly v souladu s požadavky (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghánistán a EUPOL COPPS), si vyžádaly přibližně 192 milionů EUR, resp. 61 % rozpočtu SZBP na rok 2014. S posouzením 5. mise (EUCAP Nestor) se začalo v roce 2014 a bude dokončeno v roce 2015. K posouzení další mise (EUCAP Sahel Niger) dojde v roce 2015.
	Doporučení 7: Služba FPI by měla zajistit, aby všechny mise společně zahraniční a bezpečnostní politiky byly a kreditovány v souladu s tzv. posouzením šesti pilířů.			X				
		Doporučení 8: Služba FPI by měla urychlit uzavírání starých zakázek v rámci SZBP. (Zde se jedná o následnou kontrolu/aktualizaci doporučení z roku 2009, provedenou v roce 2011).	X					

KAPITOLA 9

„Správa“

OBSAH

	<i>Bod</i>
Úvod	9.1–9.6
Zvláštní charakteristiky oblasti spadající pod okruh víceletého finančního rámce	9.3–9.4
Rozsah a koncepce auditu	9.5–9.6
Správnost operací	9.7–9.8
Prověрка vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti	9.9
Připomínky k jednotlivým orgánům a institucím	9.10–9.14
Evropský parlament	9.11
Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV)	9.12
Ostatní orgány a instituce	9.13
Účetní dvůr	9.14
Závěr a doporučení	9.15–9.17
Závěr za rok 2014	9.15
Doporučení	9.16–9.17

Příloha 9.1. – Výsledky testování operací v oblasti „Správa“

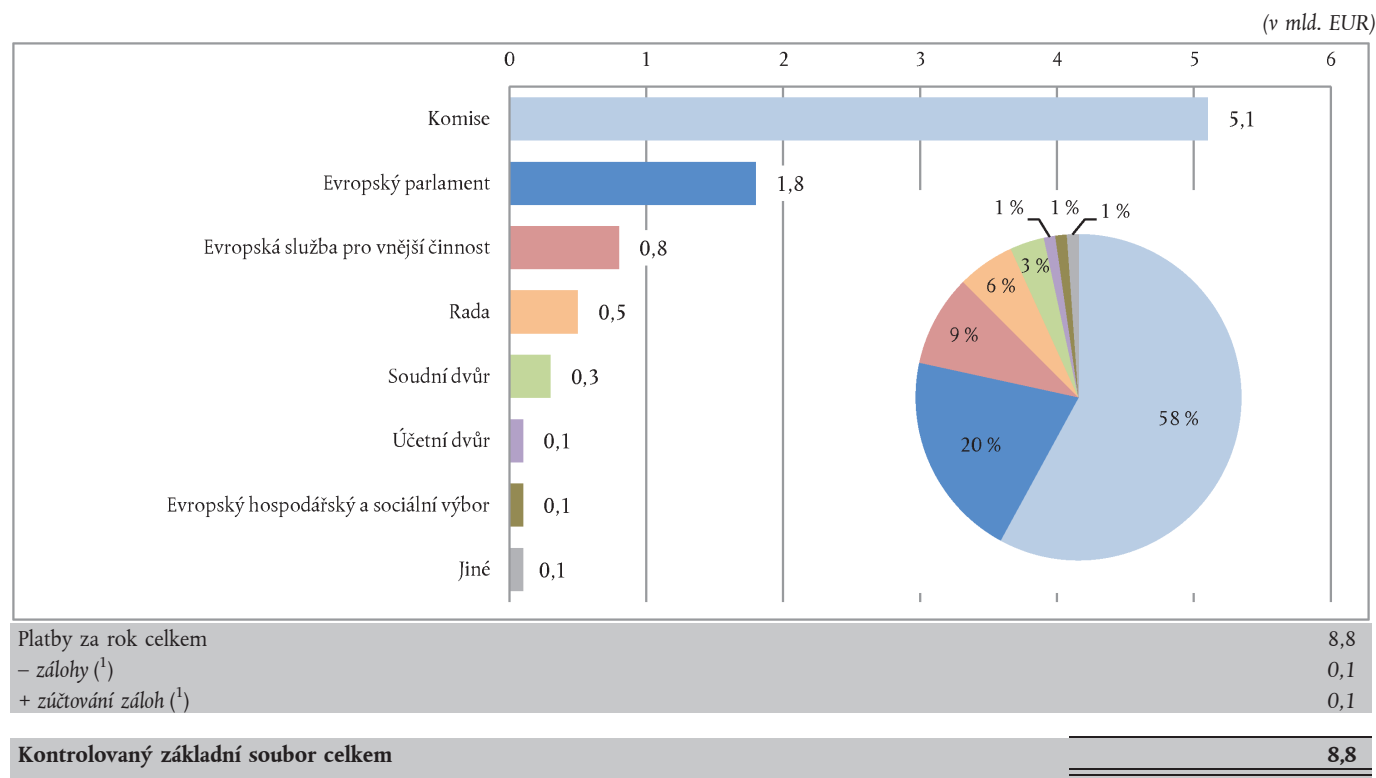
Příloha 9.2. – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se „Správy“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

9.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění v souvislosti se zvláštním posouzením „Správy“⁽¹⁾. Hlavní informace o příslušných činnostech a výdajích za rok 2014 uvádí **graf 9.1**.

Graf 9.1. – Okruh víceletého finančního rámce 5 – „Správa“⁽²⁾



⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 7).

Zdroj: předběžná konsolidovaná roční účetní závěrka Evropské unie za rok 2014.

9.2. O agenturách EU a ostatních subjektech vydáváme samostatné zprávy⁽³⁾. Náš mandát se nevztahuje na finanční audit Evropské centrální banky.

⁽¹⁾ To zahrnuje správní výdaje všech orgánů Evropské unie (EU), důchody a platby evropským školám. Pro evropské školy pak vydáváme specifickou výroční zprávu, která se předkládá radě guvernérů evropských škol. Kopie této zprávy se zasílá Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

⁽²⁾ Určitá část správních výdajů se nachází i pod jinými okruhy víceletého finančního rámce, než je okruh 5. Celková částka prostředků provedených v roce 2014 v rámci těchto jiných okruhů činí 1,3 miliardy EUR.

⁽³⁾ Naše specifické výroční zprávy týkající se agentur a ostatních subjektů se zveřejňují v Úředním věstníku.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky oblasti spadající pod okruh víceletého finančního rámce

9.3. Správní a související výdaje zahrnují výdaje na lidské zdroje (platy, příspěvky a důchody), které představují přibližně 60 % celkových výdajů v této oblasti, a výdaje na budovy, vybavení, energii, komunikaci a informační technologie.

9.4. Hlavní rizika pro správní výdaje představuje nedodržování postupů při zadávání zakázek, provádění zakázek, přijímání zaměstnanců a výpočty platů, důchodů a příspěvků. Celkově považujeme tento okruh víceletého finančního rámce za oblast s nízkým rizikem.

Rozsah a koncepce auditu

9.5. Naše celková koncepce a metodika je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu „Správy“ je třeba brát v úvahu následující specifika:

- a) při auditu se zkoumal vzorek 129 operací, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodu 7. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí operací v rámci oblasti spadající pod okruh víceletého finančního rámce. V roce 2014 se vzorek skládal z 92 platebních operací z titulu platů, důchodů a souvisejících příspěvků a dalších osobních nákladů, 14 plateb z titulu zakázek souvisejících s budovami a 23 plateb souvisejících s jinými výdaji (energie, komunikace, informační technologie atd.);
- b) v rámci auditu byly rovněž přezkoumávány ⁽⁴⁾ postupy pro najímání dočasných a smluvních zaměstnanců ⁽⁵⁾ a zadávací řízení ⁽⁶⁾ v Evropském hospodářském a sociálním výboru, ve Výboru regionů a u evropského veřejného ochránce práv.

⁽⁴⁾ Na základě rotačního přístupu, uplatňovaného od roku 2012, se audit systémů vztahuje každý rok na dva nebo tři orgány a instituce, přičemž za každý orgán nebo instituci a systém se vybere vzorek operací ke kontrole.

⁽⁵⁾ V roce 2014 audit zahrnoval 15 výběrových řízení na zaměstnance provedených Evropským hospodářským a sociálním výborem, 15 výběrových řízení na zaměstnance provedených Výborem regionů a 10 výběrových řízení provedených evropským veřejným ochráncem práv.

⁽⁶⁾ V roce 2014 audit zahrnoval 15 zadávacích řízení provedených Evropským hospodářským a sociálním výborem, 15 zadávacích řízení provedených Výborem regionů a sedm zadávacích řízení provedených evropským veřejným ochráncem práv.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- c) přezkoumány byly výroční zprávy o činnosti generálních ředitelství a úřadů Komise ⁽⁷⁾ primárně odpovědných za správní výdaje a dále všech ostatních orgánů a institucí.

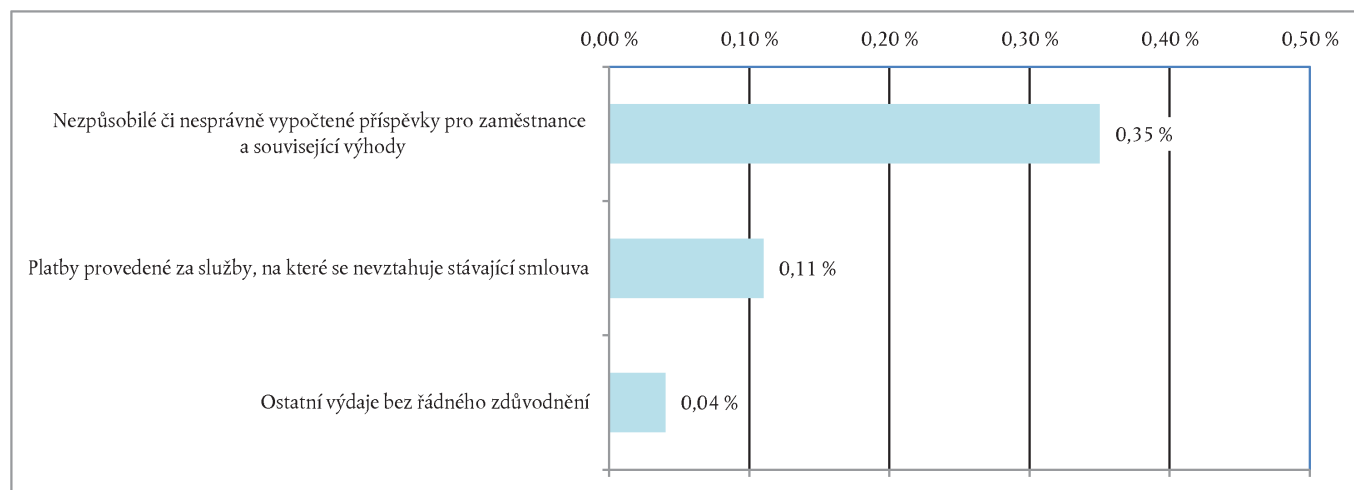
9.6. Výdaje samotného Účetního dvora jsou kontrolovány externí společností ⁽⁸⁾. Výsledky jejího auditu naší účetní závěrky za rozpočtový rok 2014 jsou uvedeny v bodě 9.14.

SPRÁVNOST OPERACÍ

9.7. Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 9.1**. Ze 129 operací, které jsme kontrolovali, bylo 20 (15,5 %) zatíženo chybami. Na základě 12 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme nejpravděpodobnější míru chyb na 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. **Graf 9.2.** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílely na odhadu nejpravděpodobnější míry chyb v roce 2014.

Graf 9.2. – Podíl jednotlivých typů chyb na odhadované míře chyb



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

⁽⁷⁾ Generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost, Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO), Úřad pro infrastrukturu a logistiku v Bruselu a Generální ředitelství pro informatiku.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Odhad míry chyb vypočítáváme na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 0,1 % (dolní hranice) a 0,9 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

PROVĚRKA VYBRANÝCH SYSTÉMŮ A VÝROČNÍCH ZPRÁV O ČINNOSTI

9.9. Ve vybraných systémech ani výročních zprávách o činnosti orgánů a institucí jsme nezjistili žádné významnější nedostatky.

PŘIPOMÍNKY K JEDNOTLIVÝM ORGÁNŮM A INSTITUCÍM

9.10. V souvislosti s kontrolovanými oblastmi činnosti Soudního dvora, Výboru regionů, evropského veřejného ochránce práv a evropského inspektora ochrany údajů audit nezjistil žádné závažné nedostatky. Naše připomínky k následujícím konkrétním orgánům a institucím nejsou významné (materiální) z hlediska správních výdajů jako celku. Jsou však důležité v kontextu jednotlivých orgánů a institucí, jichž se týkají.

Evropský parlament

9.11. Z 28 kontrolovaných plateb, které provedl Evropský parlament, se jedna týkala operačního grantu vyplaceného v roce 2013 jedné evropské politické straně⁽¹⁰⁾. Zjistili jsme nedostatky v kontrolách, které realizoval Evropský parlament u výdajů dané politické strany v souvislosti s proplácením nákladů jejím spřízněným organizacím⁽¹¹⁾, a v některých zadávacích řízeních, které tato strana organizovala (viz rámeček 9.1)⁽¹²⁾.

ODPOVĚĎ Z EIOU

9.10. Evropský inspektor ochrany údajů bere výsledky analýzy Účetního dvora na vědomí a bude i nadále zlepšovat svůj systém včasného monitorování a kontroly.

ODPOVĚĎ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

9.11. Parlament připomíná, že postupy zadávání veřejných zakázek a následné platby prováděné politickými stranami na evropské úrovni (dále jen „strany“) lze jen v omezené míře srovnávat s postupy zadávání veřejných zakázek a s platbami prováděnými přímo schvalujícími osobami orgánů. Ačkoli schvalující osoba Parlamentu neovlivňuje přímo výběrová řízení stran, poskytuje jim rozsáhlou podporu. Odpovědnost za finanční transakce však nesou strany.

⁽¹⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2003 ze dne 4. listopadu 2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni (Úř. věst. L 297, 15.11.2003, s. 1) ve znění nařízení (ES) č. 1524/2007 (Úř. věst. L 343, 27.12.2007, s. 5) a rozhodnutí předsednictva Evropského parlamentu ze dne 29. března 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni (Úř. věst. C 112, 9.4.2011, s. 1).

⁽¹¹⁾ Spřízněné organizace jsou definovány takto: musí být oficiálně uznány danou evropskou politickou stranou, musí být uvedeny ve stanovách strany nebo spolupráce mezi stranou a spřízněnou organizací musí vycházet ze zavedeného reálného partnerství, strany jsou povinny popsat tuto „spřízněnost“ ve fázi žádosti o grant.

⁽¹²⁾ Viz též naše stanovisko č. 1/2013 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací a k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, pokud jde o financování evropských politických stran (Úř. věst. C 67, 7.3.2013, s. 1).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 9.1 – Nedostatky v kontrolách Evropského parlamentu týkajících se provozních grantů vyplacených evropským politickým stranám

Evropský parlament nezajistil, aby náklady proplacené jednou politickou stranou jejím spřízněným organizacím byly skutečně vynaložené náklady. Kromě toho byl v jednom případě překročen strop 60 000 EUR pro finanční podporu jednotlivé spřízněné organizaci ⁽¹³⁾.

Evropský parlament nepodnikl všechny nezbytné kroky k zajištění toho, aby zakázky podepisované politickými stranami byly udělovány na základě řádného zadávacího řízení. U jednoho zadávacího řízení nebyla jedna politická strana schopna plně doložit, že zakázka byla udělena ekonomicky nejvýhodnější nabídce. V dalším případě nebyly k dispozici žádné písemné podklady dokazující, že byla zakázka udělena v zadávacím řízení.

ODPOVĚĎ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Rámeček 9.1 – Nedostatky zjištěné u kontroly provozních dotací vyplacených evropským politickým stranám prováděné Evropským parlamentem

Finanční podpora přidruženým organizacím, která přesáhla strop 60 000 EUR, byla přijata pouze v přechodném období rozpočtového roku 2013, kdy finanční nařízení právě vstoupilo v platnost a výklad pravidel pro finanční podporu třetím stranám se ustálil až v průběhu roku. Od roku 2014 není již takové přesáhnutí stropu akceptováno jako způsobilý výdaj. V návaznosti na předběžné připomínky Účetního dvora Parlament upřesnil požadavky kladené na finanční podporu přidruženým organizacím a na zadávání veřejných zakázek v revidované verzi Praktického průvodce pro udělování provozních grantů EP politickým stranám a nadacím na evropské úrovni ze dne 1. června 2015. Další upřesnění bude předloženo k přijetí předsednictvu Evropského parlamentu v rámci účetní závěrky stran a nadací za rozpočtový rok 2014.

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV)

ODPOVĚĎ HOSPODÁŘSKÉHO A SOCIÁLNÍHO VÝBORU

9.12. Ve čtyřech z 15 přezkoumávaných zadávacích řízení jsme zjistili nedostatky. Ve třech z těchto případů EHSV řádným způsobem neposoudil, zda jsou nabídky v souladu se zadávací dokumentací, a dopustil se písařských chyb při vyhodnocování nabídek uchazečů. Ve čtvrtém případě neuplatnil při zadávání zakázky EHSV řádným způsobem kritéria pro vyloučení.

9.12. Uvedené nedostatky byly většinou formální povahy a až na dvě výjimky neměly vliv na výsledek zadávacího řízení. Připomínky Účetního dvora se týkají veřejných zakázek zadávaných jinými ředitelstvími než ředitelstvím EHSV pro logistiku (jež je společným ředitelstvím EHSV a Výboru regionů a již řadu let využívá specializovanou službu, která finančním subjektům pomáhá se zadávacími řízeními). EHSV nedávno zřídil podobnou asistenční službu pro zadávání veřejných zakázek, jejímž účelem je poskytovat podporu jiným ředitelstvím než ředitelství pro logistiku. V této službě jsou nyní zaměstnáni dva úředníci a je plně funkční.

⁽¹³⁾ Článek 210 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 362, 31.12.2012, s. 1).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Ostatní orgány a instituce

9.13. Podobně jako v předchozích letech jsme zjistili malý počet chyb souvisejících s výpočtem osobních nákladů a rovněž určité nedostatky ve správě rodinných přídatků v Evropském parlamentu, Komisi a Evropské službě pro vnější činnost (ESVČ). Zjistili jsme rovněž nedostatky ve výpočtu osobních nákladů, které vznikly v důsledku platnosti smluv o rozsahu služeb mezi PMO a orgány a institucemi ⁽¹⁴⁾.

ODPOVĚĎ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

9.13. Parlament vzal na vědomí připomínky Účetního dvora. Do konce roku 2014 Parlament již zpětně opravil částky dotčených přídatků v případech označených Účetním dvorem. Dlužené částky byly vybrány v prvním pololetí roku 2015. Zavedení nového systému Sysper2 (používaného již v jiných institucích pro personální záležitosti) v Parlamentu umožní automatický převod dat do systému NAP (systém pro výplatu mezd a příspěvků zaměstnancům), čímž se zabrání lidským chybám, k nimž by mohlo docházet při ručním zadávání údajů.

ODPOVĚĎ RADY

9.13. Rada se domnívá, že příslušná pravidla plně dodržuje. Více pozornosti však bude věnováno posílení postupů pro kontrolu rodinných přídatků.

ODPOVĚĎ KOMISE

9.13. Za účelem nápravy zjištěných nedostatků byla přijata zvláštní opatření.

V únoru 2013 úřad PMO zavedl (a v srpnu 2014 aktualizoval) nový postup, při němž jsou nároky přiznávány prozatímně (v roce n) na omezené časové období ($n + 2$).

Po nezbytném vylepšení informačního systému SysPer (plánovaném na období 2015–2016) bude tento systém systematicky a pravidelně ověřovat rodinnou situaci zaměstnanců a aktualizovat příslušné údaje, s tím, že zaměstnancům budou automaticky rozesílána související upozornění.

Pokud jde o nedostatky při výpočtu osobních nákladů dalších orgánů a institucí, je nutno vzít na vědomí, že kvalita kontrol, jež provádí dotčený útvar (PMO), závisí na pravomoci orgánu oprávněného ke jmenování, která je přenášena na základě různých dohod o úrovni služeb.

⁽¹⁴⁾ Z auditu agentur EU vyplynuly některé chyby ve výpočtu platů, vzniklé v důsledku nesprávných informací poskytnutých agenturami Úřadu pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO) v souvislosti s přechodem na revidovaný služební řád EU z roku 2004.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Účetní dvůr

9.14. Zpráva externího auditora ⁽¹⁵⁾ uvádí, že podle názoru auditora „účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz finanční situace Evropského účetního dvora k 31. prosinci 2014, jeho finanční výkonnosti a peněžních toků za rozpočtový rok 2014“.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2014

9.15. Z důkazních informací celkově vyplývá, že výdaje na „Správu“ nejsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb. V této oblasti spadající pod okruh víceletého finančního rámce z testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru činí 0,5 % (viz **příloha 9.1**).

Doporučení

9.16. **Příloha 9.2** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2011 a 2012 jsme předložili deset doporučení. Dvě z těchto doporučení nebyla vzhledem k rotačnímu přístupu Účetního dvora k auditu letos kontrolována ⁽¹⁶⁾. Příslušné orgány a instituce realizovaly pět doporučení ve většině ohledů a tři v některých ohledech.

9.17. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2014 předkládáme tato doporučení:

9.17.

ODPOVĚĎ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

- **Doporučení 1:** Evropský parlament by měl posílit své kontroly nákladů proplácených evropskými politickými stranami jejich spřízněným organizacím. Kromě toho by měl (Evropský parlament) pro politické strany vytvořit vhodná pravidla pro zadávací řízení a sledovat dodržování těchto pravidel vhodnými kontrolami i lepšími pokyny (viz bod 9.11);

Viz odpověď k bodu 9.11.

⁽¹⁵⁾ Viz zpráva externího auditora o ověření účetní uzávěrky zmíněná v bodě 9.6.

⁽¹⁶⁾ Viz poznámka pod čarou 4.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 2:** EHSV by měl zkvalitnit koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení, a to prostřednictvím vhodných kontrol a lepších pokynů (viz bod 9.12);

- **Doporučení 3:** orgány a instituce by měly zlepšit své monitorovací systémy používané pro včasnou aktualizaci údajů o osobním stavu zaměstnanců, které mohou mít vliv na výpočet rodinných přídatků (viz bod 9.13).

ODPOVĚĎ HOSPODÁŘSKÉHO A SOCIÁLNÍHO
VÝBORU

Viz připomínky EHSV k bodu 9.12.

ODPOVĚĎ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Viz odpověď k bodu 9.11.

ODPOVĚĎ KOMISE

Komise toto doporučení přijímá a již zavedla opatření ke zlepšení stávajícího monitorovacího systému. V blízké budoucnosti (2015/2016) bude navíc zajištěno systematické sledování rodinné situace zaměstnanců. Viz odpověď k bodu 9.13.

PŘÍLOHA 9.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OBLASTI „SPRÁVA“

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací:	129	135
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	0,5 %	1,1 %
Horní hranice míry chyb	0,9 %	
Dolní hranice míry chyb	0,1 %	

⁽¹⁾ Údaje za rok 2013 byly přepočteny tak, aby odpovídaly struktuře výroční zprávy za rok 2014 a umožnily provést srovnání obou let. **Graf 1.3** kapitoly 1 uvádí, jak byly výsledky za rok 2013 překlasifikovány podle struktury výroční zprávy za rok 2014.

PŘÍLOHA 9.2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE „SPRÁVY“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď orgánu či instituce
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní (*)	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2012	Doporučení 1 (Evropský parlament): <i>Zadávací řízení</i> Evropský parlament by měl zajistit, aby schvalující osoby prostřednictvím vhodných kontrol a lepších pokynů zdokonalily koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení (viz výroční zpráva za rok 2012, body 9.12 a 9.19, a výroční zpráva za rok 2011, body 9.15– 9.17 a 9.34).		Při auditu byly zjištěny nedostatků v zadávání veřejných zakázek (viz bod 9.11).				Viz výše odpověď k bodu 9.11. Připomínka Účetního dvora v bodě 9.11 se vztahuje konkrétně k zadávání veřejných zakázek politickými stranami.	
	Doporučení 2 (Evropská rada a Rada): <i>Zadávací řízení</i> Rada by měla zajistit, aby schvalující osoby prostřednictvím vhodných kontrol a lepších pokynů zdokonalily koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení (viz výroční zpráva za rok 2012, body 9.14 a 9.19, a výroční zpráva za rok 2011, bod 9.18).		X				Postup zadávání zakázek uplatňovaný Radou byl posílen, a to např. prostřednictvím lepších kontrol vhodnosti výdajů, revize interních pravidel týkajících se zakázek na nemovitosti, dodávky, služby a stavební práce, zdokonalených formulářů, cíleně zaměřené odborné přípravy a vypracování dalších pokynů.	
2011	Doporučení 3 (Evropský parlament): <i>Aktualizace údajů o osobním stavu zaměstnanců a příspěvků, které jsou zaměstnancům vypláceny</i> Evropský parlament by měl podniknout patřičné kroky a zajistit, aby jeho zaměstnanci v přiměřených intervalech předkládali doklady potvrzující jejich osobní stav, a aby zavedl systém na včasné monitorování těchto dokladů (viz výroční zpráva za rok 2011, body 9.12 a 9.34).		Při auditu byly zjištěny přetrvávající nedostatky ve správě rodinných přídatků (viz bod 9.13).				Viz výše odpověď k bodu 9.13.	

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď orgánu či instituce	
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo realizo- váno	Není rele- vantní (*)		Nedostatečné důkazní infor- mace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2011	Doporučení 4 (Komise): Aktualizace údajů o osobním stavu zaměstnanců a příspěvků, které jsou zaměstnancům vypláceny Komise by měla podniknout patřičné kroky a zajistit, aby její zaměstnanci v přiměřených intervalech předkládali doklady potvrzující jejich osobní stav, a aby zavedla systém na včasné monitorování těchto dokladů (viz výroční zpráva za rok 2011, body 9.19 a 9.34).			Audit zjistil přetrvávající nedostatky ve spravování ro- dinných pří- dávků (viz bod 9.13).			Komise přijala opatření ke zlepšení stávajícího monitorovacího systému. V blízké bu- doucnosti (2015/2016) bude navíc zajištěno systematické sledování rodinné situace zaměs- tanců. Viz odpověď k bodu 9.13.	
	Doporučení 5 (Evropská služba pro vnější činnost): Aktualizace údajů o osobním stavu zaměstnanců a příspěvků, které jsou zaměstnancům vypláceny Evropská služba pro vnější činnost by měla podniknout patřičné kroky a zajistit, aby její zaměstnanci v při- měřených intervalech předkládali doklady potvrzující jejich osobní stav, a aby zavedla systém na včasné monitorování těchto dokladů (viz výroční zpráva za rok 2011, body 9.25 a 9.34).			Audit zjistil přetrvávající nedostatky ve spravování ro- dinných pří- dávků (viz bod 9.13).				
	Doporučení 6 (Evropský parlament): Najímání dočasných a smluvních zaměstnanců Evropský parlament by měl podniknout patřičné kroky a zajistit, aby byla při uzavírání, prodlužování a změnách pracovních smluv pro dočasné zaměstnance použita ustanovení příslušných nařízení (viz výroční zpráva za rok 2011, body 9.13 a 9.34).	X					Požadované kroky byly přijaty. Parlament se domnívá, že jeho postupy přijímání zaměs- tanců jsou přiměřené, což potvrzuje i sku- tečnost, že Účetní dvůr v posledních třech letech nezjistil v této oblasti žádné nedostatky.	

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď orgánu či instituce	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní(*)		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2011	Doporučení 7 (Evropský hospodářský a sociální výbor): <i>Najímání dočasných a smluvních zaměstnanců</i> Evropský hospodářský a sociální výbor by měl podniknout patřičné kroky a zajistit, aby byla při uzavírání, prodlužování a změnách pracovních smluv pro dočasné zaměstnance použita ustanovení příslušných nařízení (viz výroční zpráva za rok 2011, body 9.23, 9.24 a 9.34).		X				V průběhu roku 2014 byla provedena nová rozhodnutí a pokyny týkající se nábory a platového zařazení dočasných zaměstnanců a smluvních zaměstnanců. Personální řízení nyní probíhá elektronicky prostřednictvím systému Sysper 2. Zvláštní pozornost se věnuje transparentnosti výběrových řízení.	
	Doporučení 8 (Evropská služba pro vnější činnost): <i>Najímání dočasných a smluvních zaměstnanců</i> Evropská služba pro vnější činnost by měla podniknout patřičné kroky a zajistit, aby byla při uzavírání, prodlužování a změnách pracovních smluv pro dočasné zaměstnance použita ustanovení příslušných nařízení (viz výroční zpráva za rok 2011, body 9.26 a 9.34).					X (*)		
	Doporučení 9 (Komise): <i>Zadávací řízení</i> Komise by měla zajistit, aby schvalující osoby prostřednictvím vhodných kontrol a lepších pokynů zdokonalily koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení (viz výroční zpráva za rok 2011, body 9.20, 9.21 a 9.34).		X				Dotčené útvary zavedly od poloviny roku 2011 několik opatření, jejichž smyslem je zadávání veřejných zakázek zjednodušit a zkvalitnit dokumentaci používanou v zadávacích řízeních. Při uplatňování finančního nařízení je naplňována zásada zřetelného úsudku, čímž je zajištěna účast většího počtu uchazečů.	

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď orgánu či instituce
		Realizováno v plném roz- sahu	Realizuje se		Nebylo realizo- váno	Není rele- vantní (*)	Nedostatečné důkazní infor- mace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2011	Doporučení 10 (Evropská služba pro vnější činnost): <i>Zadávací řízení</i> Evropská služba pro vnější činnost by měla zajistit, aby schvalující osoby prostřednictvím vhodných kontrol a lepších pokynů zdokonalily koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení (viz výroční zpráva za rok 2011, body 9.28 a 9.34).					X (*)		
	*) Podle rotačního principu uplatňovaného u hloubkových prověrek systémů vnitřní kontroly orgánů a institucí bude v budoucích letech provedena kontrola v návaznosti na předchozí doporučení.							

(*) Podle rotačního principu uplatňovaného u hloubkové prověrky systémů vnitřní kontroly orgánů a institucí bude v budoucích letech provedena kontrola v návaznosti na předchozí doporučení.

**VÝROČNÍ ZPRÁVA O ČINNOSTECH
FINANCOVANÝCH Z OSMÉHO, DEVÁTÉHO,
DESÁTÉHO A JEDENÁCTÉHO EVROPSKÉHO
ROZVOJOVÉHO FONDU (ERF)**

(2015/C 373/02)

Výroční zpráva o činnostech financovaných z osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF)

OBSAH

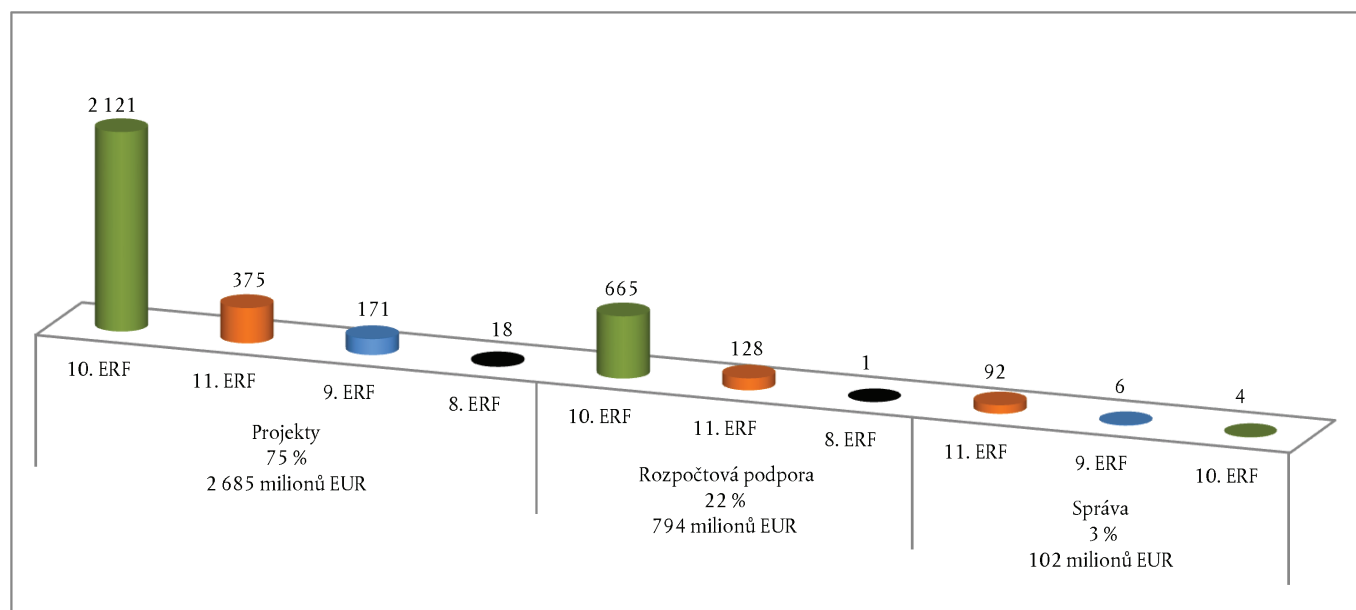
	<i>Body</i>
Úvod	1–12
Zvláštní charakteristiky evropských rozvojových fondů	2–12
Rizika pro správnost	8–12
Kapitola I – Plnění 8., 9., 10. a 11. ERF	13–19
Finanční plnění	13–19
Kapitola II – Prohlášení Účetního dvora o věrohodnosti týkající se ERF	20–46
Prohlášení Účetního dvora o věrohodnosti týkající se osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) předkládané Evropskému parlamentu a Radě – zpráva nezávislého auditora	I–IX
Informace, z nichž vychází prohlášení o věrohodnosti	20–46
Rozsah a koncepce auditu	20–23
Spolehlivost účetní závěrky	24–25
Správnost operací	26–35
Prověrka vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti	36–46
Závěry a doporučení	47–50
Závěr za rok 2014	47–48
Doporučení	49–50
 Příloha 1 – Výsledky testování operací v rámci evropských rozvojových fondů	
Příloha 2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se evropských rozvojových fondů	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

1. V této výroční zprávě předkládáme své posouzení týkající se evropských rozvojových fondů (ERF). Hlavní informace o příslušných činnostech a výdajích za rok 2014 uvádí **graf 1**.

Graf 1 – Evropské rozvojové fondy – hlavní informace za rok 2014



	(v mil. EUR)
Operační výdaje celkem (projekty)	2 685
Operační výdaje celkem (rozpočtová podpora)	794
Správní výdaje celkem ⁽¹⁾	102
Platby celkem	3 581
– zálohy	2 105
+ zúčtování záloh	1 597
Auditovaný základní soubor	3 073
Individuální závazky celkem ⁽²⁾	3 380
Souhrnné závazky celkem ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Příspěvek z ERF na pokrytí výdajů Komise a delegací EU na administrativní podporu spojenou s řízením operací financovaných z ERF.

⁽²⁾ Souhrnné závazky se vztahují k rozhodnutím o financování. Individuální závazky se vztahují k jednotlivým zakázkám.

Zdroj: Konsolidovaná účetní závěrka 8., 9., 10. a 11. ERF za rok 2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky evropských rozvojových fondů

2. Evropské rozvojové fondy jsou od roku 1958 hlavním nástrojem Evropské unie pro poskytování pomoci na rozvojovou spolupráci s africkými, karibskými a tichomořskými státy (AKT) a zámořskými zeměmi a územími (ZZÚ). Současný rámec vztahů Evropské unie se státy AKT a se ZZÚ tvoří dohoda o partnerství podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000 na období dvaceti let (dále jen „dohoda z Cotonou“). Hlavním cílem dohody je snížení a konečné vymýcení chudoby.

3. Evropské rozvojové fondy mají svá specifika:

- a) financují je členské státy podle klíčů určujících výši příspěvku⁽¹⁾, které jsou stanoveny ve vnitřní dohodě mezi vládami členských států zasedajícími v Radě a které se liší od klíčů pro souhrnný rozpočet EU;
- b) spravuje je Evropská komise, a to mimo rámec souhrnného rozpočtu EU, a Evropská investiční banka (EIB);
- c) vzhledem k mezivládní povaze evropských rozvojových fondů má Evropský parlament omezenější vliv na jejich fungování, než jak je tomu u nástrojů rozvojové spolupráce financovaných ze souhrnného rozpočtu EU: jde zejména o to, že nezasahuje do stanovování a přidělování zdrojů ERF. Je však orgánem udělujícím absolutorium k prostředkům těchto fondů s výjimkou investičního nástroje spravovaného EIB⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ U každého ERF je klíč pro stanovení výše příspěvku členského státu stanoven jako procentuální podíl z celkové výše zdrojů.

⁽²⁾ Viz články 43, 48–50 a 58 nařízení Rady (EU) č. 567/2014 ze dne 26. května 2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 215/2008 o finančním nařízení platném pro 10. Evropský rozvojový fond, pokud jde o uplatňování přechodného období mezi 10. Evropským rozvojovým fondem a 11. Evropským rozvojovým fondem, dokud nevstoupí v platnost vnitřní dohoda o 11. Evropském rozvojovém fondu (Úř. věst. L 157, 27.5.2014, s. 52). Viz také stanovisko Účetního dvora č. 9/2007 k návrhu nařízení Rady o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond (Úř. věst. C 23, 28.1.2008), body 5 a 6.

⁽³⁾ V roce 2012 byla uzavřena trojstranná dohoda mezi EIB, Komisí a Účetním dvorem (článek 134 nařízení Rady (ES) č. 215/2008 (Úř. věst. L 78, 19.3.2008, s. 1)), která stanovila pravidla pro audit těchto operací Účetním dvorem. Na tento nástroj se nevztahuje prohlášení o věrohodnosti, které vydává Účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4. Každý ERF se řídí svým vlastním finančním nařízením. Účetní dvůr několikrát upozorňoval, že jedno finanční nařízení, které by se vztahovalo na všechny současné a budoucí evropské rozvojové fondy, by zajistilo kontinuitu bez rizika, že se provádění těchto fondů přeruší, a také by zjednodušilo řízení⁽⁴⁾.

5. Finanční nařízení jednotlivých ERF se sice postupně sldují s obecným finančním nařízením⁽⁵⁾, ale stále jsou mezi nimi velké odlišnosti. Jedním z hlavních rozdílů je, že na ERF se nevztahuje zásada ročního rozpočtu: dohody o ERF se obvykle uzavírají na závazné období pěti až sedmi let, přičemž platby lze uskutečňovat v průběhu mnohem delšího období. Výdaje v roce 2014 se prováděly u čtyř ERF souběžně a stále dobíhaly platby v rámci 8. ERF zřízeného v roce 1995.

6. Evropské rozvojové fondy jsou řízeny téměř výhradně Generálním ředitelstvím Komise pro mezinárodní spolupráci a rozvoj (dále jen „GŘ EuropeAid“), které spravuje také širokou škálu výdajů z rozpočtu EU⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. Opatření ERF se realizují prostřednictvím projektů a rozpočtové podpory⁽⁸⁾, a to čtyřmi hlavními způsoby řízení. V roce 2014 se 38 % plateb uskutečnilo v rámci přímého řízení, z toho 22 % celkové částky souviselo s rozpočtovou podporou. U zbývajících 62 % plateb se uplatnilo nepřímé řízení, z toho 32 % prostřednictvím mezinárodních organizací, 25 % prostřednictvím třetích zemí a 5 % prostřednictvím vnitrostátních orgánů členských států EU⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Viz stanovisko Účetního dvora č. 3/2013 k návrhu nařízení Rady o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond (Úř. věst. C 370, 17.12.2013), bod 6.

⁽⁵⁾ Nařízení (EU, Euratom) Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1).

⁽⁶⁾ Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu (GŘ ECHO) řídilo 3,4 % výdajů z ERF v roce 2014.

⁽⁷⁾ Viz kapitola 8 „Globální Evropa“ výroční zprávy o plnění rozpočtu EU za rok 2014.

⁽⁸⁾ Rozpočtová podpora spočívá v převodu finančních prostředků ze strany Komise do vnitrostátního rozpočtu partnerské země. Zajišťuje dodatečné rozpočtové zdroje na podporu vnitrostátní rozvojové strategie.

⁽⁹⁾ V režimu přímého řízení pomoc provádí přímo Komise (ústředí nebo delegace). V režimu nepřímého řízení je prováděním pověřena třetí země (dříve decentralizované řízení), mezinárodní organizace (dříve společné řízení) nebo vnitrostátní orgán, jako např. rozvojové agentury členských států EU (dříve nepřímé centralizované řízení).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Rizika pro správnost

8. Výdaje, jimiž se zabývá tato zpráva, jsou vynakládány pomocí celé řady metod uplatňovaných v 79 zemích. Pravidla a postupy jsou často složité, včetně pravidel a postupů pro nabídková řízení a zadávání zakázek. Skutečnost, že pro 11. ERF chybí samostatné a snadno uplatnitelné finanční nařízení, tuto složitost výrazně zvyšuje ⁽¹⁰⁾.

9. U dvou oblastí, a sice u rozpočtové podpory ⁽¹¹⁾ a u příspěvků EU na projekty, které jsou financovány více dárci a prováděny mezinárodními organizacemi ⁽¹²⁾ (například Organizací spojených národů), povaha nástrojů a platební podmínky omezují náchylnost operací k chybám.

10. Rozpočtová podpora je příspěvkem do souhrnného rozpočtu daného státu nebo do jeho rozpočtu na konkrétní politiku či cíl. Zkoumali jsme, zda Komise dodržela zvláštní podmínky pro poskytnutí rozpočtové podpory příslušné partnerské zemi a zda ověřila, že byly splněny obecné podmínky způsobilosti (například uspokojivý pokrok v řízení veřejných financí).

11. Právní ustanovení však nabízejí široký prostor pro výklad a Komise má značnou volnost při rozhodování o tom, zda tyto obecné podmínky byly splněny. Náš audit zaměřený na správnost nemůže jít nad rámec fáze, kdy je podpora vyplacena do rozpočtu partnerské země. Převedené finanční prostředky se tímto sloučí s rozpočtovými zdroji přijímající země. Nedostatky ve finančním řízení země se v našem auditu správnosti neprojeví jako chyby.

8. 11. ERF se řídí svým vlastním nařízením (EU) 2015/323 („finanční nařízení“) přijatým Radou dne 2. března 2015. Skutečné zjednodušení je výsledkem sladění s finančním nařízením k souhrnnému rozpočtu, jehož bylo ve finančním nařízení pro 11. ERF dosaženo prostřednictvím jasných a transparentních odkazů na finanční nařízení k souhrnnému rozpočtu a jeho prováděcí pravidla. Tímto způsobem finanční nařízení pro 11. ERF zajišťuje nejen soulad s příslušnými finančními postupy a větší účinnost, ale rovněž umožňuje snížit míru rizik a chyb.

Evropské federace dodavatelů velmi ocenily pravidla a šablony pro nabídková řízení a zadávání zakázek jak pro souhrnný rozpočet, tak pro ERF obsažené v Praktickém průvodci pro zadávání zakázek a poskytování grantů (PRAG), který vypracovalo GŘ DEVCO.

⁽¹⁰⁾ Viz stanovisko Účetního dvora č. 3/2013 k návrhu nařízení Rady o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond, body 3 a 4.

⁽¹¹⁾ Hrubá výše plateb na rozpočtovou podporu z ERF v roce 2014 činila 794 milionů EUR.

⁽¹²⁾ V roce 2014 dosáhla hrubá výše plateb z ERF na projekty financované více dárci prováděné mezinárodními organizacemi 776 milionů EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

12. Když se příspěvky Komise na projekty financované větším počtem dárců sloučí s příspěvky ostatních dárců a nejsou vyčleněny na konkrétní identifikovatelné položky výdajů, Komise předpokládá, že pravidla způsobilosti EU byla splněna, pokud souhrnná částka zahrnuje dostatek způsobilých výdajů, které odpovídají příspěvku EU. Toto Komise nazývá „nominálním přístupem“. Nominální přístup, který Komise uplatňuje, omezuje práci auditorů v případě většího příspěvku jiných dárců, jehož výši Komise pak považuje za dostatečnou na to, aby pokryl i nezpůsobilé výdaje, které jsme případně zjistili.

KAPITOLA I – PLNĚNÍ 8., 9., 10. A 11. ERF

Finanční plnění

13. Výše prostředků v osmém ERF (1995–2000) je 12 840 milionů EUR a v devátém ERF (2000–2007) 13 800 milionů EUR. Celková výše prostředků v desátém ERF (2008–2013) dosahuje 22 682 milionů EUR. Z uvedené částky je 21 966 milionů EUR přiděleno zemím AKT a 286 milionů EUR zámořským zemím a územím. Tyto částky zahrnují 1 500 milionů EUR (AKT) a 30 milionů EUR (ZZÚ) na investiční nástroj spravovaný EIB, které jsou určeny především na podporu soukromého sektoru v zemích AKT a ZZÚ. Na výdaje Komise na programování a provádění ERF je pak vyhrazeno 430 milionů EUR.

14. Vnitřní dohoda o zřízení 11. ERF⁽¹³⁾ byla podepsána v srpnu 2013. Vstoupila v platnost 1. března 2015 po ratifikaci všemi členskými státy EU. Prostředky v 11. ERF činí celkem 30 506 milionů EUR⁽¹⁴⁾, z čehož bylo 29 089 milionů EUR přiděleno zemím AKT a 365 milionů EUR zámořským zemím a územím.

⁽¹³⁾ Úř. věst. L 210, 6.8.2013, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Včetně 1 139 milionů EUR spravovaných EIB.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

15. Pro zajištění dostupnosti finančních prostředků mezi lednem 2014 a datem vstupu v platnost 11. ERF přijala Rada v prosinci 2013 přechodná opatření („překlenovací nástroj“) ⁽¹⁵⁾. V rámci překlenovacího nástroje bylo v roce 2014 k dispozici 1 616 milionů EUR. Tyto zdroje byly financovány následovně:

- prostředky související se zrušenými závazky v 8. a 9. ERF do 31. prosince 2013 (936 milionů EUR),
- nepřidělené zůstatky v 10. ERF k 31. prosinci 2013 (75 milionů EUR),
- prostředky související se zrušenými závazky v 10. ERF v roce 2014 (586 milionů EUR),
- úroky a další příjmy (19 milionů EUR).

Účtuje se o nich v rámci 11. ERF, ale netvoří dodatečné zdroje 11. ERF.

16. **Tabulka 2** uvádí údaje o kumulativním čerpání zdrojů z evropských rozvojových fondů během roku 2014.

⁽¹⁵⁾ Rozhodnutí Rady 2013/759/EU ze dne 12. prosince 2013 o přechodných řídicích opatřeních pro ERF od 1. ledna 2014 do vstupu 11. Evropského rozvojového fondu v platnost (Úř. věst. L 335, 14.12.2013, s. 48).

Tabulka 2 – Čerpání zdrojů evropských rozvojových fondů k 31. prosinci 2014

	Stav na konci roku 2013		Plnění rozpočtu během rozpočtového roku 2014 (čistá výše) ⁽⁶⁾					Stav na konci roku 2014					(v mil. EUR)
	Celková částka	Míra plnění ⁽²⁾	8. ERF ⁽³⁾	9. ERF ⁽³⁾	10. ERF	11. ERF	Celková částka	8. ERF	9. ERF	10. ERF	11. ERF	Celková částka	
A – ZDROJE ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100	Míra plnění ⁽²⁾
B – ČERPÁNÍ													
1. Souhrnné závazky ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %
2. Individuální závazky ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %
3. Platby	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %
C – Zbývající závazky (B1 – B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %
D – Disponibilní zůstatek (A – B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %

⁽¹⁾ Zahrnují původní přidělené prostředky do 8., 9., 10. a 11. ERF, spolufinancování, úroky, různé zdroje a převody z předchozích ERF.

⁽²⁾ V procentech zdrojů.

⁽³⁾ Záporné částky odpovídají zrušeným závazkům.

⁽⁴⁾ Souhrnné závazky se vztahují k rozhodnutím o financování.

⁽⁵⁾ Individuální závazky se vztahují k jednotlivým zakázkám.

⁽⁶⁾ Čisté závazky po zrušení závazků. Čisté platby po zpětně získaných částkách.

Zdroj: Účetní dvůr, zpracováno na základě zpráv o finančním plnění ERF a účetní závěrky k 31. prosinci 2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

17. Míra čistých závazků přijatých v roce 2014 byla ve srovnání s předchozími roky mimořádně nízká (621 milionů EUR)⁽¹⁶⁾. Důvodem byla skutečnost, že 11. ERF vstoupil v platnost se zpožděním, což omezilo výši zdrojů, které byly k dispozici na závazky podle překlenovacího nástroje. Na druhé straně platby učiněné v roce 2014 dosáhly historického maxima (3 516 milionů EUR)⁽¹⁷⁾, částečně díky 595 milionům EUR vyplaceným z překlenovacího nástroje; jednalo se zejména o velké úhrady rozpočtové podpory a záloh na operace v rámci Afrického mírového projektu ve Středoafrické republice a Somálsku.

18. Na konci roku 2014 byly přijaty závazky téměř ke všem disponibilním zdrojům (98,9 % na rozhodnutí o financování, 91,2 % na jednotlivé smlouvy). Nečerpané závazky⁽¹⁸⁾ klesly o 23 % z 12,5 miliardy EUR na konci roku 2013 na 9,7 miliardy EUR na konci roku 2014. Bylo to výsledkem jak úsilí GŘ EuropeAid snížit nečerpané závazky, tak nízké míry přijatých rozhodnutí o financování v roce 2014.

19. V rámci celé své oblasti působnosti⁽¹⁹⁾ GŘ EuropeAid i nadále pracovalo na tom, aby se snížil objem starého předběžného financování a starých nevyčerpaných závazků⁽²⁰⁾ a rovněž počet otevřených smluv se skončenou platností⁽²¹⁾. Cíle stanovené pro rok 2014 pro staré předběžné financování a nevyčerpané závazky byly převážně překročeny⁽²²⁾. Zatímco však u celého portfolia GŘ EuropeAid byl cíl pro rok 2014 týkající se podílu smluv se skončenou platností na celkovém počtu smluv téměř splněn⁽²³⁾, v případě ERF byl pokrok v méně uspokojivý⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 milionů EUR; 2012: 3 163 milionů EUR.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 milionů EUR; 2012: 3 209 milionů EUR.

⁽¹⁸⁾ *Reste à liquider* (RAL).

⁽¹⁹⁾ ERF a souhrnný rozpočet dohromady.

⁽²⁰⁾ Staré RAL.

⁽²¹⁾ Má se za to, že platnost smlouvy vypršela, pokud je stále otevřena více než 18 měsíců po skončení svého operačního období. Zpoždění s ukončováním smluv zvyšuje riziko vzniku chyb souvisejících se správností, protože může být obtížné získat dokumentaci, pokud nebyla náležitě archivována a pokud klíčoví zaměstnanci projektu už odešli. Pozdní ukončování smluv může také zpoždit zpětné získávání nevyčerpaného předběžného financování a nezpůsobilých výdajů.

⁽²²⁾ Snížení objemu starého neuzavřeného předběžného financování: dosaženo 46 % (cíl: 25 %); snížení starých RAL: dosaženo 51,24 % (cíl: 25 %).

⁽²³⁾ Dosaženo 15,52 % podílu (cíl: 15 %).

⁽²⁴⁾ Z 5,3 miliardy EUR hodnoty smluv se skončenou platností je 3,7 miliardy (69 %) vztahuje k ERF. Podíl smluv se skončenou platností na všech otevřených smlouvách v rámci ERF je 25 % ve srovnání s 15,5 % za celé portfolio GŘ EuropeAid. Operační období u 477 (1,3 miliardy EUR) z 1 528 smluv ERF se skončenou platností (31 % co do počtu; 35 % co do hodnoty) skončilo před rokem 2010.

KAPITOLA II – PROHLÁŠENÍ ÚČETNÍHO DVORA O VĚROHODNOSTI TÝKAJÍCÍ SE ERF**Prohlášení Účetního dvora o věrohodnosti týkající se osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) předkládané Evropskému parlamentu a Radě – zpráva nezávislého auditora**

I – V souladu s ustanoveními článku 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a článku 49 finančního nařízení platného pro 10. Evropský rozvojový fond, pokud jde o uplatňování přechodného období mezi 10. Evropským rozvojovým fondem a 11. Evropským rozvojovým fondem, dokud nevstoupí v platnost vnitřní dohoda o 11. Evropském rozvojovém fondu, který se vztahuje také na předchozí evropské rozvojové fondy, jsme provedli audit:

- a) roční účetní závěrky osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu, jež obsahují rozvahu, výsledovku, výkaz peněžních toků, výkaz změn čistých aktiv a přehled pohledávek evropských rozvojových fondů a zprávu o finančním plnění za rozpočtový rok 2014, schválené Komisí dne 24. července 2015;
- b) legality a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá, které spadají do právního rámce evropských rozvojových fondů u té části zdrojů ERF, za jejichž finanční řízení odpovídá Komise⁽²⁵⁾.

Odpovědnost vedení

II – Podle článků 310 až 325 Smlouvy o fungování Evropské unie a podle platných finančních nařízení⁽²⁶⁾ je vedení odpovědné za vypracování a prezentaci roční účetní závěrky evropských rozvojových fondů na základě mezinárodně uznávaných účetních standardů pro veřejný sektor⁽²⁷⁾ a za legalitu a správnost operací, na nichž se tato roční účetní závěrka zakládá. Součástí této odpovědnosti vedení je navrhnout, zavést a provádět vnitřní kontrolní systém relevantní pro sestavení a věrnou prezentaci účetní závěrky, jež neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti způsobené podvodem nebo chybou. Vedení je rovněž odpovědné za zajištění toho, aby činnosti, finanční operace a informace zobrazené v účetní závěrce byly v souladu s příslušnými předpisy. Konečnou odpovědnost za legalitu a správnost operací, na jejichž základě je účetní závěrka evropských rozvojových fondů sestavena, nese Komise (článek 317 SFEU).

Odpovědnost auditora

III – Naši odpovědnosti je na základě našeho auditu předložit Evropskému parlamentu a Radě prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti účetní závěrky a legality a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Provedli jsme audit v souladu s mezinárodními auditorskými standardy a etickými kodexy vydanými Mezinárodní federací účetních (IFAC) a mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI). V souladu s těmito standardy je Účetní dvůr povinen naplánovat a provést audit tak, aby získal přiměřenou jistotu, že roční účetní závěrka evropských rozvojových fondů neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti a že uskutečněné operace jsou legální a správné.

IV – Audit zahrnuje provedení auditorských postupů, jejichž cílem je získat důkazní informace o částkách a údajích zveřejněných v účetní závěrce a o legalitě a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Výběr postupů závisí na úsudku auditora, včetně posouzení rizika významných (materiálních) nesprávností v účetní závěrce a rizika, že uskutečněné operace nejsou ve významné (materiální) míře, ať z důvodu podvodu nebo chyby, v souladu s požadavky právního rámce ERF. Při vyhodnocování těchto rizik auditor zkoumá vnitřní kontroly, které se vztahují k sestavení a věrné prezentaci účetní závěrky, a zavedené systémy dohledu a kontroly, jejichž cílem je zajistit legalitu a správnost operací, a navrhuje auditorské postupy, které jsou za daných okolností vhodné (nikoliv ale za účelem vydání výroku o účinnosti systému vnitřní kontroly). Při auditu se rovněž hodnotí vhodnost uplatňovaných účetních zásad a přiměřenost provedených účetních odhadů a také celková prezentace účetní závěrky.

V – Domníváme se, že získané důkazní informace jsou dostatečné a vhodné k tomu, abychom na jejich základě mohli vydat své výroky.

⁽²⁵⁾ Podle článků 16, 43, 48, 49, 50 a 58 finančního nařízení pro desátý ERF se toto prohlášení o věrohodnosti nevztahuje na tu část zdrojů ERF, kterou spravuje EIB a za kterou je odpovědná.

⁽²⁶⁾ Finanční nařízení platná pro osmý, devátý a desátý ERF. Finanční nařízení pro desátý ERF se vztahuje také na překlenovací nástroj, o němž se účtuje v rámci jedenáctého ERF.

⁽²⁷⁾ Účetní pravidla a metody přijaté účetním ERF vycházejí z mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor (IPSAS) vydávaných Mezinárodní federací účetních (IFAC), a nejsou-li k dispozici, pak mezinárodních standardů účetního výkaznictví (IFRS) vydávaných Radou pro mezinárodní účetní standardy (IASB).

Spolehlivost účetní závěrky

Výrok o spolehlivosti účetní závěrky

VI – Podle našeho názoru roční účetní závěrka osmého, devátého, desátého a jedenáctého ERF za rozpočtový rok 2014 ve všech významných (materiálních) ohledech věrně zobrazuje finanční situaci evropských rozvojových fondů k 31. prosinci 2014, výsledky jejich hospodaření, jejich peněžní toky a změny čistých aktiv za daný rok v souladu s ustanoveními finančního nařízení pro ERF a účetními pravidly vycházejícími z mezinárodně uznávaných účetních standardů pro veřejný sektor.

Legalita a správnost operací, na nichž se zakládá účetní závěrka

Příjmy

Výrok o legalitě a správnosti příjmů, na nichž se zakládá účetní závěrka

VII – Podle našeho názoru jsou příjmy, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2014, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

Platby

Východisko pro záporný výrok o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

VIII – Odhadujeme, že nejpravděpodobnější míra chyb u výdajových operací z osmého, devátého, desátého a jedenáctého ERF činí 3,8 %.

Záporný výrok o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

IX – Vzhledem k významnosti skutečností popsaných ve východisku pro vyjádření záporného výroku o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, se domníváme, že platby, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2014, jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

16. července 2015

předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Evropský účetní dvůr

12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Informace, z nichž vychází prohlášení o věrohodnosti*Rozsah a koncepce auditu*

20. Naše celková koncepce a metodika auditu je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1 výroční zprávy Účetního dvora o plnění rozpočtu za rok 2014. V případě auditu evropských rozvojových fondů je třeba brát v úvahu následující specifika.

21. Naše připomínky ke spolehlivosti účetní závěrky ERF se týkají finančních výkazů⁽²⁸⁾ 8., 9., 10. a 11. ERF⁽²⁹⁾ schválených Komisí v souladu s finančním nařízením pro ERF⁽³⁰⁾, které jsme obdrželi spolu s prohlášením účetního k auditu dne 24. července 2015. Součástí auditu bylo testování částek a zveřejněných údajů a posouzení použitých účetních zásad, podstatných odhadů provedených vedením a celkové prezentace účetní závěrky.

22. Audit správnosti operací spočíval v:

- a) prověřce všech příspěvků členských států a vzorku ostatních druhů příjmových operací;
- b) prověřce vzorku 30 závazků⁽³¹⁾;
- c) prověřce vzorku 165 operací⁽³²⁾. Vzorek se sestavuje tak, aby byl reprezentativní za celé rozpětí plateb v rámci evropských rozvojových fondů. Skládal se ze 127 plateb schválených 28 delegacemi EU⁽³³⁾ a 38 plateb schválených útvary Komise⁽³⁴⁾. Pokud byly zjištěny chyby, byly analyzovány příslušné systémy s cílem nalézt v příslušném systému konkrétní nedostatky;

⁽²⁸⁾ Viz článek 44 nařízení (EU) č. 567/2014: finanční výkazy zahrnují rozvahu, výkaz finanční výkonnosti, výkaz peněžních toků a výkaz změn čistých aktiv.

⁽²⁹⁾ Viz článek 44 nařízení (EU) č. 567/2014: zprávy o finančním plnění obsahují tabulky přidělených prostředků, závazků, účelově vázaných prostředků a plateb.

⁽³⁰⁾ Viz článek 43 nařízení Rady (EU) č. 567/2014.

⁽³¹⁾ Souhrnné finanční závazky a odpovídající právní závazky (dohody o financování) po přijetí rozhodnutí o financování Komisí.

⁽³²⁾ Jak je stanoveno v **příloze 1.1**, bodu 7 výroční zprávy o plnění rozpočtu za rok 2014.

⁽³³⁾ Africká unie, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Středoafrická republika, Demokratická republika Kongo, Dominikánská republika, Eritrea, Etiopie, Fidži, Guinea-Bissau, Haiti, Pobřeží slonoviny, Lesotho a Svazijsko, Libérie, Madagaskar, Mali, Mauritánie, Mauritius, Mosambik, Niger, Nigérie, Rwanda, Senegal, Sierra Leone a Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 plateb; ECHO: čtyři platby na humanitární pomoc.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- d) posouzení systémů prověřovaných v GŘ EuropeAid a v delegacích EU, které se týkalo: i) kontrol *ex ante* prováděných zaměstnanci Komise, externími auditory nebo orgány dohledu před provedením plateb a ii) monitorování a dohledu, zejména pokud jde o opatření přijatá na základě externích auditů, ověřovacích a monitorovacích návštěv a studií míry zbytkových chyb GŘ EuropeAid z roku 2012, 2013 a 2014;
- e) přezkumu výroční zprávy o činnosti generálního ředitele GŘ EuropeAid;
- f) kontrole v návaznosti na naše předchozí doporučení.

23. Jak je uvedeno v bodu 6, většinu nástrojů vnější pomoci financovaných ze souhrnného rozpočtu Evropské unie a z evropských rozvojových fondů provádí GŘ EuropeAid. Naše připomínky ohledně systémů a spolehlivosti výroční zprávy o činnosti a prohlášení generálního ředitele za rok 2014 se vztahují na celou oblast odpovědnosti GŘ EuropeAid.

Spolehlivost účetní závěrky

24. Počínaje rokem 2007, kdy došlo k modernizaci účetnictví ERF, metoda používaná Komisí pro odhady související s oddělováním účetních období nezahrnuje výdaje příštích období spojené se smlouvami o rozpočtové podpoře, k nimž státy AKT nepředložily během roku žádosti o platbu. Komise se domnívá, že vzhledem k povaze rozpočtové podpory je pro zaúčtování výdaje rozhodující okamžik vyplacení částky. Komise skutečně má široký prostor při posuzování souladu s podmínkami způsobilosti. Podle jejích účetních pravidel však rozpočtová podpora není grant ponechaný volnému uvážení, ale nárok: stejně jako u ostatních výdajů na operace bez protiplnění musí Komise provést platbu, když jsou splněny podmínky způsobilosti.

25. U plateb předběžného financování nad 750 000 EUR je Komise povinna každoročně zpětně získat úroky (v roce 2014 zpětně získala 3 miliony EUR a v roce 2013 celkem 5,7 milionu EUR). Jak bylo uvedeno již v předchozích letech ⁽³⁵⁾, zjistili jsme, že pověřené schvalující osoby nedodržují toto pravidlo systematicky a výše úrokového výnosu uvedená v bodě 3.5 přílohy k účetní závěrce částečně vychází z odhadů. Navíc úrok získaný z předběžného financování ve výši 250 000 EUR až 750 000 EUR stále nebyl zaúčtován v účetní závěrce jako finanční výnos, protože rozvoj Společného informačního systému pro oblast vnějších vztahů (CRIS) byl dokončen až koncem roku 2014.

24. Komise tento přístup uplatňuje u operací rozpočtové podpory od roku 2007 na základě účetních pravidel z roku 2006.

Komise má za to, že k uznání za náklad by mělo dojít při „vyplacení prostředků“, neboť v této fázi již útvary Komise řádně posoudily všechny podmínky způsobilosti. Do konečných plateb Komise rovněž zahrnuje v průběhu roku došlé a dosud nesplacené žádosti o platbu od států AKT, protože je toho názoru, že když stát AKT odešle žádost o platbu týkající se rozpočtové podpory, existuje velká pravděpodobnost, že byly splněny smluvní kritéria způsobilosti.

25. Během posledních tří let bylo zaznamenáno zlepšení, neboť úroky z předběžného financování se dařilo získávat zpět ve větší míře každoročně, a nikoli na konci smlouvy.

Pokyny jsou pravidelně zasílány schvalujícím osobám s cílem připomenout jim povinnost získat zpět úroky z předběžného financování v době splatnosti. Byl také zaveden monitorovací systém.

⁽³⁵⁾ Bod 19 výroční zprávy za rok 2012 a bod 20 výroční zprávy za rok 2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

*Správnost operací***Příjmy**

26. Při auditu bylo zjištěno, že příjmové operace nejsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

Platby

27. Výsledky testování platebních operací jsou shrnuty v **příloze 1**. Ze 165 platebních operací, které jsme kontrolovali, bylo 54 (33 %) zatíženo chybami. Na základě 36 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme nejpravděpodobnější míru chyb na 3,8 % ⁽³⁶⁾.

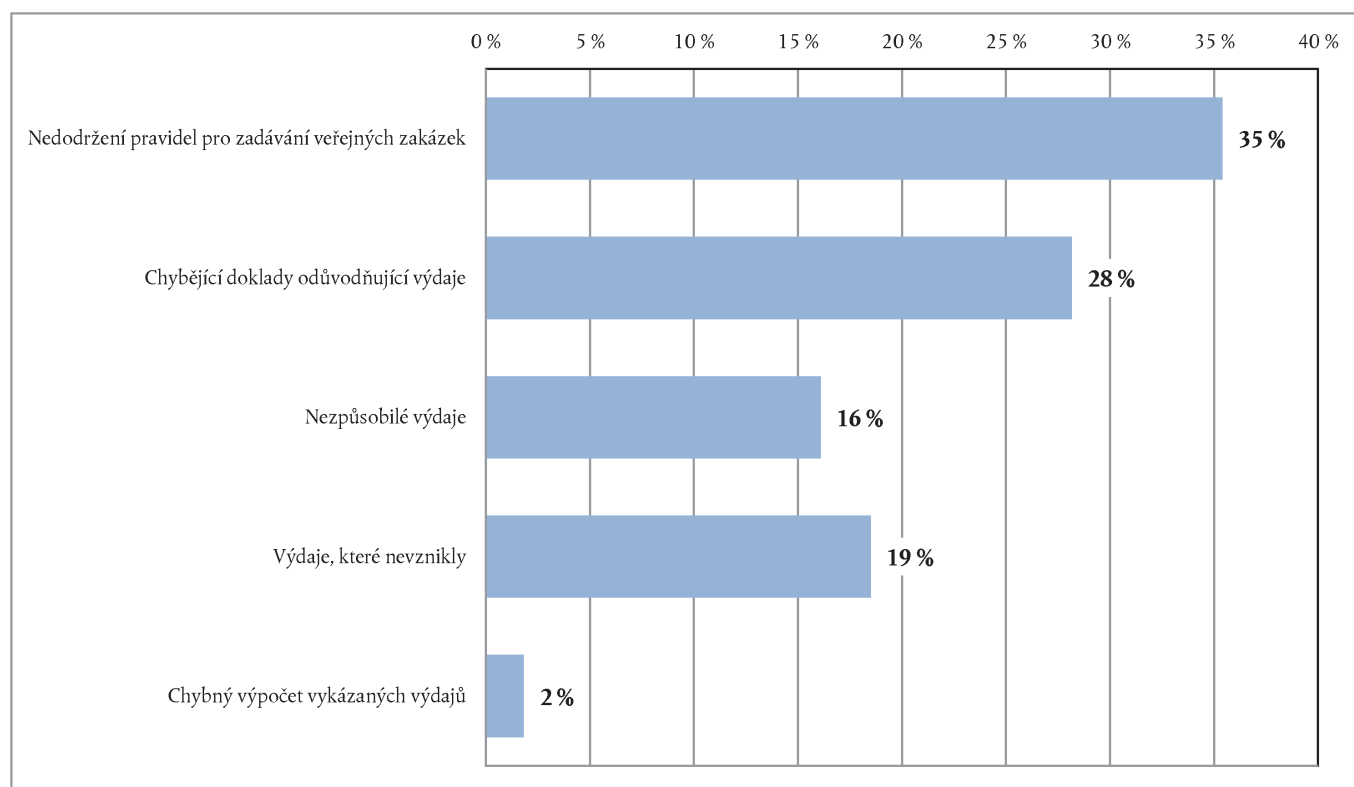
28. Pokud se z auditního vzorku vyloučí rozpočtová podpora a operace financované více dárci, o nichž pojednávají body 9 až 12, odhadovaná míra chyb dosahuje 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. **Graf 2** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílely na odhadu nejpravděpodobnější míry chyb v roce 2014. Chyby týkající se nedodržování postupů při zadávání veřejných zakázek ze strany příjemců a chybějící podklady tvoří 63 % odhadované míry chyb.

⁽³⁶⁾ Odhad míry chyb jsme vypočítali na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 2,1 % (dolní hranice) a 5,6 % (horní hranice).

⁽³⁷⁾ Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad na základě reprezentativního vzorku 127 operací. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 2,7 % (dolní hranice) a 6,9 % (horní hranice).

Graf 2 – Podíl na odhadované míře chyb podle typů chyb



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Projekty

30. Pokud jde o 133 platebních operací souvisejících s kontrolovanými projekty, 52 (39 %) z nich vykazovalo chyby, z toho 34 (65 %) byly chyby vyčíslitelné. Z 34 platebních operací vykazujících vyčíslitelné chyby se ve 14 případech jednalo o konečné operace, které byly schváleny po provedení všech kontrol *ex ante*.

31. Stejně jako v předchozích letech⁽³⁸⁾ se chyby častěji vyskytovaly u operací souvisejících s programovými odhady, granty a dohodami o příspěvcích s mezinárodními organizacemi než u jiných forem podpory. Z 66 kontrolovaných operací tohoto typu bylo 29 (44 %) zatíženo vyčíslitelnými chybami, což je 75 % odhadované míry chyb.

32. Hlavní typy vyčíslitelných chyb zjištěných v platebních operacích souvisejících s projekty se týkaly:

- a) nedodržení postupů zadávání zakázek ze strany příjemce (osm operací);

⁽³⁸⁾ Bod 25 výroční zprávy za rok 2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- b) chybějící podkladová dokumentace, z níž by bylo patrné, že způsobilá činnost se uskutečnila (11 operací) ⁽³⁹⁾;
- c) nezpůsobilé výdaje, jako jsou výdaje vzniklé mimo prováděcí období (tři operace), nezpůsobilá DPH (dvě operace), činnosti nad rámec smlouvy (jedna operace) nebo nepřímé náklady vykázané jako přímé náklady (jedna operace);
- d) výdaje, které příjemcům nevznikly (deset operací);
- e) chybný výpočet výdajů (dvě operace).

Rámeček 1 – Příklady vyčíslitelných chyb v projektových operacích*Příjemce nedodržel pravidla pro zadávání zakázek*

Kontrolovali jsme konečné zúčtování výdajů v rámci dohody o poskytnutí grantu organizaci, která měla na starosti zemědělskou spolupráci mezi státy AKT, a zjistili jsme chybu týkající se veřejné zakázky na služby IT ve výši 225 900 EUR. Příjemce grantu, sídlící v Nizozemsku, neuplatnil mezinárodní omezené zadávací řízení, při němž musí být zveřejněno oznámení o zadávacím řízení. Místo toho vyzval k účasti pouze tři nizozemské společnosti dle svého výběru. Nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek uvedených v dohodě o poskytnutí grantu omezilo hospodářskou soutěž.

Chybějící doklady odůvodňující výdaje

Kontrolovali jsme konečné zúčtování programu „Podpora obchodu se zemědělskými komoditami“ realizovaného v tichomořském regionu. Testovali jsme 20 výdajových položek. U sedmi z nich, týkajících se stavebních prací, kde celková výše osobních nákladů, denních příspěvků a výdajů za hotelové ubytování dosáhla 22 117 EUR, nebyly poskytnuty základní podklady k výdajům (tj. faktury, potvrzení o platbě, doklady prokazující vazbu mezi osobními náklady a projektovými činnostmi, doklady o cestovních výdajích a důkazy o účasti na jednání, které by odůvodnily příspěvky a hotelové ubytování) ⁽³⁹⁾.

Rámeček 1 – Příklady vyčíslitelných chyb v projektových operacích*Příjemce nedodržel pravidla pro zadávání zakázek*

Komise provádí příslušná nápravná opatření, a to vydáním inkasního příkazu na plnou částku konečné hodnoty zakázky ve výši 251 124 EUR. Dne 1. června 2015 byl příjemci zaslán dopis s předběžnými informacemi.

⁽³⁹⁾ Vyčíslitelné chyby zaznamenáváme v případech, kdy není k dispozici vůbec žádná dokumentace, kdy chybí důkazní informace prokazující, že vykázaná činnost skutečně proběhla, nebo když chybí vazba mezi vynaloženými výdaji a poskytnutou dokumentací. Skutečnost, že chybí doklady, mívá dva hlavní důvody: i) dokument nikdy neexistoval, což mělo být zjištěno při kontrolách *ex ante*, nebo ii) dokument existuje, ale nelze jej získat, což svědčí o nedostacích ve správě dokumentů.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Nezpůsobilé výdaje

Přezkoumali jsme zúčtování příspěvku z ERF svěřeneckému fondu Terrafrica Leveraging Trust Fund. Správní dohoda o fondu byla podepsána v listopadu 2012. Zúčtování, které Komise provedla, bylo založeno na celkových výplatách částek svěřeneckého fondu během jeho trvání od roku 2006 do roku 2013. Z výdajů ve výši 6 714 489 EUR, které Komise schválila, bylo 4 664 666 EUR vynaloženo před tím, než správní dohoda vstoupila v platnost. Komise je navíc schválila již v rámci předchozí správní dohody s fondem, čili byly proplaceny dvakrát.

Výdaje, které příjemci nevznikly

Kontrolovali jsme zúčtování předběžného financování u programu „Provádění humanitárního odminování v Senegalu (Casamance)“. Mezinárodní organizace, která program prováděla, vykazala jako vynaložené výdaje částku smlouvy na realizaci odminování, která ještě nebyla plně vyplacena. Demobilizační fáze ještě nebyla plně ukončena (zařízení a materiál nebyly odvezeny z projektové lokality a předány národním orgánům a smluvní dodavatel nepředložil konečnou zprávu) a odpovídající výdaje ve výši 207 437,87 USD příjemci nevznikly.

ODPOVĚDI KOMISE

Nezpůsobilé výdaje

Komise v plném rozsahu provedla odpovídající nápravná opatření. Vyúčtování vybrané jako vzorek bylo stornováno a s přihlédnutím k nadhodnocené částce provedeno znovu.

Výdaje, které příjemci nevznikly

Komise provádí příslušná nápravná opatření, tj. bylo zahájeno řízení pro vymáhání pohledávek. Kromě toho je na konec projektu naplánována kontrolní mise.

33. Ve 21⁽⁴⁰⁾ případech vyčíslitelných chyb měla Komise prostřednictvím svých systémů dostatek informací⁽⁴¹⁾ k tomu, aby bylo možné těmto chybám předejít, odhalit je a napravit ještě před schválením výdajů. Pokud by všechny tyto informace byly využity k nápravě chyb, odhadovaná nejpravděpodobnější míra chyb by byla o 2,3 procentního bodu nižší.

34. Nevyčíslitelné chyby zahrnovaly především nedostatky v provedených zadávacích řízeních (osm operací) a nedostatečnou dokumentaci k nim (sedm operací).

Rozpočtová podpora

35. Z námi kontrolovaných 32 operací spojených s rozpočtovou podporou byly dvě zatíženy vyčíslitelnými chybami, které měly menší dopad (méně než 0,1 procentního bodu) a souvisely s tím, že vlády přijímajících zemí nedodržely ustanovení dohod o financování, pokud jde o směnné kurzy pro převod vyplacených částek rozpočtové podpory na místní měnu.

35. Vzhledem k tomu, že u obou chyb dohody o financování nestanoví jednoznačný odkaz na směnný kurz, který má být použit, má Komise zato, že je obtížné tyto chyby vyčíslit.

⁽⁴⁰⁾ Včetně jedné známé chyby zjištěné mimo vzorek.

⁽⁴¹⁾ Na základě podporné dokumentace a požadovaných povinných kontrol.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Prověrka vybraných systémů a výročních zpráv o činnosti

36. Stejně jako v předchozích letech četnost chyb, které jsme zjistili, včetně některých chyb s vlivem na konečná prohlášení o výdajích, která byla předmětem externích auditů a ověřování výdajů, poukazuje na nedostatky těchto kontrol *ex ante*.

37. V květnu 2013 GŘ EuropeAid přijalo akční plán zaměřený na nápravu hlavních nedostatků v provádění jeho systému⁽⁴²⁾. Realizace všech 23 plánovaných opatření začala v roce 2013 a 2014. Do konce roku 2014 bylo plně zrealizováno 15 opatření a osm stále probíhalo⁽⁴³⁾. Na posouzení dopadu akčního plánu je tedy ještě příliš brzy, protože na realizaci některých opatření se stále pracuje.

38. Pro zlepšení externích auditů a ověřování výdajů byla přijata následující opatření:

- a) delegace EU a útvary EuropeAid musejí nyní povinně provádět analýzu rizik v rámci přípravy ročních plánů auditu;
- b) vzory pro grantové smlouvy byly upraveny tak, aby auditory mohlo vybírat nebo najímat přímo GŘ EuropeAid;
- c) zvyšování informovanosti o nejběžnějších typech chyb, školení a rozšíření finanční a kontrolní kvalifikace zaměstnanců GŘ EuropeAid a příjemců.

39. GŘ EuropeAid zatím nevypracovalo tabulky hodnocení kvality/způsobilosti, které by se využívaly pro posuzování spolehlivosti zpráv o ověření výdajů a jako vodítko pro případ nesouladu, i když to bylo v plánu již na prosinec 2013.

40. Jak uváděly předchozí výroční zprávy⁽⁴⁴⁾, řídicí informační systém GŘ EuropeAid vykazuje nedostatky, které se týkají výsledků externích auditů a navazujících opatření, ověřování výdajů a monitorovacích návštěv. V důsledku těchto nedostatků může generální ředitel jen obtížně vyžadovat odpovědnost vedoucích oddělení nebo delegací EU za včasné přijetí opatření a nápravu zjištěných systémových nedostatků a chyb. EuropeAid vyvíjí novou auditní aplikaci, jejímž účelem je zlepšit kontrolu opatření v návaznosti na zprávy o auditu.

39. Vzhledem k tomu, že otázka je co do praktického provedení složitější, než se očekávalo, potrvá vypracování tabulek pro vyhodnocování kvality určených pro zprávy o ověřování výdajů delší dobu, než se předpokládalo. Tabulky by měly být k dispozici v posledním čtvrtletí roku 2015.

40. Co se týče auditů, ověřování výdajů a podobných závazků, které zadala Komise, zavedení nového řídicího informačního systému, pokud jde o výsledky a opatření navazující na externí audity, ověřování výdajů a podobné závazky, by mělo časem vést k významnému zlepšení.

⁽⁴²⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GŘ EuropeAid za rok 2013, s. 188–190 a 195–196.

⁽⁴³⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GŘ EuropeAid za rok 2014, s. 114–115.

⁽⁴⁴⁾ Bod 42 výroční zprávy za rok 2010, bod 43 výroční zprávy za rok 2011, bod 35 výroční zprávy za rok 2012 a bod 35 výroční zprávy za rok 2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Studie míry zbytkových chyb za rok 2014

41. GŘ EuropeAid provedlo svou třetí studii o míře zbytkových chyb s cílem odhadnout míru chyb, které unikly všem řídicím kontrolám, jež mají chybám předcházet a odhalovat a napravovat je. Tato studie vychází z patřičné metodiky a poskytuje užitečné informace, které umožňují GŘ EuropeAid určit, kde je potřeba provádění kontrolních systémů zlepšit.

42. Studie míry zbytkových chyb zahrnovala šetření reprezentativního vzorku operací ze zakázek ukončených mezi zářím 2013 a srpnem 2014. Její výsledky uvádí výroční zpráva o činnosti ⁽⁴⁵⁾. Na základě našeho doporučení ve výroční zprávě za rok 2013 ⁽⁴⁶⁾ se ve výroční zprávě o činnosti uvádí rozsah studie míry zbytkových chyb a odhadovaná dolní a horní hranice míry chyb. Studie odhaduje míru zbytkových chyb na 2,81 %, tj. nad 2 % prahem významnosti (materiality) stanoveným Komisí. Hlavní druhy chyb zjištěných ve studii jsou následující:

- a) přijímající organizace nepředložily uspokojivou dokumentaci prokazující způsobilost (42,70 % míry zbytkových chyb);
- b) chybějící právní základ pro platby, vykazání nadměrných částek nebo porušení pravidel (32,83 % míry zbytkových chyb);
- c) chyby, které byly odhadnuty, protože nebyly k dispozici dostatečné důkazní informace ke kontrole správnosti operací (16,76 % míry zbytkových chyb);
- d) částky, které nebyly získány zpět a opraveny (7,71 % míry zbytkových chyb).

43. Při prověrkách studie míry zbytkových chyb za rok 2014 jsme zjistili, že celkově byla provedena v souladu s metodikou a poskytla dostatečné důkazní informace, že míra zbytkových chyb je významná (materiální). U některých kontrolovaných operací jsme zjistili, že v řadě ohledů existuje prostor pro zlepšení, pokud jde o:

- a) soulad s podmínkami, které stanoví, kdy je možné se spoléhat na předchozí kontrolní práci;
- b) vhodný způsob dokumentace důkazních informací pro potvrzení učiněných závěrů;
- c) zdůvodnění rozhodnutí neprovádět extrapolaci chyb zjištěných v testovaném vzorku na celou částku operací;
- d) když musela být míra chyb u jednotlivých operací odhadnuta, byl ponechán příliš široký prostor pro úsudek.

43. Komise vítá závěr Účetního dvora, že zjišťování míry zbytkových chyb se opírá o vhodnou metodiku, která poskytuje užitečné informace, a že bylo provedeno v celkovém souladu s touto metodikou. Ve spolupráci s dodavatelem Komise přezkoumá otázky, na které Účetní dvůr upozornil.

⁽⁴⁵⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GŘ EuropeAid za rok 2014, s. 84–86.

⁽⁴⁶⁾ Bod 51 a doporučení 5 výroční zprávy za rok 2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Přezkum výroční zprávy o činnosti

44. Ve svém prohlášení o věrohodnosti generální ředitel uvádí výhradu týkající se legality a správnosti operací, protože částka, která je podle něj riziková (205,7 milionu EUR), představuje více než 2 % plateb, které GŘ EuropeAid v roce 2014 provedlo. Generální ředitel však zároveň prohlašuje, že zavedené kontrolní postupy poskytují nezbytné záruky, pokud jde o legalitu a správnost operací. Domníváme se, že ve vztahu k minulému roku⁽⁴⁷⁾ se nejedná o logický závěr, protože systémy nejsou účinné, pakliže nedokážou významným (materiálním) chybám předejít, odhalit je a napravit.

45. Výhrada se týká legality a správnosti všech výdajů řízených GŘ EuropeAid. Výhrada je na místě, pokud se nedostatky v kontrolách týkají pouze definovaných oblastí výnosů nebo výdajů⁽⁴⁸⁾, nikoliv pokud ovlivňují fungování systému jako celku a pokud finanční dopad překračuje hranici významnosti (materiality) pro celý rozpočet, za který generální ředitel odpovídá. Nicméně obecné pokyny Komise k výročním zprávám o činnosti za rok 2014 se k této situaci nijak jednoznačně nevyjadřují.

46. Výroční zpráva o činnosti uvádí, že u každé šablony pro vnitřní kontrolu v rámci přímého a nepřímého řízení jsou kontroly GŘ EuropeAid účinné a že celkové náklady na kontroly, odhadované na 370,6 milionu EUR, odpovídají jejich přínosům⁽⁴⁹⁾. Rozsáhlé informace uvedené ve výroční zprávě o činnosti odrážejí výraznou snahu GŘ EuropeAid dodržet požadavky obecného finančního nařízení⁽⁵⁰⁾. Nicméně tvrzení o účinnosti a nákladové efektivnosti kontrol nejsou dostatečně podložena, protože:

- a) nebyl dodržen tzv. přístup na základě úplných nákladů: nebyly zahrnuty všechny přímé náklady⁽⁵¹⁾ a režijní náklady byly vynechány. Kromě toho základ pro rozdělovací klíče pro účtování nepřímých osobních nákladů není jasný;

44. Vzhledem k tomu, že GŘ DEVCO působí v rizikovém prostředí a že zbytkové chyby nejsou důsledkem koncepce systému kontroly, ale spíše nedostatků v jeho uplatňování, lze se stále právem domnívat, že zavedené kontrolní postupy poskytují nezbytné záruky, pokud jde o legalitu a správnost uskutečněných operací. U míry zbytkových chyb ve skutečnosti neexistují žádné důkazy o tom, že by kontrolní postupy vykazovaly nějaký systémový nedostatek. GŘ DEVCO však uznává, že existují nedostatky při jejich provádění, kterými se nyní zabývá.

45. Komise zvažuje, jak by mohla ve větší míře zohlednit výsledky kontrol GŘ DEVCO, aby byla s to dát záruku odpovídající větší diferencovanosti rizik.

46. Některé řídicí a ohlašovací povinnosti uvedené v článku 66 finančního nařízení jsou stále poměrně novou výzvou pro Komisi jako celek. Ústřední útvary hrají důležitou úlohu při zajišťování soudržnosti kontrolních systémů a souvisejících postupů podávání zpráv v rámci Komise. Komise zohlední připomínky Účetního dvora spolu s posouzením jejich dopadu na využívání zdrojů tak, aby se dosáhlo trvalého zlepšení.

⁽⁴⁷⁾ Bod 43 a 44 výroční zprávy za rok 2013.

⁽⁴⁸⁾ Viz článek 66 odst. 9 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 a článek 38 nařízení (ES) č. 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GŘ EuropeAid za rok 2014, s. 86–89 a 93–95.

⁽⁵⁰⁾ Čl. 66 odst. 9 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Např. hodnocení osobních nákladů a externích nákladů na dohled nad zakázkami na stavební práce.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- b) pokud jde o vyčíslitelné přínosy, řídicí informační systémy GŘ EuropeAid zatím neposkytují přesné informace o chybách, které byly zjištěny a napraveny po externích auditech a ověření výdajů (viz bod 40) a po vlastních kontrolách Komise;
- c) GŘ EuropeAid nestanovilo objektivní ověřitelné ukazatele a jejich cílové hodnoty, podle kterých by bylo možné ověřovat účinnost a nákladovou efektivnost kontrol.

- b) Co se týče auditů, ověřování výdajů a podobných závazků, které zadala Komise, zavedení nového řídicího informačního systému, pokud jde o výsledky a opatření navazující na externí audity, ověřování výdajů a podobné závazky, by mělo časem vést k významnému zlepšení.
- c) Podávání zpráv se již zakládá na ověřitelných ukazatelích, v některých případech i na cílových hodnotách. Ústřední útvary dbají na to, aby se pokračovalo v dalším zlepšování a zdokonalování systému Komise.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2014

47. Dospěli jsme k závěru, že účetní závěrka evropských rozvojových fondů za rozpočtový rok 2014 ve všech významných (materiálních) ohledech věrně zobrazuje finanční situaci evropských rozvojových fondů za daný rok a výsledky jejich hospodaření, jejich peněžní toky a změny čistého kapitálu za daný rok v souladu s ustanoveními finančního nařízení a s účetními pravidly, která přijal jejich účetní.

48. Dospěli jsme k závěru, že za rozpočtový rok 2014:

- a) příjmy ERF nebyly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami;
- b) platební operace ERF byly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami (viz body 27–32). Z testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru činí 3,8 % (viz **příloha 1**).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

49. **Příloha 2** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let⁽⁵²⁾. Ve výročních zprávách za roky 2011 a 2012 jsme předložili 12 doporučení. Jedno z těchto doporučení již není použitelné. GŘ EuropeAid v plném rozsahu realizovalo čtyři doporučení, pět doporučení bylo realizováno ve většině ohledů a dvě byla provedena v některých ohledech. Pokud jde o jedno z doporučení provedených jen v některých ohledech, GŘ EuropeAid jej realizovalo následujícím způsobem:

- a) vyvíjelo nástroj, který by měl delegacím EU pomoci účinněji prověřovat portfolio projektů a na základě vyhodnocení rizik upřednostňovat návštěvy projektů, u nichž je monitorování nejvíce zapotřebí.
- b) vypracovávalo nové zásady pro ověřovací návštěvy v delegacích, spočívajících v plánování na základě rizik a kontrole opatření přijatých v návaznosti na tyto ověřovací návštěvy.

50. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2014 doporučujeme, aby GŘ EuropeAid:

- **Doporučení 1:** nastavilo a zavedlo vnitřní kontrolní postupy, které zajistí, aby se předběžné financování zúčtovalo na základě skutečně vynaložených nákladů bez zahrnutí právních závazků;
- **Doporučení 2:** posílilo systematické ověřování toho, že partnerské země využívají při převodu úhrad rozpočtové podpory na místní měnu správný směnný kurz;
- **Doporučení 3:** společně se smluvním zadavatelem, který odpovídá za studii míry zbytkových chyb, zajistilo, aby se řešily problémy, které jsme zjistili;
- **Doporučení 4:** zlepšilo své ukazatele, pokud jde o cílové hodnoty, podle kterých se má posuzovat účinnost a nákladová efektivnost kontrol, svůj přístup k účtování nákladů a své postupy a řídicí informační systémy k měření přínosů kontrol.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise dále objasní pravidla pro zúčtování platná pro dohody o příspěvcích v příručce pro GŘ DEVCO a bude trvat na povinnosti, aby se účtovalo na základě skutečně vynaložených nákladů bez zahrnutí právních závazků.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise toto doporučení přijímá v rámci vymezeném ze strany ústředních útvarů.

⁽⁵²⁾ Cílem této kontroly opatření přijatých v návaznosti na předchozí doporučení bylo ověřit, že v reakci na naše doporučení byla přijata a existovala nápravná opatření. Účelem naopak nebylo posoudit jejich účinné plnění. U některých opatření, na nichž se stále pracovalo, bylo na ověřování příliš brzy.

PŘÍLOHA 1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V RÁMCI EVROPSKÝCH ROZVOJOVÝCH FONDŮ

	2014	2013
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací:	165	165
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	3,8 %	3,4 %
Horní hranice míry chyb	5,6 %	
Dolní hranice míry chyb	2,1 %	

PŘÍLOHA 2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE EVROPSKÝCH ROZVOJOVÝCH FONDŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní (*)	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2012	Doporučení 1: EuropeAid by mělo přezkoumat svou metodiku pro zjišťování míry zbytkových chyb (viz výroční zpráva z rok 2012, bod 51, doporučení 1)	x						
	Doporučení 2: EuropeAid by mělo uvádět ve výroční zprávě o činnosti přesný popis výsledků studií míry zbytkových chyb (viz výroční zpráva za rok 2012, bod 51, doporučení 2).	x						
	Doporučení 3: EuropeAid by mělo zajistit včasné zúčtování výdajů (viz výroční zpráva za rok 2012, bod 51, doporučení 3).		x					
	Doporučení 4: EuropeAid by mělo podporovat kvalitnější správu dokumentů na straně provádějících partnerů a příjemců (viz výroční zpráva za rok 2012, bod 51, doporučení 4).	x						
	Doporučení 5: EuropeAid by mělo přijmout účinná opatření s cílem zlepšit kvalitu ověřování výdajů prováděných externími auditory (viz výroční zpráva za rok 2012, bod 51, doporučení 5).		x					
	Doporučení 6: EuropeAid by mělo zajistit správné provádění konkrétních podmínek plateb rozpočtové podpory (viz výroční zpráva za rok 2012, bod 51, doporučení 6).	x						
	Doporučení 7: EuropeAid by mělo zajistit každoroční vystavování inkasních příkazů týkajících se úroků z předběžného financování nad 750 000 EUR (viz výroční zpráva za rok 2012, bod 51, doporučení 7).			x				

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní (*)	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2011	Doporučení 1: EuropeAid by mělo zlepšit řízení postupů zadávání zakázek stanovením jasných kritérií výběru a lepším dokumentováním procesu hodnocení (viz výroční zpráva za rok 2011, bod 59 a)).	x						
	Doporučení 2: EuropeAid by mělo zavést dokumentované plánování založené na analýze rizik a systematické sledování nápravných opatření pro ověřovací návštěvy [viz bod 40] a monitorovací návštěvy na místě (viz výroční zpráva za rok 2011, bod 59 b)).			x				
	Doporučení 3: EuropeAid by mělo stanovit jako povinné pokyny k analýze rizik pro přípravu ročních plánů auditu delegacemi a ústředními útvary GŘ EuropeAid (viz výroční zpráva za rok 2011, bod 59 c)).		x					
	Doporučení 4: EuropeAid by mělo přezkoumat koncepci klíčových ukazatelů výkonnosti s cílem zajistit, aby byly tyto ukazatele jednoznačné a aby umožňovaly snadný výklad (viz výroční zpráva za rok 2011, bod 59 d)).		x					
	Doporučení 5: EuropeAid by mělo posoudit kapacitu útvaru IAC efektivně plnit jeho úkoly (viz výroční zpráva za rok 2011, bod 59 e)).					x		
*) Oddělení interního auditu GŘ EuropeAid bylo zahrnuto do útvaru interního auditu (IAS). Toto oddělení zaniklo na konci února 2015.								

(*) Oddělení interního auditu GŘ EuropeAid bylo zahrnuto do útvaru interního auditu (IAS). Toto oddělení zamklo na konci února 2015.

