



V Bruseli 28. 2. 2017
COM(2017) 124 final

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Základné príčiny chýb a prijaté opatrenia (článok 32 ods. 5 nariadenia o rozpočtových pravidlách)

OBSAH

I.	ÚVOD A ZHRNUTIE	4
II.	VŠEOBECNÝ PREHĽAD	8
1.	Súvislosti.....	8
1.1.	Rozpočet EÚ a spôsob jeho plnenia	8
1.2.	Dohľad zo strany Komisie nad plnením rozpočtu EÚ	8
1.3.	Požiadavky Európskeho parlamentu a Rady v rámci postupu udelenia absolutória za rok 2014	9
2.	Metodika týkajúca sa analýzy pretrvávajúcich vysokých úrovni chybovosti	10
2.1.	Základné vymedzenie pojmov a kritériá	10
2.2.	Prístupy Komisie a Dvora audítorov k odhadu úrovni chybovosti .	11
a)	Prístup Komisie k odhadu úrovni chybovosti	11
b)	Prístup Dvora audítorov k odhadu úrovni chybovosti	12
c)	Porovnanie výsledkov prístupov Komisie a Dvora audítorov.....	12
3.	Situácia rozpočtu EÚ ako celku	13
3.1.	Pretrvávajúce úsilie Komisie o zníženie celkovej úrovne chybovosti:	13
3.2.	Druhy chýb identifikované Komisiou a Dvorom audítorov	15
3.3.	Dôsledky viacročného charakteru významnej časti výdavkov EÚ ..	16
3.4.	Náklady na kontroly a zjednodušenie	17
3.5.	Potreba ďalšieho zlepšenia existujúcich systémov riadenia a kontroly, najmä kontrol prvej úrovne v členských štátoch	18
III.	SITUÁCIA TÝKAJÚCA SA RÔZNYCH OKRUHOV VFR.....	19
1.	Úvod	19
2.	Podokruh VFR 1A – Konkurencieschopnosť – Výskum a inovácie (t. j. GR pre výskum a inováciu – RTD – a GR pre komunikačné siete, obsah a technológie – CNECT)	21
2.1.	Úroveň chybovosti.....	21
2.2.	Hlavné príčiny chýb	22
a)	Politické ciele a priority	22
b)	Oprávnenosť	23
c)	Príčina nezistenia chýb – nedostatky systémov riadenia a kontroly	23
2.3.	Prijaté nápravné opatrenia	24
a)	Zjednodušenie	24
b)	Posilnenie systémov riadenia a kontroly	25
c)	Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020: Ďalšie zjednodušenie, ale aj oblasti so zvýšeným rizikom.....	25
3.	Podokruh VFR 1B – „Súdržnosť“	26
3.1.	Podokruh VFR 1B – GR pre regionálnu a mestskú politiku (REGIO).....	27
3.1.1.	Úroveň chybovosti.....	27
3.1.2.	Hlavné príčiny chýb	29
3.1.3.	Prijaté nápravné opatrenia	30
a)	Zjednodušenie	30
b)	Posilnenie systémov riadenia a kontroly	31

	c)	Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020: Ustanovenia týkajúce sa posilnenia kontrol a zodpovednosti	34
3.2.		Podokruh VFR 1B – GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie (EMPL)	35
	3.2.1.	Úroveň chybovosti.....	35
	3.2.2.	Hlavné príčiny chýb	36
	3.2.3.	Prijaté nápravné opatrenia	38
	a)	Zjednodušenie	38
	b)	Posilnenie systémov riadenia a kontroly	40
	c)	Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020: Ustanovenia týkajúce sa posilnenia kontrol a zodpovednosti	41
4.		Okruh VFR 2 – Prírodné zdroje	41
	4.1.	Úrovne chybovosti.....	41
	4.2.	Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF)	43
	4.2.1.	Hlavné príčiny chýb	43
	4.2.2.	Prijaté nápravné opatrenia	44
	4.3.	Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV).....	44
	4.3.1.	Hlavné príčiny chýb	44
	4.3.2.	Prijaté nápravné opatrenia	45
	a)	Zjednodušenie	45
	b)	Posilnenie systémov riadenia a kontroly	46
	c)	Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020: Významné zlepšenia	47
5.		Okruh 4 VFR – Globálna Európa	47
	5.1.	Úrovne chybovosti.....	47
	5.2.	GR pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj (DEVCO)	48
	5.2.1.	Hlavné príčiny chýb	48
	5.2.2.	Prijaté nápravné opatrenia	49
	a)	Zjednodušenie	49
	b)	Posilnenie systémov riadenia a kontroly	49
	c)	Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020	50
	5.3.	GR pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení (NEAR/ELARG)	50
	5.3.1.	Hlavné príčiny chýb	50
	5.3.2.	Prijaté nápravné opatrenia	51
IV.		ZÁVERY	52
	1.	Finančné hospodárenie sa výrazne zlepšilo, čo viedlo k zníženiu úrovne chybovosti	52
	2.	Komisia a Dvor audítorov sa zhodujú vo svojom posúdení úrovne a hlavných príčin chýb.....	52
	3.	Potreba zvážiť viacročnú povahu významnej časti výdavkov EÚ.....	52
	4.	Náklady na riadenie a kontroly a potreba ďalšieho zjednodušenia	52
	5.	Komisia priebežne prijíma opatrenia na riešenie hlavných príčin a finančného dosahu chýb	53

I. ÚVOD A ZHRNUTIE

Toto oznámenie poskytuje dôkladnú analýzu základných príčin výskytu chýb v súvislosti s plnením rozpočtu EÚ, ako aj prijatých opatrení v súlade s článkom 32 ods. 5 nariadenia o rozpočtových pravidlách¹. Je odpoveďou na žiadosti Európskeho parlamentu² a Rady³ o predloženie správy o pretrvávajúcich vysokých úrovniach chybovosti a ich hlavných príčinách. Oznámenie sa zakladá na informáciách, ktoré má Komisia k dispozícii a ktoré sa väčšinou týkajú platieb za programové obdobie 2007 – 2013.

Podľa článku 317 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (zmluva) je hlavnou povinnosťou Komisie zabezpečiť riadne vynakladanie rozpočtových prostriedkov.

Hoci Komisia nesie konečnú zodpovednosť za plnenie rozpočtu EÚ, približne 80 % výdavkov v skutočnosti vynakladajú priamo členské štáty v rámci zdieľaného hospodárenia. Platí to najmä pre spoločnú poľnohospodársku politiku a európske investičné a štrukturálne fondy. Na účely zabezpečenia riadneho finančného hospodárenia je súčasťou regulačného rámca požiadavka na členské štáty, aby vymenovali vykonávacie orgány (platobné agentúry v oblasti poľnohospodárstva a riadiace orgány v oblasti súdržnosti) a externé audítorské orgány (certifikačné orgány v oblasti poľnohospodárstva a orgány auditu v oblasti súdržnosti), ktoré v praxi vykonávajú približne 19 000 auditov ročne. Zostávajúcich 20 % rozpočtu EÚ sa plní pod priamym alebo nepriamym hospodárením, prostredníctvom tretích strán, konkrétne prostredníctvom európskych alebo medzinárodných finančných inštitúcií, ako je napríklad Európska investičná banka alebo Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov.

Po dôslednom preskúmaní spoľahlivosti práce vykonanej externými audítormi Komisia uplatňuje koncept tzv. jednotného auditu, v rámci ktorého každý stupeň kontroly nadväzuje na predchádzajúci stupeň. Výsledkom tohto prístupu, ktorého cieľom je zabrániť duplicite kontrolnej práce a znížiť celkové administratívne náklady na činnosti kontroly a auditu, ako aj zaťaženie konečných príjemcov, je približne 250 auditov vykonávaných každoročne rôznymi útvarmi Komisie v oblastiach súdržnosti a poľnohospodárstva⁴.

Pokiaľ ide o priame a nepriame spôsoby hospodárenia, dohľad zo strany Komisie vychádza z práce jej vlastných oddelení kontroly/auditov *ex post* a/alebo z výsledkov externých audítorov pracujúcich na zmluvnom základe (napr. pre oblasť medzinárodnej spolupráce a rozvoja a oblasť európskej susedskej politiky a rokovaní o rozšírení).

Európska komisia vypracúva výročnú správu o plnení rozpočtu, **výročnú správu o hospodárení a vykonávaní rozpočtu**⁵, ako aj podrobné výročné správy o činnosti v rámci rôznych útvaroch Komisie. Spolu poskytujú komplexný prehľad na základe informácií o každoročnom plnení rozpočtu, ktoré má Komisia k dispozícii, a o rozsahu, v akom verejné

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

² Správa Európskeho parlamentu o absolutórii za plnenie všeobecného rozpočtu EÚ za rozpočtový rok 2014, oddiel III [2015/2154(DEC)].

³ Odporúčanie Rady týkajúce sa absolutória, ktoré sa má udeliť Komisii za plnenie všeobecného rozpočtu Európskej únie v rozpočtovom roku 2014 (dokument 5583/16 z 2. februára 2016).

⁴ Tieto kontroly sa vzťahovali na testovanie vecnej správnosti (zopakovanie úkonov, ktoré vykonali externé audítorské orgány) a systémové audity (posúdenie fungovania systémov riadenia a kontroly v členských štátoch, ako sú napríklad audity overenia súladu).

⁵ COM(2016) 446 final.

výdavky prispievajú k výsledkom na mieste. Okrem toho tieto správy zahŕňajú posúdenie fungovania systémov riadenia a kontroly zo strany príslušného generálneho riaditeľstva, výhrady identifikujúce možné nedostatky a podrobnú analýzu, ktorou sa preukazuje riadne finančné hospodárenie.

Na účely riadenia a zodpovednosti a na základe odborného úsudku poskytujú útvary Komisie najlepšie odhady úrovni chybovosti v rámci svojej oblasti zodpovednosti, a to pri zohľadnení všetkých relevantných informácií vrátane výsledkov kontroly a auditu vzťahujúcich sa na štatisticky reprezentatívne vzorky. Na základe uvedeného posúdenia vypracúva Komisia odhady úrovne chybovosti pri plnení rozpočtu EÚ v dvoch momentoch v rámci daného postupu: **odhad výdavkov vystavených riziku v čase platby/vykazovania** a **odhad výdavkov vystavených riziku pri ukončení**, t. j. v momente, keď sa vykonali všetky nápravné opatrenia vo vzťahu k sumám, ktoré sa vyplatili neoprávnene. Okrem toho Komisia každoročne zverejňuje **Oznámenie o ochrane rozpočtu EÚ**⁶, v ktorom uvádza viac podrobností o preventívnych a nápravných opatreniach. Tieto dve správy sú teraz zahrnuté v **Integrovanom balíku finančného výkazníctva**⁷, čím poskytujú úplný obraz o plnení rozpočtu EÚ v predchádzajúcom roku.

Podľa článku 287 zmluvy **Európsky dvor audítorov** (Dvor audítorov) predkladá každý rok Európskemu parlamentu a Rade **vyhlásenie o vierohodnosti (DAS)** vedenia účtov a zákonnosti a riadnosti príslušných operácií. Dvor audítorov odhaduje úroveň chybovosti na základe štatistických vzoriek s využitím najpravdepodobnejšej miery chybovosti, spodnej hranice chybovosti a hornej hranice chybovosti pre každý okruh viacročného finančného rámca (VFR) a pre výdavky rozpočtu ako celku. Táto odhadovaná chybovosť odráža nesúlad s právnymi predpismi, a tým nedodržanie podmienok **zákonnosti a riadnosti z hľadiska administratívnych požiadaviek**, čo by sa nemalo chybné stotožňovať s podvodom alebo s výdavkami, ktoré nezodpovedajú skutočne dodaným službám alebo tovarom alebo dosiahnutým výsledkom⁸.

Vďaka tomuto spoľahlivému systému kontrol na rôznych úrovniach sa v poslednom desaťročí finančné hospodárenie výrazne zlepšilo. Nepretržitá kontrola zo strany Európskeho parlamentu, Rady a Dvora audítorov viedla k väčšej profesionalite celého reťazca kontroly finančných prostriedkov EÚ, a to od Komisie až po orgány členských štátov, tretie krajiny a medzinárodné organizácie.

Navyše, v posledných rokoch odhady chybovosti zo strany Komisie a Dvora audítorov viedli vo zvýšenej miere k podobným záverom, pokiaľ ide o úrovne chybovosti. Úroveň odhadovaná Komisiou pre okruhy viacročného finančného rámca (VFR) a najdôležitejšie výdavkové oblasti sa väčšinou nachádzajú v rámci rozpätia uvádzaného Dvorom audítorov, ktoré je vymedzené hornou hranicou a spodnou hranicou chybovosti.

V súlade so zlepšeniami vo finančnom hospodárení **výsledky Komisie i Dvora audítorov naznačujú, že úrovne chybovosti klesajú** (pozri graf 2). Tieto výročné odhady sa v niektorých oblastiach politik (najmä v oblasti súdržnosti) v súčasnosti dostali z dvojciferných čísel pred

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ Integrovaný balík finančného výkazníctva zahŕňa výročnú správu o hospodárení a vykonávaní rozpočtu, oznámenie o ochrane rozpočtu EÚ, finančnú správu a účtovnú závierku EÚ, ku ktorým je pripojená diskusia o finančnom výkaze a analýza.

⁸ V správe Komisie za rok 2015 s názvom „Ochrana finančných záujmov Európskej únie – Boj proti podvodom“, vypracovanej v spolupráci s členskými štátmi a prijatej v zmysle článku 325 zmluvy [COM(2016) 472 final], sa uvádza, že odhalené a ohlásené prípady podvodov predstavujú približne 0,4 % vykonaných platieb (strana 22).

rokom 2009 na podstatne nižšie úrovne, a to vo väčšine oblastí politik pod 5 % a v niektorých oblastiach blízko k 2 % alebo dokonca pod túto úroveň. Navyše, odhadované miery chybovosti sa značne líšia v závislosti od oblasti politiky a schém pomoci⁹.

Napriek dosiahnutému pokroku Dvor audítorov doteraz nevydal pozitívne vyhlásenie o vierohodnosti, keďže ročná odhadovaná miera chybovosti ešte neklesla pod prah významnosti, ktorý je na úrovni 2 %.

Tieto zlepšenia, ktoré sa prejavili znížením miery chybovosti, si vyžadovali značne rozsiahle investície z hľadiska kontrol verejného sektora. V niektorých oblastiach to viedlo k vyšším nákladom na kontroly¹⁰, v dôsledku čoho je otázna vhodnosť ďalšieho zintenzívnenia auditov a overovaní. Navyše, z hľadiska dosahovania ambiciózných cieľov jednotlivých politik **sú uplatniteľné pravidlá často zložité.** Okrem toho sa na ich základe majú riešiť všetky možné scenáre a má sa poskytnúť čo najviac istoty, pokiaľ ide o zákonnosť a riadnosť výdavkov, aby sa predišlo opravám *ex post*.

Navyše, ako vyplýva z analýz Komisie a Dvora audítorov, oblasti politik, na ktoré sa vzťahujú menej zložité pravidlá oprávnenosti, vykazujú nižšie úrovne chybovosti.

Tým sa vysvetľuje **narastajúce množstvo požiadaviek zo strany subjektov verejného sektora a konečných príjemcov na zlepšenie proporcionality a nákladovej efektívnosti právneho a administratívneho rámca.** Kontrol by nemalo byť viac, ale mali by byť kvalitnejšie. Navyše, zjednodušenie predstavuje najefektívnejší spôsob znižovania nákladov a zaťaženia v dôsledku kontrol, ako aj rizika chýb.

Na dosiahnutie ďalšieho pokroku v tejto oblasti Komisia spustila v roku 2015 iniciatívu s názvom „**Rozpočet EÚ zameraný na výsledky**“. Jej hlavným cieľom je zabezpečiť, aby bol riadne plnený rozpočet EÚ v súlade s príslušnými pravidlami a aby prispieval k dosahovaniu želaných výsledkov. Súbežne s **väčšou mierou zohľadnenia výsledkov v rozhodovacom procese** počas rozpočtového cyklu je cieľom tejto iniciatívy posilniť riadne finančné hospodárenie prostredníctvom **spoľahlivejšieho rámca vykazovania, lepšej metodiky odhadovania mier chybovosti vo viacročnom rámci, jednoduchších pravidiel a efektívnejších a primeranejších kontrol**, a to na účely maximalizácie podielu verejných financií, ktoré skutočne prispievajú k pozitívnym výsledkom na mieste.

Na účely zacielenia opatrení v tejto oblasti sa vykonávajú dôkladné analýzy základných príčin chýb. **Komisia aj Dvor audítorov dospeli vo všeobecnosti k rovnakým záverom o povahe a hlavných príčinách pretrvávajúcich vysokých úrovni chybovosti: nedostatky systémov riadenia a kontroly**, najmä v členských štátoch, tretích krajinách a medzinárodných organizáciách/agentúrach. Túto situáciu zhoršuje niekedy **zložitý právny rámec**, v ktorom sa politiky EÚ vykonávajú, ako ukazuje miera chybovosti, ktorá je výrazne nižšia v prípade režimov založených na zjednodušených možnostiach nákladov¹¹ alebo v prípade režimov

⁹ Komisia a Dvor audítorov dospeli k záveru, že v oblasti súdržnosti úrovne chybovosti presahujú 5 %, zatiaľ čo v oblasti prírodných zdrojov sú na úrovni medzi 2 % a 2,9 % za rok 2015. Okrem toho oblasti príjmov a oblasti administratívnych výdavkov nie sú dotknuté významnou chybovosťou a účtovná závierka EÚ bola potvrdená Dvorom audítorov. Navyše, Dvor audítorov dospel k záveru, že systémy založené na preplácaní nákladov boli náchylnejšie na riziko ako systémy založené na nárokoch.

¹⁰ Pozri tabuľku 1.

¹¹ Dvor audítorov nezistil žiadnu významnú úroveň chybovosti v súvislosti s intervenciami Európskeho sociálneho fondu v posledných štyroch rokoch, keď sa používali zjednodušené možnosti nákladov.

založených na nárokoch¹² ako v prípade systémov založených na plnom preplácaní nákladov *ex post*.

Je potrebné poznamenať, že chyby nevyhnutne neznamenajú, že nesprávne vykázané sumy sa zneužili alebo že sa nedosiahli politické ciele.

Najčastejšími druhmi chýb, ktoré sú dôsledkom tejto kombinácie faktorov, boli v predchádzajúcich rokoch tieto:

- a) neoprávnené výdavkové položky;
- b) neoprávnení príjemcovia a neoprávnené projekty/obdobia vykonávania;
- c) porušenie predpisov v oblastiach verejného obstarávania a štátnej pomoci;
- d) nedostatočná spoľahlivá dokumentácia, ktorá je podkladom pre vyhlásenia o výdavkoch a
- e) nesprávne deklarované oblasti oprávnenosti v oblasti poľnohospodárstva.

Komisia na riešenie hlavných príčin a účinku pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti neustále prijíma opatrenia, a to jednak opatrenia preventívneho charakteru (ako sú napríklad prerušenia a odklady platieb), **ale aj opatrenia nápravného charakteru** (finančné opravy a vymáhania prostriedkov). Dostupné údaje o schválených a vyplatených sumách, ako aj odhady budúcich opráv ukazujú, že **viacročný prístup zaručuje primerané riadenie rizík vo vzťahu k zákonnosti a riadnosti operácií**, v dôsledku čoho sú výdavky vystavené riziku pri ukončení na úrovni približne 0,8 % – 1,3 % celkových relevantných výdavkov¹³.

Generálne riaditeľstvá vykonávajú **cielené opatrenia** s cieľom posilniť systémy riadenia a kontroly na vnútroštátnej, európskej a medzinárodnej úrovni¹⁴; poznatky získané v predchádzajúcich programových obdobiach viedli k **zlepšeniam pri tvorbe následných generácií programov**¹⁵, pričom **revízia** viacročného finančného rámca (VFR) na obdobie rokov 2014 – 2020 v **polovici trvania** zahŕňa dôležitý balík legislatívnych návrhov zameraný na **zjednodušenie**¹⁶ pravidiel, ktoré sa vzťahujú na plnenie rozpočtu EÚ.

Okrem toho Komisia koordinuje sieť expertov členských štátov v oblasti vnútornej kontroly, čo umožňuje identifikáciu a výmenu osvedčených postupov s cieľom zlepšiť všeobecné systémy riadenia verejného sektora. V oblasti predchádzania podvodom a ich odhaľovania Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) a útvary Komisie zodpovedné za zdieľané hospodárenie spolupracujú s členskými štátmi prostredníctvom workshopov, seminárov, odbornej prípravy a tvorby praktických príručiek. Zatiaľ čo v sektorových predpisoch sa od členských štátov vyžaduje, aby zaviedli účinné a primerané opatrenia na boj proti podvodom,

¹² Ako sú napríklad priame platby v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF), granty Európskej rady pre výskum (ERC) alebo schémy Marie-Curie.

¹³ Pozri výročnú správu o hospodárení a vykonávaní rozpočtu za rozpočtový rok 2015.

¹⁴ Pozri časť III s názvom „Situácia pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti vo vzťahu k rôznym okruhom VFR“.

¹⁵ Ako ukazujú nové nástroje a opatrenia súčasného VFR na obdobie rokov 2014 – 2020, ako napríklad zadržiací mechanizmus pre oblasť súdržnosti, prípadné vykonanie čistej finančnej opravy, nový auditorský výrok/vyhlásenie o hospodárení zo strany vnútroštátnych orgánov, vplyv nových smerníc v oblasti verejného obstarávania, požiadavka vyplývajúca z *ex ante* kondicionalít a zjednodušené pravidlá spôsobilosti.

¹⁶ Komisia navrhuje v jedinom akte ambicióznú revíziu všeobecných rozpočtových pravidiel [COM(2016)605 final zo 14. 9. 2016]. Tento akt tiež obsahuje príslušné zmeny sektorových rozpočtových pravidiel stanovených v 15 legislatívnych aktoch, ktoré sa týkajú viacročných programov súvisiacich napríklad s európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi alebo poľnohospodárstvom.

Komisia úspešne presadzuje začleňovanie týchto opatrení do komplexných národných stratégií pre boj proti podvodom.

Toto oznámenie obsahuje najprv všeobecný opis kontextu, v ktorom sa rozpočet EÚ plní (vrátane dohľadu zo strany Komisie) na účely zabezpečenia zákonnosti a riadnosti výdavkov. Následne sa skúmajú rôzne okruhy VFR, a to pokiaľ ide o pretrvávajúce vysoké úrovne chybovosti, ich hlavné príčiny a nápravné opatrenia prijaté príslušnými útvarmi Komisie.

II. VŠEOBECNÝ PREHLAD

1. Súvislosti

1.1. Rozpočet EÚ a spôsob jeho plnenia

Rozpočet EÚ je významným nástrojom na dosahovanie politických cieľov. V roku 2015 predstavovali výdavky celkovo sumu 145,2 miliardy EUR, resp. 285 EUR na jedného občana. To predstavovalo 2,1 % celkových verejných výdavkov členských štátov EÚ.

Rozpočet EÚ každoročne v kontexte VFR odsúhlasujú Európsky parlament a Rada, a to v súlade s článkom 322 zmluvy. Hlavnú zodpovednosť za zabezpečenie riadneho vynakladania rozpočtových prostriedkov nesie Komisia. Takmer 80 % rozpočtu sa plní v rámci tzv. zdieľaného hospodárenia, pri ktorom členské štáty rozdeľujú prostriedky príjmom a riadia výdavky v súlade s právom EÚ a vnútroštátnym právom (napríklad v prípade výdavkov v oblasti hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti a výdavkov v oblasti prírodných zdrojov). Zostávajúcich 20 % sa plní v rámci priameho hospodárenia (zo strany útvarov Komisie) alebo nepriameho hospodárenia (zo strany tretích krajín/medzinárodných organizácií).

Programy tiež možno zaradiť do skupín podľa spôsobu určovania výdavkov:

- *Programy založené na nárokoch*, v rámci ktorých je platba založená na splnení určitých podmienok, napríklad študentské a výskumné granty (v rámci výdavkov v oblasti konkurencieschopnosti), priame platby poľnohospodárom (v oblasti prírodných zdrojov), priama rozpočtová podpora (v oblasti Globálna Európa) alebo mzdy a dôchodky (v oblasti administratívy).
- *Systémy založené na preplácaní nákladov*, v rámci ktorých EÚ prepláca oprávnené náklady na oprávnené činnosti, napríklad výskumné projekty (v rámci výdavkov v oblasti konkurencieschopnosti), investičné schémy v rámci regionálneho rozvoja a rozvoja vidieka (v oblastiach súdržnosti a prírodných zdrojov), schémy odbornej prípravy (v oblasti súdržnosti) a rozvojové projekty (v oblasti Globálna Európa). Je však potrebné poznamenať, že využívanie tzv. zjednodušených možností nákladov v rámci politiky súdržnosti, v prípade ktorej je financovanie založené na dosiahnutých výstupoch alebo výsledkoch (napríklad počet ľudí podieľajúcich sa na procese odbornej prípravy v rámci ESF), je svojou povahou podobné konceptu tzv. nároku, keďže nie je založené na skutočne vzniknutých nákladoch.

1.2. Dohľad zo strany Komisie nad plnením rozpočtu EÚ

V režime zdieľaného hospodárenia Komisia vykonáva prísny dohľad nad prácou vnútroštátnych orgánov zodpovedných za príslušné programy, a to prostredníctvom intervencií svojich vlastných audítorov a prostredníctvom dôkladného preskúmania informácií predložených členskými štátmi. Tieto informácie možno rozdeliť na dva typy:

- Prvú kategóriu poskytujú vnútroštátne orgány (ako sú napríklad platobné agentúry v oblasti poľnohospodárstva alebo riadiace orgány v oblasti súdržnosti) žiadajúce Komisiu o finančné prostriedky EÚ, ktorá im ich poskytne, a následne ich uhrádzajú (sčasti prostredníctvom sprostredkovateľských orgánov) konečným príjemcom.
- Druhý typ poskytujú vnútroštátni externí audítori, ktorí sú nezávislí od vykonávania programu (ako sú napríklad certifikačné orgány v oblasti poľnohospodárstva alebo orgány auditu v oblasti súdržnosti), pričom poskytujú uistenie o systémoch riadenia a kontroly a o príslušných operáciách.

Ak Komisia po dôkladnom preskúmaní dospeje k záveru, že sa na kontrolnú prácu týchto vnútroštátnych externých audítorov môže spoľahnúť, uplatní koncept tzv. jednotného auditu. Tento koncept zahŕňa systém vnútornej kontroly a auditu, ktorý je založený na myšlienke, že každý stupeň kontroly a auditu vychádza z predchádzajúceho stupňa. Cieľom tzv. jednotného auditu je zabrániť duplicitě kontrol a auditorskej práce a znížiť celkové náklady na činnosti kontroly a auditu tak na úrovni členských štátov, ako aj na úrovni Komisie. Jeho cieľom je tiež znížiť administratívne zaťaženie kontrolovaných subjektov. Ako inštitúcia, ktorá nesie konečnú zodpovednosť za plnenie rozpočtu EÚ, je Komisia na vrchole pyramídy tzv. jednotného auditu.

V rámci priameho a nepriameho hospodárenia vychádza dohľad zo strany Komisie z práce jej vlastných oddelení kontroly/auditov *ex post* a/alebo zo záverov externých audítorov pracujúcich na zmluvnom základe, ktorí vo všeobecnosti uskutočňujú kontroly *ex post*.

1.3. Požiadavky Európskeho parlamentu a Rady v rámci postupu udelenia absolútoría za rok 2014

Už mnoho rokov je pre médiá zaujímavý rozsah nezrovnalostí v súvislosti s výdavkami z rozpočtu EÚ. Znepokojenie vyvolávajú osobitne tie oblasti, v rámci ktorých sú pretrvávajúce vysoké úrovne chybovosti, ako aj ich možné príčiny.

V článku 32 ods. 5 nariadenia o rozpočtových pravidlách sa uvádza: „*Ak je počas plnenia programu úroveň výskytu chýb neustále vysoká, Komisia zistí nedostatky kontrolných systémov, vykoná analýzu nákladov a prínosov možných nápravných opatrení a prijme alebo navrhne vhodné opatrenia, ako je zjednodušenie platných ustanovení, zlepšenie kontrolných systémov a prepracovanie programu alebo dodávateľských systémov*“. Vzhľadom na túto požiadavku Európsky parlament¹⁷ a Rada¹⁸ vyzvali v rámci postupu udelenia absolútoría za rok 2014 Komisiu, aby predložila správu týkajúcu sa pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti a ich hlavných príčin. Táto správa je odpoveďou na uvedenú požiadavku.

¹⁷ Správa Európskeho parlamentu o absolútoriu za plnenie všeobecného rozpočtu EÚ za rozpočtový rok 2014, oddiel III [2015/2154(DEC)].

¹⁸ Odporúčanie Rady týkajúce sa absolútoría, ktoré sa má udeliť Komisii za plnenie všeobecného rozpočtu Európskej únie v rozpočtovom roku 2014 (dokument 5583/16 z 2. februára 2016).

2. Metodika týkajúca sa analýzy pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti

2.1. Základné vymedzenie pojmov a kritériá

Chyba nastane vtedy, keď sa operácia nevykoná v súlade s uplatniteľnými právnymi, regulačnými a zmluvnými podmienkami, v dôsledku čoho dôjde v súvislosti s deklarovaným (a preplateným) výdavkom k nezrovnalosti¹⁹.

V tomto kontexte je dôležité zvážiť tieto hľadiská:

- Chyba neznamena, že finančné prostriedky zmizli, stratili sa alebo sa premrhali.
- Napriek výskytu chýb sa finančné prostriedky vo všeobecnosti využili na zamýšľané účely a na schválené projekty. Aj keď existovali nedostatky pri realizácii projektov alebo sa zistili neoprávnené výdavky, nebola tým nevyhnutne dotknutá kvalita alebo plnenie projektov.
- Chyba nevyhnutne neznamena podvod. Zatiaľ čo chyby zahŕňajú porušenia určitých podmienok financovania, podvod je úmyselným uvedením do omylu. Je kľúčové uviesť, že odhalené podvody predstavujú nevýznamné percento²⁰. V každom prípade v súlade s nulovou toleranciou podvodov a korupcie uplatňovanou Komisiou vypracovali všetky útvary Komisie stratégiu pre boj proti podvodom a v súčasnosti ďalej zlepšujú svoje nástroje na predchádzanie podvodom a ich odhaľovanie.

Preto Komisia na účely tejto správy zvážila tieto základné kritériá:

- Úrovně chybovosti sa týkajú nezrovnalostí v súvislosti s výdavkami, ktoré zistila Komisia, vnútroštátne orgány a/alebo Dvor audítorov.
- Pretrvávajúce vysoké úrovne predstavujú tie úrovne chybovosti, v prípade ktorých sa finančný vplyv alebo riziká nachádzajú počas niekoľkých rokov nad prahom významnosti (2 %). Na účely tejto správy sa zohľadnili tri roky (2013 až 2015).
- Údaje sú zhrnuté podľa skupín politik a útvarov Komisie, pričom kopírujú okruhy VFR na obdobie rokov 2014 – 2020.

Analýza uvedená nižšie sa vzťahuje najmä na situáciu týkajúcu sa platieb vo vzťahu k predchádzajúcemu programovému obdobiu (2007 – 2013). Dôvodom toho je skutočnosť, že úroveň vykonávania programov/projektov vzťahujúcich sa na nové programové obdobie 2014 – 2020 ešte neposkytuje Komisii dostatočné údaje na zmysluplné posúdenie pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti. V správe sa však skúma, či sa poznatky získané v programovom období 2007 – 2013 zohľadnili pri tvorbe nových právnych základov na obdobie rokov 2014 – 2020. Komisia bude dôsledne monitorovať, či sa novými systémami a/alebo novými pravidlami oprávnenosti účinne riešia problémy zistené v minulosti, a to konkrétne:

- predchádzaním chybám a/alebo
- ich odhaľovaním a opravou.

¹⁹ Právne vymedzenie pojmu nezrovnalosť vo vzťahu k rozpočtu EÚ sa nachádza v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95.

²⁰ Podľa správy Komisie z roku 2015 s názvom „Ochrana finančných záujmov Európskej únie – Boj proti podvodom“ [COM(2016) 472 final] predstavujú odhalené a oznámené prípady podvodov úrovne približne 0,4 % uskutočnených platieb (strana 22).

2.2. Prístup Komisie a Dvora audítorov k odhadu úrovni chybovosti

a) Prístup Komisie k odhadu úrovni chybovosti

Ako sa vysvetľuje vo výročnej správe o hospodárení a vykonávaní rozpočtu za rok 2015, Komisia meria úroveň chybovosti s cieľom posúdiť, či sa finančné operácie uskutočnili v súlade s uplatniteľnými regulačnými a zmluvnými podmienkami. Cieľom tohto postupu je získať uistenie o zákonnosti a riadnosti príslušných operácií a umožniť udeliť Komisii absolútorium za plnenie rozpočtu a povinností dohľadu z jej strany, a to prostredníctvom vykonania preventívnych a nápravných opatrení vždy, keď sa identifikujú závažné nezrovnalosti. Úroveň chybovosti je vymedzená ako najlepší odhad zo strany povoľujúceho úradníka týkajúci sa výdavkov alebo príjmov, pri ktorých sa zistilo, že boli v čase povolenia finančných operácií v rozpore s uplatniteľnými regulačnými a zmluvnými podmienkami, a to pri zohľadnení všetkých dostupných relevantných informácií a na základe odborného úsudku.

Komisia využíva tri ukazovatele na meranie úrovne chybovosti:

- Výdavky vystavené riziku – úroveň chybovosti vyjadrená ako absolútna suma, t. j. ako hodnota.
- Miera chybovosti – úroveň chybovosti vyjadrená ako percento výdavkov.
- Zvyšková chybovosť – úroveň chybovosti po vykonaní nápravných opatrení, vyjadrená ako percento.

Úroveň chybovosti sa meria alebo odhaduje v rôznych časových úsekoch v závislosti od jednotlivých oblastí politik:

- V čase platby/vykazovania, keď sa vykonali niektoré nápravné opatrenia, zatiaľ čo ostatné sa vykonávajú v nasledujúcich rokoch.
- V čase uzávierky (výročnej alebo konečnej), keď sa vykonali všetky nápravné opatrenia. V prípade viacročných programov to predstavuje ukončenie vykonávania programu. Pokiaľ ide o ročné výdavky alebo programy, výpočet sa robí na konci viacročného obdobia zahŕňajúceho vykonanie nápravných opatrení, a to v závislosti od oblasti politiky alebo programu.

Pojem „nápravné opatrenia“ sa vzťahuje na rôzne kontroly po povolení platby, ktoré sú zamerané na identifikáciu a opravu chýb formou finančných opráv a vymáhania prostriedkov²¹.

V tomto celkovom rámci každý útvar Komisie uplatňuje najvhodnejší prístup s cieľom poskytnúť na účely riadenia realistický odhad úrovne chybovosti pre oblasti politik, za ktoré zodpovedá. Generálne riaditeľstvo pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (AGRI) a generálne riaditeľstvá pre oblasť súdržnosti v tejto súvislosti odkazujú na potvrdené miery chybovosti, keďže výpočet miery z veľkej časti vychádza z potvrdených alebo upravených údajov poskytnutých orgánmi členských štátov, ktoré uskutočňujú kontroly riadenia alebo kontroly a audity *ex post* na základe štatisticky reprezentatívnych vzoriek. GR AGRI a generálne riaditeľstvá pre oblasť súdržnosti určujú, v akom rozsahu sa môžu spoľahnúť na vnútroštátne údaje, a čerpajú aj z konkrétnych záverov práce svojich vlastných oddelení kontroly/auditu *ex post*. Generálne riaditeľstvá pre oblasti výskumu a vonkajších vzťahov

²¹ Príloha 2 k výročnej správe o hospodárení a vykonávaní rozpočtu EÚ na rok 2015 [COM(2016) 446 final].

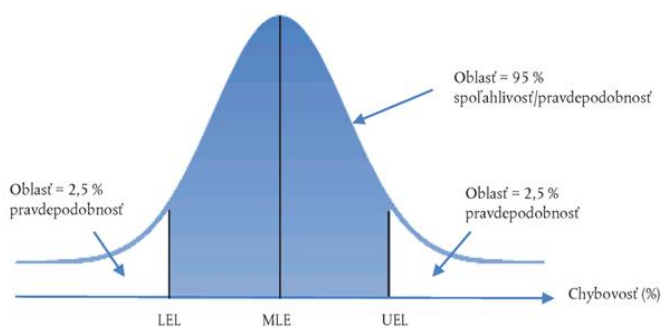
svoju analýzu chybovosti zameriavajú na kombináciu zistenej a/alebo zvyškovej chybovosti na základe kontrolných auditov *ex post*, ktoré poskytli ich vlastní audítori a/alebo audítori pracujúci na zmluvnom základe (pre podrobnosti pozri časť III s názvom „Situácia týkajúca sa rôznych okruhov VFR“).

b) Prístup Dvora audítorov k odhadu úrovni chybovosti

Dvor audítorov je externým audítorom EÚ. Podľa článku 287 Zmluvy o fungovaní Európskej únie je povinný predkladať Európskemu parlamentu a Rade „externé“ vyhlásenie o vierohodnosti (DAS) vedenia účtov a zákonnosti a riadnosti príslušných operácií.

Dvor audítorov odhaduje úroveň chybovosti na základe štatistických vzoriek s využitím najpravdepodobnejšej miery chybovosti pre okruhy VFR a pre výdavky z rozpočtu ako celku. Do výpočtu sa zahrňajú len kvantifikované chyby. Percentuálna hodnota najpravdepodobnejšej miery chybovosti je štatistický odhad pravdepodobnej percentuálnej hodnoty chybovosti v súbore. Príkladmi chýb sú kvantifikovateľné porušenia uplatniteľných právnych predpisov a pravidiel, ako aj zmluvných podmienok a podmienok na udeľovanie grantov. Dvor audítorov okrem toho odhaduje spodnú hranicu chybovosti a hornú hranicu chybovosti (pozri graf 1)²².

Graf 1 - Odhad Dvora audítorov týkajúci sa úrovne chybovosti



Percento vyšrafovej plochy pod krivkou vyjadruje pravdepodobnosť toho, že úroveň chybovosti v súbore sa nachádza medzi spodnou hranicou chybovosti a hornou hranicou chybovosti.

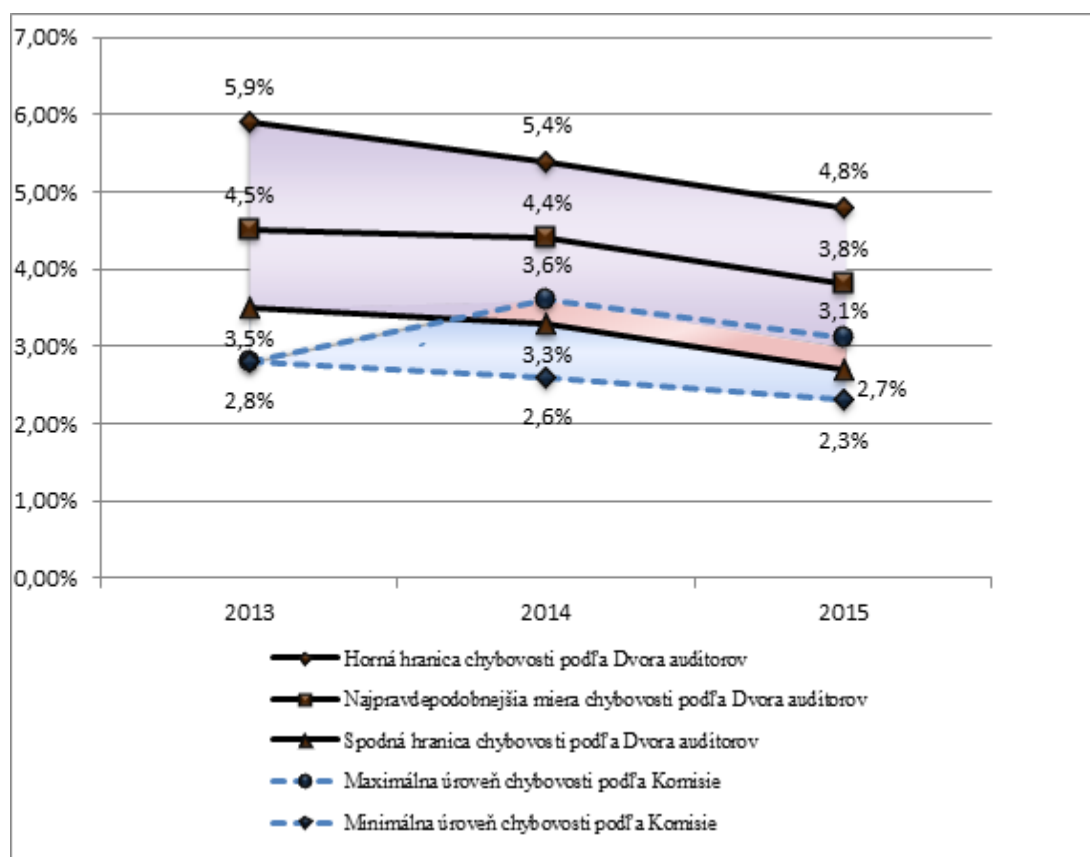
c) Porovnanie výsledkov prístupov Komisie a Dvora audítorov

Útvary Komisie poskytli členským štátom usmernenia a zabezpečili pre nich semináre a odbornú prípravu na tému štatistického výberu vzoriek, vďaka čomu sa Komisia mohla spoľahnúť na 95 % kontrolných údajov poskytnutých zainteresovanými stranami (ako sú napríklad orgány auditu a certifikačné orgány členských štátov, ktoré v roku 2015 vykonali približne 19 000 auditov), čo odzrkadľuje obrovský pokrok v porovnaní so začiatkom programového obdobia 2007 – 2013. Stále však existuje priestor na zlepšenie. Znamená to, že Komisia musí na účely úpravy niektorých získaných údajov uplatniť odborný úsudok (pre podrobnosti pozri časť III s názvom „Situácia týkajúca sa rôznych okruhov VFR“).

Komisia sa domnieva, že pri zohľadnení relatívnej presnosti príslušných prístupov a dosiahnutých výsledkov sú úrovne chybovosti uvedené vo výročných správach generálnych riaditeľstiev Komisie o činnosti, ako aj odhady nachádzajúce sa vo výročnej správe o hospodárení a vykonávaní rozpočtu (predtým označovanej ako súhrnná správa) vo všeobecnosti v súlade s úrovňami chybovosti odhadovanými Dvorom audítorov za roky 2014 a 2015 (pozri graf 2).

²² Zdroj: príloha 1.1 ku kapitole 1 výročných správ Dvora audítorov za rozpočtové roky 2013 až 2015.

Graf 2 - Rozpätia podľa Komisie týkajúce sa odhadovaných úrovní chybovosti v čase platby a celkové rozpätia chybovosti podľa Dvora audítorov (2013 až 2015)*



* Línie spájajúce rôzne úrovne chybovosti by sa nemali vnímať ako nepretržitý vývoj, ale by mali skôr pomôcť lepšie porovnať rozpätia chybovosti.

Odhad Komisie týkajúci sa úrovni chybovosti za roky 2013 a 2014 bol založený na peňažných tokoch (vykonané platby vrátane predbežného financovania). Na účely konzervatívnejšieho prístupu sa odhad úrovni chybovosti za rok 2015 zmenil z odhadu založeného na peňažných tokoch na odhad založený na časovom rozlíšení (t. j. vykonané platby okrem uskutočneného predbežného financovania a vrátane zúčtovaného predbežného financovania). Pozri tiež výročnú správu o hospodárení a vykonávaní rozpočtu za rok 2015 (s. 49).

Zdroj: výročné správy Dvora audítorov za rozpočtové roky 2013 až 2015. Súhrnná správa Komisie za rozpočtové roky 2013 a 2014 a výročná správa Komisie o hospodárení a vykonávaní rozpočtu za rok 2015.

Vzhľadom na to, že výsledky Komisie a Dvora audítorov sú podobné, analýzy pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti nachádzajúce sa nižšie sú založené na celom súbore ukazovateľov, ktoré sa získali pomocou dvoch prístupov opísaných vyššie. Pre tieto ukazovatele sa používa všeobecný pojem tzv. odhadovaných úrovní chybovosti.

3. Situácia rozpočtu EÚ ako celku

3.1. Pretrvávajúce úsilie Komisie o zníženie celkovej úrovne chybovosti:

Aj keď výsledky nie sú vzhľadom na rôzne prístupy uplatňované Komisiou a Dvorom audítorov priamo porovnateľné, je potrebné zdôrazniť toto:

- obidve metodiky umožňujú odhad rozpätia chybovosti²³,

²³ Za rok 2013 Komisia poskytla bodový odhad týkajúci sa úrovne chybovosti (2,8 %).

- rozpätie uvádzané Dvorom audítorov je širšie (v roku 2014 medzi 3,3 % a 5,4 % a v roku 2015 medzi 2,7 % a 4,8 %), ako je rozpätie uvádzané Komisiou (v roku 2014 medzi 2,6 % a 3,6 % a v roku 2015 medzi 2,3 % a 3,1 %), a
- dve rozpätia sa prekrývajú za roky 2014 a 2015 (červeno vyšrafovaná plocha v grafe 2 – v roku 2014 medzi 3,3 % a 3,6 % a v roku 2015 medzi 2,7 % a 3,1 %).

Aj keď metódy uplatňované Komisiou a Dvorom audítorov jednoznačne ukazujú, že celková odhadovaná úroveň chybovosti klesá (minimálna úroveň chybovosti podľa Komisie je 2,8 % za rok 2013, 2,6 % za rok 2014 a 2,3 % za rok 2015, spodná hranica chybovosti podľa Dvora audítorov je 3,5 % za rok 2013, 3,3 % za rok 2014 a 2,7 % za rok 2015), tiež z nich vyplýva, že úroveň chybovosti je stále nad prahom významnosti na úrovni 2 %. Preto Dvor audítorov vydal negatívne vyhlásenie o vierohodnosti. Aj keď sa zdá, že táto skutočnosť poukazuje na niečo iné, v skutočnosti sa úroveň dodržiavania právnych požiadaviek zo strany Komisie výrazne zlepšila. Úrovne chybovosti sa v niektorých oblastiach politik (najmä v oblasti súdržnosti) dostali z dvojciferných čísiel v programovom období rokov 2000 – 2006 a pred týmto obdobím na podstatne nižšie súčasné úrovne chybovosti (vo väčšine oblastí politik pod 5 % a v niektorých oblastiach blízko k 2 % alebo dokonca pod túto úroveň). Neustála kontrola zo strany Európskeho parlamentu, Rady a Dvora audítorov viedla k ďalšej „profesionalizácii“ celého reťazca kontroly finančných prostriedkov EÚ, a to od Komisie až po orgány členských štátov, tretie krajiny a medzinárodné organizácie.

Medzi dôležité prvky v tomto nepretržitom úsilí patrí najmä ďalšie zlepšovanie práce oddelení kontroly/auditov *ex post* pôsobiacich v rámci Komisie, posilňovanie existujúcich a/alebo zavádzanie nových systémov, ako aj nové zjednodušujúce opatrenia.

Komisia tiež podporuje sieť expertov členských štátov v oblasti vnútornej kontroly. Táto sieť verejnej vnútornej kontroly umožňuje identifikáciu a výmenu osvedčených postupov pri zlepšovaní riadiacich systémov verejného sektora. Sieť sa vzťahuje na všetky systémy vnútornej kontroly členských štátov, pričom na nadchádzajúcej konferencii pre verejnú vnútornú kontrolu, ktorá sa má uskutočniť v júni 2017, sa budú sčasti riešiť mechanizmy riadenia fondov EÚ. V záujme ďalšieho pokroku podpredsedníčka Komisie K. Georgievová spustila v roku 2015 iniciatívu s názvom „Rozpočet EÚ zameraný na výsledky“, a to s cieľom maximalizovať účinnosť rozpočtu Únie pri podpore rastu, zamestnanosti a stability v Európe, ale tiež znížiť úroveň chybovosti ďalšími zjednodušujúcimi opatreniami a lepšími kontrolami. Hlavným cieľom je zabezpečiť, aby bol riadne plnený rozpočet EÚ v súlade s príslušnými pravidlami a aby prispieval k dosahovaniu želaných výsledkov. Náklady na audit a kontrolu by sa mali znížiť, a to súčasne s obmedzením chýb v súvislosti s výdavkami a s lepšou ochranou rozpočtu EÚ.

Pokiaľ ide o politiky v oblasti boja proti podvodom, ktoré koordinoval Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), VFR na obdobie rokov 2014 – 2020 bol posilnený z hľadiska posudzovania rizika podvodov, predchádzania podvodom a ich odhaľovania. Na účely zdieľaného hospodárenia sa v sektorových predpisoch od členských štátov vyžaduje, aby zaviedli účinné a primerané opatrenia na boj proti podvodom pri zohľadnení identifikovaných rizík a aby podnikli kroky potrebné na účinné predchádzanie podvodom a nezrovnalostiam, ich odhaľovanie a postihovanie a na vrátenie súm, pri ktorých došlo k nezrovnalostiam, do rozpočtu EÚ.

Odhliadnuc od bezprostredne uplatniteľných regulačných požiadaviek však Komisia podporuje členské štáty, aby uvedené opatrenia na boj proti podvodom začlenili do

národných stratégií v oblasti boja proti podvodom s cieľom zabezpečiť lepšie monitorovanie boja proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ a členských štátov, ako aj s cieľom zabezpečiť homogénne a účinné postupy, najmä v prípade decentralizovaných organizačných štruktúr.

Súčasne s tým OLAF a generálne riaditeľstvá REGIO, EMPL, MARE, AGRI a HOME spolupracujú s členskými štátmi v oblasti predchádzania podvodom a ich odhaľovania prostredníctvom workshopov, seminárov, odbornej prípravy a tvorby praktických príručiek.

Komisia v snahe určiť ďalší postup prijala balík týkajúci sa preskúmania/revízie VFR na obdobie rokov 2014 – 2020 v polovici trvania. Vychádza z úsilia o modernizáciu a zlepšenie dosiahnutých v rámci súčasného VFR. V tejto súvislosti bude ďalšie zjednodušenie kľúčové.

Komisia navrhuje v jedinom („súhrnnom“) akte ambicióznú revíziu všeobecných rozpočtových pravidiel²⁴. Tento akt tiež obsahuje príslušné zmeny sektorových rozpočtových pravidiel stanovených v 15 právnych predpisoch, ktoré sa týkajú viacročných programov súvisiacich napríklad s európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi alebo s poľnohospodárstvom. Navrhované zmeny nemajú za cieľ znovuo tvorenie politickej debaty, ale sú skôr technickej povahy s cieľom umožniť rýchlu dohodu tak, aby zjednodušenie a zvýšená pružnosť priniesli výhody z hľadiska plnenia rozpočtu v druhej polovici súčasného VFR.

V rámci „súhrnnej revízie“ nariadenia o rozpočtových pravidlách a sektorových pravidel sa navrhujú tieto zlepšenia:

- zjednodušenie pre príjemcov finančných prostriedkov EÚ,
- prechod z viacerých stupňov kontrol k vzájomnému uznávaniu auditov, posúdení alebo povolení a harmonizácia požiadaviek týkajúcich sa výkazníctva,
- umožnenie uplatňovania jediného súboru pravidiel na hybridné opatrenia, ako aj zvýšená interoperabilita rôznych nástrojov a spôsobov hospodárenia,
- účinnejšie využívanie finančných nástrojov, kombinácií opatrení alebo nástrojov,
- pružnejšie rozpočtové hospodárenie,
- zameranie sa na výsledky a zjednodušenie vykazovania a
- jednoduchšia a zoštíhlená administratíva EÚ.

Opatrenia zamerané na zníženie rizika chýb zahŕňajú možnosť platieb na základe výsledkov a dodržania podmienok, zrušenie zásady neziskovosti, zjednodušenie zásady nekumulácie a zvýšené využívanie zjednodušených možností nákladov (jednorazových platieb, jednotkových nákladov a paušálnych sadzieb).

Oznámenie Komisie týkajúce sa preskúmania v polovici trvania tiež zahŕňalo niektoré body vzťahujúce sa na ďalší VFR, ako je napríklad otázka jeho trvania a ucelená reforma strany výdavkov aj strany financovania.

3.2. Druhy chýb identifikované Komisiou a Dvorom audítorov

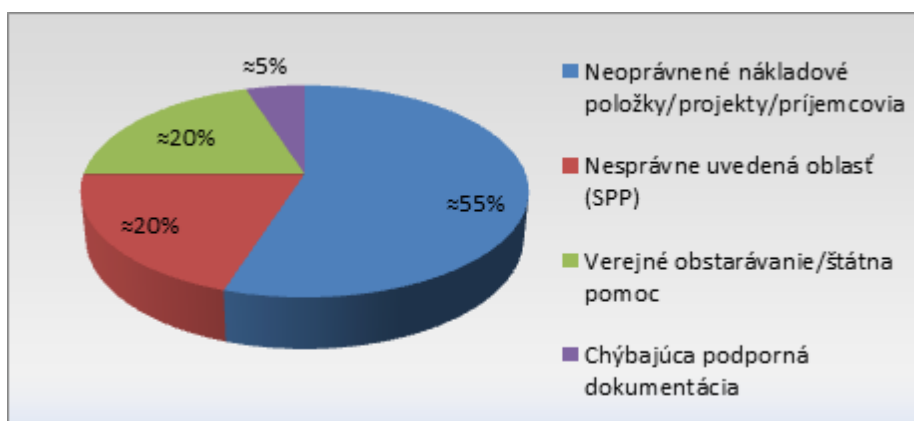
Komisia a Dvor audítorov sa zhodujú v otázke najčastejších druhov chýb, medzi ktoré patria:

- a) neoprávnené výdavkové položky;

²⁴ COM(2016) 605 final, 14.9.2016.

- b) neoprávnení príjemcovia a neoprávnené projekty/obdobia vykonávania;
- c) porušenia predpisov v oblastiach verejného obstarávania a štátnej pomoci;
- d) nedostatočná spoľahlivá dokumentácia, ktorá je podkladom pre vyhlásenia o výdavkoch a
- e) nesprávne deklarované oblasti oprávnenosti v oblasti poľnohospodárstva.

Graf 3 – Odhadovaný podiel rôznych druhov chýb na odhadovaných úrovniach chybovosti (priemerná úroveň za obdobie rokov 2013 – 2015)²⁵



3.3. Dôsledky viacročného charakteru významnej časti výdavkov EÚ

Podľa nariadenia o finančných pravidlách a jeho článku 2 písm. r) musia byť riziká riadené na základe uplatnenia viacročného prístupu:

„...kontrola je akékoľvek opatrenie prijaté s cieľom poskytnúť primerané uistenie, pokiaľ ide o [.....] predchádzanie podvodom a nezrovnalostiam a ich odhaľovanie a nápravu a s nimi súvisiace následné opatrenia, a primerané riadenie rizík súvisiacich so zákonnosťou a riadnosťou príslušných operácií pri zohľadnení viacročnej povahy programov, ako aj charakteru príslušných platieb. Kontroly môžu zahŕňať rôzne overenia, ako aj implementovanie akýchkoľvek politík a postupov na dosiahnutie cieľov opísaných v prvej vete; ...“

Uskutočňovanie komplexných, podrobných kontrol *ex ante* vo vzťahu k všetkým platbám (miliónoch platieb) vykonávaných Komisiou, členskými štátmi, tretími krajinami atď. s cieľom predísť chybám hneď od začiatku by viedlo k príliš vysokým nákladom z hľadiska zdrojov i času. Preto všetky systémy zahŕňajú kontroly *ex post* počas trvania alebo pri ukončení programov a projektov. Okrem toho v prípade, že sa zistili chyby, uplatnenie nápravných mechanizmov (t. j. finančných opráv a vymáhania prostriedkov) chráni rozpočet EÚ pred výdavkami vynaloženými v rozpore so zákonom²⁶.

Vzhľadom na viacročnú povahu významnej časti výdavkov EÚ je zrejmé, že konečnú úroveň chybovosti možno stanoviť len pri ukončení programov, keď došlo k uplatneniu všetkých stupňov kontrol.

²⁵ Na základe údajov Dvora audítorov obsiahnutých v jeho výročných správach za rozpočtové roky 2013 až 2015 a v prípadných výročných správach rôznych útvarov Komisie o ich činnosti.

²⁶ V oznámení Komisie o ochrane rozpočtu EÚ sú obsiahnuté podrobné informácie o preventívnych a nápravných mechanizmoch na ochranu rozpočtu EÚ.

V odpovedi na žiadosť Európskeho parlamentu²⁷ útvary Komisie po prvýkrát doplnili – v kontexte výročnej správy o hospodárení a vykonávaní rozpočtu za rok 2015 – svoje najlepšie odhady výdavkov vystavených riziku v rámci rozpočtu, za ktorý zodpovedajú, o odhady opráv, ktorých vykonanie očakávajú v budúcnosti.

Odhadované budúce opravy sú sumy výdavkov, ktoré sú v rozpore s uplatniteľnými ustanoveniami právnych predpisov a zmluvnými ustanoveniami, a to podľa konzervatívneho odhadu generálneho riaditeľstva. Tieto sumy sa identifikujú a opravujú v rámci kontrol uskutočnených po povolení platby, t. j. budú zahŕňať nielen opravy vykonané v čase vykazovania, ale tiež tie opravy, ktoré sa vykonávajú v nasledujúcich rokoch. Odhady generálneho riaditeľstva vychádzajú z priemernej sumy finančných opráv a vymáhaných prostriedkov v minulých rokoch, ktorá sa v prípade potreby upravila, a to konkrétne s cieľom neutralizovať i) prvky, ktoré sa v novom právnom rámci viac neuplatňujú, a ii) jednorazové udalosti.

Odhadované budúce opravy predstavujú 1,5 % až 1,9 % celkových príslušných výdavkov. Odhad výdavkov vystavených riziku pri ukončení po vykonaní všetkých nápravných opatrení predstavuje 0,8 % až 1,3 % celkových výdavkov v roku 2015. Viacročné nápravné mechanizmy tak primerane chránia rozpočet EÚ pred výdavkami v rozpore so zákonom²⁸.

3.4. Náklady na kontroly a zjednodušenie

Neodhalenie chýb predstavuje inherentné riziko systému riadenia. Všeobecne sa uznáva, že zníženie mier chybovosti na nulovú úroveň by viedlo k nerealisticky vysokým nákladom pre príjemcov i pre orgány. Dvor audítorov stanovil vlastný tzv. prah významnosti na úrovni 2 % auditovaných súm. Tento prah sa však nestanovil na základe očakávaní zainteresovaných strán, ani na základe analýzy nákladov a prínosov kontrol, ktoré sú potrebné na zabezpečenie súladu s povinnosťami stanovenými v právnych predpisoch. Namiesto toho bola úroveň významnosti 2 % odvodená od postupov vytvorených pre audit vierohodnosti vedenia účtov. Systémy zabezpečujúce pravdivý a nestranný obraz o finančných výkazoch sú vo všeobecnosti menej zložité a nákladné ako tie, ktoré sa musia implementovať v záujme poskytnutia uistenia o zákonnosti a riadnosti príslušných operácií.

V tabuľke 1 sa uvádzajú celkové náklady na kontroly (náklady na kontroly *ex ante* a kontroly a hodnotenia *ex post* zo strany útvarov Komisie/členských štátov/tretích krajín/medzinárodných organizácií) týkajúce sa zákonnosti/riadnosti operácií, ktoré sú predmetom odhadu generálnych riaditeľstiev v ich výročných správach o činnosti.

Tabuľka 1 – Náklady na kontroly

Generálne riaditeľstvá	Náklady na kontroly ako percento výdavkov
AGRI	4,6 % ²⁹
REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²

²⁷ Požiadavka vyjadrená vo Výbore pre kontrolu rozpočtu 23. februára 2016 spravodajkyňou pre absolutórium za rok 2014 pani Martinou Dlabajovou v kontexte diskusie o absolutóriu udelenom Komisii za rok 2014. Pozri tiež bod 54 uznesenia Európskeho parlamentu o absolutóriu za rok 2014: Všeobecný rozpočet EÚ – Európska komisia a výkonné agentúry.

²⁸ Pre podrobnosti pozri strany 48 až 51 výročnej správy o hospodárení a vykonávaní rozpočtu za rok 2015.

²⁹ Výročná správa o činnosti GR AGRI 2015; strana 77.

³⁰ Výročná správa o činnosti GR REGIO 2015; strana 88.

³¹ Výročná správa o činnosti GR EMPL 2015; strana 72.

DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

Komisia poznamenáva, že napriek poklesu odhadovaných úrovní chybovosti táto stále ostáva nad prahom významnosti (2 %). Zvýšenie súčasného rozsahu kontrol a auditu však nemožno považovať za cestu vpred. Ako sa uvádza v tabuľke 1, náklady na kontroly (a s nimi súvisiace administratívne zaťaženie) sú už teraz vysoké. Okrem toho medzi príjemcami panuje všeobecný pocit, že sú množstvom kontrol preťažení. Preto by sa zníženie pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti malo dosiahnuť nie väčším počtom kontrol, ale skôr lepšími kontrolami. V skutočnosti by posilnenie kľúčových kontrol v rámci existujúcich systémov členských štátov umožnilo znížiť úrovne chybovosti bez požiadavky na zvýšenie zdrojov.

Okrem toho všetky zainteresované strany uznávajú, že zjednodušenie prináša riešenie, keďže znižuje riziko chybovosti a má pozitívny vplyv na náklady na riadenie a kontroly, ako aj na zaťaženie³⁶. Vykonaním zjednodušujúcich opatrení sa konkrétne zaviedol koncept tzv. zjednodušených možností nákladov, prostredníctvom ktorých sa predchádza chybám od začiatku a obmedzujú sa prípady tzv. pozlacovania, t. j. ukladania dodatočných požiadaviek (pre ďalšie podrobnosti pozri časť III – „Situácia v rámci rôznych okruhoch VFR“).

3.5. Potreba ďalšieho zlepšenia existujúcich systémov riadenia a kontroly, najmä kontrol prvej úrovne v členských štátoch

Komisia a Dvor audítorov sa vo svojich analýzach zhodujú v tom, že v oblasti zdieľaného hospodárenia sa mohlo významnému počtu chýb predísť alebo sa mohli zistiť a opraviť v rámci kontrol prvej úrovne vykonávaných riadiacimi orgánmi v členských štátoch. Ako vyplýva z výročných správ Dvora audítorov v posledných rokoch, pre takmer polovicu všetkých nezrovnalostí zistených Dvorom audítorov mali vnútroštátne orgány dostatok informácií (napríklad od konečných príjemcov, externých audítorov a zo svojich vlastných kontrol) na to, aby sa chybám predišlo alebo aby sa zistili a opravili pred deklarováním výdavkov Komisii. Okrem toho niektoré chyby uvádzané Dvorom audítorov boli spôsobené samotnými vnútroštátnymi orgánmi. V prípade využitia všetkých dostupných informácií by úrovne chybovosti boli oveľa bližšie k prahu významnosti na úrovni 2 % alebo dokonca pod touto úrovňou.

Podobné nedostatky sa zistili v prípade priameho a nepriameho hospodárenia (pozri tabuľku 2).

³² Výročná správa o činnosti GR RTD 2015; strany 90 -91.

³³ Výročná správa o činnosti GR DEVCO 2015; strana 61.

³⁴ Výročná správa o činnosti GR NEAR 2015; strana 50.

³⁵ Výročná správa o činnosti GR CNECT 2015; strana 60.

³⁶ V nadchádzajúcej správe Komisie Európskemu dvoru audítorov, Rade a Európskemu parlamentu týkajúcej sa odpovedí členských štátov na výročnú správu Európskeho dvora audítorov, sa uvádzajú informácie o analýze hlavných príčin chybovosti na strane jednotlivých členských štátov.

Tabuľka 2 – Percento chýb, ktorým sa malo predísť alebo ktoré mali identifikovať a opraviť členské štáty alebo tretie krajiny pred deklarováním výdavkov útvarami Komisie a pred uskutočnením platieb útvarami Komisie*

Okruh	Výročná správa za rok 2013			Výročná správa za rok 2014			Výročná správa za rok 2015		
	Miera chybovosti (1)	Percento chýb, ktorým sa mohlo predísť alebo ktoré sa mohli identifikovať a opraviť (2)	Minimálna miera chybovosti (1) – (2)	Miera chybovosti (3)	Percento chýb, ktorým sa mohlo predísť alebo ktoré sa mohli identifikovať a opraviť (4)	Minimálna miera chybovosti (3) – (4)	Miera chybovosti (5)	Percento chýb, ktorým sa mohlo predísť alebo ktoré sa mohli identifikovať a opraviť (6)	Minimálna miera chybovosti (5) – (6)
Výskum a iné vnútorné politiky / konkurencieschopnosť / okruh 1A	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Konkurencieschopnosť, regionálna politika, energetika a doprava / okruh 1B	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Konkurencieschopnosť, zamestnanosť a sociálne záležitosti / okruh 1B	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Poľnohospodárstvo: podpora trhu a priama podpora / okruh 2	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Rozvoj vidieka, životné prostredie, rybárstvo a zdravie / okruh 2	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Globálna Európa / okruh 4	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

* Zdroj: výročné správy Dvora audítorov za rozpočtové roky 2013 až 2015.

III. SITUÁCIA TÝKAJÚCA SA RÔZNYCH OKRUHOV VFR

1. Úvod

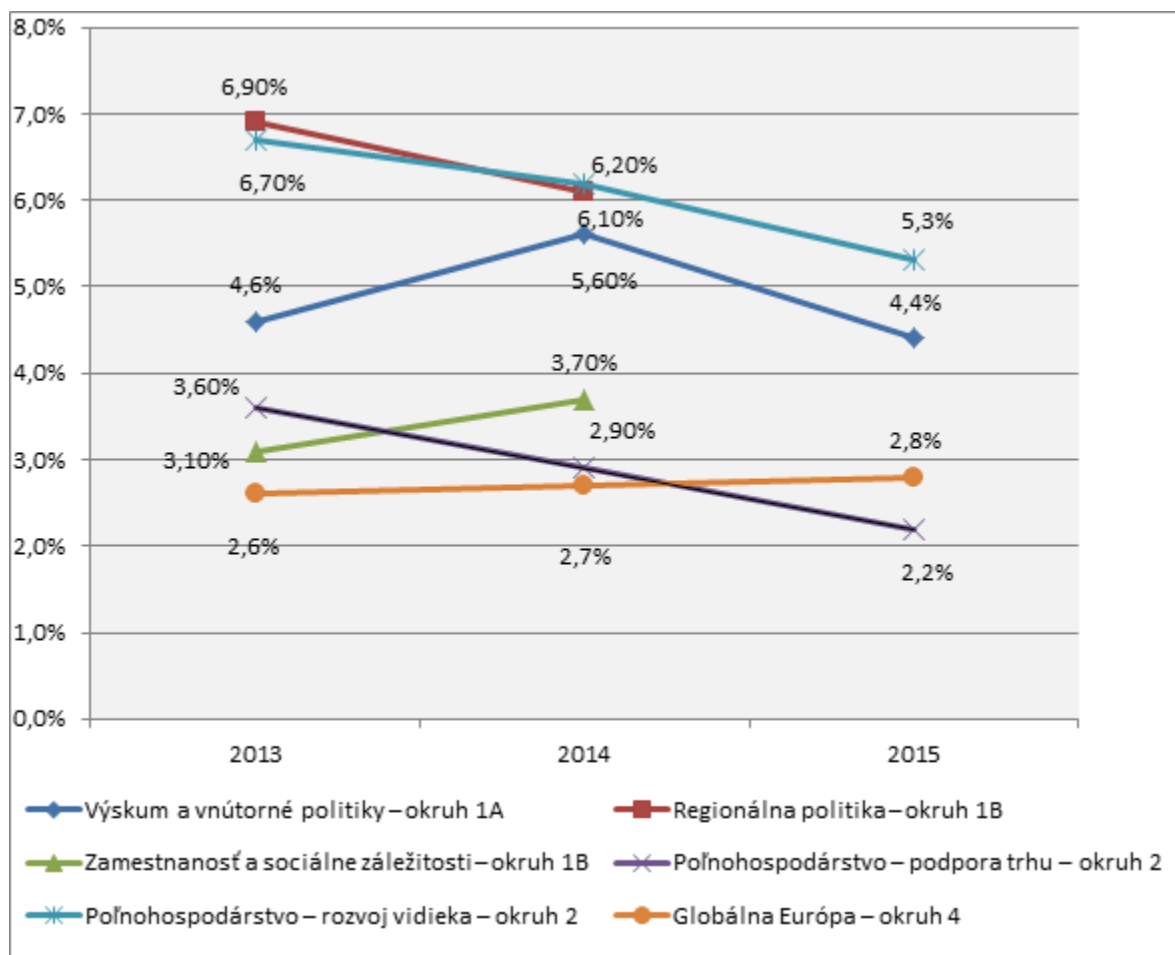
V súlade s výsledkami vlastnej audítorskej práce Komisie a údajmi poskytnutými Komisiou v jej výročných správach o činnosti za obdobie rokov 2013 až 2015 (pozri časti nachádzajúce sa nižšie) boli medzi oblasťami, v prípade ktorých boli odhadované úrovne chybovosti pretrvávajúco vysoké, tieto:

- v rámci okruhu 1A VFR politika výskumu a inovácie,
- v rámci okruhu 1B regionálna a mestská politika, ako aj politika zamestnanosti a sociálnych vecí (táto druhá však len v menšom rozsahu),
- v rámci celého okruhu 2 prírodné zdroje (Európsky poľnohospodársky záručný fond – EPZF – trhové opatrenia a priama podpora – predstavujúci hlavnú časť výdavkov bol však dotknutý úrovňou chybovosti na úrovni blízko k prahu významnosti),

- v rámci okruhu 4 Globálna Európa (avšak v menšom rozsahu ako v prípade všetkých ostatných okruhov).

Rovnaké oblasti identifikoval Dvor audítorov, keď ním uvádzaná ročná najpravdepodobnejšia miera chybovosti bola pre tieto okruhy a oblasti nepretržite nad prahom významnosti, čiže nad úrovňou 2 % (pozri graf 4)³⁷.

Graf 4 – Najpravdepodobnejšie miery chybovosti podľa Dvora audítorov pre rôzne oblasti politiky za obdobie rokov 2013 až 2015*



* Dvor audítorov prestal uvádzať konkrétne odhady úrovni chybovosti vo vzťahu ku GR pre regionálnu a mestskú politiku – okruh 1B (REGIO) a ku GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie – okruh 1B pre rok 2015.

Línie spájajúce rôzne úrovne chybovosti by sa nemali vnímať ako nepretržitý vývoj, ale by mali skôr pomôcť lepšie porovnať rozpätia chybovosti.

Zdroj: výročné správy Dvora audítorov za rozpočtové roky 2013 až 2015.

Podľa Dvora audítorov na úrovne chybovosti v rôznych oblastiach výdavkov vplývajú skôr rôzne rizikové profily systémov založených na preplácaní nákladov (v rámci ktorých je platba z rozpočtu EÚ založená na oprávnených nákladoch na oprávnené činnosti) a na nárokoch (v rámci ktorých je platba z rozpočtu EÚ založená na splnení určitých podmienok), ako spôsoby hospodárenia (zdieľané, priame a nepriame)³⁸. Keďže audity vykonané Komisiou poskytujú podobné výsledky, časti nachádzajúce sa nižšie zahŕňajú analýzu možností pre nahradenie

³⁷ Vzhľadom na svoj relatívne malý význam z hľadiska finančného objemu a vplyvu na celkovú úroveň chybovosti sa na okruh 3 „Bezpečnosť a občianstvo“ táto správa nevzťahuje, pričom Dvor audítorov nevytvoril reprezentatívnu vzorku pre svoj audit vzťahujúci sa na výročné správy za roky 2014 a 2015.

³⁸ Pre podrobnosti pozri body 1.21 až 1.33 výročnej správy Dvora audítorov za rozpočtový rok 2015.

preplácania na základe oprávnených nákladov platbami založenými na nárokoch alebo aspoň zavedením zjednodušujúcich opatrení, ako sú napríklad tzv. zjednodušené možnosti nákladov, jednorazové platby alebo paušálne sadzby.

2. Podokruh VFR 1A – Konkurencieschopnosť – Výskum a inovácie (t. j. GR pre výskum a inováciu – RTD – a GR pre komunikačné siete, obsah a technológie – CNET)³⁹

2.1. Úroveň chybovosti

Pokiaľ ide o RP7, reprezentatívna miera chybovosti vypočítaná na základe spoločnej vzorky je 4,47 %. Vychádza z 298 uzavretých auditov k 31. decembru 2015, a to z 324 vybratých operácií.

V nadväznosti na vlastnú audítorskú prácu Komisie vo vzťahu k siedmemu rámcovému programu (RP7) a s využitím 3 336 výsledkov auditu z rokov 2008 až 2015 sa celková úroveň chybovosti zistená pre rok 2015 pohybuje na úrovni medzi 4,47 % a 5 %. To je v súlade s celkovým rozpätím podľa Dvora audítorov na úrovni 2 % – 6,7 % pre jeho analýzu okruhu „Konkurencieschopnosť“ s najpravdepodobnejšou mierou chybovosti na úrovni 4,4 % (pozri graf 5). Je však potrebné poznamenať, že rozdiely v určitých podčastiach RP7 môžu byť zastreté celkovými údajmi. Granty v rámci Európskej rady pre výskum (ERC) a schém Marie-Curie obsahujú viacero zjednodušených kritérií oprávnenosti, jednotkové náklady a paušálne sadzby, ktoré znižujú riziko neoprávnených výdavkov a majú za následok úroveň chybovosti pod úrovňou 2 %, ako sú napríklad:

- paušálne sadzby pre niektoré personálne a nepriame náklady,
- zjednodušené požiadavky na záznam času a
- granty pre jedného príjemcu s obmedzeným počtom príjemcov z verejného sektora.

Vzhľadom na konkrétne ciele a konkrétnych príjemcov, na ktorých sú tieto opatrenia zacielené, sú tieto zjednodušené kritériá oprávnenosti primerané. Ich paušálne uplatnenie by však výskumným útvarom neumožnilo splniť všetky rozličné ciele, ktoré sa stanovili pre politiku v oblasti výskumu.

Zostatková chybovosť v rámci RP7 je oveľa bližšie k prahu významnosti (2,88 % v prípade GR RTD a 2,58 % v prípade GR CNET). Je potrebné poznamenať, že konečná zvyšková chybovosť pre šiesty rámcový program po uskutočnení všetkých kontrol a vymáhaní prostriedkov bola veľmi blízko k úrovni významnosti alebo dokonca pod touto úrovňou, čo podčiarkuje dôležitosť viacročnej perspektívy.

Celkové výdavky vystavené riziku v čase platby, pokiaľ ide o celkové výdavky GR RTD za rok 2015, predstavujú 107 až 125 miliónov EUR (2,1 až 2,5 %). Konzervatívne odhadované budúce opravy sú na úrovni 46 miliónov EUR (0,9 %). Odhadované výdavky vystavené riziku pri ukončení predstavujú 61 až 79 miliónov EUR (1,2 až 1,6 %).

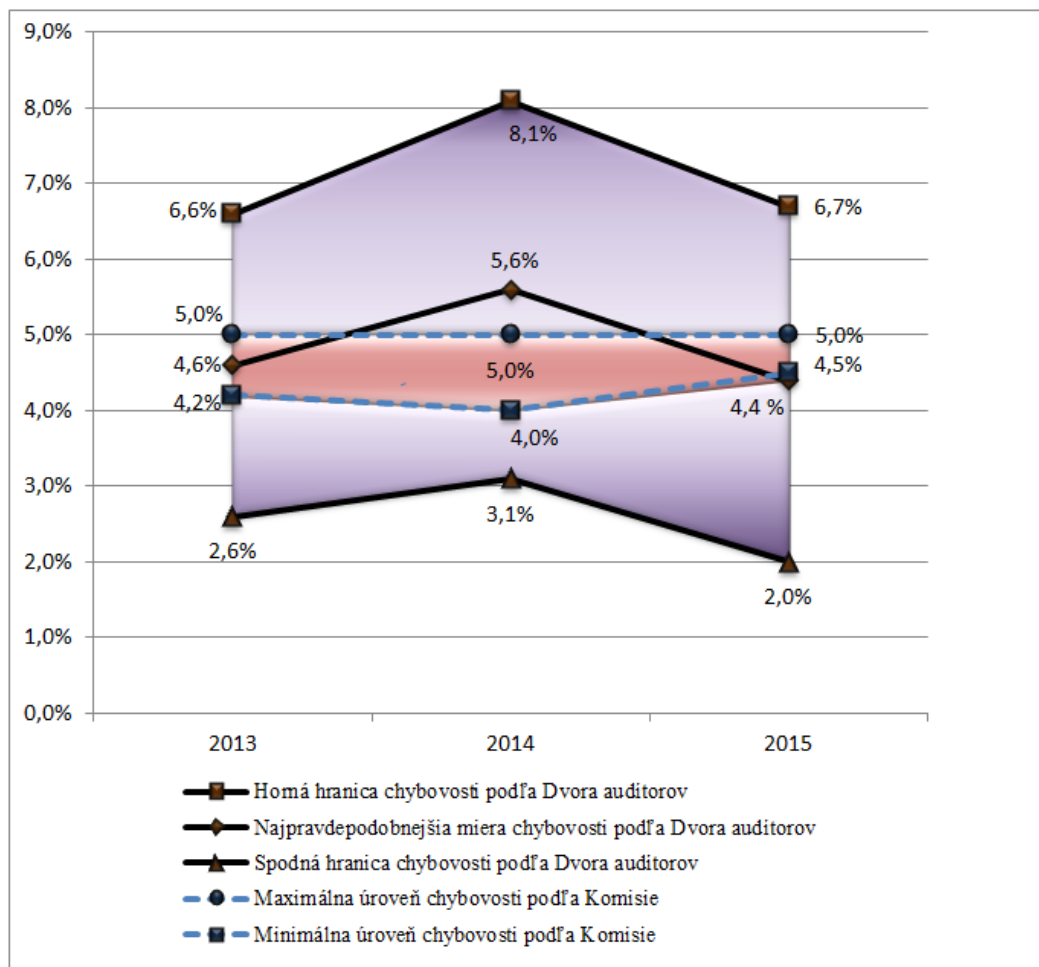
Celkové výdavky vystavené riziku v čase platby, pokiaľ ide o celkové výdavky GR CNET za rok 2015, predstavujú 63 až 66 miliónov EUR (3,7 až 3,9 %). Konzervatívne odhadované budúce

³⁹ Táto analýza sa zameriava na oblasť výskumu a inovácie, keďže predstavuje vyše 60 % pridelených rozpočtových prostriedkov pre okruh 1A. Okrem toho odhadované úrovne chybovosti vzťahujúce sa na iné oblasti vnútorných politík sú väčšinou pod prahom významnosti, teda pod úrovňou 2 %. Konkrétnejšie, v tejto časti sa vyčlenili dve najdôležitejšie generálne riaditeľstvá pre oblasť výskumu z finančného hľadiska s najvyššími odhadovanými výdavkami vystavenými riziku v čase platby, a to GR pre výskum a inováciu a GR pre komunikačné siete, obsah a technológie.

opravy sú na úrovni 22 miliónov EUR (1,3 %). Odhadované výdavky vystavené riziku pri ukončení predstavujú 40 až 44 miliónov EUR (2,4 až 2,6 %).

Pre celú politiku v oblasti výskumu, priemyslu, kozmického priestoru, dopravy a energetiky predstavujú celkové výdavky vystavené riziku v čase platby 259 až 290 miliónov EUR (2,1 % až 2,3 %), zatiaľ čo odhadované výdavky vystavené riziku pri ukončení predstavujú 132 až 163 miliónov EUR, čo zodpovedá úrovni 1,1 až 1,3 % príslušných výdavkov za rok 2015.

Graf 5 – Úrovně chybovosti odhadované Komisiou pre RP7 a miery chybovosti podľa Dvora auditorov pre oblasť konkurencieschopnosti/vnútorých politik za obdobie rokov 2013 – 2015*



* Línie spájajúce rôzne úrovne chybovosti by sa nemali vnímať ako nepretržitý vývoj, ale by mali skôr pomôcť lepšie porovnať rozpätia chybovosti.

Vo výročnej správe za rozpočtový rok 2013 Dvor auditorov preskúmal túto oblasť politiky v jej kapitole 8 s názvom „Výskum a iné vnútorné politiky“.

„Minimálna úroveň chybovosti podľa Komisie“ je bodový odhad pre daný rok; „maximálna úroveň chybovosti podľa Komisie“ je očakávaná konečná úroveň chybovosti.

Zdroj: výročné správy Dvora auditorov a výročné správy GR RTD a GR CNECT o činnosti za rozpočtové roky 2013 až 2015.

2.2. Hlavné príčiny chýb

a) Politické ciele a priority

Na mieru chybovosti má vplyv rozdielny rozsah (odlišné ciele a odlišné súbory príjemcov) politiky v oblasti výskumu. Rámcový program bol vytvorený s cieľom prilákať veľký počet účastníkov (program Horizont 2020 má už teraz vyše 50 000 účastníkov) z celej Európskej únie a sveta. Podporovali sa najmä malé a stredné podniky (MSP) a noví účastníci, aj keď je

známe, že miera chybovosti pre tieto kategórie je oveľa vyššia (2,5 až 3-krát), ako je tomu v prípade ostatných účastníkov. Podobne väčšina projektov má mnohonárodnú povahu s viacerými príjemcami, čo je nevyhnutné na dosahovanie politických cieľov programu, sú však viac náchylné na chybovosť ako projekty s jedným príjemcom.

b) Oprávnenosť

Nedodržanie kritérií oprávnenosti (neoprávnené výdavky) je jedinou podstatnou príčinou chybovosti výskumných programov. Tento druh chyby vzniká v prípade všetkých druhov výdavkov. Najväčší podiel na celkovej úrovni chybovosti majú:

- nesprávne vypočítané personálne náklady,
- neoprávnené „ostatné priame náklady“ v dôsledku nesprávne vypočítaných odpisov alebo z dôvodu
- nenáležitej dokumentácie o nákupoch a cestovných nákladoch atď.,
- neoprávnené nepriame náklady vychádzajúce z chybných sadzieb režijných nákladov a
- neoprávnené kategórie nákladov nesúvisiace s projektom.

Podľa vlastnej audítorskej práce Komisie tieto druhy chýb tvoria vyše 87 % zistenej miery chybovosti. Dvor audítorov dospel k rovnakému záveru, keď uviedol, že 86 % zistených chýb sa týkalo preplácania neoprávnených personálnych a nepriamych nákladov, ktoré deklarovali príjemcovia.

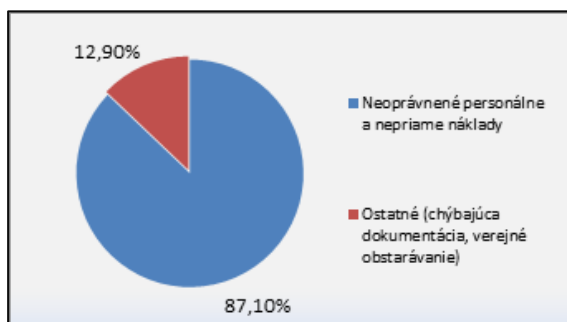
c) Príčina nezistenia chýb – nedostatky systémov riadenia a kontroly

Najväčšia časť nezistených chýb sa vzťahuje na osvedčenia o finančných výkazoch, ktoré poskytli externí audítori alebo príslušní a nezávislí verejní činitelia. Premenná kvalita osvedčení o finančných výkazoch je v oblasti výskumu známym problémom. Napriek tomuto nedostatku útvary pre výskum vypočítali, že miera chybovosti je v priemere o 50 % nižšia, ak existuje osvedčenie o finančnom výkaze. Napriek tomu je zrejmé, že všetkým chybám nezabránia.

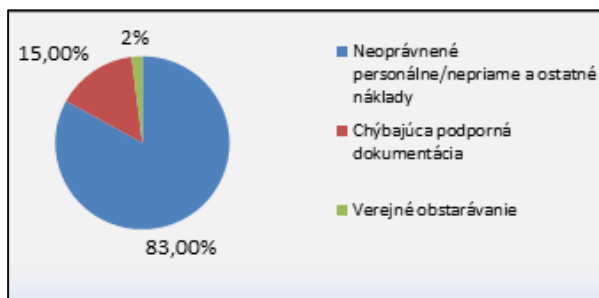
V roku 2014 Dvor audítorov zistil, že 2,8 % z 5,6 % celkovej miery chybovosti sa malo zistiť kontrolnými opatreniami pred vykonaním platby. V roku 2015 táto chybovosť dosiahla 0,6 % zo 4,4 %. V tejto súvislosti sa vynaložilo dodatočné úsilie s cieľom poskytnúť usmernenie a zvýšiť informovanosť, najmä vo vzťahu k osvedčujúcim audítorom.

Graf 6 – Posúdenie hlavných príčin chýb Komisiou a Dvorom audítorov

a) Komisia



b) Dvor audítorov⁴⁰



2.3. Prijaté nápravné opatrenia

a) Zjednodušenie

Vo viacerých oblastiach RP7 a programu Horizont 2020 sa už zjednodušené možnosti nákladov uplatňujú (pozri nižšie):

- jednotkové náklady na zamestnancov v rámci schémy Marie Sklowodska-Curie, rozšírené na riadiacich majiteľov MSP od roku 2011,
- paušálna sadzba pre nepriame náklady ako možnosť v rámci RP7, všeobecne uplatňovaná v rámci programu Horizont 2020 a
- jednorazová platba pre MSP pre fázu 1 schémy.

Tieto možnosti sa rozšíria na prípady, keď môžu byť užitočné z hľadiska znižovania úrovni chybovosti a administratívneho zaťaženia, ako aj z hľadiska dosahovania priorít politik.

V súvislosti s otázkou nákladových modelov boli v rámci konzultácie so zainteresovanými stranami pre program Horizont 2020 zainteresované strany požiadané, aby zvážili, či by financovanie jednorazovými platbami (založené na výstupoch) bolo vo všeobecnosti vhodným spôsobom financovania výskumu. Išlo by o systém založený na nárokoch vychádzajúci z pevnej ceny, ktorá sa odsúhlasuje vopred pre činnosť, ktorá sa má vykonať. Takýmto systémom financovania založeným na výstupoch by sa predišlo akýmkoľvek chybám v súvislosti s oprávnenosťou.

Zainteresované strany vo všeobecnosti neboli tejto možnosti naklonené, najmä kvôli obavám, že by nebola najlepším spôsobom podpory úsilia v oblasti výskumu v celej EÚ, pričom uprednostňovali zachovanie metodiky založenej na preplácaní nákladov. Bez toho, že by sa spochybňovali možné prínosy uvedeného systému pri znižovaní miery chybovosti z finančného hľadiska, môže mať táto schéma viacero účinkov na náklady a vedľajších účinkov, ktoré by neboli želateľné.

V nadväznosti na zistenia Dvora audítorov týkajúce sa nižších rizík chybovosti v rámci systémov založených na nárokoch však Komisia bude naďalej skúmať možnosti na zavedenie systémov financovania, ktoré sú založené na výstupoch. Pilotná schéma, ktorá umožňuje lepšie posúdenie nákladov a prínosov modelu zmeny nákladov, sa plánuje na rok 2018.

Ako už bolo vysvetlené, Komisia už navrhla niekoľko zmien všeobecných rozpočtových pravidiel s cieľom znížiť riziko chýb vrátane rozšíreného využívania zjednodušených možností nákladov (pozri časť 3.1).

⁴⁰ Zdroj: výročná správa Dvora audítorov za rozpočtový rok 2015, obrázok 5.2 pre celú kapitolu 5 s názvom „Konkurencieschopnosť“.

b) Posilnenie systémov riadenia a kontroly

Systémy riadenia a kontroly pre oblasť výskumu sa nepretržite skúmajú. Vytvorenie spoločného podporného strediska pre všetky útvary vykonávajúce politiku v oblasti výskumu prinesie výhody z hľadiska spoločných IT nástrojov a obchodných procesov, ako aj spoločného útvaru pre audit. V súlade so zásadou nákladovej efektívnosti však bude model uistenia naďalej založený na auditoch *ex post* s obmedzenými podrobnými kontrolami *ex ante*. Dôvodom je, že kontroly *ex ante* sú nákladné, najmä vzhľadom na veľký počet financovaných účastí (50 000 účastí už v rámci programu Horizont 2020), a môžu poskytnúť len čiastočné uistenie, pokiaľ nebola uskutočnená návšteva na mieste. Dôsledkom veľkého počtu podrobných kontrol *ex ante* je tiež značné administratívne zaťaženie príjemcov, pričom v právnych predpisoch sa od Komisie vyžaduje, aby toto zaťaženie minimalizovala.

Pre program Horizont 2020 sa osvedčenie o finančných výkazoch bude vyžadovať len na konci projektu a nie pre fázu priebežných platieb. Bude to znamenať, že pozitívny účinok osvedčení o finančných výkazoch bude citelný neskôr, čo môže dočasne vplyvať na úroveň chybovosti. Inými slovami, v budúcich analýzach úrovni chybovosti v tejto oblasti sa bude musieť zohľadniť viacročná povaha systémov kontroly.

c) Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020: Ďalšie zjednodušenie, ale aj oblasti so zvýšeným rizikom

V prípade programu Horizont 2020 sa nielen ponechali existujúce zjednodušenia, ale sa zaviedli aj nové:

- jednotná sadzba financovania pre všetky granty stanovená vo výzve na predkladanie návrhov,
- paušálna sadzba na nepriame náklady pre všetky granty,
- rozšírenejšie využívanie jednotkových nákladov, paušálnych sadzieb a jednorazových platieb v rámci niektorých programov,
- zjednodušené požiadavky pre záznam času, najmä pre zamestnancov pracujúcich na projekte na plný pracovný čas,
- zjednodušené pravidlá pre výpočet produktívnych hodín,
- jednoduchšie pravidlá pre využívanie poradcov a
- zjednodušené postupy pre uznávanie nákladov na subdodávky a nákladov tretích strán.

Vo finančnom vyhlásení pripojenom k legislatívnemu návrhu sa odhaduje, že tieto zjednodušenia znížia reprezentatívnu maximálnu úroveň chybovosti z 5 % na približne 3,5 %. Cieľ pre zvyškovú chybovosť alebo výdavky vystavené riziku pri ukončení mal byť čo najbližšie úrovni 2 %, nie však nevyhnutne pod ňou.

Legislatívny orgán navrhnuté zjednodušenia vo všeobecnosti akceptoval. Pridal však viacero prvkov, ktoré môžu viesť k zvýšenej chybovosti:

- cieľ vyššej účasti malých a stredných podnikov (s vedomím, že MSP predstavujú väčšie riziko ako ostatní príjemcovia),
- možnosť požadovať preplatenie nákladov na veľkú výskumnú infraštruktúru,
- skrátené obdobie na udelenie grantu (a preto obmedzený čas na kontroly) a
- hranica 8 000 EUR ročne za ekvivalent plného pracovného času pre „dodatočnú odmenu“.

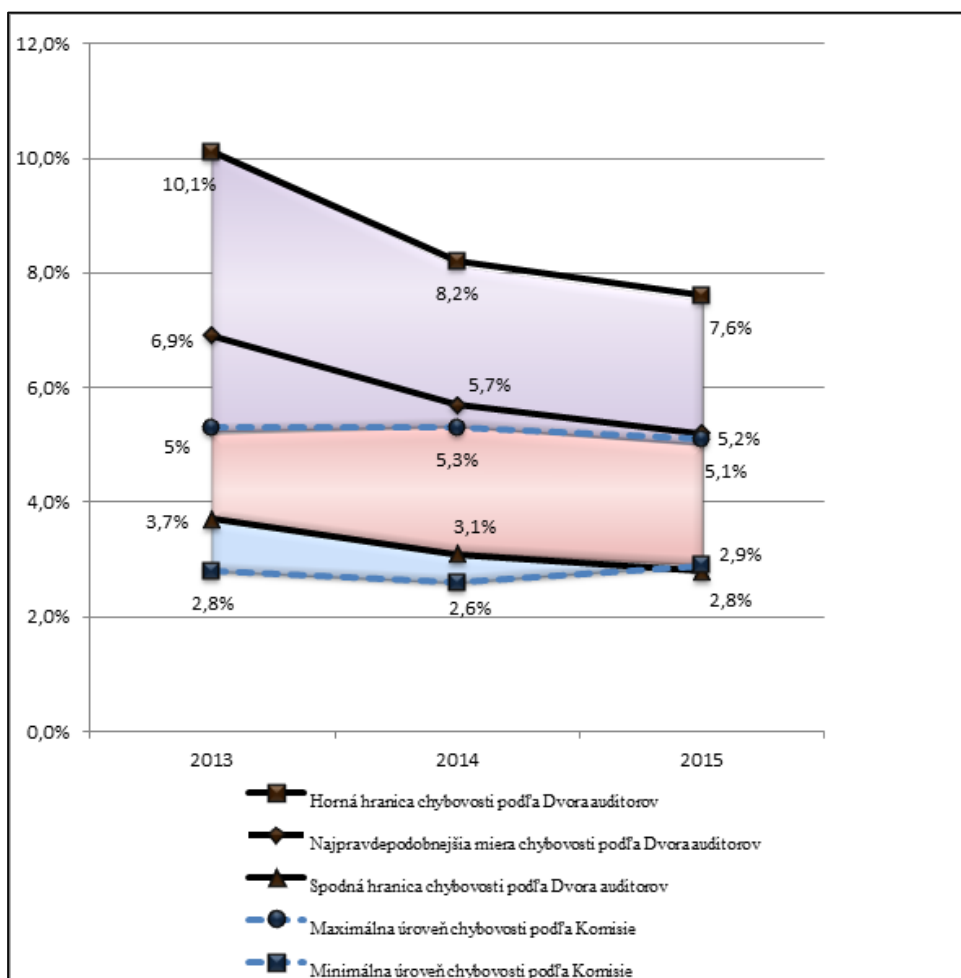
Ďalšie zjednodušenia pravidiel a postupov sa navrhnu počas trvania rámcového programu.

3. Podokruh VFR 1B – „Súdržnosť“

V roku 2015 Dvor audítorov upustil od svojho prístupu spočívajúceho v tom, že v kapitole s názvom „Súdržnosť“ uvádzal samostatné miery chybovosti pre dve generálne riaditeľstvá pre štrukturálne fondy, konkrétne GR pre regionálnu a mestskú politiku (REGIO) a GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie (EMPL), a namiesto toho uviedol celkovú najpravdepodobnejšiu mieru chybovosti pre oblasť súdržnosti na úrovni 5,2 %. Pre porovnanie, odhad generálnych riaditeľstiev pre štrukturálne fondy pre hornú hranicu chybovosti bol na úrovni 5,1 %, pričom potvrdená miera chybovosti predstavovala 2,9 % (pozri graf 7).

Odhadované budúce opravy uvádzané zo strany GR REGIO a GR EMPL v roku 2015 dosahujú úroveň 1 435 miliónov EUR. V dôsledku tohto veľmi konzervatívneho odhadu môže byť najvyššia hodnota výdavkov vystavených riziku pri ukončení (1 267 miliónov EUR alebo 2,3 % výdavkov za rok 2015 v tejto oblasti politiky) nadhodnotená. Skutočná úroveň budúcich opráv sa stanoví na základe skutočného rizika zisteného pri ukončení, a to v snahe zaručiť, aby zostatkové riziko pre každý program bolo pod prahom významnosti (2 %).

Graf 7 – Úrovně chybovosti odhadované Komisiou a Dvorom audítorov týkajúce sa celého okruhu 1B za obdobie rokov 2013 až 2015*



* Línie spájajúce rôzne úrovne chybovosti by sa nemali vnímať ako nepretržitý vývoj, ale by mali skôr pomôcť lepšie porovnať rozpätia chybovosti.

Zdroj: výročné správy Dvora audítorov a výročné správy GR REGIO a GR EMPL za rozpočtové roky 2013 až 2015.

3.1. Podokruh VFR 1B – GR pre regionálnu a mestskú politiku (REGIO)

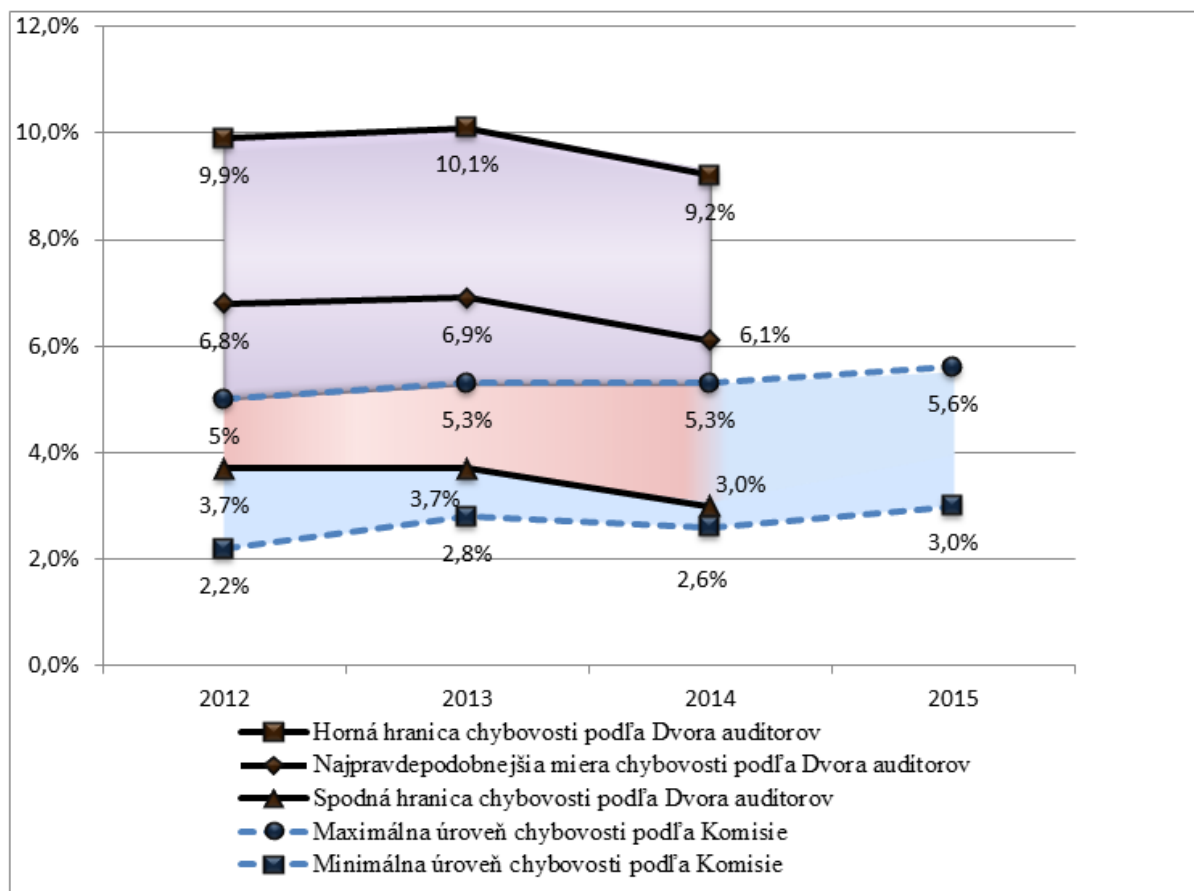
3.1.1. Úroveň chybovosti

Pokiaľ ide o zdieľané hospodárenie, GR REGIO v roku 2015 uviedlo, že odhadovaná priemerná ročná miera rizika súvisiaca s platbami v roku 2015 pre Európsky fond regionálneho rozvoja a Kohézny fond (programové obdobie 2007 – 2013) bola na úrovni medzi 3 % až 5,6 %, čo je vo všeobecnosti v súlade s celkovým posúdením zo strany Dvora audítorov (pozri graf 7 pre celú oblasť súdržnosti).

GR REGIO vychádza zo svojich vlastných zistení z auditu a z údajov poskytnutých vnútroštátnymi orgánmi auditu v ich výročných kontrolných správach (pokiaľ ide o výdavky deklarované v roku 2014, vykonalo sa približne 7 300 auditov operácií). Audítori GR REGIO vykonali 58 auditov, aby sa sami uistili o spoľahlivosti orgánov auditu. Od roku 2009 sa vykonalo vyše 300 auditov, ktoré sa vzťahovali na 51 orgánov auditu zodpovedných za dohľad nad 98,5 % programov Európskeho fondu regionálneho rozvoja/Kohézneho fondu. Audítori GR REGIO vykonávajú navyše komplexnú administratívnu previerku výročných správ o kontrole a audítorských výrokoch orgánov auditu, v prípade potreby doplnenú o misie na overenie skutočností uvedených v zisteniach. Okrem toho GR REGIO dostalo od orgánov auditu členských štátov 446 správ o vykonaných systémových auditoch, ktoré dôkladne zanalyzovalo (v rokoch 2013 a 2014 GR REGIO preskúmalo vyše 540 správ o systémových auditoch).

Pokiaľ ide o „externé“ údaje poskytnuté členskými štátmi, GR REGIO poznamenáva, že 95 % mier chybovosti uvádzaných orgánmi auditu sa posúdilo ako spoľahlivý zdroj informácií na účely výpočtu rizika pre platby za rok 2015 (pozri graf 9). Pre zostávajúcich 5 % GR REGIO prepočítalo mieru chybovosti poskytnutú orgánmi auditu alebo odhadlo riziko na základe paušálnej sadzby, keďže uvádzané miery chybovosti sa považovali za nespoľahlivé alebo sa k dátumu posúdenia získali informácie z auditu, ktoré boli považované za nespoľahlivé alebo neboli dostatočné/jednoznačné na to, aby bolo možné plne potvrdiť uvádzané miery chybovosti.

Graf 8 – Úrovně chybovosti odhadované Komisí a Dvorem auditorů v oblasti regionální a městské politiky (GR REGIO) z roků 2012 – 2015*

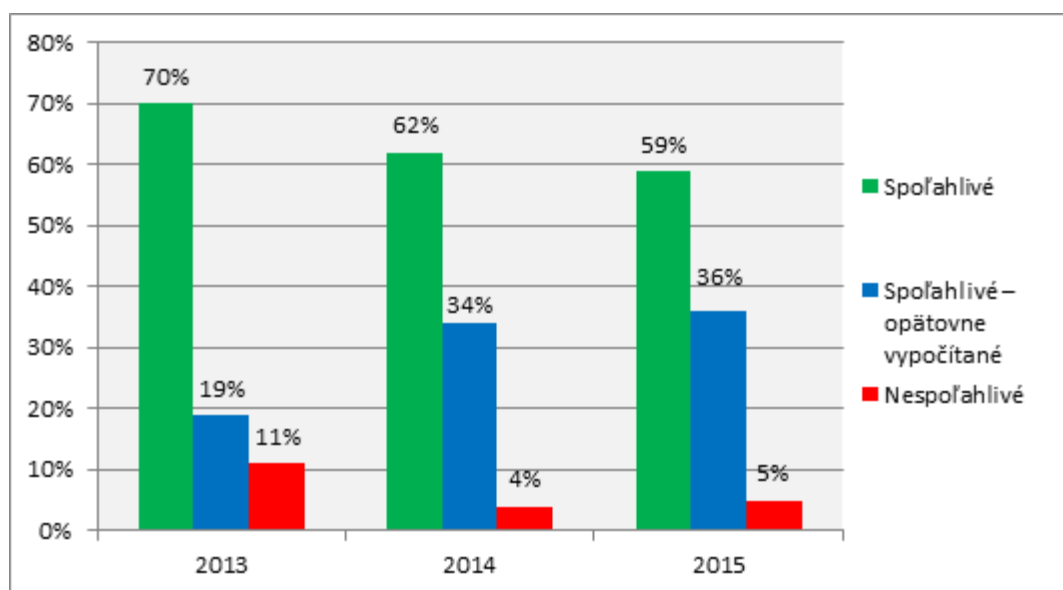


* Dvor auditorov prestal uvádzať konkrétne odhady úrovni chybovosti vo vzťahu ku GR REGIO za rok 2015. Výnimočne sa zahrnul rok 2012 s cieľom poskytnúť lepší prehľad.

Línie spájajúce rôzne úrovne chybovosti by sa nemali vnímať ako nepretržitý vývoj, ale by mali skôr pomôcť lepšie porovnať rozpätia chybovosti.

Zdroj: výročné správy Dvora auditorov za rozpočtové roky 2012 až 2014 a výročné správy GR REGIO o činnosti za rozpočtové roky 2012 až 2015.

Graf 9 – Spoľahlivosť mier chybovosti, ktoré vnútroštátne orgány auditu poskytli GR REGIO



3.1.2. Hlavné príčiny chýb

V roku 2015 GR REGIO identifikovalo ako hlavné príčiny chýb za obdobie rokov 2007 – 2013 závažné nedostatky v systémoch riadenia a kontroly, ktoré sa týkali 67 programov v Belgicku, Bulharsku, Českej republike, vo Francúzsku, v Grécku, Maďarsku, Nemecku, Poľsku, Rumunsku, na Slovensku, v Spojenom kráľovstve, Španielsku a Taliansku a programov v rámci Európskej územnej spolupráce, ako ich zistili orgán auditu pre programy a/alebo Komisia. Konkrétne sa tieto nedostatky týkajú jedného alebo viacerých z týchto kľúčových prvkov:

- overovania zo strany riadiaceho orgánu,
- dodržiavanie pravidiel v oblasti verejného obstarávania, štátnej pomoci, projektov generujúcich príjmy a oprávnenosti,
- postupy pre výber operácií,
- vysoké miery chybovosti po audite operácií,
- certifikačné činnosti,
- audítorská činnosť (nespoľahlivá miera chybovosti z dôvodu nedokončenej práce, v prípade obmedzeného počtu operačných programov nezrovnalosti v obstarávaní, ktoré neboli riadne zistené alebo kvantifikované).

Verejné obstarávanie, štátna pomoc a neoprávnenosť boli tri hlavné zdroje chýb zistených Dvor auditorov za posledné roky.

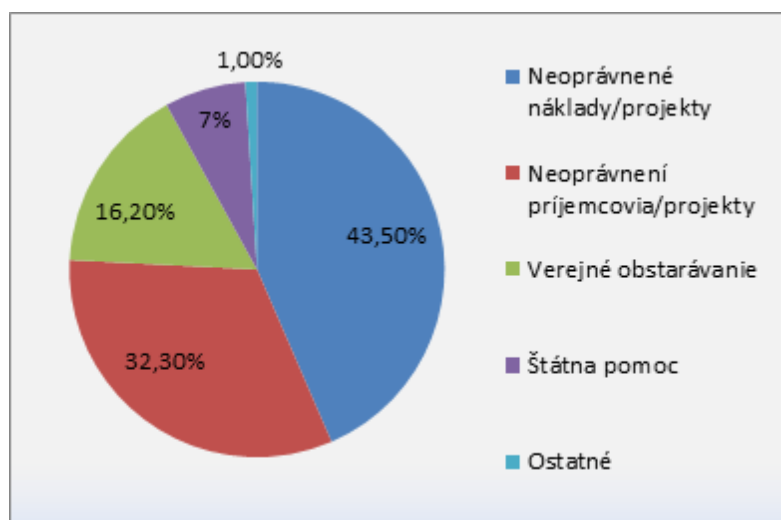
Konkrétne je v dôsledku týchto systémových nedostatkov potvrdená miera chybovosti nad úrovňou 5 % a/alebo kumulatívne zostatkové riziko nad úrovňou 2 %. Systémové nedostatky sú popri ďalších faktoroch dôsledkom zložitých riadiacich štruktúr v niektorých členských štátoch a vysokej fluktuácie zamestnancov v niektorých orgánoch, čo vedie k strate odborných znalostí alebo k nedostatočnému personálnemu obsadeniu.

Tiež sú spôsobené skutočnosťou, že vo vnútroštátnych alebo regionálnych pravidlách, ktoré sa majú uplatňovať na vykonávanie programov, sa môžu ukladať náročnejšie požiadavky ako tie, ktoré sa predpokladajú vo vnútroštátnych právnych predpisoch pre podobné výdavky financované vnútroštátne, alebo tie, ktoré sú potrebné na dosiahnutie súladu s pravidlami EÚ (ukladanie dodatočných požiadaviek, tzv. pozlacovanie).

Overovania zo strany riadiaceho orgánu vykonávané riadiacimi orgánmi a ich sprostredkovateľskými orgánmi sú naďalej hlavným zdrojom znepokojenia, a to z hľadiska nedostatkov systémov riadenia a kontroly. Medzi hlavné problémy patrí najmä formálna povaha overovaní zo strany riadiaceho orgánu, nedostatočné overovania postupov verejného obstarávania, nedostatočná štruktúra/organizácia riadiacich orgánov alebo sprostredkovateľských orgánov a nedostatočná odborná príprava a dohľad v prípade delegovania povinností. Je však potrebné poznamenať, že existuje významný rozdiel v kvalite medzi kontrolami hospodárenia vykonávanými riadiacimi orgánmi a kontrolami zo strany orgánov auditu, ktoré sa považujú za spoľahlivé v 95 % prípadoch a ktorých práca je kľúčovým prvkom v súvislosti s konceptom tzv. jednotného auditu.

Druhy chýb identifikované GR REGIO z dôvodu týchto nedostatkov systémov zodpovedajú posúdeniu zo strany Dvora auditorov v rámci jeho výročnej správy za rok 2015 (pozri graf 10).

Graf 10 – Posúdenie hlavných príčin chýb Dvorom audítorov vo vzťahu ku GR REGIO⁴¹



3.1.3. Prijaté nápravné opatrenia

GR REGIO si dôsledne plní svoju úlohu dohľadu tým, že zabezpečuje, aby členské štáty riešili nedostatky v rámci svojich systémov riadenia a kontroly na základe:

- aktualizácie svojho posúdenia rizika v rámci auditu spoločne s GR EMPL a GR MARE pri zohľadnení všetkých dostupných súhrnných výsledkov a informácií z auditu,
- zaistenia nepretržitého preskúmania kvality auditov vykonávaných orgánmi auditu a monitorovaním statusu tzv. jednotného auditu, ktorý sa programom doteraz udelil a
- uplatňovania včasných prerušení platieb ihneď po zistení/oznámení významných nedostatkov a predkladania návrhov Komisii, aby v prípade potreby rozhodla o odkladoch platieb a finančných opravách, pokiaľ členské štáty nesúhlasia s tým, aby sa najprv vykonali potrebné finančné opravy.

Okrem toho na účely zmiernenia zistených hlavných rizík a nedostatkov bude GR REGIO pokračovať vo vykonávaní týchto iniciatív:

a) Zjednodušenie

Zjednodušenie čerpania finančných prostriedkov EÚ je hlavným pilierom iniciatívy s názvom „Rozpočet EÚ zameraný na výsledky“. Nariadenia pre programové obdobie 2014 – 2020 ponúkajú širokú škálu možností na zjednodušenie a zníženie administratívneho zaťaženia. Patrí medzi ne súbor spoločných pravidiel pre všetky európske štrukturálne a investičné fondy, rozšírené používanie zjednodušených možností nákladov, skrátené obdobia pre zadržiavanie dokumentov pre príjemcov a prechod k e-súdržnosti.

Balík smerníc v oblasti verejného obstarávania, ktoré 15. januára 2014 schválil Európsky parlament a 11. februára 2014 prijala Rada, pomôže ešte viac zjednodušiť pravidlá pre všetkých aktérov.

Spoločné pravidlá pre európske štrukturálne a investičné fondy na obdobie rokov 2014 – 2020 sa v porovnaní s predchádzajúcimi obdobiami zjednodušili. Ponúkajú širokú škálu

⁴¹ Výročná správa Dvora audítorov za rozpočtový rok 2015, obrázok 6.2, s výnimkou podielu oblasti zamestnanosti a sociálnych záležitostí na celkovej chybovosti.

možností na zjednodušenie, ako sú napríklad zjednodušené možnosti nákladov, zjednodušené spôsoby na zohľadnenie projektov generujúcich príjmy a finančné nástroje. Zjednodušenie pre príjemcov by mal predstavovať takisto prechod k e-súdržnosti.

GR REGIO v súčasnosti posudzuje, v akom rozsahu sa novými ustanoveniami prispelo k zníženiu administratívneho zaťaženia príjemcov a k zjednodušeniu. Začalo sa pripravovať viacero štúdií s cieľom prispieť k posúdeniu prijímania zjednodušujúcich opatrení. Okrem toho sa pre príjemcov zriadila skupina na vysokej úrovni pre zjednodušovanie, ktorej cieľom je analyzovať využívanie príležitosti na zjednodušovanie v členských štátoch a regiónoch a vydávať odporúčania na zlepšenie prijímania zjednodušujúcich opatrení na obdobie rokov 2014 – 2020 a na nasledujúce obdobie po roku 2020. Od 20. októbra 2015 sa uskutočnilo niekoľko stretnutí skupiny na vysokej úrovni s cieľom podrobne rokovať o rôznych témach: elektronická správa vecí verejných, zjednodušené možnosti nákladov, prístup k financovaniu EÚ pre MSP a finančné nástroje a audity. Prijala už svoje prvé závery a odporúčania týkajúce sa elektronickej správy vecí verejných a zjednodušených možností nákladov.

Na základe týchto prvých odporúčaní Komisia nedávno navrhla ďalšie a ambicióznejšie zjednodušenie pravidiel, ktorými sa riadia európske štrukturálne a investičné fondy, predovšetkým nariadenia o spoločných ustanoveniach⁴², a to najmä v snahe podstatne rozšíriť rozsah zjednodušených možností nákladov a zabezpečiť, aby sa povinne uplatňovali na operácie s hodnotou pod 100 000 EUR. Okrem toho bude využitím novej možnosti navrhovanej v nariadení o rozpočtových pravidlách umožnené financovanie na základe splnenia podmienok týkajúcich pokroku pri vykonávaní a nie na základe nákladov na operácie. Komisia navrhla takisto zúženie požiadaviek na využívanie jednotných akčných plánov, zjednodušujúce opatrenia uplatniteľné na operácie generujúce príjmy a veľké projekty, ďalšie objasnenie pravidiel vzťahujúcich sa na finančné nástroje, ako aj viaceré ďalšie zmeny. Tieto návrhy sú súčasťou „súhrnného“ nariadenia, ktoré Komisia prijala v septembri 2016 (časť 3.1).

Dvor audítorov odporučil vo svojej výročnej správe za rok 2015, aby sa vykonala analýza vnútroštátnych pravidiel oprávnenosti zameraná na programové obdobie 2014 – 2020. Komisia plánuje vykonať takúto analýzu v prípade programov, ktoré systematicky vykazovali vysokú úroveň chybovosti, pričom poukáže na potenciálny priestor na jednoduchšie pravidlá.

b) Posilnenie systémov riadenia a kontroly

Počas programového obdobia 2007 – 2013 útvary Komisie prijali cielené opatrenia na zlepšenie administratívnej kapacity v členských štátoch. Tieto sa naďalej uplatňujú aj v programovom období 2014 – 2020. Okrem konkrétnych opatrení stanovených pre každý program GR REGIO uskutočňuje prierezové iniciatívy, ktorých cieľom je zmierniť zistené hlavné riziká a nedostatky. Medzi opatrenia, ktoré sa už vykonali alebo sa vykonávajú, patria konkrétne tieto:

- Všeobecná iniciatíva pre administratívnu kapacitu. V roku 2015 táto iniciatíva zahŕňala hlavne tieto činnosti:

⁴² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006.

- Partnerská výmena odborných poznatkov medzi orgánmi riadiacimi programy nástroja technickej pomoci a výmeny informácií (TAIEX) REGIO PEER 2 PEER. Do novembra 2016 sa schválilo 109 výmen a z nich dostalo pozitívnu spätnú väzbu 70 výmen zahrňujúcich 1 142 účastníkov.
 - Strategický program odbornej prípravy pre riadiace orgány, certifikačné orgány a orgány auditu a sprostredkovateľské orgány v súvislosti s vykonávaním nariadení pre obdobie rokov 2014 – 2020. Na štyroch rôznych moduloch odbornej prípravy sa doteraz zúčastnilo približne 540 programových expertov a úradníkov zo všetkých členských štátov.
 - Kompetenčný rámec pre efektívne riadenie a vykonávanie Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu bol zameraný na podporu ďalšej profesionalizácie riadenia fondov.
 - Osobitné workshopy v spolupráci s OLAF na tému vykonávania účinných a primeraných opatrení v oblasti boja proti podvodom/korupcii v 15 najviac dotknutých členských štátoch, zamerané na zvýšenie informovanosti o rizikách a dosiahnutie vyššej miery akceptácie uskutočniteľnosti preventívnych opatrení. Riaditeľstvo GR REGIO pre audit v úzkej spolupráci s GR EMPL taktiež aktívne podporovalo členské štáty v používaní preventívneho nástroja na bodovanie rizika s názvom „Arachne“, ktorý vytvorila Komisia.
 - Pilotné pakty integrity v spolupráci s Transparency International. V 11 členských štátoch sa zavádza 17 pilotných paktov integrity, ktoré sa majú uplatňovať počas štyroch rokov od roku 2016.
- V oblasti verejného obstarávania GR REGIO v úzkej spolupráci s GR pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP, s GR pre hospodársku súťaž a s ostatnými generálnymi riaditeľstvami pre európske štrukturálne a investičné fondy pripravilo osobitné akčné plány na posilňovanie kapacity v tejto oblasti, pričom ich vykonávanie pokračovalo počas roku 2015. Akčné plány schválila Komisia, pričom zahŕňajú:
- Usmernenie v oblasti verejného obstarávania pre odborníkov z praxe na zabránenie vzniku chýb v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov sa zverejnilo v októbri 2015 vo všetkých jazykoch EÚ; príručka sa aktualizuje, aby pokrývala nové smernice v oblasti verejného obstarávania, ktoré sa mali transponovať do 18. apríla 2016.
 - Monitorovanie akčných plánov v oblasti verejného obstarávania založených na *ex ante* kondicionalite so zameraním na tie členské štáty, ktoré stále vykonávajú svoje akčné plány, a to vrátane poskytovania podpory prispôbenej tým členským štátom, ktoré nespĺňajú *ex ante* kondicionalitu.
 - Vo veľkom rozsahu sa distribuovala hodnotiacia štúdia v oblasti verejného obstarávania obsahujúca viac ako 50 príkladov osvedčených postupov vo verejnom obstarávaní v celej EÚ. Obsahuje tiež 28 profilov krajín s konkrétnymi odporúčaniami.
 - Podpora transparentnosti a otvorených údajov o verejnom obstarávaní, a to aj prostredníctvom iniciatívy pre pilotné pakty integrity uvedené vyššie.

- Okrem toho sa v marci 2015 prijal akčný plán v oblasti štátnej pomoci, ktorý vypracovalo GR REGIO v úzkej spolupráci s GR pre hospodársku súťaž. Má sa ním posilniť informovanosť o danej téme a jej pochopenie, zlepšiť spolupráca medzi rôznymi aktérmi podieľajúcimi sa na monitorovaní štátnej pomoci v členských štátoch a poskytovať aktívna podpora členským štátom a regiónom EÚ pri správnom uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci. Zahŕňa opatrenia na:
- preskúmanie existujúcich osvedčených postupov a ich rozširovanie,
 - strategické programy odbornej prípravy vrátane osobitnej odbornej prípravy pre expertov a jednotlivé krajiny, plánovanej pre druhý polrok 2015 a začiatok roka 2016,
 - výmeny medzi Komisiou a orgánmi auditu na účely ďalšieho rozširovania kontrolných zoznamov pre audit, ktoré sa upravili v nadväznosti na zmeny všeobecného nariadenia o skupinových výnimkách z roku 2014⁴³,
 - pomoc prispôsobenú členským štátom, ktoré nespĺňajú *ex ante* kondicionalitu v oblasti štátnej pomoci, a to v snahe pomôcť im vykonať ich príslušný akčný plán.

Pokiaľ ide o orgány auditu, pravidelne sa realizujú opatrenia na budovanie administratívnej kapacity (technické stretnutia, diskusie o metodike, fóra pre výmenu najlepších postupov) s cieľom zabezpečiť spoľahlivý spoločný rámec pre audit. Usmernenie pre členské štáty sa neustále vylepšuje a rokuje sa o ňom s orgánmi auditu na technických stretnutiach.

Hlavné témy, ktoré boli predmetom osobitných stretnutí, workshopov alebo cielených opatrení, zahŕňajú boj proti podvodom/korupcii, metodiku auditu pre oblasť verejného obstarávania alebo oblasť štátnej pomoci, odporúčané štatistické techniky výberu vzoriek pre jednoznačné a spoľahlivé výsledky auditu a účinnú implementáciu nových regulačných prvkov pre obdobie rokov 2014 – 2020 (ako je napríklad audit ukazovateľov výkonnosti alebo e-súdržnosť).

V posledných rokoch GR REGIO preskúmalo prácu najdôležitejších orgánov auditu vzťahujúcu sa na 98 % prostriedkov pridelených z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu, a to prostredníctvom auditov na mieste vrátane opätovného vykonania auditov operácií s cieľom posúdiť závery auditov vypracovaných orgánmi auditu. Nepretržite monitoruje situáciu v prípadoch, keď sa udelil status tzv. jednotného auditu. Komplexné budovanie kapacít v prospech orgánov auditu od roku 2009 bolo možné vďaka opätovnému vykonaniu auditov na mieste so zahrnutím príjemcov, a to v spojení s nepretržitým poradenstvom, usmerneniami týkajúcimi sa auditu a metodickými nástrojmi zo strany útvarov Komisie. V dôsledku toho teraz väčšina orgánov auditu dodržiava príslušné štandardy a poskytuje GR REGIO spoľahlivé výsledky auditu, ako sa ukázalo v roku 2015 (pozri graf 9).

GR REGIO organizovalo výmenné fóra zamerané na problémy spojené s auditom a opatrenia na budovanie kapacít v prospech všetkých orgánov auditu, a to prostredníctvom cielej odbornej prípravy na vyžiadanie zameranej napríklad na audit verejného obstarávania alebo štátnu pomoc a odporúčané techniky výberu vzoriek pre jednoznačné a spoľahlivé výsledky auditu, ako aj na zabezpečenie vhodného vykonávania nových prvkov pre obdobie rokov 2014 – 2020, ako je napríklad audit ukazovateľov výkonnosti a e-súdržnosť. Orgánom auditu sa bude poskytovať neustála spätná väzba na základe posúdenia ich výsledkov auditu za rok

⁴³ Nariadenie Komisie č. 651/2014.

2015, a to v záujme lepšieho pochopenia zistených hlavných nedostatkov a rozširovania osvedčených postupov medzi subjektmi pôsobiacimi v oblasti auditu.

GR REGIO zaviedlo do svojich audítorských postupov identifikáciu postupov súvisiacich s ukladaním dodatočných požiadaviek (tzv. pozlaccovanie) a navrhlo orgánom auditu, aby postupovali rovnako. Okrem toho vykoná odporúčanie Dvora audítorov uvedené vo výročnej správe za rok 2015 s cieľom vykonať cielenú analýzu vnútroštátnych pravidiel oprávnenosti na programové obdobie 2014 – 2020.

- c) Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020: Ustanovenia týkajúce sa posilnenia kontrol a zodpovednosti

Rámec uistenia pre politiku súdržnosti v rokoch 2014 – 2020 bol dôkladne prepracovaný. Riešia sa ním nedostatky z predchádzajúceho regulačného rámca v prípadoch, keď by sa stupeň spoľahlivosti mohol líšiť v závislosti od fázy cyklu riadenia a kontroly.

Revidovaná štruktúra kontrol sa posilnila vďaka zavedeniu nových prvkov, medzi ktoré patrí:

- dvanásťmesačné účtovné obdobie od 1. júla roka $n - 1$ do 30. júna roka n ,
- zadržanie 10 % z každej priebežnej platby v súvislosti s výdavkami v účtovnom roku, a to na ochranu rozpočtu EÚ, až do vykonania všetkých vnútroštátnych kontrol a overovania a predloženia príslušných účtov,
- za každý program predloženie osvedčených účtov pre výdavky deklarované Komisii vo vzťahu k danému účtovnému obdobiu, ako aj sprievodných dokumentov na účely poskytnutia uistenia o presnosti účtov, účinnom fungovaní systému a zákonnosti a riadnosti príslušných operácií (vyhlásenie o hospodárení, výročné zhrnutie kontrol a auditov a audítorský výrok na základe zvyškovej chybovosti po všetkých opravách sa zohľadňujú na vnútroštátnej úrovni a v kontrolných správach), a to do 15. februára roka $n + 1$,
- platba alebo vymáhanie splatného ročného zostatku po schválení účtov Komisiou do 31. mája roka $n + 1$; v účtoch by sa mali zohľadniť finančné opravy vykonané s cieľom zabezpečiť, aby sa ročné zostatkové riziko dostalo každoročne pod prah významnosti, t. j. pod úroveň 2 %, a to v súvislosti s každým programom,
- povinné uplatňovanie čistých finančných opráv v prípade, že Komisia (alebo Dvor audítorov) stále nachádza nezrovnalosti preukazujúce závažné systémové nedostatky, pokiaľ ich už neidentifikovali a neopravili vnútroštátne orgány.

Schválenie účtov Komisiou je nový postup líšiaci sa od posudzovania zákonnosti a riadnosti, ako sa predpokladá v nariadení (článok 139 nariadenia o spoločných ustanoveniach). Komisia musí schváliť účty do 31. mája každého roku na základe audítorského výroku poskytnutého orgánmi auditu alebo informovať členské štáty o ich neschválení. Po schválení účtov Komisia musí vypočítať a následne uhradiť alebo vymáhať zostatok za daný rok, a to pri zohľadnení úrovne výdavkov osvedčených v účtoch a potvrdených audítorským výrokom, ročného preddavku a priebežných platieb vykonaných so zadržaním 10 %.

Skupina výdavkov obsiahnutých v účtoch programu by však nemala obsahovať žiadnu zostávajúcu významnú úroveň nezrovnalostí. Ak tomu tak nie je (podľa oznámenia orgánu auditu alebo podľa zistení na základe auditov EÚ), Komisia môže prerušiť platbu zostatku a bezodkladne začať postup na účely finančnej opravy. O čiste opravy pôjde v prípade, že

členský štát neakceptuje opravy (za obdobie rokov 2007 – 2013), alebo v prípade, že sa poukáže na závažné nedostatky, ktoré členský štát predtým neodhalil/neopravil alebo neoznámil (nový prvok pre obdobie rokov 2014 – 2020).

Postup posilneného uistenia na obdobie rokov 2014 – 2020 bude naďalej zohľadňovať koncept tzv. jednotného auditu, pričom Komisia sa v zásade môže spoľahnúť na predchádzajúce kontroly vykonané orgánmi auditu, a to po overení možnosti spoľahnúť sa na výsledky auditu. V nariadení sa ponúkajú ďalšie možnosti na uplatnenie zásady tzv. jednotného auditu (článok 148 nariadenia o spoločných ustanoveniach). V záverečnej fáze by audity posudzovania súladu vykonávané Komisiou a výsledné uplatnenie čistých finančných opráv mali v prípade potreby umožniť poskytnutie uistenia o tom, že zostatkové riziko chyby je po vykonaní všetkých opráv každoročne pod úrovňou 2 % v prípade každého programu.

Ex ante kondicionality sú kľúčovým prvkom reformy európskych štrukturálnych a investičných fondov. Má sa nimi zabezpečiť zavedenie vhodných regulačných a politických rámcov a postačujúca administratívna kapacita pred uskutočnením investícií, a tým zlepšenie účinnosti a efektívnosti investícií podporovaných prostredníctvom európskych štrukturálnych a investičných fondov, ako aj iných verejných a súkromných investícií. Ide o predbežné podmienky, ktorými sa má zabezpečiť účinnosť a efektívnosť spolufinancovaných investícií v rámci ucelených a dobre premyslených stratégií.

Ex ante kondicionality sa týkajú aj otázok administratívnej kapacity, verejného obstarávania a štátnej pomoci ako hlavných príčin chýb v rámci politiky súdržnosti.

V prípade, že členské štáty nedodrжали *ex ante* kondicionality v momente prijatia programu, akčné plány sa dohodli s Komisiou. GR REGIO dôkladne monitoruje situáciu a poskytuje členským štátom pomoc pri uskutočňovaní ich akčných plánov.

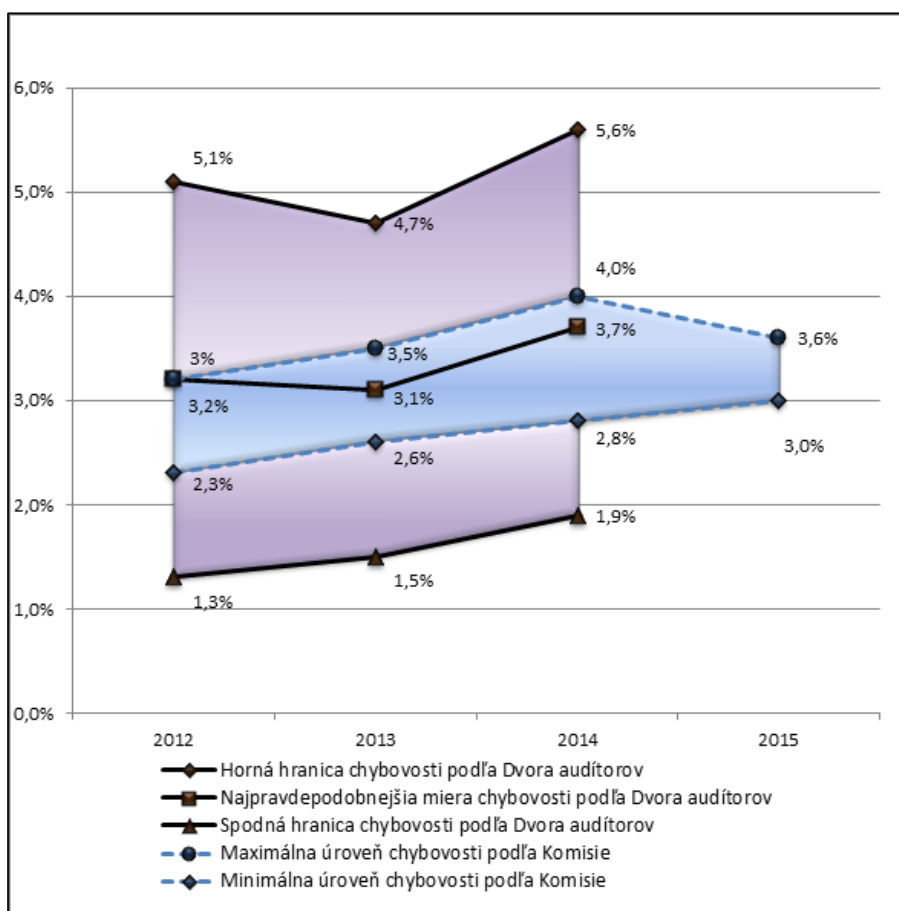
3.2. Podokruh VFR 1B – GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie (EMPL)

3.2.1. Úroveň chybovosti

Priemerná miera chybovosti vypočítaná zo strany GR EMPL za rok 2015 je na úrovni medzi 3,0 % a 3,6 %, čo je vo všeobecnosti v súlade s celkovým posúdením zo strany Dvora audítorov (pozri graf 7 týkajúci sa celej oblasti súdržnosti). Keďže GR EMPL začalo odhadovať svoju vlastnú mieru chybovosti v roku 2011, jeho odhady boli veľmi úzko zosúladené s odhadmi Dvora audítorov, t. j. minimálna úroveň chybovosti odhadovaná zo strany GR EMPL a najpravdepodobnejšie miery chybovosti odhadované Dvorom audítorov za obdobie 2011 – 2014 boli takéto: v roku 2011 2,0 % oproti 2,2 %, v roku 2012 2,3 % oproti 3,2 %, v roku 2013 2,6 % oproti 3,1 % a v roku 2014 2,8 % oproti 3,7 %, čo preukazuje vhodnosť metodiky uistenia GR EMPL.

Podobne ako GR REGIO, aj GR EMPL založilo svoj odhad na vlastnej audítorskej práci (51 auditov v roku 2015 zahŕňajúcich 89 orgánov auditu z 92, pričom dotknuté orgány auditu zodpovedali za dohľad nad 115 operačnými programami zo 118) a údajoch poskytnutých vnútroštátnymi orgánmi auditu, ktoré vykonali 5 114 auditov operácií v roku 2015. Riaditeľstvo GR EMPL pre audit dôkladne preskúmalo výpočty orgánov auditu s cieľom zabezpečiť súlad s usmernením a dostupnosť reprezentatívnych konsolidovaných údajov. Údaje sa považovali za spoľahlivé v 95 % prípadov (pozri graf 12).

Graf 11 – Úrovně chybovosti odhadované Komisí a Dvorem auditorů v oblasti zaměstnanosti a sociálních záležitostí (GR EMPL) z období rokov 2012 – 2015*

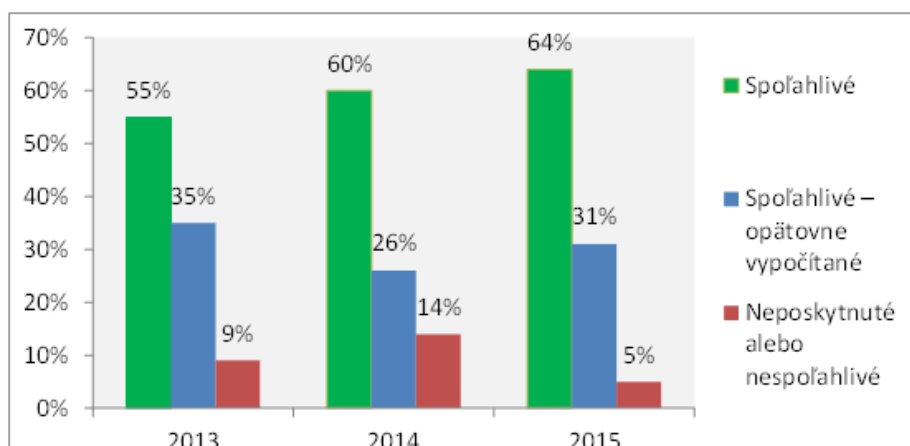


* Dvor auditorov prestal uvádzať konkrétne odhady úrovni chybovosti vo vzťahu ku GR EMPL v roku 2015. Výnimočne sa zahrnul rok 2012 s cieľom poskytnúť lepší prehľad.

Línie spájajúce rôzne úrovne chybovosti by sa nemali vnímať ako nepretržitý vývoj, ale by mali skôr pomôcť lepšie porovnať rozpätia chybovosti.

Zdroj: výročné správy Dvora auditorov za rozpočtové roky 2012 až 2014 a výročné správy GR EMPL o činnosti za rozpočtové roky 2012 až 2015.

Graf 12 – Spoľahlivosť mier chybovosti, ktoré vnútroštátne orgány auditu poskytli GR EMPL



3.2.2. Hlavné príčiny chýb

Podobne ako GR REGIO, aj GR EMPL dospelo k záveru, že hlavné príčiny chybovosti spočívali v zložitosti právneho rámca v oblasti súdržnosti a v nedostatkoch vnútroštátnych systémov

riadenia a kontroly. V roku 2015 GR EMPL vyjadrilo výhradu k systémom riadenia a kontroly vo vzťahu k 23 konkrétnym operačným programom Európskeho sociálneho fondu v Belgicku, Francúzsku, Grécku, Chorvátsku, Maďarsku, Nemecku, Rumunsku, na Slovensku, v Spojenom kráľovstve, Španielsku a Taliansku pre programové obdobie 2007 – 2013.

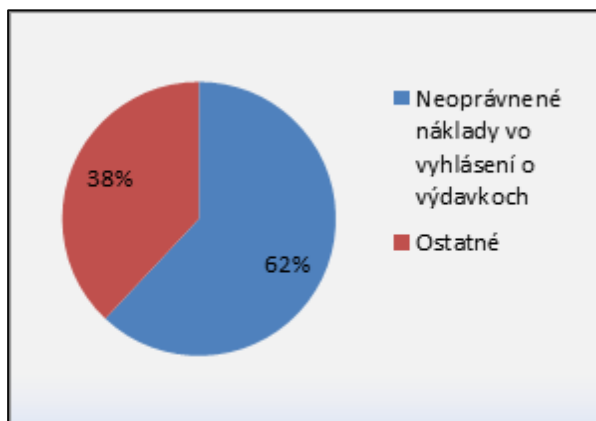
GR EMPL okrem toho vykonalo špecifický tematický audit týkajúci sa overovaní zo strany riadiacich orgánov členských štátov. Celkovým cieľom tohto tematického auditu bolo posúdiť rozsah, v akom systémy riadenia a kontroly spojené s procesom overovania účinne fungovali v záujme predchádzania alebo odhaľovania a opravy chýb a nezrovnalostí, ako aj získania uistenia o zákonnosti a riadnosti výdavkov deklarovanych Komisiou.

Hlavné výsledky tohto auditu sú tieto:

- Vo viacerých prípadoch audítori GR EMPL zistili, že overovania zo strany riadiaceho orgánu prebehli len na formálnom základe, zjavne pri dodržaní právnych požiadaviek, avšak bez kritického pohľadu na deklarované výdavky.
- Mali by sa posilniť overovania zo strany riadiaceho orgánu vzťahujúce sa na projekty, v rámci ktorých sa realizujú príslušné aktivity (ich časť) prostredníctvom verejného obstarávania. V mnohých prípadoch sa overovaniami zo strany riadiaceho orgánu nezistili porušenia postupov verejného obstarávania, hoci riadiace orgány alebo ich sprostredkovateľské orgány vykonali kontroly na mieste.
- Výberu a schvaľovaniu projektov veľmi často chýbalo kritické posúdenie riadiacej kapacity riadiacich orgánov/sprostredkovateľských orgánov. Často a vo významnom množstve prípadov sa schvaľovali projekty (s malou hodnotou) bez toho, aby sa zvažovali dôsledky v súvislosti s potrebou usmernení a odbornej prípravy pre príjemcov, nákladmi na overovania, ktoré mali uskutočniť riadiace orgány/sprostredkovateľské orgány, činnosťou riadenia rizika potrebnou na identifikáciu projektov s vysokým rizikom, ako aj v súvislosti s pridanou hodnotou alebo vplyvom na pracovný trh, ktoré tieto položky s malou hodnotou mohli mať.
- Mnoho riadiacich orgánov záviselo od svojich sprostredkovateľských orgánov, pokiaľ ide o uskutočnenie overovaní zo strany riadiaceho orgánu. Tieto sprostredkovateľské orgány mali často viac skúseností alebo lepšie skúsenosti pri riešení operačnej stránky danej záležitosti, a preto boli rozhodnutia riadiaceho orgánu o pridelení úloh týmto sprostredkovateľským orgánom často opodstatnené. Zistilo sa však, že tieto sprostredkovateľské orgány absolvovali v súvislosti s administratívnou stránkou procesu odbornú prípravu len v malom rozsahu alebo ju neabsolvovali žiadnu, a preto schopnosť a kapacita uskutočniť účinné overovania zo strany riadiaceho orgánu často chýbali; a
- Vyskytli sa situácie, keď sa overovania zo strany riadiaceho orgánu uskutočnili po osvedčení výdavkov Komisiou. V mnohých prípadoch bola táto situácia vyvolaná nedostatkom zdrojov alebo tlakom na splnenie požiadaviek v rámci pravidiel týkajúcich sa zrušenia viazanosti.

Druhy chýb zistené zo strany GR EMPL sa z dôvodu týchto systémových nedostatkov zhodujú s hlavnými príčinami chýb, ktoré identifikoval Dvor audítorov vo svojej výročnej správe za rok 2015.

Graf 13 – Posúdenie hlavných príčin chýb Dvorom audítorov vo vzťahu ku GR EMPL⁴⁴



3.2.3. Prijaté nápravné opatrenia

GR EMPL si dôsledne plní svoju úlohu dohľadu tým, že zabezpečuje, aby členské štáty riešili nedostatky v rámci svojich systémov riadenia a kontroly na základe:

- aktualizácie svojho posúdenia rizika v rámci auditu spoločne s GR REGIO a GR MARE pri zohľadnení všetkých dostupných súhrnných výsledkov a informácií z auditu,
- nepretržitého preskúvania kvality auditov vykonávaných orgánmi auditu a
- uplatňovania prísnej politiky prerušovania platieb, odkladu operačných programov a finančných opráv v prípadoch zistenia závažných nedostatkov, pokiaľ členské štáty nesúhlasia s tým, aby sa najprv uplatnil potrebný akčný plán a finančné opravy.

Okrem toho na účely zmiernenia zistených hlavných rizík a nedostatkov bude GR EMPL pokračovať vo vykonávaní týchto iniciatív:

a) Zjednodušenie

Ako sa vysvetľuje vyššie, Dvor audítorov uviedol, že porušenia predpisov týkajúcich sa oprávnenosti výdavkov boli v prípade ESF hlavným zdrojom chýb. Sčasti je to dôsledkom povinnosti príjemcov vydokladovať všetky vzniknuté náklady, v prípade ktorých žiadajú o preplatenie. Alternatívou k tomuto tradičnému systému založenému na preplácaní skutočných nákladov je využívanie tzv. zjednodušených možností nákladov. Zjednodušené možnosti nákladov predstavujú spôsob stanovovania oprávnených nákladov nie na základe skutočných výdavkov (ktoré je následne potrebné vydokladovať), ale na základe vopred určených súm. Tým, že zjednodušujú opodstatnenie vynaloženia výdavkov, zjednodušené možnosti nákladov znižujú nielen byrokraciu, ale aj riziko chýb. To preukázal aj Dvor audítorov počas štyroch po sebe idúcich rokov, keď pri skúmaní operácií v rámci zjednodušených možností nákladov nenašiel vo svojej vzorke pre ESF žiadne kvantifikovateľné chyby. Vzhľadom na to Dvor audítorov dospel k záveru, že zjednodušené možnosti nákladov sú menej náchylné na chyby ako skutočné náklady.

Zjednodušené možnosti nákladov majú tiež výhodu spočívajúcu v zameraní financovania skôr na výstupy alebo dosiahnuté výsledky, ako na vynaložené prostriedky, ako je tomu v prípade systému založeného na skutočných nákladoch. To je v súlade s cieľom Komisie zabezpečiť,

⁴⁴ Výročná správa Dvora audítorov za rozpočtový rok 2015, obrázok 6.2, s výnimkou podielu oblasti regionálnej a mestskej politiky na celkovej chybovosti.

aby plnenie rozpočtu z jej strany bolo orientované viac na výsledky, ako aj maximalizovať vplyv vynaložených prostriedkov.

Účelom regulačného rámca na obdobie rokov 2014 – 2020 je zabezpečiť, aby boli predchádzajúce zjednodušené možnosti nákladov uplatniteľné na všetky európske štrukturálne a investičné fondy. Navyše, ponúkané možnosti sa rozšírili s cieľom riešiť niektoré obmedzenia zistené v predchádzajúcom programovom období.

Zjednodušené možnosti nákladov existujúce v iných rámcoch, ako sú európske štrukturálne a investičné fondy, možno opätovne použiť za týchto podmienok:

- Jedným z príkladov je článok 67 ods. 5 písm. b) nariadenia o spoločných ustanoveniach, ktorým sa umožňuje uplatnenie zjednodušených možností nákladov, ktoré sa používajú v rámci inej politiky Únie, na podobné druhy operácií a príjemcov v rámci ESF. V dôsledku toho by sa mohli metódy vymedzené v rámci programu Erasmus+ ľahko uplatniť pri podobných operáciách financovaných z ESF.
- Podobne sa v článku 67 ods. 5 písm. c) nariadenia o spoločných ustanoveniach umožňuje, aby sa zjednodušené možnosti nákladov uplatňované v rámci schémy plne financovanej členským štátom použili v rámci ESF pri podobných druhoch operácií a príjemcov.

Tieto dve dodatočné metódy predstavujú skvelú príležitosť na využitie existujúcich zjednodušení: sú priamo uplatniteľné na operácie financované z európskych štrukturálnych a investičných fondov (za podmienky, že ide o podobný druh operácie a príjemcu a že schéma sa stále uplatňuje), pričom hodnota zjednodušenej možnosti nákladov nemusí byť predmetom auditu, čo znižuje rozsah prípadnej kontroly a náklady na ňu. Tieto dve metódy môžu členské štáty uplatniť bez námahy a znášať pritom len veľmi malé riziko chyby.

Napokon, pre najmenšie operácie v rámci Európskeho sociálneho fondu (ESF) (v prípade ktorých verejná podpora nepresahuje sumu 100 000 EUR) možno použiť návrh rozpočtu na účely stanovenia zjednodušenej možnosti nákladov. Táto metóda sa zaviedla v snahe zabezpečiť splnenie povinnosti vo vzťahu k projektom ESF, v prípade ktorých verejná podpora nepresahuje sumu 50 000 EUR, vyžadujúcej použitie jedného druhu zjednodušenej možnosti nákladov, aby sa pokryla aspoň časť výdavkov daného projektu (okrem prípadu, že sa realizoval plne prostredníctvom verejného obstarávania alebo schémy štátnej pomoci).

V novom právnom základe pre ESF (článok 14 nariadenia o ESF) sa Komisia splnomocňuje prijať štandardné stupnice jednotkových nákladov a jednorazových platieb. To vytvára právnu istotu, pokiaľ ide o metódu výpočtu pre zjednodušené možnosti nákladov, a rieši jednu z hlavných prekážok identifikovaných členskými štátmi, ktorá spočíva v obave, že metodiku na výpočet jednotkového nákladu alebo jednorazovej platby by mohli napadnúť audítori (vnútroštátni audítori alebo audítori EÚ), čo by viedlo k systémovej chybe. Tým, že metodiku potvrdila *ex ante* Komisia, sa zabezpečujú a potvrdzujú výsledky práce vykonanej členskými štátmi.

Nový právny základ tým, že členským štátom umožňuje žiadať o financovanie EÚ na základe zjednodušených možností nákladov pri uplatnení odlišného (vnútroštátneho) systému založeného na preplácaní nákladov príjemcom, otvára tiež členským štátom možnosť používať zjednodušené možnosti nákladov v prípadoch, keď sa vo vnútroštátnych predpisoch tieto techniky za normálnych okolností neumožňujú.

Vzhľadom na pozitívny vplyv a mnohé výhody zjednodušených možností nákladov a pri zohľadnení nových možností, ktoré sa zaviedli do právneho rámca na obdobie rokov 2014 – 2020, Komisia stanovila ambiciózne politický cieľ, v zmysle ktorého 50 % výdavkov ESF sa do roku 2017 bude realizovať prostredníctvom zjednodušených možností nákladov. Zo súhrnnej správy o zjednodušení predloženej Európskemu parlamentu a Rade v roku 2015 vyplynulo, že plánovaná úroveň využívania zjednodušených možností nákladov v rámci ESF na programové obdobie 2014 –2020 na strane členských štátov sa odhadovala na úrovni okolo 35 %, čo je výrazne viac ako 7 % odhadovaných pre obdobie rokov 2007 – 2013, avšak stále nie dostatočná úroveň. GR EMPL bude naďalej propagovať ich používanie a podporovať členské štáty v tom, aby ich v čoraz väčšej miere zavádzali, aby sa dosiahol cieľ 50 %.

Tento cieľ predstavuje podnet na zásadné zvýšenie používania zjednodušených možností nákladov v snahe znížiť administratívne zaťaženie a riziko chybovosti pri súčasnom zameraní na výsledky. Predstavuje motiváciu pre všetky strany, konkrétne Komisiu, členské štáty a príjemcov, aby maximalizovali svoje úsilie a využili potenciál zjednodušených možností nákladov. Nemalo by sa však na neho hľadieť ako na samoučelný cieľ.

Na účely ďalšieho zjednodušovania Komisia zaviedla koncept jednotného akčného plánu.

Jednotný akčný plán predstavuje úplne nový spôsob používania európskych štrukturálnych a investičných fondov s potenciálne veľkým dosahom. Jednotný akčný plán je operáciou riadenou plne na základe výstupov a výsledkov, ktoré sa majú dosiahnuť. Môže

- byť tvorený jedným projektom alebo skupinou projektov,
- dostať podporu z jednej alebo viacerých prioritných osí jedného alebo viacerých programov a
- byť podporovaný prostredníctvom jedného alebo viacerých nástrojov, ako je napríklad Európsky sociálny fond, iniciatíva na podporu zamestnanosti mladých ľudí, Európsky fond regionálneho rozvoja a/alebo Kohézny fond.

Projekty by mali priniesť výstupy a výsledky, ktoré sú potrebné na dosiahnutie cieľa jednotného akčného plánu. Platby budú len vo forme jednotkových nákladov a/alebo jednorazových platieb spojených s výstupmi a výsledkami každého projektu.

Na základe tohto zjednodušenia Komisia navrhla ďalšie zlepšenia v kontexte „súhrnnej revízie“ (časť 3.1). Niektoré ustanovenia v rámci nariadenia o ESF sú teraz aktualizované a rozšírené na ďalšie európske štrukturálne a investičné fondy (povinné používanie zjednodušených možností nákladov v určitých prípadoch, paušálne sadzby na určité náklady na zamestnancov). Návrhy týkajúce sa nariadenia o spoločných ustanoveniach [odstránenie hornej hranice využívania jednorazových platieb, menej požiadaviek vzťahujúcich sa na uplatnenie jednotného akčného plánu, nové možnosti platieb na základe splnenia podmienok; časť 3.1.3 písm. a)] dopĺňajú príslušné zmeny v nariadení o ESF a opatrenia rozširujúce používanie zjednodušených možností nákladov podľa nariadenia o Fonde európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby.

b) Posilnenie systémov riadenia a kontroly

GR EMPL bude pokračovať v úprave a revidovaní svojich postupov a usmernení v súvislosti so zdieľaným hospodárením, a to v snahe zabezpečiť riadne fungovanie systémov riadenia a kontroly v členských štátoch počas terajšieho programového obdobia [pozri tiež časť 3.1.3 písm. b) vo vzťahu ku GR REGIO].

- c) Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020: Ustanovenia týkajúce sa posilnenia kontrol a zodpovednosti

V záujme posilnenia systémov riadenia a kontroly bude mať GR EMPL úžitok z rovnakých zlepšení právneho rámca pre oblasť súdržnosti na programové obdobie 2014 – 2020, aké sa týkajú GR REGIO [pozri časť 3.1.3 písm. c)].

4. Okruh VFR 2 – Prírodné zdroje

Spoločná poľnohospodárska politika (SPP) sa vykonáva prostredníctvom dvoch fondov (pilierov), ktorými sú: Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF, pilier I), ktorý zahŕňa opatrenia na podporu trhu a priame platby (EPZF), Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV, pilier II), prostredníctvom ktorého sa financujú opatrenia na rozvoj vidieka.

SPP funguje v rámci zdieľaného hospodárenia s vyše 8 miliónmi príjemcov v celej EÚ a Generálne riaditeľstvo pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (GR AGRI) úzko spolupracuje s členskými štátmi s cieľom zabezpečiť, aby sa finančné prostriedky vyplácali v súlade s právnymi predpismi EÚ.

4.1. Úrovně chybovosti

GR AGRI v rámci svojich výročných správ o činnosti preskúmava informácie poskytnuté členskými štátmi, týkajúce sa výsledkov kontrol vykonaných platobnými agentúrami. Audítori GR AGRI na základe svojho odborného úsudku odhadujú sumy a robia konzervatívne výpočty upravených mier chybovosti pre výdavky podľa činnosti, pri ktorej sa uplatňuje zostavovanie rozpočtu podľa činností, a to vo vzťahu ku každej platobnej agentúre, pričom berú do úvahy názory certifikačných orgánov, audity *ex post* vykonávané zo strany GR AGRI (GR AGRI vykonáva každoročne približne 140 auditov) a zistenia Dvora audítorov.

V tabuľke 3 sa uvádzajú upravené miery chybovosti pre SPP, ako vyplývajú z výročných správ GR AGRI o činnosti, a úrovne chybovosti uvedené vo výročných správach Dvora audítorov pre výdavky týkajúce sa oblasti poľnohospodárstva⁴⁵.

Tabuľka 3 – Úrovně chybovosti odhadované Komisiou a Dvorom audítorov v oblasti poľnohospodárstva/prírodných zdrojov za obdobie rokov 2013 – 2015

	2013		2014		2015	
	GR AGRI	Dvor audítorov ⁴⁶	GR AGRI	Dvor audítorov ⁴⁷	GR AGRI	Dvor audítorov
EPZF	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
EPFRV	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % ⁴⁸	5,3 %
SPP SPOLU	3,26 %	neuvádza sa ⁴⁹	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

⁴⁵ Dvor audítorov zahŕňa do svojho posúdenia EPZF a EPFRV, ale aj výdavky týkajúce sa oblastí životného prostredia, rybárstva a zdravia.

⁴⁶ Vrátane krížového plnenia.

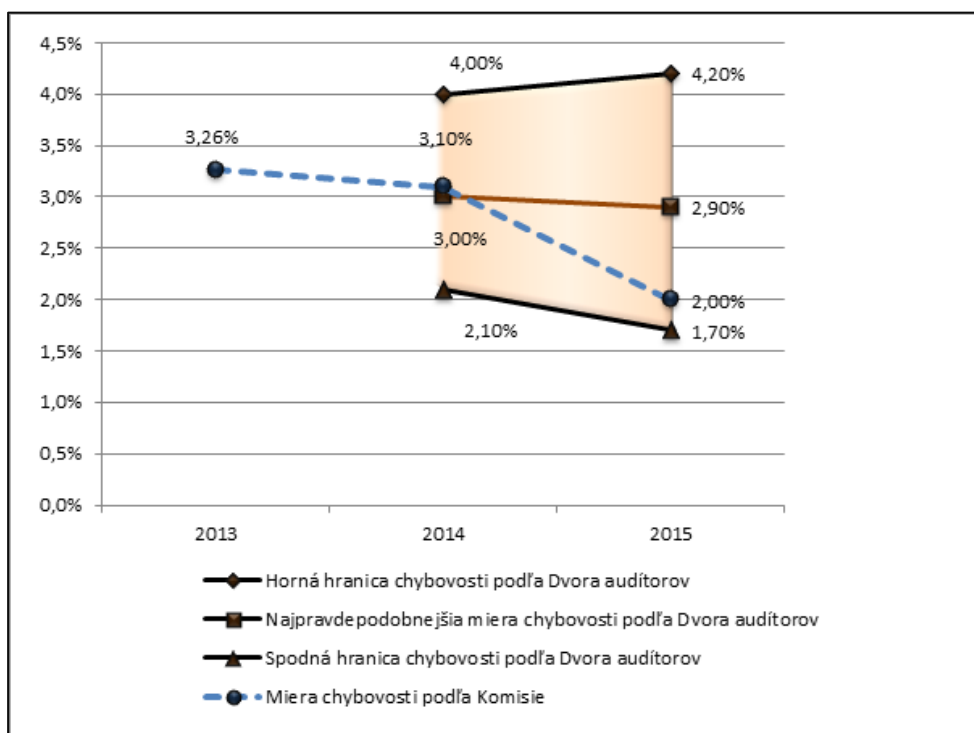
⁴⁷ Okrem krížového plnenia.

⁴⁸ výnimkou preddavkov uhrádzaných v rámci predbežného financovania pre VFR na obdobie rokov 2014 – 2020 (4,16 % vrátane predbežného financovania).

⁴⁹ Dvor audítorov vo svojej výročnej správe za rozpočtový rok 2013 uvádzal údaje oddelene za EPZF a za oblasť rozvoja vidieka a ostatné oblasti politik (životné prostredie, rybárstvo, zdravie).

Z porovnania medzi úrovňami chybovosti uvedenými Komisiou v jej výročných správach o činnosti a Dvorom audítorm v jeho výročných správach vyplýva, že obidve inštitúcie dospeli k podobným záverom (pozri grafy 14 a 15).

Graf 14 – Úrovně chybovosti odhadované Komisiou a Dvorom audítorm v oblasti prírodných zdrojov z rokov 2014 – 2015*



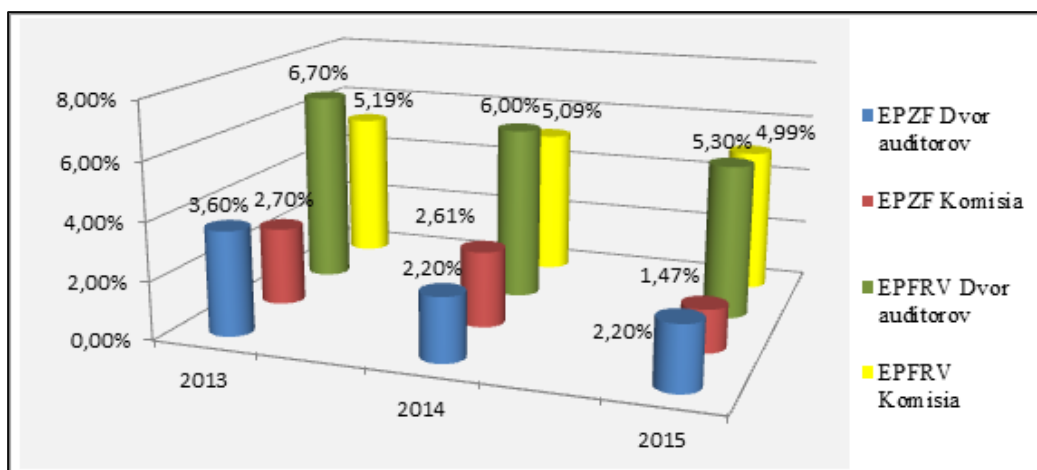
* Od roku 2014 Dvor audítorm prestal uvádzať rozpätia chybovosti vo vzťahu k jednotlivým fondom. Namiesto toho uvádza rozpätia chybovosti za celú oblasť politiky týkajúcej sa prírodných zdrojov.

Línie spájajúce rôzne úrovne chybovosti by sa nemali vnímať ako nepretržitý vývoj, ale by mali skôr pomôcť lepšie porovnať rozpätia chybovosti.

Zdroj: výročné správy Dvora audítorm za rozpočtové roky 2014 a 2015 a výročné správy GR AGRI o činnosti za rozpočtové roky 2013 až 2015.

Za celú SPP je upravená miera chybovosti vo výške 2,02 % takmer na úrovni prahu významnosti.

Graf 15 – Úrovně chybovosti odhadované Komisiou a Dvorom audítorm vo vzťahu k jednotlivým fondom (Európsky poľnohospodársky záručný fond – EPZF – a Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka – EPFRV) za obdobie rokov 2013 – 2015*



* Zdroje: výročné správy Dvora audítorm a výročné správy GR AGRI o činnosti za rozpočtové roky 2013 až 2015.

V posledných rokoch sa úroveň chybovosti pre SPP znížila v rámci oboch pilierov a zostáva konštantne pod priemerom EÚ. Tento pozitívny trend je výsledkom akčných plánov nápravných opatrení vykonaných členskými štátmi. Členským štátom sa v súvislosti s predchádzaním chýbám a ich odhaľovaním ponúkajú obsiahnejšie usmernenia. Vždy, keď je to potrebné, akčné plány vykonávajú členské štáty s cieľom riešiť konkrétne nedostatky v ich systémoch riadenia a kontroly.

V prípade EPZF je pokles úrovne chybovosti pomerne značný, najmä pokiaľ ide o priame platby, na ktoré sa vzťahujú menej zložité podmienky oprávnenosti a ktoré sú riadené integrovaným administratívnym a kontrolným systémom (IACS), a konkrétne systémom identifikácie poľnohospodárskych pozemkov (LPIS). Ako potvrdil Dvor audítorov, IACS je vhodným nástrojom na zabezpečenie riadneho finančného hospodárenia, pričom spoľahlivosť LPIS sa neustále zlepšuje v dôsledku nápravných opatrení prijímaných členskými štátmi⁵⁰.

Miera chybovosti pre oblasť rozvoja vidieka (financovanú prostredníctvom EPFRV), ktorá má v posledných rokoch klesajúci trend, je na úrovni 4,99 % výrazne nad prahom významnosti. To je potrebné ďalej riešiť, pričom Komisia je odhodlaná pomáhať členským štátom v boji proti hlavným príčinám chýb. Okrem toho je dôležité ponechať údaje bokom a pozrieť sa na mieru chybovosti z hľadiska ambiciózných politických cieľov, ktoré niekedy vedú k zložitým návrhom opatrení, ktoré je ťažké kontrolovať a vykonať.

V tejto súvislosti je dôležité uznať, že Komisia má k dispozícii a uplatňuje nápravné mechanizmy, ktorými sa náležite chráni rozpočet EÚ. Čisté finančné opravy sa uplatňujú v prípade, že audity vykonávané zo strany GR AGRI odhalili nezrovnalosti a/alebo nedostatky v systémoch kontroly. Porovnanie opravnej kapacity Komisie ex post s výdavkami vystavenými riziku identifikovanými na úrovni platieb príjmom spoľahlivo naznačuje, aké je zostávajúce finančné riziko pre rozpočet EÚ, keď sa zohľadnia všetky nápravné opatrenia. Pre SPP bol odhad opravnej kapacity na týchto úrovniach: 802,9 milióna EUR v roku 2013, 863,49 milióna EUR v roku 2014 a 1 065,7 milióna EUR v roku 2015. Opravná kapacita pre SPP za rok 2015 zodpovedá 1,87 % výdavkov.

Celkové výdavky vystavené riziku v čase platby, pokiaľ ide o celkové výdavky GR AGRI za rok 2015, predstavujú 1 167 miliónov EUR (2,0 %). Konzervatívne odhadované budúce opravy sú na úrovni 1 066 miliónov EUR (1,8 %). Odhadované výdavky vystavené riziku pri ukončení predstavujú 101 miliónov EUR, čo predstavuje 0,2 % výdavkov v roku 2015 pre túto oblasť politiky. Z uvedeného vyplýva spoľahlivé uistenie o tom, že zostávajúce riziko pre rozpočet EÚ je výrazne pod prahom významnosti na úrovni 2 %.

4.2. Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF)

4.2.1. Hlavné príčiny chýb

Medzi hlavné príčiny chýb v súvislosti s EPZF patrí nadhodnotenie počtu oprávnených hektárov (inherentné riziko) a nesprávne údaje systému identifikácie poľnohospodárskych pozemkov (LPIS) (nedostatky v systémoch riadenia a kontroly v členských štátoch).

⁵⁰ Pozri body 7.17 a 7.41 výročnej správy Dvora audítorov za rozpočtový rok 2015.

4.2.2. Prijaté nápravné opatrenia

Približne 80 % výdavkov v rámci SPP sa riadi v rámci EPZF. V prípade priamych platieb (90 % výdavkov EPZF) sa riadenie a kontrola výdavkov uskutočňujú prostredníctvom integrovaného administratívneho a kontrolného systému (IACS), ktorý zahŕňa databázu oprávnenej pôdy (systém identifikácie poľnohospodárskych pozemkov – LPIS). Spoľahlivosť informácií v rámci integrovaného administratívneho a kontrolného systému (a predovšetkým databázy LPIS) je preto kľúčová na zabezpečenie toho, aby sa platilo len za oprávnenú pôdu. To je dôvod, prečo Komisia podporuje členské štáty v tom, aby pravidelne aktualizovali informácie v rámci svojho LPIS. Ak sa takéto aktualizácie nevykonajú a v IACS/LPIS sa zistia nedostatky, Komisia vyzve členské štáty, aby vypracovali a vykonali akčné plány zamerané na riešenie týchto nedostatkov. Tieto akčné plány sa ukázali byť úspešné. Dvor audítorov vo svojej výročnej správe za rok 2015 potvrdil, že „[v]ďaka akčným plánom, ktoré stanovila Komisia a členské štáty, spoľahlivosť údajov v systéme LPIS sa v posledných rokoch neustále zlepšuje⁵¹“.

Spoľahlivosť IACS spolu so súborom krokov zameraných na zlepšovanie monitorovania, komunikácie a nápravných opatrení vykonávaných Komisiou má za následok, že úroveň chybovosti je v prípade EPZF ako celku relatívne nízka. Podľa Dvora audítorov bola na úrovni 3,1 % v roku 2013, 2,2 % v roku 2014 (s výnimkou krížového plnenia) a 2,2 % v roku 2015. Tieto údaje sú porovnateľné s údajmi, ktoré zverejnilo GR AGRI vo svojich výročných správach o činnosti.

4.3. Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV)

4.3.1. Hlavné príčiny chýb

Približne 20 % výdavkov v rámci SPP sa riadi v rámci EPFRV, ktorý je spolufinancovaný z rozpočtu EÚ a národných rozpočtov. Riadenie EPFRV je založené na národných a regionálnych viacročných programoch, pri ktorých možno opatrenia upraviť na mieru na národnej a regionálnej úrovni v záujme splnenia konkrétnych cieľov. Pred vykonaním platieb v prospech príjemcov skontrolujú platobné agentúry členských štátov oprávnenosť žiadostí o platby.

GR AGRI malo vo svojich výročných správach o činnosti od roku 2007 (s výnimkou roku 2010) výhrady vo vzťahu k časti alebo všetkým výdavkom pokrývajúcim oblasť rozvoja vidieka. Zhoduje sa s posúdením zo strany Dvora audítorov, pokiaľ ide o hlavné príčiny chýb v tejto oblasti:

- neoprávnené výdavky z dôvodu nedodržania často zložitých pravidiel a podmienok oprávnenosti, a to najmä v prípade investičných opatrení a
- zložitost samotnej politiky v oblasti rozvoja vidieka a slabé systémy riadenia a kontroly na strane členských štátov.

Medzi ostatné, menej rizikové opatrenia v oblasti rozvoja vidieka patria predovšetkým tie, ktoré súvisia s určitou oblasťou alebo počtom zvierat, ako sú napríklad agroenvironmentálne záväzky alebo záväzky týkajúce sa dobrých životných podmienok zvierat. Vzťahuje sa na ne integrovaný administratívny a kontrolný systém, ktorý umožňuje efektívne kontroly a predchádzanie chybám (ako sa vysvetľuje v časti týkajúcej sa EPZF vyššie).

⁵¹ Pozri výročnú správu Dvora audítorov za rozpočtový rok 2015, bod 7.17.

Vysoké miery chybovosti v súvislosti s výdavkami v oblasti rozvoja vidieka nevyhnutne neznamenajú, že nesprávne vykázané sumy sa zneužili alebo že sa nedosiahli politické ciele.

4.3.2. Prijaté nápravné opatrenia

a) Zjednodušenie

Komisia podporovala členské štáty v tom, aby vždy, keď je to možné, používali zjednodušené možnosti nákladov s cieľom predchádzať chybám a znižovať úroveň rizika. Podobne ako v prípade oblasti súdržnosti Dvor audítorov uznal, že je pravdepodobné, že používanie týchto zjednodušených metód pre náklady je prínosné pre všetky strany, keďže sa nimi obmedzia administratívne formality a môže znížiť rozsah chýb týkajúcich sa prípravy a overovania platobných žiadostí na základe faktúr a platobných dokumentov⁵².

V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že zjednodušujúce opatrenia predstavujú základný princíp pre nápravné opatrenia tak pre EPZF, ako aj pre EPFRV: jednou z hlavných priorít komisára Hogana od začiatku jeho mandátu bolo zjednodušovanie SPP.

Na začiatku roku 2015 komisár Hogan inicioval dôkladné preverovanie celého *acquis* v oblasti poľnohospodárstva v snahe identifikovať potenciál na zjednodušenie. Súčasne vyzval členské štáty, zainteresované strany, Európsky parlament, Radu, Výbor regiónov a Európsky hospodársky a sociálny výbor, aby predložili návrhy na zjednodušenie. Rada 11. mája 2015 prijala závery o zjednodušení SPP. V rámci tohto procesu sa predložilo viac ako 1 500 návrhov na zjednodušenie. Preskúmanie všetkých výsledných návrhov na účely ich prijatia vychádzalo z týchto troch zásad:

- zjednodušenie by malo byť predovšetkým v prospech približne 8 miliónov príjemcov v rámci SPP,
- politické rozhodnutia v rámci reformy z roku 2013 by sa nemali spochybňovať a
- zjednodušením by sa nemala ohroziť zásada riadneho finančného hospodárenia v rámci SPP.

V nadväznosti na uvedený krok Komisia predložila štyri balíky zjednodušujúcich opatrení, ktoré zahŕňajú kompletnú škálu politík v oblasti poľnohospodárstva, a to vrátane nariadení Komisie i súvisiacich usmernení.

„Súhrnný“ návrh (časť 3.1) zahŕňa zmeny štyroch základných nariadení týkajúcich sa SPP⁵³. Zahŕňa technické zmeny, vďaka ktorým sa uľahčí prístup k finančným prostriedkom EÚ, ako aj zjednodušujúce opatrenia, ktorými sa nezmení smerovanie príslušnej politiky. V oblasti rozvoja vidieka zmeny podporia lepšie využívanie finančných nástrojov, väčšiu pružnosť nástrojov na stabilizáciu príjmov v rámci programov, rýchlejšiu dostupnosť financovania EÚ a plné využívanie zjednodušených možností nákladov prostredníctvom zosúladením pravidiel EPFRV so spoločnými ustanoveniami o EŠIF. Pokiaľ ide o priame platby, režim aktívneho poľnohospodára by sa stal dobrovoľným. Posilní sa podpora mladých poľnohospodárov a bude možné „oddeliť“ dobrovoľnú viazanú podporu. Pokiaľ ide o trhové opatrenia, novým

⁵² Pozri výročnú správu Dvora audítorov za rozpočtový rok 2012, bod 6.23, jeho výročnú správu za rozpočtový rok 2013, bod 6.16, a jeho výročnú správu za rozpočtový rok 2014, bod 6.29.

⁵³ Nariadenie (EÚ) č. 1305/2013 (o rozvoji vidieka), nariadenie (EÚ) č. 1306/2013 (o financovaní a ostatných horizontálnych záležitostiach v súvislosti s SPP), nariadenie (EÚ) č. 1307/2013 (o priamych platbách pre poľnohospodárov) a nariadenie (EÚ) č. 1308/2013 [o jednotnej spoločnej organizácii trhov (SOT)].

typom oprávnených akcií v rámci krízových opatrení by bol koučing a vnútroštátna finančná pomoc by si nevyžadovala analýzu zo strany Komisie v súvislosti s každým prípadom.

b) Posilnenie systémov riadenia a kontroly

Komisia uskutočňuje pravidelné výmeny informácií s členskými štátmi o otázkach súvisiacich s mierou chybovosti a poskytla komplexný súbor usmernení týkajúcich sa opatrení v oblasti rozvoja vidieka a iných relevantných horizontálnych tém (ako sú napríklad zjednodušené možnosti nákladov, pravidlá verejného obstarávania, overiteľnosť a kontrolovateľnosť opatrení).

GR AGRI bude naďalej z hľadiska auditu aj z prevádzkového hľadiska monitorovať vykonávanie akčných plánov prostredníctvom dvojstranných stretnutí, monitorovacích výborov, výročných hodnotiacich zasadnutí a osobitných seminárov.

GR AGRI bude pokračovať v poskytovaní odporúčaní a usmernení členským štátom, ako aj v šírení najlepších postupov na zlepšenie systémov kontroly s cieľom zabrániť chybám. Významnú úlohu pri odbornej príprave a šírení osvedčených postupov v členských štátoch už zohráva Európska sieť pre rozvoj vidieka.

Okrem toho GR AGRI medzičasom vykonalo určitý počet opatrení, a to najmä:

- V roku 2015 GR AGRI posilnilo existujúce akčné plány s cieľom riešiť výhrady uvedené vo výročnej správe o činnosti za rok 2014 na základe zlepšenej spolupráce a analýzy v rámci útvarov Komisie a intenzívneho dialógu s členskými štátmi. V súlade s týmto prístupom sa zaviedol zlepšený systém podávania správ všetkými členskými štátmi o ich národných alebo regionálnych akčných plánoch, ktorých cieľom je znížiť miery chybovosti. Patrí sem aj intenzívnejšie zameranie sa na pravidelné sledovanie krokov uskutočnených v nadväznosti na zistenia auditu, ako aj vylepšenie ukazovateľov a čiastkových cieľov na účely monitorovania. GR AGRI vyvinulo v roku 2014 osobitný IT nástroj, ktorý sa stal plne funkčným v roku 2015 a ktorý slúži na zhromažďovanie informácií získaných z národných alebo regionálnych akčných plánov a na nakladanie s nimi efektívnym a konzistentným spôsobom, čím sa získava prehľad a uľahčuje uskutočnenie vhodných nadväzujúcich krokov. V bode 7.45 Dvor audítorov uviedol, že „[h]oci zastávame názor, že akčné plány sú vo všeobecnosti dobrým nástrojom na riešenie príčiny chýb, stále je priestor na ďalšie zlepšenie v oblasti verejného obstarávania“. Komisia bude naďalej dôsledne monitorovať vykonávanie potrebných akčných plánov nápravných opatrení dotknutými členskými štátmi a odkladať platby v prípadoch, keď sa tieto akčné plány riadne nevykonajú.
- Od roku 2013 sa na tému mier chybovosti organizovalo šesť seminárov, z ktorých jeden sa konal v roku 2015. Prezентuje sa na nich situácia v oblasti vykonávania akčných plánov, vymieňania osvedčených postupov a poskytovania usmernení. Tieto semináre sa organizujú spoločne v rámci Výboru pre rozvoj vidieka a Výboru pre poľnohospodárske fondy v snahe zabezpečiť zapojenie riadiacich orgánov aj platobných agentúr. Medzitým geografické oddelenia pravidelne monitorujú akčné plány a nadväzujúce kroky s členskými štátmi na výročných a *ad hoc* stretnutiach, v monitorovacích výboroch a prípadne v kontexte programových zmien.

- Súčasne sa posilnila kapacita GR AGRI pre audit. Počet auditov sa od roku 2013 zvyšoval, pričom sa zameriavajú na konkrétne otázky týkajúce sa mier chybovosti.
- Napokon, GR AGRI podporuje spoluprácu medzi regiónmi, ako aj odbornú prípravu na konkrétne témy týkajúce sa lepšieho vykonávania programov a znižovania chybovosti. Celkový cieľ takýchto opatrení je uľahčiť konštruktívny a otvorený dialóg medzi príslušnými aktérmi, a to v záujme výmeny osvedčených postupov a stanovenia jasných usmernení.

c) Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020: Významné zlepšenia

Nový právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020 pre SPP obsahuje niekoľko pravidiel zameraných na riešenie hlavných príčin chýb (ako je napríklad obmedzený počet podrobných požiadaviek, jednorazové platby, paušálne sadzby alebo štandardné náklady). *Ex ante* analýza programov v oblasti rozvoja vidieka sa posilnila tým, že riadiace agentúry a platobné agentúry vykonávajú *ex ante* posúdenie overiteľnosti a kontrolovateľnosti opatrení v rámci programu. Navyše, pokiaľ ide o EPFRV, Komisia má v súčasnosti k dispozícii a plne využíva preventívne nástroje *ex ante*, ako sú napríklad odklady a prerušenia, ktoré účinne chránia rozpočet EÚ.

V oblasti rozvoja vidieka však so žiadnou reálnou istotou nemožno očakávať, že zostávajúce finančné riziko na úrovni pod 2 % bude možné dosiahnuť s vynaložením primeraného úsilia, a to so zreteľom na potrebu vyvážiť princíp zákonnosti a riadnosti s dosahovaním politických cieľov a pri zohľadnení nákladov na ich dosiahnutie, ako sa zdôrazňuje v úvode tejto správy.

5. Okruh 4 VFR – Globálna Európa

5.1. Úrovně chybovosti

GR pre rozvoj a spoluprácu (DEVCO) a GR pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení (NEAR/ELARG) sa v tejto správe riešia z dôvodu, že z finančného hľadiska ide o najdôležitejšie generálne riaditeľstvá v oblasti vonkajších vzťahov.

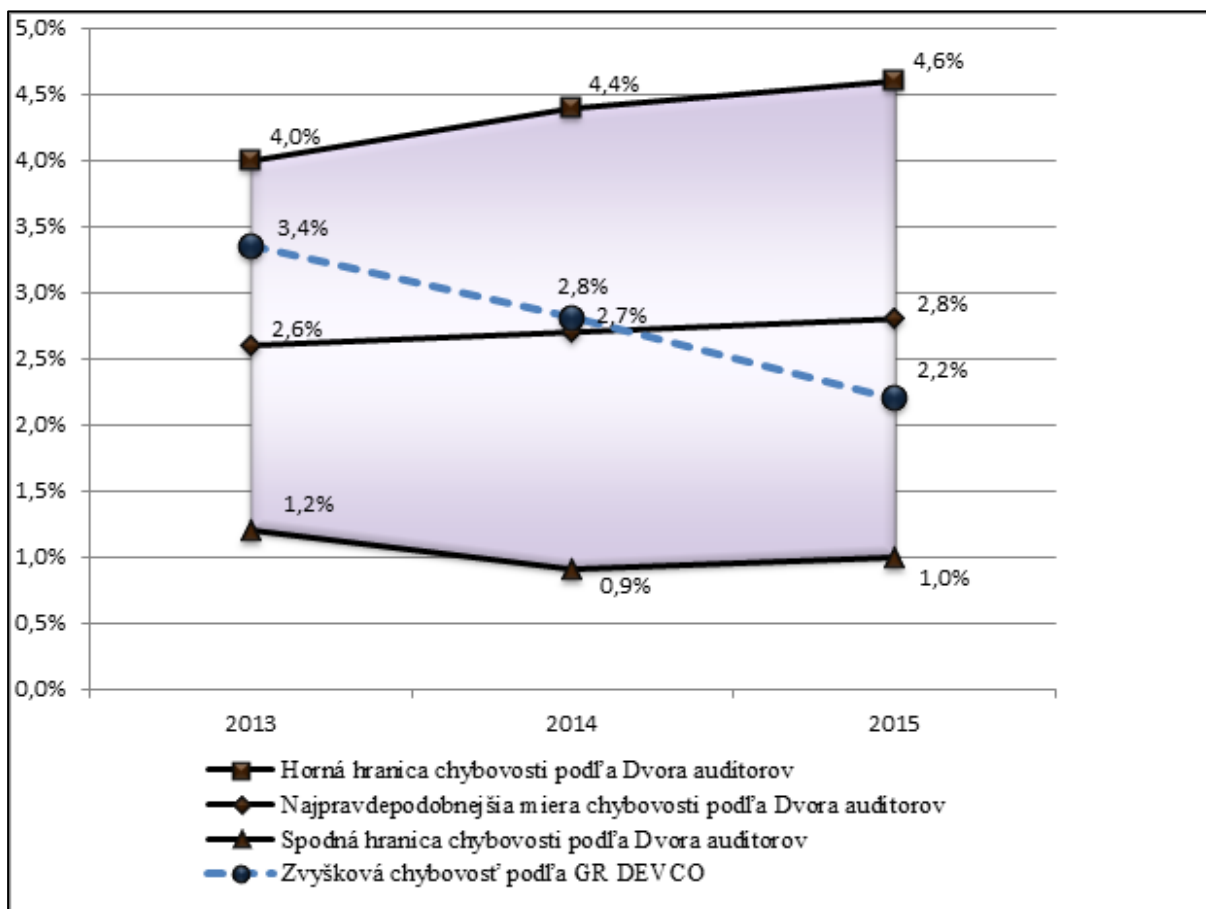
GR DEVCO svoju analýzu chybovosti zameriava na zvyškovú chybovosť, ktorá predstavuje úroveň chybovosti po vykonaní nápravných opatrení. Odhad GR DEVCO je v medziach určených hornou hranicou a spodnou hranicou chybovosti, ktoré uviedol Dvor audítorov vo svojich výročných správach v kapitole s názvom „Vonkajšie vzťahy/Globálna Európa“ na obdobie rokov 2013 až 2015 (pozri graf 16).

Kontroly *ex ante* a *ex post* zo strany GR DEVCO/NEAR s využitím jeho vlastných kontrolných kapacít alebo prostredníctvom audítorov pracujúcich na zmluvnom základe v roku 2015 sa vzťahovali na sumu 2 701,98 milióna EUR.

Celkové výdavky vystavené riziku v čase platby, pokiaľ ide o celkové výdavky GR DEVCO za rok 2015, predstavujú 246 miliónov EUR (2,9 %). Konzervatívne odhadované budúce opravy sú na úrovni 50 miliónov EUR (0,6 %). Odhadované výdavky vystavené riziku pri ukončení predstavujú 196 miliónov EUR (2,3 %).

Pre celú oblasť politiky vonkajších vzťahov predstavujú celkové odhadované výdavky vystavené riziku v čase platby 281 miliónov EUR (2,9 %), konzervatívne odhadované budúce opravy sú na úrovni 62 miliónov EUR (0,6 %) a odhadované výdavky vystavené riziku pri ukončení predstavujú 219 miliónov EUR (2,3 %).

Graf 16 – Úrovně chybovosti odhadované Komisiou (zvyšková chybovosť, ktorú uviedlo GR DEVCO) a Dvorom audítorov v oblasti vonkajších vzťahov za obdobie rokov 2013 – 2015*



* Línie spájajúce rôzne úrovne chybovosti by sa nemali vnímať ako nepretržitý vývoj, ale by mali skôr pomôcť lepšie porovnať rozpätia chybovosti.

Zdroj: výročné správy Dvora audítorov a výročné správy GR DEVCO o činnosti za rozpočtové roky 2013 až 2015.

5.2. GR pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj (DEVCO)

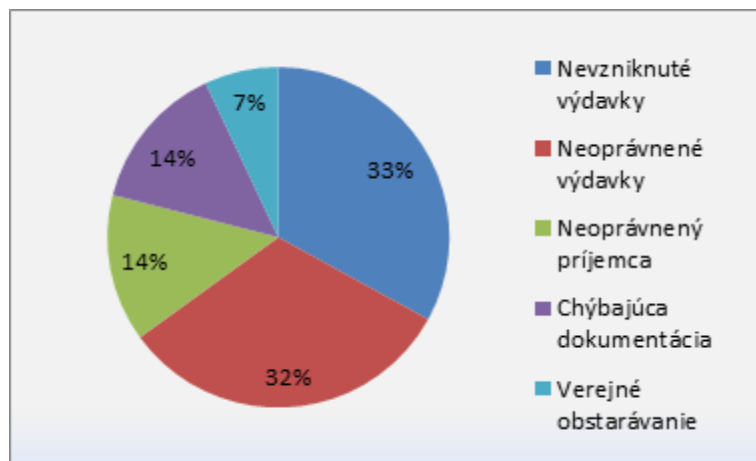
5.2.1. Hlavné príčiny chýb

GR DEVCO identifikovalo tieto hlavné príčiny chýb:

- Nedodržiavanie pravidiel oprávnenosti (57 % zistených chýb):
 - výdavky vznikli mimo projektového obdobia,
 - výdavky sa deklarovali ako priame, počítali sa už však ako nepriame výdavky.
- Nedodržanie pravidiel v oblasti verejného obstarávania (26 % zistených chýb).
- Nedostatočná alebo chýbajúca dokumentácia.

Toto posúdenie je zo všeobecného hľadiska v súlade so zisteniami Dvora audítorov pre celú kapitolu s názvom „Globálna Európa“ (pozri graf 17).

Graf 17 – Posúdenie hlavných príčin chýb Dvorom audítorov pre okruh 4 v roku 2015⁵⁴



5.2.2. Prijaté nápravné opatrenia

a) Zjednodušenie

Hlavnými príčinami chýb sú príliš podrobné podmienky pre granty, ktoré sú nad rámec požiadaviek stanovených v právnych predpisoch a nemajú z hľadiska výkonnosti a výsledkov žiadnu pridanú hodnotu. Tieto nepodstatné prvky sa už z praktickej príručky (PRAG) vypustili. GR DEVCO sa zapája do diskusií s dotknutými zainteresovanými stranami a uskutočňujú sa pravidelné stretnutia finančných oddelení, zmluvných oddelení a oddelení auditu, na ktorých sa rokuje o najčastejších zdrojoch chýb a spôsoboch, ako im predchádzať. Naďalej sa podporuje súbor nástrojov finančného hospodárenia pre príjemcov grantov a uskutočňujú a prispôsobujú sa aktivity odbornej prípravy.

Ako už bolo vysvetlené, Komisia už navrhla v rámci všeobecných rozpočtových pravidiel niekoľko zmien týkajúcich sa grantov s cieľom znížiť riziko chýb (pozri časť 3.1).

b) Posilnenie systémov riadenia a kontroly

Ďalej sa uvádzajú plánované opatrenia podľa spôsobu hospodárenia:

- V prípade grantov v rámci priameho hospodárenia GR DEVCO identifikovalo skutočnosť, že overovania výdavkov príjemcami nemali dostatočnú kvalitu, ako hlavnú príčinu chýb. Medzi navrhované opatrenia patria tieto:
 - revízia referenčného rámca pre overovania výdavkov vykonávané príjemcami a zmluvnými útvarmi, a to vrátane uplatnenia kritérií posudzovania kvality na príslušné správy,
 - použitie rámcovej zmluvy pre audit na doplnenie nedostatočných overovaní výdavkov, ktoré vykonali príjemcovia,
 - vyžiadanie podporných dokumentov pre náhodne vybrané operácie v súvislosti so žiadosťami o platbu a ich overenie pred schválením vyplatenia prostriedkov a/alebo zúčtovaním výdavkov a
 - zjednodušenie postupov a zmluvných podmienok pre granty.

⁵⁴ Výročná správa Dvora audítorov za rozpočtový rok 2015, obrázok 8.2.

- V oblasti výdavkov v rámci nepriameho hospodárenia s medzinárodnými organizáciami a agentúrami členských štátov sú hlavnými príčinami opätovne sa vyskytujúcich chýb nedostatočná alebo chýbajúca dokumentácia, nedostatočná kvalita overovacích návštev a oneskorené zúčtovania. Medzi navrhované opatrenia patria tieto:
- v krajných prípadoch odklad nepriameho hospodárenia pri opakovaných chybách alebo nedodržaní pravidiel pre poskytovanie dokumentácie,
 - prispôbenie referenčného rámca pre overovacie návštevy v medzinárodných organizáciách s výnimkou Svetovej banky a Organizácie Spojených národov,
 - zvyšovanie informovanosti o zúčtovaní platieb v rámci predbežného financovania vykonaných v prospech medzinárodných organizácií pred viac ako dvoma rokmi (v roku 2013 a pred týmto rokom) a ich monitorovanie,
 - pravidelné stretnutia s medzinárodnými organizáciami s cieľom zabezpečiť pokračujúcu spoluprácu pri poskytovaní informácií v rámci auditov zo strany Dvora audítorov a štúdie o zvyškovej chybovosti a
 - vytvorenie kontaktnej jednotky s úlohou koordinovať vzťahy s medzinárodnými organizáciami na všetkých úrovniach.

Všetky tieto opatrenia sa v súčasnosti vykonávajú.

c) Právny rámec na obdobie rokov 2014 – 2020

V dôsledku niektorých nedávnych zmien sa zmluvným partnerom GR DEVCO ľahšie dodržiavajú pravidlá, čím sa potenciálne znižuje riziko chybovosti:

- Postupy obstarávania v rámci grantov: príloha IV k zmluvám GR DEVCO pre granty sa v roku 2015 zjednodušila, vďaka čomu môžu príjemcovia grantov uplatňovať ich vlastné účtovné pravidlá, a to pri rešpektovaní základných zásad a kritérií prideľovania grantov.
- Chýbajúce dostupné podporné dokumenty: Možnosť akceptovania kópií podporných dokumentov počas overovania výdavkov sa zaviedla vo vzore GR DEVCO pre granty v roku 2016. Rieši sa tým opakujúci sa problém originálov nachádzajúcich sa v niekoľkých krajinách, pričom nie vždy sú k dispozícii v čase overovania výdavkov audítormi.
- Výmenný kurz v súvislosti s grantmi: Od roku 2015 príjemcovia môžu na účtovné účely uplatňovať vlastné pravidlá týkajúce sa výmenného kurzu, pokiaľ sú dané pravidlá riadne zdokumentované.

Vo všeobecnosti sa systémy riadenia a kontroly (návrh a fungovanie) posilnili a niektoré systémy sa z dôvodu nákladovej účinnosti prestali využívať.

5.3. GR pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení (NEAR/ELARG)

5.3.1. Hlavné príčiny chýb

Najbežnejšie problémy týkajúce sa chýb v rámci GR NEAR zahŕňajú:

- chyby súvisiace so zúčtovaním predbežného financovania:

Hlavným problémom identifikovaným vo vzťahu ku GR NEAR boli chyby súvisiace so zúčtovaním predbežného financovania. Dvor audítorov sa kriticky vyjadril k systému pre zúčtovanie predbežného financovania, podporným dokumentom používaným na zúčtovanie a periodicite zúčtovania.

- správa o overení výdavkov:
Pokiaľ ide o GR DEVCO, nedostatkom identifikovaným Dvorom audítorov sú správy o overení výdavkov vypracúvané externými audítormi, o ktoré sa Komisia opiera pri schvaľovaní určitých nákladov.
- nedodržanie záväzkov stanovených v právnych predpisoch a zmluvných záväzkov.

5.3.2. Prijaté nápravné opatrenia

Pokiaľ ide o zúčtovanie predbežného financovania, GR NEAR prijalo na vyriešenie tohto problému viacero opatrení:

- v decembri 2015 sa prijala nová účtovná príručka pre GR NEAR, v ktorej sa bližšie objasňuje politika GR NEAR v oblasti zúčtovania predbežného financovania,
- povoľujúcim úradníkom vymenovaným subdelegovaním a ich personálu sa poskytlo usmernenie, v ktorom sú ozrejmene pravidlá pre uznávanie priebežných nákladov a zúčtovanie predbežného financovania a
- v právnom rámci pre nástroj pre nástroj predvstupovej pomoci II pre nepriame hospodárenie s prijímateľskými krajinami sa zaviedol jednoznačnejší postup a pre príjemcov sa stanovili povinnosti týkajúce sa výkazníctva v súvislosti s uznávaním vzniknutých nákladov.

V prípade správ o overení výdavkov GR NEAR/ELARG úzko spolupracovalo s GR DEVCO: Prijaté zmierňujúce opatrenia zahŕňajú vypracovanie tabuľky kvality na posúdenie správ o overení výdavkov a preskúmanie referenčného rámca pre overovanie výdavkov. Okrem toho možno rámcovú zmluvu pre audit v prípade potreby použiť na uskutočnenie dodatočných overovaní výdavkov. Všetky tieto opatrenia sa v súčasnosti vykonávajú.

S cieľom zmierniť a obmedziť druhy rizík týkajúcich sa nedodržania zmluvných záväzkov a záväzkov stanovených v právnych predpisoch sa pod vedením GR DEVCO vynakladalo nepretržité úsilie zamerané na pravidelné preskúmavanie príručiek a pokynov v záujme ich sprehľadnenia (revízia PRAG, Pagoda 2). Okrem toho sa na pravidelnej báze organizuje odborná príprava v snahe zabezpečiť, aby relevantní aktéri uplatňovali správne pravidlá a postupy.

IV. ZÁVERY

1. Finančné hospodárenie sa výrazne zlepšilo, čo viedlo k zníženiu úrovne chybovosti

Úroveň dodržiavania právnych požiadaviek pri plnení rozpočtu EÚ sa v posledných rokoch výrazne zlepšila. Nepretržitá kontrola zo strany Európskeho parlamentu, Rady a Dvora audítorov viedla k väčšej profesionalite celého reťazca kontroly finančných prostriedkov EÚ od Komisie až po orgány členských štátov, tretie krajiny a medzinárodné organizácie. V dôsledku toho úrovne chybovosti poklesli z dvojciferných čísel v prípade niektorých oblastí politik (najmä oblasť súdržnosti) pre programové obdobie 2000 – 2006 a skoršie obdobia na podstatne nižšie úrovne v súčasnosti (v prípade väčšiny oblastí politik pod 5 % a v niektorých oblastiach blízko k 2 % alebo dokonca pod túto úroveň).

2. Komisia a Dvor audítorov sa zhodujú vo svojom posúdení úrovne a hlavných príčin chýb

Komisia a Dvor audítorov sa zhodujú v tom, že **hlavnými príčinami pretrvávajúcich vysokých úrovni chybovosti sú nedostatky v systémoch riadenia a kontroly, najmä v členských štátoch, tretích krajinách a medzinárodných organizáciách/agentúrach, ako aj zložitý právny rámec, v ktorom sa politiky EÚ vykonávajú.**

Navyše, berúc do úvahy relatívnu presnosť rôznych uplatňovaných prístupov a získaných výsledkov, **úrovne chybovosti uvedené vo výročných správach útvarov Komisie o činnosti, ako aj odhady uvedené vo výročnej správe o hospodárení a vykonávaní rozpočtu sú zo všeobecného hľadiska v súlade s úrovňami chybovosti odhadovanými Dvorom audítorov za roky 2014 a 2015.**

3. Potreba zväziť viacročnú povahu významnej časti výdavkov EÚ

Vzhľadom na **viacročnú povahu významnej časti výdavkov EÚ** možno konečnú úroveň chybovosti určiť len pri ukončení programov, keď sa uplatnili všetky stupne kontrol. **Odhadované výdavky vystavené riziku pri ukončení** po vykonaní všetkých nápravných opatrení predstavujú **0,8 až 1,3 % celkových výdavkov v roku 2015.** Viacročné nápravné mechanizmy tak náležite chránia rozpočet EÚ pred výdavkami v rozpore so zákonom.

4. Náklady na riadenie a kontroly a potreba ďalšieho zjednodušenia

Vzhľadom na súčasné **vysoké náklady na riadenie a kontrolu** je otáznym prínos ďalšieho zvyšovania intenzity a úsilia v súvislosti s auditmi. **Kontrol by nemalo byť viac, ale mali by byť kvalitnejšie.** Okrem toho, **zjednodušenie** predstavuje najefektívnejší spôsob zníženia nákladov, zaťaženia v súvislosti s kontrolou a rizika chýb. Oblasti politik, na ktoré sa vzťahujú systémy riadneho hospodárenia a kontroly a menej zložité pravidlá oprávnenosti, sú tiež menej náchylné k chybám. Preto bude naďalej potrebné ďalej **zlepšovať systémy riadenia a kontroly** na všetkých úrovniach a **zjednodušovať pravidlá.** Komisia navrhla v tejto súvislosti v septembri 2016 ambicióznou revíziou nariadenia o rozpočtových pravidlách, ako aj viacerých sektorových rozpočtových pravidiel s cieľom dosiahnuť ďalšie zjednodušenie, väčšiu pružnosť a zameranie na výsledky.

5. Komisia priebežne prijíma opatrenia na riešenie hlavných príčin a finančného dosahu chýb

Komisia **priebežne prijíma opatrenia na riešenie hlavných príčin a finančného dosahu pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti**, ktoré sú v niektorých prípadoch dôsledkom ambiciózných politických cieľov a v praxi si môžu vyžadovať dlhšie obdobie na to, aby priniesli úžitok, najmä ak sú spojené so zložitými vnútroštátnymi požiadavkami alebo mechanizmami vykonávania. Aj keď sa analýza sústredila na platby za programové obdobie 2007 – 2013, **poznatky získané za uvedené obdobie** sa už integrovali do právneho základu a zlepšených systémov pre súčasné obdobie 2014 – 2020 (napr. vykonávanie čistých finančných opráv, účty, ktoré sú novým prvkom v oblasti súdržnosti, avšak sú už bežnou praxou v oblasti poľnohospodárstva, posilnené auditorské výroky vnútroštátnych orgánov auditu a certifikačných orgánov, nové smernice v oblasti verejného obstarávania, požiadavky vyplývajúce z ex ante kondicionalít, zjednodušené pravidlá oprávnenosti a výrazne rozšírené možnosti využívať zjednodušené možnosti nákladov ako základ pre prepĺcanie nákladov oproti skutočným nákladom a mechanizmus zadržiavania 10 % pre oblasť súdržnosti).

Okrem toho, Komisia prijala **balík týkajúci sa preskúmania/revízie VFR na obdobie rokov 2014 – 2020 v polovici trvania**, ktorý je založený na modernizačnom úsilí a zlepšeniach dosiahnutých v rámci súčasného VFR. Začína sa ukazovať, že iniciatíva s názvom „**Rozpočet EÚ zameraný na výsledky**“ prináša hmatateľný pokrok smerom k efektívnejšiemu a jednoduchšiemu systému dosahovania výsledkov, ktorým sa zabezpečuje nielen súlad s právnym rámcom, ale aj pozitívne výsledky v praxi. V tejto súvislosti **bude kľúčové, aby sa pokračovalo v zjednodušovaní**. Ďalší pokrok sa dosiahne v ďalšom VFR.

Napokon, Komisia bude naďalej **chrániť rozpočet EÚ pred finančným dosahom pretrvávajúcich vysokých úrovní chybovosti**, a to uplatňovaním preventívnych opatrení (ako sú napríklad prerušenia a odklady platieb) a využitím nápravných mechanizmov (finančné opravy a vymáhania prostriedkov).