



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel 06.09.2004
KOM(2004)580 konečná verzia

**OZNÁMENIE KOMISIE
EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE**

**Zodpovednosti, ktoré prináležia členským štátom a Komisii v zdieľanom hospodárení
štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu**

Súčasná situácia a perspektívy nového programového obdobia po roku 2006

I. VŠEOBECNÉ ZHRNUTIE.

Toto oznámenie je odpoveďou na záväzok prijatý Komisiou v „Súhrne výročných správ o činnosti generálnych riaditeľstiev a útvarov za rok 2002“¹, podľa ktorého sa vykoná právna analýza zodpovedností Komisie a členských štátov v zdieľanom hospodárení rozpočtu Európskych spoločenstiev a objasnenia sa postupy, ktorými Komisia môže v spolupráci s členskými štátmi naplňať svoju všeobecnú zodpovednosť pri plnení rozpočtu².

V prvej časti (Hlava II) oznámenie ponúka výklad Komisie o platnom nariadení v oblasti štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na upresnenie zodpovedností všetkých subjektov zdieľaného hospodárenia. Komisia sa domnieva, že platné nariadenie umožní na jednej strane zosúladiť povinnosti, ktoré jej prináležia v oblasti plnenia rozpočtu a na druhej strane zosúladiť osobitného rázu kohéznej politiky Únie a jej systému riadenia, ktorý podľa nariadení Rady prináša členským štátom v prvom rade zodpovednosť na riadenie, monitorovanie a každodennú finančnú kontrolu prostriedkov fondov. Existujúca štruktúra stanovuje opatrenia, prostredníctvom ktorých Komisia, aby mohla naplňať všeobecnú zodpovednosť, zabezpečí existenciu a riadne fungovanie systémov riadenia a kontroly. Keby následne audítorská práca Komisie zaznamenala nedostatky v systémoch auditu a kontroly, stanovilo by sa riziko neoprávnených výdavkov a uplatňovali by sa zodpovedajúce finančné korekcie. Opatrenia vykonané Komisiou na vyhotovenie týchto ustanovení sú opísané v uvedenom oznámení.

Význam tejto problematiky sa zvyšuje povinnosťou členských štátov, ktoré pristúpili do Únie v máji 2004, vytvoriť vhodné systémy riadenia a kontroly, ktorý zaručí, že prvá implementácia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu zabezpečí efektívne využitie finančných prostriedkov Spoločenstva³.

Druhým cieľom tohto oznámenia (Hlava III) spočíva v špecifikovaní všeobecných usmernení, ktoré viedli Komisiu k príprave návrhov právnych predpisov prijatých 14. júla 2004⁴ na obdobie 2007-2013 s cieľom zvýšenia koherentnosti, komplementárnosti a efektívnosti celkovej štruktúry implementačného systému, vrátane upresnenia povinností členských štátov pri spolupráci a následky, ktoré by niesli pri ich nedodržiavaní.

¹ KOM(2003)391 konečná verzia, 9.7.2003, činnosť 5.3.3.C.

² Tamtiež, činnosť 5.3.3 A.

³ KOM(2003)433 konečná verzia, Oznámenie Komisie Parlamentu a Rade o plnení záväzkov prijatých prístupujúcimi krajinami v rámci prístupových rokovaní týkajúcich sa kapitoly 21- regionálna politika a koordinácia sektorových nástrojov.

⁴ „Návrh nariadenia Rady ustanovujúci všeobecné ustanovenia o Európskom fonde pre regionálny rozvoj, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde“ predložený Komisiou, KOM(2004)492 konečná verzia, 14.7.2004.

II. Právna analýza zodpovedností komisie a členských štátov

Zdieľané hospodárenie stanovené v článku 53 rozpočtových pravidiel⁵, je jedným zo spôsobov prostredníctvom ktorých Komisia vykonáva úlohu plnenia rozpočtu Spoločenstva. Táto úloha mu pripadá podľa článku 274 zmluvy: *„Komisia plní rozpočet [...] na vlastnú zodpovednosť a v medziach určených prostriedkov, a to podľa zásad riadneho finančného hospodárenia. Členské štáty spolupracujú s Komisiou tak, aby zabezpečili využívanie rozpočtových prostriedkov v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia.“*

Nech je spôsob riadenia akýkoľvek, článok 274 zmluvy nerozlišuje zodpovednosť Komisie vzhľadom k uvedenej forme riadenia, všeobecná zodpovednosť za plnenie rozpočtu pripadá Komisii.

Opatrenia, prostredníctvom ktorých Komisia musí naplňovať túto zodpovednosť v zmysle zdieľaného hospodárenia fondov, ako aj povinnosti prináležiace členským štátom, sú stanovené v sektorových právnych predpisoch.

V rámci štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu je zdieľané hospodárstvo spôsobom plnenia rozpočtu Spoločenstva, ktorý si zákonodarcovia vybrali, bez toho aby Komisia mala právomoc ponechať na voľnom výbere iného výkonného prostriedku a *„nemá inú možnosť pôsobenia ako tú, ktorá je stanovená sektorovými právnymi predpismi“*⁶.

Členské štáty sú zasa povinné spolupracovať s Komisiou v záujme zabezpečenia využívania finančných prostriedkov v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia, ktoré sú vyjadrením všeobecnej povinnosti lojálnej spolupráce (článok 274 a článok 10 zmluvy). Článok 280 zmluvy nariaďuje, aby členské štáty *„prijali rovnaké opatrenia na zamedzenie podvodov poškodzujúcich finančné záujmy spoločenstva aké prijímajú na zamedzenie podvodov poškodzujúcich ich vlastné finančné záujmy.“*

Článok 53 rozpočtových pravidiel o spôsobe plnenia rozpočtu ods. 3 a 5 stanovuje všeobecné princípy fungovania uplatňované vo všetkých oblastiach rozpočtu spravovaných prostredníctvom zdieľaného hospodárenia. V prvom rade ide o skutočnosť, že *„ak Komisia plní rozpočet prostredníctvom zdieľaného hospodárenia, realizačné úlohy sú delegované na členské štáty v súlade s ustanoveniami prvej hlavy a druhej hlavy druhej časti“*; a v druhom rade, že *„v prípadoch zdieľaného hospodárenia [...] Komisia kvôli zabezpečeniu využívania rozpočtových prostriedkov v súlade s platnými predpismi uplatňuje postupy zúčtovania alebo mechanizmy finančnej korekcie, ktoré jej umožňujú niesť konečnú zodpovednosť za plnenie rozpočtu v súlade s článkom 274 Zmluvy o ES a s článkom 179 Zmluvy o Euratom.“*

Články 155 až 159 rozpočtových pravidiel stanovujú, že všeobecné ustanovenia uvedených pravidiel sa vzťahujú na výdavky, najmä v rámci štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, okrem prípadov, keď je ustanovené inak. Tieto odchýlky sa týkajú platieb uskutočnených Komisiou, viazanosti rozpočtových prostriedkov, aspektov týkajúcich sa riadenia a výberu projektov a auditu, ako aj kontrolných opatrení, aby sektorové nariadenie Rady obsahovalo ustanovenia určené k tomuto účelu.

⁵ Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev, Ú. v. ES L 248, 16.9.2002, s.1.

⁶ Bod 14 c) Rezolúcie EP obsahujúca pripomienky, ktoré sú súčasťou rozhodnutia týkajúceho sa udelenia absolutória na plnenie rozpočtu Európskeho spoločenstva na rozpočtový rok 2002 (Komisia) (SEC(2003)1104-C5-0564/2003-2003/2210 (DEC)). A5-0200/2004, 21.4.2004.

A. Právne predpisy 2000/2006. Decentralizácia – Partnerstvo - Spolupráca

Nariadením (ES) č. 1260/1999⁷, ktoré je základným nariadením o štrukturálnych fondoch a nariadením (ES) č. 1164/94⁸, ktorým sa zriaďuje Kohézny fond, Rada vytvorila štruktúru spôsobu riadenia fondov. Najmä pokiaľ ide o štrukturálne fondy zákonodarca rozhodol, že činnosť štrukturálnych fondov a EPUZF- záruka opatrení na rozvoj vidieka „*má dopĺňať alebo byť určená ako príspevok k činnosti členských štátov*“ (odôvodnenie 27 nariadenia (ES) č. 1260/1999) a musí byť považovaná za „*doplnky zodpovedajúcich vnútroštátnych činností alebo k nim prispievajú*“ (článok 8 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1260/1999). Za týmto účelom štrukturálne fondy a EPUZF - záruka opatrení na rozvoj vidieka, poskytujú pomoc prostredníctvom spolufinancovania opatrení prijatých na národnej alebo regionálnej úrovni. Najzreteľnejším dokladom tohto princípu je dodatkovosť (článok 11 nariadenia (ES) č. 1260/1999).

Bez spochybnenia zodpovednosti Komisie vzťahujúcej sa na plnenie rozpočtu stanoveného Zmluvou o ES, nariadenie (ES) č. 1260/1999 v rámci štrukturálnych fondov stanovuje štruktúru opatrení realizácie plnenia rozpočtu založenú na decentralizovanej štruktúre, opierajúc sa o partnerstvo a spoluprácu medzi Komisiou a členským štátom. Týka sa to rovnako nariadenia Rady (ES) č. 1164/94 pre Kohézny fond.

Sektorové právne predpisy sú z hľadiska kontroly založené na dvoch pilieroch. Na jednej strane zo súboru ustanovení umožňujúcich Komisii zabezpečenie súladu systémov riadenia a kontroly členských štátov a na druhej strane iný súbor pravidiel, ktorý sa usiluje o stanovenie opatrení finančných korekcií uplatňovaných po zistení nezrovnalostí pri auditoch.

Čo sa týka zabezpečenia existencie a riadneho fungovania vnútroštátnych systémov riadenia a kontroly, uplatniteľné predpísané ustanovenia sú uvedené v článku 38 nariadenia (ES) č. 1260/1999, rovnako v článkoch 5 a 6 nariadenia (ES) č. 438/2001⁹ a v článkoch 12 a G prílohy II k nariadeniu Rady (ES) č. 1164/94, ako aj v článku 5 nariadenia (ES) č. 1386/2002¹⁰¹¹.

Mechanizmy finančných korekcií pre štrukturálne fondy sú uvedené v článku 39 nariadenia

⁷ Nariadenie Rady (ES) č. 1260/1999 z 21. júna 1999 o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch, Ú. v. ES L 161, 26.6.1999, s.1. Nariadenie naposledy zmenené a doplnené Aktom o prístupí z roku 2003, Ú. v. EÚ L 236, 23.9.2003.

⁸ Nariadenie Rady (ES) č. 1164/94 zo 16. mája 1994, ktorým sa zriaďuje kohézny fond, Ú. v. ES L 130, 25.5.1994, s.1. Nariadenie naposledy zmenené a doplnené Aktom o prístupí z roku 2003, Ú. v. EÚ L 236, 23.9.2003.

⁹ Nariadenie Komisie (ES) č. 438/2001 z 2. marca 2001, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie nariadenia Rady (ES) č. 1260/1999, pokiaľ ide o systémy riadenia a kontroly pre pomoc poskytovanú v rámci štrukturálnych fondov, Ú. v. ES L 63, 3.3.2001 s. 21.

¹⁰ Nariadenie Komisie (ES) č. 1386/2002 z 29. júla 2002 stanovujúce podrobné pravidlá pre vykonávanie nariadenia Rady (ES) č. 1164/94, pokiaľ ide o riadiace a kontrolné systémy v súvislosti a postupy vykonávania úprav financovania v súvislosti s pomocou poskytovanou z Kohézneho fondu (Ú. v. ES L 201, 31.7.2002, s. 5).

¹¹ Cieľ smerujúci k zisteniu existencie a riadneho fungovania vnútroštátnych systémov riadenia a kontroly uvedený v článku 35 nariadenia Komisie, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie rozpočtových pravidiel, je s ohľadom na Kohézny fond a štrukturálne fondy dosiahnutý prostredníctvom ustanovení uvedených v sektorových právnych predpisoch (nariadenie Komisie (ES, Euratom) č. 2342/2002 z 23. decembra 2002 (Ú. v. ES L 357, 31.12.2002).

(ES) č. 1260/1999, ako aj v nariadení (ES) č. 448/2001¹² a sú sformulované v rozhodnutí Komisie z 2. marca 2001 K(2001) 476 o usmerneniach určujúcich princípy, kritériá a indikatívne tabuľky, ktoré majú uplatňovať útvary Komisie pri určovaní finančných korekcií stanovených v článku 39 nariadenia (ES) č. 1260/99.

Najmä článok 38 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1260/1999 stanovuje, že Komisia môže vykonávať kontroly na mieste, vrátane kontroly vzoriek alebo požiadať členské štáty, aby vykonali takéto kontroly. Cieľom kontroly je uistiť sa o existencii a riadnom fungovaní systémov riadenia a kontroly alebo o kontrole jednotlivých financovaných operácií. Články 5 a 6 nariadenia (ES) č. 438/2001 navyše stanovujú, že Komisia získa od členských štátov najneskôr do troch mesiacov po prijatí pomoci opis vytvorených systémov riadenia a kontroly a že sa v spolupráci s členským štátom presvedčí, že systémy vyhovujú normám príslušného nariadenia Rady. Preskúvanie fungovania systému sa bude vykonávať pravidelne. Komisia a členské štáty spolupracujú na základe obojstranných administratívnych dohôd na zosúladení metód a vykonávaní kontrol a vymieňajú si ich výsledky. Spolupráca pokračuje počas celého programovacieho obdobia uskutočňovaním preskúvania, ktoré sa konajú aspoň raz do roka počas spoločných zasadnutí národných audítorov a audítorov Spoločenstva. Tento článok rovnako stanovuje finančné korekcie v prípade zaznamenania závažnej nezrovnalosti, ktorá nepriaznivo ovplyvňuje výdavky zahrnuté do priebežnej platby, ktoré neboli zistené, zatiaľ čo článok 39 ods. 2 stanovuje postup, ktorý treba dodržiavať pri poruche systémov zistenej Komisiou najskôr v podobe pozastavenia platieb, po ktorom budú v nevyhnutnom prípade nasledovať finančné úpravy uskutočnené Komisiou.

Podobná štruktúra je stanovená na riadenie Kohézneho fondu a jeho opatrení na vykonávanie prostredníctvom nariadenia (ES) č. 1164/94¹³.

B. Rozdelenie zodpovedností

1. V tejto decentralizovanej štruktúre má členský štát zodpovednosť na troch úrovniach.

a) Zaručuje správne riadenie prostriedkov Spoločenstva, ktoré vykonáva v rámci spolupráce s Komisiou a zodpovedá v prvom rade za riadne financovanie prostredníctvom:

- riadiaceho orgánu, ktorý je zodpovedný za „správnosť operácií, predovšetkým opatrení vnútornej kontroly zlučiteľnej so zásadami riadneho finančného hospodárenia“, ako aj za odpovede pozorovaní alebo žiadostí o nápravu systému riadenia a monitorovania a kontroly žiadaných Komisiou, za zlučiteľnosť operácií s politikami Spoločenstva, ako aj za zabezpečenie informácií a správ potrebných na monitorovanie programu Komisiou (článok 34 ods. 1);
- platobného orgánu, ktorý potvrdzuje výdavky (článok 32 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1260/1999 a článok D prílohy II k nariadeniu Rady (ES) č. 1164/94) a či riadiaci orgán a sprostredkujúci subjekt dodržiavali ustanovenia nariadenia (ES) č. 1260/1999 (článok 9 nariadenia (ES) č. 438/2001) alebo nariadenia č. 1164/94 (článok 8 nariadenia (ES) č. 1386/2002);

¹² Nariadenie Komisie (ES) č. 448/2001 z 2. marca 2001, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie nariadenia Rady (ES) č. 1260/1999, pokiaľ ide o postup vykonávania finančných korekcií pomoci poskytovanej v rámci štrukturálnych fondov (Ú. v. ES L 64, 6.3.2001, s. 13).

¹³ Článok 12 nariadenia (ES) č. 1164/94 a článok 5 nariadenia (ES) č. 1386/2002.

- svojej účasti na zlepšovaní predpovedí využívania finančných prostriedkov a vykonávaním výdavkov postupujúc predpovede;
- uplatňovania príslušných vnútroštátnych predpisov na uplatniteľnosť v prípade nedostatku predpisov Spoločenstva (odôvodnenie 41 a článok 30 nariadenia (ES) č. 1260/1999);
- zodpovednosti za hodnotenie ex-ante na prípravu plánov, pomoc a programový doplnok (článok 41 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1260/1999), ako aj hodnotenie v polovici obdobia a jeho aktualizácie (článok 42 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1260/1999).

b) Členský štát preberá v prvom rade „zodpovednosť za finančnú kontrolu pomoci“ v súlade s článkom 38 nariadenia (ES) č. 1260/1999 a článkom 12 nariadenia (ES) č. 1164/94 tým, že:

- overuje, aby systémy riadenia a kontroly boli vytvorené a implementované tak, aby zabezpečovali účinné a pravidelné využívanie fondov spoločenstva a poskytuje opisy Komisii;
- potvrdzuje výdavky usilujúc sa o ich zlučiteľnosť s právom Spoločenstva a používaním fondov v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia (článok 38 ods. 1 písm. g) nariadenia (ES) č. 1260/1999 a článok 12 ods. 1 písm. c) nariadenia (ES) č. 1164/94);
- prijíma nápravné opatrenia žiadané Komisiou (článok 38 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1260/1999 a článok G ods. 1 prílohy II k nariadeniu (ES) č. 1164/94);
- poskytuje záverečné vyhlásenie nezávislým orgánom pri ukončení pomoci v príprave štrukturálnych fondov alebo návrhu pre Kohézny fond.

c) Nakoniec, ako uvádza článok 39 nariadenia (ES) č. 1260/1999 a článok 12 ods. 1 písm. h) nariadenia (ES) č. 1164/94, členský štát nesie v prvom rade zodpovednosť za „vyšetrovanie a úpravu v dôsledku nezrovnalostí a porušení.“

2. Ako odraz zodpovedností členského štátu sú **zodpovednosti Komisie** určené tak, aby jej umožnili niesť zodpovednosť za plnenie rozpočtu Spoločenstva prostredníctvom kontroly riadneho výkonu úloh zverených členským štátom. V záujme tohto cieľa a v záujme zabezpečenia plnenia zmluvy a aktov, ktoré boli prijaté inštitúciami Spoločenstva, Komisia zakročí najmä na štyroch úrovniach, aby:

- prijala potrebné rozhodnutia na implementáciu štrukturálnych fondov, ak sú podmienky zakotvené v predpisoch dodržiavané (články 28 a 30 nariadenia (ES) č. 1260/94 a článok 10 nariadenia (ES) č. 1164/94);
- zabezpečila existenciu a riadne fungovanie systémov riadenia a kontroly v spolupráci s členskými štátmi, čo môže zahŕňať vykonanie kontrol na mieste, vrátane kontroly vzoriek, operácií a systémov riadenia a kontroly alebo požiadanim samotného členského štátu, aby tieto kontroly previedol na mieste (článok 38 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1260/1999 a články 5 a 6 nariadenia (ES) č. 438/2001 pre štrukturálne fondy, článok G prílohy II k nariadeniu (ES) č. 1164/94, a článok 5 nariadenia (ES) č. 1386/2002);
- zabezpečila efektívnosť pomoci:
 - analýzou pokroku v realizácii pomoci vzhľadom na stanovené ciele prostredníctvom výročných a záverečných správ o vykonávaní (článok 37 nariadenia (ES) č. 1260/1999

a článok F prílohy II k nariadeniu (ES) č. 1164/94 a ich ročný prieskum (článok 34 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1260/1999);

- z finančného hľadiska, najmä uskutočňovaním viazanosti rozpočtových prostriedkov, pozastavením platieb, ak podmienky predpisov nie sú dodržiavané, sformulovaním a prípadne prijatím nápravných opatrení na posilnenie riadneho financovania pomoci (článok 31, 32 a 38 nariadenia (ES) č. 1260/1999 pre štrukturálne fondy, článok C ods. 5 a článok G prílohy II k nariadeniu (ES) č. 1164/94) a;

- hodnotením výsledkov (článok 42, 43 a 44 nariadenia (ES) č. 1260/1999).

- vykonávala kontroly a audity na mieste operácií a systémov, vrátane kontroly vzoriek, bez toho, aby boli dotknuté tie, ktoré boli vykonané členskými štátmi a uplatňovali finančné korekcie, ak sú zistené nezrovnalosti a nedostatky a ak členský štát nevykonával finančné korekcie (články 38 a 39 nariadenia (ES) č. 1260/1999 a článok G a H prílohy II k nariadeniu (ES) č. 1164/94).

C. Potrebné ujasnenie v rozsahu zodpovednosti Komisie

Je treba pripustiť, tak ako to naposledy vyjadril Európsky parlament vo svojom rozhodnutí o vyrovnaní 2002¹⁴, že Dvor audítorov už niekoľko rokov upozorňuje vo svojich vyhláseniach o uistení týkajúcich sa spoľahlivosti účtov, že základné transakcie sú často ovplyvnené chybami, najmä v oblastiach, v ktorých je uplatňované zdieľané hospodárenie. Aj keď obe dotknuté inštitúcie nepovažujú ani za reálne, ani za zlučiteľné s opatreniami zdieľaného hospodárenia uvedenými v sektorových právnych predpisoch, že by Komisia mala objaviť všetky chyby a nezrovnalosti, ktoré ovplyvňujú platby, práve tie isté inštitúcie určili slabé miesta v systémoch a podporili Komisiu v prijatí opatrení vedúcich k zlepšeniu jej činnosti dohľadu nad kontrolami systémov.

Dvor audítorov týmto vo svojom stanovisku 2/2004¹⁵ ponúka zaujímavé cesty úvah a označuje úlohu, ktorú by podľa jej názoru mala mať Komisia v záujme napĺňania zodpovednosti pri plnení rozpočtu, predstava, ktorá je veľmi úzko spojená s predstavou samotnej Komisie. Určuje hlavné princípy, ktoré by podľa nej mali viesť činnosť kontroly rozpočtu Spoločenstva s uplatňovaním platného práva na všetkých úrovniach, ako aj smerovania, ktoré by mohli zákonodarcu viesť pri vypracovávaní zmeneného a doplneného legislatívneho rámca.

Východiskovým bodom dvora je tvrdenie, že *„nie je možné rozumne očakávať od akéhokoľvek systému, aby zaručil absolútnu regulárnosť všetkých operácií“* alebo *„že je mylné domnievať sa, že spoľahlivosť systémov vnútornej kontroly slúži na úplné zabezpečovanie a zaisťovanie zákonnosti a regulárnosti všetkých operácií.“* Je teda názoru, že kontroly musia odpovedať vhodnému pomeru náklady/efektívnosť, *„celkové náklady na kontroly, peňažné a politické, [by mali] byť primerané vzhľadom na celkový zisk.“* Domnieva sa rovnako, že by Komisia mala mať za úlohu dohliadať na fungovanie systémov kontroly prostredníctvom na jednej strane definovaním minimálnych podmienok uplatniteľných na systémy kontroly a na druhej strane prostredníctvom zosúladení cieľov, ktoré treba dosiahnuť s ich vykonávaním vo všetkých fázach, vo vnútroštátnej fáze a vo fáze Spoločenstva.

¹⁴ Pozri vyššie uvedenú poznámku 6.

¹⁵ Stanovisko č. 2/2004 Dvora audítorov Európskych spoločenstiev o modeli jednotného auditu (single audit) (a návrh o rámci vnútornej kontroly Spoločenstva).

Komisia, ktorá dbá na odporúčania oboch inštitúcií poverených kontrolou plnenia rozpočtu **vyvinula nástroje potrebné na zosúladienie jej činnosti s činnosťou členských štátov**. Keďže členské štáty v priebehu programového obdobia 1994-1999 zistili ťažkosti, ktoré sa vyskytli pri rozvoji a implementácii týchto nástrojov, Komisia predložila v implementačných nariadeniach na vykonávanie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu podmienky, ktoré považuje za potrebné na získanie kontrolných postupov, ktoré jej nakoniec umožnia získanie dostatočnej istoty vzhľadom na regulárnosť operácií vykonaných členskými štátmi.

Navyše v súlade s článkom 38 nariadenia (ES) č. 1260/1999 a článkom G prílohy II k nariadeniu (ES) č. 1164/94 Komisia podporila uzavretie administratívnych dohôd týkajúcich sa vykonávania auditov s členskými štátmi, aby sa zvýšila koordinácia kontrol a ich výsledkov medzi Komisiou a príslušnými členskými štátmi a aby sa uplatňovali spoločné metódy auditu. Rovnako v rámci postupu zjednodušovania¹⁶ Komisia požiadala členské štáty, aby vynaložili spoločné úsilie na výmenu podrobných programov výročných kontrol v primeranej dobe, čím by sa vyhlí prekrývaniu a dvojitému použitiu. Čo s týka členských štátov, ktoré pristúpili do Únie v máji 2004, sa v smere činnosti spolupráce sledovanej implementáciou predvstupových¹⁷ nástrojov budú uplatňovať ustanovenia právneho predpisu o štrukturálnych fondoch a Kohéznom fonde.

Komisia okrem toho prehĺbila pojem zmluvy o dôvere medzi ňou a členskými štátmi.

Zmluva o dôvere je dobrovoľný záväzok členských štátov, usilujúci sa o zabezpečenie Komisii zavedenia potrebných prostriedkov na umožnenie kontroly regulárnosti príslušných transakcií a vypracovanie výročných správ o výsledkoch tejto stratégie auditu a týmto poskytnutie celkového rámca kontroly daného programu, fondu alebo daného regiónu v súlade so stratégiou auditu schválenou Komisiou. Takáto zmluva je rovnako podmienená existenciou predbežnej záruky Komisii, že vytvorené systémy sú v súlade s regulačným rámcom. Táto zmluva dáva Komisii záruku, že môže členskému štátu dôverovať bez pridávania nových regulačných požiadaviek, avšak len v rámci koordinovaného zblíženia sa Komisie s členským štátom. Účinok takejto záruky však zanikne, ak sa zistí, že členský štát neplní svoje povinnosti.

Ako to vyjadril Dvor audítorov vo svojom stanovisku 2/2004, aj keď sú predpisy a princípy nevyhnutné na zaručenie efektívnej a účinnej vnútornej kontroly fondov už „*čiasťočne alebo úplne dodržiavané v súčasných systémoch*“, iné by mohli byť vypracované a vykonávané aj v záujme zabezpečenia, aby „*rozsah a intenzita kontrol [boli stanovené] tak, aby zaručili správnu rovnováhu medzi celkovými nákladmi na plnenie kontrol[y] a z nich vyplývajúcich ziskov.*“

Komisia si teda chce na základe skúseností z platných predpisov zvýšiť efektívnosť a účinnosť systémov riadenia a kontroly na budúce programové obdobie a prijala preto návrhy uvedené v nasledujúcej kapitole.

¹⁶ Bod 2.5.5 Oznámenia Komisie K(2003)1255 o zjednodušení, objasnení, koordinácii a pružnosti riadenia štrukturálnych politík 2000-2006 (neuvěřený).

¹⁷ Články 11, 12 a príloha k nariadeniu Rady (ES) č. 1266/1999 z 21. júna 1999 o koordinačnej pomoci kandidátskym krajinám v rámci predvstupovej stratégie a meniac a dopĺňajúc nariadenie (EHS) č. 3906/89 (Ú. v. ES L 161, 26.6.1999, s. 68); Článok 9 a príloha III k nariadeniu Rady (ES) č. 1267/1999 z 21. júna 1999 o vytvorení nástroja štrukturálnych politík pre predvstupové obdobie (Ú. v. ES L 161, 26.6.1999, s.73).

III. PERSPEKTÍVY NA PREDPISY 2007-2013

Jedným z hlavných cieľov budúcich predpisov na programové obdobie 2007-2013, čo sa týka zdieľaného hospodárenia, je jasne vymedziť na základe povinností vychádzajúcich z práva Spoločenstva, ako aj zo skúsenosti získanej zo súčasných predpisov rámec, povahu a rozdelenie zodpovedností medzi jednotlivých účastníkov, ktorí sú zapojení do plnenia rozpočtu Spoločenstva, t. j. na jednej strane členské štáty a vykonávacie orgány a na druhej Komisia.

Komisia sa usilovala o zvýšenie súdržnosti, transparentnosti a bezpečnosti celkovej štruktúry systému implementácie a kontroly fondov. Súdržnosť, preto že je potrebné jasne stanoviť minimálne podmienky uplatniteľné na systém kontroly a auditu na všetkých úrovniach postupu, ako aj úlohy a povinnosti, ktoré prináležia jednotlivým účastníkom. Transparentnosť, preto že je potrebné, aby jednotlivé subjekty kontroly boli upovedomení o výsledkoch kontrol všetkých strán s cieľom zvýšenia efektívnosti, účinnosti a hospodárnosti postupu. Bezpečnosť, preto že Komisia má mať dodatočnú záruku, že systémy riadenia a kontroly programu sú zavedené a sú v súlade s minimálnymi podmienkami stanovenými v nariadení pred tým, ako sa bude môcť postupovať k prvým priebežným úhradám prostredníctvom úvodného vyhodnotenia systémov stanovených nezávislým audítorom členského štátu, ktoré boli predbežne schválené a postúpené v rovnakom čase ako opis systémov.

Komisia okrem iného navrhla, aby stupeň jej pomoci pri kontrolách bol úmerný úrovni rizika vyplývajúceho z nezrovnalostí a jej návrh teda stanovuje, že ak má istotu o existencii a riadne fungovanie vnútroštátnych systémov riadenia a kontroly, môže svoju istotu zákonnosti a regulárnosti nahlásených výdavkov zákonne zakladať na výsledkoch vnútroštátnych kontrol a týmto spôsobom znížiť vo výnimočných prípadoch jej vlastné kontroly.

Podľa rovnakého postupu, ktorý sa zakladá na posúdení rizika Komisia navrhla, ak stupeň pomoci Spoločenstva v postupoch riadenia a kontroly závisí tiež od výšky príspevku Spoločenstva na pomoc. Sledovaným princípom je, aby predpisy Spoločenstva definovali spoločný základ minimálnych podmienok, ktorých sa za každých okolností musia pridrižovať všetky systémy riadenia a vnútornej kontroly zahrnuté do riadenia fondov Spoločenstva a aby sa súčasne umožnilo členským štátom uplatňovanie ich vlastných pravidiel a štruktúr riadenia a kontroly, ak vnútroštátny pomer spolufinancovania je oveľa vyšší a objem príspevku Spoločenstva je nižší ako stanovený prah. Tento režim môže byť uplatniteľný len v prípade, ak Komisia získa záruku v spoľahlivosti vnútroštátnych systémov riadenia a kontroly.

V súvislosti so všeobecným načrtnutým rámcom je vhodné opísať špecifickejšie smerovania týkajúce sa rozdelenia zodpovedností, ktoré viedli Komisiu k sformulovaniu svojich návrhov.

A. Zodpovednosti Komisie

Komisia je povinná navrhovať právne predpisy, ktoré jasne stanovujú zodpovednosti a povinnosti oboch subjektov zdieľaného hospodárenia, ako aj opatrenia ich spolupráce.

Tie zahŕňajú predovšetkým definíciu nevyhnutných základných noriem, ktorým musia vyhovovať vnútroštátne systémy riadenia a kontroly, ako aj finančné korekcie vykonané v prípade nezrovnalostí, ktoré označujú nesúlad týchto systémov.

Presné právne predpisy musia tiež definovať, že úlohou Komisie je z hľadiska riadenia rozpočtu dohliadať na existenciu a riadne fungovanie vnútroštátnych systémov riadenia a kontroly a musí opísať postup vykonávania, aby upozornila na nezrovnalosti.

Z toho vyplýva, že pokiaľ ide o audit, Komisia sa bude naďalej sústreďovať na hodnotenie systémov riadenia a kontroly, ako aj na zistené nedostatky v postupoch a riadení na základe analýzy rizika bez toho, aby sa vzdala práva vykonávania kontrol jednotlivých operácií podľa potreby, napr. v prípade neschopnosti členského štátu vyšetrovať nezrovnalosti.

B. Zodpovednosti členských štátov

Úloha členských štátov musí byť zameraná na ich povinnosti:

- Poskytovať Komisii primeranú záruku na začiatku, pred vykonaním programu a predtým, ako by sa mohlo pristúpiť k priebežným platbám, vydaným nezávislým orgánom a schváleným Komisiou, ktorá potvrdí kvalitu a súlad ich systémov riadenia a kontroly v porovnaní so stanovenými predpismi a ktorá potvrdí správnosť účtovného systému. Ak však táto istota obsahuje výhrady, členský štát by mal predložiť akčný plán úprav, ktoré treba realizovať. Jedine uspokojujivé vykonávanie úprav systému riadenia a kontroly stanovených v akčnom pláne umožnia Komisii vykonať priebežné platby.
- Poskytovať ročnú istotu vydanú auditným orgánom o priznaných výdavkoch a riadneho fungovanie systému riadenia a kontroly a/alebo zistenie a úpravy slabých miest zistených po kontrolách vykonaných na mieste o využívaní štrukturálnych fondov.
- Poskytovať vyhlásenie o platnosti čiastok potvrdených pri ukončení operačných programov na základe auditov a operácií vykonaných v priebehu plánovania.

Členské štáty musia v prvom rade uplatňovať finančné korekcie pre príjemcov fondov v prípade nedodržania podmienok pridelovania subvencií zo štrukturálnych fondov a odpočítať príslušné výdavky od vyhlásení v štrukturálnych fondoch.

C. Následky nedodržania povinností

Ako uvádza tretia správa o hospodárskej a sociálnej súdržnosti, uplatňovanie princípu efektívnosti a zjednodušovania v riadení a finančných kontrolách musia byť sprevádzané prísnejšími sankciami a opatreniami, ktoré sa usilujú o pohotovú vymáhanie v prípade nezrovnalostí alebo podvodu. Predpisy musia stanoviť presné dôsledky, najmä z hľadiska finančných tokov v prípadoch, ak by neboli pri zahájení programu dodržiavané princípy a základné normy alebo v prípade zistenia nedostatku plnenia vo vnútroštátnych systémoch kontroly, ktorý by mohlo v priebehu vykonávania programu viesť k nezrovnalostiam a podvodom a ktorý nebol opravený členským štátom.

Predpisy musia okrem toho stanoviť opatrenia, prostredníctvom ktorých Komisia vykoná finančné korekcie za predpokladu, ak by členský štát neprijal vhodné opatrenia na dodržiavanie svojich povinností.

V prípade nedbalosti by Komisia mala bez váhania pristúpiť k postupu stanovenému v článkoch 226 a 228 Zmluvy o ES, ak členské štáty nesplnia svoje povinnosti.