

Zvláštní zpráva

Dvojí financování z rozpočtu EU

Kontrolní systémy postrádají základní prvky, které by zmírňovaly zvýšené riziko plynoucí ze skutečnosti, že model financování Nástroje pro oživení a odolnost není spojen s náklady



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–V
Úvod	01–18
Cíle soudržnosti podporuje několik programů financování EU	01–05
Právní rámec týkající se dvojího financování	06–14
Zákaz dvojího financování je základní rozpočtovou zásadou EU	06–07
Model provádění Nástroje pro oživení a odolnost se od modelu pro financování soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy liší	08–10
U modelu financování, které není spojeno s náklady, může tedy dvojí financování znamenat, že stejné výstupy/výsledky se budou financovat dvakrát	11–14
Zamezení dvojímu financování je sdílenou odpovědností Komise a členských států	15–18
Rozsah a koncepce auditu	19–24
Připomínky	25–98
Stávající definice dvojího financování nezohledňuje specifika modelů provádění, kdy financování není spojeno s náklady	25–35
Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost používá tradiční definici dvojího financování založenou na nákladech stanovenou ve finančním nařízení, i když jeho financování s náklady spojeno není	26–29
Kombinování různých nástrojů EU vyžaduje dodatečné kontroly ke zmírnění rizika dvojího financování	30–31
Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost konkrétně nestanoví opatření s nulovými náklady, která zejména u reforem se souvisejícími investicemi zvyšují riziko dvojího financování	32–35

Preventivní opatření Komise a členských států sama o sobě nestačí k tomu, aby se zamezilo dvojímu financování	36–59
Pokyny Komise byly vydány pozdě, jsou i nadále neúplné a směřují členské státy ke kontrolám založeným na nákladech	37–43
Opatření Komise ve fázi plánování nezamezila dvojímu financování	44–52
Aby členské státy zamezily dvojímu financování, vyhýbají se kombinování podpory z Nástroje pro oživení a odolnost s jinými nástroji EU	53–54
Zavedení Nástroje pro oživení a odolnost vedlo ke zvýšené potřebě koordinace, jejímž cílem bylo předcházet dvojímu financování a odhalovat je	55–59
Kontroly členských států týkající se neexistence dvojího financování mají nedostatky	60–82
Řídící kontroly dvojího financování vycházejí ze skutečně vzniklých nákladů a opírají se především o vlastní prohlášení	61–68
Účinné křížové kontroly dvojího financování znemožňuje roztržitá struktura systémů řízení IT	69–71
Nástroj Arachne není široce využíván k identifikaci rizik dvojího financování v členských státech	72–77
Omezená kontrolní činnost týkající se dvojího financování v členských státech	78–82
Komise poskytuje jistotu, že nedochází ke dvojímu financování, na základě omezených důkazů	83–98
Ověření prováděná Komisí před platbou se na dvojí financování konkrétně nezaměřují	84–87
Audity Komise se týkají rizika dvojího financování do určité míry	88–91
Do ukončení naší práce v terénu Komise nezjistila žádné případy dvojího financování ani nesnížila podporu z Nástroje pro oživení a odolnost v souvislosti se systémovými nedostatky	92–93
Komise zakládá svou jistotu ohledně neexistence dvojího financování na omezených důkazech	94–98
Závěry a doporučení	99–110

Přílohy

Příloha I – Právní rámec týkající se dvojího financování

Příloha II – Správní a kontrolní struktura pro fondy politiky soudržnosti, Nástroj pro oživení a odolnost a Nástroj pro propojení Evropy v členských státech a v Komisi

Příloha III – Přístup členských států a Komise k opravám v případě dvojího financování u fondů politiky soudržnosti, Nástroje pro oživení a odolnost a Nástroje pro propojení Evropy

Příloha IV – Příslušné publikace EÚD

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým:

Shrnutí

I Nástroj pro oživení a odolnost (RRF) s finančními prostředky ve výši 724 miliard EUR byl vytvořen v reakci na pandemii onemocnění covid. Finanční podpora EU byla poprvé ve značném rozsahu poskytována bez vazby na náklady s možným dalším rizikem dvojího financování stejných výstupů/výsledků. Předpokládalo se, že Nástroj pro oživení a odolnost umožní efektivně realizovat výsledky a zároveň i zjednodušit finanční řízení. Zjednodušení by však nemělo oslabit ochranu finančních zájmů EU a prevence dvojího financování zůstává i nadále základní zásadou řádného finančního řízení finančních prostředků EU.

II Při auditu jsme posuzovali, zda jsou systémy zavedené Komisí a členskými státy pro prevenci, odhalování a nápravu dvojího financování Nástrojem pro oživení a odolnost na jedné straně a fondy politiky soudržnosti a Nástrojem pro propojení Evropy na straně druhé dobře koncipovány a prováděny. Za situace, kdy jsou z různých nástrojů EU na podporu cílů soudržnosti vypláceny bezprecedentní částky, bylo cílem našeho auditu přispět k ochraně finančních zájmů EU před rizikem dvojího financování.

III Z našeho auditu celkově vyplývá, že využívání finančních nástrojů založených na financování, které není spojeno s náklady, vede k vyššímu riziku dvojího financování. Dospěli jsme k závěru, že systémy zavedené Komisí a členskými státy mají významné nedostatky a nejsou zatím dostatečné k adekvátnímu zmírnění zvýšeného rizika dvojího financování u Nástroje pro oživení a odolnost, fondů politiky soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy. Vzhledem k nedostatkům kontrolního prostředí lze dvojí financování odhalit jen obtížně.

IV Kontrolním systémům chybí zásadní prvky, které by zmírňovaly zvýšené riziko dvojího financování.

- o Zprvce, definice dvojího financování uvedená ve finančním nařízení, která se uplatňuje v případě Nástroje pro oživení a odolnost, nezohledňuje modely provádění, které nejsou spojeny s náklady. Komise dosud dostatečně nevyjasnila, jaké druhy nákladů by měly být zvažovány nebo jak řešit riziko, že stejné výstupy/výsledky budou vykazovány, a tedy i financovány dvakrát. Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost opatření s nulovými náklady, která zvyšují pravděpodobnost dvojího financování z rozpočtu EU, výslovně nestanoví.

- Zadruhé, Komise i členské státy přijaly opatření, která mají bránit dvojímu financování, ale tato opatření sama o sobě nemohou být dostatečná. Pokyny Komise, jak se vyhnout dvojímu financování, směřují členské státy ke kontrolám založeným na nákladech. Byly však vydány pozdě a nespecifikují minimální požadavky na kontroly. Ukázalo se, že posuzování doplňkovosti opatření Nástroje pro oživení a odolnost je pro Komisi obtížné, protože programy soudržnosti na období 2021–2027 ještě nebyly dokončeny a podrobné informace často nebyly k dispozici. Posouzení Komise rovněž nezahrnovalo opatření s nulovými náklady, u nichž členské státy neposkytly odhady nákladů.
- Zatřetí, členské státy, jichž se tento audit týkal, obvykle provádějí řídicí kontroly dvojího financování na základě skutečně vzniklých nákladů. Některé z nich rovněž prováděly kontrolní činnosti v oblasti dvojího financování pouze v omezeném rozsahu. Stav kontrolního prostředí komplikuje zejména roztříštěnost prostředí IT, kde není možné účinně provádět křížové kontroly, jež by dvojí financování odhalily, i omezené využívání systému Arachne a jiných nástrojů pro vytěžování dat a projektových databází a obtíže s výměnou a porovnáváním údajů.
- Začtvrté, Komise zakládá jistotu, kterou je schopna poskytnout ohledně neexistence dvojího financování, na omezených důkazech. Po ukončení naší auditní práce v terénu Komise odhalila první dva případy možného dvojího financování v jednom členském státě.

V V této souvislosti a s odkazem na nedostatky týkající se jistoty, na které jsme upozornili ve své [zvláštní zprávě 07/2023](#), doporučujeme, aby Komise:

- přizpůsobila definici dvojího financování specifikům modelu financování, které není spojeno s náklady,
- posílila kontroly opatření s nulovými náklady,
- vyjasnila a posílila požadavky na kontrolu dvojího financování v rámci programů a nástrojů financování využívajících model financování, které není spojeno s náklady,
- posílila koordinaci programů a nástrojů financování,
- v rámci všech programů a nástrojů financování zřídila a používala integrované a interoperabilní informační systémy a nástroje pro vytěžování dat,
- posílila jistotu, že při využívání modelu financování, které není spojeno s náklady, nedochází ke dvojímu financování.

Úvod

Cíle soudržnosti podporuje několik programů financování EU

01 EU financuje opatření zaměřená na posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti mezi členskými státy i v jejich rámci a na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů¹. K nejrozsáhlejším programům EU financujícím cíle politiky soudržnosti patří fondy politiky soudržnosti (dále také jen „soudržnost“), Nástroj pro propojení Evropy a Nástroj pro oživení a odolnost.

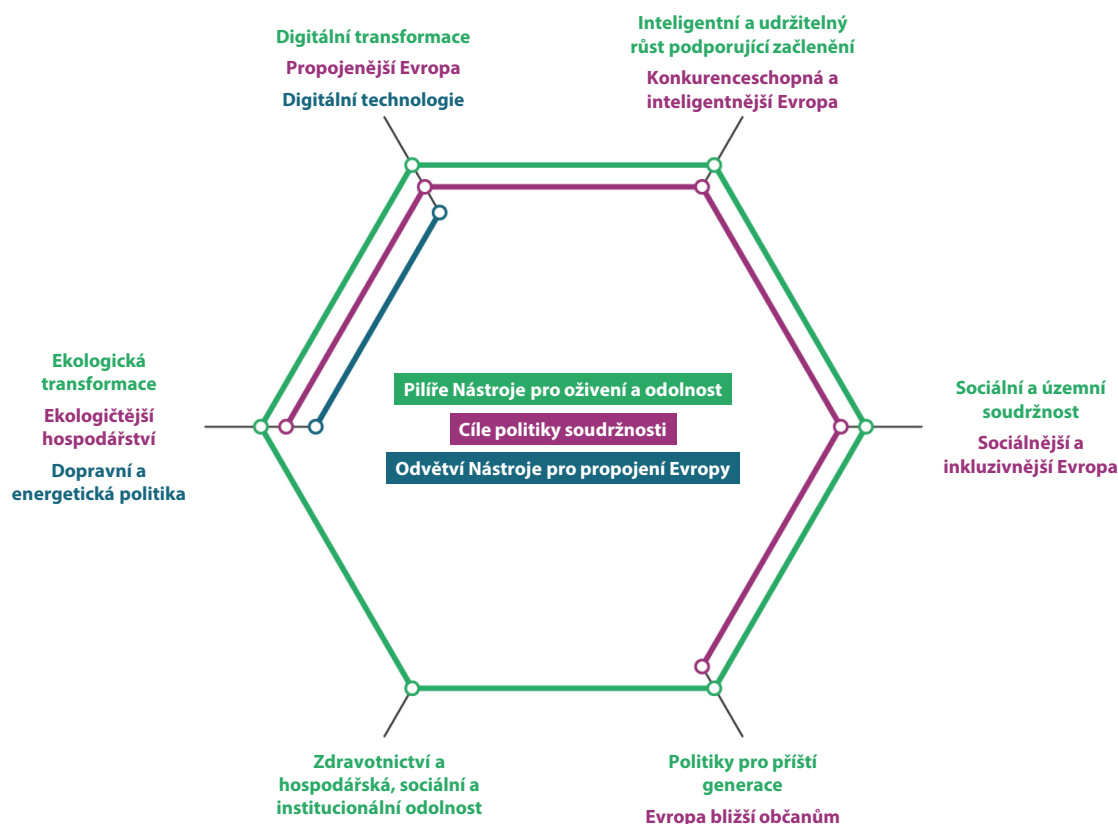
- Politika soudržnosti je hlavní dlouhodobá investiční politika EU. Provádí se prostřednictvím široké škály projektů v rámci víceletých dohod o partnerství a programů spolufinancovaných z fondů politiky soudržnosti (Fondů soudržnosti (FS), Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropského sociálního fondu (ESF) / Evropský sociální fond plus (ESF+)).
- Nástroj pro propojení Evropy investuje do transevropských sítí pro dopravní, telekomunikační a energetickou infrastrukturu.
- Nástroj pro oživení a odolnost je jednorázový dočasný nástroj zřízený po pandemii onemocnění covid. Poskytuje finanční podporu na provádění reforem a investic, jak jsou popsány v příslušných plánech pro oživení a odolnost členských států, s cílem řešit společné priority EU a specifické výzvy jednotlivých zemí, zejména ty, které byly zjištěny v kontextu evropského semestru.

02 Ačkoli byly tyto tři programy financování navrženy pro konkrétní účely, všechny přispívají k cílům soudržnosti a podporují překrývající se priority financováním široké škály projektů v podobných oblastech politiky (**obrázek 1**). Příslušná nařízení dále požadují součinnost a koordinaci programů².

¹ Článek 174 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU).

² V případě RRF, článek 28 [nařízení \(EU\) 2021/241](#) (nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost). V případě soudržnosti, čl. 5 odst. 3 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#) (nařízení o společných ustanoveních). V případě CEF, čl. 10 odst. 2 [nařízení \(EU\) 2021/1153](#) (nařízení o Nástroji pro propojení Evropy).

Obrázek 1 – Překrývající se oblasti politiky v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, politiky soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy



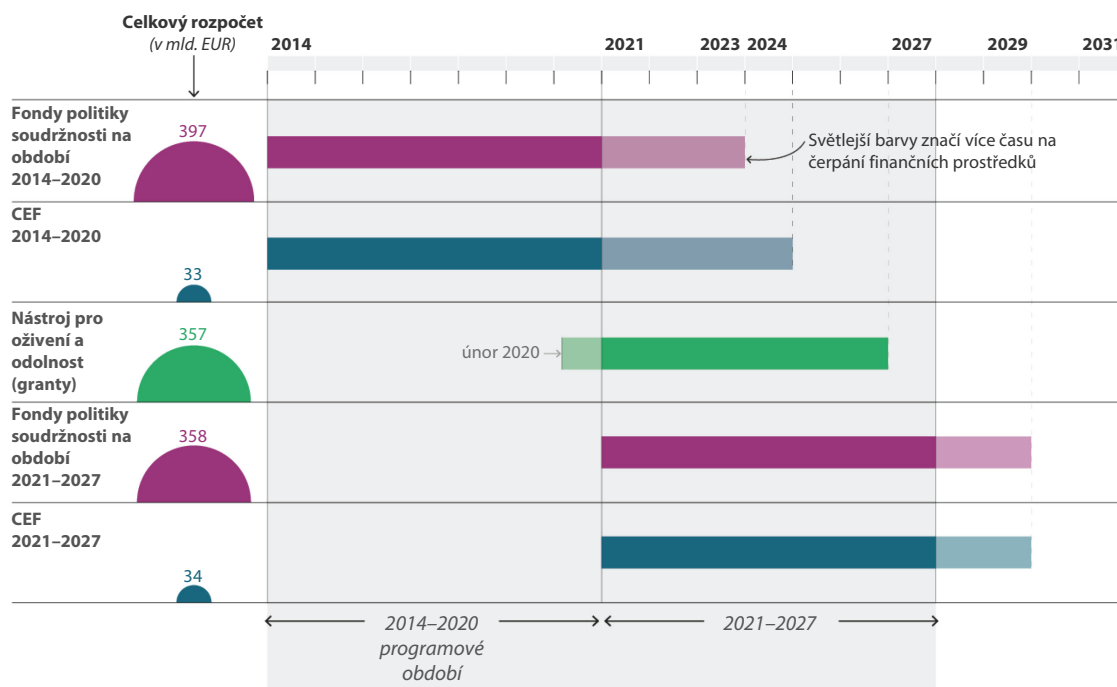
Pozn.: obrázek představuje zjednodušené ilustrativní znázornění.

Zdroj: EÚD.

03 EU financuje Nástroj pro oživení a odolnost částkou 648 miliard EUR, z čehož až 629 miliard EUR budou výpůjčky na kapitálových trzích. Členským státům je k dispozici až 357 miliard EUR jako nevratné granty. Tyto zdroje doplňují prostředky dlouhodobého rozpočtu EU na období 2021–2027 (víceletý finanční rámec), které jsou k dispozici na soudržnost – 358 miliard EUR – a pro Nástroj pro propojení Evropy – 34 miliard EUR.

04 Období způsobilosti Nástroje pro oživení a odolnost, které trvá od února 2020 do srpna 2026, se z velké části překrývá s obdobím způsobilosti programů soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy na období 2021–2027, jakož i s posledními roky období 2014–2020 (*obrázek 2*).

Obrázek 2 – Rozpočtové přiděly a období způsobilosti pro fondy politiky soudržnosti, Nástroj pro propojení Evropy a Nástroj pro oživení a odolnost



Pozn.: obrázek představuje zjednodušené ilustrativní znázornění. Údaje o soudržnosti zahrnují částky předem přidělené členským státům a REACT-EU (na období 2014–2020) a nezahrnují částky převedené do Nástroje pro propojení Evropy. Údaje pro Nástroj pro propojení Evropy zahrnují příspěvek z Fondu soudržnosti a z vojenské mobility (na období 2021–2027). Období způsobilosti Nástroje pro propojení Evropy (CEF) se vztahuje na CEF-doprava; u CEF-energie a CEF-digitální technologie nebyl pro vynakládání prostředků stanoven žádný časový limit.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

05 Finanční prostředí EU se v průběhu let vyvíjelo a nové nástroje, včetně mimorozpočtových nástrojů, se znásobily; výsledkem tohoto vývoje je nesourodá struktura prostředí. Nástroj pro oživení a odolnost, který je financován zejména výpůjčkami nástroje **NextGenerationEU**, tuto „galaxii finančních prostředků“ ještě rozšiřuje³.

³ Zvláštní zpráva 05/2023: Finanční prostředí EU – nesourodý soubor nástrojů vyžadující další zjednodušení a lepší vyvozování odpovědnosti, body I-II, 18 a 20.

Právní rámec týkající se dvojího financování

Zákaz dvojího financování je základní rozpočtovou zásadou EU

06 Povinnost zamezit dvojímu financování je základní zásadou ochrany finančních zájmů EU⁴. Neexistence dvojího financování je rovněž jedním z předpokladů řádného finančního řízení rozpočtu EU⁵.

07 Finanční nařízení⁶ zakazuje dvojí financování grantů přímo řízených Komisí. Odvětvová nařízení, kterými se zřizují fondy politiky soudržnosti, Nástroj pro propojení Evropy a Nástroj pro oživení a odolnost tuto povinnost připomínají. Kombinovat financování z různých programů EU je povoleno pouze za předpokladu, že tytéž náklady nejsou hrazeny z více zdrojů EU. Pro nepřímé řízení žádná taková ustanovení neexistují. Příslušná právní ustanovení jsou uvedena v *příloze I*.

Model provádění Nástroje pro oživení a odolnost se od modelu pro financování soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy liší

08 V rámci fondů soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy vyplácí Komise finanční prostředky EU zejména formou úhrad skutečně vzniklých způsobilých nákladů projektu, někdy s využitím zjednodušeného vykazování nákladů nebo ve výjimečných případech pomocí modelu financování, které není spojeno s náklady (FNLTC) a které poskytnutí finančních prostředků EU přímo spojuje s dosažením předem stanovených výsledků nebo splněním podmínek⁷. Oproti tomu platby z Nástroje pro oživení a odolnost členským státům vycházejí výhradně z modelu financování, které není spojeno s náklady, a jsou vypláceny po uspokojivém splnění milníků a cílů investic a reforem stanovených v plánech pro oživení a odolnost⁸. Předpokládalo se, že model

Článek 1 [nařízení Rady \(ES, Euratom\) č. 2988/95](#) o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

⁵ 130. bod odůvodnění a články 36 a 63 [finančního nařízení](#).

⁶ Čl. 191 odst. 3 [finančního nařízení](#).

⁷ Čl. 125 odst. 1 [nařízení \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) (finanční nařízení). [Zvláštní zpráva 24/2021](#): „Financování v rámci politiky soudržnosti založené na výkonnosti: hodnotné ambice, ale překážky v období 2014–2020 přetrvávaly“, body 06, 90, 93 a 100–101. V tomto kontextu upozorňujeme, že způsob, jakým se model financování, které není spojeno s náklady, realizuje v rámci politiky soudržnosti, se liší o způsobu jeho realizace v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

⁸ Čl. 24 odst. 3 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

financování, které není spojeno s náklady, umožní Nástroji pro oživení a odolnost efektivně realizovat výsledky a zároveň zjednodušit finanční řízení⁹.

09 Aby členské státy získaly celý grantový příděl, musely ve svých plánech pro oživení a odolnost uvést odhady nákladů na plánované reformy a investice, které Komise posoudila¹⁰. Na základě tohoto posouzení Rada přidělila prostředky EU na financování, a to přijetím rozhodnutí o přidělení finančního příspěvku každému členskému státu¹¹. Výplaty prostředků členským státům však nevycházejí ani z odhadovaných nákladů na příslušná opatření Nástroje pro oživení a odolnost, ani ze skutečných nákladů vzniklých konečným příjemcům¹². Rozvrh plateb a výše každé platby jsou výsledkem jednání s jednotlivými členskými státy, která zohledňují podíl milníků a cílů i jejich relativní důležitost¹³. Členské státy musí odůvodnit uspokojivé dosažení milníků a cílů souvisejících s platbou, ale k žádosti o platbu nemusí jako odůvodnění přikládat důkazy o vzniklých nákladech, a Komise tyto náklady nekontroluje¹⁴.

10 Členské státy nemusí k poskytování podpory z Nástroje pro oživení a odolnost konečným příjemcům využívat model financování, které není spojeno s náklady. Mohou se rozhodnout použít jakoukoli formu finančního příspěvku, včetně náhrady skutečně vzniklých nákladů.

⁹ 18., 44. a 51. bod odůvodnění [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

¹⁰ Článek 11, čl. 18 odst. 4 písm. k) a čl. 19 odst. 3 písm. i) [nařízení o RRF](#).

¹¹ *Tamtéž*, článek 20.

¹² [Přezkum 01/2023](#), rámeček 10.

¹³ [Zvláštní zpráva 21/2022](#): „Posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise – celkově přiměřené, ale přetrvávají rizika spojená s jejich prováděním“, body 73–76.

¹⁴ Čl. 180 odst. 3 [finančního nařízení](#). 18. bod odůvodnění [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

U modelu financování, které není spojeno s náklady, může tedy dvojitý financování znamenat, že stejné výstupy/výsledky se budou financovat dvakrát

11 V našem [přezkumu z roku 2023](#) jsme poukázali na to, že dosažené výsledky mohou být vykazovány dvakrát, protože operace může být financována z Nástroje pro oživení a odolnost, tak z politiky soudržnosti¹⁵.

12 V politice soudržnosti, kde jsou platby obvykle založeny na úhradě vzniklých způsobilých nákladů, je dvojitý vykazování stejných výstupů/výsledků otázkou monitorování výkonnosti, ale není nutně spojeno s dvojitým financováním.

13 Oproti tomu, pokud se používá model financování, které není spojeno s náklady jako u Nástroje pro oživení a odolnost, může vykazování těchto výstupů/výsledků zároveň vést ke dvojitmu financování. Platby z rozpočtu EU realizované v rámci modelu financování, které není spojeno s náklady, mohou být prováděny na základě splnění různých typů ukazatelů výkonnosti (výstupů/výsledků nebo milníků/cílů). Tyto ukazatele se však týkají opatření, v souvislosti s nimiž došlo ke vzniku nákladů. Používání těchto ukazatelů jako východiska pro platby může vést ke dvojitmu financování buď proto, že náklady již byly proplaceny, nebo proto, že jsou vykázány dvakrát v rámci různých nástrojů EU uplatňujících model financování, které není spojeno s náklady. Ke dvojitmu financování tedy v zásadě může docházet, když jsou tytéž náklady na opatření financovány dvakrát anebo když jsou tytéž výstupy/výsledky vykázány, a tedy financovány dvakrát.

14 Riziko dvojího financování má proto jak nákladový, tak výkonnostní rozměr. Tak by tomu bylo například v případě, kdy je výstavba 10 větrných turbín financována z politiky soudržnosti a současně je tato výstavba cílem v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

¹⁵ [Přezkum 01/2023](#), bod 83.

Zamezení dvojímu financování je sdílenou odpovědností Komise a členských států

15 Soudržnost, Nástroj pro propojení Evropy a Nástroj pro oživení a odolnost jsou prováděny souběžně, ale podléhají různým způsobům řízení ze strany Komise a řady vnitrostátních a regionálních správních orgánů. Výsledkem jsou vícevrstvé a částečně se překrývající řídicí a kontrolní struktury:

- o Soudržnost se provádí v rámci sdíleného řízení, kdy Komise programy schvaluje a dohlíží na jejich provádění, zatímco za každodenní fungování, včetně zamezení dvojímu financování, odpovídají členské státy nebo regiony¹⁶.
- o Nástroj pro oživení a odolnost provádí v rámci přímého řízení Komise a za provádění investic a reforem uvedených v plánech pro oživení a odolnost odpovídají členské státy jako příjemci. Hlavní odpovědnost za ochranu finančních zájmů EU, včetně prevence, odhalování a nápravy dvojího financování, nesou členské státy¹⁷. Mohou se opírat o na své stávající národní systémy řízení rozpočtu.
- o V případě Nástroje pro propojení Evropy je situace odlišná, protože Komise ho řídí přímo a je povinna v souvislosti s ním také předcházet nesrovnalostem, odhalovat je a napravovat, a to včetně dvojího financování¹⁸. Členské státy dále musí potvrzovat platnost všech žádostí předkládaných Komisi¹⁹.

16 Za plnění rozpočtu EU nese konečnou odpovědnost Komise, a to bez ohledu na to, zda jde o řízení přímé nebo sdílené²⁰. Zejména musí zajistit účinnou ochranu finančních zájmů EU a získat od členských států dostatečnou jistotu ohledně souladu s pravidly EU a s vnitrostátními předpisy²¹.

¹⁶ Čl. 69 odst. 1 a 2 [nařízení o společných ustanoveních](#).

¹⁷ Článek 22 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

¹⁸ 51. a 57. bod odůvodnění a článek 13 [finančního nařízení](#).

¹⁹ Tamtéž, čl. 11 odst. 6.

²⁰ Článek 317 [SFEU](#). Článek 56 a čl. a čl. 62 odst. 3 [finančního nařízení](#).

²¹ 54. bod odůvodnění [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#). 55. bod odůvodnění [nařízení o společných ustanoveních](#). [Přezkum 01/2023](#), bod 107.

17 V praxi musí Komise jak u soudržnosti, tak u Nástroje pro oživení a odolnost posuzovat doplňkovost fondů EU a prostřednictvím auditů ověřovat, zda členské státy mají zavedeny odpovídající systémy, a přijímat nápravná opatření, pokud neplní své povinnosti předcházet dvojímu financování a jiným nesrovnalostem, odhalovat je a napravovat. V případě potřeby může snížit podporu a získat neoprávněně vyplacené částky zpět²².

18 Podrobnější informace o úlohách a povinnostech různých aktérů v oblasti soudržnosti, Nástroje pro oživení a odolnost a Nástroje pro propojení Evropy uvádí [příloha II](#). V [příloze III](#) je pak popsán přístup Komise a členských států k nápravě případů a systémových nedostatků týkajících se dvojího financování.

²² Čl. 11 odst. 1 písm. b), čl. 22 odst. 3 a písm. a) a článek 104 [nařízení o společných ustanoveních](#). Čl. 19 odst. 3 písm. j) a čl. 22 odst. 5 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

Rozsah a koncepce auditu

19 V souvislosti s bezprecedentními částkami financování z různých nástrojů EU podporujících cíle soudržnosti a vůbec prvním případem, kdy byly členskými státy EU vyplaceny finanční prostředky EU značného objemu bez vazby na skutečně vzniklé náklady, bylo cílem našeho auditu přispět k ochraně finančních zájmů EU z hlediska dvojího financování. Audit se týkal koncepce a provádění systémů zřízených Komisí a členskými státy s cílem předcházet dvojímu financování, odhalovat je a napravovat, nebyl ale koncipován tak, aby zjišťoval jednotlivé případy dvojího financování. Konkrétně jsme prověřovali, zda:

- právní rámec jasně definuje koncept dvojího financování pro model financování Nástroje pro oživení a odolnost, které není spojeno s náklady,
- Komise a členské státy zavedly a používaly mechanismy, které byly z hlediska prevence rizika dvojího financování dostačující,
- vybrané členské státy ustavily a používaly systémy, které byly z hlediska odhalování a nápravy dvojího financování adekvátní,
- Komise zavedla spolehlivé systémy, které poskytují přiměřenou jistotu, že nedochází ke dvojímu financování.

20 Naše auditní činnost se týkala financování soudržnosti (FS, EFRR a ESF/ESF+) i Nástroje pro propojení Evropy v období 2014–2020 a 2021–2027. Pokud jde o Nástroj pro oživení a odolnost, zkoumali jsme plánování a provádění grantové složky do února 2024. Hlavními kontrolovanými subjekty byla Komise a vybrané členské státy. Audit nezkoumal riziko dvojího financování z národních fondů.

21 Přezkoumali jsme právní rámec a pokyny Komise a vedli jsme pohovory se zaměstnanci Komise a orgánů členských států provádějících opatření soudržnosti, Nástroje pro propojení Evropy i Nástroje pro oživení a odolnost. Analyzovali jsme rovněž odpovědi vybraných členských států a podpůrné důkazy uvedené v odpovědích našeho auditního dotazníku adresovaného orgánům provádějícím:

- plán pro oživení a odolnost a vybrané operační programy soudržnosti v České republice, Francii a Itálii,
- plán pro oživení a odolnost na Maltě, v Rakousku, Portugalsku a na Slovensku.

22 V první skupině členských států jsme pro návštěvy na místě vybrali 14 projektů ze šesti operačních programů FS, EFRR a ESF na období 2014–2020, jakož i 16 milníků a cílů plánu pro oživení a odolnost souvisejících s 15 reformami a investicemi. U druhé skupiny jsme provedli dokumentární přezkum 13 milníků a cílů souvisejících se 13 opatřeními. Prověřovali jsme preventivní opatření národních orgánů, řídicí kontroly a audity týkající se rizika dvojího financování, včetně testování kontrol a nástrojů IT. Všechny sedm členských států jsme vybrali na základě kritérií jako průběh provádění plánu pro oživení a odolnost, národní nebo regionální architektura operačních programů v oblasti soudržnosti, využívání systémů IT, zeměpisná vyváženost, velikost, předchozí pokrytí kontrolami EÚD a projekty, milníky a cíle, u nichž jsme zjistili potenciální riziko dvojího financování. Vedli jsme rovněž konzultace s řeckými orgány ohledně jejich informačního systému pro správu finančních prostředků EU.

23 Prověřovali jsme také kontroly a audity Komise pro detekci dvojího financování, a to formou testování kontrol, u vybraných operačních programů soudržnosti a milníků a cílů plánu pro oživení a odolnost, jakož i u šesti projektů Nástroje pro propojení Evropy, u nichž existuje riziko dvojího financování s Nástrojem pro oživení a odolnost.

24 Tato zpráva rovněž vychází z dalších výročních a zvláštních zpráv a přezkumů a stanovisek, které jsme zveřejnili v nedávné době ([příloha IV](#)).

Připomínky

Stávající definice dvojího financování nezohledňuje specifika modelů provádění, kdy financování není spojeno s náklady

25 V tomto oddíle zkoumáme, zda je právní rámec definující koncept dvojího financování v kontextu programů a nástrojů financování EU s různými modely provádění jasný, jednotný a ucelený: soudržnost a Nástroj pro propojení Evropy používají především model provádění založený na nákladech, zatímco Nástroj pro oživení a odolnost vyplácí finanční prostředky na základě modelu financování, které není spojeno s náklady (body [08–10](#)).

Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost používá tradiční definici dvojího financování založenou na nákladech stanovenou ve finančním nařízení, i když jeho financování s náklady spojeno není

26 Finanční nařízení označuje dvojí financování jako koncept založený na nákladech a zakazuje, aby byly tytéž náklady financovány z rozpočtu EU dvakrát²³. Pro programy financování založené na nákladech je to dobrý základ. U nástrojů založených na modelu financování, které není spojeno s náklady, finanční nařízení uvádí, že určitá pravidla týkající se zákazu dvojího financování se nepoužijí²⁴, povinnost ověřovat dvojí financování na základě nákladů tak odpadá, aniž by však bylo poskytnuto další vysvětlení.

27 Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost předkládá stejnou definici dvojího financování založenou na nákladech, i když platby z Nástroje pro oživení a odolnost neproplácejí vzniklé způsobilé náklady, ale odměňují uspokojivé splnění milníků a cílů. Neexistence dvojího financování z hlediska nákladů znamená, že reformy a investice nesmí na „stejně náklady“ čerpat podporu z jiných fondů EU²⁵.

²³ Článek 188 a čl. 191 odst. 3 [finančního nařízení](#).

²⁴ Čl. 180 odst. 3 písm. a) [finančního nařízení](#).

²⁵ Článek 9 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

28 Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost však nespecifikuje pojem dvojího financování v rámci modelu financování, které není spojeno s náklady, uplatňovaného u tohoto nástroje, zejména aspekt výkonnosti, tj. riziko, že stejné výstupy/výsledky budou financovány dvakrát (body 13–14), a jaké typy „nákladů“ by se měly zohledňovat. Podle technických pokynů Komise se v rámci Nástroje pro oživení a odolnost může zamezením dvojímu financování z hlediska nákladů mínit, že:

- předběžné odhadované náklady na reformy a investice v plánech pro oživení a odolnost nejsou hrazeny z jiných fondů EU (na úrovni členských států),
- náklady skutečně vynaložené za účelem realizace výsledků opatření financovaných z Nástroje pro oživení a odolnost nejsou pokryty z jiných fondů EU (na úrovni konečných příjemců); technické pokyny nicméně nespecifikují, zda termín „výsledky“ odkazuje na splnění milníků a cílů.

Z Nástroje pro oživení a odolnost se nehradí ani platby povinného spolufinancování členskými státy v rámci jiných fondů EU²⁶.

29 Tento nesoulad mezi ustanoveními o dvojím financování ve finančním nařízení, v nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost a v pokynech Komise má významné důsledky pro členské státy a ztěžuje vymezení toho, co představuje dvojí financování, i zavedení účinných kontrolních systémů Nástroje pro oživení a odolnost. Vzhledem k tomu, že členským státům stále není jasné, jak ustanovení nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost týkající se dvojího financování vykládat, panuje rovněž nejistota ohledně toho, jaké kontroly by toto riziko účinně řešily. Ověřovat, zda náklady skutečně vynaložené na splnění milníků a cílů plánu pro oživení a odolnost nepokrývají i jiné fondy EU, je každopádně možné pouze na úrovni konečných příjemců. Bez takových ověření nelze vyloučit, že dochází ke dvojímu financování, protože zdrojem financování těchto výstupů/výsledků by mohl být Nástroj pro oživení a odolnost, ale i jiné nástroje EU.

²⁶ SWD(2021) 12, s. 42.

Kombinování různých nástrojů EU vyžaduje dodatečné kontroly ke zmírnění rizika dvojího financování

30 Již jsme konstatovali, že v praxi mají členské státy jeden seznam s pořadím projektů, jež plánují realizovat z rozpočtu EU²⁷. Vzhledem k tomu, že Nástroj pro oživení a odolnost z velké části podporuje stejné nebo podobné typy investic jako soudržnost a Nástroj pro propojení Evropy, lze investice, které byly původně plánovány v rámci těchto programů financování, přesunout do Nástroje pro oživení a odolnost.

31 Riziko dvojího financování se zvyšuje, pokud lze tytéž investice financovat z různých nástrojů EU. Soudržnost, Nástroj pro propojení Evropy a Nástroj pro oživení a odolnost umožňují kombinování zdrojů financování EU za předpokladu, že nedojde ke dvojímu financování. Takové kombinace jsou možné na různých úrovních v závislosti na použitém nástroji:

- politika soudržnosti – lze kombinovat zdroje stejné operace (projektu, smlouvy, akce nebo skupiny projektů),
- Nástroj pro propojení Evropy – lze kombinovat zdroje téhož globálního projektu v rámci Nástroj pro propojení Evropy – doprava, nikoli však jednotlivých projektů, neboť pravidla způsobilosti umožňují pouze výběr projektů, jejichž jediným zdrojem financování z EU je Nástroj pro propojení Evropy,
- Nástroj pro oživení a odolnost – lze kombinovat zdroje stejného opatření plánu pro oživení a odolnost. Není však jisté, zda je to možné i u téhož jednotlivého projektu, neboť nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost používá pojmy „projekt“ a „opatření“ jako synonyma.

Snahy členských států o účinné zmírnění rizika dvojího financování dále komplikuje možnost kombinovat financování EU na různých úrovních.

²⁷ Přezkum 01/2023, bod 5.

Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost konkrétně nestanoví opatření s nulovými náklady, která zejména u reforem se souvisejícími investicemi zvyšují riziko dvojího financování

32 Model financování, které není spojeno s náklady, umožňuje oddělit výši poskytnutého financování od vzniklých souvisejících nákladů. Z právního hlediska je Nástroj pro oživení a odolnost nástrojem pro financování, který předpokládá existenci nákladů na reformy a investice v průběhu provádění. Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost stanoví členským státům povinnost odůvodnit odhadované celkové náklady opatření uvedených v jejich plánech pro oživení a odolnost²⁸. Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost výslovně nespecifikuje, že odhadované náklady určitých opatření mohou být nulové. Povinnost členských států shromažďovat údaje o provádění reforem a investic pro účely auditu a kontroly navíc nerozlišuje mezi opatřeními s náklady a bez nákladů²⁹. Možnost zahrnout opatření bez odhadovaných nákladů do plánů pro oživení a odolnost byla stanovena v roce 2021 v pokynech Komise³⁰.

33 Ve fázi přípravy plánu pro oživení a odolnost a po dohodě s Komisí považovaly členské státy některá opatření za opatření s nulovými náklady³¹ a v souvislosti s nimi neuvedly žádné odhady nákladů. Z naší analýzy vyplývá, že přibližně 78 % reformních opatření v plánech pro oživení a odolnost nemá odhady nákladů provedené *ex ante*. Zjistili jsme však případy, kdy členské státy považovaly za opatření s nulovými náklady i reformy se značnými investicemi a podstatnými souvisejícími prováděcími náklady (*rámec 1*).

²⁸ Čl. 18 odst. 4 písm. k) [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

²⁹ Čl. 22 odst. 2 písm. d) bod iv) [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

³⁰ [SWD\(2021\) 12](#), s. 14.

³¹ [Výroční zpráva za rok 2022](#), bod 11.29.

Rámeček 1

Reforma prováděná v rámci Nástroje pro oživení a odolnost s podkladovými investicemi považovaná za opatření s nulovými náklady navzdory značným nákladům: příklad z Malty

V maltském plánu pro oživení a odolnost je uvedena reforma „Podpora práce na dálku v orgánech státní správy“, která obsahuje cíl „15 kancelářských zařízení, která úředníkům státní správy umožní práci na dálku na všech maltských ostrovech“. Toto opatření se považovalo za opatření s nulovými náklady, protože Malta nepředložila žádné odhady nákladů. Reforma však vyžadovala zprovoznění minimálně 140 pracovních stanic, což představovalo související investici, který sestávala z konkrétních, významných a snadno vyčíslitelných nákladů. Podle maltských orgánů byly tyto pracovní stanice financovány z národních zdrojů.

Na podobný případ jsme narazili i v Rakousku.

34 Komise však tvrdí, že opatření s nulovými náklady nemohou být ze své podstaty financována dvakrát, neboť Nástroj pro oživení a odolnost nepokrývá žádné náklady na jejich provádění, které jsou plně financovány z jiných zdrojů. Komise o tomto svém stanovisku poprvé informovala v roce 2023 v reakci na konkrétní případ, který jsme uvedli ve výroční zprávě za rok 2022³². Podle názoru Komise může ke dvojímu financování dojít pouze ve vztahu k opatření Nástroje pro oživení a odolnost, k němuž členský stát poskytl odhad nákladů.

³² Výroční zprávy za rok 2022, odpovědi Komise na kapitolu 11, s. 449 a 454.

35 Jak jsme již však zdůraznili dříve, opatření s nulovými náklady nevylučují možnost dvojího financování, neboť platby z Nástroje pro oživení a odolnost závisí na splnění milníků a cílů jak u opatření s odhadovanými náklady, tak u opatření s nulovými náklady. Ve výroční zprávě za rok 2022 jsme uvedli konkrétní případ dvojího financování týkající se jednoho opatření s nulovými náklady³³. V praxi přispívá splnění milníků a cílů u opatření s nulovými odhadovanými náklady k uvolnění plateb členským státům. Naopak nesplnění těchto milníků a cílů znamená snížení souvisejících plateb. Vzhledem k povaze Nástroje pro oživení a odolnost může ke dvojímu financování docházet, pokud jsou tytéž výstupy/výsledky financovány dvakrát, a to z Nástroje pro oživení a odolnost i z jiných nástrojů EU. Členské státy ani Komise však žádné kontroly dvojího financování opatření s nulovými náklady neprovádějí. Riziko dvojího financování je proto ve skutečnosti u opatření s nulovými náklady vyšší než u opatření s odhadovanými náklady.

³³ Výroční zpráva za rok 2022, body 11.29–11.30.

Preventivní opatření Komise a členských států sama o sobě nestačí k tomu, aby se zamezilo dvojímu financování

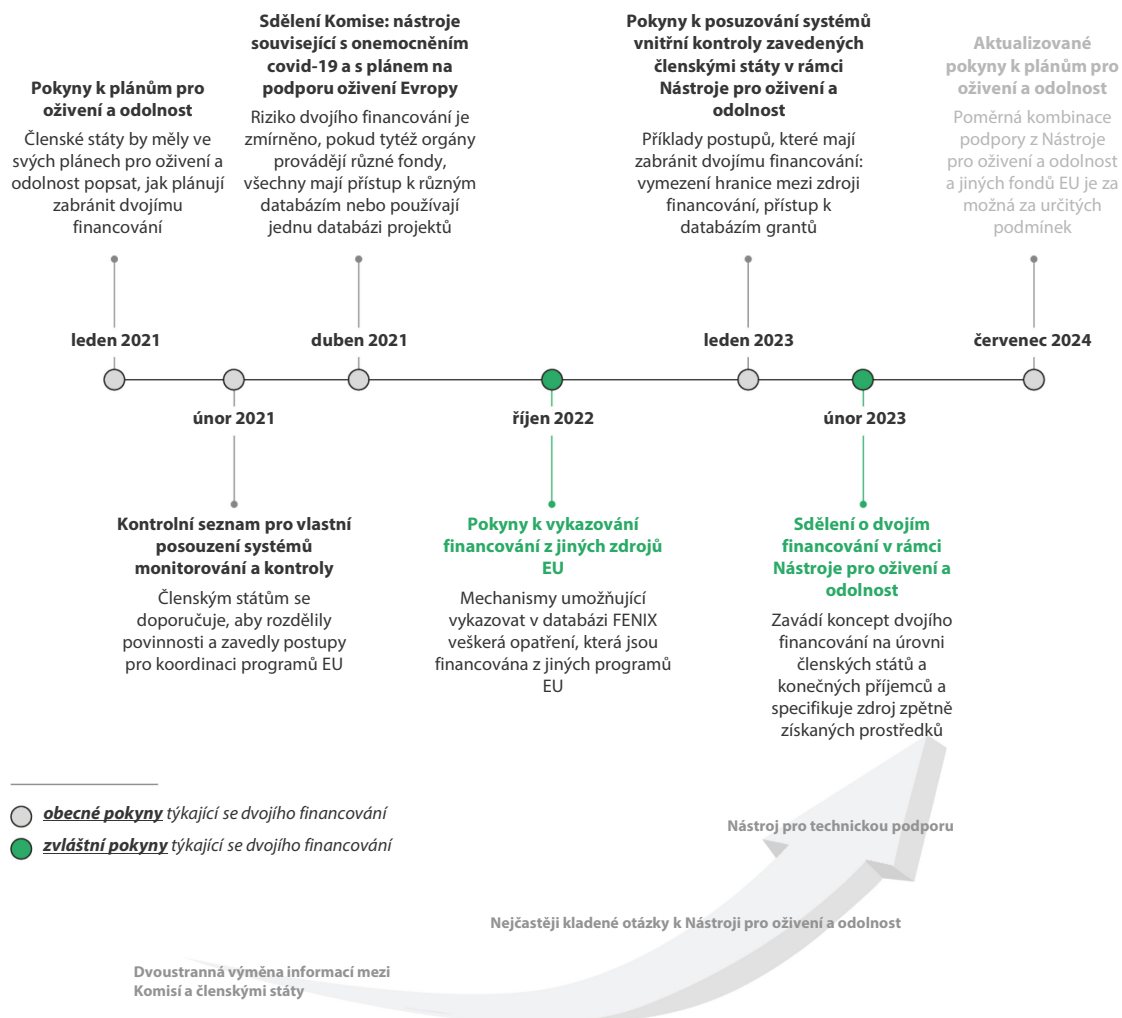
36 Komise i členské státy odpovídají za zavedení a účinné provádění systémů, které poskytují přiměřenou jistotu, pokud jde o prevenci, odhalování a nápravu dvojího financování (body 06 a 07). V tomto oddíle posuzujeme opatření přijatá Komisí a členskými státy s cílem zamezit dvojímu financování.

Pokyny Komise byly vydány pozdě, jsou i nadále neúplné a směřují členské státy ke kontrolám založeným na nákladech

37 Obecné pokyny Komise týkající se dvojího financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost byly zveřejněny v roce 2021. Komise však sdílela své první specifické technické pokyny s členskými státy týkající se dvojího financování až v září 2022 a dokončila je v únoru 2023. V této fázi již všechny členské státy předložily Komisi své plány pro oživení a odolnost, 25 z 27 plánů Rada schválila a bylo provedeno osm plateb (vedle předběžného financování). Poslední pokyny byly zveřejněny v červenci 2024³⁴ (**obrázek 3**).

³⁴ C/2024/4618.

Obrázek 3 – Časová osa zveřejnění pokynů Komise



Zdroj: EÚD na základě pokynů Komise.

38 V těchto specifických technických pokynech ke dvojímu financování Komise uznala praktické obtíže členských států, pokud jde o zamezování dvojímu financování při uplatňování modelu financování, které není spojeno s náklady, v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, a upřesnila, že dvojí financování může nastat na dvou úrovních:

- na úrovni členských států, pokud podpora z jiných fondů EU pokrývá náklady zahrnuté v odhadech nákladů na opatření plánu pro oživení a odolnost,
- na úrovni konečných příjemců, pokud jsou náklady vynaložené na dosažení výsledků financovaného opatření Nástroje pro oživení a odolnost hrazeny z jiných programů EU, tj. konečný příjemce obdrží podporu na pokrytí těchto nákladů jak z Nástroje pro oživení a odolnost, tak z jiných fondů EU, za což odpovídá členský stát.

39 Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost členským státům umožňuje spoléhat se na jejich vnitrostátní kontrolní systémy³⁵. Komise ve svých technických pokynech z ledna 2023 uvedla příklady postupů, které mají zabránit dvojímu financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost. Nespecifikovala však minimální požadavky na účinné kontrolní systémy dvojího financování v kontextu nového modelu financování Nástroje pro oživení a odolnost, které není spojeno s náklady.

40 Již dříve jsme upozorňovali na to, že nelze zjednodušovat na úkor vyvozování odpovědnosti³⁶. Z 26 orgánů v sedmi členských státech, jichž se tento audit týkal, se 15 domnívalo, že pokyny a pomoc Komise nejsou zcela dostatečné, 16 se domnívalo, že pokyny nelze uplatňovat snadno, a 18 mělo za to, že jim byly poskytnuty pozdě.

41 V říjnu 2022 vydala Komise další technické pokyny týkající se povinnosti členských států předkládat dvakrát ročně výkazy v databázi FENIX, což je nástroj pro podávání zpráv o Nástroji pro oživení a odolnost, k opatřením v rámci plánu pro oživení a odolnost, která dostávají nebo již získala podporu z jiných zdrojů EU³⁷. Kromě obecných a specifických pokynů zřídila Komise také platformu pro často kladené otázky, pořádala [setkání skupin odborníků](#) a vedla dvoustranné výměny informací s jednotlivými členskými státy. Komise příležitostně rovněž vydávala doporučení k auditu, která jsou v podstatě pokyny k technickým otázkám a která měla být k dispozici předem. Dvoustranné vyjasňování technických otázek představuje riziko, že členské státy nedostanou stejné informace.

42 Při dvoustranných výměnách informací Komise dále směřovala členské státy k tradičním kontrolám založeným na nákladech na úrovni jednotlivých nákladových položek, v případě potřeby i na účtech příjemců ([rámeček 2](#)). Ačkoli jsou tyto kontroly nezbytné pro ověření toho, zda náklady skutečně vynaložené na splnění milníků a cílů plánu pro oživení a odolnost nejsou pokryty z jiných fondů EU (bod [29](#)), limitují snížení administrativní zátěže a nákladů na kontroly, což bylo očekávaným přínosem Nástroje pro oživení a odolnost. Jde o příklad priorit, které jsou spolu ve vzájemném rozporu: snižování administrativní zátěže na straně jedné a poskytování jistoty prováděním kontrol a auditů na straně druhé.

³⁵ Čl. 22 odst. 1 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

³⁶ [Přezkum 05/2018](#): „Zjednodušení provádění politiky soudržnosti po roce 2020 (informační dokument)“, bod 38.

³⁷ Články 27 a 28 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#). Článek 1.12 provozních ujednání.

Rámeček 2

Pokyny Komise směřují členské státy k používání kontrolních systémů založených na nákladech: příklady z Rakouska a České republiky

V červenci 2023 se rakouské orgány pokusily vyjasnit, zda by poměrné rozdělení nákladů na projekt mezi Nástroj pro oživení a odolnost a další programy EU, s podporou nepřesahující 100 % odhadovaných celkových nákladů, splnilo požadavek „neexistence dvojího financování“ v rámci Nástroje pro oživení a odolnost. V průběhu bilaterálních diskusí Komise vysvětlila, že nikoliv, a doporučila rozdělit projekt na jasně oddělitelné prvky, které by mohly získat finanční prostředky EU buď z Nástroje pro oživení a odolnost, nebo z jiných programů EU, nikoli však z obou těchto zdrojů. Podle pokynů Komise z července 2024 je nicméně možné za určitých podmínek podporu z Nástroje pro oživení a odolnost kombinovat na poměrném základě s podporou z jiných fondů EU.

V České republice nebyli auditoři schopni dospět k závěru o tom, že u 17 škol, které obdržely financování z ESF na projekty nákupu IKT vybavení s využitím zjednodušeného vykazování nákladů a které byly také konečnými příjemci podpory z Nástroje pro oživení a odolnost, nedošlo ke dvojímu financování podpory. Doporučili v budoucnu u projektů se zjednodušeným vykazováním nákladů provádět kontroly analytického účetnictví konečných příjemců.

43 Několik členských států požádalo o individuálně přizpůsobenou technickou podporu z Nástroje pro technickou podporu s cílem posílit kontrolní systémy plánu pro oživení a odolnost, pokud jde o dvojí financování, což dokládá, že potřebují další pokyny a pomoc. Takové projekty realizovalo 13 členských států s celkovým rozpočtem ve výši 6,3 milionu EUR.

Opatření Komise ve fázi plánování nezamezila dvojímu financování

Posouzení doplňkovosti v rámci Nástroje pro oživení a odolnost ze strany Komise vycházelo z omezených informací

44 Investice financované jak v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, tak v rámci politiky soudržnosti musí být plánovány a prováděny tak, aby se oba nástroje vzájemně doplňovaly, a nikoli duplikovaly³⁸. Doplňkovost v rámci Nástroje pro oživení a odolnost se rozumí, že reformy a investiční projekty mohou obdržet podporu z jiných programů a nástrojů EU za předpokladu, že nepokrývá stejné náklady³⁹. Doplňkovost tedy znamená, že je možné kombinovat financování EU při současném dodržení zásady „neexistence dvojího financování“. Toho lze dosáhnout buď financováním různých operací, které spolu souvisejí, nebo využitím obou nástrojů k financování různých částí téže operace⁴⁰. V obou případech může vzniknout riziko dvojího financování, pokud se nepostupuje obezřetně.

45 Komise toto riziko uznala, a proto se ve fázi plánování programů snažila posoudit, zda odhadované náklady na opatření plánu pro oživení a odolnost doplňují financování z jiných programů EU. Aby mohla potvrdit odůvodnění celkových odhadovaných nákladů uvedených členskými státy v plánech pro oživení a odolnost, Komise také kontrolovala, zda poskytují dostatečné informace dokládající, že odhady nezahrnují jiné financování ze zdrojů EU⁴¹. Měla však omezené prostředky k ověření doplňkovosti s dohodami o partnerství a programy na období 2021–2027, neboť u žádného z členských států, jichž se náš audit týkal, dosud nebyly dokončeny. Již dříve jsme uvedli, že i když Komise při posuzování plánů pro oživení a odolnost upozorňovala na nedostatečné informace a zjistila nedostatky s dopadem na stanovování výše nákladů, její posouzení odhadovaných celkových nákladů bylo náležité⁴².

³⁸ Čl. 11 odst. 1 a písm. b) a čl. 22 odst. 3 a písm. a) [nařízení o společných ustanoveních](#). Článek 28 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

³⁹ Články 5 a 9 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

⁴⁰ [Přezkum 01/2023](#), body 5 a 49.

⁴¹ Čl. 18 odst. 4 písm. k), čl. 19 odst. 3 písm. i) a příloha V, kritérium 2.9 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

⁴² [Zvláštní zpráva 21/2022](#), body 69, 72 a 118.

46 Posouzení doplňkovosti s jinými nástroji financování provedené Komisí se navíc netýkalo opatření s nulovými odhadovanými náklady, což dále zvyšuje riziko dvojího financování, zejména u reforem založených na investicích. Během auditu jsme zjistili opatření s nulovými náklady, která se týkala již zavedených požadavků podmiňujících přístup k financování soudržnosti a která ve dvou členských státech mohou dokonce představovat případy dvojího financování ([rámeček 3](#)).

Rámeček 3

Opatření s nulovými náklady, které řeší již zavedené požadavky podmiňující přístup k financování soudržnosti: příklad z Malty

Ve své první žádosti o platbu v rámci plánu pro oživení a odolnost Malta uvedla splnění milníku týkajícího se přijetí strategie pro inteligentní specializaci. Malta neposkytla odhad nákladů na toto opatření.

Pro členské státy však již byla existence takové strategie podmínkou pro přístup k finančním prostředkům na soudržnost určených na výzkum a inovace v období 2014–2020 (předběžná podmínka) a v období 2021–2027 (základní podmínka). Tento milník proto uvolní finanční prostředky z Nástroje pro oživení a odolnost pro výstup, který je v každém případě nezbytný pro soudržnost.

Podle maltských orgánů nebyly náklady na přípravu této strategie podpořeny prostřednictvím technické pomoci v rámci soudržnosti.

Kromě příkladu uvedeného již ve výroční zprávě za rok 2022, který jsme klasifikovali jako dvojí financování, jsme se setkali s podobným příkladem na Slovensku, kdy základní podmínka přispívala k milníku plánu pro oživení a odolnost⁴³.

47 Pokud jde o soudržnost, Komise posuzovala doplňkovost s dalšími nástroji EU během procesu schvalování dohod o partnerství a programů na období 2021–2027. Ke každému vybranému cíli politiky poskytly členské státy dokument mapující doplňkovost mezi operačními programy v oblasti soudržnosti a jejich plány pro oživení a odolnost, i když s různou mírou podrobnosti.

⁴³ Výroční zpráva za rok 2022, bod 11.30.

48 Informace od vybraných členských států často nebyly natolik podrobné, aby bylo možné identifikovat oblasti možného překrývání mezi Nástrojem pro oživení a odolnost a soudržností. Bez těchto informací jsou členské státy vystaveny vyššímu riziku dvojího financování, zejména pokud hranice mezi tím, na co se vztahuje Nástroj pro oživení a odolnost, a soudržností nejsou jasně stanoveny a během provádění neprobíhá průběžné monitorování (**rámeček 4**).

Rámeček 4

Nemonitoruje se vymezení hranice mezi Nástrojem pro oživení a odolnost a soudržností, ani opatření s potenciálem rizika: příklad z Francie

Ve Francii orgán koordinující politiku soudržnosti připravil příručku o vymezení hranice mezi plánem pro oživení a odolnost a soudržností. Jak jsme již uvedli, pomohl tak stanovit hlavní zásady tohoto vymezení, i nadále je však potřeba další koordinace a vymezení této hranice na regionální a projektové úrovni během provádění⁴⁴. Příručka například uvádí, že opatření plánu pro oživení a odolnost na podporu leteckého a automobilového odvětví nevyužívají financování z EFRR. Společnosti působící v těchto odvětvích však mohou využívat řadu režimů EFRR v rámci regionálních operačních programů, takže riziko dvojího financování zde je. Vymezování hranic na národní, regionální nebo místní úrovni ani u opatření, u nichž hrozí překrývání, se dosud nemonitorovala.

49 Komise rovněž nastavila v rámci systému FENIX pololetní výkazy, aby po přijetí plánu pro oživení a odolnost od členských států dostávala aktuální informace o opatřeních v rámci plánu pro oživení a odolnost využívajících jiné finanční prostředky EU (bod 41). Očekává se, že členské státy budou v systému FENIX uvádět pouze dříve nevykázané financování obdržené formou investice v rámci plánu pro oživení a odolnost nebo reformy z jiných programů EU. V systému FENIX však vykazují pouze změny informací předložených při přijetí plánu pro oživení a odolnost a neposkytuje konkrétní informace o tom, jak je riziko dvojího financování zmírněno. V informačním systému používaném k řízení Nástroje pro propojení Evropy dále nejsou označeny projekty, které čerpají podporu i z Nástroje pro oživení a odolnost. Stručně řečeno, Komise nevede úplný a aktuální přehled doplňkovosti financování EU, a to ani v rámci přímého řízení.

⁴⁴ Přezkum 01/2023, rámeček 9. Verze 3 pokynů vydaných francouzskými orgány.

Komise po svém posouzení zavedla auditní a kontrolní milníky pro plány pro oživení a odolnost některých členských států

50 Již dříve jsme upozornili, že posouzení kontrolních systémů Nástroje pro oživení a odolnost ze strany Komise bylo sice ucelené, ale často podmíněné požadavky, které dosud nebyly splněny⁴⁵. Zejména informace o kontrolách plánovaných členskými státy a o zdrojích údajů byly často omezené.

51 Z naší analýzy kontrolních seznamů Komise pro posuzování popisu kontrolních systémů pro dvojí financování v rámci plánů pro oživení a odolnost vyplynulo, že seznamy pokrývají mechanismy pro křížové kontroly členských států a využití datových zdrojů. Výslovně se však nezabývají přístupovými právy čtených zúčastněných správních subjektů s cílem posílit interoperabilitu používaných IT systémů.

52 Když Komise dospěla k závěru, že kontrolní systémy členského státu nebudou účinné, doplnila auditní a kontrolní milníky, které musely být splněny před první žádostí o platbu v návaznosti na posouzení Komise. Z původních posuzovaných plánů pro oživení a odolnost měl konkrétní milník týkající se obecných mechanismů, které brání dvojímu financování, pouze plán Belgie. U dvou členských států (Maďarska a Polska) Komise rovněž začlenila milníky týkající se využívání Arachne mimo jiné pro kontrolu a audit dvojího financování (body 72–77) Komise po opětovném posouzení kontrolních systémů členských států za účelem revize jejich plánů pro oživení a odolnost a integrace REPowerEU a v případě některých členských států s přihlédnutím k závěrům svých auditů zavedla pro sedm členských států (Belgie, Irsko, Kypr, Rakousko, Portugalsko, Finsko a Švédsko) dodatečné milníky týkající se dvojího financování nebo upravila stávající milníky tak, aby problematiku dvojího financování zahrnovaly. Komise nicméně ještě před přijetím těchto milníků provedla platby podpory z RRF v přibližné výši 4 miliardy EUR. Dokud tyto milníky nebudou splněny, budou související nedostatky v kontrolních systémech pro dvojí financování přetrvávat a budoucí platby budou blokovány.

⁴⁵ Čl. 19 odst. 3 písm. j) a příloha V, kritérium 2.10 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#). [Zvláštní zpráva 21/2022](#), body 106–111. [Zvláštní zpráva 07/2023](#): „Koncepte kontrolního systému Komise pro Nástroj pro oživení a odolnost – navzdory rozsáhlé plánované činnosti přetrvávají

v novém modelu provádění nedostatky v oblasti jistoty a vyvozování odpovědnosti na úrovni EU“, body 25–27.

Aby členské státy zamezily dvojímu financování, vyhýbají se kombinování podpory z Nástroje pro oživení a odolnost s jinými nástroji EU

53 Během auditu jsme zjistili, že Česká republika, Francie, Itálie a Portugalsko se kombinování zdrojů z Nástroje pro oživení a odolnost s dalšími programy EU u některých opatření preventivně vyhýbaly. Tento přístup pomáhá zmírnit riziko dvojího financování ([rámeček 5](#)).

Rámeček 5

Zmírnění rizika dvojího financování nekombinováním podpory z Nástroje pro oživení a odolnost s dalšími fondy EU: příklad z České republiky

Ministerstvo dopravy uplatňuje zásadu „systematického oddělení zdrojů“, a to tak, že neumožňuje kombinovat různé zdroje financování EU u jednoho projektu. Interní IT systém prováděcího subjektu neumožňuje evidenci podpory z RRP v kombinaci s jiným financováním EU. Podobně řídicí orgány operačních programů „Doprava“ a „Životní prostředí“ využívají pouze financování na soudržnost.

Když se ministerstvo Komise dotázalo, jak rozdělit úspory energie dosažené investicemi v železničních stanicích financovanými jak z FS/EFRR (z národního programu „Životní prostředí“) a z plánu pro oživení a odolnost, Komise doporučila, aby byly tyto úspory energie vykazovány v plném rozsahu bez ohledu na konkrétní příspěvky jednotlivých nástrojů k nákladům investic.

České orgány se rozhodly tento přístup neuplatňovat a v roce 2022 bylo sedm projektů převedeno z programu „Životní prostředí“ do českého plánu pro oživení a odolnost. Provádění šesti z těchto projektů bylo zahájeno již dříve. Dva z nich byly navíc dokončené a u jednoho byly v plné výši proplaceny skutečně vzniklé způsobilé náklady. Platby ve prospěch železniční správy jako příjemci v rámci operačního programu „Životní prostředí“ byly získány zpět.

54 Když byla zjištěna rizika dvojího financování a nebylo možné jasně vymezit hranici mezi různými fondy EU, Komise a členské státy změnily i opatření v revidovaných plánech pro oživení a odolnost, aby zamezily kombinování různých nástrojů financování EU ([rámeček 6](#)).

Rámeček 6

Zmírnění rizika dvojího financování tím, že se při revizi plánů pro oživení a odolnost vyloučí rizikové projekty: příklad z Itálie

Do italského plánu pro oživení a odolnost byl zahrnut úsek Bicocca-Catenanuova na vysokorychlostní železniční trati Palermo-Katánie, který obdržel finanční prostředky i z EFRR. Cíl plánu pro oživení a odolnost zahrnoval výstavbu 37,4 km s využitím financování EU jak z Nástroje pro oživení a odolnost, tak z EFRR.

Vzhledem k tomu, že v praxi nebylo možné tyto dva zdroje financování EU oddělit podle počtu vybudovaných kilometrů, Itálie navrhla poměrnou metodu pro stanovení počtu kilometrů železniční trati, které se měly po přijetí původního plánu pro oživení a odolnost financovat z Nástroje pro oživení a odolnost. Tato metoda se nepoužila. Aby se v konečném důsledku zabránilo riziku, že stejné výstupy/výsledky budou financovány dvakrát, byl železniční úsek v prosinci 2023 z revidovaného plánu pro oživení a odolnost vypuštěn⁴⁶.

Stejný přístup byl uplatněn i u ostatních železničních úseků.

Zavedení Nástroje pro oživení a odolnost vedlo ke zvýšené potřebě koordinace, jejímž cílem bylo předcházet dvojímu financování a odhalovat je

Komise formalizovala svůj vnitřní koordinační rámec až v dubnu 2023

55 Útvary Komise si vyměňují informace o doplňkovosti programů EU a o kontrolních systémech členských států na neformálních jednáních týmů pro jednotlivé země. Pořádají meziútvarové konzultace, které slouží k formální konzultaci s ostatními generálními ředitelstvími ohledně posouzení plánů pro oživení a odolnost a žádostí o platby, schvalování programů soudržnosti na období 2021–2027, jakož i výzev v rámci Nástroje pro propojení Evropy a konečného výběru projektů.

⁴⁶ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 16051/23.

56 Již dříve jsme uvedli, že pracovní skupina na podporu oživení a odolnosti (RECOVER) a GŘ ECFIN během procesu posuzování plánů pro oživení a odolnost pravidelně spolupracovaly s dalšími generálními ředitelstvími⁴⁷. O takové spolupráci v oblastech možného překrývání s vyšším rizikem dvojího financování však existují pouze omezené záznamy. GŘ ECFIN podepsalo s GŘ REGIO a GŘ EMPL memorandum o porozumění s cílem usnadnit výměnu informací o auditních záležitostech, ale stalo se tak až v dubnu 2023. V souladu s nařízením o Nástroji pro oživení a odolnost musí členské státy pro auditní a kontrolní účely na požádání poskytnout údaje o končených příjemcích i nad rámec 100 největších příjemců. Nicméně pokud Komise nemá k úplnému seznamu konečných příjemců podpory z Nástroje pro oživení a odolnost přímý přístup, je její kapacita identifikovat případy možného dvojího financování omezená (bod 62).

Koordinace opatření národního plánu pro oživení a odolnost a regionálních programů soudržnosti je obzvláště náročná

57 Zavedení Nástroje pro oživení a odolnost rovněž zvýšilo potřebu koordinace na úrovni členských států a na regionální úrovni. Vzhledem k tomu, že právní předpisy nestanoví povinnost ustavovat specializované koordinační struktury, každý členský stát si zavedl své vlastní mechanismy.

58 Zjistili jsme, že rozsah spolupráce a výměny údajů o projektech a příjemcích mezi orgány odpovědnými za Nástroj pro oživení a odolnost a za soudržnosti se liší v závislosti na správních strukturách v jednotlivých členských státech. V několika členských státech, které byly předmětem našeho přezkumu, dohlíží tytéž orgány jak na soudržnost, tak na Nástroj pro oživení a odolnost. Pokud však provádějí Nástroj pro oživení a odolnost a soudržnost různé orgány, potřeba vnější koordinace za účelem kontroly dvojího financování se zvyšuje (*rámeček 7*).

⁴⁷ Zvláštní zpráva 21/2022, body 26 a 29.

Rámeček 7

Náročná koordinace Nástroje pro oživení a odolnost a regionálních programů soudržnosti: příklad z Itálie

V Itálii probíhá souběžně s Nástrojem pro oživení a odolnost 58 programů soudržnosti na období 2021–2027 řízených různými národními a regionálními orgány.

V případě italského plánu pro oživení a odolnost jsou klíčovými aktéry zajišťujícími koordinaci na vysoké úrovni struktura mise plánu pro oživení a odolnost v rámci předsednictví Rady ministrů a koordinační orgán Nástroje pro oživení a odolnost v rámci ministerstva hospodářství a financí. Útvary mise v rámci každého ministerstva jsou dále odpovědné za reformy a investice plánu pro oživení a odolnost a za pokrok při plnění milníků a cílů. Dohlíží na provádění projektů prováděcími subjekty, jako jsou regiony, místní orgány a další veřejné či soukromé subjekty. Zatímco v případě národních operačních programů může tentýž subjekt fungovat jako řídicí orgán a útvar mise plánu pro oživení a odolnost, jako například ministerstvo pro infrastrukturu a dopravu, u regionálních operačních programů řídicí orgány s ústředními útvary mise plánu pro oživení a odolnost obvykle přímo nespolupracují.

Podobné příklady obtížné koordinace jsme našli i ve Francii.

59 Celkově lze říci, že i když Komise a členské státy přijaly – v různé míře – preventivní opatření, ta sama o sobě nemohou plně omezit riziko dvojí financování a auditů a kontroly opatření z Nástroje pro oživení a odolnost na místě jsou i nadále nutností. Těmito aspekty se zabýváme ve zbývající části naší zprávy.

Kontroly členských států týkající se neexistence dvojího financování mají nedostatky

60 Jako doplněk prevence musí členské státy zavést řídicí kontroly a provádět audity s cílem odhalit a napravit dvojí financování během provádění⁴⁸. V tomto oddíle posuzujeme na vzorku milníků a cílů Nástroje pro oživení a odolnost a projektů soudržnosti z vybraných členských států, zda jejich nastavení a provádění bylo náležité.

Řídicí kontroly dvojího financování vycházejí ze skutečně vzniklých nákladů a opírají se především o vlastní prohlášení

61 Jednou z hlavních řídicích kontrol k odhalování dvojího financování je křížová kontrola údajů o příjemcích finančních prostředků EU a jejich projektech. Projekty, u nichž existuje riziko dvojího financování, lze identifikovat s využitím interních zdrojů údajů (plán financování projektu, účetní záznamy) a externích zdrojů údajů (regionální, národní nebo unijní databáze). Řídicí kontroly mohou probíhat v různých fázích:

- *ex ante*, v rámci výběru projektů,
- před platbou příjemcům,
- *ex post*, po dokončení projektu.

⁴⁸ Články 74 a 77 [nařízení o společných ustanoveních](#). Článek 22 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

62 Odvětvová pravidla vyžadují, aby členské státy shromažďovaly údaje o příjemcích finančních prostředků EU a zpřístupňovaly je, aby bylo možné provádět křížové kontroly. V případě soudržnosti musí řídicí orgány shromažďovat a uchovávat údaje o každé operaci elektronicky a seznamy operací vybraných pro podporu zveřejňovat, včetně údajů o příjemcích a dodavatelích, je-li to relevantní⁴⁹. V rámci Nástroje pro oživení a odolnost musí členské státy shromažďovat údaje o konečných příjemcích finančních prostředků, dodavatelích a subdodavatelích a o projektech provádějících opatření plánu pro oživení a odolnost, včetně částek skutečně vyplacených konečným příjemcům z Nástroje pro oživení a odolnost i z jiných fondů EU⁵⁰. Od března 2023 poskytují členské státy Komisi informace o **100 konečných příjemcích**, kteří dostávají nejvíce finančních prostředků RRF⁵¹. Tyto informace se rovněž zveřejňují formou **interaktivní mapy**. Komise však není schopna ověřit spolehlivost těchto údajů z důvodu omezených přístupových práv daných nařízením o Nástroji pro oživení a odolnost. Tyto údaje a jejich struktura však nejsou vždy natolik podrobné, aby umožňovaly křížové kontroly mezi databázemi, které vyžadují párování údajů.

63 Z naší analýzy vyplynulo, že šest ze sedmi vybraných členských států zavedlo kontrolní systémy založené na nákladech, aby zamezily dvojímu financování; systémy byly založeny na kontrolách výdajů a faktur, podobně jako u soudržnosti (**rámeček 8**).

Rámeček 8

Řídicí kontroly v rámci plánu pro oživení a odolnost jsou podobné jako kontroly soudržnosti: příklad z České republiky

V České republice se dvojí financování kontroluje *ex ante*, ve fázi výběru projektů a u každé žádosti o platbu předložené příjemcem. Při výběru projektů orgány porovnávají informace od žadatele s interními údaji a do určité míry i s externími zdroji, jako je národní registr dotací, nástroj Arachne a registr projektů soudržnosti. Kontroly poskytující ujištění, že stejné faktury, označené jedinečným číslem projektu, již nebyly v minulosti proplaceny, se provádějí i před platbou příjemcům. Tyto kontroly jsou založeny na nákladech a v zásadě se podobají kontrolám projektů v rámci plánu pro oživení a odolnost a projektů soudržnosti.

⁴⁹ Čl. 49 odst. 3, čl. 69 odst. 2 a čl. 72 odst. 1 písm. e) **nařízení o společných ustanoveních**.

⁵⁰ Čl. 22 odst. 2 písm. d) **nařízení o RRF**.

⁵¹ Čl. 1 odst. 10 **nařízení (EU) 2023/435**, pokud jde o kapitoly REPowerEU v plánech pro oživení a odolnost.

64 Pokud členské státy uplatňují kontroly založené na nákladech, neočekáváme, že se sníží administrativní zátěž a náklady na kontroly, protože členské státy musí ověřovat splnění milníků a cílů a zajišťovat ochranu finančních zájmů EU. V této souvislosti měly orgány v České republice, Itálii a na Slovensku za to, že řešení rizika dvojího financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost je přinejmenším stejně složité jako v případě soudržnosti.

65 Zbývající vybraný členský stát většinou předem vymezí hranici mezi Nástrojem pro oživení a odolnost a soudržností a v případě neexistence zvláštních řídicích kontrol plánu pro oživení a odolnost řeší riziko dvojího financování pouze prostřednictvím stávajících kontrol v oblasti soudržnosti ([rámeček 9](#)).

Rámeček 9

Nedostatečné řídicí kontroly dvojího financování v rámci plánů pro oživení a odolnost: příklad z Francie

Každé ministerstvo muselo koordinačnímu orgánu Nástroje pro oživení a odolnost poskytnout popis svého kontrolního systému, včetně kontrol dvojího financování. Koordinační orgán posuzoval tyto popisy, nikoli však skutečné fungování systémů.

Ani koordinační orgán, ani ministerstva provádějící plán pro oživení a odolnost neposkytly ke kontrole dvojího financování žádné konkrétní pokyny. Pracovníci ministerstev, která jsme navštívili, nevěděli, jaké typy kontrol pověřené orgány provádějí a žádné takové kontroly neověřovali.

Křížové kontroly s údaji projektů soudržnosti byly provedeny pouze u jednoho ze šesti vybraných milníků a cílů plánu pro oživení a odolnost. Ministerstvo práce, které řídí opatření plánu pro oživení a odolnost i národní operační program ESF, manuálně kontrolovalo dvojí financování pouze u projektů plánu pro oživení a odolnost považovaných za rizikové. Provedlo přezkum proplacených nákladů potenciálně se překrývajících projektů ESF, aby se ujistilo, že se tyto náklady vztahovaly na jiné činnosti, než jsou činnosti uvedené v plánu pro oživení a odolnost. Ověřování se provádělo pouze u příjemců ESF („místní mise“, tj. místní centra sociálních služeb) na základě typů pokrytých nákladů, neboť seznam konečných příjemců Nástroje pro oživení a odolnost (podpořených mladých lidí) neumožňoval křížové kontroly za účelem zjištění duplicit.

66 Kontroly formálních prohlášení na základě jiných informačních zdrojů a křížové kontroly s databázemi projektů mají pro odhalování případů dvojího financování zásadní význam. V Itálii jsme zjistili případ, kdy křížové kontroly realizované prováděcími subjekty pomohly odhalit chybně zadané údaje a využití jiného financování EU. Tyto kontroly však byly provedeny až poté, co Komise obdržela žádost o platbu z Nástroje pro oživení a odolnost na příslušný milník (**rámeček 10**).

Rámeček 10

Křížové kontroly dvojího financování odhalují chybně zadané údaje a jiné financování EU: příklad z Itálie

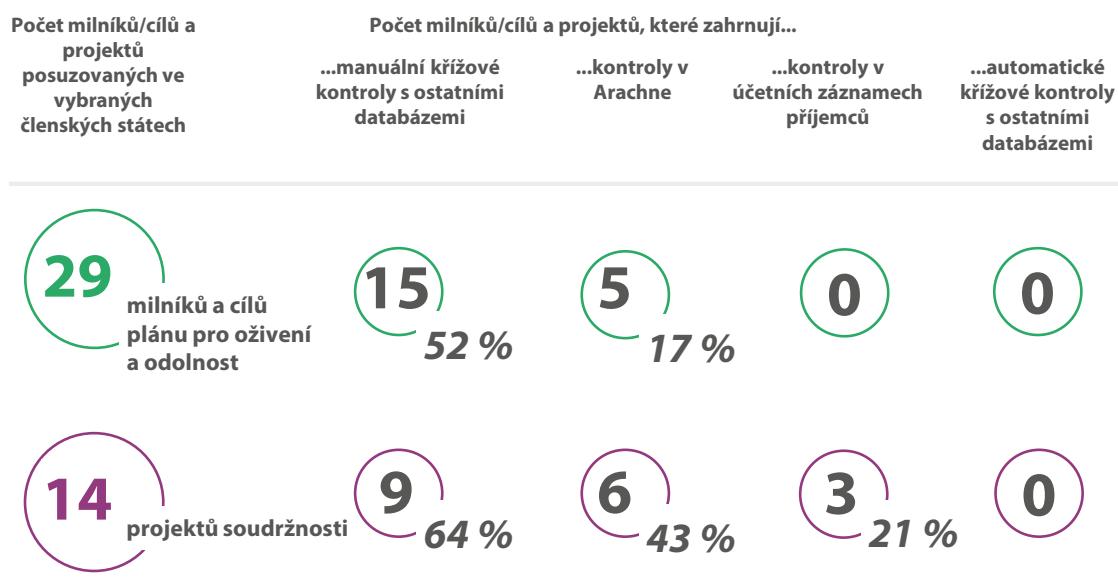
K dosažení milníku „Inovační program pro kvalitu bydlení“ italského plánu pro oživení a odolnost muselo nejméně 15 regionů a autonomních provincií podepsat dohody o obnově a zvýšení počtu jednotek sociálního bydlení.

Když odpovědné ministerstvo požádalo o prohlášení o neexistenci dvojího financování, prováděcí subjekty provedly křížovou kontrolu údajů v italském centrálním informačním systému pro Nástroj pro oživení a odolnost (tzv. „ReGiS“) s jinými zdroji údajů. Tyto cílené kontroly proběhly po podání žádosti o platbu z Nástroje pro oživení a odolnost na základě milníku a před provedením vlastní platby konečným příjemcům tohoto opatření.

U 32 z 34 kontrolovaných projektů odhalily chyby ve vykazování jiného financování EU v systému ReGiS a u dvou projektů bylo zjištěno, že financování EU nebylo vykázáno. Jeden projekt mohl být financován i z EFRR a druhý z jiného opatření plánu pro oživení a odolnost. Italské orgány a Komise se v říjnu 2023 po naší kontrolní návštěvě v Itálii shodly na vyloučení projektu financovaného z EFRR ze splnění konečného cíle RRP tohoto opatření. To značí, že projekt byl vystaven riziku dvojího financování.

67 Z naší analýzy rovněž vyplynulo, že kontrolní systémy členských států zaměřené na dvojí financování se do značné míry spoléhají na vlastní prohlášení příjemců finančních prostředků EU, aniž by je křížově kontrolovaly s jinými zdroji, jako jsou stávající databáze projektů financovaných EU a nástroj pro hodnocení rizik Arachne. Veškeré křížové kontroly se prováděly ručně (**obrázek 4**). Podobné problémy byly zjištěny i při kontrolách prováděných Komisí.

Obrázek 4 – Přezkum řídicích kontrol členských států týkajících se dvojího financování



Zdroj: EÚD na základě důkazů z vybraných členských států.

68 Pokud jsou platby založeny na modelu financování, které není spojeno s náklady, může se stát, že tytéž výstupy/výsledky budou financovány dvakrát, a dojde tak ke dvojímu financování (body 11–14). Zjistili jsme, že kontrolní systémy vybraných členských států toto riziko nezohledňují. Řídicí kontroly neprověřují, zda byly výstupy financované z politiky soudržnosti nebo Nástroje pro propojení Evropy započítány do plnění milníků a cílů Nástroje pro oživení a odolnost, a naopak. To představuje riziko dvojího financování, když je pak příslušná žádost o platbu předložena Komisi (rámeček 11).

Rámeček 11

Riziko dvojího financování, pokud se výstupy Nástroje pro propojení Evropy a Nástroje pro oživení a odolnost překrývají: příklad z Rakouska

Opatření „Výstavba nových železnic a elektrifikace regionálních železnic“ v rakouském plánu pro oživení a odolnost zahrnuje milník „Dokončení stavebního projektu“. Milník, který má být splněn v roce 2025 a který Rada schválila na základě návrhu Komise, zahrnuje zprovoznění celé železniční trati „Koralmbahn“, včetně štýrské přípojně trati ke Koralmskému tunelu, přestože Nástroj pro oživení a odolnost pokrýl pouze přibližně 9 % celkových projektových nákladů na tuto trať.

Práce na štýrské přípojně trati ke Koralmskému tunelu financoval i projekt podpořený z Nástroje pro propojení Evropy, jak se uvádí v rakouském plánu pro oživení a odolnost. Vzhledem k tomu, že popis výše uvedeného milníku není dostatečně konkrétní, aby vyloučil překrývání s projektem štýrské přípojně trati financovaným z Nástroje pro propojení Evropy, zejména v úseku Wettmannstätten-Deutschlandsberg, je zde riziko, že výsledek těchto prací bude vykázán, a tedy i financován, jak u Nástroje pro propojení Evropy, tak u Nástroje pro oživení a odolnost.

Účinné křížové kontroly dvojího financování znemožňuje roztržitá struktura systémů řízení IT

69 Účinné řídicí kontroly a audity za účelem odhalování dvojího financování vyžadují integrované nebo interoperabilní nástroje IT umožňující automatizované křížové kontroly mezi různými místními, regionálními, národními a unijními databázemi používanými k evidenci všech projektů EU a příjemců finančních prostředků. Přepracované znění finančního nařízení z roku 2024 stanoví členským státům povinnost zpřístupnit informace o projektech a příjemcích Komise v elektronické podobě. Tato změna bude platná pro víceleté finanční rámce pro roce 2027⁵².

⁵² Čl. 36 odst. 2 a 6 a čl. 277 odst. 5 [přepracovaného znění finančního nařízení](#).

70 Zjistili jsme, že členské státy se potýkaly s obtížemi, kdykoli k provádění svých plánů pro oživení a odolnost používaly celou řadu místních informačních systémů. Kvůli decentralizovanému uspořádání je prakticky nemožné provádět automatické křížové kontroly možného dvojího financování, protože nástroje IT nejsou interoperabilní. Účinným křížovým kontrolám brání také omezená přístupová práva, potřeba nahlížet do více databází a nestandardizované údaje o projektech (*[rámeček 12](#)*).

Rámeček 12

Odhalování dvojího financování ztěžuje roztržitost informačních systémů: příklady z České republiky a Francie

V České republice používají ministerstva a prováděcí orgány k řízení provádění plánu pro oživení a odolnost a k identifikaci projektů, u nichž hrozí dvojí financování, své vlastní místní informační systémy. Tyto systémy však nejsou interoperabilní a jejich funkce pro provádění automatizovaných křížových kontrol jsou omezené.

Francouzský plán pro oživení a odolnost se provádí prostřednictvím ústředních ministerstev, která delegují odpovědnost na veřejné provozovatele nebo decentralizované státní subjekty. Naproti tomu soudržnost provádějí převážně regiony (v období 2014–2020 existovalo 37 regionálních operačních programů a dva národní operační programy). Informační systémy na regionální a národní úrovni nejsou interoperabilní a různé subjekty nemají k systémům protistran přístup.

71 Řecko a Itálie zavedly centralizované informační systémy pro monitorování milníků a cílů plánu pro oživení a odolnost a skutečných nákladů. To jim pomáhá identifikovat varovné signály dvojího financování (*[rámeček 13](#)*).

Rámeček 13

Odhalování dvojího financování usnadňují centralizované informační systémy: příklady z Řecka a Itálie

Řecko zřídilo centrální informační systém (nazvaný „Ergorama“), který mimo jiné monitoruje provádění projektů soudržnosti, Nástroje pro propojení Evropy a Nástroje pro oživení a odolnost. Na projekty soudržnosti i projekty plánu pro oživení a odolnost se vztahují tytéž pracovní postupy pokrývající celý životní cyklus projektu a tytéž vykazovací povinnosti. Systém Ergorama je rovněž interoperabilní s dalšími národními systémy, což umožňuje provádění automatizovaných kontrol duplikace faktur předložených k proplacení. Vytváří rovněž zprávy, které lze použít k odhalení dvojího financování, například u všech smluv se stejným dodavatelem nebo u všech operací/projektů se stejným příjemcem.

Italský systém ReGiS eviduje projekty Nástroje pro oživení a odolnost a poskytuje odkazy na nástroje a databáze⁵³, které obsahují údaje o projektech soudržnosti na období 2014–2020. Ne všechny řídicí orgány a auditní orgány programů soudržnosti na období 2014–2020 měly v době našeho auditu k systému ReGiS přístup. Od listopadu 2023 však musí v tomto systému registrovat projektové údaje všechny řídicí orgány programů soudržnosti na období 2021–2027.

Nástroj Arachne není široce využíván k identifikaci rizik dvojího financování v členských státech

72 Arachne je nástroj Komise pro vytěžování údajů a hodnocení rizik podporující národní orgány při jejich kontrolách a auditech za účelem odhalování nesrovnalostí a podvodů, včetně dvojího financování⁵⁴. Komise vyvinula Arachne pro oblast soudržnosti a následně jej rozšířila i na Nástroj pro oživení a odolnost. Arachne obohacuje údaje o projektech financovaných EU vložené členskými státy o data z dalších externích databází umožňující identifikovat příjemce, dodavatele, subdodavatele nebo partnery zapojené do více projektů.

⁵³ *OpenCoesione*, PIAF-IT, *Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche*.

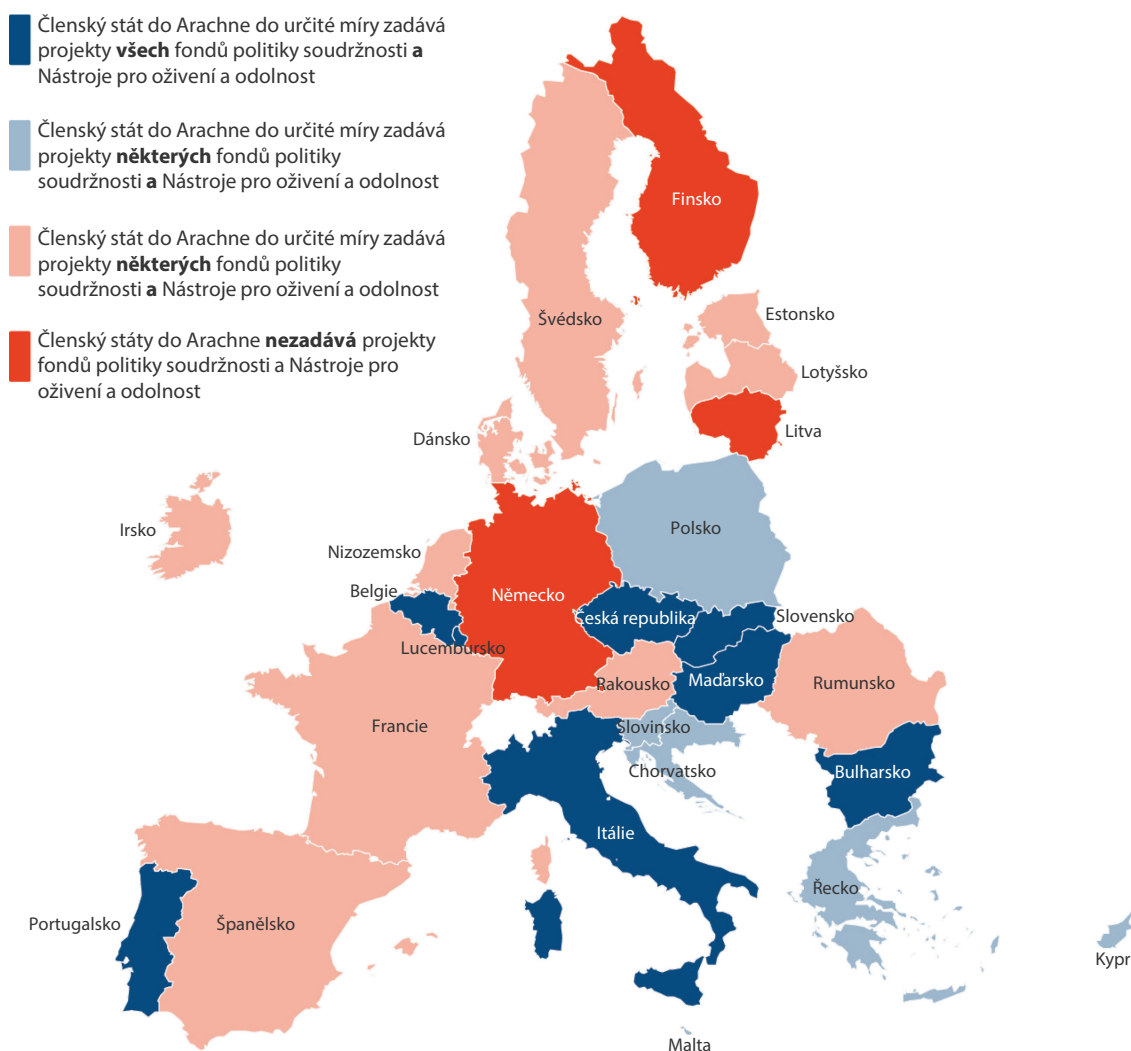
⁵⁴ Bod 32 *interinstitucionální dohody* o rozpočtové kázni. Čl. 22 odst. 4 *nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost*. 72. bod odůvodnění *nařízení o společných ustanoveních*.

73 V prosinci 2023 Komise vložila do systému Arachne údaje o přibližně 470 000 projektech v rámci přímého a nepřímého řízení v hodnotě přesahující 10 000 EUR. Ačkoli jsme neposuzovali úplnost takto vložených dat, umožní toto vložení rozšířit používání Arachne nad rámec projektů řízených členskými státy.

74 Arachne vypočítává skóre rizika, včetně hodnocení „koncentrace“ (tj. účast na více projektech), což je klíčový ukazatel rizika dvojího financování. K dubnu 2024 vyhodnotil nástroj Arachne 3 % vložených projektů soudržnosti a Nástroje pro oživení a odolnost jako projekty s „velmi vysokým“ rizikem koncentrace a 22 % projektů jako projekty s rizikem koncentrace v rozmezí od „středního“ do „vysokého“.

75 Používání nástroje Arachne členskými státy však není v rámci právních předpisů týkajících se soudržnosti a Nástroje pro oživení a odolnost povinné. Jeho užitečnost do značné míry závisí na tom, zda členské státy dobrovolně vkládají úplné, přesné a spolehlivé údaje o projektech ke všem programům EU. Dále aby bylo možné odhalovat případy dvojího financování ze soudržnosti a Nástroje pro oživení a odolnost, musí členské státy nahrávat do Arachne projektové údaje u obou nástrojů. Zjistili jsme, že některé členské státy nástroj sice využívaly pro soudržnost i pro Nástroj pro oživení a odolnost, ale většina nahrála data buď jen k soudržnosti, nebo jen k Nástroji pro oživení a odolnost, anebo nenahrála žádná data ([obrázek 5](#)).

Obrázek 5 – Členské státy vkládající do Arachne údaje pro/týkající se soudržnosti a Nástroj pro oživení a odolnost



Pozn.: Komise neověřuje úplnost, přesnost a spolehlivost projektových údajů zadávaných členskými státy do systému Arachne.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

76 Zjistili jsme významné nesrovnalosti mezi údaji o projektech soudržnosti v Arachne a údaji v databázi **Kohesio**, evropské databázi projektů soudržnosti. Konkrétně neodpovídá počet projektů soudržnosti nahraných do těchto dvou databází. Neexistuje rovněž žádné veřejné úložiště všech projektů Nástroje pro oživení a odolnost. Dále pokud se používá, Komise neověřuje kvalitu údajů o projektech zadaných členskými státy. Užitečnost databází Arachne a Kohesio při identifikaci příjemců a projektů, u nichž hrozí dvojí financování, je tedy omezená.

77 Některé členské státy používají ke kontrole dvojího financování národní nástroje IT jako alternativu k nástroji Arachne (např. rakouský Transparenzdatenbank) nebo jako jeho doplněk (např. italský PIAF-IT). Tyto nástroje však nepočítají bodové hodnocení rizika a také sběr údajů a přístupová práva nejsou vždy u všech programů financování EU a členských států stejné.

Omezená kontrolní činnost týkající se dvojího financování v členských státech

78 Aby mohly Komisi poskytnout jistotu, že nedochází ke dvojímu financování, provádějí auditní orgány činné v oblasti soudržnosti a auditní subjekty plánu pro oživení a odolnost auditu operací a milníků a cílů, jakož i auditu systémů.

79 Ani jeden z členských států, které byly předmětem tohoto auditu, svůj přístup ke kontrole dvojího financování na úrovni konečných příjemců se zavedením Nástroje pro oživení a odolnost nezměnil. Mezi programy financování EU nerozlišují, ani se nezaměřují konkrétně na žádné nástroje. Jejich auditní činnost spočívala především v manuálních křížových kontrolách s jinými projektovými databázemi. Riziko, že stejné výstupy/výsledky budou financovány dvakrát, tedy není pokryto (*[rámeček 14](#)*).

Rámeček 14

Částečné auditní kontroly dvojího financování jak v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, tak v rámci politiky soudržnosti: příklad z České republiky

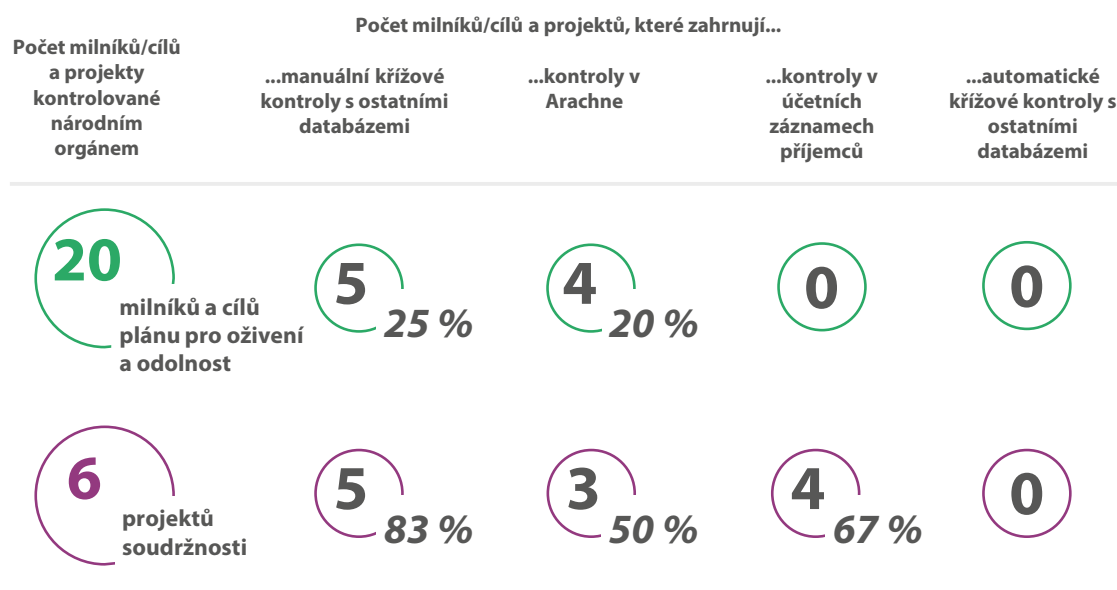
V České republice koncepce auditu dvojího financování nerozlišuje mezi plánem pro oživení a odolnost a programy soudržnosti.

Auditní orgán pro programy soudržnosti ověřuje, že příjemci neobdrželi finanční prostředky EU na tytéž projekty pokrývající tytéž náklady manuálně křížovou kontrolou různých projektových databází a přezkumem účetních záznamů příjemců týkajících se jiných dotací a možného dvojího financování faktur v rámci různých projektů. Spolehlivost výstupních údajů se však kontroluje pouze u dokončených projektů soudržnosti a auditní orgán neověřuje potenciální překrývání s milníky a cíli plánu pro oživení a odolnost.

Pokud jde o Nástroj pro oživení a odolnost, auditní činnost týkající se dvojího financování zahrnuje obdobné kontroly s větším důrazem na kontrolní systémy. V praxi se ověřování vztahuje na účetnictví příjemců pouze v těch případech, kdy již bylo riziko dvojího financování zjištěno. Neexistují nicméně žádné konkrétní auditní postupy, které by se rizikem, že tytéž výstupy/výsledky budou vykázány, a tedy i financovány dvakrát zabývalo, a některé případy dvojího financování nemusí být zjištěny.

80 Do konce června 2024 nebyl v členských státech v našem vzorku zjištěn ani jeden případ dvojího financování. Přezkoumali jsme kontroly vybraných členských států provedené u vzorku projektů soudržnosti a milníků a cílů Nástroje pro oživení a odolnost. Auditní práce týkající se dvojího financování byla omezená a spočívala především v manuálních křížových kontrolách s jinými projektovými databázemi. Výsledky našich kontrol jsou shrnuty na [obrázku 6](#).

Obrázek 6 – Přezkum auditní činnosti členských států v oblasti dvojího financování



Zdroj: EÚD na základě důkazů od vybraných členských států.

81 Všechny vybrané členské státy poskytly jistotu, že nedochází ke dvojímu financování. Jejich jistota se zakládala především na ověřování v rámci řídicích kontrol a určité auditní práce. Některé příklady omezení související auditní práce jsou uvedeny v [rámečku 15](#).

Rámeček 15

Ujištění o neexistenci dvojího financování na základě omezené auditní činnosti: příklady z Malty a Itálie

V době, kdy byla Komisi předložena první žádost o platbu, probíhaly na Maltě dva audity systémů. Vzhledem k tomu, že audit tehdy nebyl dokončen, auditní subjekt neposkytl jistotu o neexistenci dvojího financování. Koordinační orgán Nástroje pro oživení a odolnost však ve svém prohlášení řídicího subjektu potvrdil neexistenci dvojího financování, neboť měl za to, že reformy s nulovými náklady zahrnuté v první žádosti o platbu nebyly ohroženy rizikem. Prohlášení řídicího subjektu a shrnutí auditu byla navíc podepsána ředitelem koordinačního orgánu, což vyvolává otázky ohledně existence střetu zájmů a nenáležitého oddělení funkcí.

V případě Itálie poskytla shrnutí auditu ujištění o neexistenci dvojího financování milníků a cílů z předchozí žádosti o platbu, nikoli však k žádosti o platbu, kterou doprovázela.

82 Z vybraných členských států provedla specializovaný audit systému kontroly dvojího financování pouze Francie. Celkově francouzský auditní orgán poskytl jistotu s výhradami k fungování kontrolního systému pro oživení a odolnost (výrok s výhradou), včetně neexistence dvojího financování. Jelikož však Komise vyhodnotila milníky a cíle jako uspokojivě splněné, byly finanční prostředky z Nástroje pro oživení a odolnost vyplaceny (***rámeček 16***).

Rámeček 16

Nedostatky zjištěné při specializovaném auditu dvojího financování v rámci plánu pro oživení a odolnost: příklad z Francie

Před podáním druhé žádosti o platbu provedl francouzský auditní orgán Nástroje pro oživení a odolnost v roce 2022 audit příslušného kontrolního systému, při kterém se zaměřil na dvojí financování, neboť ho považoval za vysoce rizikové a tento kontrolní systém vyhodnotil jako slabý. Orgán odhalil několik nedostatků, například:

- nedostatky ve správě a koordinaci, které komplikují monitorování preventivních opatření,
- heterogenní a neúplné postupy na úrovni koordinačního subjektu a provádějících ministerstev,
- roztříštěné informační systémy bez integrovaných kontrol,
- provádění křížových kontrol dvojího financování komplikuje nedostatečná kvalita údajů a různost datových kategorií.

V době našeho auditu nebylo provedeno ani jedno doporučení.

Komise poskytuje jistotu, že nedochází ke dvojímu financování, na základě omezených důkazů

83 V tomto oddíle se zabýváme tím, na jakém základě Komise poskytuje jistotu o neexistenci dvojího financování. Za tímto účelem jsme prověřovali ověřování prováděné Komisí před platbou, včetně ověření prohlášení řídicího subjektu členských států, a její auditní činnost.

Ověření prováděná Komisí před platbou se na dvojí financování konkrétně nezaměřují

84 Před uvolněním finančních prostředků Komise musí od členských států anebo příjemců nejprve získat dostatečnou jistotu. Za tímto účelem provádí svá vlastní ověřování.

85 U programů soudržnosti Komise před schválením plateb členskému státu přezkoumá dostupné informace o splnění základních podmínek, podání posledního balíčku pro poskytnutí jistoty a o tom, zda řídicí a kontrolní systémy poskytují nutnou jistotu o legalitě a správnosti výdajů⁵⁵. Neprovádí ale zvláštní kontroly dvojího financování.

86 V případě Nástroje pro propojení Evropy, který řídí přímo Komise, se kontroly dvojího financování provádějí ve fázi uzavírání smluv a před platbou a opírají se především o vlastní prohlášení a informace poskytnuté příjemci. V období 2021–2027 se u projektů Nástroje pro propojení Evropy provádí automatická kontrola podobných projektů řízených ve stejné databázi Komise. Křížové kontroly s jinými zdroji informací, včetně Arachne, se prováděly pouze v několika málo případech. U některých projektů bez přesné specifikace lokality v grantové dohodě, jako je zavedení dobíjecích stanic pro elektrická vozidla ve Francii a v Portugalsku, může Komise zkontrolovat dvojí financování až v pozdější fázi provádění, jakmile budou přesně určeny lokality.

⁵⁵ Čl. 15 odst. 5 a 6, čl. 70 odst. 1, čl. 91 odst. 2, články 96 a 97 a čl. 98 odst. 1 [nařízení o společných ustanoveních](#).

87 U Nástroje pro oživení a odolnost Komise kontroluje dvojí financování před platbou pouze v případě, že členské státy ve svých prohlášeních řídicích subjektů nebo shrnutích auditů upozorní na potenciální problémy nebo pokud její vlastní předchozí posouzení a audity odhalily potenciální problémy s dvojitým financováním ovlivňující plnění milníků a cílů. Již dříve jsme uvedli, že nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost nepovažuje dodržování podmínek způsobilosti nebo horizontálních zásad, včetně neexistence dvojího financování, za podmínku pro platbu⁵⁶. Rovněž jsme zjistili, že 12 ze 14 auditních shrnutí předložených Komisi, která byla předmětem našeho přezkumu pro účely tohoto auditu, poskytuje pouze omezenou jistotu o neexistenci dvojího financování.

Audity Komise se týkají rizika dvojího financování do určité míry

88 Audity Komise týkající se soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy se zabývají dvojitým financováním u Nástroje pro oživení a odolnost stejným způsobem jako u jakéhokoli jiného programu financování EU založeného na nákladech, a to bez ohledu na vyšší riziko vyplývající z podobných oblastí politiky a jejich různých modelů provádění. Riziko, že stejné výstupy/výsledky budou vykázány, a tedy i financovány dvakrát, není pokryto.

89 V případě soudržnosti není dvojí financování při posuzování kontrolních systémů rizikovým faktorem. Komise se spoléhá především na práci auditních orgánů, jejíž spolehlivost je ale omezená, jak jsme opakovaně zjistili⁵⁷. Konkrétně některé auditní orgány systematicky nepotvrzují vlastní prohlášení poskytovaná příjemci⁵⁸. Vlastní kontroly provádí Komise pouze v případě, že kontroly auditního orgánu nejsou uspokojivé nebo při nich byla zjištěna konkrétní rizika. V takových případech může porovnávat údaje o projektech s jinými databázemi, aby identifikovala podobné projekty, a nahlížet do účetních záznamů příjemců. Komise ověřuje údaje o výkonnosti pouze u dokončených projektů kontrolovaných auditními orgány. Dosud neprovedla žádné tematické audity kontrolních systémů členských států zaměřené na dvojí financování.

⁵⁶ Zvláštní zpráva 07/2023, body 29–30.

⁵⁷ Výroční zpráva za rok 2022, body 6.44–6.53. Výroční zpráva za rok 2023, body 6.45–6.56.

⁵⁸ Přezkum 03/2024: „Přehled informací o rámci pro získávání jistoty a o klíčových faktorech vedoucích k chybám ve výdajích na soudržnost v letech 2014–2020“, bod 61.

90 U Nástroje pro propojení Evropy považuje Komise riziko dvojího financování za nízké a nepoužívá ho jako kritérium pro výběr vzorku. Auditní činnost týkající se konkrétních nákladových položek obvykle není doplněna křížovými kontrolami s externími databázemi.

91 Komise si je vědoma skutečnosti, že dvojí financování je rizikem pro řádné finanční řízení v rámci Nástroje pro oživení a odolnost⁵⁹, a pokrývá ho zejména prostřednictvím systémových auditů ochrany finančních zájmů EU. V jejich rámci zkoumá koncepci a nastavení kontrolních systémů v koordinačních a prováděcích orgánech a zaměřuje se na vymezení hranic mezi Nástrojem pro oživení a odolnost a dalšími programy financování EU, koordinaci mezi orgány a jejich mechanismy pro předcházení dvojímu financování. Systémové audity doplňují audity milníků a cílů prováděné *ex post* a audity souladu s předpisy zaměřené na práci auditních orgánů. Celkově jsme provedli přezkum 14 auditů Komise a u osmi z nich jsme našli důkazy o křížových kontrolách projektových databází prováděných za účelem odhalení dvojího financování.

Do ukončení naší práce v terénu Komise nezjistila žádné případy dvojího financování ani nesnížila podporu z Nástroje pro oživení a odolnost v souvislosti se systémovými nedostatky

92 V květnu 2024, po ukončení naší auditní práce v terénu, Komise odhalila dva případy možného dvojího financování v jednom členském státě. Tento omezený počet dosud zjištěných případů může vypovídat o tom, že dostupné nástroje nejsou při odhalování takových případů dostatečně účinné.

⁵⁹ GŘ ECFIN: Strategie pro audit Nástroje pro oživení a odolnost, s. 12-13.

93 U Nástroje pro oživení a odolnost má Komise právo – nikoli povinnost – „částku, již se dvojí financování týká,“ snížit a získat zpět od dotčeného členského státu, pokud tento členský stát neprovede opravu sám⁶⁰. V poslední verzi svých pokynů (červenec 2024) Komise vyjasnila, že jde o částku/částky zakázky/zakázek, která byla financována dvakrát. Do konce roku 2023 odhalily audity Komise nedostatky související s dvojitým financováním v kontrolních systémech několika členských států, Komise ale žádná paušální snížení podpory z Nástroje pro oživení a odolnost ale neuložila⁶¹.

Komise zakládá svou jistotu ohledně neexistence dvojího financování na omezených důkazech

94 Pokud jde o politiku soudržnosti, Komise poskytuje jistotu o neexistenci dvojího financování ve svém prohlášení o legalitě a správnosti výdajů. Tuto jistotu, která se odráží v kvantifikované míře chyb, získává zejména na základě výsledků auditů členských států. Komise dále získává výsledky auditů spolehlivosti informací o výkonnosti od auditních orgánů a ze svých vlastních auditů souladu s předpisy⁶² a začleňuje je do svých výročních zpráv o činnosti. Tato jistota se však nevztahuje na informace o výkonnosti v jejím prohlášení o věrohodnosti⁶³.

⁶⁰ Čl. 22 odst. 5 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#). Ustanovení čl. 4 odst. 2 a čl. 19 odst. 2 písm. a) dohody o financování.

⁶¹ Čl. 22 odst. 5 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#). Ustanovení čl. 11 odst. 2 a čl. 19 odst. 2 písm. b) dohody o financování.

⁶² [Výroční zpráva o činnosti GŘ REGIO za rok 2023](#), s. 14. [Výroční zpráva o činnosti za rok 2023](#), GŘ EMPL, s. 47.

⁶³ [Výroční zpráva za rok 2013](#), body 10.29 a 10.61. [Výroční zprávy za rok 2016](#), body 3.44–3.45. [Zpráva o výkonnosti rozpočtu EU za rok 2019](#), body 1.13–1.23.

95 Pokud jde o Nástroj pro oživení a odolnost, Komise poskytuje jistotu o legalitě a správnosti plateb na základě kvalitativního posouzení výsledků kontrol, aniž by kvantifikovala jejich finanční dopad⁶⁴. Ujištění o legalitě a správnosti plateb se nevztahuje na dvojí financování, neboť podmínkou pro platbu je uspokojivé splnění milníků a cílů⁶⁵. Komise místo toho poskytuje jistotu o neexistenci dvojího financování v závěru o řádném finančním řízení a ochraně finančních zájmů EU⁶⁶.

96 Komise získává jistotu o ochraně finančních zájmů EU především od členských států⁶⁷ a doplňuje ji vlastní auditní činností. Již dříve jsme uvedli, že ověřené informace o souladu investičních projektů financovaných z Nástroje pro oživení a odolnost s pravidly EU a národními pravidly jsou omezené, což má dopad na jistotu, kterou může Komise poskytnout, a vyvozování odpovědnosti na úrovni EU je proto nedostatečné⁶⁸. V probíhajícím auditu prověřujeme opatření přijatá Komisí v této oblasti a kontrolní systémy členských států, které mají zajistit dodržování unijních a vnitrostátních předpisů⁶⁹. V souvislosti s dvojím financováním jsme zjistili, že některé členské státy provádějí auditní činnost v omezené míře a že ne všechny členské státy poskytují přiměřenou jistotu o neexistenci dvojího financování (body 78–82 a 87). Vlastní audity Komise se dále soustřeďují na koncepci a nastavení kontrolních systémů členských států zaměřených na dvojí financování. U některých z nich také prováděla určité křížové kontroly projektových databází (bod 91).

97 Dále u výdajů Nástroje pro oživení a odolnost ani u výdajů na soudržnost Komise neposkytuje jistotu, že nedochází ke dvojímu financování, k němuž by mohlo dojít, pokud by tytéž výstupy/výsledky byly vykázány, a tedy i financovány dvakrát.

⁶⁴ Výroční zpráva o činnosti za rok 2023, GŘ ECFIN, s. 83.

⁶⁵ Výroční zpráva za rok 2022, bod 11.11.

⁶⁶ Čl. 22 odst. 5 nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost. Výroční zpráva o činnosti za rok 2023, GŘ ECFIN, s. 86. Přílohy výroční zprávy o činnosti GŘ ECFIN, s. 154.

⁶⁷ Čl. 22 odst. 2 písm. c) nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost. Dohoda o financování, čl. 4 odst. 2 a čl. 11 odst. 4.

⁶⁸ Zvláštní zpráva 07/2023, body IV, 32–36 a 93.

⁶⁹ Výroční zpráva za rok 2023, bod 11.15.

98 Domníváme se, že jistota, kterou je Komise v současné době schopna poskytnout ohledně neexistenci dvojího financování u různých nástrojů financování, jichž se tento audit týkal, je omezená. Komise není ohledně tohoto omezení dostatečně transparentní a například nevydává výhradu z důvodu ochrany dobré pověsti, která by omezila jistotu poskytovanou Komisí o neexistenci dvojího financování.

Závěry a doporučení

99 Většina finančních prostředků EU se tradičně poskytuje prostřednictvím grantů, z nichž se hradí skutečně vzniklé náklady. Od roku 2018 finanční nařízení umožňuje, aby byly finanční prostředky EU vypláceny bez jakékoli vazby na náklady prostřednictvím modelu financování, které není spojeno s náklady. Nástroj pro oživení a odolnost je prvním případem, kdy se tento model používá pro úhrady plateb členským státům ve velkém měřítku.

100 Z našeho auditu obecně vyplývá, že se zavedením nástrojů založených na modelu financování, které není spojeno s náklady, se riziko dvojího financování zvýšilo. Toto riziko je vyšší, pokud lze podobná opatření a akce ve stejném časovém rámci financovat z různých programů financování EU s různými modely provádění, pravidly a rámci správy a odpovědnosti. V současné době je toto riziko ještě vyšší kvůli bezprecedentním částkám finančních prostředků EU, které jsou k dispozici.

101 Dospěli jsme k závěru, že systémy zavedené Komisí a členskými státy mají významné nedostatky a nedostačují ke zmírnění zvýšeného rizika dvojího financování u Nástroje pro oživení a odolnost, soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy. Nástroj pro oživení a odolnost měl umožnit efektivní dosahování výsledků a zjednodušit finanční řízení. Pokud však členské státy u nástrojů s modelem financování, které není spojeno s náklady, používají kontroly založené na nákladech, jak jim Komise rovněž doporučila, neočekáváme, že se administrativní zátěž a náklady na kontroly ve srovnání s tradičními nástroji založenými na nákladech sníží. Již dříve jsme zdůraznili, že zjednodušení nesmí být na úkor vyvozování odpovědnosti. Komise dosud dostatečně nevysvětlila, jak koncipovat kontrolní systémy, které by zohledňovaly model financování, které není spojeno s náklady, u Nástroje pro oživení a odolnost a zároveň poskytovaly přiměřenou jistotu, že nedochází ke dvojímu financování na úrovni členských států a konečných příjemců.

102 Zaznamenali jsme několik postupů, které členským státům pomohly zmírnit riziko dvojího financování, zejména dobré vymezení hranic mezi nástroji a používání centralizovanějších informačních systémů. Na druhé straně, pokud kontrolní prostředí spoléhá převážně na vlastní prohlášení a národní a regionální orgány provádí programy a nástroje financování, jejichž oblasti politiky se překrývají, nezávisle na sobě, ale bez interoperabilních informačních systémů, lze dvojí financování odhalit jen stěží.

103 Tradiční definice dvojího financování ve finančním nařízení založená na nákladech, která se rovněž používá v nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost, nezohledňuje novou realitu modelu financování Nástroje pro oživení a odolnost, které není spojeno s náklady. Komise dosud dostatečně nevyjasnila definici dvojího financování v kontextu Nástroje pro oživení a odolnost s jeho modelem financování, které není spojeno s náklady, zejména riziko, že stejné výstupy/výsledky budou vykazovány, a tedy i financovány dvakrát, a jaké typy náklady brát v úvahu, ani související důsledky pro kontrolní systémy členských států. Komise a členské státy dále uplatňovaly opatření Nástroje pro oživení a odolnost s nulovými náklady, která nebyla v nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost výslovně stanovena a na něž se nevztahovalo ověřování, což vedlo ke zvýšení rizika dvojího financování (body 26–35).

Doporučení 1 – Přizpůsobit definici dvojího financování specifikům modelu financování, které není spojeno s náklady

Komise by měla vyjasnit definici dvojího financování a v případech, kdy programy nebo nástroje financování EU poskytují finanční prostředky prostřednictvím modelu financování, které není spojeno s náklady, zohlednila jak náklady, tak aspekt výkonnosti, a to:

- a) formou pokynů;
- b) v příštím návrhu revize finančního nařízení.

Cílové datum realizace: a) do konce roku 2024, b) při předložení návrhu příští revize finančního nařízení.

Doporučení 2 – Posílit kontroly opatření s nulovými náklady

Komise by měla:

- a) z hlediska vymezení hranice mezi nástroji a z hlediska kontrol považovat opatření označená jako opatření s nulovými náklady za stejná jako jakákoli jiná opatření, zejména pokud mohou zahrnovat investiční náklady;
- b) u budoucích programů nebo nástrojů EU založených na modelu financování, které není spojeno s náklady, již nepřijímat opatření s nulovými náklady, pokud jsou s nimi spojeny investice nebo přímé náklady; s přihlédnutím ke zvýšenému riziku dvojího financování u opatření s nulovými náklady zvážit u reforem, s nimiž nejsou spojeny žádné investice nebo přímé náklady, jiné alternativy, jako jsou základní podmínky.

Cílové datum realizace: a) do konce roku 2024 v případě Nástroje pro oživení a odolnost; b) pokud má plánování a provádění budoucích programů nebo nástrojů EU probíhat na základě modelu financování, které není spojeno s náklady.

104 Komise i členské státy přijaly opatření, která mají bránit dvojímu financování, ale tato opatření sama o sobě nedostačují k tomu, aby dvojímu financování zabránila. Pokyny Komise ke dvojímu financování směřují členské státy ke kontrolám založeným na nákladech. Byly však vydány pozdě a nespécifikují minimální požadavky na kontroly (body 37–43).

105 Ukázalo se, že posuzování doplňkovosti opatření Nástroje pro oživení a odolnost je pro Komisi obtížné, protože programy soudržnosti na období 2021–2027 ještě nebyly dokončeny a podrobné informace často nebyly k dispozici. Opatření s nulovými náklady byla vyloučena z posouzení doplňkovosti v rámci Nástroje pro oživení a odolnost. Nalezli jsme opatření s nulovými náklady, která se týkala již zavedených požadavků podmiňujících přístup k financování soudržnosti. Na úrovni členských států byly s různou mírou podrobnosti vymezeny hranice mezi různými programy financování EU. V praxi několik členských států zamezuje dvojímu financování tím, že se vyhýbají kombinování programů financování EU (body 44–54).

106 Koordinace na úrovni Komise a v členských státech nabyla na významu po zavedení Nástroje pro oživení a odolnost, a to kvůli propletené struktuře povinností velkého počtu aktérů a kvůli toku údajů a informací potřebných k prevenci a odhalování dvojího financování. Spolupráce a výměna informací v členských státech je obzvláště náročná, pokud orgány odpovědné za opatření národního plánu pro oživení a odolnost a neodpovídají i za regionální programy soudržnosti (body 55–59).

Doporučení 3 – Vyjasnit a posílit požadavky na kontrolu dvojího financování v rámci programů a nástrojů financování využívajících model financování, které není spojeno s náklady

Komise by měla členským státům poskytnout konkrétní pokyny týkající se minimálních požadavků na kontroly, a zajistit tak, aby u Nástroje pro oživení a odolnost a jakýchkoliv dalších programů a nástrojů financování využívajících model financování, které není spojeno s náklady, nedocházelo k dvojímu financování. Součástí požadavků by měly být kontroly skutečných nákladů vzniklých na úrovni příjemců/konečných příjemců.

Cílové datum realizace: do konce roku 2024.

Doporučení 4 – Posílit koordinaci programů a nástrojů financování

Komise by měla:

- a) posílit koordinaci a šířit osvědčené postupy týkající se vymezení hranice mezi různými programy a nástroji financování v členských státech, a předcházet tak dvojímu financování;
- b) prosazovat, aby subjekty na národní a regionální úrovni zapojené do kontrolního a auditního řetězce daného členského státu měly přístup k úplným informacím o příjemcích finančních prostředků EU a projektech, a byly tak schopny detekovat případy dvojího financování;
- c) zajistit, aby k těmto údajům měly přístup i všechny její vlastní útvary.

Cílové datum provedení: do poloviny roku 2025

107 Členské státy, jichž se tento audit týká, provádějí řídicí kontroly dvojího financování na základě skutečně vzniklých nákladů. Do značné míry se spoléhají na vlastní prohlášení a v projektových databázích provádějí pouze omezené křížové kontroly. Pokud však členské státy křížové kontroly prováděly, odhalily projekty s rizikem dvojího financování po podání příslušné žádosti o platbu Komisi. Rovněž jsme zjistili případ, kde je riziko, že tytéž výstupy budou vykázány, a tedy i financován dvakrát (body [61-68](#)).

108 V rámci stávajících mechanismů je odhalování dvojího financování složitým úkolem, který vyžaduje manuální ověřování náročné na zdroje, přístup k mnoha databázím projektů na národní, regionální a unijní úrovni a koordinaci mezi orgány na různých správních úrovních. Náročnost kontrolního prostředí je dána zejména roztržitostí systémů IT, které nejsou vzájemně interoperabilní a neumožňují provádět automatizované křížové kontroly, omezeným využíváním nástroje Arachne a jiných nástrojů pro vytěžování dat a projektových databází, omezenými přístupovými právy a obtížemi spojenými s výměnou a porovnáváním údajů (body 69–77).

109 Ani jeden z členských států, které byly předmětem tohoto auditu, svůj přístup ke kontrole dvojího financování na úrovni konečných příjemců se zavedením Nástroje pro oživení a odolnost nezměnil a jejich auditní činnost spočívá především v manuálních křížových kontrolách s jinými projektovými databázemi. V některých případech prováděly auditní činnost pouze v omezeném rozsahu, a jejich východisko pro poskytnutí jistoty o neexistenci dvojího financování bylo tedy omezené. Riziko, že tytéž výstupy/výsledky budou vykázaný, a tedy i financovány dvakrát, kontroly nepokrývají (body 78–82).

Doporučení 5 – Ustavit a využívat integrované a interoperabilní informační systémy a nástroje pro vytěžování dat o všech programech a nástrojích financování

Za účelem zjištění možných případů dvojího financování by Komise měla:

- a) podporovat a motivovat členské státy, aby v rámci členského státu u všech programů a nástrojů financování zavedly a systematicky využívaly integrované a interoperabilní informační systémy;
- b) propojit nástroj Arachne s dalšími databázemi Komise týkajícími se projektů a jejich příjemců financovaných EU, a zvýšit tak jeho potenciál.

Tyto nástroje IT by měly být snadno dostupné všem příslušným subjektům v kontrolním a auditním řetězci.

Cílové datum realizace: a) do poloviny roku 2025 nebo při navrhování právního rámce pro období po roce 2027 a b) do konce roku 2025.

110 V květnu 2024, po ukončení naší auditní práce v terénu, Komise odhalila dva případy možného dvojího financování v jednom členském státě. Komise dosud neuložila žádné paušální opravy za systémové nedostatky, které zjistila v rámci svých auditů. Jistota, kterou je Komise v současné době schopna poskytnout ohledně neexistenci dvojího financování pro nástroje financování, jichž se tento audit týkal, je omezená. Komise není dostatečně transparentní, pokud jde o omezené důkazy, na nichž je tato jistota založena. Kromě jistoty získané od členských států na základě jejich omezené práce Komise také čerpá jistotu ze svých vlastních auditů, které se v případě Nástroje pro oživení a odolnost dosud zaměřovaly na koncepci kontrolních systémů členských států určených pro odhalování dvojího financování pouze pomocí určitých křížových kontrol projektů a příjemců (body 84–98).

Doporučení 6 – Posílit jistotu, že při využívání modelu financování, které není spojeno s náklady, nedochází ke dvojímu financování

Komise by měla posílit jistotu, že nedochází k dvojímu financování, kterou odvozuje z vlastní auditní činnosti a kontrolních systémů členských států, a to tak, že do svých auditů využívání modelu provádění, které není spojeno s náklady, zahrne kontrolu obou aspektů – nákladů a výstupů/výsledků.

Cílové datum realizace: do dubna/května 2025 při přípravě příštího prohlášení o věrohodnosti.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 26. září 2024.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy

předseda

Přílohy

Příloha I – Právní rámec týkající se dvojího financování

Právní předpisy	Ustanovení
Článek 188 a čl. 191 odst. 3 finančního nařízení	Článek 188 <i>„Udělování grantů podléhá zásadám:</i> <i>[...]</i> <i>zákazu kumulace a dvojího financování;</i> <i>[...]“</i> Čl. 191 odst. 3 <i>„Za žádných okolností nesmějí být tytéž náklady financovány z rozpočtu dvakrát.“</i>
Čl. 63 odst. 9 nařízení o společných ustanoveních.	<i>Operace může získat podporu z jednoho nebo více fondů nebo z jednoho či více programů a z jiných nástrojů Unie. V takových případech se výdaje vykázané v žádosti o platbu z jednoho z fondů nevykází v žádném z těchto případů:</i> <i>a) podpora z jiného fondu nebo nástroje Unie;</i> <i>b) podpora z téhož fondu v rámci jiného programu.</i>
Článek 9 nařízení, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost.	<i>Podpora z tohoto nástroje doplňuje podporu poskytovanou z jiných programů a nástrojů Unie. Reformy a investiční projekty mohou obdržet podporu z jiných programů a nástrojů Unie za předpokladu, že nepokrývá stejné náklady.</i>
Čl. 19 odst. 1 nařízení, kterým se zřizuje Nástroj pro propojení Evropy.	<i>„Na akci, na niž byl získán příspěvek v rámci CEF, lze rovněž získat příspěvek z jiného programu Unie, [...] pokud příspěvky nepokrývají tytéž náklady.“</i>

Příloha II – Správní a kontrolní struktura pro fondy politiky soudržnosti, Nástroj pro oživení a odolnost a Nástroj pro propojení Evropy v členských státech a v Komisi

Na národní a regionální úrovni v členských státech	
Soudržnost	V členských státech jsou do plánování, provádění, monitorování a auditu soudržnosti zapojeny stovky národních a regionálních orgánů. Za výběr projektů a řídicí kontroly jsou odpovědné řídicí orgány na ústřední nebo regionální úrovni. Poskytují prohlášení řídicího subjektu potvrzující, že vykázané výdaje jsou legální a správné, včetně dodržování zásady „zákazu dvojího financování“, a poskytují informace o výsledcích projektu. Auditní orgány vydávají výroky auditora o účinném fungování systémů řízení a kontroly každého programu a o legalitě a správnosti výdajů vykázaných Komisi.
RRF	Každý členský stát pověřuje celkovou odpovědností za svůj plán pro oživení a odolnost jedno hlavní ministerstvo. Toto ministerstvo slouží Komisi jako koordinátor a jednotné kontaktní místo. Prováděním projektů v rámci zvláštní složky plánu pro oživení a odolnost a opatření za účelem splnění milníků a cílů a zajištění fungování kontrolního systému, včetně zamezení dvojího financování, mohou být pověřena jiná ministerstva nebo orgány. Spolu s každou žádostí o platbu adresovanou Komisi musí koordinátor předložit prohlášení řídicího subjektu potvrzující, že kontrolní systémy členského státu poskytují nezbytnou jistotu, že finanční prostředky byly spravovány v souladu se všemi platnými pravidly, včetně neexistence dvojího financování, a auditní subjekt předloží shrnutí auditu týkající se národních auditů a celkové míry jistoty.
CEF	Dotčený členský stát musí souhlasit se všemi projektovými žádostmi, které předkladatelé projektů předkládají v rámci výzev vyhlašovaných Komisí. Rozhodnutí o výběru formálně přijímá Komise poté, co výbor složený ze zástupců všech členských států poskytne své stanovisko k výběru projektů, které mají být financovány z Nástroje pro propojení Evropy.

Na úrovni Komise	
Soudržnost	Útvary Komise pověřené prováděním politiky soudržnosti jsou Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku (GŘ REGIO) a Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (GŘ EMPL). Jejich společné ředitelství pro audit provádí audity souladu a systémové audity, včetně auditů rizika dvojího financování.
RRF	Za Nástroj pro oživení a odolnost odpovídají Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti (GŘ ECFIN) a pracovní skupina na podporu oživení a odolnosti při generálním sekretariátu (RECOVER). Komise posuzovala, zda se očekává, že kontrolní systémy popsané v plánech pro oživení a odolnost budou účinné, pokud jde o prevenci dvojího financování, a zda odhadované náklady na opatření nebyly pokryty z jiných finančních prostředků EU. Provádí systémové audity týkající se ochrany finančních zájmů EU a audity milníků a cílů.
CEF	Komise provádí Nástroj pro propojení Evropy prostřednictvím Generálního ředitelství pro mobilitu a dopravu (GŘ MOVE), Generálního ředitelství pro energetiku (GŘ ENER) a Generálního ředitelství pro komunikaci, sítě, obsah a technologie (GŘ CNECT), Evropské výkonné agentury pro klima, infrastrukturu a životní prostředí (CINEA) a Evropské výkonné agentury pro zdraví a digitální oblast (HADEA). Agentura CINEA zohledňuje riziko dvojího financování <i>ex ante</i> během hodnocení projektových žádostí a před provedením plateb příjemcům a také při auditech legality a správnosti projektových výdajů <i>ex post</i>.

Příloha III – Přístup členských států a Komise k opravám v případě dvojího financování u fondů politiky soudržnosti, Nástroje pro oživení a odolnost a Nástroje pro propojení Evropy

Na úrovni členských států	
Soudržnost	Zjistí-li řídicí orgán případ dvojího financování, měla by být neoprávněně vyplacená částka získána od příjemce zpět ⁷⁰ . Pokud případ zjistí pouze auditní orgán, zpětné získání prostředků by mělo být spojeno s finanční opravou ⁷¹ .
RRF	Pokud členský stát zjistí případ dvojího financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, prováděcí subjekt by měl částku neoprávněně vyplacenou konečnému příjemci získat zpět a tento případ oznámit Komisi ve svém prohlášení řídicího subjektu ⁷² .
CEF	Členské státy nejsou do řešení případů dvojího financování zapojeny.

Na úrovni Komise	
Soudržnost	V případě dvojího financování může Komise uplatnit pozastavení plateb, nebo pokud členský stát nepřijme nápravná opatření, měla by uplatnit finanční opravu ve výši odpovídající nezpůsobilým výdajům. V případě závažných nedostatků v řídicích a kontrolních systémech členských států by měla rovněž uplatňovat paušální opravy ve výši 5 %, 10 %, 25 % nebo 100 % dotčených výdajů ⁷³ .
RRF	Jakýkoli případ dvojího financování představuje závažné porušení povinnosti stanovené v dohodě o financování a grant z Nástroje pro oživení a odolnost by měl být snížen o částku dotčenou příslušnou nesrovnalostí ⁷⁴ . V případě nedostatků v kontrolních systémech členských států, včetně nedostatků v kontrolách dvojího financování, může Komise u grantů Nástroje pro oživení a odolnost v závislosti na závažnosti nedostatku uplatnit paušální snížení ve výši 5 %, 10 %, 25 % nebo 100 % ⁷⁵ .

⁷⁰ Čl. 69 odst. 2 a čl. 74 odst. 1 [nařízení o společných ustanoveních](#).

⁷¹ Čl. 69 odst. 2, čl. 77 odst. 3, článek 103 a příloha XXV [nařízení o společných ustanoveních](#).

⁷² Článek 22 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#). Čl. 4 odst. 2, čl. 11 odst. 1 a 2 a příloha I dohody o financování.

⁷³ Články 97 a 104 [nařízení o společných ustanoveních](#).

⁷⁴ Čl. 4 odst. 2 a čl. 19 odst. 2 písm. a) dohody o financování.

⁷⁵ Ustanovení čl. 4 odst. 2 a čl. 19 odst. 2 písm. b) dohody o financování.

Na úrovni Komise	
CEF	Komise získává výdaje nezpůsobilé kvůli dvojímu financování zpět přímo od příjemců ⁷⁶ .

⁷⁶ 51. a 57. bod odůvodnění a článek 13 [nařízení o Nástroji pro propojení Evropy](#).

Příloha IV – Příslušné publikace EÚD

Výroční zprávy	
Výroční zpráva za rok 2013	Kapitola 10
Výroční zpráva za rok 2016	Kapitola 3
Zpráva Evropského účetního dvora o výkonnosti rozpočtu EU – stav ke konci roku 2019	
Výroční zpráva za rok 2022	Kapitoly 6 a 11
Výroční zpráva za rok 2023	Kapitoly 6 a 11
Zvláštní zprávy	
Zvláštní zpráva 24/2021	„Financování v rámci politiky soudržnosti založené na výkonnosti: hodnotné ambice, ale překážky v období 2014–2020 přetrvávaly“
Zvláštní zpráva 21/2022	„Posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise – celkově přiměřené, ale přetrvávají rizika spojená s jejich prováděním“
Zvláštní zpráva 07/2023	„Koncepce kontrolního systému Komise pro Nástroj pro oživení a odolnost – navzdory rozsáhlé plánované činnosti přetrvávají v novém modelu provádění nedostatky v oblasti jistoty a vyvozování odpovědnosti na úrovni EU“
Zvláštní zpráva 26/2023	„Rámec pro sledování výkonnosti Nástroje pro oživení a odolnost – měří pokrok v provádění, ale nedostatečně zachycuje výkonnost“
Zvláštní zpráva 13/2024	„Čerpání finančních prostředků z Nástroje pro oživení a odolnost – postupuje se zpožděním a přetrvávají rizika pro dokončení opatření, a tudíž pro dosažení cílů nástroje“
Zvláštní zpráva 14/2024	„Ekologická transformace – nejasný příspěvek Nástroje pro oživení a odolnost“

[Přezkumy]	
Přezkum 05/2018	„Zjednodušení provádění politiky soudržnosti po roce 2020“ (informační dokument)
Přezkum 08/2019	„Zajištění výkonnosti v politice soudržnosti“ (informační dokument)
Přezkum 01/2023	„Financování EU prostřednictvím fondů politiky soudržnosti a Nástroje pro oživení a odolnost: srovnávací analýza“
Přezkum 03/2024	„Přehled informací o rámci pro získávání jistoty a o klíčových faktorech vedoucích k chybám ve výdajích na soudržnost v letech 2014–2020“
Stanoviska	
Stanovisko 01/2017	„Stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie“
Stanovisko 06/2018	„Stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza“
Stanovisko 06/2020	„Stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje facilita na podporu oživení a odolnosti“
Stanovisko 04/2022	„Stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2021/241, pokud jde o kapitoly REPowerEU v plánech pro oživení a odolnost, a mění nařízení (EU) 2021/1060, nařízení (EU) 2021/2115, směrnice 2003/87/ES a rozhodnutí (EU) 2015/1814“

Použité zkratky

CEF: Nástroj pro propojení Evropy

EFRR: Evropský fond pro regionální rozvoj

ESF: Evropský sociální fond

FS: Fond soudržnosti

OP: operační program

RRF: Nástroj pro oživení a odolnost

RRP: plán pro oživení a odolnost

Glosář

Arachne: nástroj pro vytěžování údajů a hodnocení rizik, který vyvinula Komise jako podporu pro řídicí orgány při správě a řízení fondů ESI a fondů SZP.

Auditní orgán: nezávislý vnitrostátní subjekt zodpovědný za audit systémů a operací výdajového programu EU.

Cíl: kvantitativní měřítko pokroku členského státu na cestě k dokončení konkrétní reformy nebo investice z jeho plánu pro oživení a odolnost.

Doplňkovost: zásada, podle níž financování EU, zejména finanční prostředky fondů soudržnost, musí fungovat jako doplněk národních zdrojů, nikoliv jejich náhrada. Nebo, v kontextu Nástroje pro oživení a odolnost, horizontální zásada, že reformy a investice Nástroje pro oživení a odolnost mohou využívat jiné finanční prostředky EU za předpokladu, že tyto nepokrývají stejné náklady jako podpora z Nástroje pro oživení a odolnost.

Finanční nařízení: hlavní soubor pravidel, která upravují postup sestavování a plnění rozpočtu EU a související procesy, jako je vnitřní kontrola, výkaznictví, audit a absolutorium.

Fondy politiky soudržnosti: fondy EU podporující hospodářskou, sociální a územní soudržnost v EU. Pro období 2014–2020: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropské sociální fond a Fond soudržnosti. Pro období 2021–2027: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti a Fond pro spravedlivou transformaci. Tato auditní zpráva se nevztahuje na Fond pro spravedlivou transformaci.

Milník: kvalitativní měřítko pokroku členského státu při provádění reformy nebo investice z jeho plánu pro oživení a odolnost.

Model financování, které není spojeno s náklady: model financování založený na splnění podmínek daných právními předpisy nebo dosažení výsledků, a nikoli na skutečných výdajích.

Nařízení o společných ustanoveních: nařízení, kterým se stanoví pravidla pro osm fondů EU, včetně čtyř fondů politiky soudržnosti. Současné nařízení je platné pro období 2021–2027.

Nástroj pro oživení a odolnost: mechanismus finanční podpory EU pro zmírnění hospodářského a sociálního dopadu pandemie onemocnění covid a stimulaci oživení a pro řešení výzev souvisejících s ekologickými a digitálními aspekty budoucnosti.

Opatření s nulovými náklady: opatření Nástroje pro oživení a odolnost, u něhož členský stát neuvádí odhad nákladů a které nepřispívá k odhadovaným celkovým nákladům plánu tohoto členského státu pro oživení a odolnost.

Operační program: základní rámec pro provádění projektů soudržnosti financovaných EU ve stanoveném období, který odráží priority a cíle stanovené v dohodách o partnerství mezi Komisí a jednotlivými členskými státy.

Plán pro oživení a odolnost: dokument, který stanoví plánované reformy a investice členského státu v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

Politika soudržnosti: politika EU, jejímž cílem je zmenšovat hospodářské a sociální rozdíly mezi regiony a členskými státy podporou tvorby pracovních míst, konkurenceschopnosti podniků, hospodářského růstu, udržitelného rozvoje a přeshraniční a meziregionální spolupráce.

Prohlášení řídicího subjektu: prohlášení přiložené k žádosti členského státu o platbu potvrzující, že byly splněny podmínky pro získání finančních prostředků, veškeré podpůrné informace jsou úplné a přesné a členský stát získal jistotu, že byla dodržena všechna platná pravidla.

Proplacení nákladů: vyplacení způsobilých nákladů skutečně vynaložených příjemcem a doložených podpůrnými doklady.

Přímé řízení: řízení fondu či programu EU prováděné – na rozdíl od sdíleného řízení – pouze Komisí.

Řídicí orgán: celostátní, regionální nebo místní veřejný orgán či soukromý subjekt určený členským státem, aby řídil program financovaný EU.

Výkonnost: míra určující nakolik opatření, projekt či program financovaný EU splnil své cíle a optimálně zhodnotil prostředky.

Výsledek: bezprostřední účinek projektu či programu po jeho dokončení, například lepší zaměstnatelnost účastníků školení nebo lepší dopravní dostupnost po vybudování nové silnice.

Výstupy: to, co bylo pomocí projektu vytvořeno nebo čeho bylo dosaženo, například realizace školení nebo výstavba silnice.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-22>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-22>

Auditní tým:

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, který se zaměřuje na investice ve prospěch soudržnosti, růstu a začleňování a jemuž předsedá členka Annemie Turtelboomová EÚD. Audit vedla členka Účetního dvora Annemie Turtelboomová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Eric Braucourt, tajemník kabinetu Guido Fara, vyšší manažer Friedemann Zippel, vedoucí úkolu Cristina Jianuová, zástupci vedoucího úkolu Marion Boulardová a Michele Zagordová, auditoři Marcel Bode a Tomáš Krajtl a auditor IT Christos Aspris. Jazykovou podporu poskytovali Paola Magnanelliová, Michael Pyper a Fayçal Reghif. Alexandra Maziluová zajišťovala grafickou podporu.



Zleva doprava: Paola Magnanelliová, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboomová, Michael Pyper, Michele Zagordová, Guido Fara.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2024

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-3089-0	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/8372136	QJ-01-24-006-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3090-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/3750467	QJ-01-24-006-CS-N

Nástroj pro oživení a odolnost (RRF) je prvním nástrojem, který poprvé ve značném rozsahu poskytl financování EU bez vazby na skutečné náklady. Od modelu financování tohoto nástroje se očekávala realizace výsledků i zjednodušení. V rámci tohoto auditu jsme posuzovali systémy Komise a členských států, které mají předcházet dvojímu financování z Nástroje pro oživení a odolnost na straně jedné a z fondů politiky soudržnosti a Nástroje pro propojení Evropy na straně druhé. Pro cíle politiky soudržnosti jsou nyní ze strany EU k dispozici bezprecedentní částky financování. V této souvislosti jsme dospěli k závěru, že využívání finančních nástrojů založených na provádění, které není spojeno s náklady, vede k vyššímu riziku dvojího financování. Domníváme se, že vzhledem k nedostatkům kontrolního prostředí je odhalování dvojího financování obtížné. Předkládáme doporučení, jak lépe chránit finanční zájmy EU.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors