

Osobitná správa

Financovanie založené na výkonnosti v rámci politiky súdržnosti:

cenné ambície, ale v období 2014 – 2020
pretrvávali prekážky



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – XI
Úvod	01 – 09
Zameranie rozpočtu EÚ na výsledky bolo prioritou obdobia 2014 – 2020	01 – 04
Zostavovanie rozpočtu na základe výkonnosti: čo to zahŕňa?	05
Financovanie založené na výkonnosti v politike súdržnosti v obdobi 2014 – 2020	06 – 07
Prekážky orientácie politiky súdržnosti na výkonnosť	08 – 09
Rozsah auditu a audítorský prístup	10 – 15
Pripomienky	16 – 106
<i>Ex ante</i> kondicionality	16 – 38
Inovatívny nástroj na vytvorenie podmienok potrebných na účinné vynakladanie finančných prostriedkov	16 – 20
Komisia a členské štáty neriešili <i>ex ante</i> kondicionality včas	21 – 28
Nesplnenie <i>ex ante</i> kondicionalít malo len zriedkakedy finančné dôsledky	29 – 34
Výhľad na obdobie 2021 – 2027: „základné podmienky“ uplatniteľné v priebehu celého obdobia a zavedenie novej kondicionality „zásad právneho štátu“	35 – 38
Výkonnostná rezerva a preskúmanie	39 – 83
Vyčlenenie časti financovania na opatrenia na zlepšenie výkonnosti	39 – 48
Zmeny pravidiel pred preskúmaním výkonnosti v roku 2019 viedli k dodatočnej flexibilitě pre členské štáty	49 – 60
Komisia nestanovila spoľahlivosť všetkých údajov o výkonnosti použitých na preskúmanie výkonnosti	61 – 73
Preskúmanie výkonnosti malo len obmedzený vplyv na pridelovanie finančných prostriedkov EÚ	74 – 80
Výhľad na obdobie 2021 – 2027: flexibilnejšie pridelovanie finančných prostriedkov, ale zrušenie záväznej výkonnostnej rezervy	81 – 83

Modely financovania založeného na výkonnosti 84 – 106

Využívanie modelov financovania založeného na výkonnosti sa v období 2014 – 2020 rozšírilo 84 – 91

Neistota, pokiaľ ide o spôsob použitia nových modelov financovania založeného na výkonnosti, bráni tomu, aby si členské štáty tieto modely osvojili 92 – 99

Financovanie založené na výkonnosti v období 2014 – 2020 sa vyplácalo takmer výlučne prostredníctvom tradičného zjednodušeného vykazovania nákladov 100 – 101

Výhľad na obdobie 2021 – 2027: úspešné zavedenie financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, si vyžaduje ďalšie objasnenie 102 – 106

Závery a odporúčania 107 – 128

Financovanie založené na výkonnosti v rámci politiky súdržnosti: cenné ambície, ale v období 2014 – 2020 pretrvávali prekážky 107 – 128

Prílohy

Príloha I – Operačné programy, ktoré boli predmetom auditu

Príloha II – Predchádzajúce správy a stanoviská

Akronymy a skratky

Glosár

Odpovede Komisie

Harmonogram

Auditorský tím

Zhrnutie

I Realizácia výsledkov je kľúčom k dosiahnutiu politických cieľov EÚ, a tým aj k posilneniu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti Únie. Väčšia orientácia politiky súdržnosti na výkonnosť je spoločným cieľom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie.

II V nariadení o spoločných ustanoveniach na obdobie 2014 – 2020 bol stanovený explicitný „výkonnostný rámec“ pre operačné programy členských štátov, vrátane čiastkových cieľov a cieľových hodnôt, ktoré majú dosiahnuť pomocou investícií z európskych štrukturálnych a investičných fondov. Zaviedli sa tiež tri nástroje, ktoré mali finančne motivovať členské štáty, aby dosahovali výsledky a optimalizovali využívanie finančných prostriedkov:

- požiadavka na splnenie konkrétnych podmienok (*ex ante* kondicionalít) na vytvorenie prostredia priaznivého pre investície na začiatku programov. Ich cieľom bolo tiež zabezpečiť, aby boli vytvorené podmienky potrebné na účinné a efektívne využívanie európskych štrukturálnych a investičných fondov, aby sa výdavky členských štátov mohli uhrádzať z rozpočtu EÚ,
- záväzná výkonnostná rezerva vo výške približne 20 mld. EUR (resp. 6 % výdavkov v oblasti súdržnosti), ktorú bolo možné uvoľniť na úspešné prioritné osi alebo prerozdeliť na iné prioritné osi tohto istého programu alebo na iné programy v tom istom členskom štáte,
- modely financovania založeného na výkonnosti, ktoré priamo prepojili finančnú pomoc EÚ s vopred vymedzenými výstupmi alebo výsledkami.

III V rámci nášho auditu sme posúdili používanie týchto nástrojov v období 2014 – 2020. Konkrétne sme skúmali, či:

- tieto nástroje boli dobre navrhnuté z hľadiska podporovania výkonnosti a prenesenia dôrazu na dosahovanie výsledkov,
- ich Komisia a členské štáty používali účinne,
- ich používanie zásadne zmenilo spôsob prideľovania a vyplácania finančných prostriedkov v oblasti súdržnosti.

IV Všetky tri uvedené nástroje mali potenciál podnecovať výkonnosť a presunúť dôraz na dosahovanie výsledkov. Okrem toho sa dajú doplnkovo uplatňovať v rôznych

fázach a na rôzne aspekty vykonávania programov, pričom všetky prepájajú financovanie v oblasti súdržnosti s výkonnosťou a výsledkami.

V Komisii a členským štátom sa len čiastočne darilo používať tieto tri nástroje na to, aby sa financovanie politiky súdržnosti viac zakladalo na výkonnosti. Naše posúdenie sa priaznivejšie stavia k *ex ante* kondicionalitám než k výkonnostnej rezerve a najmenej kladne k modelom financovania založeného na výkonnosti (až na zjednodušené vykazovanie nákladov, ktoré sa uplatňovalo už pred rokom 2014).

VI Členské štáty splnili pred začatím programov väčšinu *ex ante* kondicionalít, nie však všetky. Pre nesplnené *ex ante* kondicionality boli schválené a prevažne zrealizované akčné plány, v niektorých prípadoch však až ku koncu programového obdobia. Komisia pristúpila k posudzovaniu *ex ante* kondicionalít skôr ako k jednorazovému opatreniu než ako k priebežnému monitorovaniu ich plnenia v priebehu celého obdobia. Plnenie „základných podmienok“ (nástupcov *ex ante* kondicionalít v období 2021 – 2027) je požadované v priebehu celého obdobia. Je však potrebné bližšie vysvetliť podmienky monitorovania a podávania správ v súvislosti so základnými podmienkami.

VII V roku 2019 Komisia uvoľnila 82 % z výkonnostnej rezervy vo výške 20 mld. EUR na obdobie 2014 – 2020. Uvoľnené sumy boli založené najmä na tom, že členské štáty dosiahli svoje ciele v oblasti výdavkov a výstupov, keďže na pridelenie výkonnostnej rezervy sa nepoužili takmer žiadne ukazovatele výsledkov. Pridelenie výkonnostnej rezervy malo celkovo len obmedzený vplyv na rozpočty programov. V období 2021 – 2027 sa využívanie záväznej výkonnostnej rezervy zrušilo a nahradilo preskúmaním v polovici obdobia. Ustanovenia sú však nejasné a nie je z nich zrejmé, ako skutočná výkonnosť programov ovplyvní pridelenie finančných prostriedkov.

VIII Členské štáty prejavili veľmi malý záujem o využívanie dvoch nových modelov financovania založeného na výkonnosti: „spoločných akčných plánov“ a „financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi“. Komisia zaznamenala väčší úspech pri presadzovaní využívania tradičnejšieho zjednodušeného vykazovania nákladov, hoci nie všetky jeho možnosti sú založené na výkonnosti. „Financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi“, sa v nadchádzajúcich rokoch stane dominantným modelom financovania EÚ, najmä z dôvodu jeho povinného využívania v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Zastávame však názor, že je potrebné ďalej objasniť uplatniteľné pravidlá jeho používania v rámci politiky súdržnosti, aby členské štáty s väčšou pravdepodobnosťou využívali tento inovatívny model financovania.

IX Celkovo sa naším auditom potvrdilo, že zavedenie výkonnostného rámca v období 2014 – 2020 prispelo ku zmene kultúry vo finančnom riadení politiky súdržnosti. Z nášho auditu však tiež vyplynulo, že financovanie založené na výkonnosti zatiaľ nie je skutočnou súčasťou politiky súdržnosti. Konkrétne, hoci tieto tri nové nástroje viedli k novým prístupom k vykonávaniu, nepriniesli zreteľný rozdiel v spôsobe prideľovania a vyplácania finančných prostriedkov EÚ.

X Komisii predkladáme tieto odporúčania:

- čo najlepšie využiť základné podmienky v období 2021 – 2027,
- včas pripraviť podklady na účinné preskúmanie v polovici obdobia rokov 2021 – 2027,
- objasniť pravidlá upravujúce model „financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi“,
- objasniť prístup k poskytovaniu uistenia o financovaní EÚ prostredníctvom modelu „financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi“.

XI V období 2021 – 2027 budú fondy politiky súdržnosti fungovať súbežne s Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti. Niektoré poznatky o používaní nástrojov financovania politiky súdržnosti založeného na výkonnosti v období 2014 – 2020 sa dajú uplatniť aj na Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, v ktorom sa financovanie bude takisto zakladať na výkonnosti.

Úvod

Zameranie rozpočtu EÚ na výsledky bolo prioritou obdobia 2014 – 2020

01 Výsledky, ktoré prinášajú výdavky kryté finančnými prostriedkami EÚ, podstatnou mierou prispievajú k dosiahnutiu politických cieľov EÚ. V nariadení o rozpočtových pravidlách EÚ sa vyžaduje, aby všetky výdavky EÚ spĺňali zásady správneho finančného riadenia¹ s cieľom dosiahnuť najvýhodnejší pomer medzi kvalitou a cenou. Komisia v roku 2015 predstavila iniciatívu s názvom Rozpočet EÚ zameraný na výsledky², ktorej cieľom bolo zvýšiť transparentnosť a zodpovednosť v súvislosti s výdavkami EÚ a postaviť výsledky do centra rozpočtu EÚ.

02 Európsky parlament a Rada si výslovne stanovili za cieľ viac orientovať politiku súdržnosti na výkonnosť v decembri 2013, pri prijímaní balíka právnych predpisov pre európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF) na obdobie 2014 – 2020³.

03 Politiku súdržnosti vykonávajú riadiace orgány v členských štátoch prostredníctvom približne 390 operačných programov (OP) a pod dohľadom a vedením Komisie. Celkový rozpočet na politiku súdržnosti na obdobie 2014 – 2020 dosiahol približne 357 mld. EUR, teda približne tretinu celkového rozpočtu EÚ. Rozpočet na obdobie 2021 – 2027 bude približne 373 mld. EUR (v bežných cenách). **Rámček 1** obsahuje niektoré základné informácie o politike súdržnosti v daných dvoch obdobiach.

¹ Článok 33 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie.

² Európska komisia, *Strednodobé preskúmanie/revízia viacročného finančného rámca na roky 2014 – 2020 – Rozpočet EÚ zameraný na výsledky*, COM(2016) 603 final, 14. septembra 2016; Európska komisia, *EU Budget Focused on Results (BFOR)*.

³ Odôvodnenia (3), (16) a (23) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia.

Rámček 1

Politika súdržnosti v kocke

Hlavným poslaním politiky súdržnosti EÚ stanoveným v Zmluve je posilniť hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť znížením rozdielov medzi úrovňami rozvoja v jednotlivých regiónoch⁴. V nedávnom období sa politika súdržnosti postupne stala aj jedným z hlavných investičných nástrojov EÚ na plnenie zastrešujúcich európskych priorít a stratégií, počínajúc lisabonskou stratégiou v období 2007 – 2013 a následne stratégiou Európa 2020 v období 2014 – 2020.

V období 2021 – 2027 bude politika súdržnosti podporovať päť politických cieľov, pričom sa zameria na „konkurencieschopnejšiu a inteligentnejšiu Európu“, „ekologickejšiu, bezuhlíkovú Európu, ktorá sa transformuje na hospodárstvo s nulovou bilanciou emisií uhlíka“, „prepojenejšiu Európu vďaka posilneniu mobility“, „sociálnejšiu a inkluzívnejšiu Európu implementujúcu Európsky pilier sociálnych práv“ a „Európu bližšiu k občanom“. Politika súdržnosti bude tiež podporovať ciele Európskej zelenej dohody.

V období 2014 – 2020 sa politika súdržnosti realizovala prostredníctvom troch z piatich európskych štrukturálnych a investičných fondov: Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR), Európskeho sociálneho fondu (ESF) a Kohézneho fondu (KF), zvyšné dva fondy sa zameriavajú na rozvoj vidieka a rybárstvo.

04 Európsky parlament a Rada 24. júna 2021 schválili nariadenie o spoločných ustanoveniach (NSU)⁵, v ktorom sa stanovujú pravidlá na obdobie 2021 – 2027. Väčšiu časť obdobia 2021 – 2027 sa budú fondy politiky súdržnosti vykonávať súbežne s Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti s rozpočtom 672,5 mld. EUR (vrátane 312,5 mld. EUR v grantoch). Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti sa zameriava na zmiernenie hospodárskeho a sociálneho vplyvu pandémie COVID-19 poskytnutím financovania členským štátom na dosiahnutie schválených čiastkových cieľov a cieľových hodnôt⁶.

⁴ Článok 174 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl a migráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj na riadenie hraníc a víza.

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti.

Zostavovanie rozpočtu na základe výkonnosti: čo to zahŕňa?

05 Zostavovanie rozpočtu na základe výkonnosti znamená systematické používanie informácií o výstupoch, výsledkoch a/alebo vplyvoch s cieľom informovať o pridelovaní verejných finančných prostriedkov, ovplyvňovať ho a/alebo určovať⁷. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) vymedzuje tri⁸ široké kategórie zostavovania rozpočtu na základe výkonnosti: prezentačné zostavovanie rozpočtu, zostavovanie rozpočtu informované o výkonnosti a zostavovanie rozpočtu na základe výkonnosti. V tejto správe sa pojem „financovanie založené na výkonnosti“ používa analogicky k poslednému z uvedených významov, pričom zahŕňa aj financovanie programov a operácií.

Financovanie založené na výkonnosti v politike súdržnosti v období 2014 – 2020

06 V nariadení o spoločných ustanoveniach na obdobie 2014 – 2020 boli zavedené dve hlavné zložky, ktoré mali výdavky v rámci politiky súdržnosti viac orientovať na výsledky. Prvou z nich bol výslovne stanovený „výkonnostný rámec“, ktorým sa od členských štátov vyžadovalo, aby stanovili konkrétne ciele, ktoré sa mali investíciami z EŠIF dosiahnuť. Druhú zložku tvorili osobitné nástroje financovania politiky súdržnosti na základe výkonnosti, ktoré sa zaviedli s cieľom finančne motivovať členské štáty a optimalizovať spôsob, akým využívajú finančnú pomoc EÚ:

- požiadavka splniť osobitné *ex ante* kondicionality potrebné na vytvorenie prostredia priaznivého pre investície od začiatku programov a na zabezpečenie toho, aby boli zavedené potrebné podmienky na úhradu výdavkov členských štátov z rozpočtu EÚ,
- záväzná výkonnostná rezerva vo výške 6 % z celkových pridelených rozpočtových prostriedkov jednotlivých členských štátov, ktorú bolo možné prerozdeliť na iné prioritné osi toho istého programu alebo na iné programy v tom istom členskom štáte na základe preskúmania výkonnosti v roku 2019,

⁷ OECD, *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD Journal on Budgeting, zv. 2017/1, časť 1.2.1.

⁸ OECD, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 31. marca 2017, s. 8 – 9.

- širšie využívanie modelov financovania založeného na výkonnosti. Konkrétne boli koncom roka 2019 zavedené dva modely financovania („spoločné akčné plány“) a „financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi“. Oba uvedené modely prepájali financovanie z prostriedkov EÚ priamo s dosiahnutím vopred vymedzených výstupov, výsledkov či podmienok. Zároveň bolo členským štátom odporučené, aby uplatňovali „zjednodušené vykazovanie nákladov“, ktoré sa pilotne zaviedlo už v období 2007 – 2013.

07 V období 2014 – 2020 sa na EŠIF vzťahovala aj „makroekonomická podmienenosť“, vďaka ktorej bolo možné preprogramovať alebo pozastaviť financovanie z prostriedkov Únie, ak členský štát nedodrжал pravidiel riadnej správy hospodárskych záležitostí. Toto pravidlo však nikdy nebolo uplatnené.

Prekážky orientácie politiky súdržnosti na výkonnosť

08 Komisia je zodpovedná za riadne využívanie finančnej pomoci EÚ, a to aj vtedy, keď sa na riadení finančných prostriedkov podieľajú členské štáty⁹. Existuje viacero konkrétnych prekážok brániacich širšej orientácii politiky súdržnosti na výkonnosť¹⁰:

- celkové rozpočtové prostriedky pridelené členským štátom (známe ako ich „finančné krytie“) sa schvaľujú na samotnom začiatku počas rokovaní o viacročnom finančnom rámci (VFR). V dôsledku toho nie je k dispozícii priestor na prerozdeľovanie finančných prostriedkov medzi členskými štátmi v priebehu obdobia,
- v sedemročnom VFR sú stanovené maximálne sumy („stropy“) pre jednotlivé kategórie výdavkov, ktoré by sa nemali upravovať, s výnimkou mimoriadnych situácií.

09 Ďalší problém vyplýva zo skutočnosti, že výkonnosť vrátane dosiahnutia výsledkov závisí od mnohých subjektov: Komisie, vnútroštátnych, regionálnych a miestnych orgánov verejnej správy v členských štátoch a účastníkov z verejného a súkromného sektora. Všetky tieto subjekty sa podieľajú na dosahovaní cieľov, čiastkových cieľov

⁹ Článok 317 Zmluvy o fungovaní Európskej únie; článok 62 ods. 3 nariadenia (EÚ, Euratom) 2018/1046.

¹⁰ Európska komisia, *Strednodobé preskúmanie/revízia viacročného finančného rámca na roky 2014 – 2020*, COM(2016) 603 final, s. 14; *výročná správa EDA za rozpočtový rok 2017*, body 3.6 – 3.7; *preskúmanie EDA 8/2019* Zameranie na výkonnosť v politike súdržnosti (informačný dokument), bod 26.

a cieľových hodnôt a musia zabezpečiť efektívne a účinné vynakladanie finančných prostriedkov EÚ a jednotlivých členských štátov v súlade s pravidlami. Je tiež potrebné zohľadniť územné rozdiely, ktoré môžu ovplyvniť výkonnosť programov. Vykonávanie programov je do veľkej miery ovplyvnené aj externými faktormi, čo nedávno názorne ukázala pandémia ochorenia COVID-19.

Rozsah auditu a audítorský prístup

10 V rámci nášho auditu sme posúdili používanie nástrojov financovania politiky súdržnosti založeného na výkonnosti v období 2014 – 2020. Konkrétne sme preskúmali, či:

- tieto nástroje boli dobre navrhnuté z hľadiska podporovania výkonnosti a prenesenia dôrazu na dosahovanie výsledkov,
- ich Komisia a členské štáty využívali účinne,
- ich používanie zásadne zmenilo spôsob prideľovania a vyplácania finančných prostriedkov v oblasti súdržnosti.

11 V rámci našej audítorskej práce sme preskúmali regulačný rámec, postupy a usmernenia Komisie, ako aj príslušné dokumenty a literatúru týkajúce sa financovania založeného na výkonnosti v súvislosti s EÚ a politikou súdržnosti.

12 Analyzovali sme tiež údaje, ktoré nám poskytla Komisia o dokončení akčných plánov pre *ex ante* kondicionality a o preskúmaní výkonnosti. Na účely analýzy sme vybrali 14 operačných programov zo štyroch členských štátov (Nemecko, Poľsko, Rumunsko a Taliansko) pokrývajúcich financovanie z EFRR/KF aj ESF v rámci piatich tematických cieľov úzko súvisiacich so stratégiou Európa 2020 a osem súvisiacich akčných plánov pre *ex ante* kondicionality (pozri [prílohu I](#)). Uskutočnili sme tiež prieskum riadiacich orgánov týchto 14 OP týkajúci sa pomoci Komisie pri plnení *ex ante* kondicionalít, kontrol členských štátov v záujme zabezpečenia spoľahlivosti údajov o výkonnosti, ako aj prekážok vo využívaní modelov financovania založeného na výkonnosti.

13 Okrem toho sme uskutočnili rozhovory so zamestnancami Komisie, ako aj s odborníkmi na vývoj a uplatňovanie modelov financovania založeného na výkonnosti v Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), vo Svetovej banke, Výskumnom centre pre európsku politiku (EPRC), v Centre pre európske politické štúdie (CEPS) a v štyroch členských štátoch (Rakúsku, Holandsku, Portugalsku a Nemecku).

14 Na účely tohto auditu sme takisto čerpali z našich predchádzajúcich správ o zameraní na výkonnosť v politike súdržnosti a zo stanovísk k legislatívnym návrhom Komisie (pozri [prílohu II](#)).

15 Náš audit sa týkal obdobia do decembra 2020. Preskúmali sme tiež najnovší vývoj a identifikovali niektoré riziká a príležitosti v období 2021 – 2027. Tento audit sa však netýka prerozdelenia rozpočtových prostriedkov v roku 2020 v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19¹¹.

¹¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/460 z 30. marca 2020, pokiaľ ide o osobitné opatrenia na mobilizáciu investícií v systémoch zdravotnej starostlivosti členských štátov a v iných odvetviach ich hospodárstiev v reakcii na výskyt ochorenia COVID-19 (Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus), a [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady \(EÚ\) 2020/558](#) z 23. apríla 2020, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na výskyt ochorenia COVID-19.

Pripomienky

Ex ante kondicionality

Inovatívny nástroj na vytvorenie podmienok potrebných na účinné vynakladanie finančných prostriedkov

16 *Ex ante* kondicionality predstavujú jednu z hlavných inovácií v období 2014 – 2020. Týkajú sa napríklad existencie príslušného právneho rámca, administratívnej kapacity spravovať finančné prostriedky a existencie strategického rámca na usmernenie investícií z EŠIF¹².

17 Skôr ako bolo možné prijať operačné programy, členské štáty museli buď preukázať splnenie *ex ante* kondicionalít, alebo predložiť akčné plány, v ktorých vysvetlili, ako *ex ante* kondicionality splnia do 31. decembra 2016. Členské štáty museli informovať o dokončení akčných plánov vo svojich výročných správach o implementácii, ktoré mali predložiť do 30. júna 2017, alebo v správach o pokroku, ktoré mali predložiť do augusta 2017¹³.

18 Členské štáty museli splniť 29 tematických *ex ante* kondicionalít súvisiacich s určitými druhmi investícií a sedem všeobecných *ex ante* kondicionalít (pozri [rámcik 2](#) a [ilustráciu 1](#)).

¹² Prílohy I a II k [osobitnej správe EDA č. 15/2017](#) *Ex ante* kondicionality a výkonnostná rezerva v rámci súdržnosti: inovačné, zatiaľ však neúčinné nástroje.

¹³ Článok 19 ods. 2 [nariadenia \(EÚ\) č. 1303/2013](#).

Rámček 2

Príklady tematických *ex ante* kondicionalít (EAC) v období 2014 – 2020

EAC 1.1 *Výskum a inovácia: existencia národnej alebo regionálnej stratégie pre inteligentnú špecializáciu* ukladá členským štátom povinnosť, aby vypracovali stratégiu pre investície do výskumu s cieľom pomôcť lepšie nasmerovať finančné prostriedky EÚ do investícií s vysokým rastovým potenciálom.

EAC 2.2 *Infraštruktúra sietí novej generácie (NGN): existencia národných alebo regionálnych plánov NGN* ukladá členským štátom povinnosť, aby vypracovali plány pre investície do širokopásmovej infraštruktúry, určili komerčne životaschopné oblasti, v ktorých by investície mali pochádzať predovšetkým zo súkromného sektora, a ostatné oblasti s nízkou ziskovosťou, ktoré si vyžadujú verejné príspevky vrátane prostriedkov EÚ.

EAC 4.1 ukladá členským štátom povinnosť „*podporovať nákladovo efektívne zlepšenia a investície do energetickej účinnosti pri výstavbe alebo obnove budov*“ v súlade s požiadavkami smerníc EÚ. Mali by motivovať účastníkov trhu, aby poskytovali a nakupovali účinné energetické služby a prijali opatrenia na zlepšenie energetickej účinnosti.

19 Niektoré zo všeobecných *ex ante* kondicionalít boli zamerané na konkrétne aspekty súvisiace so zásadami právneho štátu a s hodnotami EÚ, ako sú boj proti diskriminácii, rodová rovnosť alebo práva osôb so zdravotným postihnutím, ako aj účinné uplatňovanie zákona o verejnom obstarávaní alebo pravidiel štátnej pomoci, avšak v súvislosti so zásadou právneho štátu nebola stanovená všeobecná podmienka.

20 V predchádzajúcom audite sme zistili, že *ex ante* kondicionality vytvorili konzistentný rámec na posudzovanie pripravenosti členských štátov využívať finančné prostriedky EÚ a že členské štáty ich vnímajú ako kladný prvok¹⁴. Zároveň sme poukázali na viacero nedostatkov v koncepcii *ex ante* kondicionalít. Na tieto oblasti sme sa zamerali aj pri tomto audite.

¹⁴ Osobitná správa EDA č. 15/2017, body 38 a 94.

Komisia a členské štáty neriešili *ex ante* kondicionality včas

Posudzovanie *ex ante* kondicionalít na základe všeobecných kritérií

21 Členské štáty museli od roku 2014 samé posúdiť, či splnili *ex ante* kondicionality. Toto sebahodnotenie sa zakladalo na kritériách spresnených v nariadení o spoločných ustanoveniach¹⁵ a musela ho potvrdiť Komisia. Kritériá stanovené v nariadení o spoločných ustanoveniach boli často všeobecné, ponechávali značný priestor na výklad a často sa netýkali konkrétnych vyčísliteľných cieľových hodnôt, dokonca ani keď sa takéto cieľové hodnoty dali odvodiť z právnych predpisov EÚ.

22 V roku 2014 Komisia vydala dodatočné usmernenia k tomu, ako by členské štáty a jej vlastné útvary mali posudzovať pokrok pri plnení *ex ante* kondicionalít. Napriek tomu sme zistili nezrovnalosti v spôsobe, akým Komisia posudzovala a potvrdzovala pokrok dosiahnutý členskými štátmi pri plnení svojich akčných plánov pre *ex ante* kondicionality. Tak to bolo až do konca obdobia 2014 – 2020, ako je znázornené v [rámciku 3](#).

Rámček 3

Nezrovnalosti v posudzovaní *ex ante* kondicionalít zo strany Komisie

Štyri členské štáty (Taliansko, Francúzsko, Rumunsko a Cyprus) nevypracovali akčné plány pre EAC 6.2 v sektore odpadového hospodárstva do termínu odovzdania správy stanoveného na koniec augusta 2017. V dôsledku toho Komisia informovala taliansky a rumunský operačný program, že mala v úmysle pozastaviť im platby. Vo februári 2019 Komisia skutočne pozastavila platby talianskemu operačnému programu, nie však rumunskému. V prípade ďalších dvoch operačných programov (francúzskeho a cyperského) Komisia pokračovala v rokovaní o dokončení akčných plánov. Pokiaľ ide o Cyprus, akčný plán nebol dokončený ani do decembra 2020.

Posudzovanie *ex ante* kondicionalít koncipované ako jednorazové opatrenie na začiatku obdobia 2014 – 2020

23 Vo fáze prijímania operačných programov zostávala nesplnená približne tretina tematických *ex ante* kondicionalít. Komisia zistila problémy minimálne s niektorými *ex ante* kondicionalitami v prípade 26 z vtedajších 28 členských štátov. Len Rakúsko a Dánsko splnili v čase prijatia príslušných operačných programov všetky relevantné

¹⁵ Článok 19 [nariadenia \(EÚ\) č. 1303/2013](#) a príloha XI k tomuto nariadeniu.

ex ante kondicionality. Zvyšných 26 členských štátov prijalo spolu 761 akčných plánov, v ktorých uviedli, ako plánujú splniť *ex ante* kondicionality po prijatí operačných programov.

24 Tieto číselné údaje nevypovedajú o možnom vplyve nesplnených *ex ante* kondicionalít na výkonnosť. Ukazujú však, že k nesplneniu *ex ante* kondicionalít nedochádzalo v ojedinelých prípadoch, ale vo viacerých oblastiach a v mnohých členských štátoch.

25 Z celkového počtu 761 akčných plánov členské štáty do konca augusta 2017 vykázali ako dokončené 746 (98 %)¹⁶ akčných plánov. Zvyšných 15 akčných plánov sa týkalo ôsmich členských štátov: Cypru, Španielska, Francúzska, Grécka, Írska, Talianska, Luxemburska a Rumunska. Väčšina z uvedených členských štátov dokončila svoje akčné plány do roku 2018. Akčné plány pre jeden taliansky operačný program a jeden cyperský operačný program však neboli dokončené ani do decembra 2020.

26 V období 2014 – 2020 bolo posúdenie *ex ante* kondicionalít koncipované ako jednorazová záležitosť. V nariadení o spoločných ustanoveniach sa od členských štátov vyžadovalo, aby posúdili, či splnili *ex ante* kondicionality v čase prijatia operačného programu (alebo za určitých okolností do decembra 2016), a od Komisie, aby toto posúdenie potvrdila. Nariadenie o spoločných ustanoveniach však členským štátom ani Komisii neuložilo povinnosť, aby sledovali, či *ex ante* kondicionality zostali splnené v priebehu životnosti programu. Nie je teda jasné, či výsledky oznámené v rámci posudzovania pretrvali po celé obdobie 2014 – 2020.

Obmedzené dôkazy o vplyve *ex ante* kondicionalít na účinnosť výdavkov

27 Očakávaní členských štátov, pokiaľ ide o vplyv *ex ante* kondicionalít, sa líšili. Vo väčšine prípadov nepredpokladali, že ich splnenie automaticky povedie ku zvýšeniu účinnosti vykonávania politiky súdržnosti; *ex ante* kondicionality vnímali skôr ako užitočný nástroj sebahodnotenia¹⁷. Naše audity v minulých rokoch potvrdili, že dokonca aj keď členské štáty formálne splnia *ex ante* kondicionality, nemusí to nutne znamenať, že sa zlepší miestna situácia a vytvoria sa podmienky na dosiahnutie výsledkov (pozri príklady uvedené v [rámcu 4](#)).

¹⁶ Osobitná správa EDA č. 15/2017, bod 34.

¹⁷ Osobitná správa EDA č. 15/2017, body 38 – 39.

Rámček 4

Ex ante kondicionality boli splnené, ale nie vždy sa to prejavilo zlepšeniami na mieste

V rámci auditu týkajúceho sa boja proti chudobe detí sme konštatovali, že všetky kontrolované členské štáty prijali stratégie boja proti chudobe v súlade s *ex ante* kondicionalitou 9.1 Existencia a vykonávanie národného strategického politického rámca pre znižovanie chudoby¹⁸. Zistili sme však niekoľko nedostatkov vo vykonávaní týchto stratégií. Napríklad v prípade Poľska a Rumunska sme dospeli k záveru, že vnútroštátne orgány účinne nemonitorovali vykonávanie a že ciele stanovené v stratégiách boli dosiahnuté už v čase ich prijatia.

V rámci auditu týkajúceho sa štátnej pomoci sme zistili, že splnenie príslušných všeobecných *ex ante* kondicionalít členskými štátmi nemuselo nutne viesť k zlepšeniu zhody projektov politiky súdržnosti s právnymi predpismi na mieste¹⁹. Naše audity na účely vyhlásenia o vierohodnosti tiež ukázali, že nedodržanie pravidiel štátnej pomoci naďalej býva častým zdrojom chýb vo výdavkoch v rámci politiky súdržnosti po roku 2017²⁰.

28 Zavedenie *ex ante* kondicionalít však zároveň mohlo byť prospešné nepriamo – bez nich by podmienky vynakladania finančných prostriedkov EÚ na mieste boli ešte zložitejšie. V štúdii Komisie z roku 2017 sa dospelo k záveru, že *ex ante* kondicionality zlepšili účinnosť a štruktúrovanosť nasadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov²¹. V štúdii sa však pripúšťa, že dôkazy boli obmedzené a závery môžu byť predčasné. Komisia odvtedy neuskutočnila ďalšie posúdenie vplyvu *ex ante* kondicionalít na účinnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov na mieste.

¹⁸ Osobitná správa EDA č. 20/2020 Boj proti chudobe detí: podporu Komisie treba lepšie zamerať, bod 65.

¹⁹ Osobitná správa EDA č. 24/2016 Potreba ďalšieho úsilia na zvyšovanie informovanosti o súlade s pravidlami štátnej pomoci a na presadzovanie súladu s týmito pravidlami v rámci politiky súdržnosti, bod 105.

²⁰ Výročná správa EDA za rozpočtový rok 2018, bod 1.30.

²¹ Európska komisia, časti C a D pracovného dokumentu útvarov Komisie: *The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds*, 31. marca 2017, SWD(2017) 127 final.

Nesplnenie *ex ante* kondicionalít malo len zriedka kedy finančné dôsledky

29 V období 2014 – 2020 existovalo priame prepojenie medzi nesplnením *ex ante* kondicionalít a vyplácaním finančných prostriedkov EÚ pre príslušné priority v dvoch fázach, keďže Komisia bola oprávnená pozastaviť platby členským štátom, ak nesplnili príslušné *ex ante* kondicionality²²:

- po prvé, vo fáze prijatia operačného programu Komisia mohla pozastaviť priebežné platby až do dokončenia akčných plánov, pokiaľ mohla preukázať výrazné ohrozenie dosiahnutia konkrétnych cieľov.
- po druhé, Komisia mohla pozastaviť platby v prípade, že akčné plány neboli dokončené do 31. decembra 2016,

Nesplnenie *ex ante* kondicionalít však samo o sebe nebolo dostatočným dôvodom na pozastavenie platieb.

Komisia nepozastavila žiadne platby za nesplnenie *ex ante* kondicionalít vo fáze prijímania OP

30 Pokiaľ ide o prvú fázu, zistili sme, že Komisia nepozastavila žiadne platby v čase prijímania operačného programu, hoci približne jedna tretina tematických *ex ante* kondicionalít nebola splnená (pozri bod 23). Zistili sme však aj to, že samotné členské štáty pozastavili platby približne pri 2 % finančných prostriedkov z EFRR/KF a 3,5 % finančných prostriedkov z ESF²³. To mohlo zabrániť Komisii, aby platby pozastavila sama. Dokazuje to tiež, že *ex ante* kondicionality ovplyvnili aspoň na začiatku obdobia 2014 – 2020 vykonávanie EŠIF.

31 Pokiaľ ide o druhú fázu, Komisia vypracovala postupy na monitorovanie vykonávania akčných plánov členských štátov²⁴ a stanovila kritériá na prípadné pozastavenie platieb²⁵. Pozastavenie bolo podľa Komisie možné len vtedy, keď bol

²² Článok 19 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

²³ Osobitná správa EDA č. 15/2017, body 61 a 62.

²⁴ Európska komisia, Postup monitorovania a posudzovania vykonávania akčných plánov na splnenie použiteľných *ex ante* kondicionalít, ktoré uskutočnilo GR EMPL, aktualizovaná verzia výročnej správy o implementácii za rok 2017, 28. júla 2017.

²⁵ Európska komisia, Postup pozastavenia platieb z fondov EŠIF z dôvodu nedokončenia akčných plánov na splnenie *ex ante* kondicionalít, verzia 3.0 – 26. júna 2017, Regio DDG.02.

k dispozícii „dostatok informácií a právny základ, aby bolo možné k nemu pristúpiť“. Nedokončenie akčného plánu samo osebe nestačilo na pozastavenie. Podľa nariadenia o spoločných ustanoveniach musí mať každé diskrečné pozastavenie uložené Komisiou rozsah, ktorý je primeraný s prihliadnutím na „opatrenia, ktoré sa majú uskutočniť, a základný rizikový kapitál“²⁶.

32 Členské štáty pritom neboli povinné systematicky vykazovať priebežný pokrok pri plnení svojich akčných plánov až do lehoty na podanie správy v roku 2017 ani poskytovať informácie, ktoré by umožnili systematické a konzistentné posúdenie existencie okolností oprávňujúcich pozastavenie platieb. Bez jasného a merateľného prepojenia medzi *ex ante* kondicionalitami a dosiahnutím konkrétnych cieľov operačných programov v nariadení o spoločných ustanoveniach bolo takmer nemožné, aby Komisia odôvodnila rozhodnutia o pozastavení platieb. Aj keď dôkazné bremeno na odôvodnenie pozastavení spočívalo na Komisii, nemala prístup k informáciám potrebným na takéto rozhodnutie.

Komisia v období 2014 – 2020 pozastavila platby len pre dva operačné programy

33 V priebehu prvých troch rokov obdobia 2014 – 2020 Komisia preskúmala potrebu pozastaviť platby v súvislosti s 15 zo 761 akčných plánov týkajúcich sa ôsmich členských štátov (pozri bod 25). Oznámenia pred pozastavením platieb však bolo možné zaslať až po uplynutí lehoty predloženia správ členských štátov o implementácii akčných plánov do konca augusta 2017. Koncom roka 2017 a v nadväznosti na analýzu pokroku dosiahnutého členskými štátmi pri plnení *ex ante* kondicionalít Komisia zaslala oznámenia pred pozastavením platieb pri piatich akčných plánoch pre päť rôznych OP (v Španielsku, Taliansku a Rumunsku).

34 V apríli 2018 a vo februári 2019 sa Komisia rozhodla pozastaviť platby pre dva z týchto piatich operačných programov (Španielsko a Taliansko). Pozastavenie španielskeho operačného programu bolo zrušené v marci 2019, zatiaľ čo platby pre taliansky operačný program zostali pozastavené.

²⁶ Článok 19 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

Výhľad na obdobie 2021 – 2027: „základné podmienky“ uplatniteľné v priebehu celého obdobia a zavedenie novej kondicionality „zásad právneho štátu“

35 V období 2021 – 2027 budú *ex ante* kondicionality nahradené „základnými podmienkami“²⁷. Spolu je stanovených 20 základných podmienok (v porovnaní s 36 *ex ante* kondicionalitami). Väčšina základných podmienok je celkovo konzistentná s predchádzajúcimi *ex ante* kondicionalitami. Okrem toho boli všeobecné *ex ante* kondicionality nahradené horizontálnymi základnými podmienkami. Tieto horizontálne podmienky sa týkajú aspektov súvisiacich s verejným obstarávaním a štátnou pomocou, ako aj s Chartou základných práv EÚ a Dohovorom OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. *Ilustrácia 1* obsahuje prehľad *ex ante* kondicionalít v období 2014 – 2020 a základných podmienok v období 2021 – 2027.

36 Na rozdiel od obdobia 2014 – 2020 sa od členských štátov vyžaduje, aby uplatňovali základné podmienky počas celého obdobia 2021 – 2027. Okrem toho, pokiaľ členské štáty prestanú plniť základné podmienky, Komisia môže do konca uvedeného obdobia pozastaviť platby²⁸. To predstavuje významné posilnenie postavenia Komisie pri ovplyvňovaní spôsobu, akým členské štáty implementujú fondy politiky súdržnosti.

37 Podobne ako v období 2014 – 2020 Komisia nie je podľa NSU povinná informovať Európsky parlament a Radu o tom, ako členské štáty plnia základné podmienky v období 2021 – 2027. Správy o tom by mohli pomôcť zdôrazniť význam plnenia základných podmienok na zabezpečenie účinného a efektívneho vynakladania finančných prostriedkov EÚ.

38 Európsky parlament a Rada prijali 16. decembra 2020 nariadenie 2020/2092, ktorým sa stanovujú pravidlá na ochranu rozpočtových prostriedkov EÚ v prípadoch, keď členské štáty porušujú zásady právneho štátu²⁹. Nová kondicionalita „zásad právneho štátu“ dopĺňa základné podmienky stanovené v nariadení o spoločných ustanoveniach na obdobie 2021 – 2027 a ďalšie nástroje a postupy, ktoré podporujú zásady právneho štátu a ich uplatňovanie. Najmä v prípade fondov politiky súdržnosti môže Komisia navrhnúť opatrenia len v prípadoch, keď osobitné postupy podľa

²⁷ Prílohy III a IV k [nariadeniu \(EÚ\) 2021/1060](#).

²⁸ Článok 15 ods. 6 [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

²⁹ [Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady \(EÚ, Euratom\) 2020/2092](#) zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie.

nariadenia o spoločných ustanoveniach dostatočne nezabezpečujú správne finančné riadenie rozpočtu EÚ alebo nechránia finančné záujmy EÚ.

Ilustrácia 1 – Ex ante kondicionality v období 2014 – 2020 a základné podmienky v období 2021 – 2027

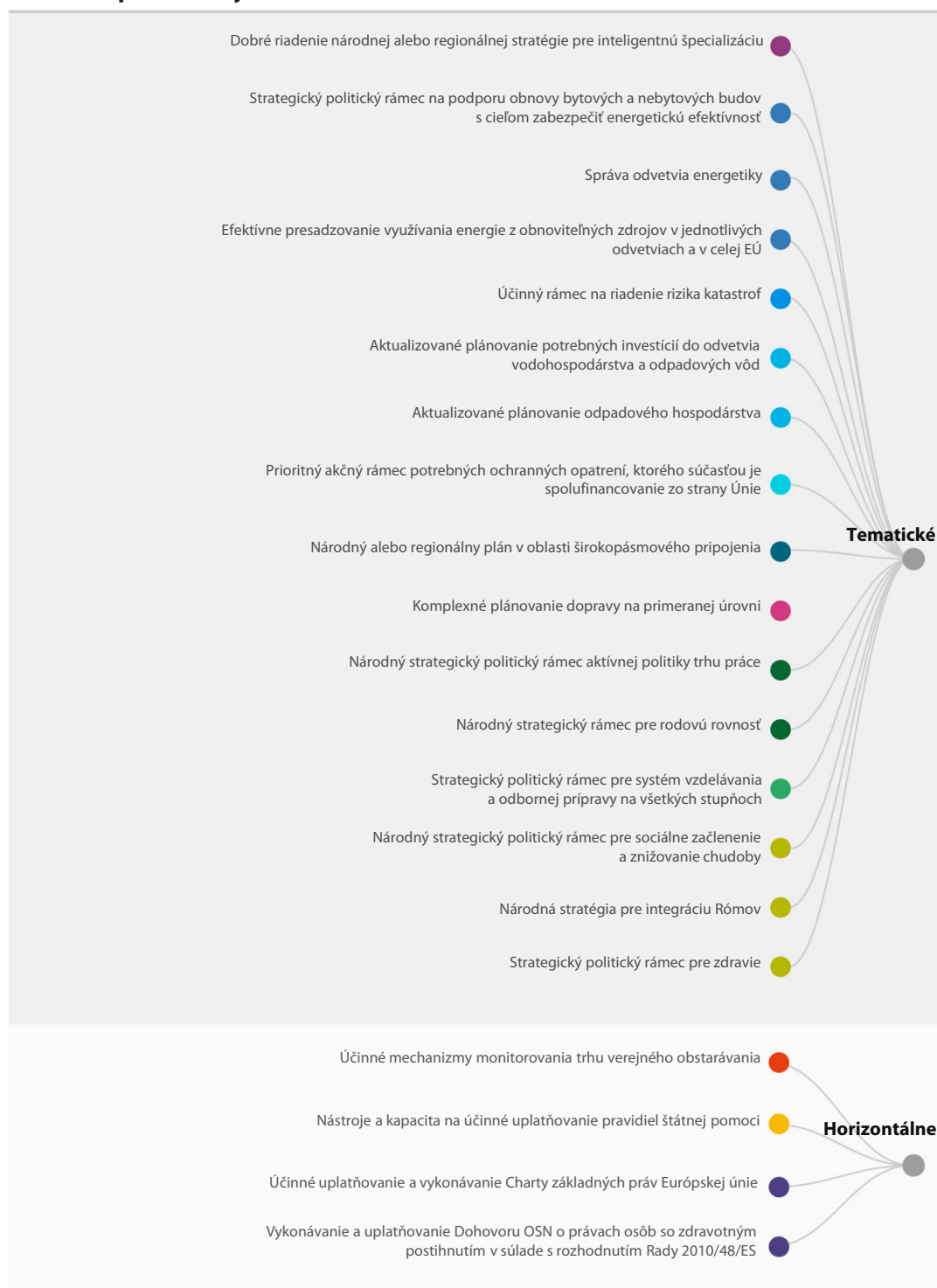


Poznámka: Ex ante kondicionality sú v porovnaní s právnym základom skrátené a zjednodušené.

Zdroj: Príloha III Horizontálne základné podmienky a príloha IV Tematické základné podmienky k nariadeniu (EÚ) 2021/1060; príloha XI Ex ante kondicionality k nariadeniu (EÚ) č. 1303/2013.

Základné podmienky

2021 – 2027



Výkonnostná rezerva a preskúmanie

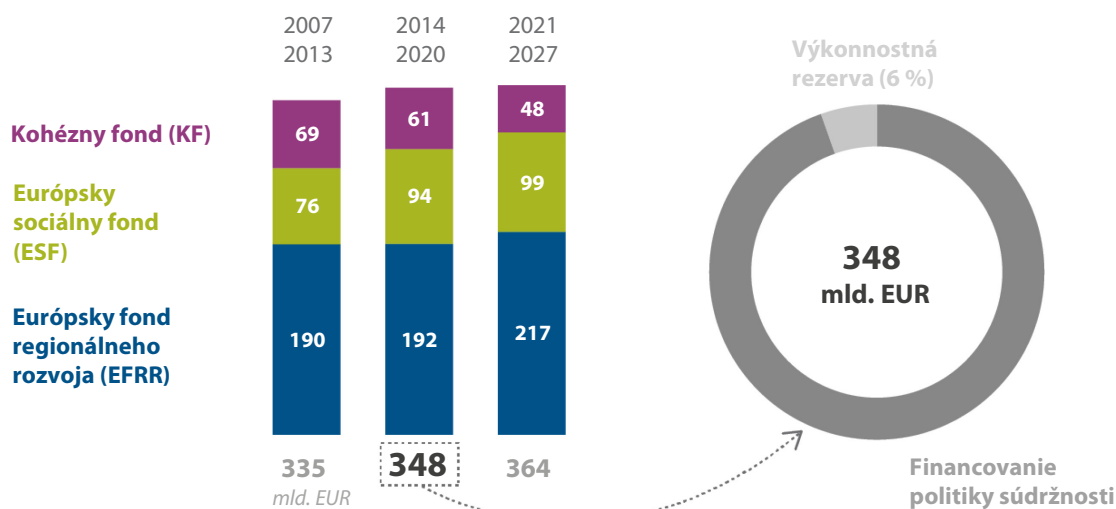
Výčlenenie časti financovania na opatrenia na zlepšenie výkonnosti

Uvoľnenie výkonnostnej rezervy na základe preskúmania výkonnosti v roku 2019

39 Výkonnostná rezerva bola pokusom o prepojenie rozpočtových rozhodnutí s výkonnosťou, a najmä s výstupmi. Uvoľnenie rezervy bolo podmienené dosiahnutím príslušných čiastkových cieľov pre jednotlivé prioritné osi do konca roka 2018 podľa záverov preskúmania výkonnosti³⁰. Preskúmanie výkonnosti sa malo uskutočniť v roku 2019 a mali sa v ňom zohľadniť údaje o výkonnosti vykázané členskými štátmi za obdobie 2014 – 2018.

40 V operačných programoch na roky 2014 – 2020 bola výkonnostná rezerva vo výške približne 6 % finančných prostriedkov EÚ (približne 20,2 mld. EUR) zahrnutá do prostriedkov pridelených v rámci cieľa „investovanie do rastu a zamestnanosti“ (okrem cieľa „európska územná spolupráca“), ako sa uvádza na *ilustrácii 2*.

Ilustrácia 2 – Rozpočet na politiku súdržnosti (za posledné tri obdobia) a výkonnostná rezerva na obdobie 2014 – 2020



Poznámky: Pridelenie rozpočtových prostriedkov pre EFRR sa týka len cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti (netýka sa cieľa Európska územná spolupráca). Chorvátsko vstúpilo do EÚ v roku 2017 a Spojené kráľovstvo z nej vystúpilo v roku 2020. Číselné údaje za obdobie 2021 – 2027 zachytávajú pridelenie rozpočtových prostriedkov v rámci politiky súdržnosti (v bežných cenách).

Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

³⁰ Článok 20 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

41 Výkonnostná rezerva existovala už pred obdobím rokov 2014 – 2020. V období 2000 – 2006 bola záväzná, aj keď v operačných programoch nemuseli byť stanovené kritériá na posúdenie výkonnosti. V období 2007 – 2013 ju členské štáty mohli uplatňovať dobrovoľne. Najdôležitejšími inováciami v období 2014 – 2020 v porovnaní s predchádzajúcimi obdobiami boli záväzné používanie výkonnostného rámca odvodeného od intervenčnej logiky operačných programov, rozčlenenie rezervy na úrovni priorít a výslovné prepojenie uvoľnenia rezervy (pre jednotlivé prioritné osi) s uspokojivou výkonnosťou meranou na základe čiastkových cieľov stanovených v operačných programoch v čase preskúmania výkonnosti.

Preskúmanie výkonnosti založené na vysokom počte ukazovateľov a čiastkových cieľov

42 Komisia v roku 2019 preskúmala výkonnosť 300 operačných programov EFRR/KF a ESF s výkonnostnou rezervou. Tieto výkonnostné rámce zahŕňali súbor ukazovateľov, čiastkových cieľov a cieľových hodnôt pre jednotlivé prioritné osi príslušných operačných programov EFRR/KF a ESF³¹. Preskúmanie sa spolu týkalo 1 917 rôznych prioritných osí v rámci daných operačných programov a 5 802 ukazovateľov. Išlo o štyri druhy ukazovateľov:

- finančné ukazovatele (vstupov) na meranie výdavkov. Každá priorita musela mať takýto ukazovateľ,
- kľúčové vykonávacie kroky na doplnenie ukazovateľov výstupov v prípadoch, keď sa do konca roka 2018 neočakávali žiadne výstupy,
- ukazovatele výstupov (všeobecné alebo pre konkrétny program) na meranie vykonávania činností,
- ukazovatele výsledkov (spoločné ukazovatele alebo ukazovatele špecifické pre operačné programy ESF a ukazovatele špecifické pre programy v ostatných fondoch) na meranie dosiahnutia konkrétnych cieľov operačných programov a úzko spojené s podporovanými politickými intervenciami.

Používanie spoločných ukazovateľov umožňuje Komisii porovnávať programy a agregovať hodnoty ukazovateľov.

³¹ Európska komisia, [Guidance for Member States on performance framework, review and reserve](#), EGESIF_18-0021-01, 19. jún 2018, verzia 2.0.

Podmienky uvoľnenia výkonnostnej rezervy

43 Výkonnostný rámec pre jednotlivé prioritné osi musel zahŕňať aspoň jeden finančný ukazovateľ (vstupu) a jeden ukazovateľ výstupu; používanie ukazovateľov výsledkov a kľúčových vykonávacích krokov bolo dobrovoľné. Na uvoľnenie výkonnostnej rezervy museli ukazovatele dosiahnuť aspoň 85 % hodnoty príslušných čiastkových cieľov. V prípade použitia viac ako dvoch ukazovateľov sa pri jednom z ukazovateľov prahová hodnota 85 % znížila na 75 %³². V prípade priorít, pri ktorých sa nedosiahli hodnoty ich čiastkových cieľov, členské štáty mali tri mesiace na to, aby navrhli zmenu operačného programu s cieľom prerozdeliť rezervu na tie priority, ktoré dosiahli čiastkové ciele.

44 V pôvodných pravidlách pre operácie EFRR/KF sa stanovilo, že ukazovatele sa mali vykázať až vtedy, keď boli projekty úplne zrealizované³³. Projektové výdavky, ktoré sa použili na výpočet finančných ukazovateľov, je možné vykázať vo výročnej správe o implementácii, len ak vznikli a boli osvedčené Komisii do konca roka 2018³⁴.

45 Členské štáty mohli zrevidovať pôvodné hodnoty čiastkových cieľov a ukazovatele operačných programov pred preskúmaním výkonnosti v „riadne odôvodnených prípadoch“, ako sú napríklad výrazné zmeny hospodárskych, environmentálnych a pracovných podmienok na trhu³⁵. V roku 2014 Komisia navrhla sekundárne právne predpisy, ktoré umožňovali považovať za odôvodnený prípad oprávňujúci revíziu čiastkových cieľov použitie nesprávnych predpokladov, ktoré viedli k podhodnoteniu alebo nadhodnoteniu čiastkových cieľov³⁶.

³² Článok 6 [vykonávacieho nariadenia Komisie \(EÚ\) č. 215/2014](#) zo 7 marca 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá vykonávania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013.

³³ Článok 5 ods. 3 [vykonávacieho nariadenia Komisie \(EÚ\) č. 215/2014](#).

³⁴ Príloha V k [vykonávaciemu nariadeniu Komisie \(EÚ\) 2015/207](#) z 20. januára 2015, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013.

³⁵ Článok 5 prílohy II k [nariadeniu \(EÚ\) č. 1303/2013](#).

³⁶ Článok 5 ods. 6 [vykonávacieho nariadenia Komisie \(EÚ\) č. 215/2014](#).

46 Komisia mohla v období 2014 – 2020 pozastaviť priebežné platby v prípade, že sa vyskytli vážne problémy pri dosahovaní čiastkových cieľov³⁷. Ak Komisia chcela využiť túto možnosť, musela informovať členský štát o príslušných nedostatkoch vo vykonávaní a poskytnúť mu príležitosť na prijatie nápravných opatrení.

47 V minulosti sme už informovali o nepravdepodobnosti, že by preskúmanie výkonnosti viedlo k významnému prerozdeleniu výdavkov v oblasti súdržnosti na výkonnejšie programy a priority³⁸. Mali sme tiež výhrady k vhodnosti špecifikovania takmer polovice čiastkových cieľov ako kritérií na uvoľnenie výkonnostnej rezervy a pozastavenie platieb pre nedostatočnú výkonnosť³⁹. V roku 2017 OECD posúdila výkonnostnú rezervu ako obmedzenú z hľadiska rozsahu pôsobnosti a spochybnila jej striktné prepojenie s výkonnosťou⁴⁰.

48 Poukázali sme tiež na ťažkosti, ktoré mali členské štáty pri stanovovaní cieľových hodnôt pre spoločné ukazovatele výstupov a výsledkov⁴¹. Toto konštatovanie potvrdilo aj vlastné posúdenie vplyvu vypracované Komisiou v roku 2018⁴².

Zmeny pravidiel pred preskúmaním výkonnosti v roku 2019 viedli k dodatočnej flexibilitě pre členské štáty

Podmienky a kritériá upravené od roku 2014

49 Obdobie 2014 – 2020 sa začalo oneskoreniami: Európsky parlament a Rada prijali právny rámec až v decembri 2013 a prijatie väčšiny operačných programov trvalo až

³⁷ Článok 22 ods. 6 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, článok 6 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 215/2014.

³⁸ Výročná správa EDA za rozpočtový rok 2013, bod 10.56.

³⁹ Osobitná správa EDA č. 15/2017, body 102 – 106, 108 a 109.

⁴⁰ OECD, *Budgeting and performance in the European Union*, časti 1.2.2 a 1.2.3.

⁴¹ Osobitná správa EDA č. 21/2018 Výber a monitorovanie projektov EFRR a ESF v období 2014 – 2020 sa stále zameriava najmä na výstupy; body 61 a 62; preskúmanie EDA č. 5/2018 Zjednodušenie plnenia politiky súdržnosti po roku 2020, body 41 a 59; osobitná správa EDA č. 15/2017, body 78 – 79.

⁴² Európska komisia – Posúdenie vplyvu sprevádzajúce dokument *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus*, SWD(2018) 289 final, 30.5.2018, príloha 3.

do decembra 2015⁴³. Tieto oneskorenia, ako aj neskoršie vykonávanie projektov na mieste, viedli k pomalšiemu čerpaniu financovania oproti pôvodným plánom. Do konca roka 2017, t. j. tri roky od začiatku sedemročného obdobia, tvorili výdavky nárokované členskými štátmi iba 16 % rozpočtových prostriedkov, ktoré boli k dispozícii v období 2014 – 2020⁴⁴.

50 Od roku 2014 Komisia zaviedla niekoľko zmien pravidiel pre preskúvanie výkonnosti v roku 2019 (pozri *ilustráciu 3*). Tieto zmeny viedli k dodatočnej flexibilitě pre členské štáty pri podávaní správ o výkonnosti. Konkrétne umožňovali riadiacim orgánom, aby oznámili:

- dosiahnuté výstupy operácií EFRR/KF, ktoré zatiaľ neboli úplne vykonané (v roku 2018)⁴⁵,
- výdavky vynaložené v roku 2018, ktoré však boli osvedčené Komisiou do 30. júna 2019 na účely preskúmania výkonnosti⁴⁶.

51 Okrem toho Komisia v roku 2017 vysvetlila, že pri meraní dosiahnutia ročných výdavkových cieľov členských štátov zohľadní nielen výdavky, ktoré členské štáty vynaložili a vykázali, ale aj ročné platby uskutočnené Komisiou v rámci predbežného financovania⁴⁷. To znamenalo, že členské štáty, ktoré stanovili svoje čiastkové ciele na základe pravidla zrušenia viazanosti $n + 3$, mohli vykázať nižšie výdavky, aby splnili svoje výdavkové ciele.

⁴³ *Osobitná správa EDA č. 2/2017* Rokovania Komisie o partnerských dohodách a programoch v oblasti súdržnosti na roky 2014 – 2020: výdavky viac zamerané na priority stratégie Európa 2020, ale čoraz zložitejšie postupy na meranie výkonnosti, bod 47.

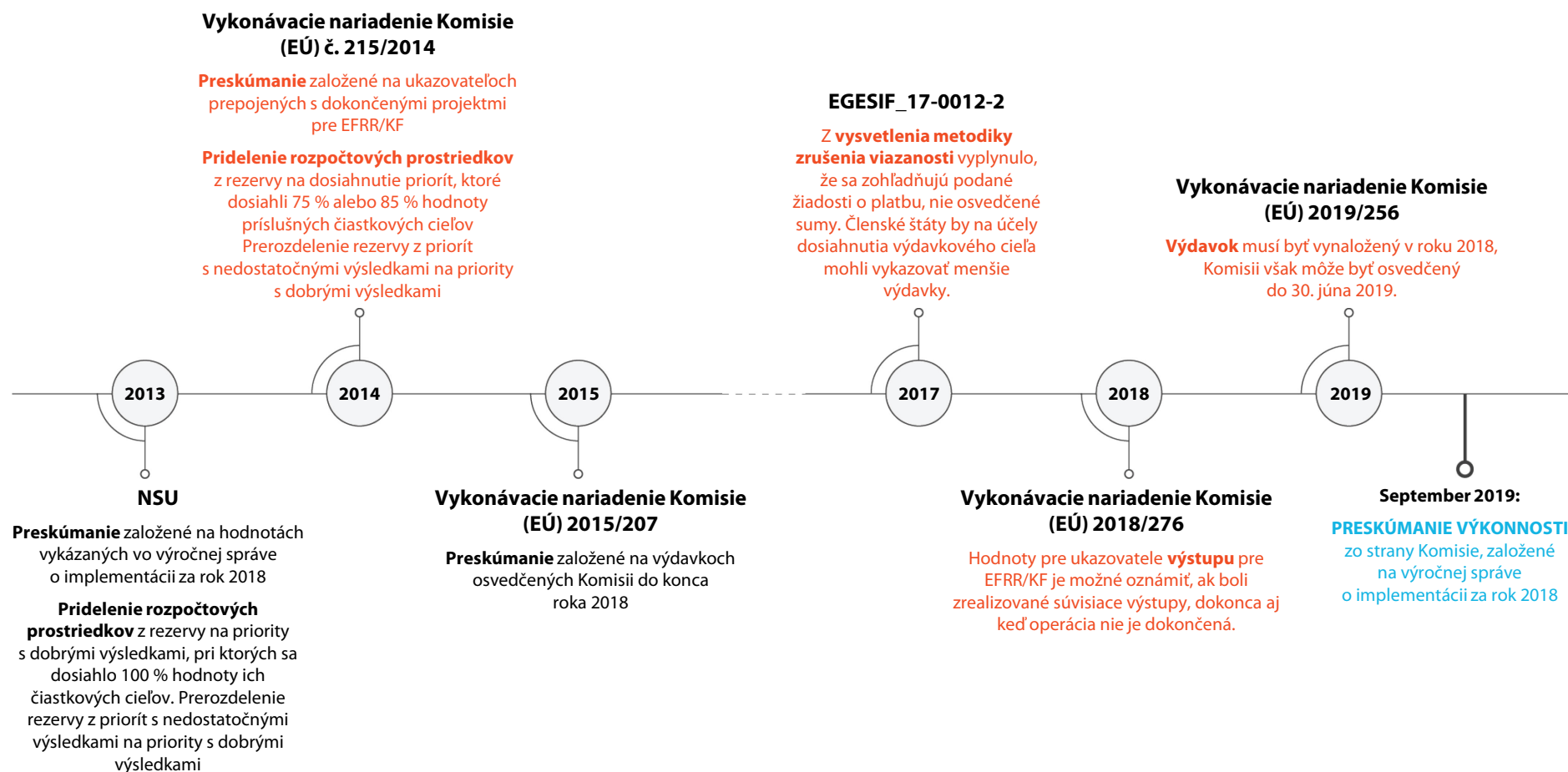
⁴⁴ *Preskúvanie EDA č. 5/2019* Nesplatené záväzky v rozpočte EÚ – Bližší pohľad (rýchle preskúvanie vecí), bod 82.

⁴⁵ Článok 1 ods. 1 *vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2018/276* z 23. februára 2018, ktorým sa mení vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 215/2014.

⁴⁶ Prílohy V a VI *vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2019/256* z 13. februára 2019, ktorým sa mení vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 2015/207.

⁴⁷ Európska komisia, *Decommitment methodology (n+3) and process in 2014 – 2020 – Update*, EGESIF_17-0012-2, 23. novembra 2017.

Ilustrácia 3 – Zmeny právnych predpisov a usmernenie k podmienkam a kritériám preskúmania výkonnosti v roku 2019



Poznámka: Zmeny a vysvetlenia právneho základu prijaté na začiatku obdobia rokov 2014 – 2020 sú zobrazené červenou farbou.

Zdroj: EDA na základe právnych predpisov týkajúcich sa EŠIF v období 2014 – 2020.

V dôsledku týchto zmien a vysvetlení mohli členské štáty vykázat lepšiu výkonnosť, ako by vykázali podľa pôvodných právnych predpisov

52 Tieto zmeny umožnili členským štátom vykázat lepšiu výkonnosť, ako by mohli vykázat podľa pôvodných právnych predpisov. Členské štáty rýchlo zohľadnili tieto zmeny pri vykazovaní výkonnosti. Koncom roka 2018 riadiace orgány všetkých siedmich operačných programov EFRR a KF v našej vzorke vykázali výstupy za nedokončené operácie a/alebo výdavky, ktoré vznikli a boli deklarované, ale do konca roka 2018 neboli osvedčené. Výstupy všetkých 14 preskúmaných operačných programov (vrátane ESF) – s výnimkou jedného – boli oznámené dokonca ešte pred vykázaním súvisiacich výdavkov Komisii. Zistili sme tiež, že 38 z 57 operácií v našej vzorke nebolo dokončených do konca roka 2018. Napriek tomu riadiace orgány vykázali ukazovatele výstupov 32 z týchto prebiehajúcich operácií v príslušných výročných správach o implementácii za rok 2018. Ak by Komisia neurobila zmeny pred preskúmaním výkonnosti v roku 2019, tieto operácie by nebolo možné zohľadniť pri pridelení rozpočtových prostriedkov z výkonnostnej rezervy.

Pred preskúmaním výkonnosti bola zmenená viac než polovica ukazovateľov/čiastkových cieľov

53 Pôvodne sa možnosť zmeniť čiastkové ciele a cieľové hodnoty obmedzila na neúplný zoznam príkladov riadne odôvodnených prípadov stanovených v nariadení o spoločných ustanoveniach. Tieto príklady nezahrňali scenár počiatočných cieľových hodnôt a čiastkových cieľov stanovených v programoch, ktorý bol vypočítaný na základe nesprávnych predpokladov. S cieľom riešiť takéto situácie poskytla Komisia v roku 2014 členským štátom možnosť revidovať čiastkové ciele a cieľové hodnoty, ak boli založené na nesprávnych počiatočných predpokladoch⁴⁸. Komisia tiež odporučila členským štátom, aby o akékoľvek úpravy výkonnostného rámca požiadali najneskôr do 30. júna 2018⁴⁹.

54 V rokoch 2014 až 2018 členské štáty vo veľkej miere využívali možnosť zmeniť ukazovatele výkonnosti a ich hodnoty. Z našej analýzy vyplýva, že od prijatia operačných programov po preskúmanie výkonnosti bola upravená viac než polovica

⁴⁸ Článok 5 ods. 6 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 215/2014.

⁴⁹ Európska komisia, [Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve](#), s. 15; Európska komisia, [Guidance on the Common approach to the revision of milestones and targets in the performance frameworks](#), 14. júna 2018, verzia 3.0, s. 3, 8 a 9.

(55 %) z 5 802 ukazovateľov a/alebo čiastkových cieľov (pozri *ilustráciu 4*). Členské štáty konkrétne:

- zvýšili hodnotu čiastkových cieľov približne pri 7 % všetkých ukazovateľov vo výkonnostnom rámci, a najmä pri finančných ukazovateľoch (vstupov) a ukazovateľoch výstupov špecifických pre daný program,
- znížili hodnotu čiastkových cieľov približne pri tretine všetkých ukazovateľov vo výkonnostnom rámci, a najmä pri finančných ukazovateľoch (vstupov),
- zaviedli 916 nových ukazovateľov s príslušnými čiastkovými cieľmi, pričom čiastočne nahradili pôvodné ukazovatele schválené pri prijatí operačných programov.

Ilustrácia 4 – Zmeny čiastkových cieľov a ukazovateľov pred preskúmaním výkonnosti v roku 2019

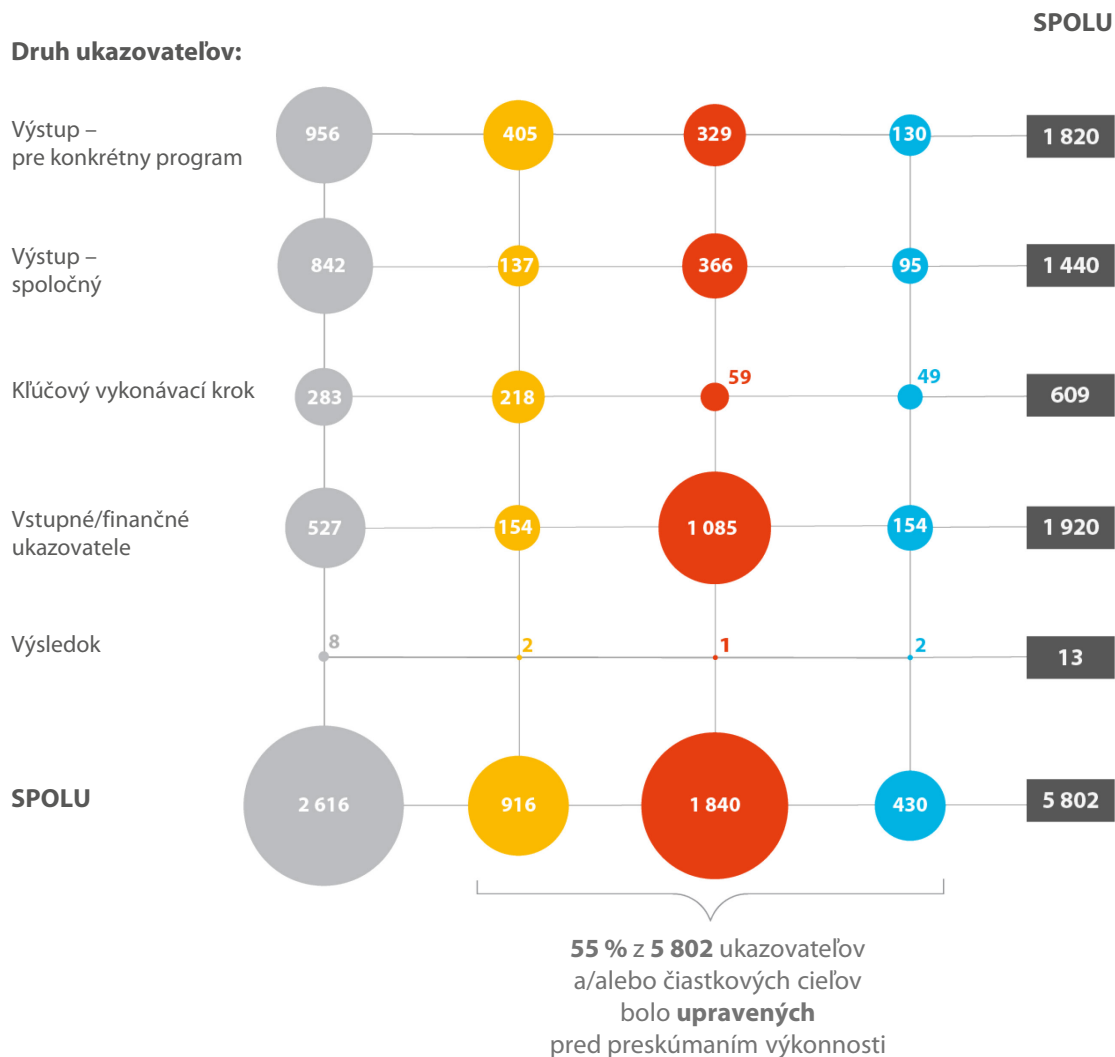
Zmena vo výkonnostnom rámci

Žiadne zmeny čiastkových cieľov

Pridané nové ukazovatele alebo zmenený ukazovateľ

Znížený čiastkový cieľ

Zvýšený čiastkový cieľ



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie v portáli Launchpad/Infoview (pôvodná verzia prijatých operačných programov oproti verzii použitej pri preskúmaní výkonnosti).

55 Členské štáty znížili hodnoty čiastkových cieľov približne pri 30 % všetkých ukazovateľov vo výkonnostnom rámci. *Ilustrácia 5* znázorňuje rozčlenenie druhov zmien ukazovateľov a/alebo ich čiastkových cieľov podľa jednotlivých členských štátov.

Ilustrácia 5 – Zmeny čiastkových cieľov a ukazovateľov pred preskúmaním výkonnosti v roku 2019 – podľa jednotlivých členských štátov

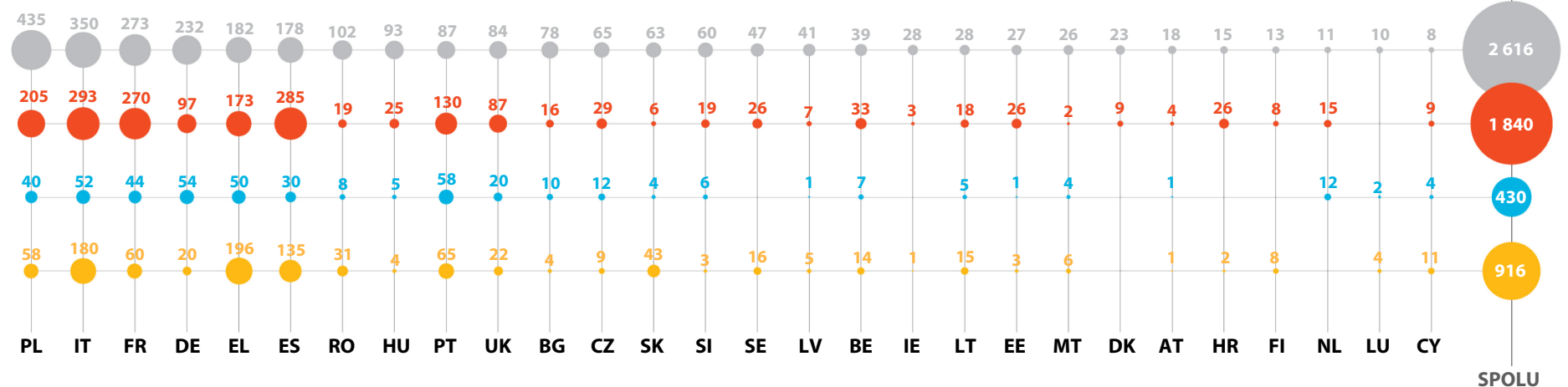
Žiadne zmeny čiastkových cieľov

Znížený čiastkový cieľ

Zvýšený čiastkový cieľ

Pridaný nový ukazovateľ alebo zmenený ukazovateľ

Krajiny sú zoradené podľa klesajúceho počtu položiek „Žiadne zmeny čiastkových cieľov“



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie v portáli Launchpad/Infoview.

Väčšina členských štátov odôvodnila svoje úpravy tým, že pôvodné predpoklady boli nesprávne

56 V roku 2018, rok pred preskúmaním výkonnosti, Komisia zaregistrovala 148 žiadostí o zmenu z 24 členských štátov týkajúcich sa ukazovateľov/čiastkových cieľov vo výkonnostnom rámci pre operačné programy ESF. 16 z týchto členských štátov odôvodnilo svoju žiadosť aj nesprávnymi pôvodnými predpokladmi pri stanovovaní čiastkových cieľov. Podobné údaje o zmenách operačných programov EFRR/KF sme nedostali.

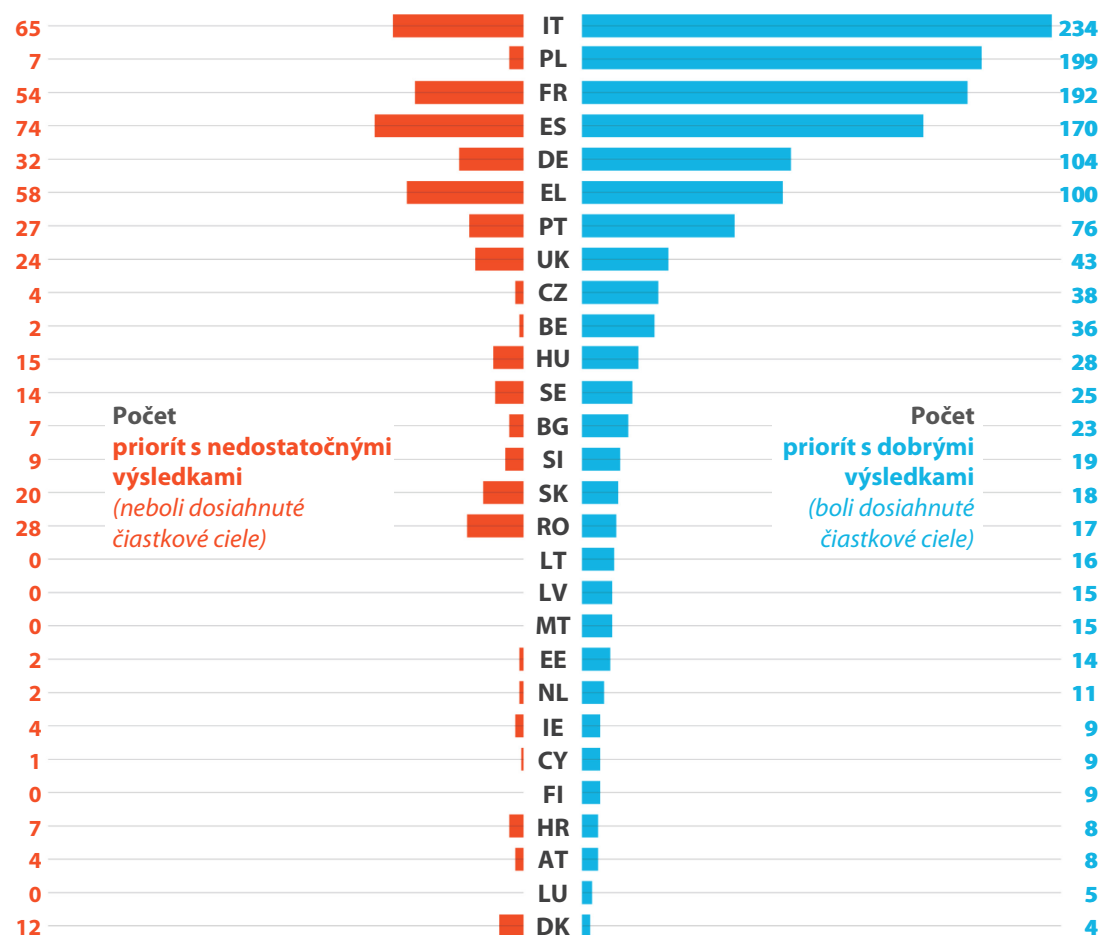
57 Naša vlastná analýza však priniesla podobné zistenie. Preskúmali sme zmeny týkajúce sa 120 ukazovateľov a čiastkových cieľov zahrnutých do 14 preskúmaných operačných programov EFRR/KF a ESF (pozri [prílohu I](#)). Zistili sme, že 66 z nich sa buď znížilo, alebo boli novozavedené či upravené. Členské štáty odôvodnili polovicu týchto zmien nesprávnymi predpokladmi pri stanovovaní pôvodných čiastkových cieľov. V nariadení o spoločných ustanoveniach nebola stanovená lehota na zmenu výkonnostného rámca pred preskúmaním výkonnosti a Komisia takéto žiadosti členských štátov akceptovala do konca roka 2018, šesť mesiacov po lehote, ktorú sama odporúčala (pozri bod [53](#)). V prípade jedného rumunského operačného programu dokonca schválila päť nových ukazovateľov výstupu v júni 2019.

Úpravy čiastkových cieľov viedli k uvoľneniu výkonnostnej rezervy na podstatne väčší počet priorít

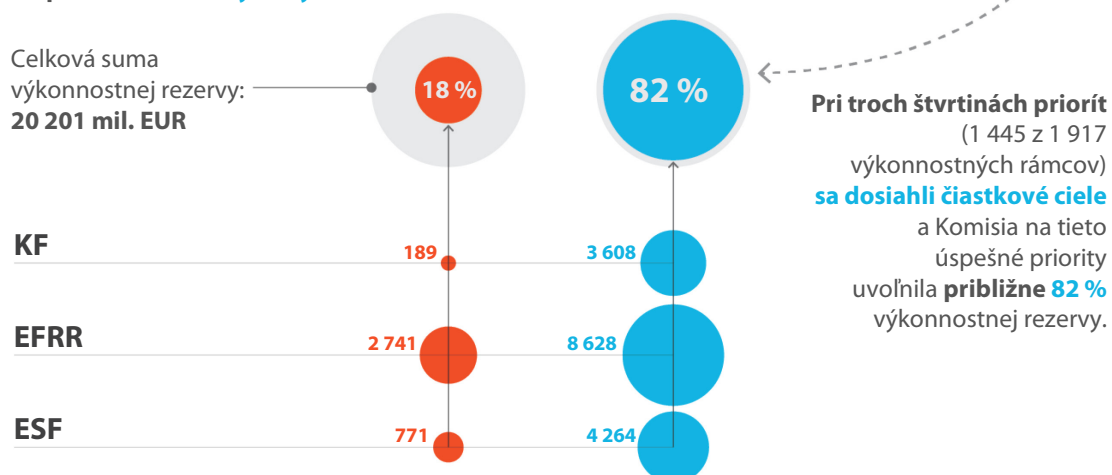
58 V dôsledku týchto úprav výkonnostného rámca členské štáty vykázali väčšiu úspešnosť pri dosahovaní čiastkových cieľov na účely pridelenia rozpočtových prostriedkov z výkonnostnej rezervy. V preskúmaní výkonnosti uskutočnenom Komisiou sa dospelo k celkovému záveru, že tri štvrtiny prioritných osí dosiahli príslušné čiastkové ciele a následne sa na ne uvoľnilo približne 82 % výkonnostnej rezervy (pozri [ilustráciu 6](#)).

Ilustrácia 6 – Výsledok preskúmania výkonnosti v roku 2019 – podľa členských štátov a fondov

Krajiny sú zoradené podľa klesajúceho počtu **priorít s dobrými výsledkami**



Výška rezervy prepojená s prioritaťmi s **nedostatočnými výsledkami** a s prioritaťmi s **dobrymi výsledkami** (mil. EUR)



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie v portáli Launchpad/Infoview.

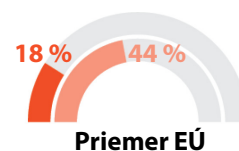
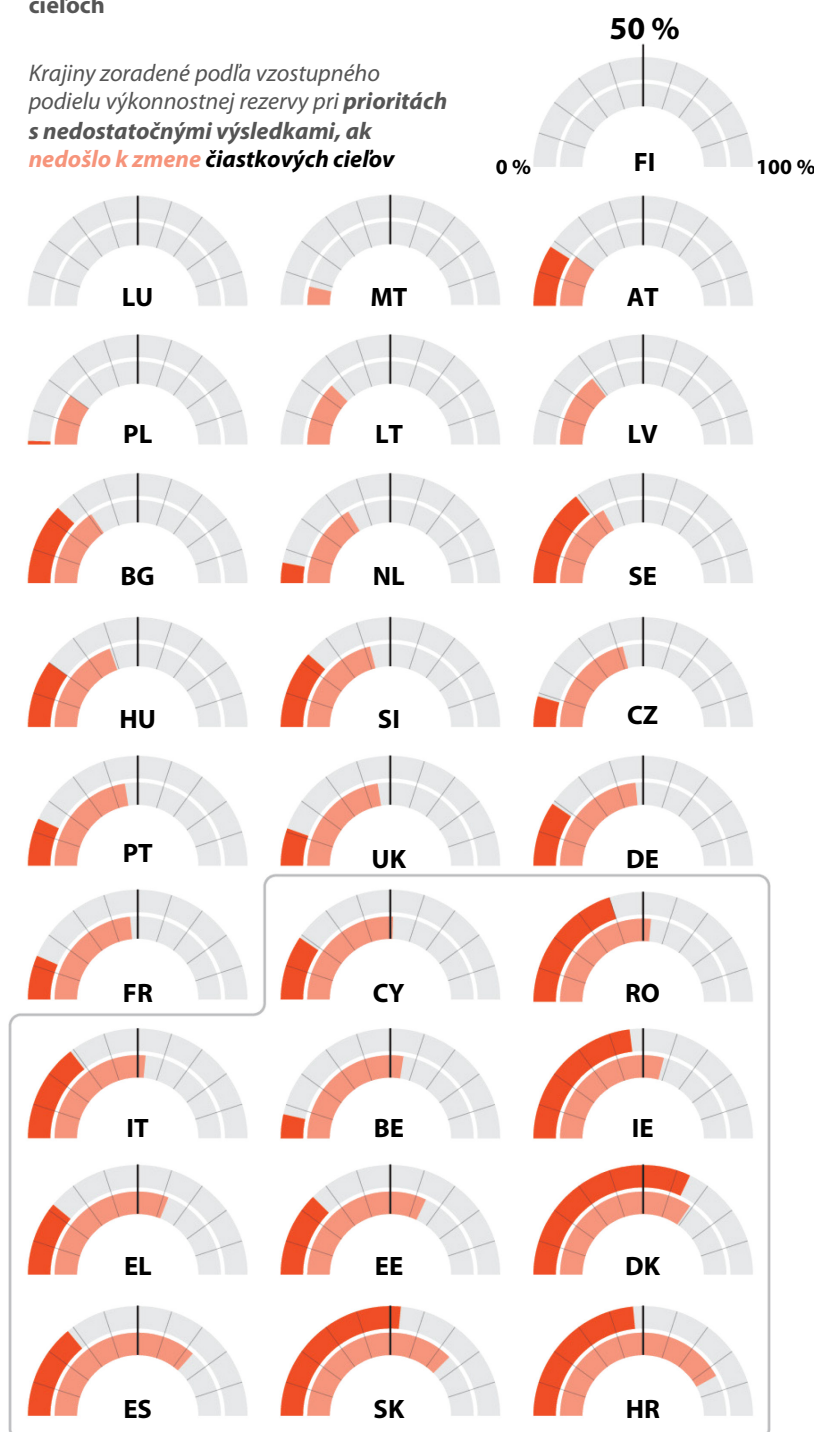
Ilustrácia 7 – Porovnanie výsledku preskúmania výkonnosti z hľadiska priorit s dobrými výsledkami so zmenami/bez zmien podľa členských štátov

Podiel výkonnostnej rezervy pre priority s nedostatočnými výsledkami, ak pri čiastkových cieľoch

došlo k zmene

nedošlo k zmene

Krajiny zoradené podľa vzostupného podielu výkonnostnej rezervy pri **prioritách s nedostatočnými výsledkami, ak nedošlo k zmene čiastkových cieľov**



Bez zmien by sa podiel výkonnostnej rezervy zodpovedajúcej osiam priorit, pri ktorých neboli dosiahnuté čiastkové ciele, **viac než zdvojnásobil z 18 % (3,7 mld. EUR) na 44 % (8,9 mld. EUR)**

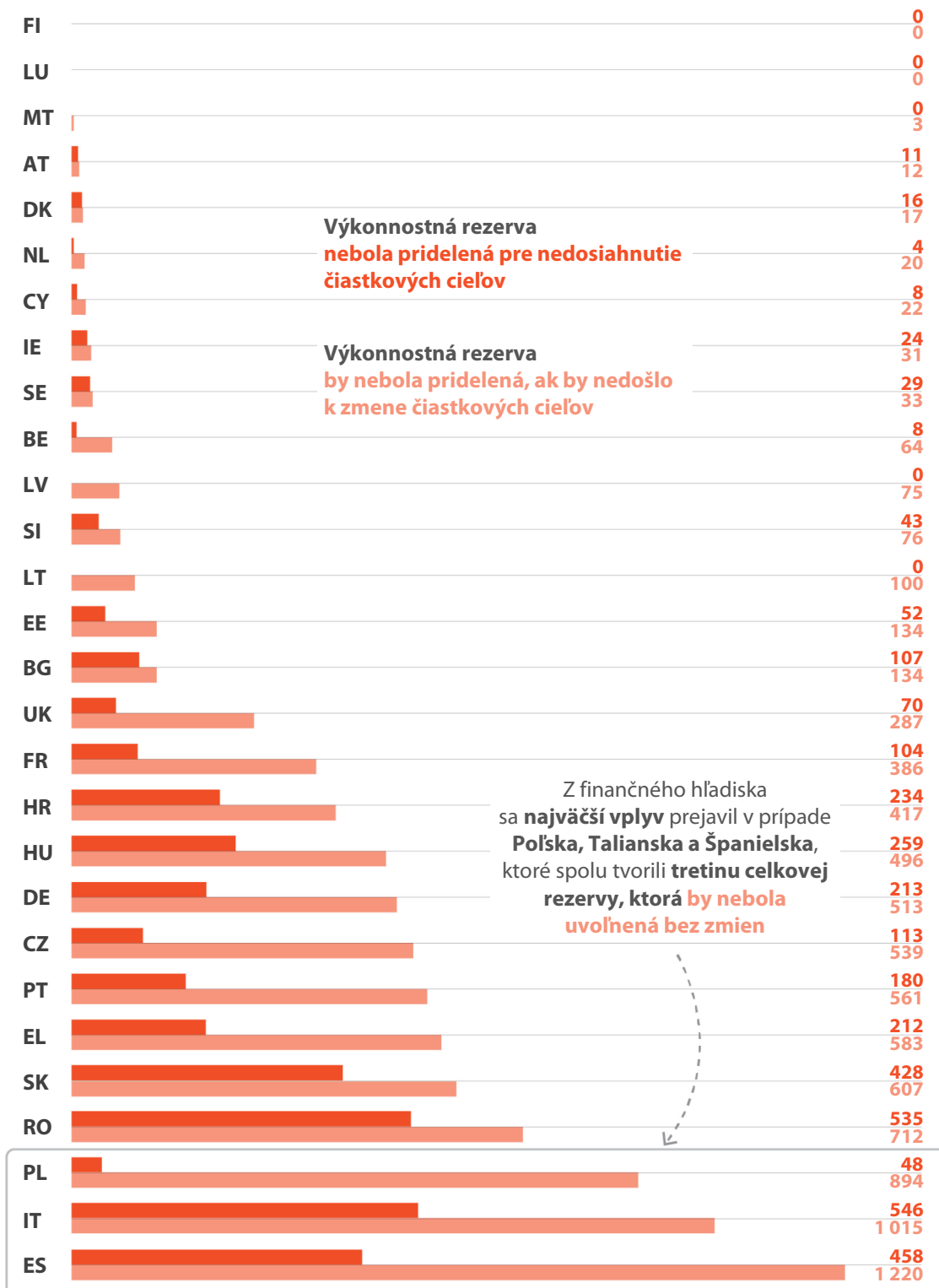
Jedenásť členských štátov by malo aspoň **polovicu svojej výkonnostnej rezervy** prepojenej s **prioritami s nedostatočnými výsledkami**

Zdroj: EDA na základe údajov Komisie v portáli Launchpad/Infoview.

Ilustrácia 8 – Porovnanie výsledku preskúmania výkonnosti z hľadiska finančných prostriedkov uvoľnených z rezervy so zmenami/bez zmien podľa členských štátov

Sumy v mil. EUR

Krajiny zoradené podľa vzostupnej sumy **výkonnostnej rezervy, ktorá by nebola pridelená, ak by nedošlo k zmene čiastkových cieľov**



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie v portáli Launchpad/Infoview.

59 Z našej analýzy tiež vyplynulo, že bez úpravy ukazovateľov a/alebo čiastkových cieľov pred preskúmaním výkonnosti by sa podiel výkonnostnej rezervy zodpovedajúci prioritným osiam, pri ktorých neboli dosiahnuté čiastkové ciele, viac než zdvojnásobil z 18 % (3,7 mld. EUR) na 44 % (8,9 mld. EUR), čo znamená, že by bolo bývalo možné uvoľniť len 56 % rezervy. Bez zmien by jedenásť členských štátov malo aspoň polovicu výkonnostnej rezervy spojennej s prioritami s nedostatočnými výsledkami (pozri [ilustráciu 7](#)). Z finančného hľadiska sa najväčší vplyv prejavil v prípade Poľska, Talianska a Španielska. Tieto tri členské štáty spolu tvorili tretinu celkovej rezervy, ktorá by nebola uvoľnená bez zmien. Zmeny nemali žiadny vplyv len na dva členské štáty (Luxembursko a Fínsko) (pozri [ilustráciu 8](#)).

60 Ďalším dôsledkom zmien ukazovateľov/čiastkových cieľov, ktoré Komisia posúdila ako riadne odôvodnené, bolo, že počet priorit, ktoré „vážne nespĺňajú“ čiastkové ciele (288), bol menej ako polovica toho, čo by bolo pôvodne (605 priorit alebo približne jedna tretina všetkých priorit s výkonnostnou rezervou). V prípade Chorvátska, Írska a Dánska by Komisia musela zvážiť pozastavenie platieb v prípade viac než polovice financovania prideleného v rámci týchto priorit.

Komisia nestanovila spoľahlivosť všetkých údajov o výkonnosti použitých na preskúmanie výkonnosti

Vykázané údaje o výkonnosti neboli úplne potvrdené

61 Zmysluplné preskúmanie výkonnosti závisí v prvom rade od vykazovania spoľahlivých údajov o výkonnosti. Z tohto dôvodu vnútroštátne orgány museli poskytnúť uistenie o spoľahlivosti údajov členských štátov o výkonnosti:

- riadiace orgány museli vo svojich vyhláseniach riadiaceho subjektu potvrdiť spoľahlivosť údajov o výkonnosti vykázaných vo výročnej správe o implementácii,
- orgány auditu poskytli dodatočné potvrdenie na základe audítorskej práce na výročnej kontrolnej správe vrátane audítorského stanoviska.

62 V systéme Komisie na zabezpečenie uistenia o politike súdržnosti riadiace orgány vykazujú údaje o výkonnosti vo svojich výročných správach o implementácii za kalendárny rok⁵⁰ (od 1. januára do 31. decembra). Ich vyhlásenia riadiaceho

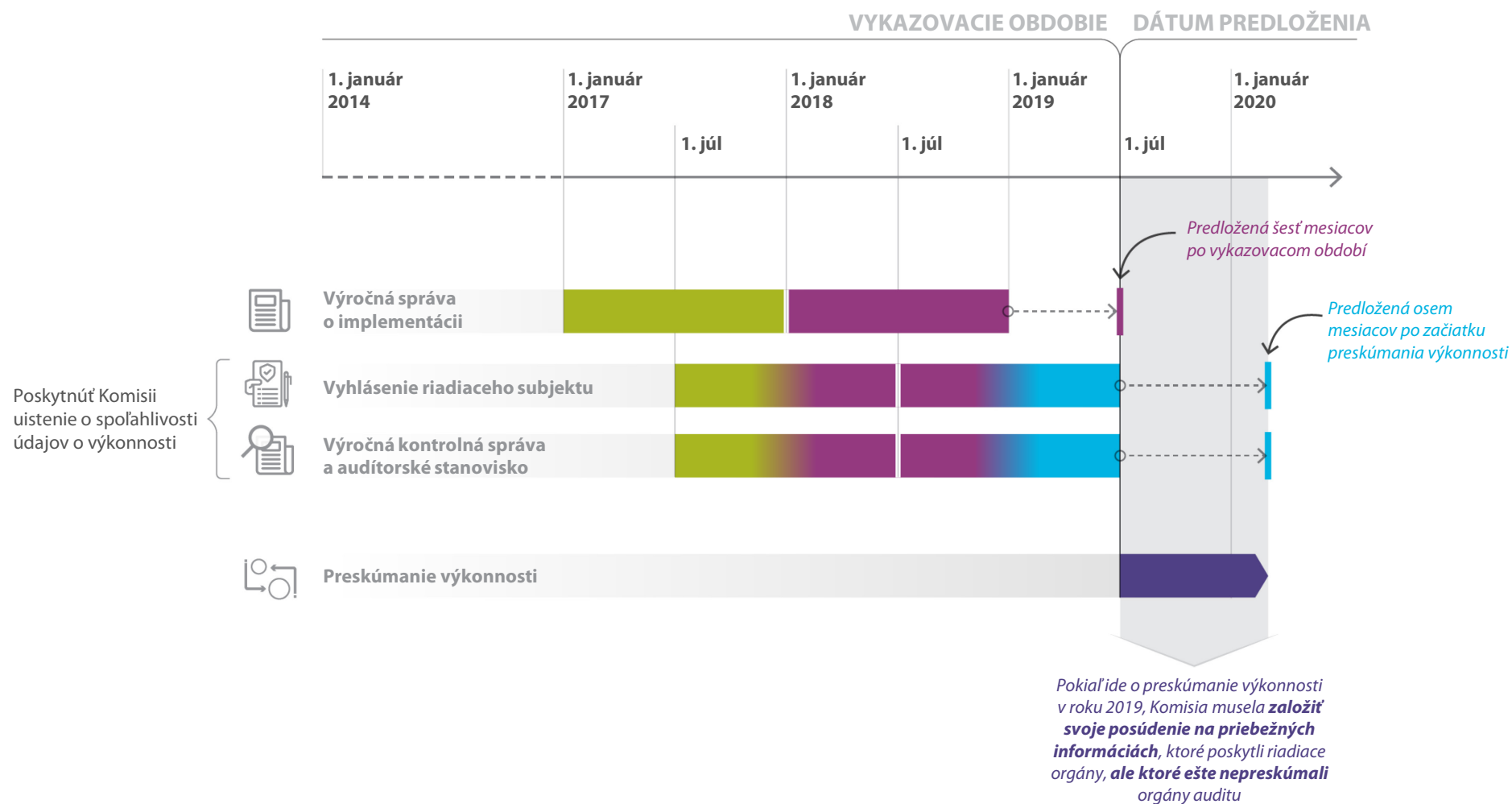
⁵⁰ Článok 2 ods. 30 a čl. 50 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

subjektu⁵¹ a výročné kontrolné správy orgánov auditu (vrátane ich audítorských stanovísk) sa však namiesto toho vzťahujú na účtovný rok⁵² (od 1. júla do 30. júna). V dôsledku toho sa na údaje o výkonnosti za druhý polrok 2018 vzťahovalo vyhlásenie riadiaceho subjektu za roky 2018 – 2019 a výročná kontrolná správa, ktoré orgány auditu predložili vo februári 2020. Pokiaľ ide o preskúmanie výkonnosti v roku 2019, Komisia musela založiť svoje posúdenie na priebežných informáciách, ktoré poskytli riadiace orgány, ale ktoré ešte nepreskúmali orgány auditu (pozri *ilustráciu 9*).

⁵¹ Článok 125 ods. 4 písm. e) [nariadenia \(EÚ\) č. 1303/2013](#); príloha VI k [vykonávaciemu nariadeniu Komisie \(EÚ\) 2015/207](#).

⁵² Článok 2 ods. 29 a článok 138 písm. b) a c) [nariadenia \(EÚ\) č. 1303/2013](#).

Ilustrácia 9 – Oznamovanie a potvrdzovanie údajov o výkonnosti riadiacimi subjektmi a orgánmi auditu



Zdroj: EDA.

Rozsah kontrol údajov o výkonnosti vykonávaných riadiacimi orgánmi sa líšil

63 Z našej analýzy vyplynulo, že kontroly riadiacich orgánov zamerané na spoľahlivosť údajov o výkonnosti sa významne líšili. V 14 operačných programoch, ktoré sme preskúmali, riadiace orgány väčšinou kontrolovali údaje o výkonnosti oznámené vo výročnej správe o implementácii v porovnaní s podkladovými záznamami od prijímateľov. Rozsah týchto kontrol sa však výrazne líšil (pozri [rámček 5](#)) a nekontrolovali sa konzistentne všetky ukazovatele. Dôkazy o takýchto kontrolách sme našli spolu pri 116 (90 %) zo 129 hodnôt ukazovateľov, ktoré sme preskúmali.

Rámček 5

Kontroly spoľahlivosti údajov o výkonnosti vykonávané riadiacimi orgánmi

V prípade fondu fondov Konkurencieschopnosť, riadeného Európskym investičným fondom (EIF) pre rumunský operačný program Konkurencieschopnosť, riadiaci orgán neskontroloval výročné údaje o monitorovaní, ktoré EIF poskytol, pred ich zaslaním Komisii v rámci výročnej správy o implementácii za rok 2018.

V prípade talianskeho operačného programu Podniky a konkurencieschopnosť a operačného programu ESF Spolkové Nemecko sa riadiace orgány spoľahli hlavne na automatické kontroly informačnými systémami pri agregovaní údajov pre výročnú správu o implementácii.

V prípade poľského operačného programu Inteligentný rast podobné kontroly doplnilo overenie kvality údajov predložených vo výročnej správe o implementácii za rok 2018, ktoré uskutočnil riadiaci orgán.

V prípade rumunského operačného programu Konkurencieschopnosť a Regionálneho OP bolo dosiahnutie ukazovateľov výstupu podrobené kontrole pred ukončením projektu prostredníctvom kontrol na mieste.

Audit údajov o výkonnosti sa uskutočnil podľa vlastného uváženia orgánov auditu

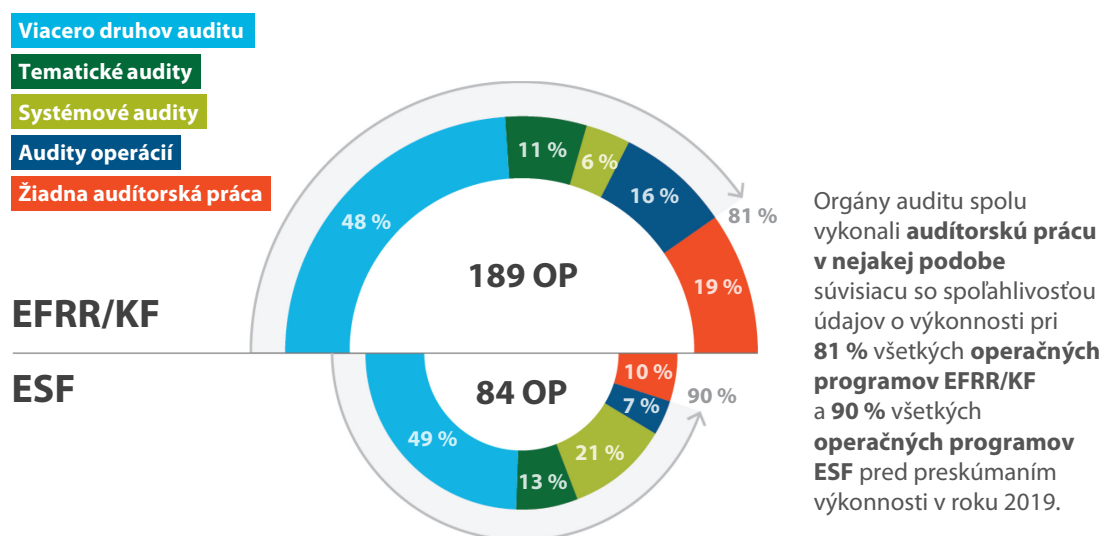
64 V októbri 2018 Komisia požiadala orgány auditu, aby vo svojich výročných kontrolných správach za roky 2017 – 2018 informovali o pripravenosti monitorovacích systémov poskytnúť spoľahlivé údaje na preskúmanie výkonnosti v roku 2019. Komisia v priebehu rokov diskutovala o možných prístupoch k auditu údajov o výkonnosti na zasadnutiach a seminároch s orgánmi auditu. Vo svojich usmerneniach k stratégii auditu Komisia tiež navrhla, aby orgány auditu zahrnuli spoľahlivosť údajov

o výkonnosti do svojich auditov operácií, tematických auditov alebo systémových auditov.

65 Až do roku 2018 však druh, rozsah a načasovanie auditov údajov o výkonnosti určovali zväčša podľa vlastného uváženia jednotlivé orgány auditu. Delegované nariadenie Komisie, v ktorom sa od orgánov auditu požaduje, aby systematicky zahŕňali spoľahlivosť údajov o výkonnosti do svojich auditov operácií, nadobudlo účinnosť až v máji 2019⁵³. Nariadenie prišlo príliš neskoro na to, aby mohlo nejakým spôsobom ovplyvniť preskúmanie výkonnosti za rok 2019.

66 Podľa Komisie orgány auditu pred preskúmaním výkonnosti v roku 2019 vykonali audítorskú prácu v nejakej podobe v súvislosti so spoľahlivosťou údajov o výkonnosti v prípade 81 % všetkých OP EFRR/KF a 90 % všetkých OP ESF. Išlo o audit operácií, tematické audity alebo systémové audity. Orgány auditu celkovo väčšinou vykonali systémové audity a tematické audity a za nimi nasledovali audit operácií (pozri *ilustráciu 10*).

Ilustrácia 10 – Kontroly údajov o výkonnosti orgánmi auditu



Poznámka: Do zohľadnených operačných programov neboli zahrnuté OP v oblasti technickej pomoci, OP týkajúce sa iniciatív na podporu MSP, OP v rámci európskej územnej spolupráce a OP, ktoré v účtoch nevykázali žiadne výdavky.

Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

⁵³ Článok 1 bod 11 písm. a) *delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2019/886* z 12. februára 2019, pokiaľ ide o ustanovenia o finančných nástrojoch, zjednodušených možnostiach vykazovania nákladov, audítorskom zázname, rozsahu a obsahu auditov operácií a metodike výberu vzorky operácií a prílohu III.

67 Z našej vlastnej analýzy štyroch členských štátov preskúmaných v rámci tohto auditu vyplýva, že orgány auditu informovali Komisiu o svojej audítorskej práci týkajúcej sa spoľahlivosti údajov o výkonnosti pred preskúmaním výkonnosti pri 12 zo 14 operačných programov. Zistili sme tiež však, že ich kontroly sa týkali len 6 z 57 operácií preskúmaných v rámci tohto auditu.

Komisia stanovila spoľahlivosť údajov o výkonnosti v prípade viac než siedmich z desiatich operačných programov

68 Komisia v roku 2019, pred preskúmaním výkonnosti, posúdila úplnosť, konzistentnosť a hodnovernosť údajov o výkonnosti, ktoré uviedli členské štáty vo výročných správach o implementácii za rok 2018. Uskutočnila tiež tematické audity *ad hoc* v 14 členských štátoch pre 31 programov, ktoré považovala za najrizikovejšie. Audity Komisie poukázali na nedostatky týkajúce sa spoľahlivosti údajov o výkonnosti a hodnôt oznámených pri ukazovateľoch vo výkonnostnom rámci za osem programov v Belgicku, Nemecku, Maďarsku, Taliansku, Rumunsku a na Slovensku.

69 Komisia na základe práce orgánov auditu a svojej vlastnej dodatočnej práce stanovila spoľahlivosť údajov o výkonnosti v prípade 71 % operačných programov EFRR/KF⁵⁴ a 81 % operačných programov ESF pred preskúmaním výkonnosti.

70 Komisia mohla pozastaviť predbežné platby, ak existovali závažné nedostatky v oblasti kvality a spoľahlivosti systémov monitorovania alebo údajov o ukazovateľoch⁵⁵. Komisia v tejto súvislosti spolu posúdila 15 operačných programov a pred preskúmaním výkonnosti v roku 2019 začala konania pred pozastavením platieb pri šiestich OP v Belgicku, Nemecku, Maďarsku, Litve, Rumunsku a Slovinsku. Napokon však Komisia všetky pozastavenia zrušila a žiadne platby nepozastavila. Podľa tvrdenia Komisie príslušné členské štáty poskytli doplňujúce informácie alebo odstránili nedostatky.

Väčšina údajov o výkonnosti zodpovedala príslušným dôkazom, ale nie všetky

71 S cieľom vytvoriť si nezávislý názor na kvalitu údajov o výkonnosti sme preskúmali hodnoty vykázané pre všetkých 120 ukazovateľov vo výkonnostných rámcoch 20 prioritných osí za 14 operačných programov, ktoré boli predmetom nášho auditu.

⁵⁴ Európska komisia, [Výročná správa o činnosti GR REGIO za rok 2019](#), s. 39.

⁵⁵ Článok 142 ods. 1 písm. d) [nariadenia \(EÚ\) č. 1303/2013](#).

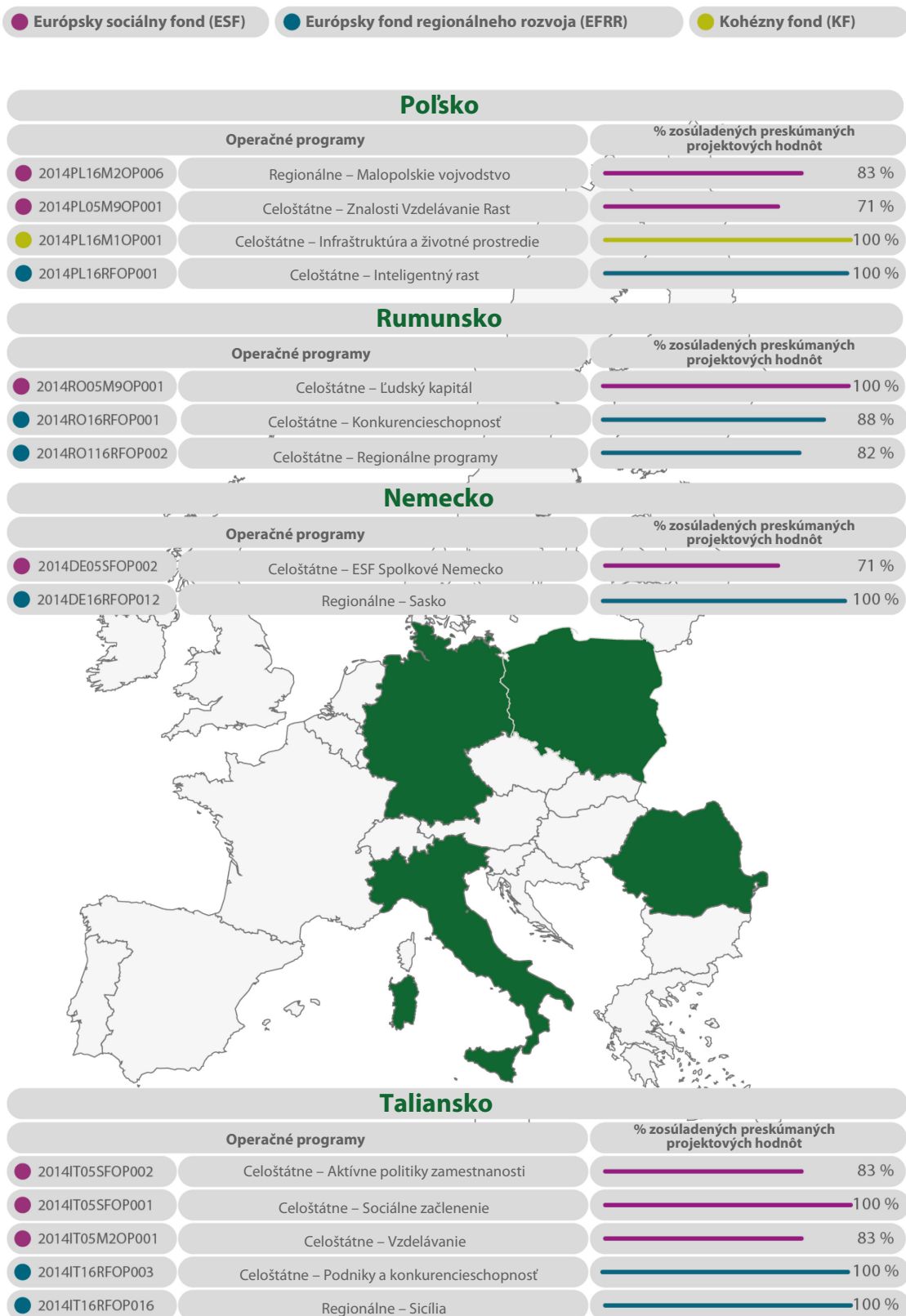
Preskúmali sme tiež 57 projektov so 129 ukazovateľmi v rámci uvedených 20 prioritných osí (pozri [prílohu I](#)).

72 Celkovo z našej analýzy vyplynulo, že väčšina údajov o výkonnosti vykázaných Komisii zodpovedala príslušným dôkazom, ale nie všetky.

- Najprv sme porovnali údaje oznámené Komisii vo výročných správach o implementácii za rok 2018 s údajmi o projektoch, ktoré mali riadiace orgány. Z našej analýzy vyplynulo, že hodnoty 110 zo 120 ukazovateľov vo výkonnostných rámcoch (92 %) sa úplne zhodujú,
- potom sme skontrolovali, či sú údaje, ktoré mali riadiace orgány, zosúladené s príslušnými dôkazmi od prijímateľov. Spolu sme dokázali zosúladiť hodnoty 115 zo 129 ukazovateľov (89 %), súvisiacich so 46 z 57 projektov (81 %) v našej vzorke.

73 Všetky štyri členské štáty mali aspoň jeden operačný program, pri ktorom sme boli schopní zosúladiť všetky údaje o výkonnosti na projektovej úrovni (pozri [ilustráciu 11](#)).

Ilustrácia 11 – Kvalita údajov o výkonnosti: podiel preskúmaných hodnôt ukazovateľov na projektovej úrovni, ktoré zodpovedali príslušným údajom



Zdroj: EDA.

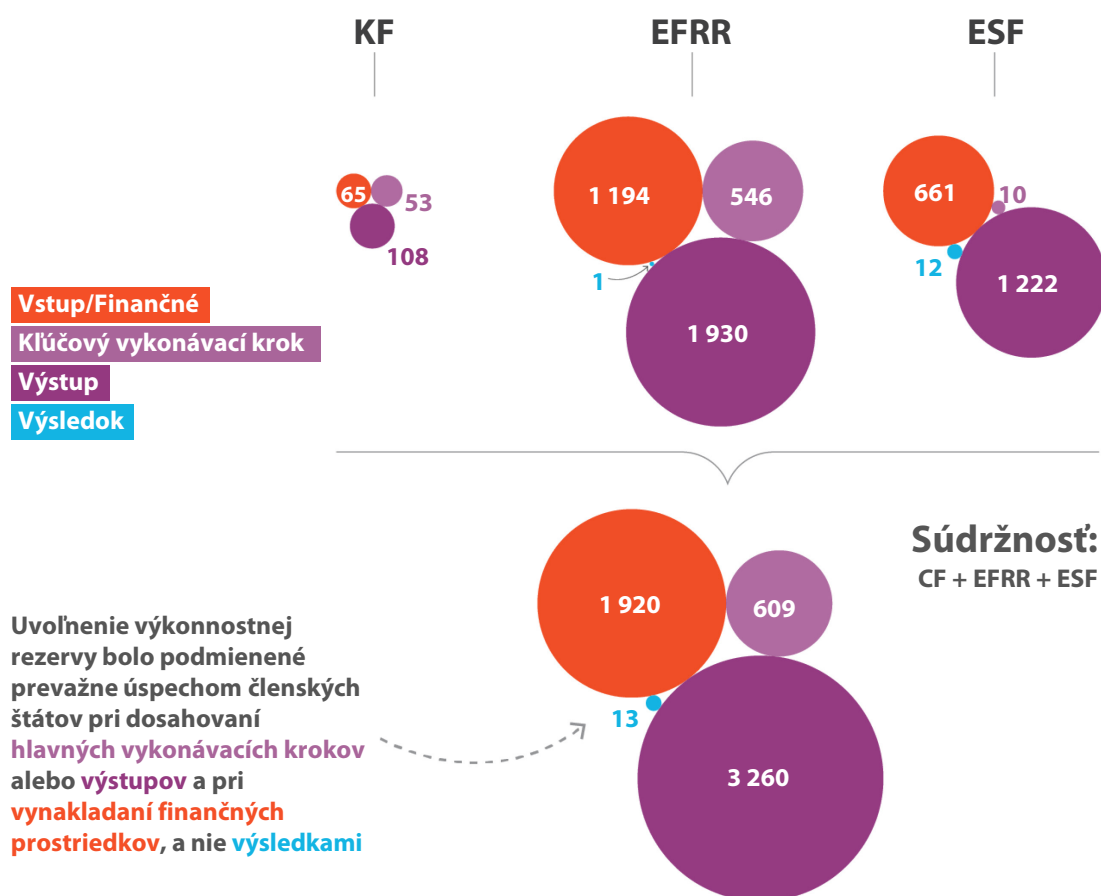
Preskúmanie výkonnosti malo len obmedzený vplyv na pridelovanie finančných prostriedkov EÚ

Uvoľnenie výkonnostnej rezervy bolo podmienené úspechom pri dosahovaní kľúčových vykonávacích krokov alebo výstupov a pri vynakladaní finančných prostriedkov

74 Z našej analýzy vyplynulo, že uvoľnenie výkonnostnej rezervy bolo určované predovšetkým pokrokom členských štátov pri vykonávaní, čo sa prejavilo dosiahnutím kľúčových vykonávacích krokov alebo výstupov a ich úspechom pri vynakladaní finančných prostriedkov (približne jedna tretina všetkých ukazovateľov boli finančné ukazovatele, ako je uvedené na [ilustrácii 12](#)). Napríklad výkonnostná rezerva vo výške 195 mil. EUR bola uvoľnená pre poľský operačný program Inteligentný rast a výkonnostná rezerva vo výške 52 mil. EUR pre taliansky operačný program Podniky a konkurencieschopnosť, pretože priority týchto operačných programov dosiahli svoje čiastkové ciele súvisiace s počtom podnikov prijímajúcich granty alebo podporovaných spoločností, počtom začatých operácií a výdavkami vykázanými Komisiou.

75 Len 13 z 5 802 ukazovateľov (teda menej než 1 %) meralo výkonnosť programov z hľadiska výsledkov (pozri [ilustráciu 12](#)). Jedným z dôvodov vedúcich k nízkemu počtu ukazovateľov výsledkov bol pomerne krátky časový rámec na dosiahnutie čiastkových cieľov do preskúmania výkonnosti (maximálne štyri roky), ktorý nepostačoval pri investíciách, pri ktorých dosiahnutie výsledkov trvá dlhšie.

Ilustrácia 12 – Ukazovatele použité v preskúmaní výkonnosti v roku 2019 podľa jednotlivých fondov



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie v portáli Launchpad/Infoview.

76 Preskúmanie výkonnosti uskutočnené Komisiou určilo 288 prioritných osí v 121 operačných programoch, ktoré vykázali „závažné nedostatky“ pri dosahovaní čiastkových cieľov finančných ukazovateľov vstupov a ukazovateľov výstupov. V týchto prípadoch bola Komisia oprávnená pozastaviť platby. Zistili sme však, že Komisia nepristúpila k žiadnemu pozastaveniu platby. Hlavné dôvody podľa Komisie spočívali v tom, že 80 % programov dostatočne odstránilo nedostatky pri vykonávaní a približne tretina priorit bola preprogramovaná alebo zmena programovania práve prebiehala. Keď boli členské štáty konfrontované s rizikom pozastavenia pre nedostatočnú výkonnosť, navrhli – a Komisia schválila – zmeny operačných programov, ktorými upravili čiastkové ciele (pozri bod 58).

Uvoľnenie výkonnostnej rezervy bolo kompenzované finančným vplyvom ostatných presunov v rámci rozpočtu

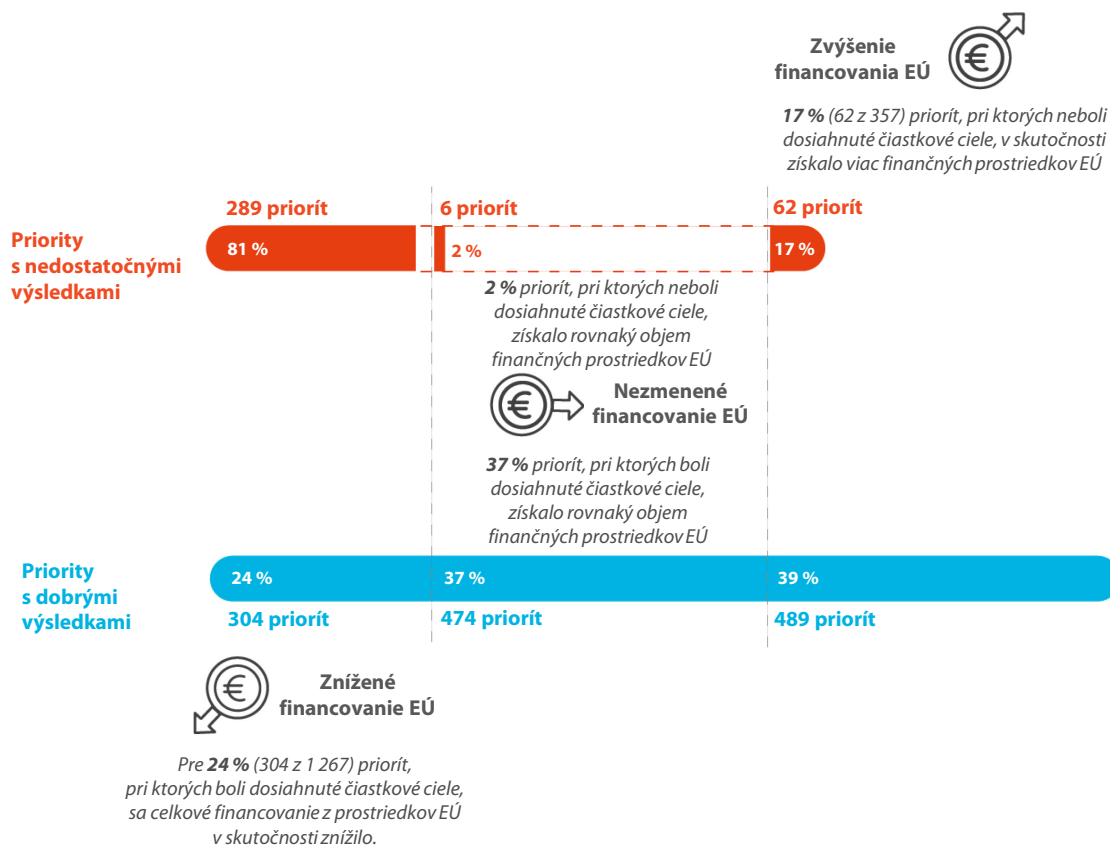
77 Preskúmali sme všetkých 1 624 priorit zodpovedajúcich 267 z 300 operačných programov, pri ktorých bolo preskúmanie výkonnosti dokončené do decembra 2020

s cieľom posúdiť, ako sa celkovo zmenilo pridelovanie rozpočtových prostriedkov od prvej verzie schválených operačných programov. Pozreli sme sa na celkovú alokáciu EÚ, t. j. hlavné pridelené rozpočtové prostriedky a výkonnostnú rezervu.

78 Ak priority nedosiahli svoje čiastkové ciele, príslušná výkonnostná rezerva sa prerozdělila na tie priority, ktoré čiastkové ciele dosiahli. Tieto prerozdelenia boli zväčša sprevádzané inými úpravami operačných programov.

79 Preskúmali sme tiež, či by sa celkové údaje o zmenách v pridelených rozpočtových prostriedkoch medzi začiatkom obdobia 2014 – 2020 a preskúmaním výkonnosti mohli spätne vysledovať k úspechu členských štátov pri plnení čiastkových cieľov a cieľových hodnôt. Z našej analýzy vyplynulo, že celkové pridelené finančné prostriedky EÚ sa automaticky nezvýšili ani neznižili v závislosti od toho, či priority dosiahli svoje čiastkové ciele v preskúmaní výkonnosti. Konkrétne sme zistili, že 17 % (62 z 357) priorít, pri ktorých neboli dosiahnuté čiastkové ciele, v skutočnosti získalo viac finančných prostriedkov EÚ. Podobne pri 24 % (304 z 1 267) priorít, ktoré dosiahli svoje čiastkové ciele, sa celkové financovanie z prostriedkov EÚ v skutočnosti znížilo (pozri [ilustráciu 13](#)).

Ilustrácia 13 – Zmeny pridelenia finančných prostriedkov EÚ na úrovni prioritnej osi po preskúmaní výkonnosti a preprogramovaní operačných programov (k aprílu 2020)



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie v portáli Launchpad/Infoview.

80 Z toho vyplýva, že medzi prioritami programov, ktoré splnili svoje cieľové hodnoty do roku 2018, a prerozdelením zdrojov (od začiatku obdobia do roku 2018) existovalo len slabé prepojenie. K tejto situácii mohlo prispieť niekoľko faktorov vrátane obmedzených súm výkonnostnej rezervy (ktoré predstavujú len 6 % celkových pridelených prostriedkov), zmien rozpočtových prostriedkov po prijatí operačných programov z iných dôvodov, ako je automatické zvýšenie financovania v dôsledku technických úprav (ako sa stalo v roku 2017) alebo zavedenie nových priorit.

Výhľad na obdobie 2021 – 2027: flexibilnejšie pridelovanie finančných prostriedkov, ale zrušenie záväznej výkonnostnej rezervy

Zrušenie záväznej výkonnostnej rezervy

81 V roku 2025 bude každý program predmetom preskúmania v polovici obdobia s cieľom určiť objem finančných prostriedkov, ktoré budú pridelené na posledné dva roky. Preskúmanie v polovici obdobia sa bude okrem iného zakladať na pokroku

pri dosahovaní čiastkových cieľov s prihliadnutím na závažné ťažkosti, ktoré sa vyskytli pri vykonávaní programu⁵⁶. Preskúmanie výkonnosti a záväzná výkonnostná rezerva však boli ukončené. Komisia zatiaľ podrobne neinformovala o tom, akým spôsobom sa uskutoční preskúmanie v polovici obdobia a následné prerozdelenie do iných programov.

Flexibilnejšie pridelovanie finančných prostriedkov v období 2021 – 2027 a zavedenie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti ako alternatívneho zdroja financovania investícií

82 Kontext preskúmania v polovici obdobia 2021 – 2027 sa bude líšiť v porovnaní s predchádzajúcimi obdobiami. Členské štáty budú môcť flexibilnejšie preprogramovať alebo prerozdeliť finančné prostriedky kedykoľvek v priebehu programového cyklu. Konkrétne majú členské štáty možnosť v rámci určitých stropov presunúť finančné prostriedky medzi prioritami v rámci toho istého fondu alebo programu, či tej istej kategórie regiónu bez predchádzajúceho schválenia Komisiou. V nariadení o spoločných ustanoveniach na obdobie 2021 – 2027 sa tiež stanovuje možnosť presunúť až 5 % pridelených rozpočtových prostriedkov z jednotlivých fondov do iného priamo či nepriamo riadeného nástroja⁵⁷.

83 Okrem toho sa v nadchádzajúcich rokoch budú fondy politiky súdržnosti vykonávať súčasne s Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti. V roku 2021 sa členské štáty zamerali na prípravu národných plánov obnovy a odolnosti v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a rokovania o týchto plánoch. Existujú určité náznaky, že programy v období 2021 – 2027 sa začnú ešte neskôr než pred siedmimi rokmi. Okrem toho, keďže v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa neuplatňuje spolufinancovanie zo strany členských štátov, mnohé investičné projekty, ktoré by sa za bežných okolností vykonávali prostredníctvom fondov politiky súdržnosti, sa v súčasnosti môžu financovať prostredníctvom Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. V dôsledku toho členské štáty budú pravdepodobne čerpať menej zo svojich pôvodne plánovaných pridelených finančných prostriedkov, ako sa predpokladalo. A preto je pravdepodobné, že k dátumu preskúmania v polovici obdobia sa dosiahne menej výstupov a výsledkov.

⁵⁶ Článok 18 ods. 1 písm. f) [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

⁵⁷ Článok 24 ods. 5 a článok 26 ods. 1 [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

Modely financovania založeného na výkonnosti

Využívanie modelov financovania založeného na výkonnosti sa v období 2014 – 2020 rozšírilo

Dva nové modely financovania: „spoločné akčné plány“ a „financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi“

84 V období 2014 – 2020 sa zaviedli dva nové modely financovania, ktoré zakladali financovanie EFRR/KF a ESF skôr na overenej výkonnosti, meranej podľa ukazovateľov s čiastkovými cieľmi pre výstupy a/alebo výsledky, alebo na splnení podmienok ako na skutočne vynaložených oprávnených nákladoch podľa obvyklého postupu.

85 Prvým z uvedených modelov financovania boli spoločné akčné plány (SAP)⁵⁸, ktoré boli k dispozícii od začiatku obdobia 2014 – 2020. Platby v rámci spoločných akčných plánov mali podobu jednorazových platieb alebo štandardných stupníc jednotkových nákladov prepojených s čiastkovými cieľmi a cieľovými hodnotami (pozri [rámček 6](#)).

Rámček 6

Spoločný akčný plán

Spoločný akčný plán je forma financovania, ktorá sa zakladá na výstupoch a/alebo výsledkoch súvisiacich s konkrétnymi cieľmi operačného programu. Spoločný akčný plán zahŕňa projekt alebo skupinu projektov v ľubovoľnej investičnej oblasti (okrem infraštruktúry), ktoré sú podporované z jedného alebo viacerých operačných programov a jedného alebo viacerých fondov v oblasti politiky súdržnosti.

Používanie spoločných akčných plánov bolo obmedzené na väčšie operácie s minimálnym finančným limitom verejných výdavkov vo výške 10 mil. EUR, resp. 20 % verejnej podpory z prispievajúcich operačných programov. Výnimku z tohto obmedzenia predstavovali operácie podporované v rámci iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých ľudí alebo prvý SAP predložený členským štátom⁵⁹. V roku 2018 sa tento minimálny finančný limit znížil na 5 mil. EUR.

⁵⁸ Článok 104 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁵⁹ Článok 104 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

86 V rámci revízie nariadenia o rozpočtových pravidlách v roku 2018 sa zaviedol druhý nástroj – „financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi“⁶⁰. Ide o úplne nový spôsob financovania z prostriedkov EÚ na základe splnenia podmienok alebo dosiahnutých výsledkov. Konkrétne v prípade EŠIF je financovanie prepojené s pokrokom pri vykonávaní alebo s dosiahnutím programových cieľov⁶¹. Financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi, bolo možné používať od roku 2019 na investície EFRR/KF v oblastiach energetickej účinnosti a energie z obnoviteľných zdrojov⁶² (pozri [rámcik 7](#)).

Rámček 7

Financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi

Komisia v roku 2019 prijala delegované nariadenie⁶³ upravujúce používanie modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, na investície EFRR/KF v oblastiach energetickej účinnosti a energie z obnoviteľných zdrojov. Finančné prostriedky sa poskytujú na kWh úspor energie alebo tonu zníženia emisií CO₂.

To dokazuje, že financovanie je založené skôr na nefinančných parametroch než na vzniknutých výdavkoch. V nariadení sa ponecháva na vnútroštátne/regionálne orgány, aby určili výšku financovania na jednotku ušetrenej energie.

87 Oba modely ponúkajú zjednodušené riadenie a kontrolu, pričom finančné riadenie, kontrola a audit sa zameriavajú na overenie toho, či boli splnené cieľové hodnoty výkonnosti alebo podmienky pre platby⁶⁴. Použitie týchto nástrojov je voliteľné, ale SAP musí Komisia schváliť, zatiaľ čo členské štáty, ktoré majú v úmysle použiť financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi, musia Komisiu len informovať.

⁶⁰ Článok 125 ods. 1 písm. a) [nariadenia \(EÚ, Euratom\) 2018/1046](#).

⁶¹ Článok 67 ods. 1 písm. e) [nariadenia \(EÚ\) č. 1303/2013](#).

⁶² [Delegované nariadenie Komisie \(EÚ\) 2019/694](#) z 15. februára 2019, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o formu financovania, ktorá nesúvisí s nákladmi na príslušné operácie.

⁶³ [Delegované nariadenie Komisie \(EÚ\) 2019/694](#).

⁶⁴ Článok 67 ods. 1 a článok 109 ods. 2 [nariadenia \(EÚ\) č. 1303/2013](#); príloha k [delegovanému nariadeniu Komisie \(EÚ\) 2019/694](#).

Zjednodušené vykazovanie nákladov: tradičný spôsob prepojenia financovania s výkonnosťou

88 V nariadení o spoločných ustanoveniach sa stanovujú ďalšie tri druhy zjednodušeného vykazovania nákladov na účely preplatenia výdavkov vypočítaných skôr použitím vopred vymedzených metód alebo štandardizovaných sadzieb⁶⁵ ako skutočne vynaložených nákladov:

- štandardné stupnice jednotkových nákladov,
- jednorazové platby,
- paušálne financovanie.

89 Zjednodušené vykazovanie nákladov bolo prvýkrát zavedené v nariadení o ESF na obdobie 2007 – 2013 a jeho rozsah sa odvtedy neustále rozširoval, naposledy v roku 2018 zavedením záväzného používania zjednodušeného vykazovania nákladov pri malých operáciách financovaných z EFRR, ktoré bolo predtým zavedené pre operácie financované z ESF⁶⁶. Komisia od roku 2015 prijala sadzby na úrovni EÚ a sadzby špecifické pre jednotlivé členské štáty v rámci nariadenia o ESF⁶⁷.

90 Štandardné stupnice jednotkových nákladov a jednorazové platby pomáhajú zvyšovať výkonnosť do tej miery, že prepájajú služby s výstupmi, nie však nutne s výsledkami. Paušálne financovanie je však založené len na vstupoch. Komisia sa aj tak domnieva, že zjednodušené vykazovanie nákladov môže pomôcť presunúť pozornosť riadiacich orgánov a prijímateľov zo vstupov na dosahovanie výstupov (a výsledkov)⁶⁸.

⁶⁵ Článok 67 ods. 1 písm. b) až d), článok 67 ods. 5, článok 67 ods. 5 písm. a) a články 68, 68a a 68b nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁶⁶ Článok 67 ods. 2 písm. a) nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁶⁷ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2015/2195 z 9. júla 2015 o doplnení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1304/2013 o Európskom sociálnom fonde, pokiaľ ide o vymedzenie štandardných stupníc jednotkových nákladov a jednorazových platieb na úhradu výdavkov členských štátov Komisiou.

⁶⁸ Európska komisia, *Guidance on Simplified Cost Options – European Structural and Investment (ESI) Funds*, EGESIF_14-0017, september 2014, s. 8.

91 V uplynulých rokoch sme v rámci politiky súdržnosti konzistentne podporovali zavedenie financovania, ktoré bude vo väčšej miere založené na výkonnosti. Odporúčali sme:

- od roku 2012 použitie zjednodušeného vykazovania nákladov na zníženie administratívneho zaťaženia a rizika chýb⁶⁹,
- od roku 2017 zavedenie modelu financovania založeného na výkonnosti, ktorý prepája platby so splnením podmienok alebo dosiahnutím vopred stanovených výsledkov⁷⁰.

Neistota, pokiaľ ide o spôsob použitia nových modelov financovania založeného na výkonnosti, bráni tomu, aby si členské štáty tieto modely osvojili

Malý záujem o využívanie nových modelov financovania založeného na výkonnosti

92 V období 2014 – 2020 členské štáty prejavili malý záujem o používanie dvoch nových modelov financovania založeného na výkonnosti. Do januára 2018 predložilo návrh spoločného akčného plánu len Poľsko. V júli 2019 po komunikácii s Komisiou sa však poľské orgány rozhodli svoj návrh stiahnuť. V apríli 2018 Komisia otvorila osobitnú výzvu na predkladanie návrhov s cieľom zhromaždiť skúsenosti a podnietiť záujem o spoločné akčné plány a vybrala dva pilotné projekty: „Podpora udržateľného a inkluzívneho rastu prostredníctvom aktivácie skrytého talentu mladých ľudí a migrantov, ktorí nie sú zamestnaní, ani nie sú v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy“, v Holandsku a Training2Work v Portugalsku. Oba projekty sa v súčasnosti realizujú pod priamym riadením Komisie a celkový príspevok EÚ dosahuje výšku približne 1,1 mil. EUR.

93 V období 2014 – 2020 len Rakúsko pilotne uplatnilo model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, a to pri jednom projekte EFRR s príspevkom EÚ vo výške približne 36 mil. EUR (pozri [rámcik 8](#)).

⁶⁹ Výročná správa EDA za rozpočtový rok 2011, bod 6.30; výročná správa EDA za rozpočtový rok 2012, bod 6.42; výročná správa EDA za rozpočtový rok 2014, bod 6.79.

⁷⁰ Osobitná správa EDA č. 2/2017, odporúčanie 6; stanovisko EDA č. 1/2017 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, body 82 a 84.

Rámček 8

Rakúsky pilotný projekt využívajúci model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi

Rakúsky projekt v oblasti energetickej účinnosti s názvom Platby, ktoré nie sú spojené s nákladmi, bol pripravený v roku 2019 a týka sa približne 5,4 % finančných prostriedkov OP EFRR Investície do rastu a zamestnanosti v Rakúsku v období 2014 – 2020. Tento projekt podporuje investície, ktoré sú oprávnené v rámci rakúskeho systému Subvenčná schéma v oblasti ochrany životného prostredia.

Cieľom programu je celkové zníženie emisií CO₂ o 143 700 ton ročne do roku 2023. Pridelené rozpočtové prostriedky EÚ dosahujú výšku 35,9 mil. EUR a boli určené na základe jednotkovej ceny 250 EUR za tonu CO₂, vychádzajúcej z metódy výpočtu, ktorú navrhli rakúske orgány a schválila Komisia.

Finančné prostriedky sa vyplácajú po etapách súvisiacich s dosiahnutím predbežných podmienok financovania, procesnými krokmi (napr. výber projektov) a preukázateľným znížením CO₂.

Vopred sa neposúdila uskutočniteľnosť spoločných akčných plánov a financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, ani dopyt po týchto modeloch

94 Hlavné dôvody neochoty členských štátov využívať spoločné akčné plány spočívajú podľa Komisie v príliš komplikovanom postupe prijímania a ťažkostiach pri určovaní ukazovateľov výstupov a výsledkov, ako aj v tom, že členské štáty považujú za efektívnejšie zjednodušené vykazovanie nákladov⁷¹. V prieskume Komisie týkajúcom sa financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, zástupcovia členských štátov uviedli, že dôvody nevyužívania tohto modelu tkveli v komplikovanej štruktúre, nejasnostiach koncepcie a možného použitia, a v neistote, pokiaľ ide o podmienky auditu. Odborníci členských štátov vo všeobecnosti považovali modely financovania založeného na výkonnosti za zaťažujúce, komplikované a časovo náročné, rizikovejšie pre prijímateľov a menej flexibilné⁷². A napokon, využívaniu modelu financovania,

⁷¹ Európska komisia, Posúdenie vplyvu sprevádzajúce dokument „Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus“, SWD(2018) 289 final, 30. mája 2018, s 22.

⁷² Nadnárodná sieť aplikujúcich odborníkov v oblasti zjednodušeného vykazovania nákladov EFRR/KF, 6. zasadnutie, prezentácia Prístupy založené na výsledkoch, 2. júla 2020; Európska komisia (t33 & SWECO), Používanie a zamýšľané používanie zjednodušeného vykazovania nákladov v ESF, EFRR, KF a EPFRV, 27. marca 2018, s. 13 a 16.

ktoré nie je spojené s nákladmi, bránila aj skutočnosť, že sa mohlo využívať až od roku 2019, keď už boli operačné programy na obdobie 2014 – 2020 prijaté a viazali prevažnú časť príslušných finančných prostriedkov.

95 Z našej analýzy tiež vyplynulo, že Komisia neposúdila uskutočniteľnosť takýchto modelov financovania ani možný dopyt po nich prostredníctvom posúdenia vplyvu *ex ante*. Našli sme tiež obmedzené dôkazy o rozsiahlych konzultáciách v rámci Komisie (napríklad s Generálnym riaditeľstvom pre energetiku, ktoré dohliada na vykonávanie smernice o energetickej účinnosti) alebo s členskými štátmi pred podaním legislatívneho návrhu.

96 Zistili sme tri hlavné prekážky využívania týchto inovatívnych modelov financovania:

- neskoré zavedenie financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi v období 2014 – 2020,
- riadiace orgány mali ťažkosti s identifikáciou vhodných operácií,
- obavy členských štátov týkajúce sa ich právnej istoty v súvislosti s následnými kontrolami, najmä pokiaľ ide o povinnosť dodržiavať pravidlá štátnej pomoci a verejného obstarávania.

Neochotu členských štátov používať modely financovania založené na výkonnosti v rokoch 2014 – 2020 možno pripísať aj nezrovnalostiam v platných pravidlách

97 Roky audítorskej praxe nás poučili, že riadiace orgány chcú mať právnu a finančnú istotu, keďže sa obávajú, že Komisia by v prípade výskytu problémov mohla pozastaviť platby, či dokonca nariadiť finančné opravy. To potvrdilo aj vlastné posúdenie vplyvu vypracované Komisiou⁷³.

⁷³ Európska komisia, [Posúdenie vplyvu sprevádzajúce dokument „Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus“](#), SWD(2018) 289, 30. mája 2018, s. 21; Európska komisia, [Posúdenie vplyvu sprevádzajúce dokument „Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund“](#), SWD(2018) 282, 29. mája 2018, s. 64.

98 Komisia vydala usmernenia pre zjednodušené vykazovanie nákladov na začiatku programového obdobia 2014 – 2020⁷⁴. V máji 2021 Komisia tieto usmernenia zrevidovala s cieľom vysvetliť, že overovanie zo strany riadiaceho orgánu a audity operácií zahŕňajúcich zjednodušené vykazovanie nákladov musia naďalej kontrolovať pravidlá štátnej pomoci, nie však konkrétne postupy verejného obstarávania⁷⁵.

99 Podobné otázky vznikli pri zavedení modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, v roku 2018, keďže platné pravidlá o finančnej kontrole a audite boli nejednoznačné. Tieto rozdiely v platných pravidlách prispeli k neochote členských štátov používať tento nový model financovania založeného na výkonnosti v období 2014 – 2020. Vo februári 2019 Komisia prijala delegované nariadenie s cieľom poskytnúť objasnenie. Zastávame však názor, že sa tým neriešila základná otázka, ako by sa auditom a kontrolou vykonávanou členskými štátmi zabezpečili súlad so základnými pravidlami vnútorného trhu (pozri [rámček 9](#)).

⁷⁴ Európska komisia, [Guidance on Simplified Cost Options](#), EGESIF_14-0017, september 2014.

⁷⁵ [Oznámenie Komisie o usmerneniach týkajúcich sa používania zjednodušeného vykazovania nákladov v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov \(EŠIF\) – revidovaná verzia \(2021/C 200/01\)](#), 27. mája 2021, s. 15 a 41.

Rámček 9

Nejednoznačné právne ustanovenia týkajúce sa finančnej kontroly a auditu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, v období 2014 – 2020

Pokiaľ ide o model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, v nariadení o spoločných ustanoveniach a v delegovanom nariadení z roku 2019 sa uvádza, že audity by sa mali obmedziť na overenie podmienok náhrad⁷⁶. Správnosť výdavkov nie je jednou z týchto podmienok.

V rozpore s uvedeným sa v nariadení o spoločných ustanoveniach zároveň vyžaduje, aby riadiace orgány overili, či sa všetky operácie vykonávajú v súlade s platnými právnymi predpismi vrátane pravidiel EÚ a vnútroštátnych pravidiel verejného obstarávania a štátnej pomoci⁷⁷.

V delegovanom nariadení sa tiež vyžaduje spravodlivá, primeraná a overiteľná metóda výpočtu výšky pridelených finančných prostriedkov. Tento spôsob výpočtu stanovili orgány, ktoré by použili financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi, bez schvaľovania Komisiou.⁷⁸

Financovanie založené na výkonnosti v období 2014 – 2020 sa vyplácalo takmer výlučne prostredníctvom tradičného zjednodušeného vykazovania nákladov

Predpokladá sa, že zjednodušené vykazovanie nákladov pokryje približne tretinu výdavkov ESF, nekladie sa však dôraz na výsledky

100 Zjednodušené vykazovanie nákladov predstavovalo jediný model financovania založeného na výkonnosti, ktorý sa v období 2014 – 2020 rozsiahle využíval. Komisia v tomto období aktívne podporovala a presadzovala používanie zjednodušeného vykazovania nákladov s cieľom znížiť administratívne zaťaženie riadiacich orgánov a riziko chyby. To prispelo k výraznému využívaniu zjednodušeného vykazovania nákladov v porovnaní s predchádzajúcim obdobím. Takmer všetky operačné programy

⁷⁶ Článok 67 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013; odôvodnenie 6 a bod 4 písm. f) prílohy k delegovanému nariadeniu Komisie (EÚ) 2019/694 z 15. februára 2019.

⁷⁷ Článok 125 ods. 4 písm. a) nariadenia (EÚ) č. 1303/2013; nariadenie (EÚ) 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom.

⁷⁸ Článok 3 ods. 2 a bod 3 ods. 1 a bod 5 prílohy k delegovanému nariadeniu Komisie (EÚ) 2019/694 z 15. februára 2019.

ESF aspoň do určitej miery používajú zjednodušené vykazovanie nákladov (väčšinou štandardné stupnice jednotkových nákladov) a začali ho používať aj niektoré operačné programy EFRR (prevažne paušálne sadzby založené na vstupoch). Komisia odhaduje, že do konca obdobia 2014 – 2020 zjednodušené vykazovanie nákladov pokryje 33 % výdavkov ESF a 4 % výdavkov EFRR/KF⁷⁹.

101 Odhadujeme, že použitím modelov financovania založeného na výkonnosti bude spolu vyplatených približne 22,5 mld. EUR, resp. 8,5 % výdavkov na základe grantov v oblasti politiky súdržnosti v období 2014 – 2020, pričom takmer úplne pôjde o zjednodušené vykazovanie nákladov.

Výhľad na obdobie 2021 – 2027: úspešné zavedenie financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, si vyžaduje ďalšie objasnenie

Používanie modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, sa v období 2021 – 2027 rozšírilo v oblasti politiky súdržnosti a stalo záväzným pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti

102 V nadchádzajúcich rokoch sa financovanie založené na výkonnosti stane dominantnou formou financovania z prostriedkov EÚ, pokiaľ ide o pokryté výdavky. Dôvod spočíva predovšetkým v tom, že financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi, tak ako je vymedzené v nariadení o rozpočtových pravidlách⁸⁰, bude jediným modelom financovania pre poskytovanie grantov členským štátom v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti⁸¹. Ide o pozoruhodný posun vo finančnom riadení EÚ.

103 V období 2021 – 2027 sa používanie modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, stane možnosťou pre fondy politiky súdržnosti upravené nariadením o spoločných ustanoveniach, a to na dvoch úrovniach: i) poskytnutie príspevku EÚ pre celú prioritu (alebo jej časti) a ii) v prípade projektov realizovaných v rámci takýchto programov alebo priorít pre granty poskytnuté prijímateľovi⁸². Členským štátom to uľahčí kombinovanie financovania EÚ s vnútroštátnymi alebo regionálnymi

⁷⁹ Európska komisia, [Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF, EARD and EAFRD](#), 27. marca 2018, s. 42 a 53.

⁸⁰ Článok 125 ods. 1 písm. a) [nariadenia \(EÚ, Euratom\) 2018/1046](#).

⁸¹ Odôvodnenie (18) a článok 4 ods. 2 a článok 24 ods. 2 [nariadenia \(EÚ\) 2021/241](#); [stanovisko EDA č. 6/2020](#) k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, body 47, 53 – 56.

⁸² Článok 53 ods. 1 písm. f) a článok 95 ods. 1 [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

systémami financovania, ktorých pravidiel by inak mohli byť ťažko zlučiteľné s pravidlami oprávnenosti EÚ. Model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, sa tiež stane záväzným pre určité akcie, ktorých účelom je posilniť administratívnu kapacitu členských štátov⁸³. Spoločné akčné plány však boli ukončené.

104 Komisia je v období 2021 – 2027 oprávnená prijať delegovaný akt, ktorým doplní ustanovenia v nariadení o spoločných ustanoveniach⁸⁴. To by mohol byť užitočný spôsob, ako ponúknuť štandardizované modely pre financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi, ktoré vysvetlia napríklad oblasti investovania, druhy aktivít, opatrení a operácií, ako aj podmienky, ktoré treba splniť, či výstupy/výsledky, ktoré treba dosiahnuť pri použití daného modelu financovania.

Opatrenia na kontrolu súladu s pravidlami vnútorného trhu podľa modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, stále nie sú dostatočne jasné

105 Súlad s pravidlami verejného obstarávania a štátnej pomoci má zásadný význam pre účinné fungovanie vnútorného trhu EÚ. Členské štáty budú musieť naďalej zabezpečiť, aby všetky výdavky EÚ boli v súlade s pravidlami verejného obstarávania a štátnej pomoci⁸⁵. A napokon, Komisia je povinná zabezpečiť správne a konzistentné uplatňovanie pravidiel EÚ v oblasti verejného obstarávania a štátnej pomoci členskými štátmi. Táto povinnosť sa týka všetkých verejných výdavkov a typov finančnej podpory. Preto považujeme za dôležité, aby sa od začiatku objasnilo, ako by riadiace orgány a orgány auditu mali pristupovať k verejnému obstarávaniu a štátnej pomoci pri používaní modelov financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, v období 2021 – 2027, v neposlednom rade s cieľom zabrániť situácii právnej neistoty, aká bola v predchádzajúcom období.

106 V nariadení o spoločných ustanoveniach na obdobie 2021 – 2027 sa stanovuje, že overovanie zo strany riadiaceho orgánu a auditu tých častí programu, v ktorých sa používa model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, by sa mali zamerať na overenie, či sú splnené podmienky na úhradu alebo či sa dosiahli výsledky. Nemali by sa však overovať príslušné náklady, keďže Komisia poskytuje dohodu *ex ante* dohodu o takýchto sumách⁸⁶. Tým nie je dotknutá povinnosť členských štátov

⁸³ Články 37 a 95 [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

⁸⁴ Článok 95 ods. 4 [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

⁸⁵ Článok 125 ods. 4 písm. a) [nariadenia \(EÚ\) č. 1303/2013](#); článok 74 ods. 1 písm. a) [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

⁸⁶ Článok 95 ods. 3 a odôvodnenie (34) [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

zabezpečiť súlad s pravidlami verejného obstarávania alebo štátnej pomoci. Riadiace orgány a orgány auditu stále musia Komisii poskytnúť uistenie, že všetky výdavky zahrnuté v účtoch sú správne a v súlade so všetkými platnými pravidlami⁸⁷.

⁸⁷ Článok 69 ods. 2 a článok 74 ods. 1 písm. a) [nariadenia \(EÚ\) 2021/1060](#).

Závery a odporúčania

Financovanie založené na výkonnosti v rámci politiky súdržnosti: cenné ambície, ale v období 2014 – 2020 pretrvávali prekážky

107 V období 2014 – 2020 sa urobilo veľa pre posilnenie orientácie politiky súdržnosti na výkonnosť a zavedenie výkonnostného rámca prispelo ku zmene kultúry vo finančnom riadení politiky súdržnosti. Z nášho auditu však vyplynulo, že financovanie založené na výkonnosti zatiaľ nie je skutočnou. Konkrétne, hoci tieto tri nové nástroje viedli k novým prístupom k vykonávaniu, nepriniesli zreteľný rozdiel v spôsobe prideľovania a vyplácania finančných prostriedkov EÚ.

108 Vykonávanie európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) trvá dlhé roky, niekedy presahuje aj sedemročné obdobie viacročného finančného rámca, a kým investície EÚ prinesú výsledky, občas dokonca výstupy, uplynie pomerne veľa času. Znepokojenie tiež vzbudzuje spoľahlivosť a užitočnosť informácií o výkonnosti, na základe ktorých by sa mali prideľovať finančné prostriedky. Jedným z najdôležitejších poznatkov vyplývajúcich z dobre mienených iniciatív v období 2014 – 2020 je to, že prepojiť prideľovanie rozpočtových prostriedkov s výkonnosťou vôbec nie je jednoduché.

Boli nástroje dobre navrhnuté z hľadiska podnecovania výkonnosti a presunutia dôrazu na dosahovanie výsledkov?

109 Naším auditom sa potvrdilo, že všetky tri nástroje mali potenciál podnecovať výkonnosť a presunúť dôraz na dosahovanie výsledkov. Mohli sa doplnkovo uplatňovať v rôznych fázach a na rôzne aspekty vykonávania programov. Všetky však poskytujú spôsob, ako prepojiť financovanie politiky súdržnosti s výkonnosťou a výsledkami.

110 Jednu z hlavných inovácií v období 2014 – 2020 predstavovali *ex ante* kondicionality. Ich cieľom bolo nastaviť správne podmienky pre účinné vynakladanie finančných prostriedkov od samotného začiatku programu, a to podľa základnej zásady, že je lepšie reagovať včas, ešte pred vyplatením finančných prostriedkov EÚ, na každý problém, ktorý môže obmedziť potenciál členských štátov a regiónov dosiahnuť plánované výsledky (body 16 – 20).

111 Záväzné vyčlenenie časti finančných prostriedkov na úspešné opatrenia vo forme „výkonnostnej rezervy“ samo osebe neprestavovalo inovatívny aspekt, keďže

sa v rôznych podobách používalo už v období 2000 – 2006. Inováciu znamenalo posudzovanie výkonnosti vo schválenom rámci zahŕňajúcom súbor čiastkových cieľov pre jednotlivé prioritné osi a pridelenie rezervy úspešným prioritám. Výkonnostná rezerva priniesla transparentný nástroj založený na pravidlách, ktorého cieľom bolo posilniť orientáciu financovania politiky súdržnosti na výkonnosť, pod podmienkou, že údaje o výkonnosti vykázané riadiacimi orgánmi sú spoľahlivé a rámec je stabilný a riadne sa presadzuje. Nedostatkom tohto nástroja boli obmedzené sumy, keďže predstavoval len 6 % prostriedkov pridelených členským štátom z EŠIF (body 39 – 41).

112 Dva nové modely financovania, „spoločné akčné plány“ a „financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi“, umožnili založiť financovanie operácií buď na overenej výkonnosti zmeranej prostredníctvom ukazovateľov výstupov alebo výsledkov, alebo na splnení podmienok. Znamenalo to jasný krok smerom k väčšej orientácii politiky súdržnosti na výkonnosť, hoci použitie týchto modelov bolo voliteľné a obmedzené na konkrétne oblasti. Okrem toho bolo v rámci všetkých fondov EŠIF k dispozícii zjednodušené vykazovanie nákladov. Dve z týchto možností vykazovania (štandardné stupnice jednotkových nákladov a jednorazové platby) výslovne prepájajú platby s výstupmi (body 84 – 91).

Používali Komisia a členské štáty tieto nástroje účinne na to, aby financovanie politiky súdržnosti viac zamerali na výkonnosť?

113 Naším auditom sa zistilo, že používanie týchto troch nástrojov Komisiou a členskými štátmi s cieľom zamerať financovanie politiky súdržnosti viac na výkonnosť bolo účinné len čiastočne. Naše posúdenie sa celkovo stavia priaznivejšie k *ex ante* kondicionalitám než k výkonnostnej rezerve a najmenej kladne k modelom financovania založeného na výkonnosti (až na zjednodušené vykazovanie nákladov).

Ex ante kondicionality

114 Hodnotenie *ex ante* kondicionalít (a dokončenie súvisiacich akčných plánov) bolo často založené na všeobecných kritériách stanovených v nariadení o spoločných ustanoveniach, ktoré ponechávalo značný priestor na výklad a často neodkazovalo na konkrétne vyčísliteľné cieľové hodnoty, dokonca ani keď sa takéto cieľové hodnoty dali odvodiť z právnych predpisov EÚ. V roku 2014 Komisia vydala dodatočné usmernenia k tomu, ako by členské štáty a jej vlastné útvary mali posudzovať pokrok pri dosahovaní *ex ante* kondicionalít. Napriek tomu náš audit poukázal na to, že Komisia mala problémy zaručiť harmonizované posudzovanie *ex ante* kondicionalít v jednotlivých členských štátoch až do konca obdobia (bod 21 – 22).

115 Vo fáze prijímania programov sa nepodarilo splniť približne tretinu tematických *ex ante* kondicionalít. Tento číselný údaj nevypovedá o možnom vplyve nesplnených *ex ante* kondicionalít na schopnosť členských štátov dosahovať výsledky. Ukazuje však, že k nesplneniu *ex ante* kondicionalít nedochádzalo v ojedinelých prípadoch, ale vo viacerých oblastiach a v mnohých členských štátoch. Pozitívne je, že členské štáty dokončili 98 % akčných plánov do termínu odovzdania správy koncom augusta 2017 (body 23 – 25).

116 V období 2014 – 2020 bolo posúdenie *ex ante* kondicionalít koncipované ako jednorazová záležitosť. Nie je teda jasné, či výsledky, ktoré boli vykázané v priebehu tohto posúdenia, pretrvali po celé obdobie 2014 – 2020. Okrem toho formálne splnenie *ex ante* kondicionalít nemusí samo osebe nutne znamenať zlepšenie situácie na mieste a vytvorenie podmienok na dosiahnutie výsledkov. Nesplnenie *ex ante* kondicionalít (alebo nedokončenie akčných plánov) malo zriedkavo finančné dôsledky pre členské štáty. Zavedenie *ex ante* kondicionalít však zároveň mohlo byť prospešné nepriamo, keďže bez nich by podmienky vynakladania finančných prostriedkov EÚ na mieste boli ešte zložitejšie (body 26 – 34).

117 V období 2021 – 2027 sa budú uplatňovať „základné podmienky“ (nástupca *ex ante* kondicionalít). Podobne ako v predchádzajúcom období však Komisia nie je povinná informovať Európsky parlament a Radu o tom, ako členské štáty plnia základné podmienky. A napokon poznamenávame, že základné podmienky na obdobie 2021 – 2027 dopĺňa nová kondicionalita „zásad právneho štátu“. V prípade fondov politiky súdržnosti však môže Komisia navrhnúť opatrenia len v prípadoch, keď osobitné postupy podľa nariadenia o spoločných ustanoveniach dostatočne nezabezpečujú správne finančné riadenie rozpočtu EÚ alebo nechránia finančné záujmy EÚ (body 35 – 38).

Výkonnostná rezerva

118 V minulosti sme informovali o ťažkostiach, ktoré mali členské štáty pri stanovovaní cieľových hodnôt pre spoločné ukazovatele výstupov a výsledkov, ktoré sa následne použili na pridelenie výkonnostnej rezervy (body 42 – 48).

119 Od roku 2014 Komisia upravila a objasnila podmienky a kritériá preskúmania výkonnosti. Po týchto zmenách členské štáty vykazovali lepšiu výkonnosť, ako by mohli podľa pôvodných právnych predpisov (body 49 – 52).

120 Členské štáty zmenili pred preskúmaním výkonnosti mnohé čiastkové ciele. V nadväznosti na tieto zmeny výkonnostného rámca Komisia uvoľnila približne 82 %

výkonnostnej rezervy v rokoch 2019 a 2020. Bez zmien by sa uvoľnilo 56 % výkonnostnej rezervy a približne pri tretine všetkých priorít výkonnostnej rezervy by išlo o „závažné nedostatky“ pri dosahovaní čiastkových cieľov (body 53 – 60).

121 Zistili sme tiež, že Komisia nestanovila spoľahlivosť všetkých údajov o výkonnosti použitých na preskúmanie výkonnosti. Riadiace orgány overovali spoľahlivosť údajov o výkonnosti rôznymi spôsobmi. Orgány auditu súčasne pred preskúmaním výkonnosti v roku 2019 vykonali audit spoľahlivosti údajov o výkonnosti pri väčšine programov, nie však pri všetkých programoch. Ďalším obmedzujúcim faktorom bol nesúladiť lehôt pre výročné správy členských štátov o implementácii a ich príslušné vyhlásenia riadiaceho subjektu a výročné kontrolné správy. Komisia mohla tieto nedostatky len čiastočne kompenzovať dodatočnými kontrolami údajov o výkonnosti, ktoré vykázali členské štáty. Komisia napokon nepozastavila žiadne platby pre programy z dôvodu závažných nedostatkov v kvalite a spoľahlivosti systémov monitorovania výkonnosti alebo údajov o ukazovateľoch (body 61 – 73).

122 Z našej analýzy vyplynulo, že uvoľnenie výkonnostnej rezervy bolo určované predovšetkým pokrokom členských štátov pri vykonávaní, čo sa prejavilo dosiahnutím kľúčových vykonávacích krokov alebo výstupov a ich úspechom pri vynakladaní finančných prostriedkov (približne jedna tretina všetkých ukazovateľov boli finančné ukazovatele. Menej než 1 % ukazovateľov sa týkalo výsledkov. Komisia nepozastavila žiadne platby z dôvodu nedostatočnej výkonnosti (body 74 – 76).

123 Zistili sme tiež len slabé prepojenie medzi prioritami programov, ktoré splnili svoje cieľové hodnoty do roku 2018, a prerozdelením zdrojov (od začiatku obdobia do roku 2018). Pridelenie výkonnostnej rezervy malo celkovo len obmedzený vplyv na rozpočty programov (body 77 – 80).

124 V období 2021 – 2027 sa preskúmanie výkonnosti a výkonnostná rezerva prestali používať. V roku 2025 sa uskutoční preskúmanie v polovici obdobia, Komisia však zatiaľ nevysvetlila, ako sa bude výkonnosť posudzovať. Súvislosti tohto preskúmania v polovici obdobia sa budú líšiť od predchádzajúcich období. Jeden dôvod spočíva v tom, že sa fondy politiky súdržnosti budú vykonávať súbežne s Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti. Existujú určité náznaky, že programy v období 2021 – 2027 sa začnú ešte neskôr než pred siedmimi rokmi. Okrem toho, keďže sa v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti neuplatňuje spolufinancovanie zo strany členských štátov, mnohé investičné projekty, ktoré by sa za bežných okolností vykonávali prostredníctvom fondov politiky súdržnosti, sa v súčasnosti môžu financovať prostredníctvom Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. V dôsledku toho členské štáty budú pravdepodobne čerpať menej

zo svojich pôvodne plánovaných pridelených finančných prostriedkov, ako sa predpokladalo. A preto je pravdepodobné, že k dátumu preskúmania v polovici obdobia sa dosiahne menej výstupov a výsledkov (body [81](#) – [83](#)).

Modely financovania založeného na výkonnosti

125 Členské štáty prejavili v období 2014 – 2020 malý záujem o využívanie dvoch nových modelov financovania založeného na výkonnosti. Len Rakúsko zrealizovalo pilotný projekt modelu „financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi“. Okrem toho Komisia na vlastnú zodpovednosť vykonáva v pilotný „spoločný akčný plán“ (tento model sa v období 2021 – 2027 nebude využívať) pri dvoch projektoch. Finančné prostriedky EÚ pre tieto tri pilotné projekty dosahujú výšku približne 37 mil. EUR (body [92](#) – [93](#)).

126 Z našej analýzy vyplynulo, že posúdenie vplyvu *ex ante* uskutočnené Komisiou za obdobie 2014 – 2020 sa nezaoberalo uskutočniteľnosťou nových modelov financovania založeného na výkonnosti a možným dopytom po nich. Zistili sme tri hlavné prekážky brániace lepšiemu využívaniu:

- neskoré zavedenie modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi v období 2014 – 2020;
- riadiace orgány mali ťažkosti s identifikáciou vhodných operácií;
- obavy členských štátov týkajúce sa právnej istoty, pokiaľ ide o následné kontroly, najmä v súvislosti s povinnosťou dodržiavať pravidlá verejného obstarávania alebo štátnej pomoci (body [94](#) – [99](#)).

127 Na druhej strane sa oproti predchádzajúcemu obdobiu významne zvýšilo využitie zjednodušeného vykazovania nákladov, čiastočne v dôsledku toho, že Komisia aktívne nabádala riadiace orgány, aby znižovali administratívne zaťaženie a riziko chyby. Takmer všetky programy Európskeho sociálneho fondu aspoň do určitej miery používajú zjednodušené vykazovanie nákladov a začali ho používať tiež niektoré programy Európskeho fondu regionálneho rozvoja. To sa však týka len malej časti výdavkov: odhadujeme, že použitím modelov financovania založeného na výkonnosti bude vyplatených približne 8,5 % výdavkov v oblasti politiky súdržnosti v období rokov 2014 – 2020, pričom takmer úplne sa použije zjednodušené vykazovanie nákladov (body [100](#) – [101](#)).

128 Model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, sa v nadchádzajúcich rokoch stane dominantným modelom financovania EÚ, najmä z dôvodu jeho

povinného používania v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Súčasne sa zavedie ako voliteľný model financovania vo všetkých oblastiach politiky súdržnosti a bude jediným dostupným modelom na posilnenie administratívnych kapacít pri niektorých akciách. V období 2021 – 2027 sa model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, môže používať na dvoch úrovniach: i) poskytnutie príspevku EÚ pre celú prioritu (alebo jej časti) a ii) v prípade projektov realizovaných v rámci takýchto programov alebo priorít pre granty poskytnuté prijímateľovi. Členským štátom to uľahčí kombinovanie financovania EÚ s vnútroštátnymi alebo regionálnymi systémami financovania, ktorých pravidlá by inak mohli byť ťažko zlučiteľné s pravidlami oprávnenosti EÚ. Komisia ešte musí vysvetliť konkrétne požiadavky na oprávnenosť a štandardizované podmienky (napríklad stanovenie relevantných oblastí investovania, oblasti aktivít, opatrenia alebo operácie, ako aj podmienky, ktoré treba splniť, či výstupy/výsledky, ktoré treba dosiahnuť) pri použití modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi. Takisto je potrebné ďalšie objasnenie, pokiaľ ide o opatrenia na poskytnutie uistenia Komisii o dodržiavaní pravidiel vnútorného trhu (verejné obstarávanie a štátna pomoc) pri uplatňovaní modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi (body 102 – 106).

Odporúčanie č. 1 – V období 2021 – 2027 čo najlepšie využiť základné podmienky

Komisia by mala:

- a) systematicky monitorovať, ako členské štáty plnia základné podmienky v priebehu programového obdobia, prostredníctvom zástupcu Komisie v monitorovacom výbore pre programy politiky súdržnosti;
- b) predkladať Európskemu parlamentu a Rade správy o plnení základných podmienok členskými štátmi i o svojich vlastných aktivitách týkajúcich sa presadzovania.

Termín: v priebehu obdobia 2021 – 2027

Odporúčanie č. 2 – Včas pripraviť podklady na účinné preskúmanie v polovici obdobia 2021 – 2027

Komisia by mala:

- a) včas informovať členské štáty o prístupe, ktorý sa má uplatňovať pri preskúmaní v polovici obdobia, a to aj v súvislosti s prideľovaním finančných prostriedkov na zvyšok obdobia;
- b) zohľadniť všetky relevantné zistenia z hodnotenia využívania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti členskými štátmi v roku 2024 pri svojich preskúmaniach v polovici obdobia v roku 2025, pokiaľ ide o investície z fondov politiky súdržnosti v týchto členských štátoch.

Termín: rok 2025

Odporúčanie č. 3 – Objasniť pravidlá upravujúce model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi

Komisia by mala:

- a) určiť v úzkej spolupráci s členskými štátmi relevantné investičné oblasti umožňujúce založiť financovanie na modeli financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, ako aj podmienky, ktoré je potrebné splniť, príp. výstupy/výsledky, ktoré je potrebné dosiahnuť pre druhy aktivít, opatrení a operácií, ktoré môžu využívať tento model;
- b) stanoviť kritériá na posúdenie odôvodnených žiadostí členských štátov o zmenu podmienok, ktoré sa majú splniť, alebo výstupov/výsledkov, ktoré sa majú dosiahnuť.

Termín: do polovice roka 2023

Odporúčanie 4 – Objasniť prístup k poskytovaniu uistenia o financovaní EÚ prostredníctvom modelu „financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi“

Komisia by mala objasniť, ako by riadiace orgány a orgány auditu v členských štátoch mali:

- a) preskúmať spoľahlivosť systémov členských štátov pri monitorovaní a vykazovaní podmienok, ktoré je potrebné splniť, alebo výstupov/výsledkov, ktoré sa majú dosiahnuť;
- b) poskytnúť uistenie o účinnom uplatňovaní pravidiel, ktorými sa riadi vnútorný trh (verejné obstarávanie a štátna pomoc).

Termín: do polovice roka 2022

Túto správu prijala komora II, ktorej predsedá Iliana Ivanova, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu dňa 30. septembra 2021.

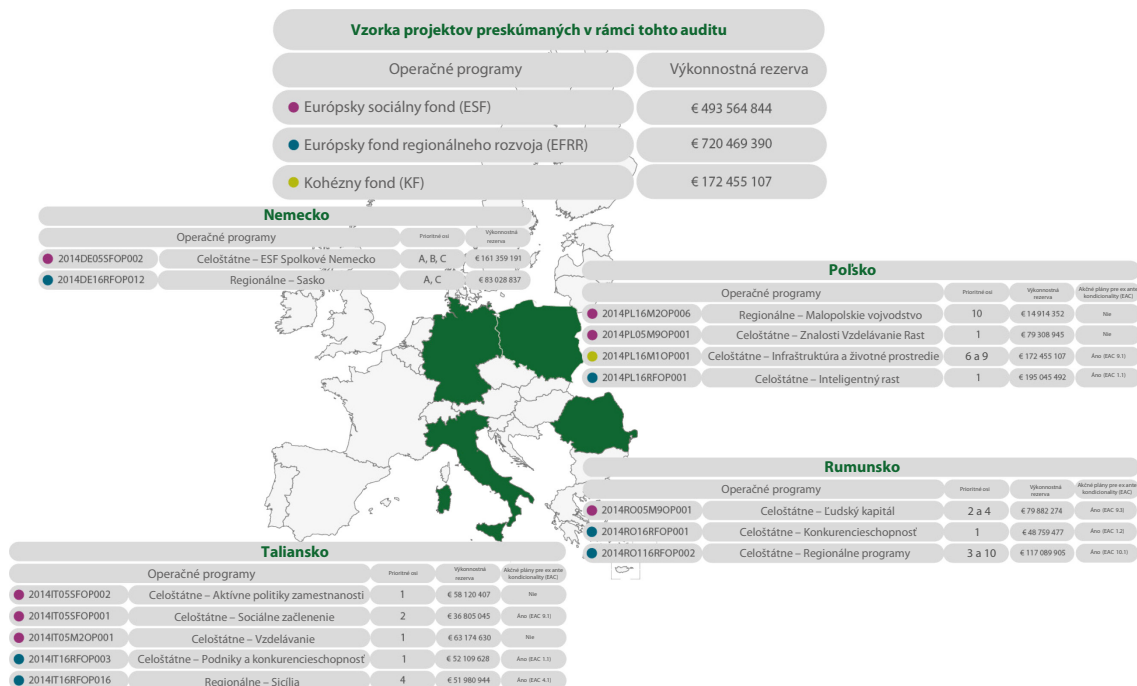
Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner Lehne
predseda

Prílohy

Príloha I – Operačné programy, ktoré boli predmetom auditu

Naša analýza sa týkala 20 prioritných osí so 120 ukazovateľmi vo výkonnostnom rámci. Z týchto 20 prioritných osí sme preskúmali vzorku 57 projektov; uvedené projekty spolu obsahovali 129 hodnôt súvisiacich so 120 ukazovateľmi na úrovni prioritných osí.



Zdroj: EDA.

Príloha II – Predchádzajúce správy a stanoviská

Osobitné správy

- [Osobitná správa č. 24/2016](#) – Potreba ďalšieho úsilia na zvyšovanie informovanosti o súlade s pravidlami štátnej pomoci a na presadzovanie súladu s týmito pravidlami v rámci politiky súdržnosti
- [Osobitná správa č. 2/2017](#) – Rokovania Komisie o partnerských dohodách a programoch v oblasti súdržnosti na roky 2014 – 2020: výdavky viac zamerané na priority stratégie Európa 2020, ale čoraz zložitejšie postupy na meranie výkonnosti
- [Osobitná správa č. 15/2017](#) – *Ex ante* kondicionality a výkonnostná rezerva v rámci súdržnosti: inovačné, zatiaľ však neúčinné nástroje
- [Osobitná správa č. 21/2018](#) – Výber a monitorovanie projektov EFRR a ESF v období 2014 – 2020 sa stále zameriava najmä na výstupy
- [Osobitná správa č. 20/2020](#) – Boj proti chudobe detí: podporu Komisie treba lepšie zamerať

Preskúmania

- [Preskúmanie č. 5/2018](#) – Zjednodušenie plnenia politiky súdržnosti po roku 2020
- [Preskúmanie č. 5/2019](#) – Nesplatené záväzky v rozpočte EÚ – Bližší pohľad (Rýchle preskúmanie veci)
- [Preskúmanie č. 8/2019](#) – Zameranie na výkonnosť v politike súdržnosti (Informačný dokument)

Výročné správy

- [Výročná správa](#) o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2011, Ú. v. EÚ C 344, 12.11.2012, s. 1, kapitola 6
- [Výročná správa](#) o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2012, Ú. v. EÚ C 331, 14.11.2013, s. 1, kapitola 6
- [Výročná správa](#) o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2013, Ú. v. EÚ C 398, 12.11.2014, s. 1, kapitola 10
- [Výročná správa](#) o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2014, Ú. v. EÚ C 373, 10.11.2015, s. 1, kapitola 6

- [Výročná správa](#) o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2017, Ú. v. EÚ C 357, 4.10.2018, s. 1, kapitola 3
- [Výročná správa](#) o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2018, Ú. v. EÚ C 340, 8.10.2019, s. 1, kapitola 1

Stanoviská

- [Stanovisko č. 1/2017](#) k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie
- [Stanovisko č. 6/2018](#) k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia
- [Stanovisko č. 6/2020](#) k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti

Akronymy a skratky

EAC: *ex ante* kondicionalita

EFRR: Európsky fond regionálneho rozvoja

EIF: Európsky investičný fond

EPFRV: Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka

ESF: Európsky sociálny fond

EŠIF: európske štrukturálne a investičné fondy

EÚS: európska územná spolupráca

FNLTC: financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi

KF: Kohézny fond

MSP: malé a stredné podniky

NEET: osoby, ktoré nie sú zamestnané, ani nie sú v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy

NSU: nariadenie o spoločných ustanoveniach

OECD: Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj

OP: operačný program

RRF: Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti

SAP: spoločný akčný plán

SCO: zjednodušené vykazovanie nákladov

VFR: viacročný finančný rámec

Glosár

Cieľová hodnota: na účely tejto správy výstup alebo výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, alebo výdavky, ktoré sa majú osvedčiť Komisii do 31. decembra 2023.

Čiastkový cieľ: strednodobá cieľová hodnota na ceste ku konkrétnemu cieľu, ktorý sa má dosiahnuť do vopred určeného dátumu.

Európske štrukturálne a investičné fondy: päť hlavných fondov EÚ, ktoré spoločne podporujú hospodársky rozvoj v EÚ v období 2014 – 2020: Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond, Kohézny fond, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka a Európsky námorný a rybársky fond.

Fondy politiky súdržnosti: štyri fondy EÚ na podporu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti v EÚ v období 2021 – 2027: Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond plus, Kohézny fond a Fond na spravodlivú transformáciu.

Intervenčná logika: súvislosti medzi cieľmi návrhu, plánovanými vstupmi a činnosťami a plánovanými výsledkami a vplyvom.

Jednorazová platba: druh zjednodušeného vykazovania nákladov, pri ktorom sa platby uhrádzajú v plnej výške, napríklad na preplatenie oprávnených nákladov na operácie pod podmienkou dokončenia vopred vymedzených aktivít a/alebo výstupov.

Kľúčový vykonávací krok: priebežná fáza, ktorá dopĺňa čiastkové ciele, pri napredovaní smerom k dosiahnutiu cieľových hodnôt výstupov.

Nariadenie o spoločných ustanoveniach: nariadenie stanovujúce pravidlá, ktorými sa riadi všetkých päť európskych štrukturálnych a investičných fondov v období 2014 – 2020.

Operačný program: základný rámec na vykonávanie projektov súdržnosti financovaných EÚ v stanovenom období, ktorý odráža priority a ciele stanovené v partnerských dohodách medzi Komisiou a jednotlivými členskými štátmi.

Orgán auditu: nezávislý vnútroštátny subjekt zodpovedný za audit systémov a operácií výdavkového programu EÚ.

Politika súdržnosti: politika EÚ, ktorej cieľom je zmenšiť hospodársku a sociálnu nerovnosť medzi regiónmi a členskými štátmi podporou tvorby pracovných miest, konkurencieschopnosti podnikov, hospodárskeho rastu, udržateľného rozvoja a cezhraničnej a medziregionálnej spolupráce.

Riadiaci orgán: vnútroštátny, regionálny alebo miestny (verejný alebo súkromný) orgán, ktorý členský štát poveril riadením programu financovaného z prostriedkov EÚ.

Stratégia Európa 2020: desaťročná stratégia EÚ vyhlásená v roku 2010 na podporu rastu a tvorby pracovných miest.

Štandardné stupnice jednotkových nákladov: zjednodušené vykazovanie nákladov používané na výpočet oprávnených výdavkov operácie vynásobením činností, vstupov, výstupov a výsledkov vopred stanovenými nákladmi na dodanie jednej jednotky.

Tematický cieľ: plánovaný celkový výsledok investičnej priority, ktorý je na účely vykonávania rozdelený do špecifických cieľov.

Vplyv: širšie dlhodobé dôsledky dokončeného projektu alebo programu, ako sú sociálno-ekonomické výhody pre obyvateľov ako celok.

Vstup: finančné, ľudské, materiálne, administratívne alebo regulačné prostriedky použité na realizáciu projektu alebo programu.

Výkonnostná rezerva: suma z rozpočtu prideleného na výdavky z európskeho štrukturálneho a investičného fondu, ktorá je uvoľnená až po splnení určitých čiastkových cieľov.

Výkonnostný rámec: čiastkové ciele a cieľové hodnoty vymedzené pre súbor ukazovateľov pre jednotlivé prioritné osi v operačnom programe (okrem technickej pomoci).

Výročná kontrolná správa: dokument vypracovaný orgánom auditu členského štátu a predložený Komisii ako súčasť výročného balíka uisťujúcich dokumentov tejto krajiny.

Výročná správa o implementácii: dokument vypracovaný riadiacim orgánom členského štátu a predložený Komisii, o jeho pokroku vo vykonávaní operačného programu v predchádzajúcom rozpočtovom roku.

Výsledok: okamžitý účinok projektu alebo programu po jeho dokončení, napríklad lepšia zamestnateľnosť účastníkov školenia alebo lepšia dostupnosť po vybudovaní novej cesty.

Výstup: to, čo sa v rámci projektu vytvorilo alebo dosiahlo, napríklad usporiadané kurzy odbornej prípravy alebo vybudovanie cesty.

Zjednodušené vykazovanie nákladov: spôsob určenia výšky grantu pomocou metód ako štandardné jednotkové náklady, paušálne financovanie alebo jednorazové sumy namiesto skutočných nákladov vzniknutých prijímateľovi. Má znížiť administratívnu záťaž.

Odpovede Komisie

<https://www.eca.europa.eu/sk/Pages/DocItem.aspx?did=59899>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/sk/Pages/DocItem.aspx?did=59899>

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny vplyv, pričom sa zohľadňujú riziká z hľadiska výkonnosti či zhody, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora II, ktorá sa špecializuje na výdavkové oblasti investícií na podporu súdržnosti, rastu a začlenenia a ktorej predsedá členka EDA Iliana Ivanova. Audit viedol člen EDA Ladislav Balko, ktorému poskytli podporu Branislav Urbanič, vedúci kabinetu, a Zuzana Franková, atašé kabinetu; Friedemann Zippel, hlavný manažér; Bernard Witkos, vedúci úlohy; Cristina Jianu, zástupkyňa vedúceho úlohy; Ana Popescu Annetratin Langer a Sabine Maur-Helmes, audítorky. Jazykovú podporu poskytol Michael Pyper. Grafickú podporu poskytla Alexandra Mazilu.

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2021.

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v [rozhodnutí Európskeho dvora audítorov č. 6/2019](#) o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licenci [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použitie je povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Používateľ nesmie skresliť pôvodný význam či myšlienku dokumentov. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky opakovaného použitia.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. fotografie zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, používateľ je povinný získať dodatočné povolenie. Ak je súhlas udelený, ruší a nahrádza sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv:

— Ilustrácie 9, 13: Ikony vytvorené v aplikácii [Pixel perfect](#) z <https://flaticon.com>.

Politika EDA týkajúca sa opakovaného použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy, a používateľovi sa na ne licencia neposkytuje.

V súbore webových sídiel inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu sa uvádzajú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame Vám oboznámiť sa s ich politikami ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga Európskeho dvora audítorov

Logo Európskeho dvora audítorov sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

PDF	ISBN 978-92-847-6873-8	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/847476	QJ-AB-21-024-SK-N
HTML	ISBN 978-92-847-6851-6	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/969748	QJ-AB-21-024-SK-Q

Posúdili sme využívanie nástrojov financovania politiky súdržnosti na základe výkonnosti v období 2014 – 2020. Zamerali sme sa na požiadavku splnenia konkrétnych ex ante kondicionalít, záväznú výkonnostnú rezervu a na modely financovania založeného na výkonnosti. Naším auditom sa potvrdilo, že všetky tri nástroje viedli k novým prístupom vo vykonávaní. Zásadne však nezmenili spôsob pridelovania a vyplácania finančných prostriedkov EÚ. Odporúčame Komisii v období 2021 – 2027 čo najlepšie využiť základné podmienky, včas pripraviť podklady na účinné preskúmanie v polovici obdobia v roku 2025, vysvetliť pravidlá tvoriace základ modelu „financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi“, a objasniť prístup k poskytovaniu uistenia o financovaní EÚ prostredníctvom „financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi“.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors