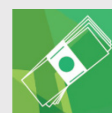


Zvláštní zpráva

Ochrana rozpočtu EU**Je třeba lépe využívat černých listin**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VII
Úvod	01–14
Povinnosti EU a členských států v oblasti ochrany rozpočtu EU	01–04
Vylučování nedůvěryhodných protistran z přijímání finančních prostředků	05–07
Právní rámec EU pro vylučování	08–14
Rozsah a koncepce auditu	15–20
Připomínky	21–88
Přímé řízení: i přes některé silné stránky systému pro vylučování omezují jeho účinnost nedostatky	21–63
Systém Komise pro vylučování má širokou působnost a spolehlivé postupy pro vyloučení	21–29
„Černá listina“ systému EDES obsahuje jen málo vyloučených protistran	30–34
Nedostatky v mechanismu pro kontrolu situací zakládajících vyloučení omezují účinnost systému EDES	35–63
Nepřímé řízení: zavádění systému včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů trvalo déle, než bylo plánováno	64–72
Prováděcí partneři přispěli k počtu případů včasného odhalení a vyloučení jen malým dílem	64–69
Hodnocení systémů prováděcích partnerů pro vylučování jsou dokončována se značným zpožděním	70–72
Sdílené řízení: rozdíly v přístupu snižují celkovou účinnost vylučování	73–88
Rozdílné přístupy členských států k vylučování přispívají k nerovnoměrné ochraně finančních zájmů EU	73–81
Členské státy by mohly lépe využívat údaje a nástroje na úrovni EU	82–87
Komise nemá potřebný přehled o mechanismu a údajích členských států týkajících se vylučování	88

Závěry a doporučení

89–97

Zkratková slova a zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Odpovědnost za ochranu finančních zájmů EU, pokud jde o finanční prostředky EU, nesou společně EU a členské státy. Klíčovým nástrojem, který mezinárodní subjekty a vnitrostátní orgány používají k ochraně svých veřejných financí, je „zařazení na černou listinu“ (neboli vyloučení). Cílem je vyhnout se uzavírání finančních dohod s nedůvěryhodnými protistranami, například s těmi, které se podílejí na podvodech, korupci či praní peněz, vykazují profesní pochybení nebo neplatí daně. V roce 2020 vyplatila EU na základě finančních dohod přibližně 150 miliard EUR. Od roku 2016 Komise odpovídá za provoz systému včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů (*Early Detection and Exclusion System*, EDES) a jeho uplatňování na čtvrtinu výdajů EU (39 miliard EUR), které spravuje přímo nebo nepřímo prostřednictvím prováděcích partnerů v souladu s finančními pravidly EU. U tří čtvrtin výdajů EU, na nichž se podílejí vnitrostátní orgány (111 miliard EUR), musí členské státy dodržovat povinnosti související s vylučováním, ale nemusí pro účely vylučování zřizovat systémy nebo databáze jako takové.

II Cílem tohoto auditu bylo posoudit, zda se vylučování účinně používá k ochraně finančních prostředků EU před nedůvěryhodnými protistranami. Posuzovali jsme především to, zda systém EDES funguje účinně v rámci přímého a nepřímého řízení. Zkoumali jsme zejména účinnost tohoto systému, pokud jde o situace zakládající vyloučení, postupy vyloučení, černou listinu vyloučených protistran a režim pro určování protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení. U sdíleného řízení jsme vybrali čtyři členské státy, abychom přezkoumali jejich režimy pro vylučování a zjistili osvědčené postupy. Tento audit jsme provedli s cílem přispět k návrhům Komise na revizi finančních pravidel EU a k jejím plánům na lepší využívání digitálních nástrojů a údajů k ochraně finančních zájmů EU.

III Došli jsme k závěru, že **vylučování není účinně využíváno k ochraně finančních prostředků EU před nedůvěryhodnými protistranami**. Ačkoli systém EDES zná širokou škálu situací zakládajících vyloučení a disponuje spolehlivými rozhodovacími postupy, útvary Komise zaznamenaly v tomto systému jen malý počet vyloučení, a to z důvodu nedostatků v režimu pro určování protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení. V oblasti sdíleného řízení, kde se systém EDES neuplatňuje, rozdílné přístupy členských států oslabují celkovou účinnost používání vyloučení k ochraně rozpočtu EU.

IV Pokud jde o **přímé řízení**, zjistili jsme, že systém EDES má širokou oblast působnosti a spolehlivý postup pro vyloučení založený na centrálním posuzování případů nezávislým výborem, který zajišťuje jednotné a spravedlivé zacházení

s protistranami. Nedostatky v režimu pro určování protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení však přispěly k nízkému počtu vyloučení. Zejména je roztržštěná odpovědnost za vylučování a útvary Komise se potýkají s právními a technickými obtížemi v přístupu k údajům členských států ohledně situací zakládajících vyloučení, které jsou uloženy například v obchodních rejstřících a rejstřících trestů. I pokud relevantní údaje na úrovni EU existují, například údaje týkající se vyšetřování podvodů, nejsou vždy využívány nebo využitelné. V praxi se Komise do značné míry spoléhá na čestná prohlášení protistran z EU o neexistenci situace zakládající vyloučení. V této souvislosti jsme zjistili, že centrální monitorování a dohled v oblasti určování případů a jejich evidování v systému EDES a další možnosti, jak podporovat využívání systému EDES a prosazovat sdílení údajů a digitálních nástrojů, jsou omezené.

V Pokud jde o **nepřímé řízení**, zjistili jsme, že prováděcí partneři přispěli k počtu případů vyloučení evidovaných v systému EDES jen nevelkým počtem. To lze do značné míry vysvětlit stejnými faktory, které platí pro přímé řízení. Mezi další faktory, které k tomu přispěly, patří dohody s prováděcími partnery, které se nevztahují na všechny situace zakládající vyloučení, a skutečnost, že prováděcí partneři nemohou protistrany vyloučit před vydáním pravomocného rozsudku nebo konečného správního rozhodnutí. Zjistili jsme také, že Komise dokončuje hodnocení režimů prováděcích partnerů pro vylučování jen pomalu.

VI Pokud jde o **sdílené řízení**, které se většinou týká výdajů na zemědělství a soudržnost a neuplatňuje se na něj systém EDES, naše návštěvy čtyř členských států poukázaly na značné rozdíly v přístupu k vylučování, které přispívají k nerovnoměrnosti ochrany finančních prostředků EU. Zjistili jsme také, že některé členské státy by mohly lépe využívat údaje a nástroje na úrovni EU, včetně údajů o podvodech a nesrovnalostech a nástroje Arachne pro vytěžování údajů a hodnocení rizik. A konečně jsme zjistili, že Komise nemá přehled o systémech členských států pro vylučování a o dostupných údajích, které jsou nezbytné k vypracování strategie pro zlepšení její vlastní schopnosti a schopnosti prováděcích partnerů a orgánů členských států určovat protistrany, které se nacházejí v situaci zakládající vyloučení, nebo jim hrozí, že se do takové situace dostanou.

VII Komisi doporučujeme, aby:

- o ještě více rozšířila rozsah vyloučení,
- o posílila uplatňování systému EDES,
- o zlepšila monitorování systému EDES v rámci nepřímého řízení,
- o rozšířila používání systému EDES na sdílené řízení,
- o lépe využívala údaje a digitální nástroje pro účely vyloučení.

Úvod

Povinnosti EU a členských států v oblasti ochrany rozpočtu EU

01 V roce 2020 vyplatila EU na základě finančních dohod přibližně 150 miliard EUR¹. Tyto dohody se týkají především udělování grantů, veřejných zakázek na stavební práce, dodávky zboží nebo poskytování služeb a finančních nástrojů, jako jsou půjčky, záruky nebo kapitálové investice. Protistranami těchto dohod jsou jak soukromé osoby, například zemědělci a výzkumní pracovníci, tak velké subjekty, například obchodní podniky, obce a nevládní organizace.

02 Celkovou odpovědnost za správu rozpočtu EU nese Komise. V roce 2020 Komise realizovala přibližně 19 % operačních výdajů (28 miliard EUR) na základě dohod přímo prostřednictvím svých generálních ředitelství a jiných útvarů a dalších 7 % (11 miliard EUR) nepřímo² prostřednictvím vybraných „prováděcích partnerů“, jako je například skupina Evropské investiční banky (EIB). Na realizaci zbývajících 74 % (111 miliard EUR) ročních výdajů EU se podílely orgány členských států prostřednictvím tzv. „sdíleného řízení“, které se většinou týká výdajů na zemědělství a soudržnost.

03 Komise deleguje odpovědnost za správu rozpočtu EU v různých oblastech politiky na „schvalující osoby“ ve svých útvech (generálních ředitelstvích)³. Mezi jejich povinnosti patří podepisovat finanční dohody s protistranami EU (v rámci přímého řízení)⁴ nebo s prováděcími partnery (v rámci nepřímého řízení), přičemž prováděcí partneři takto pověřili podepisováním dohod s protistranami jménem Komise. V rámci sdíleného řízení jsou za uzavírání dohod s protistranami odpovědné řídicí orgány a platební agentury členských států.

¹ Oddíl 2.1.1 [výroční zprávy o řízení a výkonnosti rozpočtu EU na rok 2020](#), s výjimkou oblasti „Jiné služby a správa“.

² Tamtéž.

³ Článek 73 nařízení (EU, Euratom) 2018/1046 ([finanční nařízení](#)).

⁴ Článek 74 [finančního nařízení](#).

04 Podle práva EU musí Komise, prováděcí partneři a orgány členských států chránit rozpočet EU před podvody a nesrovnalostmi⁵. Za tímto účelem jsou povinni zavést účinné kontrolní systémy⁶. Členské státy musí k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy EU přijmout stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy⁷. Komise odpovídá za to, aby u všech typů řízení – přímého, nepřímého i sdíleného – byla zajištěna podobná úroveň ochrany⁸.

Vylučování nedůvěryhodných protistran z přijímání finančních prostředků

05 Vyloučení je důležitým nástrojem, který organizace, jako jsou mezinárodní subjekty a vnitrostátní orgány, používají k tomu, aby zabránily nedůvěryhodným protistranám žádat o granty nebo státní zakázky a získávat je. Mezi klíčové prvky systému pro vylučování jakékoli organizace⁹ patří:

- „černá listina“ protistran, které jsou vyloučeny z uzavírání finančních dohod s organizací,
- soubor důvodů pro vyloučení protistrany, jako je profesní pochybení, podvod, korupce, praní peněz nebo nezaplacené daně („situace zakládající vyloučení“),
- proces přidávání protistran na černou listinu a jejich odebírání z ní („postup vyloučení“),
- mechanismus pro kontrolu toho, zda se protistrany nenacházejí v situaci zakládající vyloučení, včetně použití černé listiny.

06 Vztahy mezi klíčovými prvky systému pro vylučování znázorňuje [obrázek 1](#).

⁵ Články 36 a 63 [finančního nařízení](#).

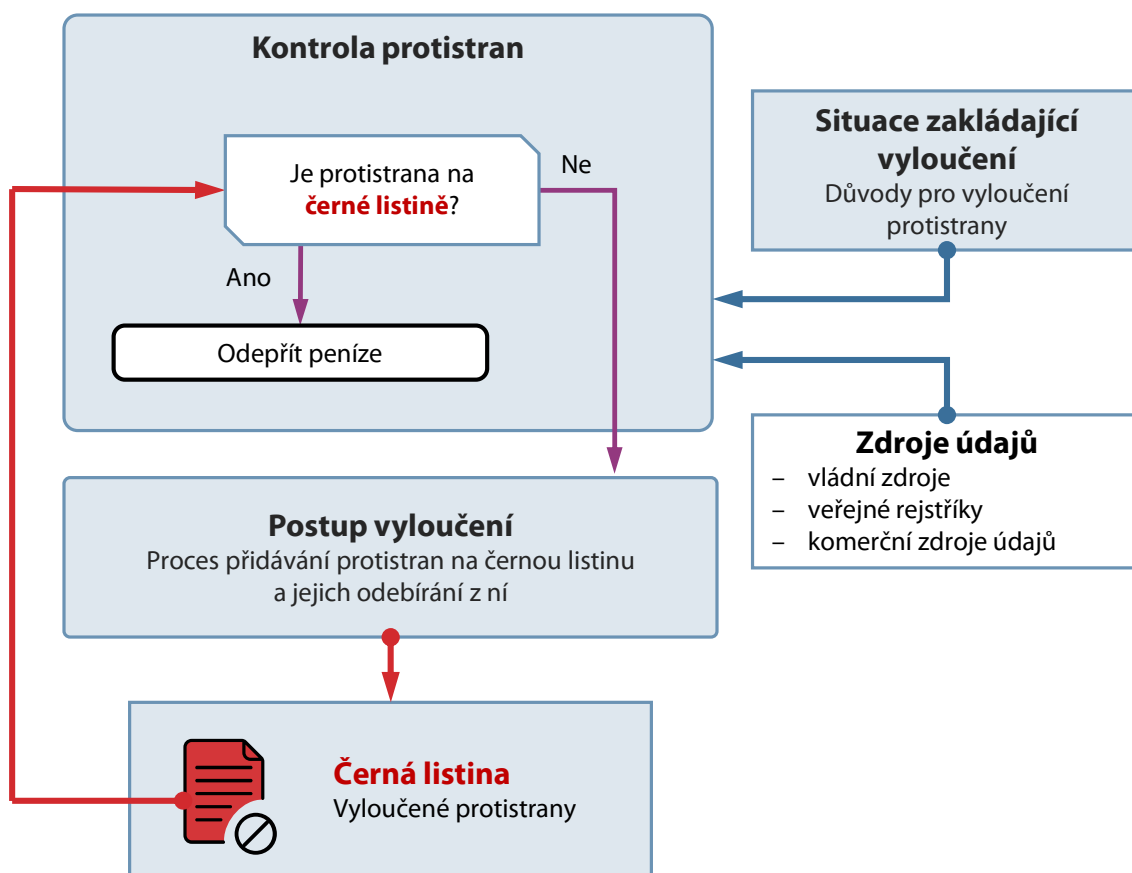
⁶ 5. bod odůvodnění směrnice (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie ([směrnice o ochraně finančních zájmů](#)).

⁷ Článek 325 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#).

⁸ 5. bod odůvodnění [směrnice o ochraně finančních zájmů](#).

⁹ Určené Evropským účetním dvorem na základě analýzy Skupiny Světové banky a federální vlády USA.

Obrázek 1 – Klíčové prvky systému pro vylučování



Zdroj: EÚD.

07 Černá listina v podstatě umožňuje finančním správcům v jedné části organizace spoléhat se na kontroly, které u protistrany dříve provedli finanční správci v jiných částech téže organizace. Zveřejnění jmen či názvů vyloučených protistran rozšiřuje tuto výhodu na finanční správce v jiných organizacích a má odrazující účinek. Federální vláda USA a Skupina Světové banky již černé listiny využívají dlouho a poskytly inspiraci pro systém vylučování používaný u rozpočtu EU. V **rámečku 1** je uveden přehled systému pro vylučování federální vlády USA, který uplatňují federální agentury Spojených států.

Rámeček 1

Vylučování ve federálních agenturách USA

Protistrany zařazené na černou listinu se nesmí účastnit řízení o udělení grantu a zadávacích řízení federálních agentur USA. Všechny federální agentury používají ke kontrole protistran, zda se nenacházejí v situaci zakládající vyloučení, a k evidenci protistran na černých listinách stejné systémy, jako je *Federal Awardee Performance and Integrity Information System* (Federální informační systém s informacemi o výkonnosti a integritě příjemců) a *System for Award Management* (Systém pro správu zadávání zakázek).

Každá federální agentura má „úředníka pro vyloučení“, který je nezávislý na funkci zadavatele a odpovídá za přijímání rozhodnutí o vyloučení protistrany. Vyloučení provedená jednou federální agenturou platí pro všechny ostatní federální agentury a brání protistraně získat další granty nebo veřejné zakázky financované z federálního rozpočtu USA. Jména či názvy vyloučených protistran se zveřejňují na internetu.

Právní rámec EU pro vylučování

08 Předpokladem ochrany finančních zájmů EU je zabránit tomu, aby finanční prostředky směřovaly k protistranám, které je nesmějí přijímat¹⁰. Finanční pravidla EU (finanční nařízení)¹¹ vyžadují, aby Komise pro finanční prostředky EU vynakládané v rámci **přímého a nepřímého řízení** zřídila a provozovala systém včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů (EDES). Komise zřídila systém EDES v roce 2016.

09 Finanční nařízení stanoví vyloučení nebo finanční postih protistran, u nichž bylo zjištěno, že se nacházejí v situaci zakládající vyloučení¹² (**rámeček 2**). V závažných případech lze jméno či název protistrany jako odrazující prostředek zveřejnit¹³.

¹⁰ Článek 135 [finančního nařízení](#).

¹¹ Tamtéž.

¹² Tamtéž.

¹³ [Databáze systému EDES: Seznam hospodářských subjektů, které byly vyloučeny nebo jim byla uložena peněžitá sankce](#).

Rámeček 2

Situace zakládající vyloučení v rámci systému EDES

V systému EDES je možné protistranu vyloučit z následujících důvodů:

- úpadek, platební neschopnost a obdobné situace,
- neplacení daní nebo příspěvků na sociální zabezpečení,
- vážné profesní pochybení,
- podvod, korupce a jiné protiprávní jednání,
- nesrovnalosti týkající se činností financovaných EU,
- závažné nedodržení hlavních povinností v rámci veřejných zakázek financovaných z rozpočtu EU,
- obcházení fiskální, sociální nebo jakékoli jiné právní povinnosti nebo vytvoření subjektu za tímto účelem.

10 Za určování protistran, které by měly být vyloučeny, a evidování případů vyloučení v databázi systému EDES (dále jen „černá listina“) odpovídají schvalující osoby Komise¹⁴. Postup vyloučení, kterého je třeba se držet, závisí na typu situace zakládající vyloučení. V případě úpadku nebo platební neschopnosti, jakož i z důvodu neplacení daní nebo příspěvků na sociální zabezpečení by měly schvalující osoby protistranu vyloučit přímo na základě pravomocného rozsudku nebo konečného správního rozhodnutí.

11 V jiných situacích zakládajících vyloučení by měla schvalující osoba zaslat žádost o vyloučení výboru systému EDES. Tento orgán se skládá z nezávislého předsedy, dvou stálých členů jmenovaných generálním ředitelstvím pro rozpočet a zástupce schvalující osoby, která podává žádost o vyloučení. Úkolem výboru je posoudit zjištěné skutečnosti a nálezy a v případě, že není k dispozici pravomocný rozsudek ani konečné správní rozhodnutí, provést „předběžnou právní kvalifikaci“¹⁵.

¹⁴ Čl. 135 odst. 3 [finančního nařízení](#).

¹⁵ Článek 143 [finančního nařízení](#).

12 Výbor systému EDES¹⁶ posuzuje případy, které mu postoupily schvalující osoby, a vydává doporučení ohledně vyloučení, uložení peněžité sankce nebo zveřejnění jména či názvu protistrany¹⁷. Výbor je rovněž odpovědný za ochranu základních práv protistran, včetně „práva být vyslechnut“. Poté, co schvalující osoba, která případ zaevidovala, obdrží doporučení výboru, je povinna přijmout konečné rozhodnutí o uložení sankce protistraně.

13 Cílem včasného odhalení je upozornit schvalující osoby na rizikové protistrany¹⁸. Schvalující osoby by měly protistranu zaevidovat v rámci mechanismu včasného odhalování, pokud předpokládají, že se nachází v situaci zakládající vyloučení, ale potřebují pro vyloučení shromáždit potřebné doklady. Měly by o tom protistranu informovat, pokud to ovšem neohrozí probíhající vyšetřování. Protistrana označená jako případ včasného odhalení může nadále žádat o finanční prostředky EU a přijímat je. Případy včasného odhalení by neměly zůstat otevřené déle než jeden rok. K prodloužení této lhůty je třeba, aby příslušná schvalující osoba případ postoupila výboru.

14 EDES je v současné době jediným systémem pro vylučování fungujícím na úrovni EU. Ačkoli jsou členské státy povinny zavést ve sdíleném řízení kontrolní systémy na ochranu finančních zájmů EU, právo EU nevyžaduje, aby členské státy zavedly systémy vylučování jako takové¹⁹. **Obrázek 2** ukazuje, na jakou část rozpočtu EU se systém EDES vztahuje.

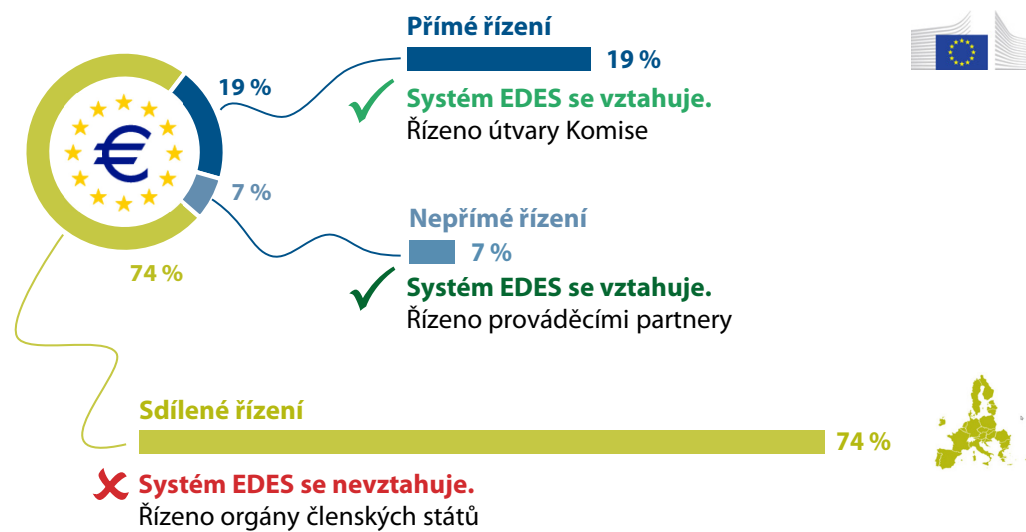
¹⁶ Rozhodnutí Komise (EU) 2018/1220.

¹⁷ Článek 143 finančního nařízení.

¹⁸ Článek 135 finančního nařízení.

¹⁹ Čl. 142 odst. 5 finančního nařízení.

Obrázek 2 – Část rozpočtu, na niž se vztahuje systém EDES



Zdroj: EÚD.

Rozsah a koncepce auditu

15 Účelem tohoto auditu bylo posoudit, zda se vylučování účinně používá k ochraně finančních prostředků EU před nedůvěryhodnými protistranami. Týkal se období let 2016–2020.

16 Posuzovali jsme především to, zda systém EDES fungoval účinně v rámci **přímého a nepřímého řízení**. Zejména jsme posuzovali, zda v systému EDES:

- situace zakládající vyloučení poskytují dostatečný prostor pro vyloučení nedůvěryhodných protistran,
- postup pro vyloučení zajišťuje spolehlivé rozhodování o protistranách, u nichž bylo zjištěno, že se nacházejí v situaci zakládající vyloučení,
- databáze vyloučených protistran (dále jen „černá listina“) obsahuje odpovídající jména či názvy, aby mohla významně přispívat k ochraně finančních zájmů EU,
- mechanismus pro určování protistran, které se nacházejí v situacích zakládajících vyloučení, je přiměřený.

17 Informace o provozu systému EDES k naší analýze jsme shromáždili z těchto zdrojů:

- dva útvary Komise odpovědné za schvalování operačních výdajů v přímém řízení – Výkonná agentura pro výzkum (REA) – a nepřímém řízení – Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství (GŘ INTPA),
- dva útvary Komise s odpovědností za ochranu finančních zájmů EU v různých oblastech politiky – Generální ředitelství pro rozpočet (GŘ BUDG) a Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF),
- hlavní partneři v nepřímém řízení, kteří jsou odpovědní za uplatňování finančních nástrojů EU, konkrétně Evropská investiční banka (EIB), Evropský investiční fond (EIF) a vybraní finanční zprostředkovatelé ve čtyřech členských státech (Estonsko, Itálie, Polsko a Portugalsko).

18 Srovnali jsme systém EDES se systémy pro vylučování federální vlády USA a Skupiny Světové banky, které jsme navštívili v únoru 2020. Kromě toho jsme analyzovali a prověřili informace o protistranách a situacích zakládajících vyloučení v systému EDES, účetním systému EU a dalších databázích na úrovni EU, vnitrostátních zdrojích údajů a komerčně dostupném nástroji pro údaje a soulad s předpisy²⁰.

19 Pokud jde o **sdílené řízení**, přezkoumali jsme opatření ve čtyřech členských státech (Estonsko, Itálie, Polsko a Portugalsko), které jsme vybrali tak, aby odrážely různorodost přístupů k řízení veřejných prostředků. U každého z těchto členských států jsme vybrali jednu platební agenturu a jeden řídicí orgán odpovědné za výdaje na zemědělství a soudržnost. Vzhledem k pandemii COVID-19 jsme se opírali o analýzu oficiálních dokumentů, písemné odpovědi orgánů členských států na naše otázky týkající se jejich používání vyloučení a rozhovory na dálku s úředníky těchto orgánů. Rovněž jsme shromáždili a analyzovali informace o vyloučení v rámci sdíleného řízení od hlavních zúčastněných útvarů Komise, konkrétně generálních ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, regionální a městskou politiku a zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování. Pomocí nástroje pro údaje o souladu s předpisy jsme také prověřili stratifikovaný vzorek protistran ve sdíleném řízení z hlediska možných situací zakládajících vyloučení.

20 Tento audit jsme provedli s cílem přispět k návrhu Komise na revizi finančního nařízení v roce 2022 a k jejím plánům na zlepšení využívání digitálních nástrojů a údajů k ochraně finančních zájmů EU zpřístupněním integrovaného a interoperabilního informačního a monitorovacího systému, který bude zahrnovat všechny příjemce finančních prostředků EU²¹.

²⁰ LexisNexis Bridger Insight.

²¹ Bod 32 interinstitucionální dohody ze dne 16. prosince 2020 o rozpočtové kázni.

Připomínky

Přímé řízení: i přes některé silné stránky systému pro vylučování omezují jeho účinnost nedostatky

Systém Komise pro vylučování má širokou působnost a spolehlivé postupy pro vyloučení

Systém EDES se vztahuje na širokou škálu protistran, typů finančních dohod a situací zakládajících vyloučení

21 Aby byl systém pro vylučování co nejužitečnější, očekávali bychom, že se bude vztahovat na všechny typy potenciálních protistran, bude pokrývat všechny typy finančních dohod a bude zahrnovat úplný seznam situací zakládajících vyloučení.

22 Zjistili jsme, že vyloučení se vztahuje na všechny **typy protistran EU**, které jsou způsobilé žádat o finanční prostředky a přijímat je. Možnost vyloučení spřízněných stran, jako jsou přidružené společnosti, skuteční majitelé a odpovědní vedoucí pracovníci (pokud sami nejsou příjemci finančních prostředků EU), je však podle finančního nařízení poměrně omezená²².

23 Zjistili jsme také, že od revize finančního nařízení v roce 2016 se situace zakládající vyloučení vztahují na všechny **typy finančních dohod**, zejména na veřejné zakázky, granty, ceny a finanční nástroje.

24 A konečně jsme zjistili, že finanční nařízení stanoví širokou škálu **situací zakládajících vyloučení**, které jsou srovnatelné se situacemi používanými federální vládou USA. Zaznamenali jsme pouze jeden významný rozdíl: finanční pravidla EU nestanoví vyloučení protistran, které mají dluhy vůči rozpočtu EU; schvalující osoby však mohou toto riziko zmírnit započtením případných dluhů oproti budoucím platbám, takže vyloučení není nutné.

Postupy systému EDES umožňují spolehlivé rozhodování o vyloučení

25 Očekávali bychom, že spolehlivý postup pro přidávání a odebírání protistran umožní, aby rozhodnutí o vyloučení byla opodstatněná, konzistentní, spravedlivá a přiměřená. V **tabulce 1** je uveden přehled našeho srovnání systému EDES se

²² Čl. 136 odst. 4 **finančního nařízení**.

systémem pro vylučování ve Spojených státech. Systém pro vylučování Skupiny Světové banky má se systémem EDES a systémem pro vylučování Spojených států společné prvky.

Tabulka 1 – Srovnání systému EDES se systémem pro vylučování USA

Prvek	Systém EDES	Systém USA
Požadované doklady	Pravomocný rozsudek nebo konečné správní rozhodnutí Nebo dostatečné skutečnosti a zjištění svědčící o tom, že situace zakládající vyloučení existuje (předběžná právní kvalifikace)	Soudní rozhodnutí v občanskoprávní věci nebo odsouzení v trestním řízení Nebo dostatečné důkazy svědčící o tom, že situace zakládající vyloučení pravděpodobněji existuje, než neexistuje (převaha důkazů)
Subjekt s rozhodovací pravomocí	Schvalující osoba příslušného útvaru nebo agentury (po konzultaci s výborem systému EDES)	Úředník pro pozastavení a vyloučení příslušné agentury
Informování protistrany	Ano	Ano
Právo být vyslechnut	Ano	Ano
Důsledky pro protistrany	Vyloučení z možnosti nového financování na 1 rok – 5 let V závažných případech zveřejnění Možnost peněžité sankce	Vyloučení z možnosti nového financování na 1 rok – 5 let Ve všech případech zveřejnění

Zdroj: EÚD.

26 Zjistili jsme, že systém EDES má pro vylučování **spolehlivé rozhodovací postupy**. Opodstatněnost rozhodování je zajištěna tím, že se vychází z pravomocných rozsudků nebo konečných správních rozhodnutí. Pokud pravomocný rozsudek nebo konečné správní rozhodnutí (které mohou trvat měsíce nebo dokonce roky) chybí, umožňuje finanční nařízení navíc protistrany vyloučit v případě, že jsou finanční zájmy EU značně ohroženy a dostupné skutečnosti nebo zjištění jsou dostatečným podkladem pro rozhodnutí o vyloučení. Za těchto okolností musí příslušná schvalující osoba postoupit případ výboru systému EDES.

27 Stejně jako v systému Spojených států vyžaduje finanční nařízení, aby protistrany byly před přijetím rozhodnutí o vyloučení informovány a měly možnost se k němu vyjádřit. Výbor systému EDES zvaží připomínky protistran spolu se skutečnostmi a zjištěními předloženými schvalujícími osobami a vydá doporučení. Posuzovací postup výboru chrání základní práva protistran, například právo být vyslechnut²³.

28 V letech 2016–2020 postoupily schvalující osoby výboru 98 případů. Výbor vydal 57 doporučení – 43 ohledně vyloučení a 14 ohledně nevyloučení dotčené protistrany²⁴. Zbývajících 41 postoupených případů byly případy, které schvalující osoby stáhly z důvodu změny okolností, případy, u nichž výbor nemohl vydat doporučení, a probíhající případy. Od roku 2016 se schvalující osoby vždy rozhodly řídit doporučeními výboru²⁵. Složení výboru a zkušenosti jeho členů s prováděním centrálního posuzování případů vyloučení pomáhají zajistit konzistentní rozhodování. Tým úředníků GR BUDG, který výboru systému EDES poskytuje administrativní podporu, rovněž pomáhá zajistit konzistentnost tím, že radí schvalujícím osobám v jiných útvarech ohledně toho, zda mají případy postoupit.

29 Jakmile příslušná schvalující osoba přijme rozhodnutí o vyloučení, ostatní schvalující osoby jsou povinny je respektovat, dokud protistraně neuplyne doba vyloučení. Kromě toho, že mají přístup do databáze systému EDES, mohou útvary před přijetím nového finančního závazku přímo v účetním systému Komise zkontrolovat, zda protistrana není v systému EDES evidována. Po uplynutí doby vyloučení jsou protistrany z černé listiny systému EDES automaticky odstraněny. Schvalující osoby mohou také požádat výbor o revizi doporučení o vyloučení s ohledem na nové skutečnosti nebo okolnosti – například poté, co příslušný orgán vydal pravomocný rozsudek nebo konečné správní rozhodnutí nebo protistrana přijala nápravná opatření.

²³ Článek 143 finančního nařízení.

²⁴ Výroční zprávy o ochraně finančních zájmů EU v letech 2016 až 2020: SWD(2017) 268, SWD(2018) 382, SWD(2020) 157, SWD(2021) 256.

²⁵ Bod 7 dokumentu SWD(2020) 157.

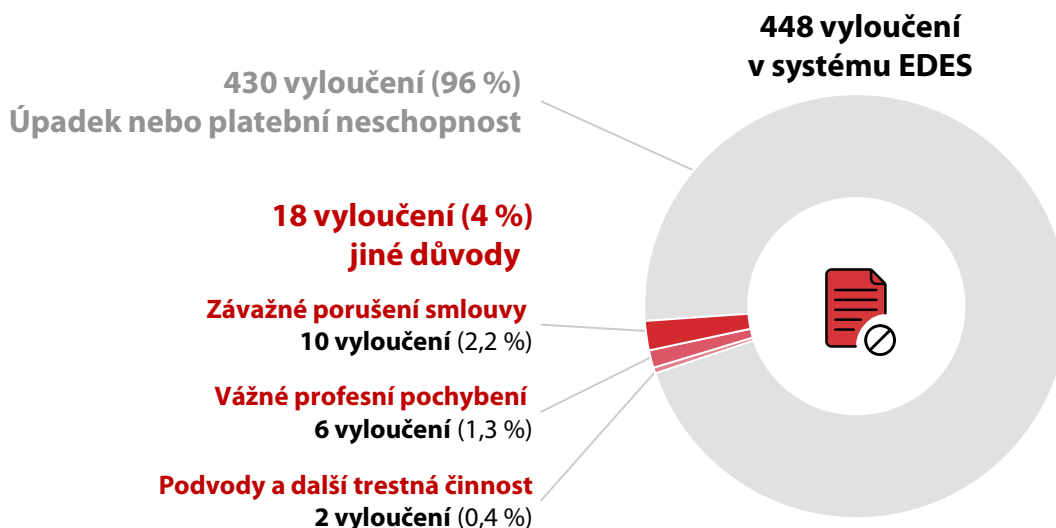
„Černá listina“ systému EDES obsahuje jen málo vyloučených protistran

30 Užitečnost „černé listiny“ do značné míry závisí na její velikosti a rozsahu, které jsou určovány především dalšími klíčovými prvky systému pro vylučování (viz [obrázek 1](#) výše). Jsou to tyto:

- škála protistran, typy finančních dohod a situace zakládající vyloučení, na které se systém vztahuje,
- fungování postupu vyloučení,
- mechanismus, kterým se kontroluje, zda se protistrany nenacházejí v situaci zakládající vyloučení, a který je hlavním vstupem pro postup vyloučení.

31 Analyzovali jsme údaje o případech vyloučení evidovaných v databázi systému EDES v období 2016–2020. Na černé listině EU bylo k 31. prosinci 2020 uvedeno celkem 448 vyloučených protistran, 430 z důvodu platební neschopnosti a úpadku a 18 z jiných důvodů. Protistrany v platební neschopnosti a úpadku představují pro finanční zájmy EU jen malé riziko, protože je nepravděpodobné, že by žádaly o další finanční prostředky EU²⁶. Pouze dva případy se týkaly podvodů a korupce. [Obrázek 3](#) poskytuje přehled vyloučení podle typu situace.

Obrázek 3 – Vyloučení podle typu situace zakládající vyloučení



Zdroj: EÚD na základě databáze systému Komise EDES.

32 Ve srovnání s federální vládou USA a Světovou bankou vylučuje EU jen velmi málo protistran. Po zohlednění výše finančních prostředků odhadujeme, že federální vláda

²⁶ Čl. 167 odst. 2 a čl. 198 odst. 2 [finančního nařízení](#).

USA vylučuje více než padesátkrát více protistran, než kolik vylučuje EU v rámci systému EDES (*tabulka 2*). Ačkoli mezi vládou USA a Světovou bankou na jedné straně a EU na druhé straně existují značné rozdíly v rozpočtech a protistranách, relativně nízká míra vyloučení u systému EDES naznačuje, že v mechanismu EU pro určování protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení mohou být nedostatky.

Tabulka 2 – Srovnání míry vyloučení

Popis	Systém EDES	Federální vláda USA	Skupina Světové banky
Míra vyloučení (vyloučené protistrany na miliardu eur)	0,5 	25 	27 
Vyloučené protistrany k 31. prosinci 2020 (bez případů úpadku a platební neschopnosti)	18	140 000	1 250
Související roční rozpočet na rok 2020 (v miliardách eur)	39*	5 500**	46***

* Oddíl 2.1.1.1 *výroční zprávy o řízení a výkonnosti rozpočtu EU na rok 2020*, s výjimkou oblasti „Jiné služby a správa“.

** Na základě *údajů vlády USA* za rok 2020, 1 EUR = 1,1922 USD (InfoEuro, prosinec 2020).

*** *Výroční zpráva Skupiny Světové banky za rok 2020*, 1 EUR = 1,1922 USD (InfoEuro, prosinec 2020).

Zdroj: EÚD.

33 Federální vláda USA zveřejňuje všechna vyloučení. Podle finančního nařízení je zveřejnění považováno za dodatečnou sankci, která musí být uplatňována přiměřeně. K 31. prosinci 2021 bylo v online databázi systému EDES²⁷ evidováno sedm protistran.

34 Zjistili jsme, že protistrany, které byly jednou vyloučeny, pravděpodobně nezískají další finanční prostředky EU v rámci přímého řízení. Porovnali jsme seznam vyloučených protistran v systému EDES se seznamem všech otevřených finančních závazků evidovaných v účetním systému Komise. Nezjistili jsme žádné případy, kdy by schvalující osoby vstoupily do nových finančních závazků vůči vyloučeným protistranám.

²⁷ Databáze systému EDES: Seznam hospodářských subjektů, které byly vyloučeny nebo jim byla uložena peněžitá sankce.

Nedostatky v mechanismu pro kontrolu situací zakládajících vyloučení omezují účinnost systému EDES

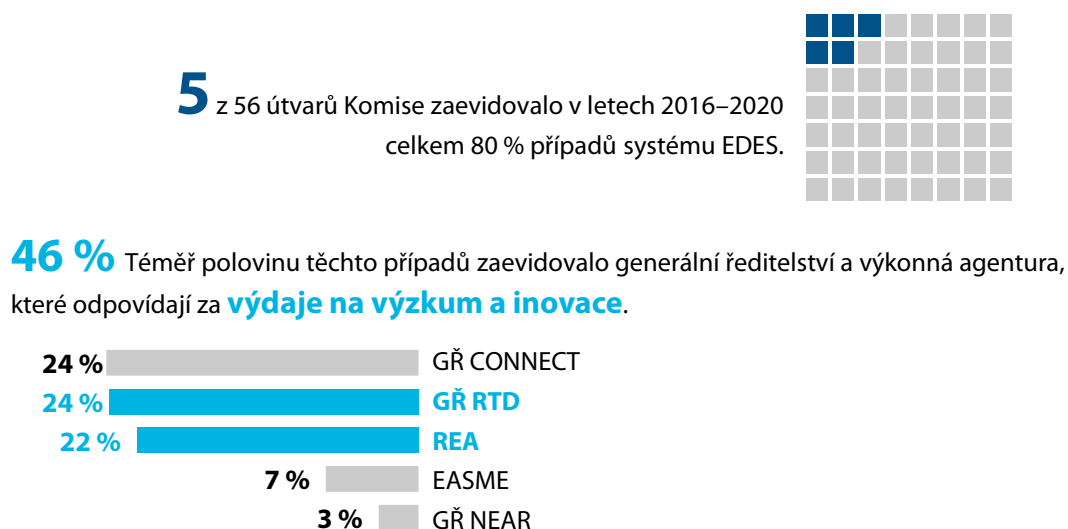
35 Ačkoli má systém EDES širokou působnost a spolehlivý postup pro vyloučení, jeho mechanismus pro určování protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení má řadu nedostatků, které významně přispěly k relativně nízké míře vyloučení (viz pododdíly níže, body 36–63).

Odpovědnost za určování protistran, které by měly být vyloučeny, je v rámci Komise roztříštěná

36 V souladu se svým decentralizovaným modelem řízení pro finanční řízení přenesla Komise pravomoc přijímat rozhodnutí o vyloučení na své schvalující osoby. Samotný úkol kontrolovat, zda se protistrany nenacházejí v situaci zakládající vyloučení, však obvykle vykonávají „pověřené schvalující osoby“, tedy více zaměstnanců v každém útvaru, kteří jsou odpovědní za přijímání rozpočtových a právních závazků a schvalování plateb.

37 Velký počet potenciálně zapojených úředníků zvyšuje riziko nejednotných přístupů k určování toho, zda se protistrany nacházejí v situaci zakládající vyloučení. Na pět útvarů, které dohromady spravují přibližně 50 % finančních prostředků podléhajících přímému řízení, připadá přibližně 80 % všech případů (včetně případů úpadku), přičemž téměř polovina všech případů byla zaevidována útvarem a výkonnou agenturou, které odpovídají za výdaje na výzkum a inovace (GŘ RTD a REA). **Obrázek 4** znázorňuje případy v systému EDES podle útvaru Komise. Když jsme se zaměřili pouze na situace netýkající se úpadku a platební neschopnosti, zjistili jsme, že případy vyloučení zaevidovalo v letech 2016 až 2020 celkem 17 z 56 útvarů a výkonných agentur Komise. Třicet devět útvarů a výkonných agentur Komise do systému EDES nikdy nezaevidovalo případ vyloučení, který by nesouvisel s úpadkem.

Obrázek 4 – Případy v systému EDES podle útvaru Komise



Zdroj: EÚD na základě databáze systému Komise EDES.

38 V této souvislosti podotýkáme, že Útvar interního auditu Komise (IAS) v roce 2019 oznámil²⁸, že Komisi chybí systematický přístup ke kontrole toho, zda se protistrany nenacházejí v situaci zakládající vyloučení a neměly by být předmětem postupu vyloučení. Zjistili jsme, že útvary, které jsme prověřovali, nemají žádné zaměstnance, kteří by se specializovali na kontrolu protistran v souvislosti se situacemi zakládajícími vyloučení a na evidování případů v systému EDES nebo byli výhradně pověřeni těmito úkoly. Útvar interního auditu rovněž uvedl, že v celé Komisi panuje obecný nedostatek informovanosti o systému EDES. V reakci na tuto zprávu Komise provádí školení a osvětovou činnost týkající se mimo jiné nástrojů, které musí schvalující osoby používat k určování a hlášení protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení.

39 Roztříštěnost odpovědnosti za určování protistran v situacích zakládajících vyloučení je patrná i v případech podezření z podvodu vůči rozpočtu EU. V takových případech je příslušná schvalující osoba povinna oznámit podezření z podvodu úřadu OLAF a měla by ověřit, zda má či nemá v systému EDES zaevidovat případ včasného odhalení. Úkolem úřadu OLAF je provést vyšetřování a sdělit jeho výsledky ve zprávě s doporučeními. Úřad OLAF však není výslovně povinen doporučit zaevidování případu včasného odhalení nebo vyloučení. Příslušná schvalující osoba by obecně měla

²⁸ Zpráva Útvaru interního auditu o auditu: IAS.B4-2017-BUDG-001 ze dne 25. ledna 2019.

doporučení úřadu OLAF zohlednit²⁹, a pokud vyšetřování úřadu OLAF potvrdí podvod, měla by ověřit, zda případ má či nemá postoupit výboru.

40 Zjistili jsme, že neexistují žádné jasné pokyny nebo postupy týkající se doporučení úřadu OLAF schvalujícím osobám ohledně evidování případů v systému EDES. V době konání tohoto auditu úřad OLAF své postupy pro vydávání doporučení a sledování jejich provádění právě revidoval. Úřad OLAF také spolupracoval s GR BUDG na tvorbě nových pokynů pro vypracovávání doporučení souvisejících se systémem EDES. Ačkoli úřad OLAF ve své správě uvádí předběžnou právní kvalifikaci zjištěných skutečností, jak je jeho povinností³⁰, popisy skutečností vyžadují další analýzu a další podrobnosti, než mohou schvalující osoby postoupit případ vyloučení výboru systému EDES.

Útvary Komise mají potíže s přístupem k údajům členských států o protistranách

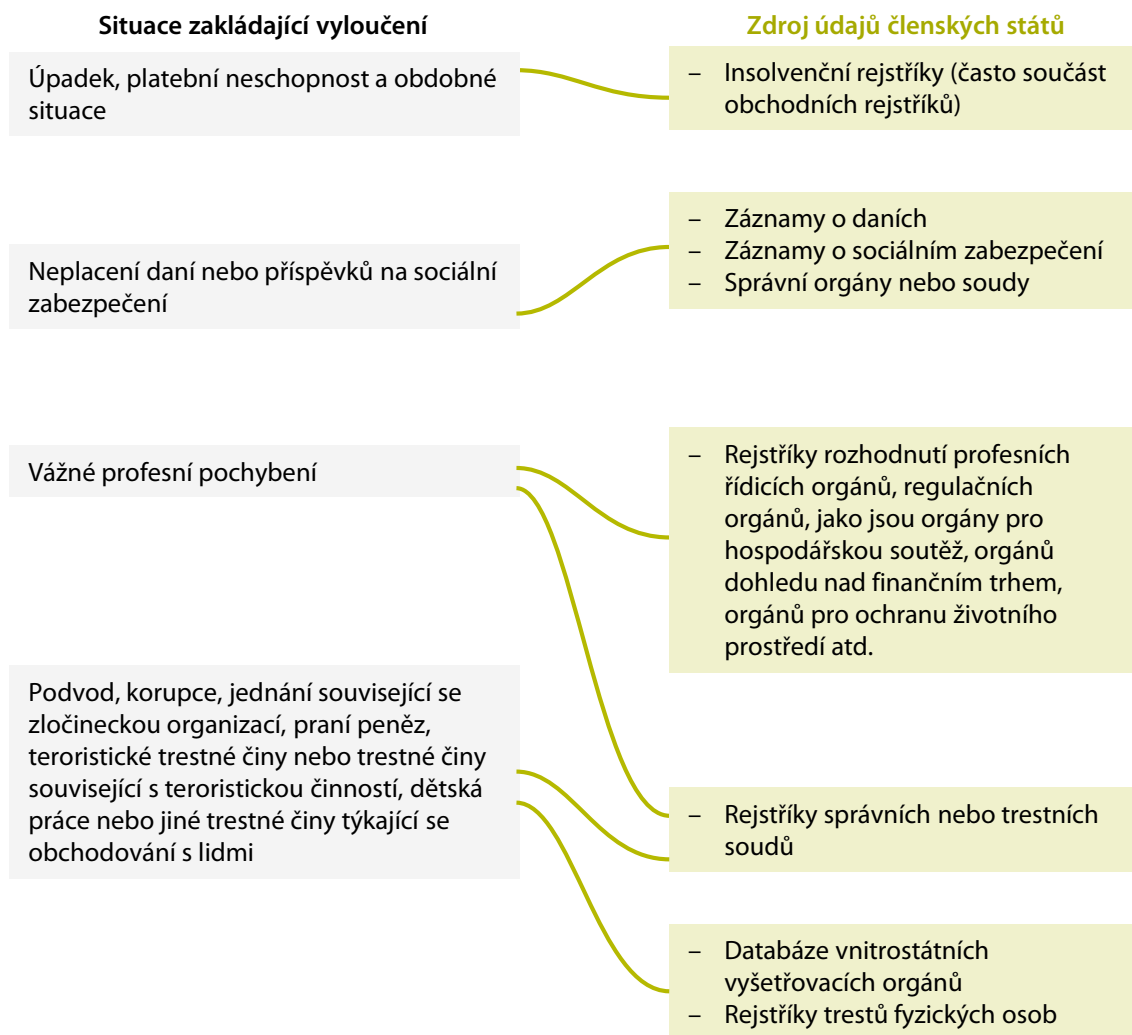
41 Mechanismus Komise pro určování, zda se protistrany nacházejí v situaci zakládající vyloučení, se často opírá o přístup k údajům členských států, protože neexistují žádné celounijní rejstříky nebo záznamy. **Obrázek 5** ukazuje hlavní typy vnitrostátních zdrojů údajů pro řadu situací zakládajících vyloučení v systému EDES³¹.

²⁹ Čl. 136 odst. 2 [finančního nařízení](#).

³⁰ Článek 11 [nařízení 883/2013](#) o vyšetřování prováděném úřadem OLAF.

³¹ Čl. 136 odst. 1 písm. a) až d) [finančního nařízení](#).

Obrázek 5 – Údaje členských států o situacích zakládajících vyloučení



Zdroj: EÚD na základě článku 136 finančního nařízení.

42 V přímém řízení mohou schvalující osoby jednat s protistranami z celé řady členských států a dalších zemí. Přitom se setkávají s velkými praktickými, právními a technickými překážkami v přístupu k údajům. Obecně platí, že útvary s odpovědností v oblasti přímého řízení nemají privilegovaný přístup k údajům členských států, a proto se musejí spoléhat na veřejně dostupné databáze, které mohou být způsobilé a přístupné pouze v jazyce daného členského státu.

43 Zjistili jsme, že přístup k údajům se liší v závislosti na situaci zakládající vyloučení a na dotčeném členském státě. Například přístup k údajům o společnostech **v úpadku a platební neschopnosti** je obecně dobrý. Estonsko, Itálie, Polsko i Portugalsko poskytují veřejně dostupné informace o solventnosti společností; přesná povaha těchto informací se však v jednotlivých členských státech liší.

44 Ve čtyřech dotčených členských státech se rovněž liší opatření pro zjišťování nezaplacených **daní a příspěvků na sociální zabezpečení**. Například Estonsko poskytuje prostřednictvím svého online obchodního rejstříku bezplatný a veřejný přístup k nezaplaceným dluhům na daních a sociálním zabezpečení nad 100 EUR. Polský obchodní rejstřík rovněž poskytuje bezplatné veřejné informace o těchto dluzích, pokud nebyly uhrazeny ani 60 dní po zahájení jejich vymáhání. V Itálii poskytuje zvláštní orgán potvrzení o nezaplacených daních a příspěvcích na sociální zabezpečení prostřednictvím specializovaných internetových stránek, ale pouze v případě, že žadatel zadá svou totožnost. V Portugalsku jsou informace o nezaplacených daních a příspěvcích na sociální zabezpečení vyhrazeny pouze oprávněným uživatelům vládní informační platformy.

45 Kromě toho existují zákonná omezení přístupu k příslušným **rejstříkům trestů**. Zejména informace týkající se protistrany mohou vyžadovat povolení orgánů členského státu nebo dokonce dotčené osoby. V některých případech je výpis z rejstříku trestů k dispozici pouze ve formě osvědčení, jehož pravost nemusí být pro Komisi snadno ověřitelná.

46 Další problém, s nímž se Komise potýká, je **identifikace protistrany** v jednotlivých rejstřících. Absence jedinečného identifikátoru EU pro danou společnost nebo osobu ztěžuje párování záznamů z různých souborů údajů. Tyto jedinečné identifikátory se používají v některých jurisdikcích, například v USA. Ve čtyřech členských státech, které jsme zkoumali, mohly vnitrostátní vládní úřady využívat daňová identifikační čísla společnosti nebo fyzické osoby. Tyto identifikátory však nebyly zveřejněny ve všech příslušných veřejných rejstřících, a proto je Komise neměla k dispozici.

47 Jedním ze způsobů, jak zmírnit dopad roztríštěnosti údajů a absence jasných identifikátorů, je používat **nástroje pro vytěžování údajů**. Tyto nástroje jsou hojně využívány ve finančním sektoru k určování rizikových protistran. Současné komerční nástroje pro vytěžování údajů však nejsou dobře přizpůsobeny potřebám Komise, protože nepokrývají všechny důvody EU pro vyloučení a opírají se o veřejné údaje, jejichž kvalita a úplnost je nejistá. Tyto nástroje sice umožňují shromažďovat informace relevantní pro případy včasného odhalení, nemohou však poskytovat skutečnosti a zjištění potřebné pro vyloučení v rámci systému EDES.

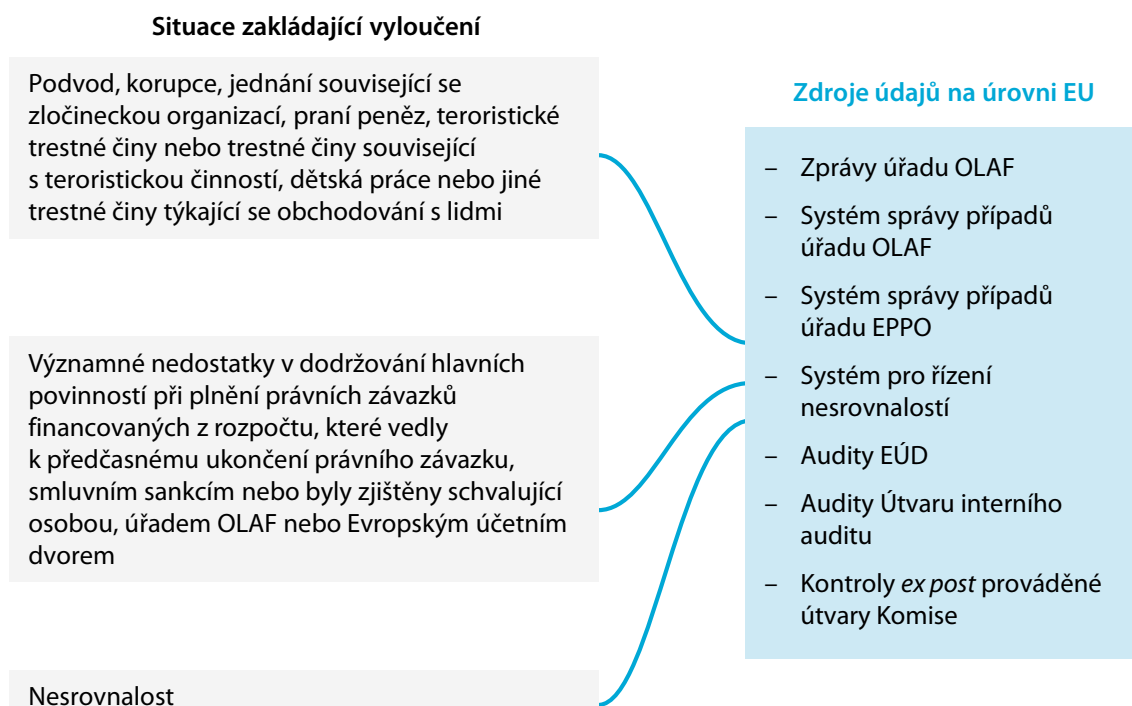
48 Komise vyvíjí nástroj pro vytěžování údajů a hodnocení rizik, především pro účely auditu a kontroly ve sdíleném řízení (bod **84**). Tento nástroj by mohl být užitečný i pro přímé a nepřímé řízení. Má-li však být užitečný pro určování protistran nacházejících se v situaci zakládající vyloučení, bude třeba najít řešení výše uvedených **praktických**,

technických a právních překážek. To bude vyžadovat, aby právní předpisy EU otevřely přístup ke stávajícím údajům členských států, jakož i další digitalizaci, sdílení údajů a analýzu v souvislosti se správou finančních prostředků EU.

Při určování protistran, které by měly být vyloučeny, nejsou dostatečně využívány zdroje údajů na úrovni EU

49 Finanční nařízení stanoví, že schvalující osoby mohou k určování protistran nacházejících se v určitých situacích zakládajících vyloučení využívat řadu zdrojů údajů na úrovni EU³². **Obrázek 6** ukazuje hlavní situace zakládající vyloučení, u nichž existují zdroje údajů na úrovni EU. Pokud informace z těchto zdrojů údajů ukazují na riziko, že se protistrana nachází v situaci zakládající vyloučení, měla by příslušná schvalující osoba zaevidovat případ včasného odhalení nebo vyloučení³³. Tyto zdroje se do jisté míry překrývají, neboť včasné odhalení a vyloučení může být výsledkem vyšetřování úřadu OLAF, které bylo původně zahájeno na základě důkazů shromážděných během auditů nebo jiných kontrol na úrovni EU. Zkoumali jsme využití včasného odhalování a dalších zdrojů údajů na úrovni EU při kontrolách v souvislosti se situacemi zakládajícími vyloučení.

Obrázek 6 – Zdroje údajů na úrovni EU o situacích zakládajících vyloučení



Zdroj: EÚD na základě článku 136 finančního nařízení.

³² Čl. 136 odst. 1 písm. d), e) a f) **finančního nařízení**.

³³ Čl. 142 odst. 2 **finančního nařízení**.

Včasné odhalování

50 Jelikož se **včasné odhalování** týká protistran, u nichž se předpokládá, že jsou v situaci zakládající vyloučení, očekávali bychom, že často povede k vyloučení. V letech 2016 až 2020 bylo uzavřeno celkem pouze 90 případů včasného odhalení. Z těchto 90 případů vedlo k vyloučení pouze 15, osm z důvodu úpadku nebo platební neschopnosti a sedm z jiných důvodů. Ze zbývajících 75 případů bylo 13 uzavřeno před uplynutím roční doby platnosti, aniž byl do databáze systému EDES zaznamenán důvod, a u 62 platnost vypršela automaticky na konci ročního období.

K 31. prosinci 2020 existovalo v databázi systému EDES 11 otevřených případů včasného odhalení. Vzhledem ke zdrojům údajů, které musí schvalující osoby používat, se počet případů zdá být nízký.

51 Automatické vypršení platnosti případů po uplynutí jednoho roku³⁴ může oslabit úlohu včasného odhalování při monitorování rizikových protistran, pokud trvá déle než rok, než je vydán pravomocný rozsudek či konečné správní rozhodnutí. Schvalující osoby však mohou prodloužit dobu platnosti pouze u případů, které byly postoupeny k vyloučení výboru systému EDES³⁵.

Údaje úřadu OLAF o vyšetřování podvodů

52 Očekávali bychom, že značná část **vyšetřování úřadu OLAF** povede k zaevidování dotčených protistran jako případů včasného odhalení. Zjistili jsme, že v reakci na vyšetřování úřadu OLAF evidují schvalující osoby do systému EDES jen málo případů. Z 257 vyšetřování, která úřad OLAF ukončil od roku 2016 do poloviny roku 2020³⁶ a která se týkala výdajů v přímém řízení, existovalo u 143 případů podezření z podvodu (76 případů) nebo nesrovnalosti (67 případů). Vyloučeno bylo deset dotčených protistran – pět z důvodu úpadku a pět z jiných důvodů. Kromě toho bylo šest protistran zaevidováno jako případy včasného odhalení.

53 Jak bylo uvedeno výše (body 39 a 40), schvalující osoby dostávají informace o výsledcích vyšetřování úřadu OLAF ve formě zpráv. Tyto zprávy vycházejí z údajů uložených v systému správy případů úřadu OLAF. Je také důležité, aby schvalující osoby

³⁴ Čl. 142 odst. 4 [finančního nařízení](#).

³⁵ Tamtéž.

³⁶ Údaje poskytnuty úřadem OLAF na žádost EÚD.

věděly o příslušných probíhajících vyšetřováních. Údaje důležité pro včasné odhalování a vylučování však nejsou Komisi přímo k dispozici.

54 Od zahájení své činnosti v červnu 2021 je Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) odpovědný za vyšetřování a trestní stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie a jejich předkládání soudu. V době konání tohoto auditu zaváděl úřad EPPO vlastní systém správy případů³⁷. V souladu s nařízením o úřadu EPPO existuje mezi systémy správy případů úřadů OLAF a EPPO možnost výměny informací o tom, zda je protistrana vyšetřována. Kromě toho úřad EPPO informuje Komisi o následných krocích, které podniká u případů, jež mu byly postoupeny³⁸.

Systém pro řízení nesrovnalostí

55 Finanční nařízení rovněž stanoví, že schvalující osoby v přímém řízení mohou využívat údaje, které jsou členské státy povinny hlásit v souvislosti s podvody a nesrovnalostmi v rámci sdíleného řízení³⁹. Hlášení se provádí prostřednictvím systému pro řízení nesrovnalostí (IMS), který je k dispozici všem schvalujícím osobám. Tyto osoby jsou povinny kontrolovat, zda v systému není uvedena některá z „jejich“ protistran⁴⁰. V roce 2019 Útvar interního auditu uvedl, že příslušné útvary tyto informace v systému systematicky nekontrolují⁴¹. Naše analýza neukázala, že by některý z 2 473 případů, které členské státy nahlásily v letech 2016–2020, byl evidován v systému EDES. Zjistili jsme však sedm případů, kdy Komise vstoupila do dalších závazků v přímém řízení s protistranami, které byly evidovány v tomto systému, ale u těchto protistran jsme nenašli žádné doklady o předchozím posuzování vyloučení. Tato zjištění naznačují, že údaje v systému IMS by mohly být lépe využívány pro účely vylučování v rámci přímého řízení.

Audity a kontroly *ex post*

56 Finanční nařízení uznává jako potenciální zdroje případů systému EDES rovněž audity a kontroly *ex post* prováděné Účetním dvorem, Útvarem interního auditu

³⁷ Článek 44 [nařízení EU/2017/1939](#).

³⁸ Článek 6, *Agreement establishing the modalities of cooperation between the European Commission and the European Public Prosecutor's Office*.

³⁹ Čl. 142 odst. 2 písm. d) [finančního nařízení](#).

⁴⁰ Čl. 136 odst. 2 písm. d) [finančního nařízení](#).

⁴¹ Zpráva Útvaru interního auditu o auditu: IAS.B4-2017-BUDG-001 ze dne 25. ledna 2019.

a dalšími útvary Komise. Účetní dvůr předává podrobnosti o zjištěných nesrovnalostech Komisi a v případě podezření z podvodu také úřadům OLAF a EPPO⁴². A podobně, zjistí-li Komise při auditech nebo kontrolách *ex post* podezření z podvodu, jsou schvalující osoby povinny zaslat tyto informace úřadu OLAF k prošetření. Schvalující osoby jsou povinny využívat tyto zdroje údajů jako základ pro případy včasného odhalení a vyloučení. Komise neprovedla z důvodu nesrovnalosti žádné vyloučení, přestože na základě kontrol *ex post* a auditů oznámila v období 2016–2020 v přímém řízení téměř 8 000 nesrovnalostí⁴³.

Komise příliš spoléhá na prohlášení protistran o neexistenci situace zakládající vyloučení

57 Protože je obtížné prověřovat protistrany s využitím hlavních zdrojů údajů na úrovni členských států i EU (body 41–56), neprověřují příslušné útvary Komise v praxi před uzavřením finančních dohod každou protistranu z hlediska všech situací zakládajících vyloučení. Finanční nařízení obvykle vyžaduje, aby protistrany oznámily, zda se nacházejí v situaci zakládající vyloučení⁴⁴. Mohou být například požádány, aby oznámily jakékoli⁴⁵ „skutečnosti zjištěné při auditech nebo vyšetřování“ úřadu EPPO, Evropského účetního dvora, úřadu OLAF nebo interního auditora nebo zjištěné „při jakémkoli jiném auditu či kontrole prováděných na pokyn schvalující osoby“.

58 Ve většině případů jsou vyžadována čestná prohlášení o neexistenci situace zakládající vyloučení. Schvalující osoby se mohou rozhodnout, že nebudou od protistran vyžadovat, aby své čestné prohlášení doložily. Například GŘ INTPA nevyžaduje čestné prohlášení u grantů do 15 000 EUR ani předložení dokladů k prohlášení u grantů do 60 000 EUR⁴⁶. U veřejných zakázek schvalující osoby často požadují, aby protistrany předložily doklady nebo prohlášení o tom, že se nenacházejí v situaci zakládající vyloučení, vyžadované právními předpisy jejich země.

59 Závislost Komise na čestných prohlášeních v rámci řízení o udělení grantu a zadávacích řízeních snižuje pravděpodobnost toho, že bude před podpisem finanční

⁴² Správní ujednání mezi Evropským účetním dvorem a Úřadem evropského veřejného žalobce.

⁴³ Tabulka DM3 na str. 133 části 2 dokumentu *Statistical evaluation of irregularities reported for 2020 – SWD(2021) 258 final*.

⁴⁴ Čl. 137 odst. 1 finančního nařízení.

⁴⁵ Příklad vzoru čestného prohlášení Komise.

⁴⁶ *Contract Procedures for European Union External Action – A practical guide*.

dohody zjištěno, že se protistrana nachází v situaci zakládající vyloučení. Je to také v rozporu s hlavním důvodem pro zavedení systému vylučování, jímž je odklon od modelu ochrany financí závislého na odhalování a nápravě a přiklonění se k modelu založenému na prevenci.

Odpovědnost za centrální monitorování a dohled v oblasti určování protistran, které by měly být vyloučeny, je omezená

60 Vzhledem k tomu, že za určování protistran v situacích zakládajících vyloučení odpovídá v rámci Komise více schvalujících osob, je pro zajištění účinného fungování systému EDES zásadní monitorování jejich činností a dohled nad nimi. Ačkoli finanční nařízení stanoví, že by mělo být prováděno centrální posuzování evidovaných případů vyloučení, nestanoví centrální monitorování ani vykazování týkající se toho, jak účinně příslušné útvary tyto případy identifikují.

61 Zjistili jsme, že v praxi bylo v letech 2016 až 2020 centrální monitorování a dohled v oblasti určování případů a jejich evidování v systému EDES jen omezené.

V lednu 2021 podaly úřad OLAF a GŘ BUDG řídící radě Komise zprávu o opatřeních přijatých v návaznosti na doporučení vydaná od roku 2012 do poloviny roku 2019⁴⁷.

Tato zpráva byla reakcí na připomínku Útvaru interního auditu týkající se absence odpovídajícího monitorování, pokud jde o opatření přijatá v návaznosti na doporučení úřadu OLAF⁴⁸. V době konání našeho auditu se nijak centrálně nemonitorovalo, jak schvalující osoby využívají jiné zdroje údajů, jako jsou případy v systému IMS, auditu EÚD a Útvaru interního auditu nebo kontroly *ex post* prováděné útvary Komise.

62 Útvar interního auditu se rovněž vyjádřil k potřebě posílit pokyny a uplatňovat systém EDES v praxi⁴⁹. Útvar interního auditu zejména zjistil, že je třeba zlepšit mechanismus jednotlivých útvarů pro určování případů, které by měly být předmětem postupu v systému EDES, aby se tento postup stal integrovanější součástí systému vnitřní kontroly. Konstatujeme, že v říjnu 2018 byla vydána příručka týkající se systému EDES pro útvary Komise. Příručka poskytuje jasné informace o tom, kdy evidovat případy v systému EDES, a o rozsahu a fungování postupu vyloučení. Chybí však pokyny ohledně toho, jak mají schvalující osoby využívat různé zdroje údajů k určování protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení.

⁴⁷ Zápis ze zasedání řídící rady, které se konalo dne 27. ledna 2021.

⁴⁸ Zpráva Útvaru interního auditu o auditu: IAS.B4-2017-BUDG-001 ze dne 25. ledna 2019.

⁴⁹ Tamtéž.

63 Nedostatečné centrální monitorování oslabuje schopnost Komise zlepšit účinnost systému EDES. Lepší monitorování by poskytlo základ pro určení osvědčených postupů a vypracování pokynů pro schvalující osoby. Tyto pokyny by mohly pomoci podpořit systematičtější přístup k využívání dostupných zdrojů údajů k určování protistran v situaci zakládající vyloučení a jejich evidování v databázi systému EDES. Útvar odpovědný za provádění tohoto centrálního monitorování by měl navíc dobré předpoklady k tomu, aby se zasadil o zlepšení dostupnosti údajů na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni.

Nepřímé řízení: zavádění systému včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů trvalo déle, než bylo plánováno

Prováděcí partneři přispěli k počtu případů včasného odhalení a vyloučení jen malým dílem

64 Od roku 2016 se systém EDES vztahuje na finanční prostředky EU, které Komise spravuje nepřímo na základě dohod s prováděcími partnery. Zkoumali jsme, jak jsou v nepřímém řízení uplatňovány klíčové prvky systému EDES (databáze EDES protistran zařazených na černou listinu, situací zakládajících vyloučení, postupů vyloučení a mechanismů pro kontrolu protistran).

65 Podle finančního nařízení se Komise může spolehnout na prováděcí partnery za předpokladu, že jsou schopni v náležitě míře chránit finanční zájmy EU. Finanční nařízení⁵⁰ vyžaduje, aby schvalující osoby prováděly „posouzení pilířů“ finančního řízení hlavních prováděcích partnerů Komise.

66 Podle dohod s Komisí by prováděcí partneři neměli poskytovat finanční podporu EU protistraně, která se nachází v situaci zakládající vyloučení, a měli by Komisi informovat o všech protistranách, o nichž zjistí, že se v takové situaci nacházejí. To umožňuje schvalujícím osobám posoudit, zda by protistrana neměla být předmětem postupu vyloučení, který se vztahuje na všechny přímo i nepřímo spravované finanční prostředky. Za období 2016–2020 jsme však v systému EDES nenašli žádné doklady o případech vyloučení, které by souvisely s oznámeními prováděcích partnerů.

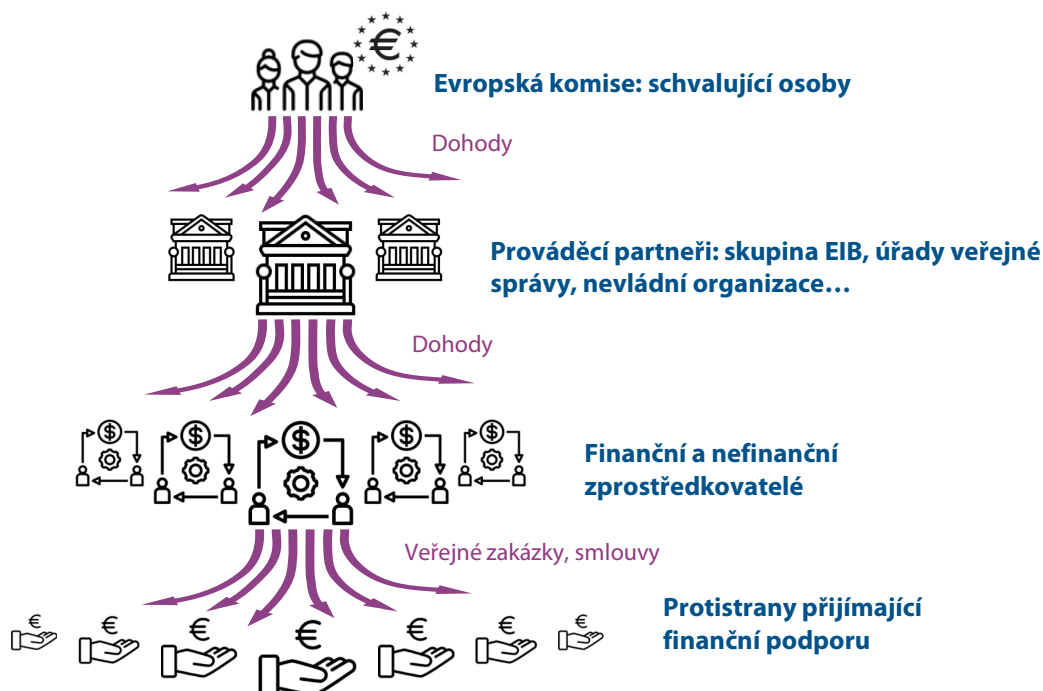
⁵⁰ Článek 154 finančního nařízení.

Například GR Ě INTPA, útvar Komise s největším počtem prováděcích partnerů, zjistilo pouze jeden případ.

67 Absence případů v systému EDES, které by se týkaly protistran prováděcích partnerů, lze do značné míry vysvětlit stejnými faktory, jež platí v přímém řízení:

- **Roztříštěnost odpovědnosti za vyloučení** – Komise má dohody s přibližně 200 prováděcími partnery, kteří při provádění opatření EU mohou využívat subdodavatelů nebo jiných zprostředkovatelů. Například EIF poskytuje finanční prostředky malým a středním podnikům prostřednictvím finančních zprostředkovatelů. **Obrázek 7** znázorňuje množství subjektů a úrovní dohod v nepřímém řízení.
- **Obtíže s přístupem k vnitrostátním údajům** – kontroly protistran vykonávané prováděcími partnery jsou omezeny dostupností příslušných vnitrostátních údajů o některých situacích zakládajících vyloučení. Mnoho hlavních prováděcích partnerů, jako je skupina EIB, jedná s protistranami sídlícími v mnoha různých jurisdikcích.
- **Zdroje údajů na úrovni EU** – pokud jde o používání zdrojů údajů na úrovni EU, prováděcí partneři čelí podobným omezením jako Komise (nebo dokonce větším). Zprostředkovatelé například na rozdíl od útvarů Komise nemají přístup k neveřejné části databáze systému EDES nebo do systému IMS.
- **Spoléhání se na čestná prohlášení** – prováděcí partneři se při uzavírání dohod s protistranami mohou (a často musí) spoléhat na čestná prohlášení o neexistenci situací zakládajících vyloučení.
- **Slabá centrální odpovědnost za monitorování a dohled** – Komise dosud nezkoumala, proč prováděcí partneři nahlásili tak málo případů protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení.

Obrázek 7 – Množství subjektů a úrovní dohod v nepřímém řízení



Zdroj: EÚD.

68 Zjistili jsme řadu dalších faktorů, které mohou rovněž přispívat k nízkému počtu oznámení prováděcích partnerů o protistranách nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení u grantů a veřejných zakázek:

- Dohody s prováděcími partnery se nemusí vztahovat na všechny situace zakládající vyloučení, protože se vyjednávají odchylky, které odrážejí specifickou situaci příslušného prováděcího partnera. Například finanční a správní rámcové dohody s EIB⁵¹ a EIF⁵² se vztahují pouze na pět ze sedmi situací, které v systému EDES zakládají vyloučení.
- Prováděcí partneři nemusí být schopni vyloučit protistrany před vydáním pravomocného rozsudku nebo konečného správního rozhodnutí.

69 Pokud jde o finanční nástroje, účinné systémy prověřování protistran snižují pravděpodobnost, že finanční podporu EU budou dostávat protistrany nacházející se v situacích zakládajících vyloučení. EIB například ověřuje důvěryhodnost svých protistran předtím, než zváží, zda jsou způsobilé pro podporu EU. Podobné postupy uplatňují i finanční zprostředkovatelé EIF.

⁵¹ Finanční a správní rámcová dohoda ze dne 8. října 2019.

⁵² Finanční a správní rámcová dohoda ze dne 14. února 2020.

Hodnocení systémů prováděcích partnerů pro vylučování jsou dokončována se značným zpožděním

70 V době konání tohoto auditu neměla Komise úplný přehled o tom, jaké konkrétní situace zakládající vyloučení prováděcí partneři uplatňují, ani o jejich mechanismu pro vylučování. Částečně to bylo způsobeno zpožděním při posuzování pilířů finančního řízení prováděcích partnerů v oblasti výdajů EU v období 2021–2027.

71 Toto posuzování vyžaduje, aby prováděcí partneři najali externí auditory, kteří by prověřili jejich systémy a podali o nich zprávu. Před rokem 2019 se posuzování pilířů konkrétně netýkalo mechanismu prováděcích partnerů pro vylučování. V roce 2019 přidala Komise do posuzování prováděcích partnerů na období 2021–2027 nový pilíř týkající se vyloučení⁵³. V podmínkách posouzení pilířů jsou zohledněna ustanovení o systému EDES.

72 K 31. prosinci 2020 bylo z důvodu zpoždění v důsledku pandemie COVID-19 aktualizováno pouze 5 % posouzení pilířů. Komise prodloužila lhůtu pro dokončení posouzení do konce roku 2021. Do konce roku 2021 bylo aktualizováno přibližně 42 % posouzení pilířů. Předpokládá se, že aktualizovaná posouzení pilířů pomůže Komisi lépe porozumět Komise tomu, jaké konkrétní situace zakládající vyloučení prováděcí partneři využívají a jaký mají mechanismus pro určování protistran k vyloučení. Nebude-li však Komise monitorovat, jak její prováděcí partneři následně postupují, nemůže plně zajistit, aby byl její přehled o uplatňování systémů pro vylučování přesný.

Sdílené řízení: rozdíly v přístupu snižují celkovou účinnost vylučování

Rozdílné přístupy členských států k vylučování přispívají k nerovnoměrné ochraně finančních zájmů EU

73 Systémy vylučování, jako je systém EDES, mohou přispět k zajištění rovnoměrné ochrany finančních zájmů EU u finančních prostředků EU v rámci sdíleného řízení. Zkoumali jsme povinnosti, které členským státům v souvislosti s vylučováním ukládá právo EU, a přezkoumali jsme režimy, které se vztahují na výdaje na soudržnost a zemědělství ve čtyřech členských státech (Estonsko, Itálie, Polsko a Portugalsko).

⁵³ Rozhodnutí Komise 2019/C 191/02 ze dne 17. dubna 2019.

74 Právo EU nevyžaduje, aby členské státy zavedly systémy pro vylučování srovnatelné se systémem EDES, a to ani pro finanční prostředky EU, ani pro své vlastní veřejné prostředky. Nicméně finanční nařízení, odvětvové právní předpisy pro výdaje v rámci sdíleného řízení a směrnice EU o zadávání veřejných zakázek ukládají členským státům řadu povinností souvisejících s vyloučením, jejichž účelem je ochrana finančních zájmů EU.

75 Finanční nařízení vyžaduje, aby orgány členských států zavedly účinné systémy vnitřní kontroly s cílem předcházet nesrovnalostem a podvodům nebo je odhalovat a napravovat⁵⁴, ale nevyžaduje od nich, aby vedly černou listinu a uplatňovaly situace zakládající vyloučení a postupy vyloučení podobné systému EDES, který se vztahuje pouze na přímo a nepřímo řízené výdaje. Finanční nařízení a odvětvové právní předpisy⁵⁵ rovněž stanoví, že členské státy k hlášení případů podvodů a nesrovnalostí týkajících se finančních prostředků EU v rámci sdíleného řízení používají systém IMS⁵⁶. Komise však musí před použitím údajů nahlášených tímto způsobem konzultovat členské státy⁵⁷ a může tyto údaje použít pouze k vyloučení protistran z přijímání přímo či nepřímo řízených finančních prostředků.

⁵⁴ Čl. 36 odst. 2 písm. d) [finančního nařízení](#).

⁵⁵ Článek 144 [finančního nařízení](#), článek 5 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) [2015/1971](#) a článek 5 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) [2015/1970](#).

⁵⁶ Čl. 122 odst. 2 [nařízení \(EU\) č. 1303/2013](#), čl. 50 odst. 1 [nařízení \(EU\) č. 1306/2013](#), čl. 30 odst. 2 [nařízení \(EU\) č. 223/2014](#), čl. 5 odst. 5 [nařízení \(EU\) č. 514/2014](#), čl. 21 odst. 1 písm. d) [nařízení \(EU\) č. 1309/2013](#).

⁵⁷ Článek 144 [finančního nařízení](#).

76 Odvětvové právní předpisy týkající se výdajů v rámci sdíleného řízení nevyžadují, aby členské státy zavedly v příslušných oblastech systémy vylučování, ačkoli některá ustanovení o výdajích na soudržnost a rozvoj venkova jsou pro vyloučení relevantní. Nařízení týkající se soudržnosti například neumožňují, aby finanční prostředky EU získaly společnosti ve finančních obtížích⁵⁸, což je srovnatelné se situací zakládající vyloučení v rámci systému EDES, pokud jde o úpadek a platební neschopnost⁵⁹. V zemědělství kromě možností vyloučit příjemce ze stejných opatření na dva roky⁶⁰ neexistují žádné právní požadavky na uplatňování situací zakládajících vyloučení u protistran, které žádají o nárokové platby, jež tvoří většinu výdajů EU v této oblasti, přestože příjemci mohou být velké společnosti nebo jednotlivci s vysokým čistým jměním.

77 Směrnice EU o zadávání veřejných zakázek⁶¹ vyžaduje, aby orgány členských států vylučovaly protistrany nacházející se v určitých situacích. Tento požadavek se vztahuje na všechny veřejné zakázky v členských státech, včetně veřejných zakázek zahrnujících finanční prostředky EU. Směrnice uvádí situace zakládající povinné a nepovinné vyloučení, které mají členské státy provést ve vnitrostátním právu. Mezi situace zakládající nepovinné vyloučení patří situace, které v rámci systému EDES zakládají povinné vyloučení, jako je úpadek, platební neschopnost a všechny obdobné situace. V praxi mají orgány členských států v některých jurisdikcích značnou svobodu rozhodování, pokud jde o to, které situace zakládající vyloučení v konkrétních zadávacích řízeních uplatní.

78 Tato mozaika povinností souvisejících s vyloučením není účinným základem pro využívání vyloučení k ochraně rozpočtu EU v rámci sdíleného řízení. Zejména to znamená, že neexistuje žádná společná právní kvalifikace toho, co představuje situaci zakládající vyloučení pro protistrany, které přijímají finanční prostředky EU v rámci sdíleného řízení. Rovněž neumožňuje, aby protistrany vyloučené z přijímání finančních prostředků EU v jednom členském státě byly obdobně vyloučeny i v jiných členských státech. Orgány členských států navíc nejsou povinny konzultovat nebo uplatňovat seznam vyloučených subjektů systému EDES (bod **83**)⁶².

⁵⁸ Nařízení (EU) č. 1301/2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a nařízení (EU) 1300/2013 o Fondu soudržnosti.

⁵⁹ Čl. 136 odst. 1 písm. a) finančního nařízení.

⁶⁰ Článek 19 a čl. 35 odst. 5 nařízení č. 640/2014.

⁶¹ Článek 57 směrnice 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek.

⁶² Čl. 142 odst. 5 finančního nařízení.

79 Vzhledem k tomu, že na úrovni EU neexistuje ucelený soubor povinností, jsme zaznamenali značné rozdíly v tom, jaký přístup k vylučování uplatňují jednotlivé členské státy. Rozsah, v jakém členské státy využívají vyloučení, aby zabránily nedůvěryhodným protistranám získávat finanční prostředky v rámci sdíleného řízení, závisí na jejich vnitrostátních právních předpisech. Žádný ze čtyř členských států, jichž se náš audit týkal, nezavedl plnohodnotný systém vylučování, který by se vztahoval na všechny různé typy finančních prostředků EU, jež daný stát spravuje.

80 Nedostatečná konzistentnost ve sdíleném řízení znamená, že s protistranami v podobných situacích může být zacházeno odlišně. Například polské vnitrostátní právní předpisy o veřejných financích zavádějí omezený systém vylučování, který se vztahuje na příjemce prostředků ze strukturálních fondů EU s dluhy nebo odsouzené za podvod, korupci nebo jiné trestné činy proti rozpočtu EU. V Estonsku může být protistranám zabráněno přijímat finanční prostředky EU, pokud byly odsouzeny za podvod, korupci nebo jinou trestnou činnost nesouvisející s finančními prostředky EU. V Itálii vnitrostátní právní předpisy vyžadují, aby koneční příjemci předtím, než obdrží finanční prostředky EU na zemědělství nebo soudržnost, prošli kontrolou propojení s mafií a získali osvědčení. V Portugalsku nesmějí získat další finanční prostředky EU protistrany, které mají dluhy vůči Fondu soudržnosti.

81 S protistranami, které jsou v podobné situaci, bude rovněž zacházeno jinak v rámci sdíleného řízení a jinak v rámci přímého řízení. Zejména neexistují žádné právní předpisy EU v rámci sdíleného řízení umožňující vyloučit protistrany na základě koncepce předběžné právní kvalifikace. Ve čtyřech členských státech, které byly předmětem našeho auditu, jsme s ohledem na různé situace zakládající vyloučení zjistili rozdíly v tom, do jaké míry jsou vyžadovány pravomocné rozsudky nebo konečná správní rozhodnutí, aby orgány mohly vyloučit protistranu z možnosti žádat o finanční prostředky EU nebo je přijímat. Současná finanční pravidla EU ve skutečnosti poskytují v rámci sdíleného řízení pro využití vyloučení k ochraně finančních zájmů EU menší prostor než v rámci přímého řízení.

Členské státy by mohly lépe využívat údaje a nástroje na úrovni EU

82 Orgány členských států mají pro účely vylučování k dispozici tři hlavní zdroje údajů na úrovni EU: systém EDES, údaje úřadu OLAF o podvodech a nesrovnalostech a Arachne, což je nástroj pro vytěžování údajů a hodnocení rizik. Zkoumali jsme, jak členské státy dostupné zdroje údajů a nástroje na úrovni EU využívají.

83 Orgány členských států sice mohou systém EDES konzultovat, ale finanční pravidla EU je k tomu nezavazují. Jak uvádí zpráva Útvaru interního auditu o systému EDES z roku 2019, pouze 16 členských států jmenovalo pro systém EDES vnitrostátního správce uživatelů a pouze čtyři z nich tento systém pravidelně navštěvovaly. Podobně Útvar interního auditu zjistil také to, že řídicí orgány nejsou informovány o vyšetřováních úřadu OLAF a o případech v systému IMS týkajících se protistran řídicích orgánů jiných členských států.

84 Arachne je nástroj pro vytěžování údajů na úrovni EU, který má chránit finanční zájmy EU. Je koncipován tak, aby byl schopen určovat rizikové protistrany, i když ne konkrétně ty, které se nacházejí v situacích zakládajících vyloučení. Komise vyvinula nástroj Arachne původně k tomu, aby pomáhal řídicím orgánům členských států v oblasti soudržnosti provádět audity a kontroly. V rámci pilotního projektu v oblasti zemědělství využívá Arachne sedm platebních agentur a další čtyři platební agentury jsou v testovací fázi.

85 Užitečnost nástroje pro vytěžování údajů do značné míry závisí na množství a kvalitě dostupných údajů. Zjistili jsme, že užitečnost nástroje Arachne pro účely vylučování byla omezena jeho omezeným rozsahem použití v rámci sdíleného řízení (soudržnost a pilotní projekt v zemědělství) a absencí:

- údajů EU od úřadu OLAF a ze systémů IMS a EDES,
- kontrol úplnosti a přesnosti projektů ze strany členských států,
- jasně definovaných ukazatelů vztahujících se na situace zakládající vyloučení v systému EDES.

86 Bereme na vědomí, že se Komise v rámci své strategie proti podvodům zavázala prozkoumat možnosti rozšíření používání nástroje Arachne na všechny typy řízení (přímé, nepřímé a sdílené)⁶³.

87 Odvětvové právní předpisy na období 2021–2027, které se týkají fondů nařízení o společných ustanoveních a společné zemědělské politiky, jakož i Nástroje pro oživení a odolnost, Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci a rezervy na vyrovnání se s důsledky brexitu, stanoví používání jednotného nástroje Komise pro vytěžování údajů

⁶³ Strategie Komise proti podvodům: další opatření na ochranu rozpočtu EU [COM/2019/196 final](#).

a hodnocení rizik (tj. Arachne). Přestože používání tohoto nástroje zůstane pro členské státy dobrovolné, interinstitucionální dohoda o rozpočtové kázi na dané období zavazuje Komisi k tomu, aby tento nástroj poskytla s ohledem na to, že jej nakonec budou používat všechny členské státy⁶⁴.

Komise nemá potřebný přehled o mechanismu a údajích členských států týkajících se vylučování

88 Z našich rozhovorů s hlavními generálními ředitelstvími odpovědnými za sdílené řízení vyplynulo, že nemají přehled o mechanismu členských států pro vylučování. Takový přehled by mohl pomoci usměrnit úsilí o lepší využívání vyloučení k ochraně finančních zájmů EU ve všech typech řízení. Mohl by rovněž sloužit k informování účastníků finančních operací podílejících se na provádění rozpočtu EU o dostupnosti vnitrostátních zdrojů údajů relevantních pro vyloučení. Lepší využití a opětovné použití údajů, které jsou k dispozici na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU, je předpokladem pro vytvoření účinného nástroje pro vytěžování údajů, jenž by byl schopen pomáhat schvalujícím osobám Komise s určováním protistran, které se nacházejí v situaci zakládající vyloučení, nebo jim hrozí, že se do takové situace dostanou.

⁶⁴ Bod 32 interinstitucionální dohody ze dne 16. prosince 2020 o rozpočtové kázi.

Závěry a doporučení

89 Účelem tohoto auditu bylo posoudit, zda se vylučování účinně používá k ochraně finančních prostředků EU před nedůvěryhodnými protistranami. Došli jsme k závěru, že tomu tak není. Ačkoli má systém EDES širokou působnost a disponuje spolehlivými rozhodovacími postupy, Komise ke konci roku 2020 zaznamenala v tomto systému pouze 18 vyloučení nesouvisejících s úpadkem, a to z důvodu nedostatků v mechanismu pro určování protistran nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení. Příčinou je především roztříštěná odpovědnost za vylučování, potíže s přístupem k údajům členských států, nedostatečné využívání údajů EU, přílišné spoléhání se na vlastní prohlášení protistran a omezené centrální monitorování a dohled. V oblasti sdíleného řízení, kde se systém EDES neuplatňuje, rozdíly mezi přístupy členských států oslabují celkovou účinnost používání vyloučení k ochraně rozpočtu EU.

90 Pokud jde o přímé řízení, zjistili jsme, že systém EDES pokrývá širokou škálu protistran, typů finančních dohod a situací zakládajících vyloučení. Existuje však určitý prostor pro rozšíření okruhu situací zakládajících vyloučení (body [21–24](#)).

Doporučení 1 – Zvětšit rozsah vyloučení

Komise by se při přípravě svého návrhu na revizi finančního nařízení pro normotvůrce měla zabývat následující otázkou: vyloučení přidružených společností, skutečných majitelů a odpovědných vedoucích pracovníků protistran EU, i když sami nejsou protistranami EU.

Cílový termín provedení: 2022

91 Zjistili jsme také, že postupy vyloučení v systému EDES umožňují spolehlivé rozhodování o protistranách nacházejících se v situacích zakládajících vyloučení. Umožňují zejména vyloučení protistrany, aniž by bylo nutné čekat roky na pravomocný rozsudek nebo konečné správní rozhodnutí. Centrální posuzování případů nezávislým výborem pomáhá zajistit jednotné a spravedlivé zacházení s protistranami (body [25–29](#)).

92 V mechanismech pro určování toho, zda se protistrany nacházejí v situacích zakládajících vyloučení, jsme však zjistili řadu nedostatků. Tyto nedostatky přispěly k nízkému počtu vyloučení:

- o roztříštěná odpovědnost za určování protistran, které by měly být vyloučeny, narušuje jejich systematické posuzování,
- o Komise dostatečně nevyužívá některé z hlavních zdrojů údajů na úrovni EU,
- o kvůli právním omezením a technickým překážkám má Komise potíže s přístupem k vnitrostátním údajům o některých situacích zakládajících vyloučení,
- o Komise často spoléhá na prohlášení protistran o neexistenci situace zakládající vyloučení, aniž by provedla další kontroly (body 30–59).

93 K přetrvávání těchto nedostatků přispělo omezené centrální monitorování a dohled nad tím, jak útvary Komise určují protistrany, které by měly být vyloučeny. Podle našeho názoru bude klíčem k lepšímu využívání vyloučení přísnější režim pro monitorování a dohled. Takovému monitorování by byl k užitku systém správy případů, který by byl schopen poskytovat přehled o probíhajících a uzavřených případech. Prospěly by mu také lepší kontroly *ex post* týkající se toho, zda se protistrany nenacházejí v situaci zakládající vyloučení, pokyny pro schvalující osoby ohledně používání dostupných údajů a další podpora využívání systému EDES (body 60–63).

Doporučení 2 – Posílit využívání systému včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů v přímém i nepřímém řízení

Komise by měla:

- 1) vytvořit systém správy případů, který by byl schopen poskytovat přehled o probíhajících a uzavřených případech;
- 2) posílit svůj dohled nad účinným fungováním systému EDES, včetně monitorování toho, jak schvalující osoby:
 - i) sledují provádění doporučení úřadu OLAF týkajících se včasného odhalení nebo vyloučení;
 - ii) provádějí své činnosti a využívají k určování případů vyloučení zdroje dostupných údajů, jako jsou případy včasného odhalení, záznamy v systému

IMS, probíhající případy vyšetřování podvodů úřady OLAF a EPPO, konečné výsledky auditů, rozhodnutí v oblasti hospodářské soutěže a oznámení prováděcích partnerů;

iii) provádějí doporučení výboru systému EDES.

- 3) provádět kontroly *ex post* s cílem zjistit, zda se protistrany nenacházejí v situaci zakládající vyloučení, zejména pokud schvalující osoby spoléhají na čestná prohlášení;
- 4) vypracovat standardní postupy a pokyny pro schvalující osoby týkající se využívání zdrojů údajů na úrovni EU, jako jsou případy včasného odhalení, záznamy v systému pro řízení nesrovnalostí, případy vyšetřování podvodů úřady OLAF a EPPO, zjištění z auditů, případy hospodářské soutěže a oznámení prováděcích partnerů;
- 5) zvyšovat mezi útvary Komise, prováděcími partnery a orgány členských států zapojenými do správy finančních prostředků EU informovanost o včasném odhalování a vylučování.

Cílový termín provedení: 2023

94 Pokud jde o nepřímé řízení, zjistili jsme, že prováděcí partneři přispěli k počtu případů vyloučení evidovaných v systému EDES jen málo. To lze do značné míry vysvětlit stejnými faktory, které platí pro přímé řízení. Zjistili jsme také tři další faktory, které k tomu přispívají: dohody s prováděcími partnery, které se nevztahují na všechny situace zakládající vyloučení, skutečnost, že prováděcí partneři nemohou vyloučit protistrany před vydáním pravomocného rozsudku nebo konečného správního rozhodnutí a praxe prověřování nedůvěryhodných protistran předtím, než se u nich uvažuje o finanční podpoře EU (body [64–69](#)).

95 Komise dokončuje hodnocení systémů prováděcích partnerů pro vylučování jen pomalu. Jakmile bude hodnocení dokončeno, bude Komise schopna lépe prošetřovat a řešit základní důvody nízkého počtu protistran vylučovaných v nepřímém řízení. Bude rovněž nezbytné, aby Komise fungování systémů vylučování, které zavedli prováděcí partneři, sledovala (body [70–72](#)).

Doporučení 3 – Zlepšit monitorování včasného odhalování a vylučování v rámci nepřímého řízení

Aby bylo dosaženo jednotné úrovně ochrany finančních prostředků EU v rámci nepřímého řízení, měla by Komise zajistit, aby její partneři plnili svou povinnost oznamovat Komisi případy protistran, u nichž bylo zjištěno, že nacházejí v některé ze situací zakládajících vyloučení.

Cílový termín provedení: počínaje rokem 2023

96 Pokud jde o sdílené řízení, které se většinou týká výdajů na zemědělství a soudržnost, zjistili jsme, že na úrovni EU neexistuje žádný mechanismus pro vylučování protistran. Vzhledem k tomu, že neexistuje ucelený soubor povinností pro využívání vyloučení, náš přezkum týkající se čtyř členských států poukázal na značné rozdíly v přístupu, které přispívají k nerovnoměrnosti ochrany finančních prostředků EU. Zjistili jsme také, že některé členské státy by mohly k ochraně finančních zájmů EU lépe využívat údaje a nástroje na úrovni EU, zejména databázi systému EDES, údaje úřadu OLAF o podvodech a nesrovnalostech a nástroj Arachne pro vytěžování údajů a hodnocení rizik (body 73–87).

Doporučení 4 – Rozšířit včasné odhalování a vylučování na sdílené řízení

Komise by se při přípravě svého návrhu na revizi finančního nařízení pro normotvůrce měla zabývat následující otázkou: uplatňováním klíčových prvků systému EDES na finanční prostředky v rámci sdíleného řízení, aby se s protistranami, u nichž bylo zjištěno, že se nacházejí v situaci zakládající vyloučení, zacházelo jednotně v rámci všech způsobů řízení.

Cílový termín provedení: 2022

97 A konečně jsme zjistili, že Komise nemá přehled o systémech pro vylučování a údajích týkajících se vylučování v členských státech. Takový přehled by mohl pomoci usměrnit úsilí o lepší využívání vyloučení a údajů k ochraně finančních zájmů EU ve všech typech řízení a vytvořit nástroj pro vytěžování údajů, jenž by pomohl s určováním protistran, které se nacházejí v situaci zakládající vyloučení, nebo jim hrozí, že se do takové situace dostanou (bod 88).

Doporučení 5 – Lépe využívat stávající údaje a digitální nástroje

V rámci širšího úsilí o využívání údajů a digitálních nástrojů k ochraně rozpočtu EU by Komise měla přijmout opatření, aby se zlepšilo využívání údajů, které jsou relevantní pro vylučování, a za tímto účelem zejména:

- 1) zmapovat zdroje údajů relevantních pro ochranu rozpočtu EU, včetně vnitrostátních údajů, a určit, jak k nim lze získat přístup;
- 2) navrhnout odpovídající právní základ pro přístup a použití údajů o protistranách EU, včetně vnitrostátních údajů, pro účely auditu a kontroly;
- 3) vytvořit společný nástroj pro vytěžování údajů a hodnocení rizik s přístupem ke všem relevantním údajům EU a jednotlivých států a s vlastnictvím na úrovni Komise;
- 4) zajistit dostupnost údajů a podporovat jejich sdílení na úrovni Komise;
- 5) vypracovat strategii, která zajistí, aby vnitrostátní a unijní údaje o protistranách EU byly digitální, dostupné, standardizované a interoperabilní.

Cílový termín provedení: doporučení 5 (1) a (2) do roku 2023, doporučení 5 (3) do roku 2025, doporučení 5 (4) do začátku příštího víceletého finančního rámce a doporučení 5 (5) do roku 2023 v případě údajů EU a do data platnosti revidovaného finančního nařízení v případě vnitrostátních údajů

Tuto zvláštní zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Tony Murphy, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 26. dubna 2022.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner LEHNE
předseda

Zkratková slova a zkratky

Arachne: nástroj pro vytěžování údajů a hodnocení rizik vyvinutý Evropskou komisí

EDES: systém včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů (*Early Detection and Exclusion System*)

EIB: Evropská investiční banka

EIF: Evropský investiční fond

EPPO: Úřad evropského veřejného žalobce

GŘ BUDG: Generální ředitelství pro rozpočet

GŘ INTPA: Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství

IAS: Útvar interního auditu Evropské komise

IMS: systém pro řízení nesrovnalostí (*Irregularities Management System*)

OLAF: Evropský úřad pro boj proti podvodům

REA: Evropská výkonná agentura pro výzkum

Glosář

Digitalizace: posun směrem k začleňování a využívání digitálních technologií a digitalizovaných informací za účelem zjednodušení, zrychlení, zefektivnění nebo větší hospodárnosti procesů a úkolů.

Evropská investiční banka: banka EU vlastněná členskými státy, která poskytuje financování projektů na podporu politiky EU, zejména v EU, ale i mimo ni.

Evropský investiční fond: specializovaný poskytovatel rizikového financování pro malé a střední podniky v EU a některých zemích mimo EU. Je součástí skupiny Evropské investiční banky.

Finanční nástroj: finanční podpora z rozpočtu EU, která má formu kapitálových či kvazikapitálových investic, půjček nebo záruk anebo jiných nástrojů pro sdílení rizik.

Malé a střední podniky: definice velikosti, která se vztahuje na společnosti a jiné organizace a vychází z počtu zaměstnanců a určitých finančních kritérií. Malé podniky mají méně než 50 zaměstnanců a obrat nebo bilanční sumu nepřesahující 10 milionů EUR. Střední podniky zaměstnávají méně než 250 zaměstnanců a mají obrat do 50 milionů EUR nebo bilanční sumu do 43 milionů EUR.

Nařízení o společných ustanoveních: nařízení, kterým se stanoví pravidla, jimiž se řídí všech pět evropských strukturálních a investičních fondů v období 2014–2020.

Platební agentura: subjekt jmenovaný členským státem, aby spravoval výdaje EU na zemědělství.

Podvod: úmyslné a protiprávní použití klamu za účelem získání podstatné výhody tím, že je jiná strana zbavena majetku nebo peněz.

Posouzení pilířů: posouzení finančního řízení prováděcího partnera provedené Komisí.

Předběžná právní kvalifikace: právní posouzení skutečností a zjištění v určité věci provedené předtím, než příslušný orgán vydá pravomocný rozsudek nebo přijme konečné správní rozhodnutí.

Přímé řízení: řízení fondu či programu EU prováděné pouze Komisí, které se liší od sdíleného řízení či nepřímého řízení.

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

Sdílené řízení: způsob vynakládání prostředků z rozpočtu EU, při němž na rozdíl od přímého řízení Komise deleguje úkoly na členské státy, avšak konečná odpovědnost zůstává Komisi.

Schvalující osoba: osoba odpovědná za plnění příjmů a výdajů subjektu EU.

Skupina EIB: Evropská investiční banka a Evropský investiční fond.

Zadávání veřejných zakázek: pořízení stavebních prací, dodávek nebo služeb v otevřených a soutěžních řízeních, které provádí veřejnoprávní subjekty nebo jiné orgány, aby dosáhly kvality a optimálního zhodnocení prostředků.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=61175>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=61175>

Auditní tým

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát V, který se zaměřuje na financování a správu EU a jemuž předsedá člen EÚD Tony Murphy. Audit vedla členka EÚD Helga Bergerová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Silvia Janiková, tajemník kabinetu Franz Ebermann, vyšší manažerka Judit Oroszkiová, vedoucí úkolu James McQuade a auditoři Tomasz Kokot a Attila Horvay-Kovács. Jazykovou podporu zajišťoval Thomas Everett.



První řada, zleva doprava: Judit Oroszkiová, James McQuade, Helga Bergerová, Silvia Janiková, Attila Horvay-Kovács.

Druhá řada, zleva doprava: Thomas Everett, Tomasz Kokot, Franz Ebermann.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2022

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

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

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

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

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

Obrázek 7: ikony vytvořené Pixel perfect z <https://flaticon.com>.

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

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

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-847-7783-9	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/384425	QJ-02-22-006-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-7745-7	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/295339	QJ-02-22-006-CS-Q

Zařazování hospodářských subjektů na černou listinu je opatření, které má předcházet podvodům. Prostřednictvím databáze systému EDES se EU snaží zabránit nedůvěryhodným protistranám, které jsou například zapojeny do podvodů, korupce nebo jiných nesrovnalostí, získávat veřejné prostředky. Při auditu jsme posuzovali, zda se zařazování na černou listinu účinně využívá k ochraně rozpočtu EU. Dospěli jsme k závěru, že současný systém není účinný, protože na jednotlivé druhy plateb se nevztahuje ucelený soubor povinností. Navíc v případě finančních prostředků řízených členskými státy není používání systémů vylučování povinné. Roztříštěná odpovědnost a nedostatky při určování protistran, které by měly být vyloučeny, vedly k tomu, že se na černé listině EDES ocitlo jen málo případů. Doporučujeme proto rozšířit využívání systému EDES i na prostředky řízené členskými státy, v nichž se ohledně vyloučení subjektů v současnosti uplatňuje směsice různých povinností. Rovněž doporučujeme k určování nedůvěryhodných protistran lépe využívat data a digitální nástroje.

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



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors