

Osobitná správa

Trvalosť v oblasti rozvoja vidieka

Väčšina projektov ostáva počas stanoveného obdobia funkčná, dajú sa však dosiahnuť aj dlhodobejšie výsledky



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – VI
Úvod	01 – 14
Ekonomická situácia vo vidieckych oblastiach	01 – 03
Politika rozvoja vidieka EÚ a pojem trvalosti	04 – 14
Politika EÚ v oblasti diverzifikácie vidieka	05 – 07
Podpora EÚ pre infraštruktúru vo vidieckych oblastiach	08
Financovanie a riadenie politiky rozvoja vidieka zo strany EÚ	09 – 11
Trvalosť projektov v oblasti rozvoja vidieka	12 – 14
Rozsah auditu a auditorský prístup	15 – 19
Pripomienky	20 – 65
Projekty zvyčajne dodržia dobu trvalosti stanovenú v právnych predpisoch, no niektoré projekty diverzifikácie sú ukončené krátko po jej uplynutí	20 – 36
Väčšina preskúmaných projektov bola stále funkčná	21 – 29
Diverzifikačné činnosti boli často ukončené krátko po uplynutí zákonnej doby trvalosti	30 – 34
Väčšina členských štátov uplatnila pri investíciách do infraštruktúry päťročné obdobie trvalosti	35 – 36
Do konania nášho auditu ukončila prevádzku tretina projektov diverzifikácie	37 – 55
Výberové konania nemali výrazný vplyv na celkovú kvalitu projektov	38 – 46
Niektoré typy projektov diverzifikácie mali pomerne krátke trvanie	47 – 53
Využívanie budov financovaných ako turistické ubytovanie na súkromné bývanie	54 – 55
Dôkazy o tom, že financovanie EÚ prináša do vidieckych oblastiach dlhodobú diverzifikáciu, sú obmedzené	56 – 65
Niektoré typy diverzifikačných projektov prinášajú len obmedzené možnosti na dosiahnutie diverzifikácie	57 – 60

Hodnotenie a monitorovanie dostatočne nepreukazujú prínosy diverzifikácie 61 – 65

Závery a odporúčania 66 – 70

Akronymy a skratky

Glosár

Odpovede Komisie

Harmonogram

Audítorský tím

Zhrnutie

I Od roku 2007 EÚ vynaložila prostredníctvom programov rozvoja vidieka približne 10 mld. EUR na diverzifikáciu vidieckeho hospodárstva a 15 mld. EUR na zlepšenie infraštruktúry vo vidieckych oblastiach. Investície do diverzifikácie a infraštruktúry podporené v rámci týchto programov v rokoch 2007 až 2020 mali vo všeobecnosti ostať funkčné po dobu piatich rokov.

II Tento audit sme vykonali preto, lebo s uvedenými investíciami sa spája vysoká miera významnosti, a tiež preto, že problémy s trvalosťou sme zistili aj pri predchádzajúcich auditoch. Očakávame, že naša práca pomôže Komisii pri šírení osvedčených postupov medzi členskými štátmi a pri hodnotení výkonnosti spoločnej poľnohospodárskej politiky. Skúmali sme, či investície do diverzifikácie vidieckeho hospodárstva a zlepšenia vidieckej infraštruktúry zabezpečili trvalé prínosy. Najprv sme posudzovali, či projekty spĺňali právne požiadavky týkajúce sa trvalosti. Potom sme preskúmali faktory ovplyvňujúce trvalosť projektov, ktoré presahujú rámec právnych požiadaviek. A po tretie sme skúmali, do akej miery by bolo možné preukázať, že financovanie EÚ prináša dlhodobé možnosti diverzifikácie vo vidieckych oblastiach.

III Zistili sme, že právne požiadavky týkajúce sa trvalosti sa zväčša plnia. Väčšina preskúmaných projektov stále fungovala. Podľa očakávaní to obzvlášť platilo pri projektoch infraštruktúry. Pokiaľ ide o projekty diverzifikácie, zistili sme, že dve tretiny z nich boli stále funkčné. Výrazné rozdiely sme zaznamenali medzi jednotlivými sektormi a členskými štátmi. Takisto sme zistili, že činnosti boli často ukončené krátko po uplynutí obdobia trvalosti stanoveného v právnych predpisoch, a to aj v prípadoch veľmi veľkých investícií.

IV Zistili sme, že trvalosť niektorých projektov diverzifikácie ovplyvňuje slabá hospodárska výkonnosť a neoprávnené používanie na súkromné účely. Kvalita výberových konaní v období 2014 – 2020 sa v porovnaní s obdobím 2007 – 2013 zlepšila. Výberové konania však nemali výrazný vplyv na celkovú kvalitu projektov. V Poľsku boli projekty v oblasti služieb v poľnohospodárstve alebo lesnom hospodárstve menej trvalé ako iné typy projektov. V niekoľkých členských štátoch neboli niektoré turistické ubytovacie zariadenia ekonomicky životaschopné, čo bolo spôsobené neoprávneným využívaním na súkromné bývanie.

V Napokon sme našli len obmedzené dôkazy o tom, že kontrolované diverzifikačné opatrenia zabezpečujú vo vidieckych oblastiach dlhodobú diverzifikáciu. Zistili sme, že služby pre poľnohospodárstvo majú nízky potenciál diverzifikácie a že turistické ubytovacie zariadenia síce môžu diverzifikovať zdroje príjmov niektorých prijímateľov, no na diverzifikáciu mnohých regiónov majú malý vplyv. *Ex post* hodnotenia obdobia 2007 – 2013 obsahujú záver, že prínos k diverzifikácii bol obmedzený až stredný.

VI Naše odporúčania Komisii sa týkajú lepšieho zamerania finančných prostriedkov na životaschopné projekty, prísnejších pravidiel pre projekty, ktoré môžu prijímatelia ľahko preorientovať na súkromné používanie, a využitia potenciálu veľkých databáz.

Úvod

Ekonomická situácia vo vidieckych oblastiach

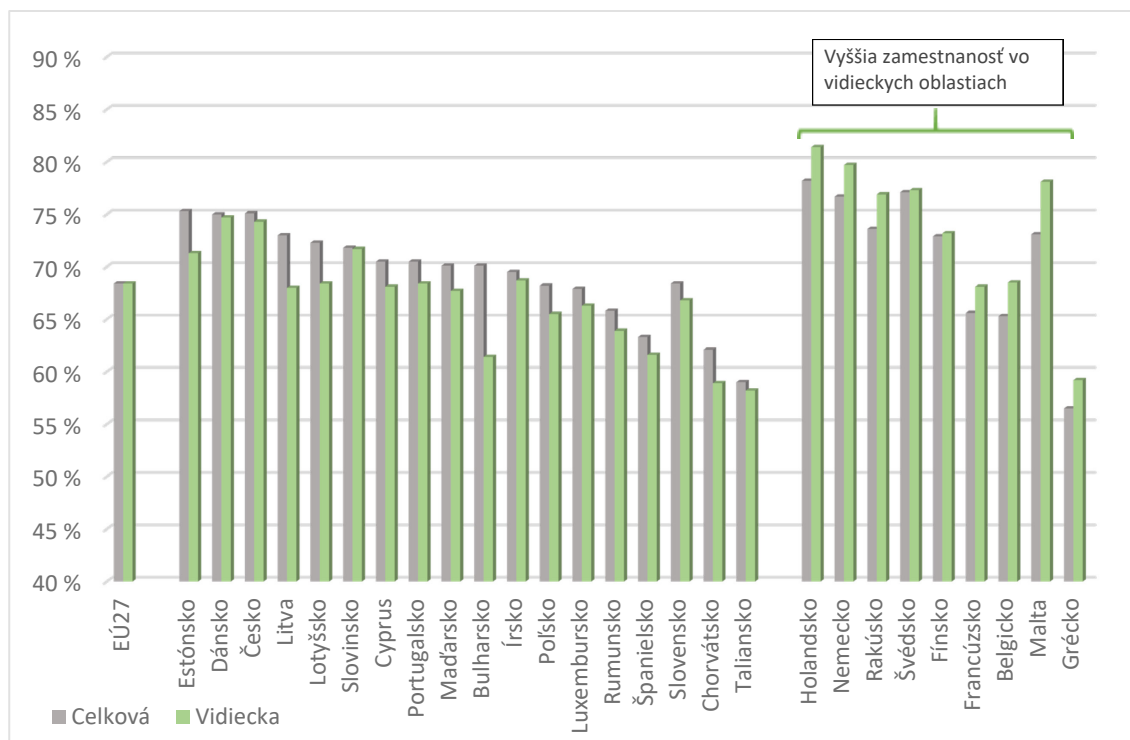
01 V roku 2018 tvorili vidiecke oblasti 83 % územia EÚ a žilo v nich 31 % obyvateľov EÚ¹. Niektoré vidiecke oblasti čelia vyľudňovaniu, nezamestnanosti, nižšej kvalite základných služieb a vyššiemu riziku chudoby či sociálneho vylúčenia. Iné vidiecke oblasti patria medzi hospodársky najdynamickejšie v členských štátoch².

02 V rokoch 2000 až 2018 hrubý domáci produkt (HDP) na obyvateľa vo vidieckych regiónoch rástol rýchlejšie ako v mestských regiónoch a pomohol znížiť rozdiely v porovnaní s mestskými oblasťami. V roku 2018 dosiahol 75 % priemeru HDP na obyvateľa v EÚ. Zamestnanosť vo vidieckych oblastiach sa v rokoch 2012 až 2019 zvýšila vo všetkých členských štátoch. V celej EÚ dosiahla úroveň celkovej miery zamestnanosti. Ako vyplýva z *ilustrácie 1*, miera zamestnanosti na vidieku sa v súčasnosti vo väčšine členských štátov približuje celkovej miere zamestnanosti.

¹ Vidiecke oblasti EÚ v číslach – Európska komisia (europa.eu).

² *A better future for Europe's rural areas* – správa CG33(2017) 16 final, Rada Európy, 2017.

Ilustrácia 1 – Celková miera zamestnanosti a miera zamestnanosti vo vidieckych oblastiach v roku 2019



Zdroj: Údaje Eurostatu (online dátový kód: LFST_R_ERGAU).

03 Sektor služieb vo vidieckych oblastiach tvoril v roku 2018 v celej EÚ viac než 60 % pracovných miest. Priemysel a stavebníctvo tvoria 27 % a poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo a rybolov 12 %, čo v porovnaní s 21 % v roku 2000 predstavuje pokles³. Poľnohospodárstvo tvorí vo vidieckych oblastiach Bulharska a Rumunska stále 30 % pracovných miest.

Politika rozvoja vidieka EÚ a pojem trvalosti

04 Politika rozvoja vidieka EÚ zahŕňa dlhodobé ciele, ako je diverzifikácia vidiekeho hospodárstva (znížením závislosti vidieckych oblastí aj jednotlivých domácností od poľnohospodárstva a lesného hospodárstva), udržanie a vytváranie pracovných miest (pozri bod 05) a zlepšovanie infraštruktúry vo vidieckych oblastiach (pozri bod 08)⁴.

³ A long-term Vision for the EU's Rural Areas – pracovný dokument útvarov Komisie, časť 2/3.

⁴ Pozri odôvodnenie 11 a článok 4 nariadenia Rady č. 1698/2005 a článok 5 ods. 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 1305/2013.

Aby bolo možné tieto ciele dosiahnuť, projekty financované z prostriedkov EÚ v týchto oblastiach by mali byť trvalé (pozri body [12](#) – [13](#)).

Politika EÚ v oblasti diverzifikácie vidieka

05 Výdavky EÚ na podporu diverzifikácie zahŕňajú pomoc na propagovanie nepoľnohospodárskych činností pre poľnohospodárov a vytváranie a rozvoj nových podnikateľských príležitostí vrátane cestovného ruchu. V [tabuľke 1](#) sa uvádzajú rôzne opatrenia súvisiace s diverzifikáciou vidieckych oblastí a na [ilustrácii 2](#) sú príklady financovaných projektov.

Tabuľka 1 – Diverzifikačné opatrenia v oboch programových obdobiach

2007 – 2013	2014 – 2020
O311 – Diverzifikácia smerom k nepoľnohospodárskym činnostiam O312 – Podpora pre zriaďovanie a rozvoj podnikania O313 – Podpora činností v oblasti cestovného ruchu	O6.2 – Pomoc na začatie podnikateľskej činnosti pre nepoľnohospodárske činnosti vo vidieckych oblastiach O6.4 – Investície do vytvárania a rozvoja nepoľnohospodárskych činností

Zdroj: Nariadenie (ES) č. 1698/2005 a nariadenie (EÚ) č. 1305/2013.

Ilustrácia 2 – Príklad diverzifikačných projektov



Zdroj: Európsky dvor audítorov (EDA).

06 Takmer tretina poľnohospodárov v EÚ vykonáva aj inú zárobkovú činnosť⁵. Patria sem činnosti, ktoré:

- o nesúvisia priamo s poľnohospodárskym podnikom, napríklad výučba alebo práca pre iného zamestnávateľa,
- o súvisia priamo s poľnohospodárskym podnikom, napríklad ubytovanie turistov alebo spracovávanie poľnohospodárskych výrobkov.

07 V hodnotiacej štúdii programového obdobia 2007 – 2013⁶ bol prínos opatrení preskúmaných v tejto správe k hospodárskej diverzifikácii vyhodnotený ako obmedzený (v prípade činností v oblasti cestovného ruchu) a stredný (v prípade

⁵ Údaje Eurostatu EF_OGAAA a Európske poľnohospodárstvo (copa-cogeca.eu).

⁶ *Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex-post evaluation of 2007 – 2013 – Evaluation Study.*

diverzifikácie smerom k nepoľnohospodárskym činnostiam a zakladania podnikov) (pozri bod 61).

Podpora EÚ pre infraštruktúru vo vidieckych oblastiach

08 Financovanie investícií do infraštruktúry vidieckych oblastí z prostriedkov EÚ má zlepšiť prístup vidieckeho obyvateľstva k základným službám a pomôcť pri obnove dedín⁷. V **tabuľke 2** sa uvádzajú rôzne opatrenia týkajúce sa investícií do verejnej infraštruktúry vo vidieckych oblastiach a v **rámčeku 1** sa nachádzajú príklady takýchto druhov investícií, ktoré sa zvyčajne podporujú z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV).

Tabuľka 2 – Infraštruktúrne opatrenia v oboch programových obdobiach

2007 – 2013	2014 – 2020
0321 – Základné služby pre hospodárstvo a vidiecke obyvateľstvo 0322 – Obnova a rozvoj dedín	007 – Základné služby a obnova dedín vo vidieckych oblastiach

Zdroj: Nariadenie (ES) č. 1698/2005 a nariadenie (EÚ) č. 1305/2013.

⁷ Článok 52 písm. b) nariadenia (ES) č. 1698/2005 a článok 20 nariadenia (EÚ) č. 1305/2013.

Rámček 1

Príklady investícií do infraštruktúry financovaných z EPFRV



Miestna tepláreň v Rakúsku
(Opatrenie 321, súkromný prijímateľ)
Oprávnené náklady: 5 300 087 EUR
Verejné financovanie: 50 %



Vidiecka cesta v Bulharsku
(Opatrenie 321, verejný prijímateľ)
Oprávnené náklady: 1 210 052 EUR
Verejné financovanie: 100 %



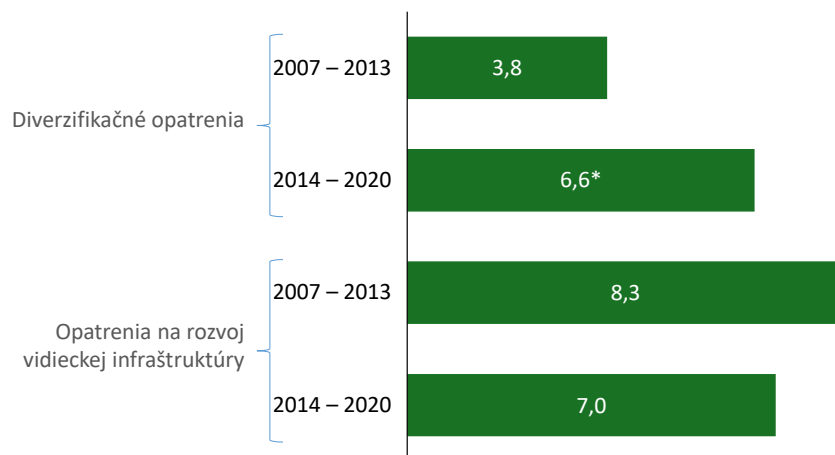
Výstavba vodovodného a kanalizačného systému v Poľsku
(Opatrenie 321, verejný prijímateľ)
Oprávnené náklady: 936 289 EUR
Verejné financovanie: 68 %

Zdroj: EDA, na základe informácií od vnútroštátnych orgánov.

Financovanie a riadenie politiky rozvoja vidieka zo strany EÚ

09 EÚ vynaloží v programových obdobiach 2007 – 2013 a 2014 – 2020 prostredníctvom programov rozvoja vidieka približne 10 mld. EUR na diverzifikačné opatrenia a 15 mld. EUR na investície do infraštruktúry vo vidieckych oblastiach (pozri [ilustráciu 3](#)).

Ilustrácia 3 – Výdavky EÚ na investície do diverzifikácie a infraštruktúry v rámci politiky rozvoja vidieka EÚ (v mld. EUR)



* Opatrenie na rozvoj poľnohospodárskych podnikov a podnikania zahŕňa diverzifikačné projekty a iné druhy podpory.

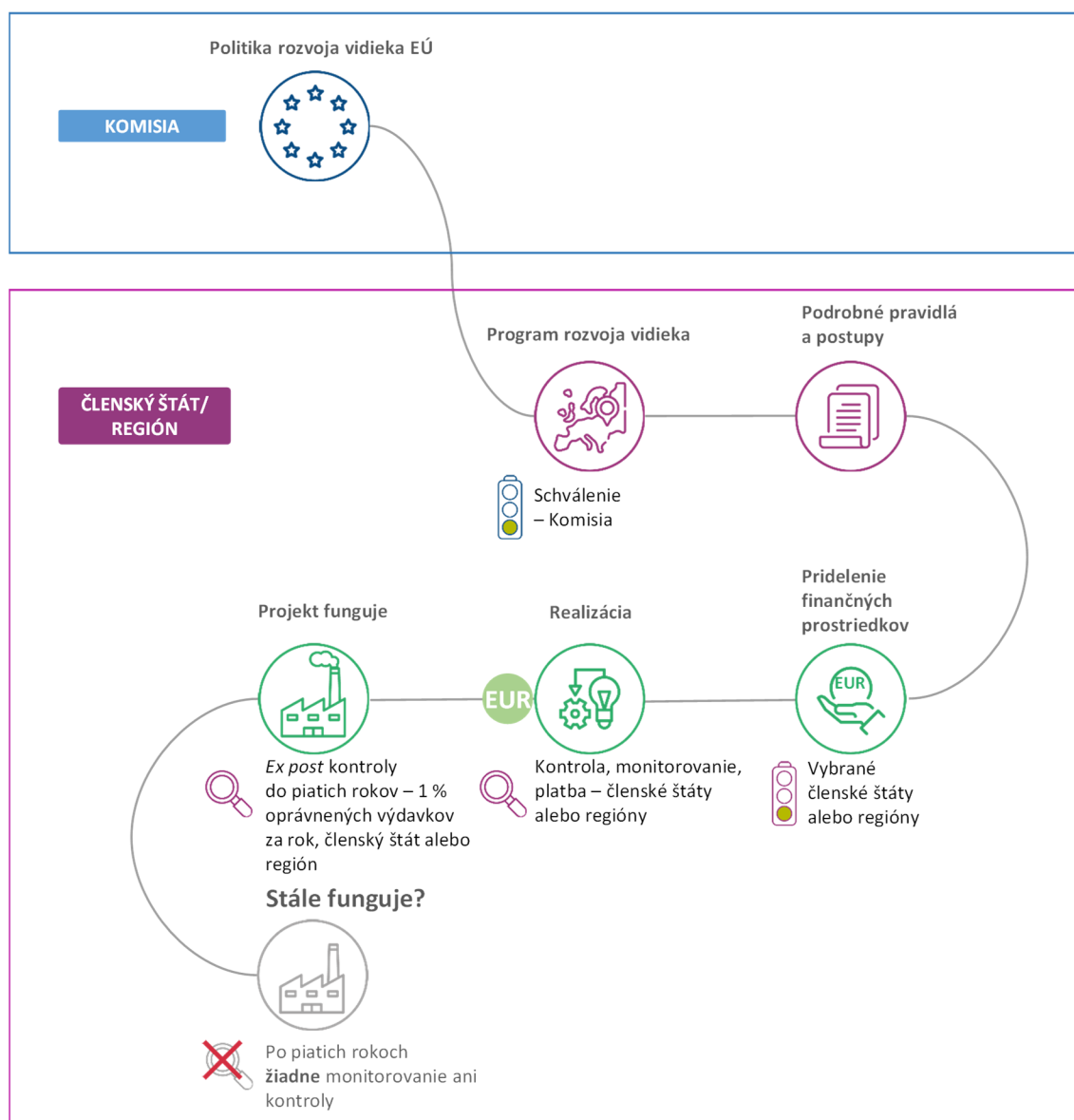
Zdroj: EDA, na základe informácií Komisie.

10 Projekty rozvoja vidieka sa financujú spoločne z fondov EÚ a vnútroštátnych/regionálnych fondov v rámci zdieľaného riadenia. Pravidlá a podmienky financovania stanovuje EÚ a členské štáty. Vnútroštátne/regionálne orgány:

- vypracúvajú programy rozvoja vidieka (PRV),
- pridelujú finančné prostriedky na opatrenia,
- riadia a monitorujú vykonávanie PRV a vyhodnocujú výsledky.

Na *ilustrácii 4* je znázornené, ako je zodpovednosť rozdelená medzi Komisiu a vnútroštátne/regionálne orgány.

Ilustrácia 4 – Realizácia, kontrola a monitorovanie projektov



Zdroj: EDA.

11 V novom programovom období 2023 – 2027 sa v nariadení o SPP vyžaduje, aby členské štáty vypracovali strategické plány SPP, v ktorých sa kombinuje financovanie na podporu príjmov, trhové opatrenia a rozvoj vidieka. V týchto plánoch členské štáty stanovia, ako plánujú dosiahnuť svoje zámery v rámci deviatich špecifických cieľov SPP. Budúce projekty diverzifikácie môžu prispieť k dvom špecifickým cieľom: uľahčeniu rozvoja podnikania na vidieku a podpore zamestnanosti, rastu a rodovej rovnosti vo vidieckych oblastiach⁸. Komisia tieto plány schváli a ich

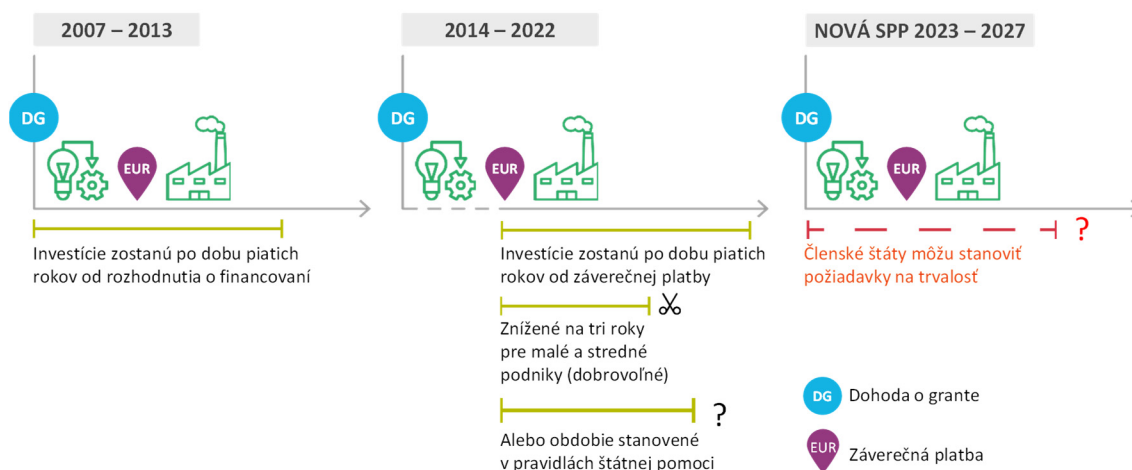
⁸ Pozri článok 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2115/2021.

vykonávanie bude sledovať prostredníctvom pravidelných správ o výkonnosti vypracovaných členskými štátmi⁹. Komisia môže tiež podporovať výmenu osvedčených postupov medzi členskými štátmi.

Trvalosť projektov v oblasti rozvoja vidieka

12 Pri tomto audite sme skúmali, či sú projekty financované z prostriedkov EÚ „trvalé“. Na *ilustrácii 5* sú zobrazené právne požiadavky EÚ na trvalosť podporovaných projektov. Právne požiadavky sa sprísnili v programovom období 2014 – 2020 (predĺženom do roku 2022)¹⁰. Na programové obdobie 2023 – 2027 sa v nariadení o SPP v súvislosti s trvalosťou nestanovujú žiadne právne požiadavky. Členské štáty môžu takéto požiadavky znovu zaviesť prostredníctvom svojich vnútroštátnych pravidiel.

Ilustrácia 5 – Postupný vývoj požiadaviek na trvalosť



Zdroj: EDA.

⁹ Pozri článok 118 nariadenia(EÚ) č. 2115/2021 a články 13 a 40 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2116/2021.

¹⁰ Pozri článok 71 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013.

13 V kontexte tohto auditu výkonnosti sme pri posudzovaní výkonnosti týchto programov a výdavkových tokov analyzovali, či financované projekty:

- o dodržali dobu trvalosti stanovenú v právnych predpisoch (t. j. či boli funkčné počas obdobia trvalosti stanoveného v legislatíve),
- o boli funkčné aj po uplynutí tohto obdobia trvalosti,
- o priniesli do vidieckych oblastí trvalé zmeny.

14 V troch predchádzajúcich správach (jednej o rozvoji vidieka a dvoch o financovaní súdržnosti)¹¹ sme v súvislosti s trvalosťou investícií financovaných z prostriedkov EÚ poukázali na problémy:

- o miestne orgány sa v jednotlivých fázach riadenia finančných prostriedkov EÚ na trvalosť nezamerali dostatočne,
- o príjemcovia alebo miestne orgány infraštruktúru neudržiavali,
- o väčšina analyzovaných projektov nebola finančne životaschopná.

¹¹ Osobitná správa 25/2015, osobitná správa 08/2018, osobitná správa 06/2011.

Rozsah auditu a audítorský prístup

15 Tento audit sme sa rozhodli vykonať z týchto dôvodov:

- o EÚ vynaložila od roku 2007 na projekty diverzifikácie a na investície do infraštruktúry prostredníctvom programov rozvoja vidieka vyše 25 mld. EUR.
- o Pri viacerých našich auditoch výkonnosti boli zistené problémy s trvalosťou (pozri bod [14](#)) a identifikovali sme konkrétne riziká v súvislosti s diverzifikačnými opatreniami.

16 Očakávame, že naša práca pomôže Komisii šíriť osvedčené postupy týkajúce sa potenciálneho zavedenia záruk trvalosti projektov a vyhodnotiť projekty diverzifikácie a vidieckej infraštruktúry podporované v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky v programovom období 2023 – 2027.

17 Našou hlavnou audítorskou otázkou bolo, či investície do diverzifikácie vidieckeho hospodárstva a vidieckej infraštruktúry zabezpečili trvalé prínosy. V prvej časti tejto správy posudzujeme trvalosť z hľadiska súladu s právnymi predpismi, t. j. či boli splnené právne požiadavky na trvalosť. V druhej časti skúmame, či existujú faktory, ktoré ovplyvňujú trvalosť projektu a ktoré presahujú rámec právnych požiadaviek. V tretej časti skúmame, či sa dá dostatočne preukázať, že financovanie EÚ zabezpečilo vo vidieckych oblastiach dlhodobé možnosti diverzifikácie.

18 S cieľom posúdiť, či očakávané prínosy pretrvali určitú dobu, sme preskúmali projekty financované v programových obdobiach 2007 – 2013 a 2014 – 2020. Preskúmali sme dva typy projektov:

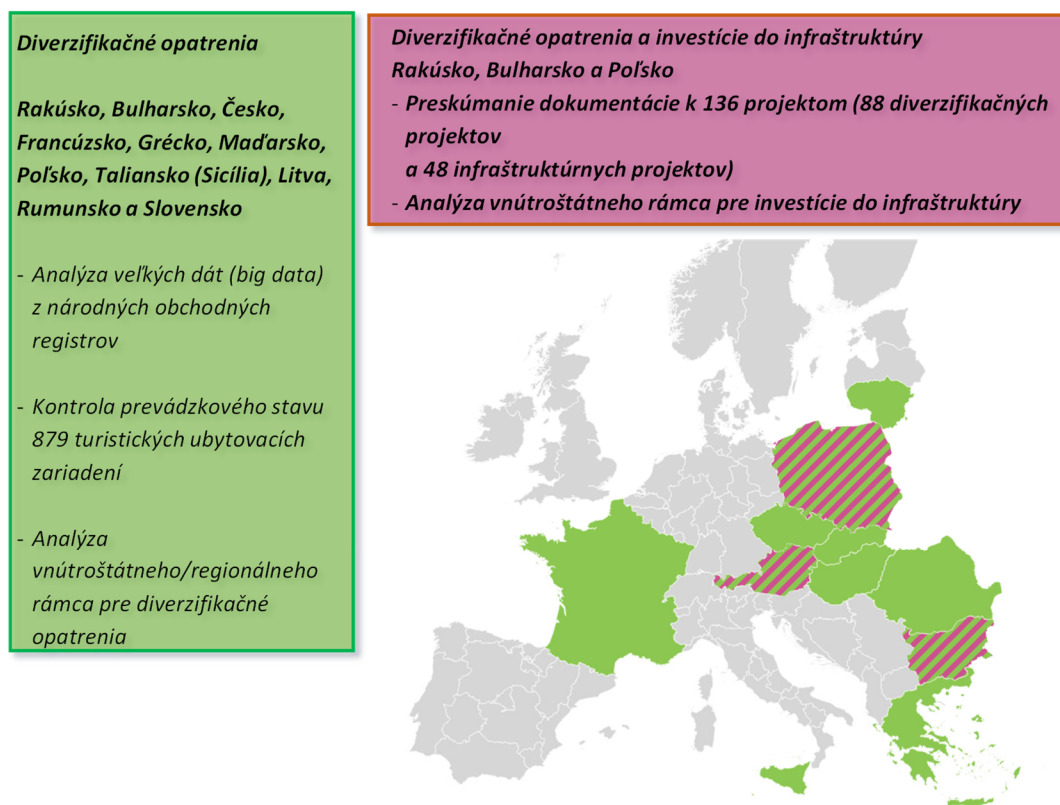
- o projekty zamerané na diverzifikáciu vidieckeho hospodárstva (pozri [tabuľku 1](#) a [ilustráciu 2](#)),
- o investície do verejnej infraštruktúry, ako sú cesty, vodovodné a kanalizačné systémy (pozri [tabuľku 2](#) a [rámček 1](#)).

19 Audítorské dôkazy sme zbierali týmito spôsobmi (pozri [ilustráciu 6](#)):

- o preskúmaním právnych predpisov a štatistických údajov,
- o analýzou obchodných registrov a kontrolu prevádzkového stavu niektorých turistických ubytovacích zariadení,

- o rozhovormi s vnútroštátnymi alebo regionálnymi orgánmi,
- o preskúmaním vnútroštátnych/regionálnych rámcov a projektov vybraných z jedenástich členských štátov/regiónov.

Ilustrácia 6 – Vybrané členské štáty a audítorská práca



Poznámka: Členské štáty sme vybrali na základe ich výdavkov na vybrané opatrenia.
Zdroj: EDA.

Pripomienky

Projekty zvyčajne dodržia dobu trvalosti stanovenú v právnych predpisoch, no niektoré projekty diverzifikácie sú ukončené krátko po jej uplynutí

20 V tejto časti skúmame projekty z hľadiska právnych požiadaviek EÚ týkajúcich sa trvalosti a overujeme, či boli tieto požiadavky prispôsobené typu podporovaných investícií.

- Pokiaľ ide o **projekty diverzifikácie**:
 - na vzorke 879 projektov turistického ubytovania (jeden z najčastejších typov projektov diverzifikácie) sme posudzovali, či boli stále funkčné,
 - na vzorke 88 projektov diverzifikácie sme posudzovali, či boli stále funkčné a či boli stále v súlade s cieľmi stanovenými v súvisiacich podnikateľských plánoch (pozri body [44](#), [45](#) a [59](#)). Projekty sme vybrali tak, aby zahŕňali hlavné typy projektov podporovaných počas oboch programových období (pozri [ilustráciu 2](#)).
- Pokiaľ ide o **projekty infraštruktúry**, preskúmali sme, či 48 projektov v našej vzorke bolo stále funkčných a či vytváralo predpokladané prínosy. Zamerali sme sa na tie typy projektov, ktoré v oboch programových obdobiach získali najviac financovania (cesty, teplárne a vodovodné a sanitačné systémy (pozri [rámcik 1](#)).

Väčšina preskúmaných projektov bola stále funkčná

80 % projektov turistického ubytovania bolo stále funkčných

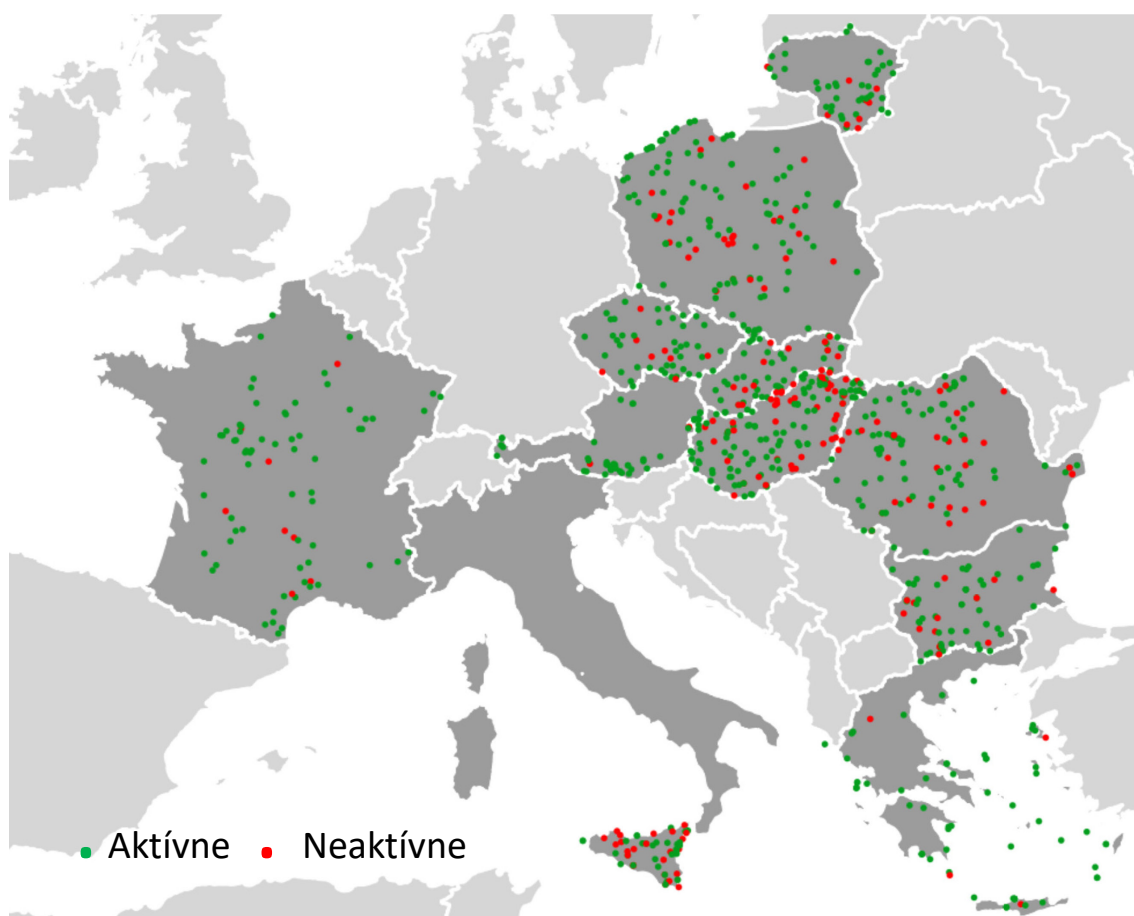
21 Investície do turistických ubytovacích zariadení patrili medzi najčastejšie podporované projekty diverzifikácie. 11 členských štátov, ktoré sme preskúmali, vynaložilo na podporu približne 8 000 investícií do turistických ubytovacích zariadení v období 2014 – 2015 (t. j. projektov z programového obdobia 2007 – 2013) z financií na rozvoj vidieka takmer 500 mil. EUR.

22 Skontrolovali sme, či 879 projektov turistických ubytovacích zariadení, ktoré sme vybrali do vzorky z týchto 11 členských štátov, stále ponúkalo ubytovanie. Všetky

ubytovacie zariadenia dostali finančné prostriedky v období 2007 – 2013 a väčšina z nich dostala záverečnú platbu v roku 2014 alebo 2015. Aktívne zariadenia boli teda v prevádzke viac ako päť rokov. Väčšina našich kontrol prebehla od júna do októbra 2020. Zistili sme, že 21 turistických ubytovacích zariadení z našej vzorky 879 zariadení bolo zatvorených z dôvodu zdravotnej krízy (t. j. 2 % našej vzorky).

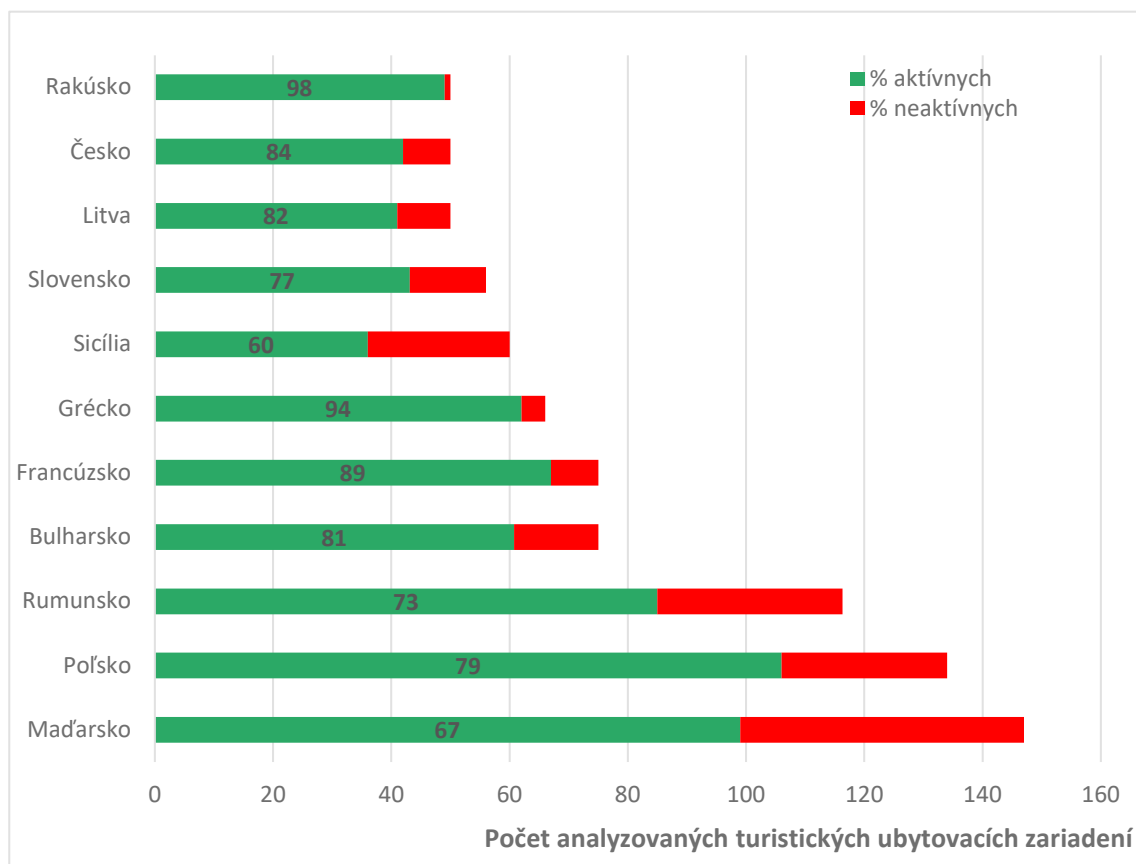
23 Z *ilustrácie 7* a *ilustrácie 8* vyplýva, že ubytovanie stále ponúkalo celkovo 80 % zariadení. Údaje za jednotlivé členské štáty sa pohybovali od 98 % v Rakúsku do 67 % v Maďarsku a 60 % v Taliansku (Sicília). V Česku, vo Francúzsku, v Maďarsku, Taliansku (Sicília), Rumunsku a na Slovensku sme našli 24 zariadení, ktoré boli podľa našej skoršej analýzy online zdrojov otvorené, ale v praxi ich nikdy nebolo možné rezervovať. Tieto prípady sme ďalej preverovali telefonicky i prostredníctvom e-mailu. Ak prevádzkovatelia týchto zariadení uviedli, že sú „otvorené“ (20 prípadov), v našej analýze sme ich takto aj klasifikovali. V zvyšných štyroch prípadoch sme dospeli k jasnému záveru, že ubytovanie nebolo k dispozícii turistom.

Ilustrácia 7 – Umiestnenie a prevádzkový stav preskúmaných projektov turistického ubytovania



Zdroj: EDA.

Ilustrácia 8 – Podiel aktívnych projektov turistického ubytovania

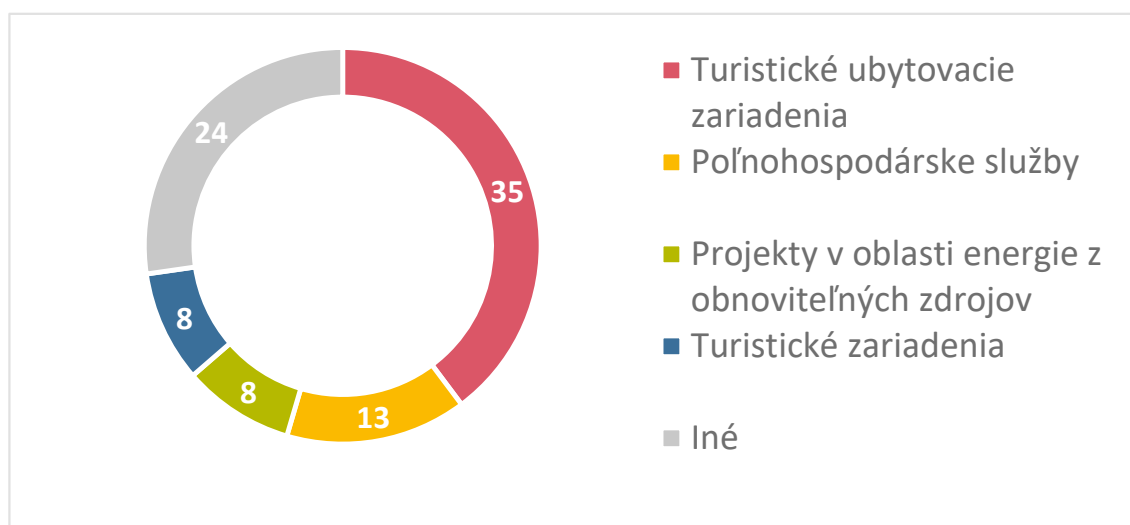


Zdroj: EDA.

Dve tretiny projektov diverzifikácie boli stále funkčné

24 Preskúmali sme 88 projektov diverzifikácie v Bulharsku, Rakúsku a Poľsku. Vybrané projekty sa týkali najmä turistických zariadení (ubytovanie pre turistov a chodníky pre cyklistov a chodcov), poľnohospodárskych služieb a energie z obnoviteľných zdrojov (pozri [ilustráciu 9](#)).

Ilustrácia 9 – Rozdelenie 88 preskúmaných projektov



Zdroj: EDA.

25 Zistili sme, že z týchto 88 projektov (67 z programového obdobia 2007 – 2013 a 21 z obdobia 2014 – 2020), bolo 59 (67 %) stále funkčných

- o a z 30 projektov, ktoré sa ešte stále nachádzali v lehote trvalosti, bolo stále funkčných 29 (97 %),
- o no z 58 projektov, ktorých obdobie trvalosti už ubehlo, bolo stále funkčných 30 (52 %),
- o z 88 projektov prestalo v období trvalosti fungovať celkovo sedem.

26 Dve tretiny z 35 turistických ubytovacích zariadení v tejto vzorke 88 projektov diverzifikácie bolo stále otvorených. V Rakúsku bolo stále otvorených všetkých desať turistických ubytovacích zariadení. V Bulharsku bolo stále v prevádzke 11 zo 17 ubytovacích zariadení a v Poľsku tri z ôsmich.

Všetky kontrolované projekty infraštruktúry okrem jedného sa stále využívali

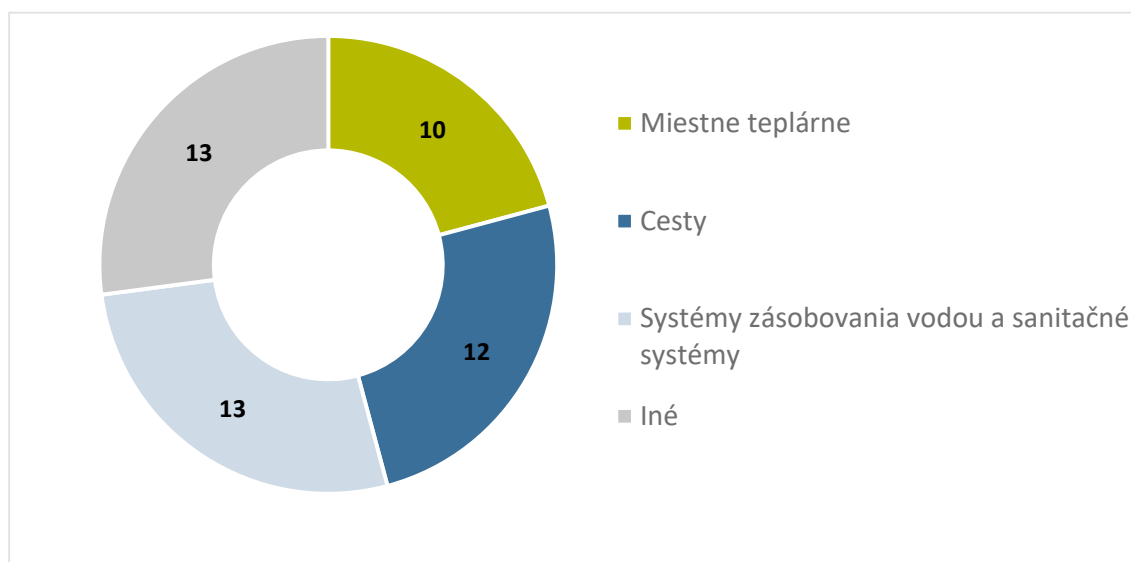
27 V Bulharsku, Rakúsku a Poľsku sme preskúmali 48 projektov infraštruktúry, ktoré spočívali hlavne vo výstavbe alebo modernizácii teplární, ciest a vodovodných a sanitačných systémov. V čase auditu bolo 38 projektov starších ako päť rokov (po uplynutí minimálnej doby trvalosti stanovenej v právnych predpisoch) a ďalších desať projektov bolo novších, stále v rámci zákonnej doby trvalosti.

28 Skontrolovali sme, či sa infraštruktúra financovaná z prostriedkov EÚ stále využíva. Preskúmali sme:

- v prípade **teplární**: prevádzkový stav zariadenia, produkciu energie, počet odberateľov, finančné údaje a zamestnanosť,
- v prípade **ciest**: rozdiel v počte používateľov (miestni obyvatelia, turisti, spoločnosti so sídlom v danej oblasti, ak boli údaje k dispozícii),
- v prípade **vodovodných a sanitačných systémov**: prevádzkový stav infraštruktúry, počet pripojení k sieti (ak boli údaje k dispozícii), zlepšenie kvality vody.

29 Všetkých 48 projektov (pozri [ilustráciu 10](#)) zabezpečilo očakávané fyzické výstupy (napríklad výstavba miestnej teplárne, modernizácia cesty, výstavba vodovodného a/alebo kanalizačného systému). Všetky investície s výnimkou jednej čistiarne odpadových vôd (pozri [rámček 4](#)) v čase auditu ešte stále slúžili miestnym komunitám.

Ilustrácia 10 – Rozdelenie 48 preskúmaných projektov



Zdroj: EDA.

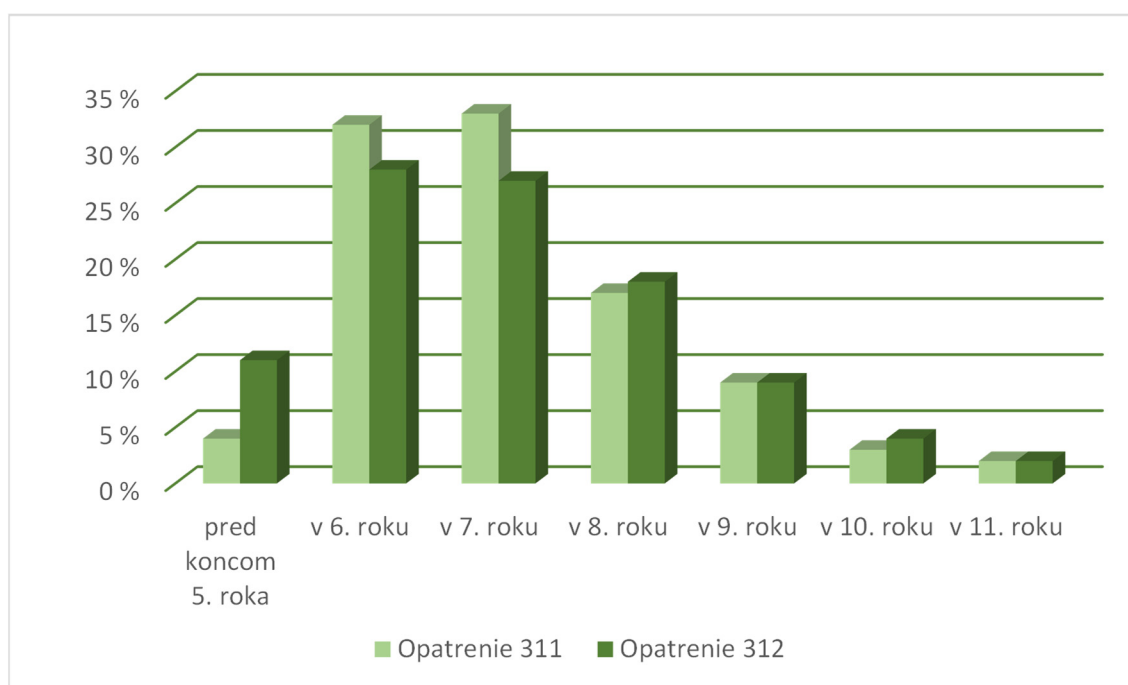
Diverzifikačné činnosti boli často ukončené krátko po uplynutí zákonnej doby trvalosti

30 Skúmali sme, či projektové činnosti pokračovali aspoň dva roky po uplynutí obdobia trvalosti stanoveného v právnych predpisoch EÚ. Posudzovali sme, či obdobie fungovania ovplyvnilo odvetvie alebo veľkosťou projektu.

31 Z preskúmaných obchodných registrov sú údaje o stave jednotlivých aktivít prijímateľov zaznamenávané len v Poľsku. Tieto podrobnejšie informácie sme podrobili dodatočnej analýze. U prijímateľov, ktorí začali svoju nepoľnohospodársku činnosť v rámci opatrení 311 (9 221 prijímateľov) a 312 (3 429 prijímateľov), sme skontrolovali, koľko rokov činnosť trvala.

32 Z *ilustrácie 11* vyplýva, že prijímatelia, ktorí činnosť ukončili, tak spravidla urobili v 6. alebo 7. roku prevádzky, teda krátko po skončení päťročného obdobia trvalosti.

Ilustrácia 11 – Rozloženie poľských prijímateľov, ktorí ukončili svoju nepoľnohospodársku činnosť, podľa času ukončenia (rok prevádzky)



Poznámka: Rozloženie sa týka:

- 4 865 prijímateľov, ktorí začali nepoľnohospodársku činnosť s cieľom využiť opatrenie 311 a neskôr túto činnosť zastavili,
- 735 prijímateľov, ktorí činnosť začali s cieľom využiť opatrenie 312 a neskôr túto činnosť zastavili.

Zdroj: EDA, na základe informácií z poľského obchodného registra a od poľských orgánov.

33 V *rámčeku 2* uvádzame príklady turistických zariadení (podporených v programovom období 2007 – 2013), do ktorých EÚ investovala viac ako 150 000 EUR a ktoré po päťročnom období trvalosti ukončili prevádzku. Dva z nich boli v prevádzke menej než päť rokov, pretože právne obdobie trvalosti začalo plynúť od rozhodnutia o financovaní (pozri bod 12). Takéto krátke obdobie prevádzky znamená, že dotácie EÚ predstavovali od 2 667 EUR do 9 125 EUR na mesiac činnosti.

Rámček 2

Príklady nákladných turistických ubytovacích zariadení, ktoré už nie sú aktívne

Krajina/región	Jedno turistické ubytovacie zariadenie		Trvanie ubytovacej činnosti v rokoch*	Zodpovedajúce výška financií EÚ poskytnutých na túto turistickú činnosť za mesiac (EUR)
	Celkové náklady (EUR)	Príspevok EÚ (EUR)		
Slovensko	991 822	371 933	6	5 165
Grécko	555 411	299 717	4	6 244
Taliansko (Sicília)	452 497	273 761	2,5	9 125
Rumunsko	235 294	177 058	5	2 951
Bulharsko	200 000	160 000	5	2 667

* Od dokončenia projektu, t. j. záverečnej platby.

Zdroj: EDA, na základe informácií členských štátov.

34 V období 2014 – 2020 mohli členské štáty skrátiť obdobie trvalosti pre malé a stredné podniky na tri roky. Požiadavky na trvalosť sú však rovnaké bez ohľadu na to, či výška financovania EÚ dosahuje 9 000 EUR alebo 500 000 EUR, alebo či prijímatelia financujú 10 % alebo 90 % svojich investícií.

Väčšina členských štátov uplatnila pri investíciách do infraštruktúry päťročné obdobie trvalosti

35 Obdobie trvalosti je právnou požiadavkou, ktorá nemá odrážať životnosť investície. Predpokladá sa, že životnosť projektov bude výrazne dlhšia (15 – 25 rokov v prípade projektov elektrární, 25 – 30 rokov pri projektoch ciest a 30 rokov pri projektoch vodovodnej a kanalizačnej infraštruktúry. Rakúsko a región Piemont v Taliansku predĺžili pri určitých typoch investícií požiadavku trvalosti (pozri [rámček 3](#)) tak, aby bola lepšie zohľadnená ich predpokladaná životnosť. Vnútroštátne orgány v ostatných členských štátoch v našej vzorke uplatňovali požiadavku päťročnej trvalosti.

Rámček 3

Osvedčené postupy: upravená doba trvalosti na úrovni členských štátov/regiónov

V **Rakúsku** musia miestne teplárne na získanie finančných prostriedkov z verejných zdrojov splniť dodatočné požiadavky, ktoré majú zabezpečiť trvalosť projektov:

- 1) žiadatelia musia preukázať, že už podpísali zmluvy aspoň na 75 % svojej výrobnnej kapacity;
- 2) zákazníci musia podpísať záväznú zmluvu na obdobie 10 – 15 rokov.

Rakúsko predĺžilo obdobie trvalosti investícií tohto typu na 10 rokov.

V období 2014 – 2020 región Piemont (**Taliansko**) upravil obdobie trvalosti podľa typu investície. Projekty, ako sú turistické ubytovacie zariadenia, musia fungovať aspoň 10 rokov¹².

Zdroj: Dokumenty členských štátov.

36 Všetky projekty infraštruktúry, ktoré sme preskúmali, boli stále funkčné (pozri bod 29), s výnimkou jedného: v Bulharsku zlyhal jeden projekt infraštruktúry pre nedostatočnú údržbu (pozri [rámček 4](#)).

¹² PRV Piedmont 2014 – 2020, s. 378.

Rámček 4

Čistiareň odpadových vôd prestala fungovať po dvoch rokoch z dôvodu nedostatočnej údržby

V Bulharsku miestny orgán podpísal v roku 2009 dohodu o grante (oprávnené náklady vo výške 1,5 mil. EUR) na obnovu ulíc, vodovodnej a kanalizačnej siete a na vybudovanie čistiarne odpadových vôd. Výstavba bola dokončená v roku 2015, rok po uplynutí obdobia trvalosti projektu, ktoré prebiehalo od rozhodnutia o financovaní v programovom období 2007 – 2013 (pozri [ilustráciu 5](#)).

Čistiareň odpadových vôd ukončila prevádzku v roku 2017, dva roky po záverečnej platbe, pretože miestny orgán ju neudržiaval. Keďže požiadavka týkajúca sa zákonného obdobia trvalosti prestala platiť, neexistoval žiadny mechanizmus na vymożenie finančných prostriedkov EÚ, ktoré boli na tento projekt vynaložené.

Do konania nášho auditu ukončila prevádzku tretina projektov diverzifikácie

37 V tejto časti skúmame, či existujú faktory, ktoré ovplyvňujú dlhú životnosť projektu, ktoré presahujú rámec právnych požiadaviek na trvalosť. V čase auditu boli stále v prevádzke dve tretiny projektov diverzifikácie. Zvyšná tretina už funkčná nebola. Skúmali sme, či vnútroštátne a regionálne orgány analyzovali predpokladanú ekonomickú životaschopnosť projektov diverzifikácie, ktoré vybrali, i to, ktorý typ projektov bol menej trvalý.

Výberové konania nemali výrazný vplyv na celkovú kvalitu projektov

38 Výberové konania by mali prispieť ku kvalite podporovaných projektov a k tomu, ako dlho budú trvať. To zahŕňa stanovenie priorít prostredníctvom relevantných výberových kritérií a riadneho posúdenia projektov. V pravidlách EÚ sa od členských štátov vyžaduje, aby pri rozhodovaní o tom, ktoré operácie budú uprednostnené, stanovili a uplatňovali výberové kritériá. Zistili sme, že v programovom období 2007 – 2013:

- o Poľsko (do roku 2009) a Francúzsko takéto kritériá nepoužívali,
- o Litva uplatňovala výberové kritériá len vtedy, keď objem žiadostí presiahol dostupné finančné prostriedky,

- o Rakúsko takéto kritériá malo, ale nepoužívalo ich na zostavenie poradia projektov podľa vyhodnotenia,
- o Bulharsko, Česko, Grécko, Poľsko (po roku 2009) a Slovensko výberové kritériá používali, no nestanovili minimálny počet bodov, ktorý bolo potrebné dosiahnuť. Projekty zoradili podľa bodového hodnotenia, no kým bol k dispozícii rozpočet, podporovali aj projekty, ktoré získali nízke bodové hodnotenie¹³,
- o Maďarsko, Taliansko (Sicília) a Rumunsko stanovili minimálny počet bodov, ktoré museli žiadosti dosiahnuť, aby splnili podmienky na získanie podpory. Avšak po podpísaní dohody o grante 46 % rumunských prijímateľov v rámci opatrenia 313 a 10 % sicílskych prijímateľov v rámci opatrenia 311 svoj projekt nedokončilo. Záverečnú platbu preto nedostali.

39 V programovom období 2014 – 2020 uplatňovali vnútroštátne a regionálne orgány vo všetkých členských štátoch výberové kritériá a prahové hranice bodového hodnotenia. Tieto prahové hodnoty zvyčajne nepresiahli 50 % maximálneho bodového hodnotenia. Napríklad v prípade opatrenia 6.4 (pozri [tabuľku 1](#)) bolo minimálne bodové hodnotenie v Rumunsku 10 zo 100 bodov a v Rakúsku päť z 24 bodov. Pri nízkom minimálnom počte bodov vnútroštátne a regionálne orgány riskujú, že vyberú projekty s nízkym potenciálom.

40 Členské štáty musia okrem uplatnenia výberových kritérií projekt posúdiť. V [rámciku 5](#) uvádzame príklad projektov v Poľsku, ktoré, ak by boli riadne posúdené, nemali byť podľa nášho názoru vybrané.

¹³ Pozri aj [osobitnú správu 06/2013](#).

Rámček 5

Poľsko vybralo projekty vlastnené rodinnými príslušníkmi, ktorí po uplynutí obdobia trvalosti ukončili činnosť svojich spoločností

Poľská spoločnosť zaoberajúca sa dopravnými a skladovacími službami nebola oprávnená na získanie podpory v rámci opatrenia 312. Tri dcéry a dvaja zaťovia majiteľa spoločnosti založili päť *nových* spoločností tesne pred podaním žiadostí o podporu v rámci opatrenia 312 alebo krátko po ňom.

Týchto päť nových spoločností deklarovalo rovnaké alebo podobné činnosti a pôsobilo na rovnakej adrese ako pôvodná spoločnosť. Nakúpili vozidlá a zrenovovali priestory a vybavenie, na ktoré dostali dotácie až do výšky 50 %.

Celkové finančné prostriedky z verejných zdrojov dosiahli 265 000 EUR (vrátane 75 % príspevku EÚ), čo výrazne presahuje maximálnu výšku podpory stanovenú vo vnútroštátnych právnych predpisoch pre jeden oprávnený subjekt (72 000 EUR).

Štyria z týchto piatich prijímateľov po uplynutí obdobia trvalosti činnosť svojej spoločnosti ukončili.

41 Vnútroštátne orgány vo všetkých členských štátoch, ktoré sme preskúmali (okrem Francúzska), posudzovali trvalosť operácií tak, že žiadateľov požiadali o predloženie podnikateľského plánu.

42 Päť z týchto desiatich členských štátov¹⁴ považovalo podnikateľské prognózy uvedené v podnikateľských plánoch za základ pre budúce posúdenie. Prijímatelia museli napríklad splniť aspoň 50 % (Bulharsko a Maďarsko) alebo 70 % (Litva) svojich podnikateľských prognóz. Ak sa pri *ex post* kontrole zistilo, že tieto percentuálne hodnoty neboli dosiahnuté, boli uložené sankcie (pozri bod 55).

43 Sedem členských štátov¹⁵ stanovilo ako jedno z kritérií oprávnenosti alebo výberových kritérií počet vytvorených pracovných miest. Keď bolo výberovým kritériom vytvorenie pracovných miest, prijímatelia museli pracovné miesta vytvoriť a udržať aspoň do konca obdobia trvalosti. Litva a Poľsko poskytli vyššie financovanie tým prijímateľom, ktorí predpokladali, že vytvoria väčší počet pracovných miest.

¹⁴ Bulharsko, Česko, Grécko, Maďarsko a Litva.

¹⁵ Česko, Grécko, Maďarsko, Litva, Poľsko, Rumunsko a Slovensko.

44 Pokiaľ ide o príjemcov v našej vzorke, za ktorých sme dokázali získať dostatok informácií, 90 % (9/10) bulharských prijímateľov a 63 % (17/27) poľských prijímateľov nedosiahlo hospodárske prognózy, ktoré si stanovili vo svojich podnikateľských plánoch (vrátane štyroch z desiatich prijímateľov z obdobia 2014 – 2020). V Rakúsku sme na takýto problém nenarazili (pozri bod 59).

45 Z *tabuľky 3* vyplýva, že väčšina prijímateľov za svojimi prognózami výrazne zaostala.

Tabuľka 3 – Projekty, ktoré nedosiahli prognózy v podnikateľských plánoch

	Projekty, ktoré nedosiahli prognózy v podnikateľských plánoch			
	Spolu	Dosiahnutý percentuálny podiel prognózy		
		menej ako 10 %	10 % až 50 %	viac ako 50 %
Poľsko	17	7	8	2
Bulharsko	9	3	4	2

Zdroj: EDA, na základe analýzy dokumentácie k projektom.

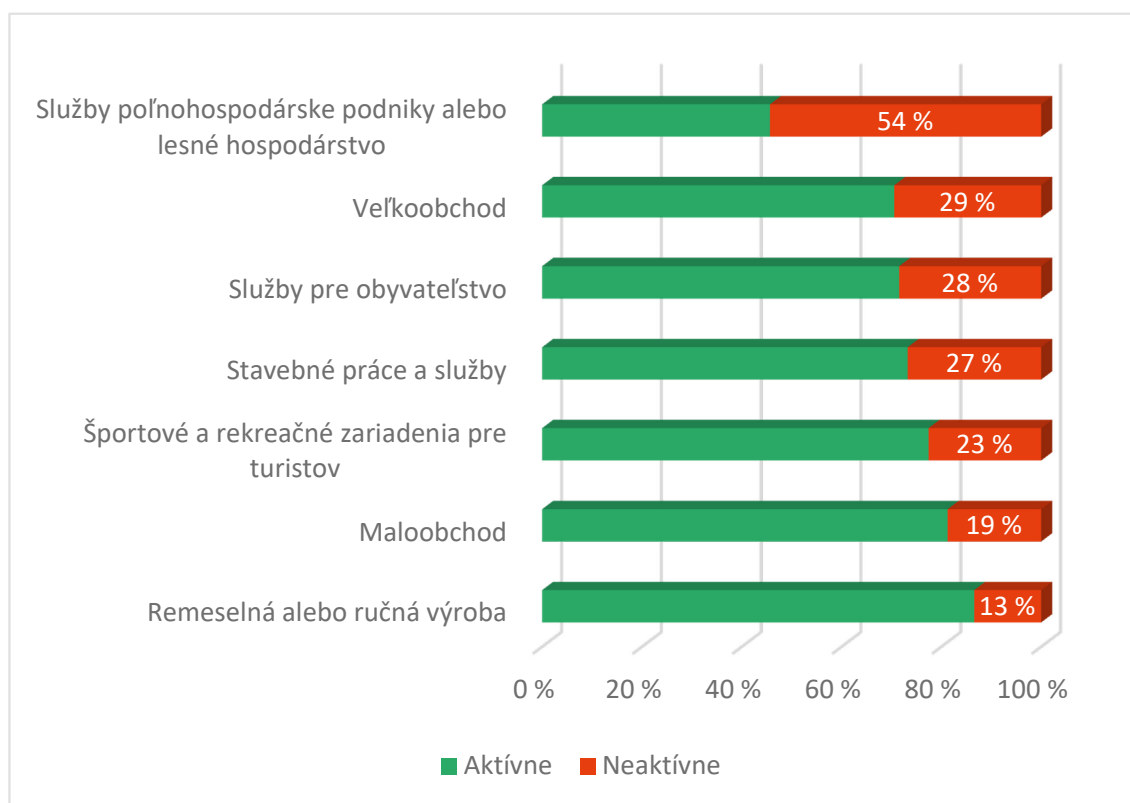
46 V Bulharsku boli prognózy uvedené v podnikateľských plánoch záväzné. Tri štvrtiny *ex post* kontrol viedli k postupom vymáhania, pretože prijímatelia nespĺnili prognózy (pozri bod 55).

Niektoré typy projektov diverzifikácie mali pomerne krátke trvanie

47 V Poľsku takmer tri štvrtiny z 13 000 prijímateľov v rámci opatrenia 311 (9 221 prijímateľov, ktorí začali vykonávať nepoľnohospodársku činnosť analyzovanú v bode 31, a približne 3 800 ďalších, ktorí rozvíjali predchádzajúce aktivity v rámci toho istého opatrenia) diverzifikovali svoje činnosti na „služby pre poľnohospodárske podniky a lesné hospodárstvo“, t. j. v rámci poľnohospodárstva. Služby pre poľnohospodárske podniky a lesné hospodárstvo zahŕňajú napríklad prenájom strojov alebo prácu pre iného poľnohospodára (napríklad keď si poľnohospodári kúpia pluh za finančné prostriedky EÚ na obrábanie pôdy iných poľnohospodárov alebo na prenájom tohto stroja iným osobám). Viac ako polovica prijímateľov, ktorých sme kontrolovali v poľskom obchodnom registri (5 114 z 9 419), ukončila svoju činnosť

do februára 2020. Z **ilustrácie 12** vyplýva, že tento podiel je oveľa vyšší ako v prípade iných diverzifikačných činností.

Ilustrácia 12 – Stav hlavných činností podporených v Poľsku v rámci opatrenia 311



Zdroj: EDA, na základe analýzy obchodného registra REGON.

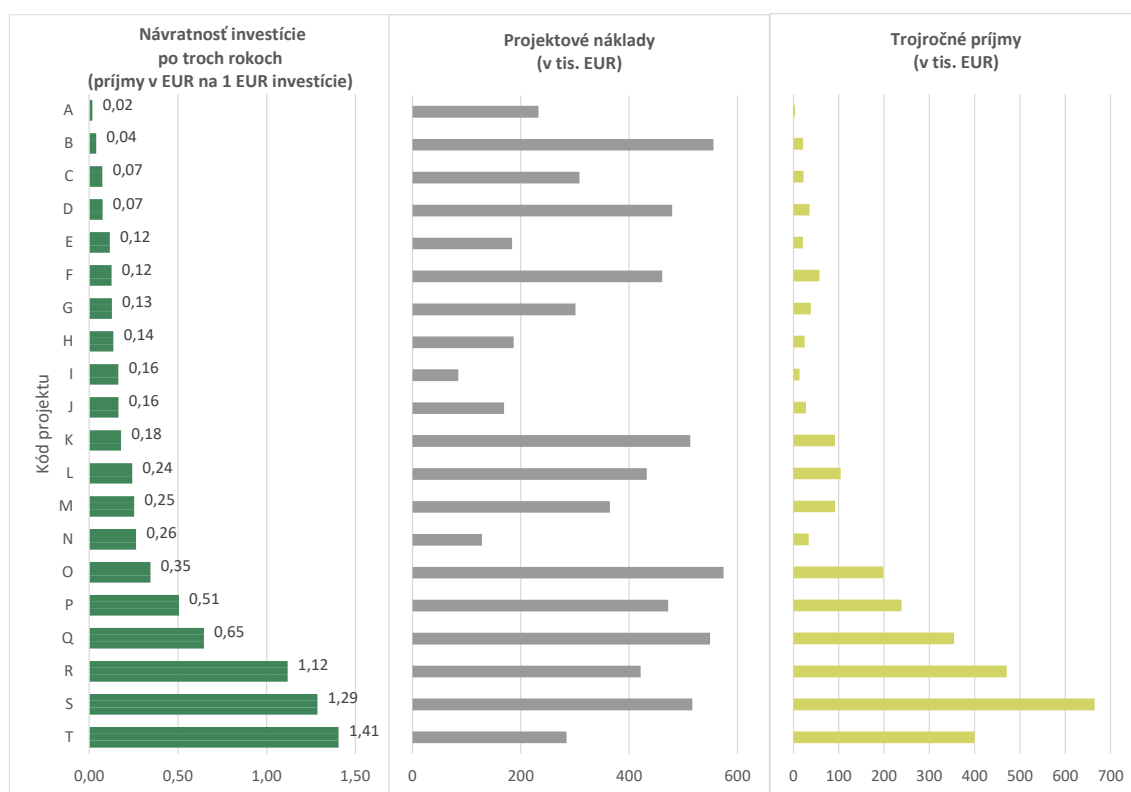
48 V pravidlách EÚ ani vo vnútroštátnych pravidlách sa výslovne nezakazovalo používanie zakúpeného vybavenia na vlastnom pozemku prijímateľa. V usmernení Komisie k programovému obdobiu 2014 – 2020 sa v súvislosti s poľnohospodárskymi službami uvádza, že podporované investície by sa mali využívať hlavne na poskytovanie služieb tretím stranám. Nenašli sme však žiadny mechanizmus, ktorým by sa dalo zabrániť tomu, aby sa poľnohospodársky stroj financovaný v rámci tohto opatrenia nepoužíval predovšetkým vo vlastnom poľnohospodárskom podniku prijímateľa.

49 Vzhľadom na špecifické riziká zistené v súvislosti s projektmi turistického ubytovania sme posudzovali, či výsledky z hľadiska trvalosti pri tejto kategórii projektov odrážajú alebo zakrývajú problémy ekonomickej životaschopnosti. Preto sme vykonali ďalšiu analýzu projektov turistických ubytovacích zariadení v Bulharsku, Grécku a Poľsku. V Grécku sme vďaka vnútroštátnemu monitorovaniu projektov turistických ubytovacích zariadení získali informácie o ich príjmoch vytvorených počas

prvých troch rokov. Tieto informácie sme analyzovali porovnaním s investičnými nákladmi na 20 projektov turistických ubytovacích zariadení, ktoré boli stále aktívne.

50 Z našej analýzy vyplynuli otázky týkajúce sa ich ekonomickej životaschopnosti. Každé euro celkových investičných nákladov prinieslo za tri roky v priemere globálne príjmy vo výške 0,4 EUR. Ako je znázornené na [ilustrácii 13](#), tento priemer skrýva značný rozptyl schopnosti vytvárať príjmy. Projekty turistického ubytovania vytvorili za tri roky za každé investované euro príjmy vo výške 0,02 až 1,41 EUR. Štyri (20 %) z nich vytvorili menej ako 0,1 EUR za každé investované euro.

Ilustrácia 13 – Návratnosť investícií, investičné náklady a trojročné príjmy v rámci 20 projektov v Grécku



Zdroj: EDA, na základe informácií poskytnutých gréckymi orgánmi.

51 Na druhej strane sme našli aj projekty s veľmi vysokou návratnosťou investícií (pozri [ilustráciu 13](#)): tri projekty vytvorili za tri roky príjmy, ktoré presiahli investície.

52 V [osobitnej správe EDA 02/2022](#) o energetickej efektívnosti v podnikoch sme dospeli k záveru, že pre projekty s veľmi krátkym časom návratnosti sú finančné nástroje, ako sú úvery alebo návratné granty, z hľadiska rozpočtu EÚ zvyčajne nákladovo efektívnejšími možnosťami. Právne predpisy umožňujú použitie úverov

na životaschopné projekty¹⁶. Komisia považuje finančné nástroje za vhodné na podporu životaschopných projektov rozvoja vidieka¹⁷. Splácanie úverov prijímateľov v rámci projektov (vrátane turistických ubytovacích zariadení alebo poľnohospodárskych služieb) motivuje k tomu, aby zo svojich investícií vytvárali zisky, a preto obmedzujú riziko, že by žiadali o podporu na neživotaschopné projekty, alebo že by projekty využívali len na súkromné účely.

53 Z *tabuľky 4* vyplýva, že podiel projektov turistického ubytovania, ktoré boli ukončené skoro alebo mali veľmi nízky obrat, bol v Bulharsku 29 % a v Poľsku 38 % (pozri bod 26).

Tabuľka 4 – Projekty turistického ubytovania bez trvalého prínosu

Členské štáty	Počet skontrolovaných ubytovacích zariadení	Počet ubytovacích zariadení nevytvárajúcich prínosy	Poznámky
Bulharsko	17	6	Tri zariadenia boli zatvorené po uplynutí obdobia trvalosti. V troch ďalších obrat nepresiahol 10 % predpokladaného obratu (jedno zariadenie vykázalo za jeden rok obrat vo výške 188 EUR) a prijímatelia museli grant po <i>ex post</i> kontrole vrátiť.
Poľsko	8	3	Tri zariadenia boli zatvorené, jedno z nich pred uplynutím obdobia trvalosti. Obrat jedného z nich bol vo výške 250 EUR/rok – menej ako 10 % predpokladu a bolo zatvorené po uplynutí obdobia trvalosti.

Zdroj: EDA, na základe informácií poskytnutých členskými štátmi.

Využívanie budov financovaných ako turistické ubytovanie na súkromné bývanie

54 V právnych predpisoch EÚ sa výslovne nezakazovalo, aby sa budovy financované na poskytovanie ubytovania pre turistov počas obdobia trvalosti využívali na súkromné bývanie. Uvádza sa v nich však, že investícia by nemala byť výrazným spôsobom

¹⁶ Článok 37 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

¹⁷ *The European Agricultural Fund for Rural Development – Financial instruments.*

zmenená tak, že by to ohrozilo jej pôvodné ciele¹⁸. Rakúske právne predpisy výslovne zakazujú trvalé využívanie investície na súkromné účely¹⁹. Neplatilo to však o poľských a bulharských vnútroštátnych právnych predpisoch.

55 V súvislosti s využívaním turistických ubytovacích zariadení na súkromné účely sme zistili tieto problémy:

- o V jednom členskom štáte sme zistili potenciálne podvodné využívanie penziónu na súkromné účely počas obdobia trvalosti. Tento prípad bol postúpený úradu OLAF a je predmetom vyšetrovania.
- o Zistili sme, že v Bulharsku a Rumunsku boli po odhalení súkromného využívania podporovaných turistických ubytovacích zariadení vykonané administratívne opatrenia. Komisia vydala pre tieto členské štáty odporúčania a v prípade Bulharska uplatnila finančnú opravu. Rumunsko sa v rokoch 2021 a 2022 rozhodlo obmedziť financovanie turistických ubytovacích zariadení. Bulharské orgány začali administratívne opatrenia v podobe dodatočných *ex post* kontrol zameraných na overenie toho, či boli splnené prognózy uvedené v podnikateľských plánoch. Väčšina (76 %) z 288 penziónov financovaných z prostriedkov EÚ prognózy nesplnila. Bulharské orgány požiadali o vrátenie finančných prostriedkov vo výške 21 mil. EUR. Tento proces vymáhania prostriedkov postupuje pre jeho napadnutie na vnútroštátnom súde pomaly. Bulharsko prestalo podporovať turistické ubytovanie v programovom období 2014 – 2020.
- o V ôsmich z 11 členských štátov, ktoré sme preskúmali, vyšli v tlači články o prípadoch využívania zariadení na súkromné účely (minimálne v troch z nich články informovali o vyšetrovaniach a súdnych prípadoch podvodných žiadostí o dotácie na turistické ubytovacie zariadenia využívané na súkromné účely). V niektorých prípadoch boli budovy inzerované ako dostupné pre turistov, no v praxi ich nebolo možné rezervovať (pozri bod 23). Výstavba alebo renovácia domu s podporou EÚ môže byť lákavá, pretože po troch až piatich rokoch ho prijímateľ môže oficiálne používať ako súkromný dom alebo ho predať.

¹⁸ Príspevok EÚ na operáciu musí byť vrátený, ak v období piatich rokov od záverečnej platby bola predmetom „podstatnej zmeny, ktorá ovplyvňuje jej povahu“ (článok 71 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013).

¹⁹ *Sonderrichtlinie im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 „Sonstige Maßnahmen“ – Bod 10.4.3.5.*

Dôkazy o tom, že financovanie EÚ prináša do vidieckych oblastiach dlhodobú diverzifikáciu, sú obmedzené

56 Financovanie EÚ by malo prinášať do vidieckych oblastí dlhodobú diverzifikáciu (pozri bod 04). Posudzovali sme, či projekty zaistili trvalú diverzifikáciu vidieckych hospodárstiev. Takisto sme preskúmali, či hodnotenia a monitorovanie poskytlí dostatočný prehľad o výsledkoch dosiahnutých vďaka výdavkom EÚ.

Niektoré typy diverzifikačných projektov prinášajú len obmedzené možnosti na dosiahnutie diverzifikácie

57 V období 2007 – 2013 Poľsko vynaložilo 252 mil. EUR na podporu služieb v poľnohospodárstve alebo lesnom hospodárstve. Toto financovanie pokračovalo aj v programovom období 2014 – 2020. Zistili sme, že služby pre poľnohospodárstvo prispeli k dlhodobej diverzifikácii smerom k nepoľnohospodárskym činnostiam len v obmedzenej miere. Tieto projekty prijímateľom nepomohli diverzifikovať svoje príjmy z poľnohospodárstva. Komisia sa domnieva, že tieto služby (ako orba alebo žatva) nepriamo prispievajú k diverzifikácii tým, že poľnohospodárom využívajúcim tieto služby umožňujú ušetriť čas, ktorý môžu využiť na začatie súbežnej nepoľnohospodárskej činnosti. Navyše „služby pre poľnohospodárstvo alebo lesné hospodárstvo“ boli najmenej trvalou činnosťou, pretože väčšina prijímateľov ju zanechala (pozri bod 47).

58 Členské štáty vo svojich *ex post* hodnoteniach ako odvetvie s najväčšími možnosťami diverzifikácie najčastejšie uvádzali cestovný ruch²⁰. A 23 z nich skutočne vykonávalo opatrenie 313 „Podpora činností v oblasti cestovného ruchu“. Vytvorenie a rozvoj turistického ubytovacieho zariadenia možno financovať v rámci všetkých diverzifikačných opatrení (opatrenie 311, opatrenie 312, opatrenie 313) a záleží od toho, čo si zvolí členský štát/región. Ako sa uvádza v bode 21, viac ako 500 mil. EUR z verejných finančných prostriedkov bolo v období 2014 – 2015 použitých na podporu projektov turistického ubytovania v nami vybraných 11 členských štátoch.

59 Na úrovni prijímateľov môže turistické ubytovacie zariadenie diverzifikovať a dopĺňať ich príjmy, ak bude potenciálny dopyt dostatočný. V Rakúsku bolo stále v prevádzke všetkých desať turistických ubytovacích zariadení, ktoré sme analyzovali. Sedem z nich splnilo prognózy uvedené v súvisiacom podnikateľskom pláne

²⁰ *Synthesis of Rural Development programmes ex-post evaluation period 2007 – 2013*, s. 58.

a zabezpečovalo 10 až 90 % príjmov prijímateľov. V siedmich prípadoch bolo financovanie poskytnuté na rozšírenie existujúceho podniku. Vo zvyšných troch prípadoch bol cestovný ruch novým zdrojom príjmov.

60 Na územnej úrovni sa však nájdu prípady investícií do cestovného ruchu, ktoré nepredstavujú diverzifikáciu turistických oblastí. Cestovný ruch je všade v EÚ väčším hospodárskym sektorom ako poľnohospodárstvo a v ekonomike vidieckych oblastí zohráva väčšiu úlohu ako v mestských oblastiach. Počet turistických prenocovaní na obyvateľa je vo vidieckych oblastiach trikrát vyšší ako v mestských regiónoch a výdavky na cestovný ruch na obyvateľa sú spravidla vyššie vo vidieckych oblastiach²¹. Vo vidieckych oblastiach, ako je Kréta (Grécko) alebo Korzika (Francúzsko), cestovný ruch dominuje miestnej ekonomike, pričom na Kréte tvorí 47 % HDP a na Korzike 31 % HDP (v porovnaní so 7,5 % a 2 % v poľnohospodárstve²²).

Hodnotenie a monitorovanie dostatočne nepreukazujú prínosy diverzifikácie

61 V roku 2018 Komisia uverejnila súhrn správ členských štátov o *ex post* hodnoteniach obdobia 2007 – 2013²³, v ktorom dospela k záveru, že:

- o opatrenia 311 „Diverzifikácia smerom k nepoľnohospodárskym činnostiam“ a 312 „Podpora pre zriaďovanie a rozvoj podnikania“ prispeli k zlepšeniu hospodárskej diverzifikácie prijímateľov „v strednej miere“,
- o opatrenie 313 „Podpora činností v oblasti cestovného ruchu“ prispelo k zlepšeniu hospodárskej diverzifikácie „v obmedzenej miere“. Pozitívny prínos k zlepšeniu hospodárskej diverzifikácie vidieckych oblastí bol vykázaný v menej ako polovici *ex post* hodnotení PRV.

62 V hodnotení sa dospelo k záveru, že mnohé projekty diverzifikácie neboli dostatočne „medziodvetvové“ (t. j. boli príliš zamerané na poľnohospodárstvo). Touto otázkou sa zaoberáme v bode 57.

²¹ Pracovný dokument útvarov Komisie, časť 2/3 – *A long-term Vision for the EU's Rural Areas*, s. 51, jún 2021.

²² *The nexus between agriculture and tourism in the Island of Crete*, John Vourdoubas, 2020 – INSEE Corse, 2015-2017.

²³ Pozri poznámku pod čiarou ⁶.

63 Zistili sme, že monitorovanie poskytovalo len obmedzené informácie o trvalosti projektov a ich dlhodobom vplyve na diverzifikáciu vidieckych oblastí. Hoci členské štáty primerane monitorujú projekty až do uhradenia záverečnej platby, počas obdobia trvalosti je monitorovanie obmedzené a po jeho uplynutí už takmer neexistuje. Keď teda členské štáty a Komisia vypracúvajú *ex post* hodnotenia, hodnotitelia majú k dispozícii málo informácií o tom, koľko projektov rôznych typov ďalej fungovalo aj po období, v ktorom boli vyplácané granty. V právnych predpisoch sa monitorovanie projektov počas doby trvalosti nestanovuje ako povinnosť. Zber relevantných informácií aj po uplynutí obdobia trvalosti by však Komisii a členským štátom umožnil posúdiť trvalé výsledky a určiť typy projektov, ktoré podporujú dlhodobé ciele politiky.

64 Z nášho auditu vyplynulo, že niektoré nástroje, ako sú obchodné registre a iné relevantné databázy, môžu o trvalosti projektov poskytnúť dodatočné informácie. Základné dostupné informácie sa týkajú len statusu príjemcu, ale v Poľsku sme našli aj príklad databázy, ktorá obsahovala podrobnejšie informácie o stave činnosti financovaných z prostriedkov EÚ (pozri body [31](#) a [47](#)). V Bulharsku, Poľsku a Rumunsku sa zbierali informácie z obchodných registrov.

65 Existujú veľké databázy, ako sú obchodné registre, ktoré by mohli poskytnúť informácie o príjemcoch, ktorí sa stali neaktívnymi alebo prestali vykonávať činnosti, na ktoré bola poskytnutá podpora (pozri body [31](#) – [32](#)). Komisia v súčasnosti nevyužíva informácie ani z obchodných registrov členských štátov, ani z iných zdrojov veľkých dát (*big data*) na posúdenie trvalosti projektov diverzifikácie a ich dlhodobého prínosu pre vidiecke oblasti.

Závery a odporúčania

66 Zistili sme, že väčšina investícií do infraštruktúry a projektov diverzifikácie fungovala počas celého obdobia trvalosti stanoveného v právnych predpisoch (pozri body **21 – 29**). Takisto sme však zistili, že projekty diverzifikácie boli často ukončené krátko po uplynutí tohto obdobia (pozri body **31 – 34**). V Poľsku boli projekty v oblasti služieb v poľnohospodárstve alebo lesnom hospodárstve menej trvalé ako iné typy projektov (pozri body **47 – 48**).

67 Zistili sme, že celková kvalita výberových konaní v období 2014 – 2020 sa v porovnaní s obdobím 2007 – 2013 zlepšila. Výberové konania však nemali výrazný vplyv na celkovú kvalitu projektov (pozri body **38 – 46**).

68 Zistili sme, že niektoré typy projektov, napríklad služby pre poľnohospodárstvo alebo lesné hospodárstvo, majú nízky potenciál diverzifikácie (pozri bod **57**). Turistické ubytovanie môže síce diverzifikovať činnosti prijímateľov, no dodatočná ubytovacia kapacita nevedie k diverzifikácii hospodárstva turistických oblastí (pozri body **58 – 60**).

69 Rozšírili sme svoju analýzu projektov turistického ubytovania a v troch členských štátoch sme zistili problémy s ekonomickou životaschopnosťou (pozri body **49 – 53** a *tabuľku 4*). Využívanie ubytovacích zariadení na súkromné bývanie ovplyvňuje hospodársku výkonnosť takýchto projektov. Zaznamenali sme príklady, keď členské štáty začali vyšetrovanie využívania budov financovaných ako turistické ubytovacie zariadenia na súkromné účely a/alebo obmedzili prístup ku grantom na projekty turistického ubytovania (pozri bod **55**). Zistili sme, že úvery sú na podporu životaschopných projektov vhodnou alternatívou (vrátane projektov na podporu turistického ubytovania alebo služieb pre poľnohospodárstvo – pozri bod **52**).

Odporúčanie 1 – Lepšie zamerať výdavky na životaschopné projekty

Komisia by mala z titulu svojej poradnej funkcie šíriť osvedčené postupy s cieľom podporiť uplatňovanie výberových postupov takým spôsobom, ktorý zníži riziko výberu neživotaschopných projektov.

Časový rámec: od roku 2023

Odporúčanie 2 – Zmierniť riziká prevedenia financovaných aktív na súkromné používanie

So zreteľom na podporu dlhodobých prínosov projektov a dosiahnutia optimálnej hodnoty za vynaložené prostriedky EÚ by Komisia mala:

- a) uľahčiť šírenie osvedčených postupov týkajúcich sa záruky trvalosti a záruky proti prevedeniu aktív financovaných z prostriedkov EÚ na súkromné používanie. Toto šírenie by malo zahŕňať primerané používanie:
 - i) vnútroštátnych podmienok trvalosti s ohľadom na rôzne typy podporovaných investícií;
 - ii) úverov na financovanie dlhodobých aktív;
 - iii) dôkazov o trvalom pokračovaní financovaných činností;
 - iv) ustanovení v dohodách o grante upravujúcich používanie investícií na ich stanovený účel;

Časový rámec: 2023

- b) analyzovať, ako členské štáty tieto osvedčené postupy uplatňujú, a výsledky analýz ďalej šíriť.

Časový rámec: 2027

70 Celkovo *ex post* hodnotenia obdobia 2007 – 2013 obsahovali záver, že prínos k diverzifikácii bol obmedzený až stredný (pozri body 61 – 62). Monitorovanie poskytlo len obmedzený prehľad o prínosoch projektov postupom času, najmä po uplynutí obdobia trvalosti stanoveného v právnych predpisoch, a to napriek potenciálu veľkých dát (*big data*) poskytnúť dodatočné informácie o trvalosti financovaných projektov nákladovo účinným spôsobom (pozri body 63 – 65).

Odporúčanie 3 – Využiť potenciál veľkých databáz na vyhodnocovanie

Na účely hodnotenia by Komisia po porade s členskými štátmi mala:

- a) určiť relevantné zdroje informácií o pokračujúcom fungovaní projektov financovaných z prostriedkov EÚ a šíriť osvedčené postupy s členskými štátmi;

Časový rámec: 2024

- b) na základe týchto informácií vypracovať zoznam rizikových faktorov vychádzajúcich z príkladov projektov, ktoré sú menej trvalé.

Časový rámec: od roku 2026

Túto správu prijala komora I, ktorej predsedá Joëlle Elvinger, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu dňa 27. apríla 2022.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner Lehne
predseda

Akronymy a skratky

EPFRV: Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka

HDP: hrubý domáci produkt

PRV: program rozvoja vidieka

SPP: spoločná poľnohospodárska politika

Glosár

Big data: spracovanie, zber, uchovávanie a analýza veľkého objemu údajov, ktoré umožňujú odhaliť vzorce, trendy a súvislosti a ponúkajú možnosť využiť výsledné informácie na získanie nového pohľadu na skutočnosti.

Ex post kontrola: v tejto správe označuje kontrolu vykonávanú po uhradení záverečnej platby na investíciu, pri ktorej sa overuje, či sa stále využíva na plánovaný účel.

Podnikateľský plán: dokument, v ktorom sú zhrnuté prevádzkové a finančné prognózy spoločnosti a i to, ako spoločnosť plánuje dosiahnuť svoje ciele.

Program rozvoja vidieka: súbor národných alebo regionálnych viacročných cieľov a opatrení schválených Komisiou na vykonávanie politiky rozvoja vidieka EÚ.

Programové obdobie: obdobie, na ktoré sa plánuje program financovania EÚ a počas ktorého sa môžu vyplácať finančné prostriedky. Financovanie na obdobie 2007 – 2013 sa mohlo vyplácať do roku 2015. Podobne financovanie na obdobie 2014 – 2020 sa môže vyplácať do roku 2022.

Odpovede Komisie

<https://www.eca.europa.eu/sk/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/sk/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík 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 uskutočnila audítorská komora I – Udržateľné využívanie prírodných zdrojov, ktorej predsedá členka EDA Joëlle Elvinger. Audit viedol člen EDA Viorel Ștefan a podporu mu poskytli vedúca kabinetu Roxana Banica, atašé kabinetu Olivier Prigent, hlavný manažér Michael Bain, asistent riaditeľa Eric Braucourt, vedúca úlohy Céline Ollier, zástupca vedúcej úlohy Maciej Szymura a audítori Milan Šmíd, Jan Huth a Dimitrios Maniopoulos. Jazykovú podporu poskytol Thomas Everett.



Zľava doprava: Viorel Ștefan, Roxana Banica, Olivier Prigent, Eric Braucourt, Céline Ollier, Maciej Szymura, Milan Šmíd, Jan Huth, Thomas Everett.

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2022

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v [rozhodnutí EDA 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 \(CC BY 4.0\)](#). Vo všeobecnosti je preto opakované použitie povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Tí, ktorí opakovane používajú obsah EDA, nesmú skresliť pôvodný význam alebo odkaz. 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, je potrebné získať dodatočné povolenie.

Ak je tento 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.

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.

Na 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 EDA

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

PDF	ISBN 978-92-847-7927-7	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/625484	QJ-AB-22-009-SK-N
HTML	ISBN 978-92-847-7901-7	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/36514	QJ-AB-22-009-SK-Q

Od roku 2007 Komisia vynaložila na diverzifikáciu vidieckeho hospodárstva a zlepšenie infraštruktúry z finančných prostriedkov určených na rozvoj vidieka viac než 25 mld. EUR. Financované projekty mali ostať funkčné aspoň po dobu piatich rokov.

Preskúmali sme, či tieto investície zabezpečili trvalé prínosy. Zistili sme, že právne požiadavky týkajúce sa trvalosti sa zväčša plnia. Trvalosť projektov diverzifikácie bola v jednotlivých sektoroch a členských štátoch rôzna. Trvalosť projektov, napríklad projektov turistického ubytovania, ovplyvňuje slabá hospodárska výkonnosť a neoprávnené používanie na súkromné účely.

Komisii odporúčame šíriť osvedčené postupy tak, aby boli finančné prostriedky následne lepšie zamerané na životaschopné projekty, zmierniť riziko toho, že budú projekty presmerované na súkromné účely, a využívať potenciál veľkých databáz.

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