

**ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO
DVORA
„FINANCOVÁNÍ V RÁMCI POLITIKY SOUDRŽNOSTI ZALOŽENÉ NA VÝKONNOSTI:
ÚCTYHODNÉ AMBICE, AVŠAK PŘEKÁŽKY V OBDOBÍ 2014–2020 PŘETRÝVALY“**

SHRNUTÍ

Souhrnná odpověď Komise k bodům I až V:

Jedním z výrazných rysů politiky soudržnosti se v různých obdobích stále více stávala orientace na výkonnost. Důraz na výkonnost bude plně zachován i v programovém období 2021–2027 prostřednictvím různých prvků této politiky. Základní podmínky, nový výkonnostní rámec s přezkumem v polovině období a modely financování založené na výkonnosti mají i nadále přispívat k tomu, aby si politika soudržnosti udržela svou pozici jedné z nejpokročilejších politik EU, pokud jde o orientaci na výkonnost. Ve svém návrhu na nové nařízení o společných ustanoveních pro období 2021–2027 Komise navázala na pozitivní zkušenosti s předchozími výkonnostními nástroji, které získala v minulosti, a zároveň zavedla nezbytné úpravy.

VI. Pokud jde o konkrétně o předběžné podmínky, Komise zdůrazňuje, že jejich primárním cílem bylo zajistit, aby strategické, právní a administrativní prostředí kolem plánovaných investic financovaných EU bylo příznivé a podporovalo účinnost a efektivitu.

VII. Výkonnost v období 2014–2020 nezávisí pouze na skutečné realizaci projektů, ale i na výstupech, které přispívají ke konkrétním výsledkům. Výsledky – jak je zachycují ukazatele výsledků definované nařízením o společných ustanoveních – se dostaví až po delší době, a nebyly tudíž zahrnuty do výkonnostního rámce a ani nemohly být součástí přezkumu výkonnosti. Výstupy, zachycené ukazateli výstupu a klíčovými prováděcími kroky, kromě toho poskytují dobré informace o tom, zdali je investice na dobré cestě k dosažení svých cílů a k tomu, aby přinesla očekávané výsledky.

Na základě zkušeností bude přezkum v polovině období u programů na období 2021–2027 skutečně radikálně odlišný od přezkumu výkonnosti v předchozím období a bude zahrnovat kvalitativní, vícerozměrné hodnocení založené na široké škále faktorů, které určí výkonnost programu na konci roku 2024 a bude zaměřeno na výsledky. Ustanovení nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 poskytnou podrobný popis všech prvků, které budou muset členské státy zohlednit během přezkumu v polovině období (článek 18 nařízení o společných ustanoveních).

VIII. „Financování nesouvisející s náklady“ bylo zavedeno ke konci programového období 2014–2020, což vedlo k jeho omezenému využívání ze strany členských států v tomto období. Komise má za to, že nástroje politiky soudržnosti se ve významné míře doplňují s Nástrojem pro oživení a odolnost, který je součástí finanční podpory NextGenerationEU zavedené s cílem překonat dopady pandemie a opětovně nastartovat hospodářství EU.

IX. Komise je toho názoru, že výkonnostní rámec na období 2014–2020 pro politiku soudržnosti, jeden z nejpokročilejších systémů čerpání prostředků z rozpočtu EU, pokud jde o orientaci na výkonnost, zavedl skutečnou změnu kultury výkonnosti při provádění politiky soudržnosti. Dále se domnívá, že zahrnutí přezkumu výkonnosti spolu s předběžnými podmínkami a novými modely financování nesouvisejícího s náklady, včetně zjednodušeného vykazování nákladů, přispělo k novému přístupu k provádění, i když jsou zapotřebí další zlepšení, která jsou také pro programové období 2021–2027 zavedena.

Provázat přidělování zdrojů s výkonností není snadný úkol. To je důvodem, proč Komise vycházela ze zkušeností získaných v předchozím období a rozhodla se pro programové období 2021–2027 navrhnout přechod od automatického, mechanického systému programového období 2014–2020 –

který má své limity – směrem ke komplexnějšímu systému, jenž by spojoval soubor kvalitativních a kvantitativních prvků. Ty budou společně určovat výkonnost fondů na místě: přezkum v polovině období propojí přidělování zdrojů a způsob vynakládání finančních prostředků na dosažení cílů EU v souladu s nařízením o společných ustanoveních.

X. Komise může přijmout doporučení EÚD a bude je provádět způsobem dále vysvětleným v níže uvedených odpovědích na příslušné připomínky a doporučení.

XI. Při přípravě a provádění plánů oživení a odolnosti ze strany členských států bude Komise věnovat zvláštní pozornost poznatkům získaným při provádění fondů soudržnosti. V rámci Nástroje pro oživení a odolnost musí členské státy splnit milníky a cíle, aby mohly obdržet platby; to bude ústředním motivem provádění Nástroje pro oživení a odolnost v následujících letech.

PŘIPOMÍNKY

Souhrnná odpověď Komise k bodům 21 a 22:

Komise zdůrazňuje, že předběžné podmínky a jejich kritéria byly stanoveny spoluzákonodárci na základě interinstitucionálních jednání s Radou a Evropským parlamentem.

Komise v období 2014–2020 vypracovala rozsáhlé pokyny, které poskytly podrobnější informace o těchto kritériích.

Komise konstatuje, že podle článku 19 nařízení o společných ustanoveních měla právní povinnost přistupovat ke každému případu individuálně a zároveň zajistit, aby podobné případy byly řešeny podobně.

Komise vyhodnotila a odůvodnila, proč tyto situace byly odlišné a vyžadovaly odlišný přístup. Řešení těchto případů stejným způsobem by nebylo v souladu s právem EU, zejména pak s obecnou zásadou proporcionality.

27. Kvantifikovat dopad strategických politických rámců na účinnost výdajů je obtížné. Zavedení předběžných podmínek nicméně vedlo k vytvoření mnoha politických strategických rámců, které by jinak neexistovaly, a dalo tak výdajům jasný směr a zlepšilo jejich relevanci a účinnost. Tento vývoj v politickém rámci například potvrdilo tematické hodnocení ESF na období 2014–2018.

Rámeček 4. Komise zdůrazňuje, že předběžná podmínka se u státní podpory omezila na kontext fondů ESI.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 29 a 30:

Komise potvrzuje, že samotná skutečnost nesplnění předběžných podmínek nepředstavovala dostatečný důvod pro pozastavení plateb. Podle čl. 19 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních mohla Komise pozastavit platbu, pouze pokud to bylo nezbytné pro zabránění významnému narušení účinnosti a efektivity dosahování konkrétních cílů předmětné priority. Je třeba také uvést, že členské státy se dohodly na různých formách pozastavení plateb z vlastní iniciativy, např. v některých případech se dohodly, že v dotčených oblastech nebudou vybírat žádné operace.

32. Přestože předpisy EU vyžadovaly, aby členské státy podávaly zprávy o předběžných podmínkách až ve výroční zprávě o provádění nebo strategické zprávě v roce 2017, Komise nečekala na předložení výročních zpráv o provádění v roce 2017 a plnění akčních plánů sledovala pravidelně již od schválení programů. V praxi většina členských států a regionů pravidelně informovala Komisi o pokroku v plnění akčních plánů prostřednictvím elektronických výměn a v rámci monitorovacích výborů a výročních zasedání.

Kromě toho Komise důrazně členským státům doporučovala, aby podávaly zprávy dříve než v roce 2017, aby se zabránilo zahlcení systému při hodnocení plnění předběžných podmínek v roce 2017. To

je důvodem, proč Komise zřídila specializovaný modul SFC, jehož prostřednictvím členské státy a regiony předkládaly oficiální informace týkající se plnění akčních plánů. V rámci tohoto modulu proběhlo 1 485 formálních výměn mezi Komisí a orgány členských států, které se týkaly dokončení akčních programů mezi lety 2014 a 2019.

37. Komise konstatuje, že spoluzákonodárci nezavedli žádnou všeobecnou povinnost informovat Evropský parlament a Radu o tom, zda členské státy plní základní podmínky, a to ani na období 2014–2020, ani na období 2021–2027.

38. Obecný režim podmíněnosti a základní podmínky jsou dva různé mechanismy, které sledují odlišné cíle, a to pomocí odlišných nástrojů. Nařízení 2020/2092 v souladu se svým článkem 1 „stanoví pravidla nezbytná k ochraně rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členských státech“. Základní podmínky stanovené nařízením o společných ustanoveních na období 2021–2027 jsou podle své definice podmínkami „pro účinné a efektivní plnění specifických cílů“. Text nařízení 2020/2092 upřesňuje, že „opatření podle tohoto nařízení jsou nezbytná zejména v případech, kdy by jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie neumožňovaly účinnější ochranu rozpočtu Unie.“

Komise může navrhnout opatření podle nařízení o právním státě, pokud jí alternativní postupy podle právních předpisů Unie neumožňují chránit rozpočet Unie účinnějším způsobem. Tento nový obecný režim podmíněnosti doplňuje sektorové nástroje, jako jsou základní podmínky stanovené v nařízení o obecných ustanoveních na období 2021–2027, které stanoví nezbytné předpoklady pro účinné a efektivní využívání fondů nařízením o obecných ustanoveních horizontálně pro všechny programy a tematicky v závislosti na konkrétních zvolených cílech. Podmínky pro návrh opatření ze strany Komise a přijetí tohoto návrhu Radou v rámci obecného režimu podmíněnosti jsou stanoveny v jeho právním základě. Komise dále připravila návrh pokynů k uplatňování nařízení.

41. Nařízení o obecných ustanoveních umožňuje změny programu, včetně změn milníků, přičemž v praxi je většina programů změněna několikrát během programového období. Spoluzákonodárci přitom uznali složitost sedmiletého programového cyklu politiky soudržnosti, obtížnost stanovení milníků a cílů na začátku cyklu a možnost, že tyto cíle a milníky se mohou za konkrétních podmínek změnit.

50. Změny v nařízení daly členským státům možnost upravit a vyjasnit ukazatele, aby mohly přesněji vykazovat dosažené hodnoty.

V případě ukazatelů výstupu původní právní předpis neumožňoval vykazování skutečně dosažených výstupů, pokud byly součástí větší operace.

Pokud jde o finanční ukazatel, podle původních pravidel bylo vyžadováno, aby byly částky předloženy jako osvědčené Komisí, jinak nemohly být zohledněny pro účely přezkumu výkonnosti. Vzhledem k tomu, že proces osvědčování může trvat několik měsíců, skutečné datum uzávěrky pro podávání zpráv by se tím posunulo o několik měsíců před konec roku 2018.

První odrážka: Komise zdůrazňuje, že změna nařízení 215/2014 byla zavedena s cílem napravit nedostatek v původním nastavení výkonnostního rámce, který v některých případech neumožňoval vykazování skutečně splněných a plně dosažených výstupů ve smyslu výkonnostního rámce až do ukončení celé operace.

Původní ustanovení obsahovalo nedůslednost, kdy nebyla brána v úvahu skutečnost, že určité typy operací se mohou skládat z několika projektů, které mohou poskytovat výstupy postupně ještě před dokončením celé operace, jejíž byly součástí. Například v případě režimu podpory podnikání může být v rámci jedné operace vybráno k podpoře několik podniků. Nicméně v praxi nemusí být podpora poskytnuta ve stejnou dobu pro všechny podniky v rámci jedné operace. Podle původního znění čl. 5 odst. 3 bylo možné vykázat výstupy již dosažené v rámci jednotlivých dokončených projektů až po skutečném dokončení celé operace.

I když to bylo možné u nedokončených operací, změna členským státům neumožňovala vykazovat výstupy v případě nedokončených projektů.

Druhá odrážka: Stejně jako v případě vykazování nedokončených operací byl změnou, která pro účely přezkumu výkonnosti zahrnula výdaje vynaložené v roce 2018, avšak předložené jako osvědčené Komisi do 30. června 2019, napraven nedostatek původního znění prováděcího nařízení.

51. Finanční ukazatel pro přezkum výkonnosti se týká výdajů, které byly vynaloženy a uhrazeny ze strany příjemců do 31. 12. 2018 a předloženy jako osvědčené Komisi.

Komise byla názoru, že milníky finančních ukazatelů chybně stanovené na základě pravidla n+3 o zrušení závazku by měly být opraveny před přezkumem výkonnosti.

Členským státům, které stanovily své finanční milníky na základě pravidla n+3 o zrušení závazku, bylo v souladu s nařízením umožněno, aby je upravily úměrně původní chybě, čímž by byla zajištěna spravedlivost celého procesu a rovné zacházení se všemi prioritními osami a napříč členskými státy.

52. Komise upozorňuje na skutečnost, že, jak je uvedeno výše, změnami v nařízení byly napraveny nedostatky stávajících právních předpisů, které by neoprávněně postihovaly některé prioritní osy. Tyto změny právní úpravy umožnily členským státům přesnější vykazování úrovně výkonnosti tím, že vyřešily stávající nesrovnalosti a nepružnosti. Komise také připomíná, že přezkum plnění byl proveden v plném souladu s veškerými platnými předpisy.

Již před změnou prováděcího nařízení 215/2014 bylo možné vykazovat hodnoty dosažené v rámci operací, u nichž nemusely být provedeny všechny související platby.

53. V nařízení o společných ustanoveních nebyly taxativně vyjmenovány řádně odůvodněné případy revize (příloha II odst. 5 nařízení o společných ustanoveních). Bez vyjasnění zavedeného prováděcím nařízením 215/2014 by Komise riskovala, že jako základ pro uvolnění výkonnostní rezervy příjme nesprávně vypočtené milníky a cíle. Tím by bylo toto úsilí zmařeno a ztratilo by na důvěryhodnosti.

V souladu s nařízením o společných ustanoveních bylo nutné vypočíst výkonnostní rezervu při zohlednění ukazatelů stanovených ve verzi programu platné v době přezkumu výkonnosti.

62. Fungování monitorovacího systému u údajů o výkonnosti a jeho hodnocení prostřednictvím systémových auditů není omezeno žádným datem uzávěrky, ale je spíš založeno na kumulativním hodnocení systémů v průběhu let s kontrolním a věcným testováním prováděným na úrovni vzorků operací. Kromě toho výroční kontrolní zprávy zahrnují všechny audity systémů provedené do předložení souboru dokumentů pro poskytnutí jistoty, a to i po skončení účetního období.

Tímto způsobem tedy výroční kontrolní zprávy a stanoviska za období 2017–2018, které byly předloženy v únoru a březnu 2019, poskytly ujištění o spolehlivosti údajů o výkonnosti pro její přezkum.

65. Velká většina auditních orgánů se již věnovala otázkám spolehlivosti údajů o výkonnosti ve svých auditech operací ještě předtím, než se to formálně stalo právní povinností na základě nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/886 ze dne 12. února 2019, a to na základě pokynů Komise. Protože je však vzorek pro audity operací vybírán náhodně z výdajů předložených jako osvědčené, neumožňuje vždy ověřit veškeré aspekty spolehlivosti údajů (vzorek například nemusí zahrnovat operace přispívající k ukazatelům z výkonnostního rámce; nebo operace, u nichž byly dosažené hodnoty již oznámeny Komisi). V praxi jsou tudíž nejdůležitějším zdrojem jistoty o spolehlivosti údajů o výkonnosti systémové audity monitorovacího systému (tematické audity), a nikoliv audity operací. Cílem regulační změny tudíž bylo zvýšit základ pro poskytnutí jistoty s tím, že to však byla pouze část celého procesu poskytování jistoty.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 68 až 70:

Komise pečlivě sledovala veškeré případy závažných nedostatků ve spolehlivosti údajů o výkonnosti zjištěných prostřednictvím auditních orgánů nebo vlastní auditní činnosti Komise. Ve všech případech byly programové orgány požádány o přijetí vhodných nápravných opatření. Například přezkum výkonnosti nemohl být proveden u čtyř programů (jeden program v Belgii, Litvě, Rumunsku a Slovinsku) z důvodu již existujících dopisů Komise informujících o plánovaném pozastavení plateb a vydaných na základě nedostatků zjištěných v rámci klíčového požadavku 6 (spolehlivost monitorovacího systému a údajů).

Přezkum výkonnosti byl proveden až poté, co bylo zastaveno řízení o pozastavení plateb. To svědčí o závažnosti následných opatření ze strany Komise v případě, když byly zjištěny nedostatky.

74. Přezkum výkonnosti byl proveden v souladu s požadavky právních předpisů na základě posouzení ukazatelů obsažených ve výkonnostním rámci. Nařízení o společných ustanoveních předpokládalo, že každá priorita musí mít jeden finanční ukazatel, viz první odrážka bodu 42 zprávy.

76. Právní rámec výslovně stanovuje dvě podmínky, za nichž je možné pozastavit průběžné platby v případě závažného selhání při plnění některého milníku.

Obě podmínky by musely být splněny, aby bylo možné využít výsadního práva Komise pozastavit platby. Kromě toho samotný článek 22 odst. 6 nabízí členským státům jako případné nápravné opatření převod přidělených finančních prostředků na jiné programy či priority.

S ohledem na stávající právní rámec neexistoval žádný právní důvod pro pozastavení plateb.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 79 a 80:

Komise konstatuje, že běžný vývoj programů často vede ke zvýšení a snížení financování z důvodů, na které upozornil i EÚD.

Při porovnávání částky priorit bezprostředně před přezkumem výkonnosti a po něm přišly všechny nedostatečně výkonné priority zkoumané v rámci tohoto auditu o svou výkonnostní rezervu a jejich částky byly sníženy při změně programu provedené v rámci přezkumu výkonnosti.

81. Pro programové období 2021–2027 byl přezkum výkonnosti nahrazen přezkumem v polovině období a výkonnostní rezerva byla nahrazena částkami flexibility (článek 18 nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027).

Částky flexibility budou závazné a budou definitivně přiděleny až po rozhodnutí Komise následujícím po přezkumu v polovině období. Kromě toho částka flexibility v průměru pokryje mnohem větší podíl prostředků programu než pokrývala výkonnostní rezerva.

Nařízení o společných ustanoveních definuje veškeré nezbytné prvky pro provedení přezkumu v polovině období v ustanoveních týkajících se přezkumu v polovině období (článek 18) a změn programu (článek 24) nařízení o společných ustanoveních. Aktuálně Komise nevidí žádný důvod k předložení dalších podrobností o přezkumu v polovině období.

83. Kromě politiky soudržnosti s cílem pomoci členským státům zotavit se z dopadů pandemie a znovu nastartovat hospodářství EU v rámci přechodu na zelenou ekonomiku a přechodu k digitalizaci zavedla EU bezprecedentní finanční podporu prostřednictvím nástroje NextGenerationEU, kam spadá i Nástroj pro oživení a odolnost. Nástroj pro oživení a odolnost a nástroje politiky soudržnosti se ve významné míře doplňují. Komise se nedomnívá, že by zde bylo významné riziko konkurence a překrývání mezi oběma nástroji, zejména s ohledem na časový rámec obou nástrojů a výjimečnou potřebu podpory v souvislosti s obnovou.

Komise má za to, že členské státy podniknou všechny nezbytné kroky, aby zajistily rychlé zavedení obou nástrojů, a bude pečlivě sledovat situaci a podle potřeby pomáhat členským státům.

Souhrnná odpověď Komise k bodu 99 a rámečku 9:

Opatření pro audit modelu financování nesouvisejícího s náklady jsou jasně stanovena v nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020. Ustanovení čl. 67 odst. 1 prvního pododstavce nařízení o společných ustanoveních uvádí, že v případě modelu financování nesouvisejícího s náklady „u formy financování uvedené v prvním pododstavci písm. e) se audit zaměří výhradně na ověření toho, zda byly splněny podmínky úhrady výdajů.“

Pokud se však týká řídicích kontrol, byla zavedena vyjasnění prostřednictvím 6. bodu odůvodnění a bodu 4 přílohy k nařízení v přenesené pravomoci (EU) 694/2019, které uvádí, že ověřování a audity by se neměly provádět na úrovni jednotlivých investic a že podklady týkající se souvisejících výdajů by neměly být předmětem auditu ani řídicích kontrol.

Pro období 2021–2027 budou modely financování nesouvisejícího s náklady součástí programů schválených nebo změněných ze strany Komise.

102. S cílem podpořit rychlé a udržitelné oživení po krizi související s nemocí COVID-19 se zákonodárci EU nedávno dohodli na zřízení nového typu nástroje financování založeného na výkonnosti, aby bylo zajištěno, že členské státy budou v následujících letech účinně provádět reformy a investice potřebné v souvislosti s obnovou. Pokud jde o využívání modelu financování nesouvisejícího s náklady, existují mezi Nástrojem pro oživení a odolnost a politikou soudržnosti významné rozdíly, které závisí na různých právních předpisech jednotlivých odvětví.

104. Komise s členskými státy prozkoumá, v jakých investičních oblastech a pro jaké druhy činností by bylo nejvhodnější vyvinout standardní modely pro financování nesouvisející s náklady

Souhrnná odpověď Komise k bodům 105 a 106:

Komise souhlasí, že členské státy musí poskytnout záruku, že dodržují pravidla pro zadávání veřejných zakázek a státní podporu. Řídicí kontroly a audity však nemohou jít nad rámec stanovený v čl. 95 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních 2021/1060, který je omezen na zajištění splnění podmínek pro model financování nesouvisejícího s náklady. Členské státy tak mají v tomto ohledu právní jistotu.

V této souvislosti bude tedy Komise i nadále sledovat, zdali členské státy dodržují pravidla pro účinné fungování vnitřního trhu EU a z titulu své role strážce Smlouvy postihovat údajná porušení těchto pravidel.

Komise je rovněž ochotna si s členskými státy vyjasnit, jakým způsobem se buduje jistota při využívání režimů financování založených na výkonnosti, a že omezený rozsah kontrol a auditů podle článku 95 nařízení o společných ustanoveních 2021/1060 nemá vliv na potřebu průběžného sledování příslušných základních podmínek pro zadávání veřejných zakázek a pravidel státní podpory.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Souhrnná odpověď Komise k bodům 107 a 108:

Komise souhlasí, že výkonnostní rámec na období 2014–2020 pro politiku soudržnosti představoval významný krok vpřed tím, že při provádění této politiky zavedl skutečnou kulturní změnu v oblasti výkonnosti. Jednalo se navíc o průkopnický krok směrem ke zvýšení orientace na výkonnost financování z rozpočtu EU, který neměl v celosvětovém měřítku obdoby.

Zavedení předběžných podmínek vedlo k vytvoření řady strategických rámců politik, které by jinak neexistovaly, a dalo tak výdajům jasně směřování, čímž se zlepšila jejich relevance a účinnost.

Přidělení výkonnostní rezervy bylo prvním krokem k odměnění programových priorit, které byly na dobré cestě dosáhnout milníků cílů, které byly stanoveny ve výkonnostním rámci a jichž má být

dosaženo při uzavření programů (2023). Modely financování založené na výkonnosti byly poprvé zavedeny v období 2014–2020 a tam, kde je to možné, budou při jednáních o programech na období 2021–2027 i nadále podporovány jako účinný model provádění.

Komise souhlasí, že provázat přidělování zdrojů s výkonností není snadný úkol. To je důvodem, proč Komise vycházela ze zkušeností získaných v předchozím období a rozhodla se pro programové období 2021–2027 navrhnout přechod od automatického, mechanického systému programového období 2014–2020 směrem ke komplexnějšímu systému, který by spojoval soubor kvalitativních a kvantitativních prvků. Ty budou společně určovat výkonnost fondů přímo na místě: přezkum v polovině období propojí přidělování zdrojů se způsobem, jakým jsou finanční prostředky vynakládány na dosažení cílů v souladu s nařízením o společných ustanoveních.

111. Komise se také domnívá, že výkonnostní rámec, včetně výkonnostní rezervy, jak byl navržen v období 2014–2020, poprvé umožnil posoudit výkonnost v dohodnutém rámci, který sestával ze souboru milníků pro každou prioritní osu programu. To již samo o sobě představovalo významný pokrok směrem ke kultuře výkonnosti pro provádění politiky soudržnosti v porovnání s předchozími programovými obdobími.

Komise konstatuje, že velikost výkonnostní rezervy stanovená spoluzákonodárcem v nařízení o obecných ustanoveních (6 % celkově přidělené částky) měla za cíl zajistit rovnováhu mezi snahou motivovat programy k dosažení jejich milníků a zároveň zohlednit obtíže souvisejících s prováděním složitých nástrojů. Dalším jejím cílem bylo zabránit velkým posunům v přidělování, což by s sebou neslo riziko narušení jak méně, tak i více úspěšných priorit, přičemž ty první byly vystaveny riziku, že budou čelit velkému nárůstu finančních prostředků, aniž by nutně měly možnost tento nárůst absorbovat.

114. Předběžné podmínky byly navrženy tak, aby „od zahájení programů stanovovaly vhodné podmínky pro účinné vynakládání prostředků“.

Rozsáhlé pokyny, které Komise vypracovala a předložila v roce 2014 členským státům a svým útvarům, pomohly významně snížit riziko rozdílného výkladu.

V rámci svého posuzování předběžných podmínek napříč členskými státy měla Komise podle článku 19 nařízení o společných ustanoveních právní povinnost přistupovat ke každému případu individuálně a zároveň zajistit, aby podobné případy byly řešeny podobně.

Útvary Komise spolu s dotčenými členskými státy a programovými orgány pečlivě sledovaly tyto předběžné podmínky, pro které dosud nebyly dokončeny akční plány. V důsledku tohoto přísného monitoringu, jak uvedl EÚD, členské státy skutečně dokončily 98 % akčních plánů ve lhůtě pro podávání zpráv (srpen 2017). Komise uplatnila regulační ustanovení (pozastavení plateb dotčeným programům), pokud byly splněny podmínky stanovené spoluzákonodárci.

117. Obecný režim podmíněnosti a základní podmínky jsou dva různé mechanismy, které sledují odlišné cíle, a to pomocí odlišných nástrojů. Nařízení 2020/2092 podle svého článku 1 „stanoví pravidla nezbytná k ochraně rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členských státech“. Základní podmínky stanovené nařízením o společných ustanoveních na období 2021–2027 jsou podle své definice podmínkami „pro účinné a efektivní plnění specifických cílů“. Text nařízení 2020/2092 upřesňuje, že „Opatření podle tohoto nařízení jsou nezbytná zejména v případech, kdy by jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie neumožňovaly účinnější ochranu rozpočtu Unie.“

Komise může navrhnout opatření podle nařízení o právním státě, pokud jí alternativní postupy podle právních předpisů Unie neumožňují chránit rozpočet Unie účinnějším způsobem. Tento nový obecný režim podmíněnosti doplňuje sektorové nástroje, jako jsou základní podmínky stanovené v nařízení o obecných ustanoveních na období 2021–2027, které stanoví nezbytné předpoklady pro účinné a efektivní využívání fondů nařízením o obecných ustanoveních horizontálně pro všechny programy a

tematicky v závislosti na konkrétních zvolených cílech. Podmínky pro návrh opatření ze strany Komise a přijetí tohoto návrhu Radou v rámci obecného režimu podmíněnosti jsou stanoveny v jeho právním základě. Komise dále připravila návrh pokynů k uplatňování nařízení.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 119 a 120:

Změny prováděcích právních předpisů a vyjasnění kritérií byly vyvolány potřebou přizpůsobit původní cíle a milníky programu založené na původních předpokladech, u nichž se časem mohlo ukázat, že byly chybné. Úprava těchto předpokladů, cílů a milníků, a to i za pomoci objasnění, které přineslo prováděcí nařízení 215/2014, bylo tudíž nezbytným předpokladem pro spravedlivý a spolehlivý přezkum výkonnosti (pro více podrobností viz odpovědi Komise k bodům 51–53).

Veškeré žádosti o změnu milníků Komise posoudila na základě příslušných ustanovení. To vedlo k oprávněnému uvolnění 82 % rezervy.

121. Komise má za to, že údaje o výkonnosti použité pro přezkum výkonnosti byly dostatečně spolehlivé, aby mohl být provedený její smysluplný přezkum. Na základě veškerých dostupných výsledků auditu a dodatečných kontrol provedených vedoucími pracovníky programu byly všechny programy vykazující vážné nedostatky ve spolehlivosti monitorovacího systému, které dosud nebyly napraveny v době přezkumu výkonnosti, vyloučeny z přidělování výkonnostní rezervy, dokud nebudou nedostatky napraveny (viz odpovědi Komise k bodům 64 až 70).

Právní rámec výslovně stanovuje dvě podmínky, za nichž je možné pozastavit průběžné platby v případě závažného selhání při plnění některého milníku. Obě podmínky by musely být splněny, aby bylo možné využít výsadního práva Komise pozastavit platby.

122. Přezkum výkonnosti byl proveden v souladu s požadavky právních předpisů na základě posouzení ukazatelů obsažených ve výkonnostním rámci.

Nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020 skutečně vyžaduje provedení přezkumu výkonnosti posouzením prováděcích kroků a ukazatelů obsažených ve výkonnostním rámci. Logika, z níž vychází intervence politiky soudržnosti, zajišťuje následný vztah mezi finančními ukazateli a ukazateli výstupu a výsledky v čase. V době přezkumu výkonnosti by bylo příliš brzy, aby bylo možné získat výsledky (a na jejich základě posoudit pokrok) víceletých investic financovaných v rámci politiky soudržnosti.

123. Komise konstatuje, že obvyklý vývoj programů často vede ke zvýšení a snížení financování během programového období.

Při porovnávání částky priorit před a po přezkumu výkonnosti přišly všechny nedostatečně výkonné priority zkoumané v rámci tohoto auditu o svou výkonnostní rezervu a jejich částky byly sníženy při změně programu provedené v rámci přezkumu výkonnosti.

124. Pro programové období 2021–2027 byl přezkum výkonnosti nahrazen přezkumem v polovině období a výkonnostní rezerva byla nahrazena částkami flexibility. Nařízení o společných ustanoveních definuje veškeré nezbytné prvky pro provedení přezkumu v polovině období v ustanoveních týkajících se přezkumu v polovině období (článek 18) a změn programu (článek 24 nařízení o společných ustanoveních). Aktuálně Komise nevidí žádný důvod k předložení dalších podrobností o přezkumu v polovině období.

Kromě politiky soudržnosti s cílem pomoci členským státům zotavit se z dopadů pandemie a znovu nastartovat hospodářství EU v rámci přechodu na zelenou ekonomiku a přechodu k digitalizaci zavedla EU bezprecedentní finanční podporu prostřednictvím nástroje NextGenerationEU, kam spadá i Nástroj pro oživení a odolnost. Nástroj pro oživení a odolnost a nástroje politiky soudržnosti se ve významné míře doplňují. Komise se nedomnívá, že by zde bylo významné riziko konkurence a

překrývání mezi oběma nástroji, zejména s ohledem na časový rámec obou nástrojů a výjimečnou potřebu podpory v souvislosti s obnovou.

Komise má za to, že členské státy podniknou všechny nezbytné kroky, aby zajistily rychlé zavedení obou nástrojů, a bude pečlivě sledovat situaci a podle potřeby pomáhat členským státům.

128. Řídící a auditní orgány musí poskytovat jistotu podle čl. 69 odst. 2. Pokud jde však o příspěvky Unie založené na financování nesouvisející s náklady, nemohou jít řídicí kontroly a audity nad rámec stanovený v čl. 95 odst. 3.

Pro období 2021–2027 budou modely financování nesouvisejícího s náklady součástí programů schválených nebo změněných ze strany Komise.

Komise je rovněž ochotna objasnit, že omezený rozsah kontrol a auditů podle příslušného článku 95 nařízení o společných ustanoveních 2021/1060 nemá vliv na potřebu průběžného sledování příslušných základních podmínek pro zadávání veřejných zakázek a pravidel státní podpory na úrovni programů ze strany orgánů členských států a Komise.

A konečně Komise také s členskými státy prozkoumá, v jakých investičních oblastech a pro jaké typy činností by bylo nejvhodnější vyvinout standardní modely pro financování nesouvisející s náklady.

Doporučení 1 – V období 2021–2027 optimálně využívat základní podmínky

Komise toto doporučení přijímá.

a) Komise bude odpovídajícím způsobem jednat v monitorovacích výborech pro programy fondů nařízení o společných ustanoveních.

b) Komise konstatuje, že v nařízení o společných ustanoveních 2021/1060 taková povinnost zavedena není. Na žádost těchto dvou institucí však Komise požadované informace předloží, a tím doporučení přijme.

Doporučení 2 – Včas připravit účinný přezkum v polovině období 2021–2027

Komise toto doporučení přijímá.

a) Komise bude členské státy včas před přezkumem v polovině období informovat o přístupu, který se má uplatnit, přičemž zohlední ustanovení článku 18 nového nařízení o společných ustanoveních. To bude mimo jiné zahrnovat investiční pokyny členským státům v rámci evropského semestru pro rok 2024.

b) Komise zdůrazňuje, že sdíleně řízené fondy a Nástroj pro oživení a odolnost se řídí odlišnými pravidly a jsou prováděny podle odlišných metod plnění rozpočtu. Nařízení o společných ustanoveních v článku 18 stanoví seznam prvků, které budou zohledněny při provádění přezkumu v polovině období, a hodnocení Nástroje pro oživení a odolnost mezi nimi není. Zejména pak platí, že pokud se některá zjištění vyplývající z hodnocení Nástroje pro oživení a odolnost promítnou do doporučení pro jednotlivé země, která mají být přijata v roce 2024 (čl. 18 odst. 1 písm. a) nařízení o společných ustanoveních 2021/1060), pak je přezkum v polovině období zohlední.

Doporučení 3 – Upřesnit pravidla, na nichž je založen model „financování nesouvisejícího s náklady“

Komise toto doporučení přijímá.

a) Komise konstatuje, že podle článku 95 nového nařízení o společných ustanoveních 2021/1060 by členské státy měly navrhnout své vlastní režimy financování nesouvisejícího s náklady přizpůsobené na míru typům operací, které považují za vhodné a u nichž budou Komisi žádat o schválení.

b) Komise konstatuje, že změny programu musí být v souladu s postupem uvedeným v článku 18 nařízení (EU) 2021/1060. Na základě tohoto ustanovení by členské státy měly předložit odůvodněnou žádost o změnu a Komise tuto změnu a její soulad s nařízením o společných ustanoveních a s nařízeními pro jednotlivé fondy, včetně požadavků na vnitrostátní úrovni, posoudí.

Doporučení 4 – Vyjasnit koncepci pro poskytování jistoty týkající se financování z EU pomocí modelu „financování nesouvisejícího s náklady“

Komise toto doporučení přijímá.

a) Komise má v úmyslu určit ve své vlastní auditní strategii a projednat s auditními orgány, aby také jejich auditní strategie definovaly, jakým způsobem provádět audit systémů zajišťujících spolehlivost údajů o výkonnosti pro účely podávání zpráv o podmínkách, které mají být splněny, nebo výstupech/výsledcích, jichž má být dosaženo.

b) Vzhledem k tomu, že řídicí kontroly a audity nemohou jít nad rámec stanovený v čl. 95 odst. 3, u výdajů v rámci režimů financování nesouvisejícího s náklady Komise vyjasní, jakým způsobem by členské státy měly Komisi poskytnout jistotu, zejména pak potvrzením toho, že se u příslušného programu během celého období plnění příslušné horizontální základní podmínky, pokud jde o pravidla pro zadávání veřejných zakázek a státní podporu.

Ustanovení čl.15 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních stanoví, že Komise neuhradí výdaje, pokud nejsou splněny základní podmínky. To Komisi umožňuje přijmout vhodná opatření v případě nesplnění kritérií základních podmínek, a to zejména pravidel pro zadávání veřejných zakázek a státní podporu.