

ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA:

„SPRÁVNOST VÝDAJŮ U POLITIKY SOUDRŽNOSTI EU: KOMISE KAŽDOROČNĚ ZVEŘEJŇUJE MINIMÁLNÍ ODHADOVANOU MÍRU CHYB, KTERÁ NENÍ KONEČNÁ“

Úvodní poznámky Komise:

Navzdory každoročnímu schvalování účetní závěrky programů, které přispívá ke zlepšení vyvozování odpovědnosti, jsou výdajové programy EU v rámci režimu sdíleného řízení platného pro oblast soudržnosti z podstaty své koncepce víceleté a související kontrolní systémy a řídicí cykly rovněž pokrývají období několika let. To znamená, že chyby lze zjistit kdykoli v celém programovém cyklu, někdy i několik let po provedení platby. Chyby mohou být opraveny ve stejném roce nebo v následujících letech, a to až do okamžiku uzávěrky na konci životního cyklu programů, aby se v průběhu času dosáhlo zbytkové míry chyb pod 2 % u všech programů.

Strategie kontroly jsou tedy víceleté a rozlišené podle rizik. Orgány členských států každoročně podávají zprávy o svých kontrolách využívání finančních prostředků EU na vnitrostátní a regionální úrovni a o řádném finančním řízení svých programů. To se provádí prostřednictvím souboru dokumentů k poskytnutí jistoty, který obsahuje prohlášení řídicího subjektu, výroční kontrolní zprávu obsahující míru chyb založenou na reprezentativních vzorcích a výrok auditora k legalitě a správnosti výdajů. Toto vykazování je základem pro schválení účetní závěrky programu Komisí a základem pro budování jistoty.

Ve výročních zprávách o činnosti podávají generální ředitelé zprávu o dosažených výsledcích, o fungování svých systémů vnitřní kontroly a o finančním řízení s přihlédnutím k jistotě poskytnuté členskými státy v rámci sdíleného řízení. Výroční zpráva o činnosti obsahuje prohlášení generálního ředitele o věrohodnosti. Úkolem generálních ředitelů jakožto pověřených schvalujících osob je poskytovat jistotu ohledně každého operačního programu.

Komise v souladu s tím navrhla svůj systém poskytnutí jistoty pro politiku soudržnosti. Komise se domnívá, že tento systém, založený na přezkumu práce vnitrostátních auditních orgánů u každého jednotlivého programu a na dalším opakovaném provádění auditů na místě u vybraných programů, zejména na základě rizik, poskytuje spolehlivý základ pro získání přiměřené jistoty o legalitě a správnosti příslušných výdajů na každém účtu.

Souhrnný klíčový ukazatel výkonnosti týkající se legality a správnosti (klíčový ukazatel výkonnosti č. 5), který je každoročně vykazován ve výročních zprávách o činnosti, je rozpětí založené na váženém průměru potvrzených měr chyb u všech jednotlivých programů s přihlédnutím ke všem informacím, které jsou v té době k dispozici, a to včetně maximální úrovně rizika, jež zohledňuje jakákoli další rizika, která dosud nebyla potvrzena na základě auditních důkazů a která jsou k datu podpisu výroční zprávy o činnosti stále posuzována. Kromě toho může Komise po schválení účetní závěrky a podpisu výroční zprávy o činnosti nadále provádět audity a veškeré požadované dodatečné finanční opravy.

Podrobné pokyny a poradenství pro útvary a přezkum kvality prováděný ústředními útvary zajišťují, že informace a údaje obsažené ve výročních zprávách o činnosti jsou relevantním a spolehlivým zdrojem pro odhad rozpětí rizik pro rozpočet EU ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti (AMPR). Výroční zpráva o řízení a výkonnosti navíc podléhá přísnému přípravnému a rozhodovacímu procesu, v jehož rámci ústřední útvary dostávají od řídicí rady, což je vrchol struktury správy a řízení Komise, podrobné pokyny týkající se jeho obsahu a struktury.

SHRNUTÍ

V. Komise podotýká, že její odhad míry chyb (klíčový ukazatel výkonnosti) zveřejněný ve výročních zprávách o činnosti GR REGIO a GR EMPL za roky 2019 a 2020 je vyjádřen jako rozpětí, které zahrnuje maximální riziko. I když je toto rozpětí nižší než míra chyb odhadovaná EÚD, za poslední dva roky spadá do intervalu, který EÚD vypočítal pro své prohlášení o věrohodnosti.

Komise je proto přesvědčena, že klíčový ukazatel výkonnosti a jeho maximální hodnota zveřejněné ve výroční zprávě o činnosti odrážejí přiměřený a spravedlivý odhad míry chyb u každého programu a souhrnně u všech programů, a to na základě všech informací dostupných v době podpisu výroční zprávy o činnosti (viz odpovědi Komise na body 51 a 85).

VI. Regulační rámec na období 2014–2020 skutečně výslovně odděluje otázky legality a správnosti od schvalování účetní závěrky. V důsledku toho musí Komise v případě, že auditní orgán vydá výrok bez výhrad, schválit účetní závěrku bez ohledu na status legality a správnosti příslušných výdajů. Po schválení účetní závěrky pokračuje Komise ve své práci, pokud jde o veškeré nevyřešené otázky týkající se legality a správnosti, a to při plném dodržení regulačních podmínek. Komise může kdykoli přerušit vyplacení zůstatku (pokud je kladný), případně (což je častější) okamžitě přistoupí k vydání inkasního příkazu vyplývajícího z výpočtu zůstatku a zahájí postup finanční opravy, například v důsledku svých kontrol správnosti. Komise se domnívá, že po schválení účetní závěrky tyto následné kroky náležitě chrání rozpočet EU (viz odpověď Komise na bod 77).

Komise podotýká, že v letech 2021–2027 jí nařízení ukládá povinnost zamítnout předloženou závěrku, pokud obsahuje zbytkovou chybu přesahující 2 %.

VII. Komise usiluje o nalezení rovnováhy mezi svými cíli (jistotou), prostředky (zdroji a dostupným časem), které má k dispozici k jejich dosažení, a počtem souborů dokumentů k poskytnutí jistoty / programů, které mají být přezkoumány.

Komise zdůrazňuje užitečnost dokumentárních přezkumů, které každoročně provádí pro každý jednotlivý program.

Tento přístup je obzvláště účinný u programů, u nichž se zjistilo, že každoročně vykazují spolehlivou nízkou míru chyb. Na základě důkladného posouzení kvality a úplnosti informací poskytnutých v souborech dokumentů k poskytnutí jistoty, jakož i na základě kumulovaných zkušeností Komise s auditními orgány a programy, umožňují dokumentární přezkumy u všech operačních programů dosáhnout určité úrovně jistoty. V případě potřeby jsou doplněny zjišťovacími misemi a v některých případech hloubkovým přezkumem pracovních dokumentů. Umožňují rovněž identifikovat rizika s ohledem na další opakované provádění auditů na místě (viz odpovědi Komise na body 25, 26 a 30).

VIII. Jak je uvedeno v auditní strategii Komise, auditní činnost se zaměřuje na ty auditní orgány, na něž se Komise dosud nemohla dostatečně spolehnout, u nichž byl dosud proveden omezený přezkum nebo u nichž se objevila nová rizika. Kromě toho je v průběhu času zapotřebí jistého auditního pokrytí dalších auditních orgánů.

Nové Společné ředitelství auditu pro oblast soudržnosti zajistí dostatečnou dokumentaci postupu pro vypracování budoucích plánů auditu.

IX. Pokud Komise v rámci auditů souladu s předpisy zjistí ve svých opakovaně auditovaných vzorcích další chyby, systematicky posuzuje, zda se tyto chyby mohou ve zbývající části vzorku auditního orgánu opakovat, a v případě potřeby požaduje další auditní činnost. Dokud toto posuzování a veškerá související ověřování probíhají, zohledňuje zbytková celková míra chyb (dále jen „RTER“) vykázaná ve výročních zprávách o činnosti jako součást klíčového ukazatele výkonnosti tuto nejistotu ve zveřejněném maximálním riziku.

X. Komise je přesvědčena, že klíčový ukazatel výkonnosti a jeho maximální hodnota zveřejněné ve výroční zprávě o činnosti odrážejí přiměřený a spravedlivý odhad míry chyb u každého programu

a souhrnně u všech programů, a to na základě všech informací dostupných v době podpisu výroční zprávy o činnosti.

XI. První odrážka – Komise nepřijímá toto doporučení ohledně navržení legislativní změny týkající se zadržování platby.

Komise se domnívá, že nová podmínka zavedená v nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 již posiluje ochranu rozpočtu EU (viz odpověď Komise na doporučení č. 1).

Druhá odrážka – Komise toto doporučení částečně přijímá.

V souladu se svými cíli Společné ředitelství auditu pro oblast soudržnosti v současné době dále posiluje dokumentaci a proces přezkumu vykonané činnosti (viz odpověď Komise na doporučení č. 2).

Třetí odrážka – Komise toto doporučení částečně přijímá.

V podobném duchu jako v případě podrobnějších informací uvedených ve výroční zprávě o činnosti za rok 2020 bude Komise ve výroční zprávě o činnosti i nadále zveřejňovat, jak jsou vytvářeny výhrady k programům nebo částem programů, (viz odpověď Komise na doporučení č. 3).

Čtvrtá odrážka – Komise toto doporučení částečně přijímá.

Řídící rada, vrchol struktury správy a řízení Komise, dohlíží na přípravu výroční zprávy o řízení a výkonnosti, a je proto vhodným orgánem pro poskytování intenzivního poradenství k obsahu zprávy (viz odpověď Komise na doporučení č. 4).

ÚVOD

07. Komise souhlasí s tím, že řídicí kontroly jsou první obrannou linií proti chybám a měly by být při prevenci a odhalování chyb v prvním stupni účinnější. GŘ REGIO a GŘ EMPL každoročně ve svých výročních zprávách o činnosti uvádějí, že značná část řídicích a kontrolních systémů funguje a nevyvolává vysoké míry chyb (89 % programů GŘ REGIO a 82 % programů GŘ EMPL ve výročních zprávách o činnosti za rok 2020). EÚD rovněž v žádném roce nezjistil chybu ve svých auditech vzorků operací u řady programů, u nichž byla vykázána nízká míra chyb (pod 1 %).

10. Auditní činnost Komise v rámci jejího ročního kontrolního cyklu v praxi zahrnuje přezkum vnitrostátních zpráv o auditu systémů, důkladné dokumentární posouzení všech výročních kontrolních zpráv (součást souborů dokumentů k poskytnutí jistoty), zjišťovací mise a audity na místě. To Komisi umožňuje potvrdit vykázané míry chyb u většiny programů až do příští výroční zprávy o činnosti, s výjimkou případů, kdy audity stále probíhají.

Kromě toho má Komise podle nařízení o společných ustanoveních možnost provádět audity v rámci víceletého rámce do tří let následujících po roce, v němž byly výdaje zahrnuty do roční účetní závěrky.

11. Nařízení (čl. 139 odst. 1) stanoví, že Komise provede kontrolu dokumentů předložených členským státem (soubor dokumentů k poskytnutí jistoty včetně účetní závěrky). Schválení účetní závěrky je založeno na výroku auditora bez výhrad k účetní závěrce poskytnutém auditním orgánem v souboru dokumentů k poskytnutí jistoty, pokud Komise nemá konkrétní důkazy o tom, že výrok auditora k účetní závěrce je nespolehlivý (čl. 139 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních).

Společná odpověď Komise na body 12 a 13:

Dokumentární přezkumy Komise mohou být rovněž doplněny zjišťovacími misemi za účelem vyjasnění pochybností vznesených během dokumentárního přezkumu výroční kontrolní zprávy

a výroku auditora. Během těchto zjišťovacích misí bylo v některých případech postupně zavedeno omezené opakované provádění některých operací, aby bylo možné získat další jistotu o spolehlivosti vykázaných chyb. Tím nejsou dotčena zjištěná rizika, která jsou zohledněna v posouzení rizik provedeném Komisí a která mohou vést k formálnímu opakovanému provádění auditů souladu s předpisy vzorků operací.

Audity souladu s předpisy mohou rovněž zahrnovat opakované provádění systémových auditů, pokud vzniknou konkrétní pochybnosti. Metodika Komise pro audity souladu s předpisy se rovněž v průběhu času vyvíjela tak, aby zahrnovala (ještě před omezeními cestování v důsledku krize COVID-19) kromě možnosti tradičního opakovaného provádění na místě také opakované dokumentární provádění auditů operací.

14. V souladu s doporučením EÚD č. 4 v jeho výroční zprávě za rok 2017 je klíčovým ukazatelem výkonnosti Komise v oblasti legality a správnosti hlavní míra chyb vykázaná ve výroční zprávě o činnosti, a to na základě účetních závěrek, u nichž byl do značné míry dokončen cyklus auditu Komise, a bez zohlednění záloh na finanční nástroje.

Komise rovněž ve výročních zprávách o činnosti a ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti zveřejňuje riziko při platbě a riziko při uzávěrci příslušných výdajů fondů a prováděcích generálních ředitelství, a to na základě RTER stanovených na úrovni operačního programu. Konečně, ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti Komise rovněž zveřejňuje rizika při platbě kombinovaně pro tyto tři fondy (viz výroční zpráva o řízení a výkonnosti 2020, svazek III, příloha 5, strana 190) za účelem řešení konkrétního doporučení č. 4 z výroční zprávy EÚD za rok 2017.

15. Komise souhlasí s tím, že dodatečné chyby zůstávají každoročně neodhaleny, a proto nejsou v řadě souborů dokumentů k poskytnutí jistoty předložených auditními orgány vykázané. Komise však posuzuje spolehlivost auditních orgánů nejen na základě přepočtených měr chyb (které mohou být ovlivněny jednotlivými chybami majícími významný statistický dopad), ale také na základě řady kritérií, která, pokud nejsou uspokojivě vyhodnocena, odrážejí přítomnost systémových nedostatků v jejich práci a v kontrolních systémech (viz rovněž odpověď Komise na body 6.14 a 6.15 výroční zprávy EÚD za rok 2018). Kromě toho Komise a EÚD rovněž nacházejí soubory dokumentů k poskytnutí jistoty, v jejichž vzorku opakovaně provedených auditů nebyly zjištěny žádné dodatečné chyby. Komise proto dospěla k závěru, že situace se v jednotlivých programech a letech liší v závislosti na složitosti daných otázek a na zprávách obsažených ve výročních zprávách o činnosti ohledně spolehlivosti práce provedené auditními orgány (viz strany 41 a 47 výročních zpráv o činnosti GR REGIO a GR EMPL za rok 2020).

PŘIPOMÍNKY

21. Regulační rámec na období 2014–2020 (zejména čl. 139 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních) výslovně odděluje otázky legality a správnosti od schvalování účetní závěrky. V důsledku toho musí Komise schválit účetní závěrku programu, tj. úplnost, přesnost a věcnou správnost účetních údajů uvedených v účetní závěrci, a to i v případě zjištěných významných (materiálních) nesprávných výdajů. Komise bere na vědomí, že EÚD rovněž vydává samostatné výroky ke spolehlivosti účetní závěrky EU a k legalitě a správnosti příslušných transakcí.

Schválení účetní závěrky programu Komisí může vést k vyplacení zůstatku (pokud je kladný), případně (což je v důsledku systému vysokých záloh častější) k vydání inkasního příkazu. Komise může i nadále přerušit vyplacení zůstatku schválené účetní závěrky (za předpokladu, že jsou splněny podmínky článku 83 nařízení o společných ustanoveních) a/nebo zahájit postup finančních oprav v souladu s články 144 a 145 nařízení o společných ustanoveních. Práce Komise proto pokračuje i po schválení účetní závěrky, pokud jde o veškeré nevyřešené otázky týkající se legality a správnosti,

a Komise musí v souladu s regulačním rámcem v případě zjištění nesrovnalostí přijmout nápravná opatření. Komise se domnívá, že navzdory uvolnění 10 % zadržovaných prostředků tyto následné kroky chrání rozpočet EU.

Je třeba rovněž poznamenat, že v případě, že schválení účetní závěrky povede ke zpětnému získání zůstatku (v důsledku předběžného financování přesahujícího výdaje potvrzené v účetní závěrce), může Komise okamžitě přistoupit k vydání inkasního příkazu pro tyto částky, aniž by čekala na dokončení dalších postupů týkajících se otázek legality. V takových případech jsou finanční zájmy EU díky tomuto okamžitému zpětnému získání lépe chráněny.

Rámeček 1 – Schválení účetní závěrky s významnou (materiální) mírou chyb

V příkladu citovaném EÚD obsahoval výrok auditora s výhradou k souboru dokumentů k poskytnutí jistoty z let 2017–2018, který vydal auditní orgán, výhrady ke všem třem prvkům výroku (účetní závěrka, legalita/správnost a systém řízení a kontroly) z důvodu vysoké zbytkové celkové míry chyb (RTER 8,54 %).

Komise auditnímu orgánu objasnila, že v souladu s právními předpisy (čl. 127 odst. 5a a čl. 139 odst. 2 a 5 nařízení o společných ustanoveních) by auditní orgán měl k účetní závěrce vydat výrok pouze s ohledem na její úplnost, přesnost a věcnou správnost. Legalitě a správnosti výdajů v účetní závěrce (vyjádřených prostřednictvím RTER) se věnují další prvky výroku auditora.

V návaznosti na přezkum souboru dokumentů k poskytnutí jistoty Komise účetní závěrku schválila (vzhledem k tomu, že byly splněny příslušné právní podmínky), vydala inkasní příkaz vyplývající z výpočtu zůstatku a zahájila požadovaný postup finanční opravy.

22. Právní předpisy (články 99 a 102 nařízení o společných ustanoveních 2021/1060 na období 2021–2027) zavazují Komisi, aby do 31. května sdělila členským státům, zda schvaluje či neschvaluje účetní závěrku předloženou do 15. února téhož roku.

Vzhledem k tomuto časovému omezení nemá Komise možnost dokončit své posouzení spolehlivosti vykázané míry chyb, zejména pokud musí provádět audity na místě. Proto právní rámec (čl. 70 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027) stanoví časový rámec tří kalendářních let po schválení účetní závěrky, v němž mohou být dotčené výdaje předmětem auditů Komise. Kromě toho mohou být nápravná opatření zahájena kdykoli po schválení účetní závěrky a uvolnění zadržené platby (viz odpověď Komise na bod 21).

Společná odpověď Komise na body 25 a 26:

Dokumentární přezkum 100 % obdržených výročních kontrolních zpráv a výroků auditora, který provádí Komise, je založen na informacích uvedených v souboru dokumentů k poskytnutí jistoty, přičemž se zohledňují kumulativní znalosti a předchozí auditní práce provedené na dotčeném auditním orgánu a operačním programu (včetně vlastních auditů Komise, auditů EÚD a zpráv o auditech vnitrostátních systémů).

Zahrnuje rovněž komunikaci s auditními orgány programů s cílem objasnit informace z výročních kontrolních zpráv, případně doplněných zjišťovacími misemi za účelem dalšího přezkoumání informací s auditním orgánem. Tento proces proto může zahrnovat přezkum některých pracovních materiálů auditního orgánu a opakované dokumentární provádění některých prvků auditů operací. I když metodika Komise pro dokumentární přezkumy a zjišťovací mise do roku 2020 výslovně neodkazovala na posuzování nebo ověřování správnosti jednotlivých operací nebo výdajových položek, toto posuzování/ověřování bylo dříve v mnoha případech v praxi rovněž prováděno.

Dokumentární přezkum umožňuje ověřit metodiku výběru vzorků a upravit vykázané míry chyb, bez ohledu na zdroj chyby (kvantifikace chyb, projekce zjištěných chyb, úroveň vykázaných oprav, řešení některých chyb atd.). Všechny tyto zjištěné problémy a kombinovaná zjištění umožňují Komisi

v případě potřeby znovu vypočítat přesnější míru chyb, než je ta vykázaná. Každoročně se tak děje v řadě programů. Například v případě souborů dokumentů k poskytnutí jistoty obdržných v roce 2020 bylo GŘ REGIO schopno přepočítat vykázané zbytkové riziko u 19 programů na základě kombinovaných informací ze svých vlastních auditů a z rozšířeného dokumentárního přezkumu souboru dokumentů k poskytnutí jistoty (viz strana 47 a poznámka pod čarou 104 výroční zprávy o činnosti REGIO). Tento dokumentární přezkum zaměřený na míry zbytkových chyb, které lze vykázat, tak vedl k přepočtu průměrné míry chyb na 2,1 % namísto 1,2 % vykázaných orgány programu EFRR/FS.

Dokumentární přezkum však není určen k přezkumu všech příslušných podkladů a k úplnému posouzení správnosti výdajů. Bez ohledu na dodatečné kroky, které podnikla (například zjišťovací mise), Komise při vědomí tohoto přirozeného omezení dokumentárního přezkumu doplňuje tento přezkum dalšími auditními činnostmi zaměřenými na testování věcné správnosti na úrovni operací a výdajových položek u vzorku souborů dokumentů k poskytnutí jistoty, které byly vybrány především na základě posouzení rizik.

27. Pokud jde o obsah kontrolního seznamu Komise pro posouzení přibližně 800 vnitrostátních zpráv o auditu systémů obdržných každý rok, Komise se domnívá, že otázky v jejím kontrolním seznamu jsou specifické a zaměřují se na kvalitativní posouzení důležitých prvků zpráv, jako je rozsah kontrolního testování, soulad mezi zjištěnými problémy a dosaženými závěry, přiměřenost navrhovaných doporučení a následná opatření atd.

Na základě předchozích diskusí s EÚD o tomto zjištění Komise nedávno tento kontrolní seznam dále aktualizovala a přidala další pokyny pro auditory, pokud jde o posouzení, které má být provedeno, a informace, které mají být zveřejněny s cílem plně odůvodnit odpovědi „ano/ne“ a zároveň udržet administrativní zátěž na přiměřené úrovni.

28. Komise potvrzuje hodnocení RTER ve výroční zprávě o činnosti na základě všech informací, které byly v dané době k dispozici v důsledku provedení dokumentárního auditu a/nebo auditu na místě. Očekává se, že RTER lze upravit na základě výsledku auditů souladu s předpisy, zejména pokud Komise během dokumentárního přezkumu zjistila významná rizika související s činností auditního orgánu a spolehlivostí vykázaných měř chyb a rozhodla se provést další auditní činnost na místě s cílem tato rizika řešit.

30. Komise musí dosáhnout rovnováhy mezi cíli (jistotou), prostředky k jejich dosažení (dostupnými zdroji a časem) a počtem souborů dokumentů k poskytnutí jistoty / programů, které mají být přezkoumány (více než 300 souborů dokumentů k poskytnutí jistoty pokrývajících 418 programů). Tyto dokumentární přezkumy jsou prvním krokem procesu auditu, přičemž pokrývají 100 % souborů dokumentů k poskytnutí jistoty předložených členskými státy. Na základě kumulovaných zkušeností Komise s auditními orgány a programy a na základě předchozích výsledků auditu poskytují u všech operačních programů a jejich výdajů určitou úroveň jistoty. Mohou se rovněž zabývat některými otázkami týkajícími se legality a správnosti (viz rovněž odpověď Komise na body 25 a 26).

Kromě toho, pokud program rok co rok vykazuje nízkou míru chyb a Komise nebo EÚD při opakovaném provádění práce nezjistily další chyby, umožňuje dokumentární přezkum získat dostatečnou jistotu, že nízká vykazovaná míra chyb je v následujícím posuzovaném roce opět spolehlivá.

To je ilustrováno v případě největšího programu EFRR/FS, kde EÚD nevykázal v posledních dvou letech při opakovaném provádění svého auditu žádnou chybu. Pro takový program je dostačující dokumentární přezkum výroční kontrolní zprávy a další opakované provádění auditu ze strany Komise rok co rok by nebylo účinným využitím auditních zdrojů.

33. Nesrovnalosti, které EÚD zaznamenal při uplatňování metodiky posouzení rizik (přidělování bodů za konkrétní rizika), neměly škodlivé důsledky pro celkové výsledky posouzení rizik provedeného Komise. Po simulaci rizikových skóre s použitím správného rozpětí hodnot Komise zjistila, že celkové rizikové skóre u jednotlivých auditních orgánů by se významně nezměnilo a závěry týkající se plánu auditů by zůstaly stejné. Toto zjištění EÚD však bylo řešeno a přezkum kvality posouzení rizik byl v roce 2020 skutečně posílen, včetně pečlivého ověření přidělení správných bodů ve všech případech.

Společná odpověď Komise na body 34 a 35:

Každé posouzení rizik je předběžným posouzením pravděpodobnosti a dopadu potenciálních rizik na základě odborného úsudku a všech informací, které jsou v daném okamžiku k dispozici.

Posouzení rizik auditních orgánů ze strany Komise se týká nejen měř chyb, ale i kvality práce auditního orgánu v jiných oblastech, včetně systémových auditů a auditů účetní závěrky. Zvažují se rovněž faktory související například s postavením auditního orgánu v řídicích a kontrolních systémech a jeho správní kapacitou.

Revize míry chyb na základě auditů souladu s předpisy tudíž nutně nemění závěry posouzení rizik. Komise se obecně domnívá, že výsledky jejich auditů souladu s předpisy potvrdily závěry jejího posouzení rizik.

36. Sestavování plánu auditu se řídí posouzením rizik, které však není jediným a výlučným kritériem, jež je třeba při přípravě plánu auditu vzít v úvahu. Komise například do svého plánu auditu na rok 2019 zahrnula jeden auditní orgán s nízkým rizikem z důvodu vysokých částek vykázaných Komisi, čímž plně odůvodnila toto zahrnutí.

Jak je uvedeno v auditní strategii Komise, auditní činnost se zaměřuje na ty auditní orgány, na něž se Komise dosud nemohla dostatečně spolehnout, u nichž byl dosud proveden omezený přezkum nebo u nichž se objevila nová rizika.

V souladu s mezinárodními auditorskými standardy a předchozími doporučeními EÚD však musí být určitá úroveň auditní činnosti provedena i pro jiné auditní orgány, což zajistí pokrytí hlavních auditních orgánů v průběhu času. Ačkoli je tedy rizikový prvek hlavním faktorem pro určení rozsahu její auditní činnosti, Komise se rovněž zabývá prvkem pokrytí. To byl zejména případ GŘ EMPL v roce 2019, kdy se rozhodlo postupně zvýšit pokrytí auditních orgánů ESF.

Komise dále posílí dokumentaci svého rozhodovacího procesu pro vypracování plánu auditu, aby zajistila, že vazby na výsledky posouzení rizik, jakož i další zvažovaná kritéria, budou jasné zveřejněny a vysvětleny.

38. Pokud jde o dva případy vznesené EÚD, Komise konstatuje, že v jednom případě má problém omezený finanční dopad na zbytkové riziko, jak je přepočítala, a že druhý případ může vyžadovat další posouzení, jak je vysvětleno v odpovědích na body 39 a 40.

39. Komise souhlasí s tím, že grantová dohoda projektu obsahovala nejasné podmínky pro použitelnou možnost zjednodušeného vykazování nákladů (tj. odkaz na právní základ, který neodpovídá uvedenému procentnímu podílu paušální sazby) a obsahovala odkaz na čl. 68 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních. Na tomto základě měla být příjemci vyplacena paušální sazba ve výši 15 % způsobilých přímých nákladů na zaměstnance namísto 25 % použitelných přímých nákladů (což byl režim, který řídicí orgán zamýšlel znovu použít v rámci programu Horizont 2020 na projekty v oblasti výzkumu a vývoje). Audit Komise měl tento rozpor konstatovat.

Tento rozdíl v projektu má však malý dopad na míru chyb v programu vzhledem k tomu, že audit Komise zjistil závažnou nesrovnalost v tomto programu s mnohem podstatnějším (materiálnějším) dopadem (zvýšení míry chyb výrazně nad 2 %, viz popis problému v rámečku 2).

40. Ve druhém případě, který vznesl EÚD, Komise uznává, že v době auditu neanalyzovala skupinu ani provozní dohody, jelikož kód NACE příjemce byl 93.293 (jiné zábavní a rekreační činnosti, a nikoli doprava, která je předmětem státní podpory). Nicméně v případě, že podnik vykonává několik činností, lze regionální podporu poskytnout na hospodářské činnosti, které nejsou vyloučeny podle článku 13 obecného nařízení o blokových výjimkách, pokud jsou činnosti od sebe jasně odděleny. Pokud provozovatelé zaplatí za právo provozovat lodě tržní cenu, může být výhoda na této úrovni vyloučena. V této fázi proto nelze vyvodit závěr, že podpora byla poskytnuta ve prospěch dopravních činností prováděných hospodářskými subjekty, a proto nebyla způsobilá podle pravidel státní podpory.

Komise provede požadované posouzení ve spolupráci s vnitrostátními orgány, aby dospěla k závěru o způsobilosti výdajů.

41. Komise podotýká, že v případě společné míry chyb vykázané pro program financovaný z více fondů se GŘ může rozhodnout použít buď společnou míru chyb, nebo míru chyb u konkrétního fondu, pokud je k dispozici (jak v tomto konkrétním případě učinilo GŘ EMPL). Jelikož výsledky auditu souladu s předpisy u GŘ REGIO měly dopad pouze na EFRR, GŘ EMPL se domnívalo, že nemá žádný důvod měnit vykázanou míru chyb ESF.

Zřízení Společného ředitelství auditu pomůže v takových případech harmonizovat přístup obou generálních ředitelství (společná míra chyb bude použita pro obě generální ředitelství v případě společného vzorku).

Rámeček 2 – Audit souladu s předpisy – společný vzorek čtyř operačních programů týkajících se EFRR a ESF

V případě předloženém EÚD auditní orgán skutečně použil rozvrstvený statistický vzorek pro dva programy EFRR a dva programy ESF. Prostřednictvím rozvrstvení mohl auditní orgán vykázat reprezentativní míru pro každý fond a celkově pro všechny čtyři programy.

Audit Komise (GŘ REGIO) odhalil nesrovnalost u EFRR, pokud jde o železniční infrastrukturu, která má významný (materiální) dopad na vrstvu EFRR, a tudíž i na společnou míru chyb (zvýšení míry zbytkových chyb výrazně nad 2 %). Vzhledem k tomu, že konkrétní zjištění týkající se EFRR se, pokud jde o jistotu, netýkalo ESF, považovalo GŘ EMPL za vhodnější použít míru chyb ESF, zatímco GŘ REGIO přepočítalo společnou míru chyb používanou auditním orgánem.

Jak je uvedeno v bodě 41, přístup bude v budoucích výročních zprávách o činnosti plně harmonizován.

43. Komise souhlasí s tím, že při zachování přiměřenosti správních postupů by měla být u některých spisů zlepšena auditní dokumentace a že zajistí, aby všichni auditoři dodržovali platné požadavky.

45. Obecně platí, že orgány členských států provádějí opravy doporučené Komisí v jejích zprávách o auditu po výměně argumentů v rámci řízení o sporných otázkách, aby mohly využít možnosti podle nařízení o společných ustanoveních opětovně použít takto uvolněné finanční prostředky pro jiné způsobilé projekty (čl. 145 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních).

V opačném případě je Komise podle nařízení povinna zahájit postup finančních oprav a zahájit s členským státem nové sporné řízení o požadovaných individuálních nebo extrapolovaných opravách (články 85, 144 a 145 nařízení o společných ustanoveních). Rozhodnutí Komise o finanční opravě snižuje přiděl prostředků na program.

46. Podle čl. 75 odst. 2a nařízení o společných ustanoveních musí Komise dokončit svou zprávu o auditu do tří měsíců na základě informací, které mají auditoři v této fázi k dispozici, a to i v případě, že členský stát zjištění Komise nepřijme.

V případech přetrvávající neshody musí Komise v návazné fázi posoudit všechny doplňující informace nebo nové skutečnosti, které členský stát poskytl v reakci na závěrečnou zprávu o auditu, neboť Komise má povinnost loajální spolupráce s členskými státy, jak připomněl Evropský soudní dvůr v mnoha rozhodnutích o postupech finančních oprav Komise. To může vyžadovat další interní konzultace s příslušnými generálními ředitelstvími.

Totéž platí pro opatření Komise přijatá v návaznosti na výsledky auditu EÚD, pokud členské státy v tomto procesu poskytnou další důkazy.

Rámeček 3 – Konečné míry chyb nejsou konečné

Připomínky popsané EÚD v rámečku 3 se týkají nezpůsobilého přímého zadání projektu, které Komise na základě dodatečných informací od vnitrostátních orgánů během následné fáze auditu přehodnotila z náhodné na systémovou chybu. Tyto informace objasnily, že na základě přístupu řídicího orgánu bude každý takový projekt (tj. projekt klasifikovaný jako pilotní a financovaný v rámci technické pomoci) zadán přímo, což podle názoru Komise odráží systémovou otázku v práci řídicího orgánu. Řídicí a auditní orgány rovněž potvrdily, že dosud byl Komisi oznámen pouze jeden takový projekt. Komise proto zjištění přehodnotila a namísto náhodné chyby jej označila jako systémovou chybu.

Vnitrostátní orgány tuto systémovou chybu v daném souboru auditorů vymezily a dohodly se, že v rámci následné žádosti o platbu uplatní 100% míru opravy a přestanou uplatňovat nesprávný postup. V důsledku toho Komise přepočítala míry chyb, přičemž vzala v úvahu tuto vymezenou systémovou chybu v souladu s pokyny Komise pro výběr vzorků a řešení chyb, přičemž zohlednila rovněž zásadu proporcionality podle Smlouvy a nařízení o společných ustanoveních (článek 85 nařízení o společných ustanoveních).

Komise proto zastává názor, že je správné a přiměřené, aby tato chyba nebyla extrapolována na všechny výdaje vykázané za program, a že RTEER, jak je uvedena v jeho závěrečné zprávě o auditu, musela být odpovídajícím způsobem revidována.

47. Komise uznává, že postupy finančních oprav jsou zdlouhavé a složité, a to z důvodů vysvětlených EÚD a kvůli povinnosti Komise zohlednit veškeré doplňující informace poskytnuté členskými státy podle zásad proporcionality a loajální spolupráce s členskými státy ve všech fázích postupu finančních oprav. Členské státy rovněž nemusí vždy předložit všechny požadované důkazy ve stanovených lhůtách nebo současně, což dále komplikuje postup.

Komise ve výroční zprávě o činnosti uvádí stav pokroku různých požadovaných postupů finančních oprav za předchozí účetní roky (viz výroční zpráva o činnosti GR REGIO 2020, s. 50–51).

49. Komise musí respektovat přísná kritéria stanovená spolunormotvůrcem v nařízení o společných ustanoveních pro čisté finanční opravy a provádět všechna náležitá řízení o sporných otázkách v souladu s právními povinnostmi a mezinárodními auditorskými standardy, než bude moci uplatnit finanční opravy, včetně čistých oprav. Komise proto nemůže před dokončením postupu finančních oprav potvrdit, zda by požadované dodatečné finanční opravy měly být čisté, či nikoli. To závisí na pečlivé analýze a konečném potvrzení závažných nedostatků, jak jsou definovány v nařízení, s přihlédnutím k dodatečným informacím poskytnutým členskými státy během postupu finanční opravy, včetně přijatých opatření, a k použitelnosti podmínek stanovených spolunormotvůrcem pro čisté finanční opravy podle čl. 145 odst. 7 nařízení o společných ustanoveních.

Společná odpověď Komise na body 50 a 51:

Komise podotýká, že její odhad míry chyb (klíčový ukazatel výkonnosti) zveřejněný ve výročních zprávách o činnosti GR REGIO a GR EMPL za roky 2019 a 2020 je vyjádřen jako rozpětí, které

zahrnuje maximální rizika (viz bod 60). I když je rozpětí nižší než míra chyb odhadovaná EÚD, spadá do intervalu vypočítaného EÚD pro prohlášení o věrohodnosti za roky 2019 a 2020.

Komise je proto přesvědčena, že její podrobné posouzení založené na kombinaci dokumentárních auditů a auditů na místě, které se týkají různých jednotlivých programů a souborů dokumentů k poskytnutí jistoty, v závislosti na rizicích, která jsou jim přisuzována, jí umožňuje stanovit přiměřený a spravedlivý odhad měř chyb pro každý program a kumulativně pro všechny programy.

Další vysvětlení jsou uvedena v odpovědích Komise na níže uvedené body.

51. Zveřejněné klíčové ukazatele výkonnosti potvrzuje generální ředitel pro příslušné výdaje vzniklé ve vykazovaném roce. Jedná se o odhad celkového rizika při platbě pro programy soudržnosti společně v době jejich zveřejnění a s přihlédnutím ke všem informacím, které jsou v té době k dispozici.

53. S ohledem na nákladovou efektivnost auditů, jakož i na dostupné zdroje, provádí Komise opakovanou auditní činnost na základě vzorku. Vybírá své vzorky operací, které mají být znovu prověřeny na základě zjištěných rizik. Pokud je to relevantní a možné, Komise rovněž vybírá různé typy operací ve vzorku auditního orgánu nebo v některých případech může část svého vzorku vybrat namátkově v rámci vzorku auditovaného auditním orgánem.

Vzhledem ke struktuře vzorku auditního orgánu však není vždy proveditelné zahrnutí všech typů operací: velikost vzorků Komise by se významně zvýšila a požadovaná auditní práce by nebyla zvládnutelná.

Komise rovněž poukazuje na to, že každý rok existuje pouze několik případů, kdy auditní orgány seskupí několik programů do společného vzorku.

55. Pokud Komise zjistí další chyby ve vzorku, u kterého byl znovu proveden audit, auditní postupy nadále systematicky posuzují, zda se tyto chyby mohou opakovat ve zbývajících částech vzorku

auditního orgánu. To je prováděno buď prostřednictvím dokumentárních analýz, které provádí Komise, nebo častěji prostřednictvím dodatečných auditních činností, které si Komise vyžádá od auditního orgánu, a to na základě společného porozumění tomu, o jaký problém se jedná, a proč by měl auditní orgán ověřovat svou předchozí auditní činnost. Komise proto systematicky přijímá opatření k zajištění toho, aby další podobné chyby, které se pravděpodobně budou vyskytovat ve zbývajících částech vzorku auditního orgánu, byly dále zkoumány, a to buď prostřednictvím jeho posouzení, nebo auditním orgánem (viz rovněž odpověď Komise na bod 56). Komise se proto domnívá, že její přístup umožňuje získat přiměřenou jistotu, že ve zbývajících částech vzorku auditního orgánu nezůstanou neodhaleny žádné významné (materiální) chyby.

56. Účelem auditů souladu s předpisy Komise je získat prostřednictvím opakovaného provádění auditů (z důvodu časových a zdrojových omezení nutně prováděného na základě vzorku, viz odpověď Komise na bod 30) přiměřenou jistotu, že míry chyb vykázané auditním orgánem jsou spolehlivé nebo nejsou významně (materiálně) nesprávně uvedeny. Přístup Komise k dosažení takové přiměřené jistoty zahrnuje prvky, které se zabývají zjišťovacím rizikem (jako je analýza rizik), nemůže však toto zjišťovací riziko snížit na nulu, což by rovněž nebylo nákladově efektivní, zejména v případech, kdy toto riziko není posouzeno jako významné (materiální). Pokud přetrvávají pochybnosti, používá Komise pro výpočet klíčového ukazatele výkonnosti programu maximální riziko (viz odpověď Komise na bod 60).

Pokud jde o případy chyb, které Komise nepovažovala za opakující se, Komise pečlivě analyzovala povahu a hlavní příčiny každé takové chyby s ohledem na vlastnosti neauditovaných operací. Na základě této činnosti dospěla Komise k závěru, že pravděpodobnost a/nebo možný dopad těchto chyb ve zbývajících částech vzorku auditního orgánu jsou nízké.

Rámeček 4 – Audity souladu s předpisy – dodatečné chyby zůstaly nezjištěny a neopraveny

Během auditu souladu s předpisy souboru dokumentů k poskytnutí jistoty, který EÚD citoval, zjistila Komise dodatečné chyby ve třech operacích a odpovídajícím způsobem upravila míry chyb. Vnitrostátní orgány byly rovněž požádány, aby s ohledem na tyto tři chyby znovu zkontrolovaly zbývající část vzorku auditního orgánu, který Komise nekontrolovala. Po závěrečné zprávě Komise o auditu provedl členský stát požadované dodatečné finanční opravy.

Pokud jde o výsledky následného auditu EÚD v rámci prohlášení o věrohodnosti za rok 2018, Komise poukazuje na to, že tři z dodatečných chyb, které měly největší dopad, se týkaly systémové otázky, kterou již Komise zjistila při předchozím auditu systému a v souvislosti s níž byla přijata nápravná opatření. Útvary Komise dále provedly následnou kontrolu všech zbývajících zjištění EÚD, která Komise přijala. Míry chyb byly dále revidovány, byly navrženy nové individuální opravy a vnitrostátní orgány byly požádány, aby s ohledem na tato dodatečná zjištění znovu zkontrolovaly zbývající část vzorku auditního orgánu, který nebyl auditován EÚD a Komisí.

Výsledky požadovaných kontrol vykázal členský stát v červnu 2021. Auditóři Komise jsou v současné době v rámci svých důsledných návazných postupů v kontaktu s vnitrostátními orgány, aby získali podrobné informace o provedené práci. Byly rovněž zahájeny interní konzultace s ostatními útvary Komise s cílem zajistit správný výklad a přístup k některým složitým otázkám týkajícím se státní podpory.

V odůvodněných případech přijmou útvary Komise další opatření, včetně revize míry chyb a/nebo uplatnění dodatečných nápravných opatření.

58. Komise zdůrazňuje užitečnost dokumentárních přezkumů, které provádí pro každý jednotlivý program a soubor dokumentů k poskytnutí jistoty jako součást svého auditního přístupu. Tento přístup je účinný a má smysl zejména u programů, u nichž se zjistilo, že každoročně vykazují spolehlivou nízkou míru chyb. V některých případech jsou dokumentární přezkumy doplněny zjišťovacími misemi a hloubkovým přezkumem pracovních dokumentů. Umožňují rovněž identifikovat rizika s ohledem na další opakované provádění auditů na místě (viz odpověď Komise na body 25, 26 a 30).

Podle tohoto diferencovaného přístupu se Komise nedomnívá, že chyby zjištěné při auditech souladu s předpisy v některých programech a členských státech se nutně vyskytují i v jiných neauditovaných programech a členských státech.

Z auditů souladu s předpisy u programů s nižším rizikem nebo u orgánů však rovněž vyplynulo, že v takových případech lze někdy nalézt další chyby. Komise proto tyto informace zohlednila při výpočtu maximální úrovně rizika ve výroční zprávě o činnosti pro dotčené programy.

59. Komise zavádí auditní postupy, aby získala přiměřenou jistotu, zda míry chyb vykázané 122 auditními orgány u 418 programů jsou či nejsou přijatelné a zda existují náznaky, že na úrovni každého operačního programu může zůstat významná (materiální) míra chyb. Komise se domnívá, že její přístup je vhodný pro účely jistoty.

Pokud jde o klíčový ukazatel výkonnosti týkající se legality a správnosti, který je ve výroční zprávě o činnosti vykazován na úrovni generálních ředitelství, Komise při svém výpočtu uplatňuje konzervativní přístup, který zohledňuje všechny potvrzené míry chyb k tomuto datu (v převážně většině případů) a maximální výši chyb u auditů, které jsou v okamžiku podpisu v rozporu. Útvary Komise navíc v posledních třech výročních zprávách o činnosti zveřejnily maximální hodnotu klíčového ukazatele výkonnosti pro legalitu a správnost, přičemž zohlednily všechny možné nejistoty a nepotvrzené informace v době podpisu výroční zprávy o činnosti.

Komise je proto přesvědčena, že klíčový ukazatel výkonnosti a maximální hodnota zveřejněné ve výroční zprávě o činnosti představují přiměřený a spravedlivý odhad rizika pro rozpočet pro příslušné výdaje v daném roce, a to na základě všech informací dostupných v době podpisu výroční zprávy

o činnosti a v souvislosti s víceletým programovým obdobím (viz rovněž odpovědi Komise na body 50, 51, 55 a 56).

60. Od roku 2019 má riziko při platbě pro soudržnost nejnižší a nejvyšší hodnotu, a to jak ve výročních zprávách o činnosti, tak i ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti pro každý fond, pro každou politiku a pro celou Komisi.

61. Komise konstatuje, že zřízení Společného ředitelství auditu umožní další sladění a harmonizaci přístupu pro všechny fondy v rámci odpovědnosti nového společného auditního útvaru.

Komise se vyjádřila k užitečnosti dokumentárních přezkumů pro svůj proces prohlášení o věrohodnosti (viz odpověď Komise na body 25, 26, 30 a 58). Komise rovněž souhlasí s tím, že zjišťovací riziko je nedílnou součástí jakékoli auditorské praxe a lze jej do určité míry zmírnit zavedením auditorských postupů, ale nikdy nemůže být zcela odstraněno.

62. Skutečnost, že některá kritéria způsobilosti lze posoudit až při uzávěrce programu, je nedílnou součástí víceletého rámce a pravidel nařízení o společných ustanoveních. Komise si je těchto kritérií a jejich rizik vědoma a zohledňuje je ve svém přístupu k uzávěrce programového období.

V okamžiku roční účetní závěrky nelze vykázané výdaje považovat za potenciálně nesprávné, pokud jde o taková kritéria způsobilosti, která lze posoudit až později nebo při uzávěrce. Proto v době dané výroční zprávy o činnosti nemůže existovat žádná potenciální nesrovnalost, která by byla zjištěna a vykázána, a Komise nemá žádný základ pro to, aby ve své roční míře chyb zohlednila jakákoli taková budoucí rizika.

Komise znovu opakuje, že míra chyb vykázána ve výroční zprávě o činnosti je potvrzena na základě všech relevantních informací dostupných v době podpisu výroční zprávy o činnosti (viz příloha 5 výročních zpráv o činnosti GŘ, strana 43 pro GŘ REGIO a strana 58 pro GŘ EMPL, a rovněž odpověď Komise na body 28, 56 a 59).

63. Úkolem generálního ředitele jako schvalující osoby je zajistit, aby platby provedené v průběhu roku na úrovni operačních programů nebyly ovlivněny významnou (materiální) mírou chyb. V rámci politiky soudržnosti proto generální ředitelé vyjadřují výhrady na úrovni programu nebo, s ohledem na proporcionalitu, na úrovni příslušné části programu (prioritní nebo zprostředkující subjekt) k výdajům zaplaceným v kalendářním roce.

67. Komise zdůrazňuje, že výhrady jsou založeny na informacích dostupných v době podpisu výroční zprávy o činnosti, včetně dopadu předchozích nedostatků nebo posouzení na nejnovější vykázané míry chyb a na výroky auditora. Například GŘ EMPL ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2020 jasně uvádí, že čtyři výhrady jsou založeny na nedostacích nebo pochybnostech týkajících se spolehlivosti míry chyb vykázaných v předchozích letech a nevyřešených v době obdržení nových souborů dokumentů k poskytnutí jistoty. GŘ EMPL proto vzneslo k těmto programům výhradu, a to navzdory pozitivním výsledkům, které dotčené auditní orgány vykázaly v souboru dokumentů k poskytnutí jistoty. Komise však pochopitelně nemůže v době podpisu výroční zprávy o činnosti předvídat výsledky budoucích auditů, které dosud neproběhly.

Rámeček 5 – GŘ EMPL – O výhradách je rozhodováno za situace, kdy nejsou k dispozici úplné informace

Ověřování legality a správnosti probíhá nepřetržitě až do uzávěrky.

Výroční zpráva o činnosti poskytuje v okamžiku podpisu (30. dubna každého roku) přiměřenou jistotu, pokud jde o příslušné výdaje v roce, za který se zpráva podává, v souladu s finančním nařízením. Tím nejsou dotčeny následné informace, které pocházejí zejména z dalších provedených auditů.

V konkrétním případě, který uvedl EÚD, útvary Komise v době podpisu výroční zprávy o činnosti nevznesly žádné výhrady k programu, neboť nejnovější vykázaný podíl RTER nepřesahoval 2 % a Komise neměla žádné náznaky předchozích nedostatků. Stalo se, že následný audit Komise odhalil chyby, které auditní orgán nezjistil, což zvýšilo RTER nad 2 %.

To však vždy neplatí a útvary Komise nemohou předem posoudit, jaká by mohla být konečná míra chyb po následných auditech.

V tomto konkrétním případě citovaném EÚD by proto výhrada nebyla v době podpisu výroční zprávy o činnosti odůvodněná. GŘ EMPL dále účinně aktualizovalo RTER související s tímto operačním programem pro účetní období 2017/2018 v následující výroční zprávě o činnosti na 4,38 %, aby odrážela výsledky provedeného auditu, a po potvrzení provedení požadovaných dodatečných finančních oprav byla RTER později opět upravena na 2 %.

69. Před podpisem pověřenou schvalující osobou jsou komisaři informováni o přípravě a obsahu výročních zpráv o činnosti.

71. Přezkum kvality návrhů výročních zpráv o činnosti je pečlivým a strukturovaným procesem, který zahrnuje rozsáhlé kontakty mezi ústředními útvary a oborovými GŘ. Ústřední útvary kontrolují soulad s pokyny, kvalitu poskytovaných informací a soulad provedeného posouzení s příslušnými informacemi. Dostává se jim podpory od jiných útvarů, včetně útvaru interního auditu, ohledně správnosti informací o auditorské práci útvaru interního auditu.

Jednání v rámci vzájemného hodnocení jsou organizována s cílem zajistit soudržnost při řešení podobných otázek napříč skupinami generálních ředitelství.

Zatímco si každá pověřená schvalující osoba ponechává odpovědnost a má konečné slovo ohledně své výroční zprávy o činnosti, generální ředitelství se vyzývají, aby zvažila postřehy a připomínky vyplývající z přezkumu kvality a z jakéhokoli vzájemného přezkumu za účelem zlepšení návrhu výroční zprávy o činnosti.

73. Ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti používá Komise rizika při platbě zveřejněná GŘ v jejich výročních zprávách o činnosti, která prošla pečlivým a strukturovaným přezkumem kvality (viz bod 71). Jak je vysvětleno v odpovědi Komise na bod 60, výroční zpráva o řízení a výkonnosti uvádí nižší i vyšší hodnotu rizika při platbě finančních prostředků v rámci politiky soudržnosti, která odpovídá odhadu maximálního rizika (nejhorší scénář). Komise se domnívá, že toto rozpětí rizika při platbě je nejlepším odhadem pro vyjádření expozice vůči rozpočtu EU.

74. Komise soudí, že podrobné pokyny a poradenství pro útvary a přezkum kvality prováděný ústředními útvary zajišťují, že informace a údaje obsažené ve výročních zprávách o činnosti jsou pro výroční zprávu o řízení a výkonnosti relevantním a spolehlivým zdrojem.

Výroční zpráva o řízení a výkonnosti podléhá přísnému přípravnému a rozhodovacímu procesu: spolupráce GŘ SG a GŘ BUDG, konzultace mezi útvary a úplný proces kolegiálního přijímání, včetně vyhrazených setkání kancelářů komisařů.

Kromě toho ústřední útvary dostávají podrobné pokyny od řídicí rady, pokud jde o obsah a strukturu výroční zprávy o řízení a výkonnosti. K tomu dochází v klíčových momentech přípravy zprávy: na počátku přípravy a po ukončení vzájemných hodnocení výročních zpráv o činnosti.

Na základě výše popsaného postupu (viz rovněž odpovědi Komise na body 71 a 73) se Komise domnívá, že informace poskytnuté ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti jsou relevantní a spolehlivé.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

75. Jak také uznal EÚD, nařízení předpokládá, že schválení účetní závěrky a posouzení legality a správnosti výdajů jsou dvě odlišné záležitosti. Ověření míry chyb je založeno na všech souborech dokumentů k poskytnutí jistoty, zejména na výročních kontrolních zprávách a výročních auditora auditních orgánů.

76. Komise navrhla svůj systém poskytnutí jistoty, aby generální ředitelé mohli získat jistotu u každého ze 418 jednotlivých operačních programů s ohledem na svou povinnost jakožto pověřené schvalující osoby. Komise se domnívá, že její přístup je vhodný pro účely její jistoty s přihlédnutím k nezbytné rovnováze mezi jejími cíli (jistotou), prostředky k jejich dosažení (dostupné zdroje a čas) a počtem souborů dokumentů k poskytnutí jistoty/ programů, které mají být přezkoumány.

Pokud jde o klíčový ukazatel výkonnosti týkající se legality a správnosti vykazovaný na úrovni GR ve výroční zprávě o činnosti, Komise při jeho výpočtu uplatňuje konzervativní přístup, přičemž zohledňuje všechny potvrzené míry chyb k uvedenému datu a maximální částky chyb, pokud jsou audity v době podpisu předmětem protichůdných postupů. Útvary Komise proto v posledních třech výročních zprávách o činnosti zveřejnily maximální hodnotu tohoto klíčového ukazatele výkonnosti s přihlédnutím ke všem možným nejistotám a nepotvrzeným informacím v době podpisu výroční zprávy o činnosti.

Komise je proto přesvědčena, že klíčové ukazatele výkonnosti a maximální hodnota zveřejněné ve výroční zprávě o činnosti představují přiměřený a spravedlivý odhad rizika pro rozpočet pro příslušné výdaje v daném roce, a to na základě všech informací dostupných v době podpisu výroční zprávy o činnosti a v souvislosti s víceletým programovým obdobím (viz rovněž odpovědi Komise na body 50, 51, 55 a 56).

77. Regulační rámec na období 2014–2020 (čl. 139 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních) skutečně výslovně odděluje otázky legality od schvalování účetní závěrky. Komise proto nemá žádný právní základ pro to, aby účetní závěrku nepřijala z důvodu významné (materiální) míry zbytkových chyb a/nebo neopravených nesprávných výdajů, které zůstávají v ověřené účetní závěrce. Po schválení účetní závěrky však Komise pokračuje ve své práci, pokud jde o veškeré nevyřešené otázky týkající se legality a správnosti, a to při plném dodržení regulačních podmínek. To znamená, že Komise může i nadále přerušit vyplacení zůstatku schválené účetní závěrky, pokud je kladný, případně (což je častější) okamžitě přistoupit k vydání inkasního příkazu vyplývajícího z výpočtu zůstatku a následně zahájit postup finanční opravy, například v důsledku svých kontrol správnosti, v souladu s články 144 a 145 nařízení o společných ustanoveních. Komise se domnívá, že kromě procesu schvalování účetní závěrky tyto následné kroky chrání rozpočet EU (viz odpověď Komise na bod 77).

Komise podotýká, že v letech 2021–2027 jí nařízení ukládá povinnost zamítnout předloženou účetní závěrku, pokud v ní zůstane zbytková chyba nad 2 % (viz odpověď Komise na doporučení 1).

Doporučení 1 – Komise by měla navrhnout legislativní revizi, aby zadržené platby byly před svým uvolněním odpovídajícím způsobem chráněny

Komise toto doporučení nepřijímá.

V nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027, které bylo nedávno přijato spolunormotvůrcem, se předpokládá zadržetí 5 % plateb, dokud nebude roční účetní závěrka schválena, a to za nové podmínky, jejímž cílem je další ochrana rozpočtu EU. Tato podmínka vyžaduje, aby členské státy před předložením účetní závěrky Komisi provedly nezbytné opravy za účelem snížení míry zbytkových chyb v legalitě a správnosti výdajů zahrnutých v účetní závěrce na 2 % nebo méně (viz čl. 98 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027). V opačném případě nejsou účetní závěrky přípustné a Komise nemůže zadržetí platby uvolnit. Kromě

toho přetrvává zákonná možnost přerušit vyplacení zůstatku, pokud je kladný, a uvolnění zadržených 5 % schválené účetní závěrky (za předpokladu, že jsou splněny podmínky čl. 96 odst. 1 nového nařízení o společných ustanoveních).

Právní rámec na období 2021–2027 navíc i nadále poskytuje Komisi nezbytné následné právní nástroje na ochranu rozpočtu EU, pokud jsou ve schválené účetní závěrce zjištěny nesrovnalosti (finanční opravy), a upravuje podmínky pro čisté finanční opravy (viz čl. 104 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027).

Komise rovněž poukazuje na to, že podmínění schválení účetní závěrky dokončením posouzení legality/správnosti, jak navrhuje EÚD, by výrazně zpomalilo roční účetní proces Komise.

78. Komise usiluje o dosažení rovnováhy mezi cíli (jistotou), prostředky k jejich dosažení (dostupnými zdroji a časem) a počtem programů, které mají být přezkoumány (více než 300 souborů dokumentů k poskytnutí jistoty pro 418 programů každý rok).

Komise zdůrazňuje užitečnost dokumentárních přezkumů, které každoročně provádí pro každý jednotlivý program. Tento přístup je obzvláště účinný a dostatečný pro programy, u nichž se zjistilo, že každoročně vykazují spolehlivou nízkou míru chyb. U těchto programů by další každoroční opakované provádění auditů Komisí nebylo účinným využíváním auditních zdrojů.

Komise důkladně přezkoumá obsah každého souboru dokumentů k poskytnutí jistoty a posoudí kvalitu a úplnost poskytnutých informací s přihlédnutím ke všem dostupným kumulovaným informacím o auditu. Ověřuje zejména použité metody výběru vzorků, výpočet vykázané míry chyb, způsob posuzování zjištěných problémů a závěry vyvozené auditními orgány. Komise během těchto dokumentárních přezkumů dokonce přezkoumává některé spisy, které jsou v případě potřeby doplněny zjišťovacími misemi na místě za účelem objasnění skutečností.

Dokumentární přezkumy proto Komisi umožňují, aby na základě svých kumulovaných zkušeností s auditními orgány a programy dosáhla určité úrovně jistoty u všech operačních programů a jejich výdajů. Mohou se rovněž zabývat některými otázkami týkajícími se legality a správnosti a v některých případech jsou doplněny zjišťovacími misemi a hloubkovým přezkumem pracovních dokumentů; umožňují identifikovat rizika s ohledem na další opakované provádění auditů na místě (viz odpovědi Komise na body 25, 26 a 30).

79. Jak je uvedeno v auditní strategii Komise, auditní činnost se zaměřuje na ty auditní orgány, na něž se Komise dosud nemohla dostatečně spolehnout, u nichž byl dosud proveden omezený přezkum nebo u nichž se objevila nová rizika. Je však třeba provést určitou úroveň auditní práce i pro jiné auditní orgány, což zajistí pokrytí hlavních auditních orgánů v průběhu času. Tento aspekt byl zohledněn při sestavování plánu auditu Komise, zejména v případě GR EMPL v roce 2019 (viz odpověď Komise na bod 36).

Nové Společné ředitelství auditu pro soudržnost zajistí, že bude dále dokumentováno, jak bylo jeho posouzení rizik a další kritéria použita pro vypracování jeho plánu auditu, a že tyto informace budou zveřejňovány.

80. S ohledem na potřebu zůstatku uvedenou v odpovědi na bod 78 výše Komise souhlasí s tím, že v některých případech by se měla zlepšit auditní dokumentace. Nové Společné ředitelství auditu pro soudržnost zajistí, aby všichni auditoři dodržovali platné požadavky.

Pokud jde o dva případy vznesené EÚD, Komise konstatuje, že v jednom případě má problém omezený finanční dopad na zbytkové riziko, jak je přepočítala, a že druhý případ může vyžadovat další posouzení, jak je vysvětleno v odpovědích na body 39 a 40.

81. Podle čl. 75 odst. 2a nařízení o společných ustanoveních musí Komise dokončit svou zprávu o auditu do tří měsíců na základě informací, které mají auditoři v dané fázi k dispozici.

Obecně platí, že orgány členských států provádějí opravy doporučené Komisí ve svých zprávách o auditu po výměně argumentů v řízeních o sporných otázkách s cílem znovu použít takto uvolněné fondy pro jiné způsobilé projekty (možnost stanovená v čl. 145 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních).

V případě přetrvávající neshody musí Komise v návazné fázi posoudit všechny dodatečné informace nebo nové skutečnosti, které členský stát poskytl v odpovědi na závěrečnou zprávu o auditu, neboť Komise má povinnost loajální spolupráce s členskými státy, jak připomněl Soudní dvůr v mnoha rozhodnutích o postupech finančních oprav Komise.

Totéž platí pro opatření přijatá Komisí v návaznosti na zprávy EÚD o výsledcích auditu, pokud členské státy v tomto procesu poskytnou další důkazy (viz odpověď Komise na body 45 a 46).

82. Komise uznává, že postupy finančních oprav jsou zdlouhavé a složité. Regulační ustanovení (článek 145 nařízení o společných ustanoveních) zavazují Komisi, aby před přijetím konečného rozhodnutí o případné finanční opravě postupovala podle určitých procesních kroků. Podle zásad proporcionality a loajální spolupráce je Komise rovněž povinna zohlednit veškeré doplňující informace poskytnuté členským státem v jakékoli fázi postupu finanční opravy.

Pokud jde o čisté finanční opravy, Komise musí rovněž dodržovat přísná kritéria pro tyto opravy stanovená spolunormotvůrcem podle čl. 145 odst. 7 nařízení o společných ustanoveních, která vyžadují pečlivou analýzu závažných nedostatků, jak jsou definovány v nařízení, a opatření přijatých členským státem, s přihlédnutím k dodatečným informacím získaným během celého postupu finanční opravy. Komise proto nemůže potvrdit, zda by požadované dodatečné finanční opravy měly být před ukončením tohoto řízení čisté či nikoli (viz odpověď Komise na body 47 a 49).

83. Skutečnost, že některá kritéria způsobilosti lze posoudit až při uzávěrce programu, je nedílnou součástí víceletého rámce a pravidel nařízení o společných ustanoveních. V okamžiku roční účetní závěrky nelze vykázané výdaje považovat za potenciálně nesprávné, pokud jde o taková kritéria způsobilosti, která lze posoudit až později nebo při uzávěrce. Proto v době dané výroční zprávy o činnosti nemůže existovat žádná potenciální nesrovnalost, která by byla zjištěna a vykázána, a Komise nemá žádný základ pro to, aby ve své roční míře chyb zohlednila jakákoli taková budoucí rizika.

Komise znovu opakuje, že míra chyb vykázaná ve výroční zprávě o činnosti je potvrzena na základě všech relevantních informací dostupných v době podpisu výroční zprávy o činnosti (viz příloha 5 výročních zpráv o činnosti GŘ, strana 43 pro GŘ REGIO a strana 58 pro GŘ EMPL, a rovněž odpověď na body 28, 56 a 59).

Při uzávěrce bude Komise systematicky kontrolovat každý program s cílem zajistit, aby úroveň neoprávněných výdajů byla nižší než úroveň významnosti (materiality). U programů na období 2014–2020 má být proces uzávěrky zahájen v roce 2025.

Doporučení 2 – Komise by měla zkvalitnit svou auditní činnost, auditní dokumentaci a proces přezkumu

Komise toto doporučení částečně přijímá.

a) Komise přijímá část a) doporučení.

V souladu se strategií auditu Komise je plán auditu založen na výsledcích posouzení rizika. Na základě mezinárodních auditorských standardů a předchozích doporučení jsou však zohledněna i další kritéria, jako je sledování a pokrytí hlavních auditních orgánů v průběhu času.

V rámci nově vytvořeného Společného ředitelství auditu pro soudržnost (DAC) Komise dále posiluje auditní stopu pro vypracování plánu auditu, včetně jasných vazeb na výsledky posouzení rizik, jakož i na další příslušná kritéria.

Společná odpověď Komise na písmena b) a c) doporučení 2:

Komise přijímá části b) a c) doporučení.

V návaznosti na svou předchozí praxi Komise dále posiluje auditní stopu a proces přezkumu provedené auditní činnosti s cílem zajistit, aby kontrolní seznamy a další auditní dokumentace byly dostatečně podrobné, aby umožnily přezkum, a to i externím auditorem.

V rámci nově zřízeného Společného ředitelství auditu Komise v současné době přezkoumává a harmonizuje metodiku auditů, která zahrnuje rovněž auditní stopu a proces přezkumu.

d) Komise nepřijímá část d) doporučení.

Komise každoročně zveřejňuje ve své výroční zprávě o činnosti potvrzené míry chyb za předchozí účetní rok u všech operačních programů a uvádí ty, u nichž dosud probíhají auditní práce. V takových případech Komise s členským státem komunikuje o přepočítaných zbytkových mírách chyb v rámci daných auditních zpráv. Potvrzená míra chyb je poté zveřejněna v dopise o auditní uzávěrce nebo případně v rozhodnutí Komise o finanční opravě.

Komise se domnívá, že jakékoli zvláštní dodatečné sdělení týkající se více než 400 programů během desetiletého prováděcího období by pro její útvary představovalo zbytečnou administrativní zátěž.

84. Cílem výběru vzorků pro audit v průběhu auditu souladu s předpisy, který provádí Komise, je posoudit, zda se Komise může spolehnout na práci auditních orgánů a na jejich vykázanou míru chyb. Toho je dosahováno zejména opakovaným prováděním auditů operací na základě vzorku, s ohledem na nákladovou efektivnost auditu a dostupné zdroje. To spolu s přezkumem metodiky auditního orgánu poskytuje dostatečný základ pro vyvození závěrů o spolehlivosti práce auditního orgánu.

Kromě toho, pokud jsou ve vzorku, u kterého byl znovu proveden audit, zjištěny chyby, auditní postupy Komise předpokládají, že bude nadále systematicky posuzováno, zda se tyto chyby mohou ve zbývajících částech vzorku auditního orgánu opakovat.

Dokud toto posouzení a veškerá související ověřování probíhají, zohledňuje tuto nejistotu RTER vykázaná jako součást klíčového ukazatele výkonnosti výroční zprávy o činnosti z hlediska legality a správnosti. To se odráží v maximálním riziku pro dotčené programy, a proto tyto zbytkové celkové míry chyb zůstávají nepotvrzené, dokud se neprovede veškerá práce.

85. Na základě své odpovědi na bod 84 se Komise domnívá, že uplatňuje dostatečně obezřetný přístup k odhadu klíčových ukazatelů výkonnosti, který potvrdili generální ředitelé pro příslušné výdaje za vykazovaný rok, v souladu s předchozími doporučeními ve výroční zprávě EÚD.

Klíčové ukazatele výkonnosti pro výroční zprávu o činnosti jsou odhadem celkového rizika při platbě pro programy soudržnosti společně v době jejich zveřejnění, s přihlédnutím ke všem informacím, které jsou v té době k dispozici. Komise podotýká, že klíčové ukazatele výkonnosti zahrnují maximální riziko, jak je uvedeno ve výročních zprávách o činnosti GŘ REGIO a GŘ EMPL za roky 2019 a 2020. I když je toto rozpětí nižší než míra chyb odhadovaná EÚD, za poslední dva roky spadá do intervalu, který EÚD vypočítal pro své prohlášení o věrohodnosti.

Komise je proto přesvědčena, že rozpětí (klíčový ukazatel výkonnosti a jeho maximální hodnota) zveřejněné ve výroční zprávě o činnosti odráží přiměřený a spravedlivý odhad míry chyb u každého programu a souhrnně u všech programů, a to na základě všech informací dostupných v době podpisu výroční zprávy o činnosti.

86. V souladu s regulačním rámcem na období 2014–2020 členské státy potvrdí výdaje a do 15. února každého roku podají zprávu o výsledcích svých kontrol a auditů v rámci souborů dokumentů k poskytnutí jistoty.

Výhrady ve výročních zprávách o činnosti jsou založeny na všech informacích dostupných v době podpisu výročních zpráv o činnosti, včetně posouzení dopadu předchozích nedostatků na nejnovější vykázané míry chyb a výrocích auditora. Například GŘ EMPL ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2020 jasně uvedlo, že čtyři výhrady byly založeny na nedostacích nebo pochybnostech ohledně spolehlivosti míry chyb vykázané v předchozích letech a nebyly vyřešeny v době obdržení nových, pozitivnějších souborů dokumentů k poskytnutí jistoty. V případě pochybností nebo zjištěných rizik proto Komise uplatňuje obezřetný přístup k vlastnímu vykazování ve výroční zprávě o činnosti a odhaduje úroveň rizika pro dotčené programy paušálně a v případě potřeby vyjadřuje další výhrady.

Ověření legality a správnosti výdajů je prováděno nepřetržitě během období stanoveného v nařízení k provádění auditů, zatímco výroční zpráva o činnosti poskytuje přehled o situaci v daném čase (duben) pro příslušné výdaje ve vykazovaném roce (požadavek ve finančním nařízení). Při podpisu výroční zprávy o činnosti Komise pochopitelně nemůže předvídat výsledky auditů, které se uskuteční po tomto datu.

Doporučení 3 – Komise by měla posílit hlavní prvky informací o správnosti poskytovaných ve výročních zprávách o činnosti

Komise toto doporučení částečně přijímá.

a) Komise nepřijímá část a) tohoto doporučení.

Komise se domnívá, že rozpětí klíčových ukazatelů výkonnosti, včetně maximálních rizik uvedených ve výročních zprávách o činnosti, představuje přiměřený a spravedlivý odhad míry chyb v příslušných výdajích za daný rok s přihlédnutím ke všem informacím dostupným v době podpisu a ke všem možným přetrvávajícím nejistotám u některých programů.

Podle tohoto diferencovaného přístupu se Komise nedomnívá, že chyby zjištěné při auditech souladu s předpisy v některých programech a členských státech se nutně vyskytují i v jiných neauditovaných programech a členských státech.

b) Komise přijímá část b) doporučení.

V nejnovějších výročních zprávách o činnosti (nepodléhajících auditu EÚD) se Komise snažila v krátkém přehledu s ilustracemi a příklady vysvětlit, jak GŘ získávají u každého programu přiměřenou jistotu. Výroční zpráva o činnosti popisuje předchozí nedostatky zjištěné ve vykázaných mírách chyb a systémech řízení a kontroly a opatření použitá ke zlepšení situace (viz přehled na stranách 27–30 výroční zprávy o činnosti GŘ REGIO a 45–53 výroční zprávy o činnosti GŘ EMPL a přílohy 7B a 7O výroční zprávy o činnosti GŘ REGIO a příloha 7 výroční zprávy o činnosti GŘ EMPL za rok 2020).

Komise bude rovněž nadále v příloze 5 výročních zpráv o činnosti jasně zveřejňovat „kritéria významnosti (materiality)“ pro stanovení výhrad, přičemž zohlední nejnovější informace poskytnuté v souborech dokumentů k poskytnutí jistoty, včetně míry chyb, která má být oznámena (viz strana 44 přílohy výroční zprávy o činnosti GŘ REGIO a strana 58 přílohy výroční zprávy o činnosti GŘ EMPL za rok 2020).

Společná odpověď Komise na body 87 a 88:

Komise se domnívá, že podrobné pokyny a poradenství poskytnuté útvarům a přezkum kvality provedený ústředními útvary zajišťují, že odhady uvedené ve výročních zprávách o činnosti a jejich souhrn ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti představují přiměřený a spravedlivý obraz rizika při platbě pro příslušné výdaje daného roku.

Výroční zpráva o řízení a výkonnosti podléhá přísnému přípravnému a rozhodovacímu procesu: spolupráce SG a GR BUDG, konzultace mezi útvary a úplný proces kolegiálního přijímání, včetně vyhrazených setkání kanceláří komisaře. Kromě toho ústřední útvary dostávají podrobné pokyny od řídicí rady, pokud jde o obsah a strukturu výroční zprávy o řízení a výkonnosti. K tomu dochází v klíčových momentech přípravy zprávy: na počátku přípravy a po ukončení vzájemných hodnocení výročních zpráv o činnosti (viz rovněž odpovědi Komise na body 71, 73 a 74).

Doporučení 4 – Ústřední útvary by měly dostávat pokyny pro vypracování výroční zprávy o řízení a výkonnosti od subjektu odpovědného za její vypracování, sboru komisařů

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise se domnívá, že vzhledem k postupu, který byl zaveden pro vypracování výroční zprávy o řízení a výkonnosti (viz její odpovědi na body 71 až 74), je její obsah relevantní a spolehlivý.

Komise přezkoumá, jak by bylo možné v budoucích letech dále posílit hlavní směry, které řídicí rada poskytla ústředním útvarům, pokud jde o obsah a strukturu výroční zprávy o řízení a výkonnosti, a připomene úlohy a povinnosti při přípravě a přezkumu výroční zprávy o činnosti a vypracování výroční zprávy o řízení a výkonnosti, jak je stanoveno v mechanismech správy a řízení Komise.

Řídicí rada, vrchol struktury správy a řízení Komise, dohlíží na přípravu výroční zprávy o řízení a výkonnosti, a je proto vhodným orgánem, který poskytuje poradenství k obsahu zprávy. Součástí těchto diskusí jsou kabinetů předsedy a komisaře odpovědného za rozpočet jako pozorovatelé v řídicí radě.