



Obsah

IV *Informace*

INFORMACE ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

Účetní dvůr

2017/C 322/01	Výroční zpráva Účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2016 spolu s odpověďmi orgánů	1
2017/C 322/02	Výroční zpráva Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2016 spolu s odpověďmi Komise	281

© Evropská unie, 2017

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.

IV

(Informace)

INFORMACE ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

ÚČETNÍ DVŮR



V souladu s ustanoveními čl. 287 odst. 1 a 4 Smlouvy o fungování Evropské unie a článků 148 odst. 1 a 162 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, a článků 43, 48 a 60 nařízení Rady (ES) č. 215/2008 ze dne 18. února 2008 o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond, ve znění nařízení (EU) č. 567/2014

přijal Účetní dvůr Evropské unie na svém zasedání dne 13. července 2017

VÝROČNÍ ZPRÁVY**za rozpočtový rok 2016**

Výroční zprávy spolu s odpověďmi orgánů na připomínky Účetního dvora byly předány orgánům udílejícím absolutorium a ostatním orgánům a institucím.

Členy Účetního dvora jsou:

Klaus-Heiner LEHNE (předseda), Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Vile ITÁLĀ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, Joāo FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ.

VÝROČNÍ ZPRÁVA O PLNĚNÍ ROZPOČTU

(2017/C 322/01)

OBSAH

	<i>Strana</i>
Obecný úvod	7
Kapitola 1 – Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné informace	9
Kapitola 2 – Rozpočtové a finanční řízení	39
Kapitola 3 – Rozpočet EU a dosahování výsledků	65
Kapitola 4 – Příjmy	133
Kapitola 5 – „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“	149
Kapitola 6 – „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“	165
Kapitola 7 – „Přírodní zdroje“	205
Kapitola 8 – „Bezpečnost a občanství“	241
Kapitola 9 – „Globální Evropa“	251
Kapitola 10 – „Správa“	269

OBEČNÝ ÚVOD

0.1. Evropský účetní dvůr byl zřízen Smlouvou o fungování Evropské unie⁽¹⁾ jako externí auditor finančních prostředků EU. V této pozici jednáme jako nezávislý ochránce finančních zájmů všech občanů Unie zejména tím, že pomáháme zlepšovat finanční řízení EU. Další informace o naší činnosti naleznete v naší zprávě o činnosti, zvláštních zprávách, situačních zprávách a stanoviscích k návrhům nových či aktualizovaných právních předpisů a k dalším rozhodnutím s významem pro finanční řízení⁽²⁾.

0.2. Tato naše 40. výroční zpráva o plnění rozpočtu EU se týká rozpočtového roku 2016. O evropských rozvojových fondech pojednává samostatná výroční zpráva.

0.3. Souhrnný rozpočet EU každoročně schvaluje Rada a Evropský parlament. Naše výroční zpráva je spolu s našimi zvláštními zprávami východiskem pro postup udělení absolutoria, během něhož Parlament na doporučení Rady rozhoduje, zda Komise uspokojivě plnila své rozpočtové povinnosti. Zasiláme ji parlamentům členských států, Evropskému parlamentu a Radě, jakmile je zveřejněna.

0.4. Hlavní částí naší zprávy je prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti konsolidované účetní závěrky EU a legality a správnosti operací („*správnost operací*“). Toto prohlášení je doplněno o zvláštní posouzení každé hlavní oblasti činnosti EU.

0.5. Naše zpráva má letos následující strukturu:

- kapitola 1 obsahuje *prohlášení o věrohodnosti* a shrnutí výsledků našeho auditu, který se týkal spolehlivosti účetní závěrky a správnosti operací,
- v kapitole 2 předkládáme analýzu rozpočtového a finančního řízení,

- kapitola 3 se letos zaměřuje na rámec Komise pro vykazování výkonnosti, uvádí důležité výsledky z našich zvláštních zpráv týkajících se výkonnosti vypracovaných v roce 2016 a u vybraných zvláštních zpráv analyzuje, jak Komise plnila doporučení, která jsme v nich předložili,

- kapitola 4 obsahuje naše zjištění v oblasti příjmů EU,

- v kapitolách 5 až 10 týkajících se hlavních okruhů *víceletého finančního rámce* (VFR)⁽³⁾ se uvádějí výsledky našeho testování správnosti operací a prověřování výročních zpráv o činnosti a dalších prvků systémů vnitřní kontroly i jiných správních mechanismů.

0.6. Jelikož k jednotlivým okruhům víceletého finančního rámce neexistují samostatné finanční výkazy, závěry uvedené ke každé kapitole nepředstavují výrok auditora. V kapitolách se místo toho popisují významné skutečnosti týkající se jednotlivých okruhů víceletého finančního rámce.

0.7. Naším cílem je stručně a jasně prezentovat naše zjištění. Ne vždy se lze vyhnout použití termínů, které jsou specifické pro EU, její politiky, rozpočet a také účetnictví a audit. Na naší internetové stránce jsme zveřejnili glosář, který obsahuje definice a vysvětlení většiny těchto specifických termínů⁽⁴⁾. Termíny definované v glosáři jsou při prvním výskytu v kapitole uvedeny kurzívou.

0.8. Do této zprávy jsou zahrnuty i odpovědi Komise na naše zjištění (nebo případně odpovědi ostatních orgánů a institucí EU) a měl by se na ně brát stejný zřetel. My jsme nicméně povinni jako externí auditor informovat o svých auditních zjištěních a učinit z nich nezbytné závěry, a poskytnout tak nezávislé a nestranné posouzení spolehlivosti účetní závěrky a správnosti operací.

⁽¹⁾ Články 285–287 (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 169–171).

⁽²⁾ K dispozici na naší internetové stránce: www.eca.europa.eu.

⁽³⁾ Kapitola 8 se týká okruhu 3 („Bezpečnost a občanství“). Analýza okruhu 3 víceletého finančního rámce nezahrnuje odhadovanou míru chyb. Nepředkládáme zvláštní posouzení výdajů v rámci okruhu 6 („Náhrady“) víceletého finančního rámce nebo výdajů mimo VFR.

⁽⁴⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_CS.pdf

KAPITOLA 1

Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné informace

OBSAH

	<i>Body</i>
Prohlášení o věrohodnosti předkládané Účetním dvorem Evropskému parlamentu a Radě – Zpráva nezávislého auditora	I–XXVIII
Úvod	1.1–1.3
Úloha Evropského účetního dvora	1.1–1.2
Výdaje EU jsou významným nástrojem pro dosahování cílů politik	1.3
Spolehlivost účetní závěrky – Auditní zjištění za rozpočtový rok 2016	1.4–1.7
Účetní závěrka nebyla zatížena významnými (materiálními) nesprávnostmi	1.4–1.6
Hlavní auditní záležitosti	1.7
Správnost operací: příjmy a přibližně polovina výdajů nejsou zatíženy významnými (materiálními) chybami	1.8–1.34
Výsledky našeho auditu za rok 2016 vykazují zlepšení	1.9–1.21
Odhady míry chyb Komise...	1.22–1.24
... jsou obecně ve většině případů v souladu s našimi zjištěními...	1.25–1.27
Komise poskytla údaje o opravách a zpětně získaných prostředcích ...	1.28–1.30
Mechanismus oprav a zpětného získání částek lze spustit různými způsoby	1.31–1.32
Za určitých okolností bereme nápravná opatření v úvahu při stanovování míry chyb	1.33–1.34
Případy podezření z podvodu postupujeme úřadu OLAF	1.35–1.36
Závěry	1.37–1.38
Výsledky auditu	1.38
 Příloha 1.1 – Koncepce a metodika auditu	
Příloha 1.2 – Četnost zjištěných chyb v auditních vzorcích za rok 2016	

PROHLÁŠENÍ O VĚROHODNOSTI PŘEDKLÁDANÉ ÚČETNÍM DVOREM EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ – ZPRÁVA NEZÁVISLÉHO AUDITORA

Výrok

I. Provedli jsme audit:

- a) *konsolidované účetní závěrky Evropské unie*, která se skládá z konsolidovaných finančních výkazů ⁽¹⁾ a ze zpráv o plnění rozpočtu ⁽²⁾ za rozpočtový rok 2016, schválené Komisí 26. června 2017;
- b) *legality a správnosti operací*, na nichž se tato účetní závěrka zakládá, jak to vyžaduje článek 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Spolehlivost účetní závěrky

Výrok o spolehlivosti účetní závěrky

II. Domníváme se, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie (EU) za rok 2016 zobrazuje věrně ve všech významných (materiálních) ohledech finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2016, *výsledky* jejich činností, peněžní toky a změny čistých aktiv za daný rok v souladu s *finančním nařízením* a s účetními pravidly založenými na mezinárodně uznávaných účetních standardech pro veřejný sektor.

Legality a správnost operací, na nichž se zakládá účetní závěrka

Příjmy

Výrok o legalitě a správnosti příjmů, na nichž se zakládá účetní závěrka

III. Podle našeho názoru jsou příjmy, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2016, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

Platby

Výrok s výhradou o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

IV. Podle našeho názoru, s výhradou vlivu skutečnosti uvedené ve východisku pro vyjádření výroku s výhradou o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, jsou platby, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2016, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

⁽¹⁾ Konsolidované finanční výkazy obsahují rozvahu, výkaz o finanční výkonnosti, výkaz peněžních toků, výkaz změn v čistých aktivech a shrnutí hlavních účetních zásad a další přílohy (včetně vykazování podle segmentů).

⁽²⁾ Zprávy o plnění rozpočtu zahrnují i přílohy.

Východisko pro vyjádření výroku

V. Audit jsme provedli v souladu s mezinárodními auditorskými standardy (ISA) a etickými kodexy vydanými Mezinárodní federací účetních (IFAC) a mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI) vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI). Naše odpovědnost stanovená těmito standardy je podrobněji popsána v oddílu naší zprávy *Odpovědnost auditora*. V souladu s Etickým kodexem pro auditory a účetní znalce, vydaným Radou pro mezinárodní etické standardy účetních (kodex IESBA), a etickými požadavky platnými pro audit jsme nezávislí a splnili jsme i další etické povinnosti vyplývající z těchto požadavků a kodexu IESBA. Domníváme se, že důkazní informace, které jsme získali, poskytují dostatečný a vhodný základ pro vyjádření našeho výroku.

Východisko pro výrok s výhradou o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

VI. Výdaje na základě úhrad⁽³⁾ zaúčtované v roce 2016 jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy *chybami*. Náš odhad míry chyb u úhradových plateb činí 4,8 %. Odhadovaná celková míra chyb (3,1 %) je stále nad naším *prahem významnosti (materiality)*, ale nemá rozsáhlý dopad. Nárokové platby nejsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb⁽⁴⁾. Náš obecný závěr potvrzuje analýza ohrožených částek, kterou Komise prezentovala ve své výroční zprávě o řízení a *výkonnosti* rozpočtu EU.

Hlavní záležitosti auditu

VII. Hlavní auditní skutečnosti jsou ty skutečnosti, které měly dle našeho odborného úsudku v auditu konsolidované účetní závěrky za běžné období největší význam. Těmito záležitostmi jsme se zabývali v kontextu auditu konsolidované účetní závěrky jako celku a v souvislosti s utvářením našeho výroku o této závěrce. Samostatný výrok k těmto záležitostem nevyjadřujeme.

Posuzovali jsme důchodovou rezervu a další zaměstnanecké požitky prezentované v účetní závěrce

VIII. Rozvaha EU zahrnuje důchody a jiné zaměstnanecké požitky v hodnotě 67,2 miliardy EUR ke konci roku 2016. Jde o jeden z nejvýznamnějších závazků rozvahy, na nějž připadá téměř třetina všech závazků roku 2016 ve výši 234,8 miliardy EUR.

IX. Většina této *rezervy* na důchody a jiné zaměstnanecké požitky (58,7 miliardy EUR) souvisí s důchodovým systémem úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie (PSEO). Tento důchodový závazek pokrývá „definovaný požitek“ zaručený podle článku 83 služebního řádu úředníků Evropských společenství („služebního řádu“) a čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii („SEU“). Závazek zaúčtovaný v účetní závěrce odráží částku, jež by musela být vložena do penzijního fondu, pokud by takový fond byl ustaven, aby hradil stávající závazky ze starobních důchodů⁽⁵⁾. Kromě starobních důchodů pokrývá i invalidní důchody a důchody vyplácené vdovám anebo sirotkům úředníků EU. V souladu s článkem 83 služebního řádu se požitky vyplácené z důchodového systému účtují na vrub rozpočtu EU, za výplatu požitků ručí společně členské státy a úředníci přispívají na financování tohoto systému jednou třetinou.

⁽³⁾ 66,0 miliardy EUR. Další informace uvádíme v bodu 1.10 výroční zprávy za rok 2016.

⁽⁴⁾ 63,3 miliardy EUR. Další informace uvádíme v bodu 1.11 výroční zprávy za rok 2016.

⁽⁵⁾ Viz mezinárodní účetní standard pro veřejný sektor (IPSAS) 25 – Zaměstnanecké požitky. Pro PSEO je závazek z definovaných požitků odrazem stávající hodnoty očekávaných budoucích plateb, jež bude EU povinna provést k úhradě důchodových závazků souvisejících se službami poskytnutými zaměstnanci v běžném období a v předchozích obdobích.

X. PSEO je povinný zaměstnanecký důchodový systém pro úředníky EU, v jehož rámci se příspěvky zaměstnanců a orgánů a subjektů, které je zaměstnávají, používají k financování budoucích důchodů. S pomocí oprav míry příspěvků do systému a věku odchodu do důchodu je koncipován tak, aby byl automaticky v pojistněmatematické rovnováze. Počet a různorodost parametrů používaných k výpočtu dlouhodobé projekce důchodových nákladů zdůrazňují pojistněmatematickou povahu tohoto výpočtu, který v konečné fázi každoročně provádí Eurostat.

XI. V rámci našeho auditu jsme hodnotili pojistněmatematické předpoklady a výsledné ocenění důchodové rezervy. Kontrolovali jsme číselné údaje, pojistněmatematické parametry, výpočet rezervy i prezentaci v rozvaze a příloze ke konsolidovaným finančním výkazům. Při našem auditu reálné hodnoty rezervy byly zjištěny určité nedostatky a nepřesnosti ve výchozí primární databázi, jež na konsolidovanou účetní závěrku EU nemají významný (materiální) dopad. Jak se uvádí v příloze 2.9 ke konsolidovaným finančním výkazům, Komise podnikne další kroky k posílení svých procesů pro výpočet závazku plynoucího ze zaměstnaneckých požitků, což budeme dále sledovat.

Posoudili jsme výdaje příštích období uvedené v účetní závěrce

XII. Na konci roku 2016 Komise odhadovala, že způsobilé výdaje, které již příjemcům vznikly, ale příjemci je zatím nevykázali, činily 102 miliard EUR (konec roku 2015: 106 miliard EUR). Vykázala je jako výdaje příštích období.

XIII. Zkoumali jsme metodiky a kontrolní systémy pro odhady prováděné na konci roku používané v hlavních generálních ředitelstvích. Vzorky jsme vybrali z faktur a plateb předběžného financování, které jsme prověřovali v souvislosti s rizikem zkreslení výdajů příštích období. Požádali jsme účetní útvary Komise o dodatečná vysvětlení k obecně uplatňovaným metodám, zejména k nové metodě používané pro *programové období 2014–2020* v oblasti soudržnosti.

XIV. Práce, kterou jsme provedli, nám umožňuje vyslovit závěr, že odhad celkové částky výdajů příštích období v konsolidované rozvaze je v případě hlavních generálních ředitelství realistický. U některých menších generálních ředitelství jsme však zjistili systémové nedostatky ve vztahu k položkám zaúčtovaným ke konci roku. Komise v této souvislosti vypracovala akční plán.

Od Komise jsme si vyžádali dodatečné informace dokládající ocenění finančních nástrojů spadajících pod sdílené řízení

XV. Orgány v členských státech převádějí část financování poskytnutého Komisí jako zálohy do *finančních nástrojů* v podobě úvěrů, kapitálových nástrojů nebo záruk.

XVI. Předpisy EU pro víceletý finanční rámec (VFR) 2007–2013 nevyžadovaly, aby tyto orgány předkládaly pravidelné zprávy o částkách v těchto nástrojích v dobu, jež by umožnila využít je při sestavování účetní závěrky. Komise proto využití těchto záloh pouze odhadla na základě poslední dostupné zprávy (v tomto případě z konce roku 2015), přičemž předpokládala, že finanční prostředky budou během období činnosti (původně do 31. prosince 2015, avšak později prodlouženého do 31. března 2017) využity v plném rozsahu a rovnoměrně. Podotýkáme, že i když se domníváme, že využívání finančních nástrojů v roce 2016 je mimo období způsobilosti (viz kapitola 6, body 6.20 a 6.21), Komise o zpětné získání těchto částek neusiluje. Prezentace v rozvaze a příloze 2.5 ke konsolidovaným finančním výkazům tedy tuto pozici Komise odráží.

XVII. Ve VFR 2014–2020 musí orgány v každém výkazu nákladů uvádět informace o zálohách zaplacených do finančních nástrojů a úhradách, jež od z nich koneční příjemci obdrželi. Na základě těchto informací se vypočítává odhadovaná částka a účtuje se do účetní závěrky za období mezi datem posledního obdrženého výkazu nákladů a koncem roku.

XVIII. Prověřovali jsme postup pro účtování souvisejícího předběžného financování a domníváme se, že částka uvedená v rozvaze věrně odráží skutečnost.

Ostatní záležitosti

XIX. Za ostatní informace odpovídá vedení. Ostatní informace sestávají z dokumentu „Finanční výkazy – diskuse a analýza“, ale nezahrnují konsolidovanou účetní závěrku a související zprávu auditora. Náš výrok ke konsolidované účetní závěrce se k ostatním informacím nevztahuje ani k nim nevydáváme žádný zvláštní výrok. V souvislosti s naším auditem konsolidované účetní závěrky je naší povinností si tyto ostatní informace přečíst a uvážit, zda jsou ve významné (materiální) míře nekonzistentní s konsolidovanou účetní závěrkou nebo poznatky, které jsme získali v průběhu auditu, nebo se jinak jeví být významně (materiálně) zkresleny. Pokud na základě naší provedené práce dospějeme k závěru, že ostatní informace jsou významně (materiálně) zkresleny, jsme povinni tuto skutečnost uvést v naší zprávě. V této souvislosti nemáme žádné připomínky, které bychom museli uvést.

Odpovědnost vedení

XX. Podle článků 310 až 325 Smlouvy o fungování Evropské unie a finančního nařízení je vedení odpovědné za vypracování a věrnou prezentaci konsolidované účetní závěrky Evropské unie na základě mezinárodně uznávaných účetních standardů pro veřejný sektor a za legalitu a *správnost* operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Součástí této odpovědnosti vedení je navrhnout, zavést a provádět vnitřní kontrolní systém relevantní pro sestavení a prezentaci účetní závěrky, jež neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti způsobené podvodem nebo chybou. Vedení je rovněž odpovědné za zajištění toho, aby činnosti, finanční operace a informace zobrazené v účetní závěrce byly v souladu s příslušnými předpisy. Konečnou zodpovědnost za legalitu a *správnost* operací, na nichž se účetní závěrka Evropské unie zakládá, nese Komise (článek 317 SFEU).

XXI. Při sestavování konsolidované účetní závěrky je vedení povinno posoudit, zda je EU schopna nepřetržitě trvat, a pokud je to relevantní, vysvětlit a popsat v účetní závěrce záležitosti týkající se jejího nepřetržitého trvání a použít účetnictví založené na předpokladu nepřetržitého trvání subjektu, s výjimkou případu, kdy má v úmyslu subjekt zrušit nebo ukončit jeho činnost, resp. kdy nemá jinou reálnou možnost než tak učinit.

XXII. Za dohled nad procesem účetního výkaznictví EU je zodpovědná Komise.

Odpovědnost auditora za audit konsolidované účetní závěrky a uskutečněných operací

XXIII. Naším cílem je získat přiměřenou jistotu, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti a že uskutečněné operace jsou legální a *správné*, a na základě našeho auditu předložit Evropskému parlamentu a Radě *prohlášení o věrohodnosti* týkající se spolehlivosti účetní závěrky a legality a *správnosti* operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Přiměřená jistota je velká míra jistoty, nicméně není zárukou, že audit ve všech případech odhalí případnou významnou (materiální) nesprávnost nebo případ nesouladu. Mohou vznikat v důsledku podvodů nebo chyb a považují se za významné (materiální), pokud lze reálně předpokládat, že by jednotlivě nebo v souhrnu mohly ovlivnit ekonomická rozhodnutí, která uživatelé konsolidované účetní závěry EU na jejím základě přijmou.

XXIV. Pokud jde o příjmy, při auditu *vlastních zdrojů* odvozených z daně z přidané hodnoty (DPH) a *hrubého národního důchodu* (HND) vycházíme z makroekonomických souhrnných ukazatelů, na jejichž základě jsou tyto zdroje vypočteny, a posuzujeme systémy, které Komise používá pro zpracování těchto ukazatelů až do okamžiku, kdy jsou příspěvky členských států přijaty a zahrnuty do konsolidované účetní závěrky. U tradičních *vlastních zdrojů* zkoumáme účty celních orgánů a analyzujeme tok cel a poplatků do okamžiku, kdy je obdržel Komise a kdy jsou zaznamenány v účetní závěrce.

XXV. Pokud jde o výdaje, kontrolujeme platební operace v okamžiku, kdy vznikly, byly zaznamenány a přijaty. Tato kontrola se vztahuje na všechny kategorie plateb (včetně plateb za pořízení majetku) kromě záloh v okamžiku, kdy jsou provedeny. Zálohové platby se kontrolují, když příjemce prostředků poskytne podklady k jejich řádnému využití a orgán či subjekt tyto podklady přijme zúčtováním zálohové platby, a to v témže roce nebo později.

XXVI. Při provádění auditu v souladu se standardy ISA a ISSAI je naší povinností uplatňovat během celého auditu odborný úsudek a zachovávat profesní skepticismus. Dále je naší povinností:

- identifikovat a vyhodnotit rizika významných (materiálních) nesprávností v konsolidované účetní závěrce EU a rizika, že uskutečněné operace nejsou ve významné (materiální) míře, ať z důvodu podvodu nebo chyby, v souladu s požadavky právního rámce Evropské unie, navrhnout a provést auditorské postupy reagující na tato rizika a získat dostatečné a vhodné důkazní informace, abychom na jejich základě mohli vyjádřit výrok. Riziko, že neodhalíme významnou (materiální) nesprávnost, k níž došlo v důsledku podvodu, je větší než riziko neodhalení významné (materiální) nesprávnosti způsobené chybou, protože součástí podvodu mohou být tajné dohody, falšování, úmyslná opomenutí, nepravdivá prohlášení nebo obcházení vnitřních kontrol vedením.
- seznámit se s vnitřním kontrolním systémem účetní jednotky relevantním pro audit v takovém rozsahu, abychom mohli navrhnout auditorské postupy vhodné s ohledem na dané okolnosti, nikoli abychom mohli vyjádřit názor na účinnost vnitřního kontrolního systému.
- posoudit vhodnost použitých účetních pravidel, přiměřenost provedených účetních odhadů a vysvětlující a popisné informace, které v této souvislosti vedení účetní jednotky uvedlo v účetní závěrce.
- posoudit, zda je vhodné, že vedení použilo účetnictví založené na předpokladu nepřetržitého trvání účetní jednotky, a zda s ohledem na získané důkazní informace existuje významná (materiální) nejistota související s událostmi nebo podmínkami, které mohou zásadním způsobem zpochybnit schopnost subjektu nepřetržitě trvat. Jestliže dojdeme k závěru, že taková významná (materiální) nejistota existuje, je naší povinností v naší zprávě upozornit na vysvětlující a popisné informace uvedené v této souvislosti v konsolidované účetní závěrce, a pokud tyto vysvětlující a popisné informace nejsou dostatečné, vyjádřit modifikovaný výrok. Naše závěry vycházejí z důkazních informací, které jsme získali do data naší auditní zprávy. Nicméně budoucí události a podmínky mohou vést k tomu, že subjekt přestane nepřetržitě trvat.
- vyhodnocovat celkovou prezentaci, členění a obsah konsolidované účetní závěrky, včetně vysvětlujících a popisných informací, a dále to, zda konsolidovaná účetní závěrka zobrazuje podkladové operace a události způsobem, který vede k věrnému zobrazení.
- získávat dostatečné a vhodné důkazní informace o finančních údajích účetních jednotek, jejichž údaje se v rámci Evropské unie konsolidují, aby bylo možné vyjádřit výrok ke konsolidované účetní závěrce a operacím, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Zodpovídáme za řízení auditu, dohled nad ním a za jeho provedení. Výrok auditora je naší výhradní odpovědností.

XXVII. Naší povinností je informovat vedení mimo jiné o plánovaném rozsahu a načasování auditu a o významných zjištěních, která jsme v jeho průběhu učinili, včetně zjištěných významných nedostatků ve vnitřním kontrolním systému.

XXVIII. Ze záležitostí, o nichž jsme informovali Komisi a ostatní kontrolované subjekty, vybíráme ty, které byly pro audit konsolidované účetní závěrky za běžné období nejvýznamnější, a které tudíž představují hlavní záležitosti auditu. Tyto záležitosti popisujeme v naší auditní zprávě, pokud právní předpisy jejich zveřejnění nezakazují nebo jestliže ve zcela výjimečném případě usoudíme, že bychom o dané záležitosti neměli v naší zprávě informovat, protože lze reálně očekávat, že možné negativní dopady zveřejnění převáží nad přínosem z hlediska veřejného zájmu.

13. července 2017

Klaus-Heiner LEHNE

předseda

Evropský účetní dvůr

12, rue Alcide De Gasperi, Lucemburk, LUCEMBURSKO

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

Úloha Evropského účetního dvora

1.1. Jsme nezávislým auditorem EU. V souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU):

- vydáváme stanovisko k účetní závěrce EU,
- kontrolujeme, zda je rozpočet EU využíván v souladu s příslušnými právními předpisy a nařízeními,
- podáváme zprávy o hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti výdajů EU ⁽⁶⁾,
- vyjadřujeme se k legislativním návrhům s finančním dopadem.

1.2. Práce, kterou provádíme pro účely prohlášení o věrohodnosti (vysvětleno v **příloze 1.1**), je naplněním prvního a druhého cíle. V kapitole 3 a některých oblastech politiky ⁽⁷⁾ se práce, kterou vykonáváme v souvislosti s výroční zprávou, rovněž dotýká hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti výdajů. Souhrnně je tato auditní práce rovněž klíčovým vstupem pro naše stanoviska k navrhovaným finančním právním předpisům.

Výdaje EU jsou významným nástrojem pro dosahování cílů politik

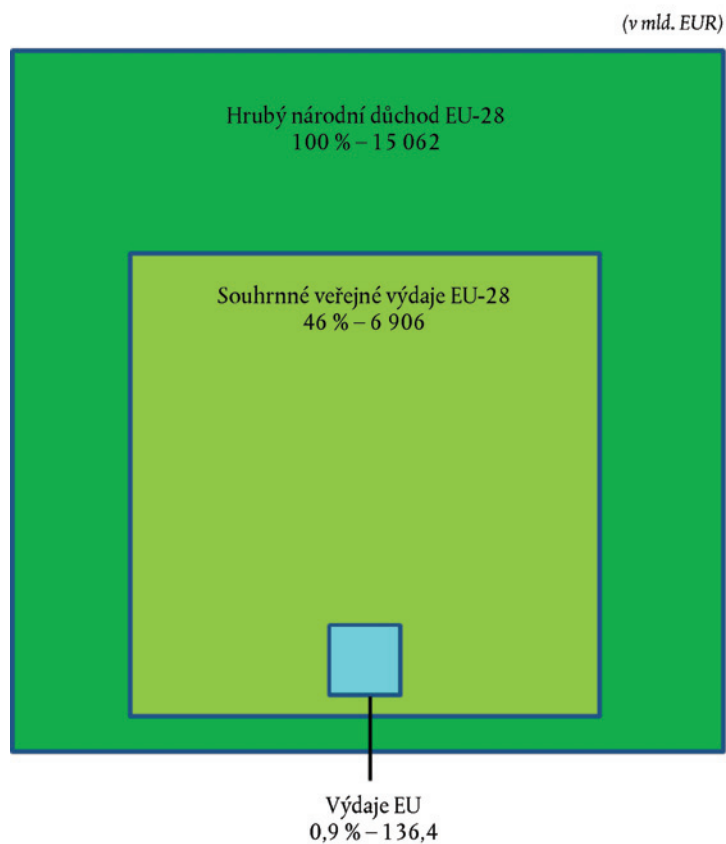
1.3. Výdaje Evropské unie (EU) jsou důležitým – ale nikoliv jediným – způsobem, jak dosáhnout cílů politik. K dalším důležitým nástrojům patří tvorba právních předpisů a volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob v rámci EU. V roce 2016 činily výdaje EU 136,4 miliardy EUR ⁽⁸⁾, což odpovídá 2,0 % celkových souhrnných veřejných výdajů členských států EU a 0,9 % hrubého národního důchodu EU (**rámeček 1.1**).

⁽⁶⁾ Viz glosář: řádné finanční řízení.

⁽⁷⁾ Viz část 2 kapitol 5, 6 a 7.

⁽⁸⁾ Viz konsolidovaná roční účetní závěrka EU za rozpočtový rok 2016, zprávy o plnění rozpočtu a přílohy, 4.3 VFR: Plnění prostředků na platby.

Rámeček 1.1 – Výdaje EU jako podíl celkových souhrnných veřejných výdajů členských států a hrubého národního důchodu



Zdroj pro HND členských států: dohodnutý soubor odhadů tradičních vlastních zdrojů a základů pro DPH/HND z 19. 5. 2016 Evropská komise.

Zdroj pro souhrnné veřejné výdaje členských států: Eurostat — roční národní účty.

Zdroj pro výdaje EU: účetní údaje Evropské komise.

Kompilace EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

SPOLEHLIVOST ÚČETNÍ ZÁVĚRKY – AUDITNÍ ZJIŠTĚNÍ ZA ROZPOČTOVÝ ROK 2016**Účetní závěrka nebyla zatížena významnými (materiálními) nesprávnostmi**

1.4. Naše připomínky se týkají konsolidované účetní závěrky⁽⁹⁾ („účetní závěrky“) Evropské unie za rozpočtový rok 2016. Obdrželi jsme ji spolu s prohlášením účetního k auditu dne 26. června 2017. K účetní závěrce je přiložen dokument „Finanční výkazy – diskuse a analýza“⁽¹⁰⁾. Na tuto analýzu se výrok auditora nevztahuje. V souladu s auditorskými standardy jsme však posuzovali, nakolik informace v ní uvedené odpovídají informacím uvedeným v účetní závěrce.

1.5. Z účetní závěrky zveřejněné Komisí vyplývá, že k 31. prosinci 2016 činily celkové závazky 234,8 miliardy EUR oproti 162,7 miliardy EUR celkových aktiv. *Hospodářský výsledek* za rok 2016 činí 1,7 miliardy EUR⁽¹¹⁾.

1.6. Při auditu jsme zjistili, že účetní závěrka není zatížena významnými (materiálními) nesprávnostmi. Připomínky k rozpočtovému a finančnímu řízení finančních prostředků EU předkládáme v kapitole 2.

⁽⁹⁾ Konsolidovaná účetní závěrka obsahuje:

- a) konsolidované finanční výkazy, které se skládají z rozvahy (přehled aktiv a pasiv ke konci roku), výkazu finančních výkonnosti (přehled příjmů a výdajů za daný rok), tabulky peněžních toků (zobrazující, jak změny na účtech ovlivňují peněžní prostředky a jejich ekvivalenty) a výkazu změn čistých aktiv a souvisejících příloh;
- b) zprávy o plnění rozpočtu, které se vztahují na příjmy a výdaje za daný rok, a související přílohy.

⁽¹⁰⁾ Viz Pokyny k doporučeným postupům 2 (RPG – *Recommended Practice Guideline 2*) „Finanční výkazy – diskuse a analýza“ Rady pro mezinárodní účetní standardy pro veřejný sektor (IPSASB).

⁽¹¹⁾ Viz výkaz o finanční výkonnosti v konsolidované účetní závěrce EU za rok 2016.

Hlavní záležitosti auditu

1.7. Hlavní auditní skutečnosti⁽¹²⁾ jsou ty skutečnosti, které měly dle našeho odborného úsudku v našem auditu finančních výkazů za běžné období největší význam. Tyto skutečnosti jsme pojednali v rámci auditu finančních výkazů jako celku a při formulaci souvisejícího výroku, ale nepředkládáme k nim samostatný výrok. V souladu s mezinárodním standardem nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI) 1701 vykazujeme hlavní auditní skutečnosti v rámci našeho výroku (body VII až XVIII prohlášení o věrohodnosti).

SPRÁVNOST OPERACÍ: SPRÁVNOST OPERACÍ: PŘÍJMY A PŘIBLIŽNĚ POLOVINA VÝDAJŮ NEJSOU ZATÍŽENY VÝZNAMNÝMI (MATERIÁLNÍMI) CHYBAMI

1.8. Zkoumáme příjmy a výdaje EU⁽¹³⁾ a posuzujeme, zda jsou v souladu s příslušnými právními předpisy. Výsledky svého auditu příjmů předkládáme v kapitole 4 a výsledky auditu výdajů v kapitolách 5 až 10 (**rámeček 1.2**). Naše hlavní zjištění:

- a) Příjmy nebyly zatíženy významnými (materiálními) chybami (viz bod 4.21).
- b) Co se týče výdajů, opět jsme zjistili významnou (materiální) mírou chyb, které ale nemají rozsáhlý dopad. Míru chyb ve výdajích jako celku odhadujeme na 3,1 %, významná (materiální) míra chyb se však omezovala především na výdaje v podobě úhrad nákladů, které představovaly přibližně polovinu kontrolovaného základního souboru (**rámeček 1.4**).

1.8.a 1.9. Komise s uspokojením konstatuje, že výsledky tohoto roku představují významné zlepšení oproti výsledkům loňského roku.

Pokud jde o finanční nástroje pro politiku soudržnosti (zmiňované v rámečku 1.2), Komise považuje výplaty konečným příjemcům do konce března 2017 v souladu se svými pokyny k uzávěrce za provedené ve stanoveném období způsobilosti (viz odpověď Komise na odstavce 6.20 a 6.21).

⁽¹²⁾ Auditóři jsou povinni informovat o hlavních auditních skutečnostech od té doby, kdy byl v roce 2016 po mezinárodním auditorském standardu ISA 701 zaveden standard ISSAI 1701.

⁽¹³⁾ **Příloha 1.1**, body 7–10.

Rámeček 1.2 – Shrnutí zjištění o správnosti operací za rok 2016

Kapitola výroční zprávy	Okruhy VFR	Kontrolované operace (v mlrd. EUR)	Odhadovaná míra chyb za rok 2016 (%)	Interval spolehlivosti (%)		Odhadovaná míra chyb za rok 2015 (%)
				Dolní hranice míry chyb	Horní hranice míry chyb	
5. Konkurenceschopnost	Okruh 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. Soudržnost	Okruh 1b	35,7	4,8 ⁽¹⁾	2,2	7,4	5,2
7. Přírodní zdroje	Okruh 2	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. Bezpečnost a občanství	Okruh 3	2,4	—	—	—	—
9. Globální Evropa	Okruh 4	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. Správa	Okruh 5	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Jiné ⁽²⁾	Okruh 6 a další	0,4	—	—	—	—
Celkem		129,3	3,1 ⁽¹⁾	2,2	4,0	3,8
Příjmy		144,7	0	0	0	0

⁽¹⁾ Odhadovaná míra chyb u „Soudržnosti“ nezahrnuje vyčíslení úhrad na finanční nástroje za rok 2016 ve výši 2,5 miliardy EUR, o nichž máme za to, že nevznikly v období způsobilosti definovaném v čl. 56 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25) (body 6.20–6.21). Tyto úhrady by pro celkové výdaje EU představovaly odhadovanou míru chyby ve výši 2,0 %.

⁽²⁾ Zvláštní posouzení výdajů nepředkládáme pro výdaje v rámci okruhu 3 („Bezpečnost a občanství“), okruhu 6 („Náhrady“) víceletého finančního rámce ani pro jiné výdaje (zvláštní nástroje mimo víceletý finanční rámec na období 2014–2020 jako rezerva na pomoc při mimořádných událostech, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, Fond solidarity Evropské unie a nástroj pružnosti). Práce v těchto oblastech nicméně přispívá k našemu celkovému závěru o výdajích roku 2016.

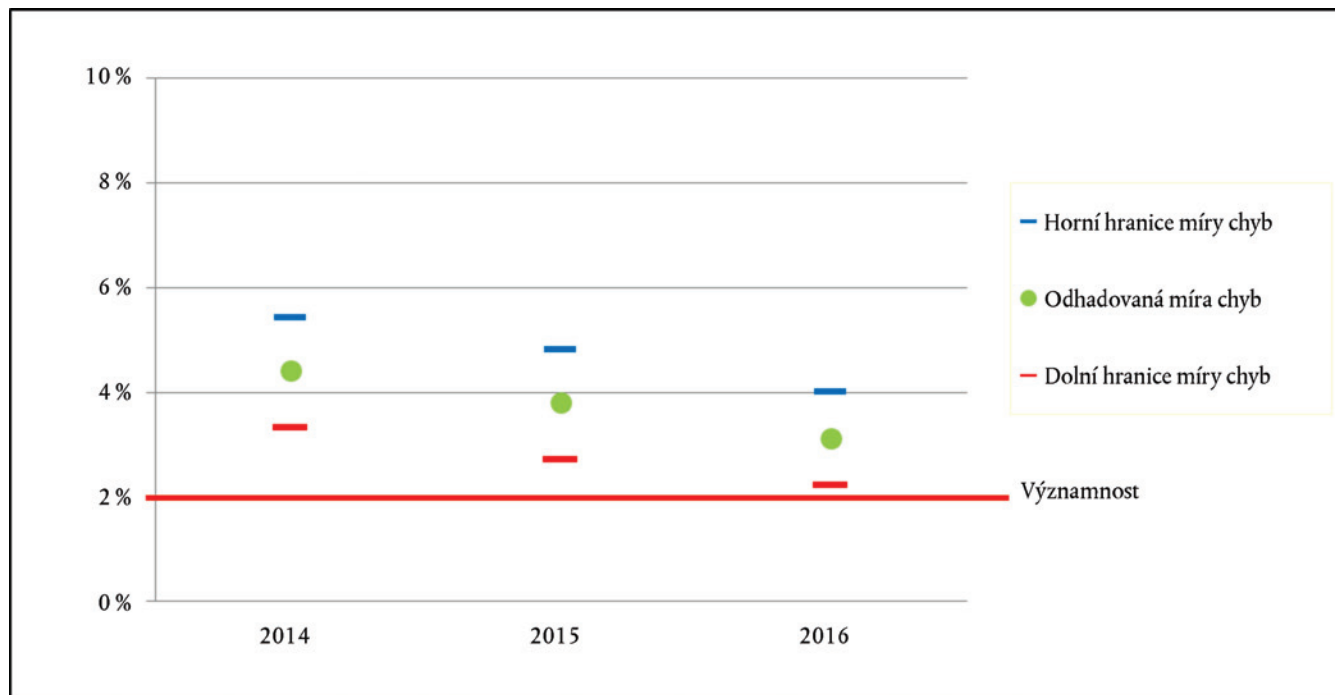
Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Výsledky našeho auditu za rok 2016 vykazují zlepšení

1.9. Naše celková odhadovaná míra chyb se oproti uplynulým letům zlepšila (**rámeček 1.3**), ale i nadále se pohybuje nad naší 2 % referenční hodnotou pro významnost (materialitu). Nicméně přibližně polovina výdajů roku 2016 nebyla zatížena významnou (materiální) mírou chyb (**rámeček 1.4**).

Rámeček 1.3 – Odhadovaná (nejpravděpodobnější) míra chyb (2014–2016)



Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Výsledky v různých oblastech výdajů ukazují zřetelné vzorce chyb

1.10. Míru chyby u výdajů v podobě úhrad nákladů odhadujeme na 4,8 % (2015: 5,2 %), což výrazně přesahuje 2 % práh významnosti (materiality) (**rámeček 1.4**). U tohoto typu výdajů příjemci žádají o prostředky EU na úhradu způsobilých nákladů, které jim vznikly. K takovým platbám patří výzkumné projekty (kapitola 5) a vzdělávací programy (kapitola 6) a také projekty regionálního rozvoje nebo rozvoje venkova (kapitoly 6 a 7) a rozvojové projekty (kapitola 9). V těchto režimech musí příjemci doložit, že provádějí činnost způsobilou pro podporu a že jim vznikly náklady, o jejichž úhradu mohou žádat. Přitom jsou povinni dodržovat složitá pravidla určující, o úhradu čeho lze žádat (způsobilost) a co se považuje za řádně vzniklé náklady (např. zadávání veřejných zakázek nebo pravidla státní podpory). Tyto skutečnosti vedou k chybám, jež mají dopad náš závěr týkající okruhů 1a VFR „Konkurenceschopnost“ (body 5.28–5.29), 1b „Soudržnost“ (body 6.38–6.39), 2 „Přírodní zdroje“ (celkově – body 7.32–7.33) a 4 „Globální Evropa“ (body 9.34–9.35).

1.11. Míru chyb u výdajů odvozených od nároků (včetně správních výdajů) odhadujeme na 1,3 % (2015: 1,9 %, **rámeček 1.4**). U tohoto typu výdajů obdrží příjemci platbu, pokud splní určité podmínky. K těmto platbám patří studentská stipendia a stipendia na výzkum (kapitola 5), *přímá podpora* pro zemědělce a agroenvironmentální opatření (kapitola 7) a platy a důchody (kapitola 10). Ve všech oblastech výdajů odvozených od nároků jsme zaznamenali zlepšení a dospěli jsme k názoru, že odhadovaná míra chyby u přímé podpory zemědělcům byla pod prahem významnosti (materiality).

1.10. Nejúčinnější způsob, jak snížit náklady a pracnost kontroly i riziko chyb, představuje zjednodušení. Oblasti politiky, které mají dobré řídicí a kontrolní systémy a na něž se vztahují méně složitá pravidla pro způsobilost, jsou také méně náchylné k chybám.

Evropský účetní dvůr (EÚD) potvrdil, že projekty, které využívají zjednodušené vykazování nákladů, jsou méně náchylné k chybám než propočtení skutečných nákladů. Z tohoto důvodu Komise v posledních letech aktivně podporuje jejich využívání v politice soudržnosti a rozvoji venkova. Kromě toho využívání zjednodušeného vykazování nákladů snižuje administrativní zátěž řídicích orgánů, platebních agentur i příjemců a zlepšuje jejich zaměření na výsledky, zejména když zjednodušené vykazování nákladů vychází z dosažených výstupů nebo výsledků projektu.

Pravidla pro zadávání veřejných zakázek a státní podporu nejsou specifická pro výdaje EU. K vyřešení obtíží, které se v těchto oblastech vyskytly, Komise realizuje akční plány s členskými státy (viz odpověď Komise na odstavce 6.15 a 6.18).

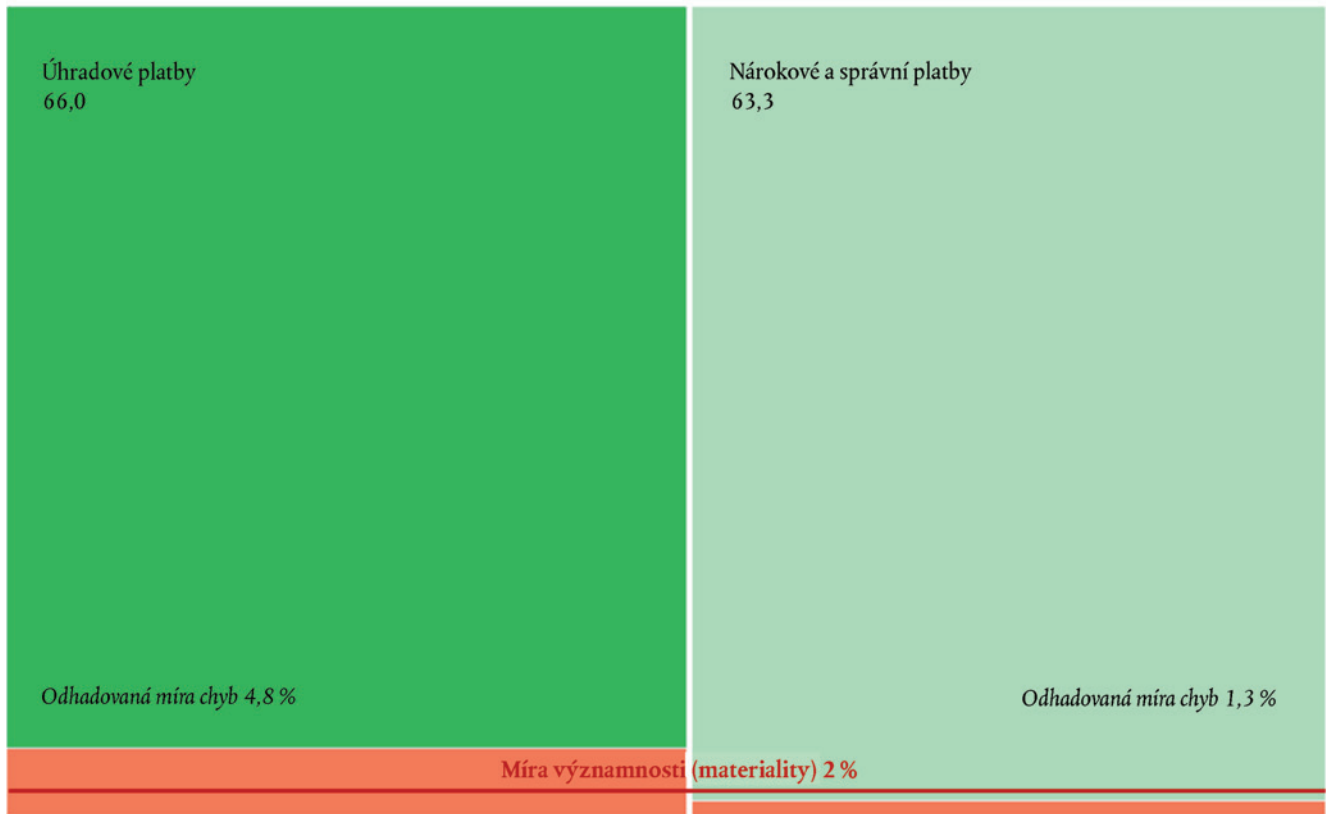
V zemědělství zůstává rozvoj venkova oblastí, která si zaslouží důkladnou kontrolu, zejména u opatření investičního druhu. Komise soustavně požaduje, aby si členské státy vypracovaly plány nápravných opatření, když jsou při kontrole zjištěny nedostatky, a podporuje jejich realizaci. Avšak vzhledem k tomu, že je třeba sladit legalitu a správnost s plněním cílů politiky, přičemž je třeba mít na mysli náklady na plnění (řízení a kontrolu), nelze očekávat se skutečnou jistotou, že by bylo možné dosáhnout při přiměřeném úsilí chybovost u plateb příjemcům pod 2 %. Nápravná kapacita vratek členských států a finančních oprav Komise v letech následujících po roce vynaložení výdajů však umožňují, aby Komise získala jistotu ohledně výdajů na SZP.

Viz také odpověď Komise na odstavce 1.12 a 6.7.

1.11. Komise vítá hodnocení EÚD u výdajů odvozených od nároků.

Rámeček 1.4 – Platby odvozené od nároků a správní platby za rok 2016 nejsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb

(v mld. EUR)



Zdroj: EÚD.

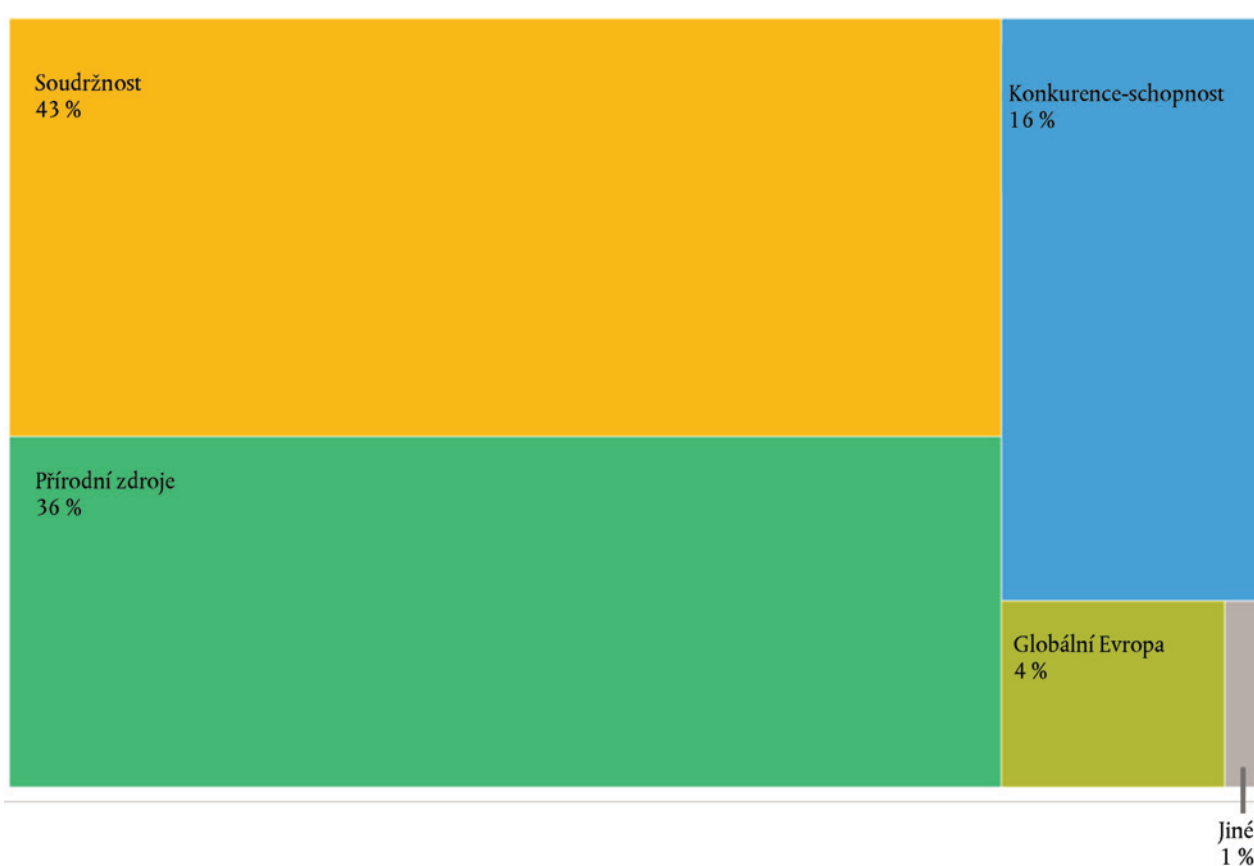
PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.12. Jak vyplývá z **rámečku 1.5**, nejvíce k odhadované míře chyb za rok 2016 přispěla „Soudržnost“, následovaná „Přírodními zdroji“, „Konkurenceschopností“ a „Globální Evropou“. Toto rozdělení je v souladu s našimi zjištěními za rok 2015.

1.12. Komise trvale pracuje s členskými státy na zlepšení jejich systémů řízení a kontroly a bude i nadále důsledně a včas využívat dostupné právní nástroje pro dohled, aby bylo zajištěno, že budou napraveny všechny významné chyby. V případě potřeby jsou systematicky realizovány akční plány řešící konkrétní příčiny chyb.

Rámeček 1.5 – Podíl na celkové odhadované míře chyb za rok 2016 podle okruhů VFR



Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.13. „Konkurenceschopnost“ (kapitola 5): odhadovaná míra chyb činí 4,1 %, což představuje oproti výsledkům za rok 2015 (4,4 %) pokles. Většina výdajů vzniká na základě úhrad nákladů a chyby jsou zde v podstatě odrazem různých kategorií nezpůsobilých nákladů (zejména osobních nákladů a jiných přímých nákladů a nepřímých nákladů).

1.14. „Soudržnost“ (kapitola 6): odhadovaná míra chyb činí 4,8 %, což představuje oproti výsledkům za rok 2015 (5,2 %) pokles. Výdajům v této oblasti dominují úhrady nákladů. 70 % míry chyb připadá na nezpůsobilé náklady ve výkazech výdajů a na nezpůsobilé projekty.

1.13. Komise odkazuje na svou společnou odpověď na odstavce 5.9 a 5.10.

1.14. Komise odkazuje na svou odpověď na odstavce 1.10, 1.12, 6.7 a 6.11.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.15. „Přírodní zdroje“ (kapitola 7): odhadovaná míra chyb činí 2,5 %, což představuje oproti výsledkům za rok 2015 (2,9 %) pokles. Více než tři čtvrtiny výdajů v této oblasti připadají na Evropský zemědělský záruční fond (EZZF). Fond není ve významném (materiálním) rozsahu zatížen chybami (1,7 %), zatímco v oblasti rozvoje venkova trvale zjišťujeme vysoké míry chyb (4,9 %), zejména u výdajů v podobě úhrad nákladů. U nárokových výdajů na přímou podporu zemědělcům, kde platí zjednodušená pravidla pro způsobilost půdy a používá se účinný systém pro kontroly *ex ante* (IACS), který umožňuje provádět automatizované křížové kontroly různých databází, jsme nezjistili významnou (materiální) míru chyb.

1.16. „Globální Evropa“ (kapitola 9): odhadovaná míra chyb činí 2,1 %, což je oproti výsledkům za rok 2015 (2,8 %) pokles. Dvě třetiny této míry chyby připadají na chybějící základní podpůrnou dokumentaci a částky průběžného zúčtování⁽¹⁴⁾ nadhodnocené Komisí.

1.17. „Správa“ (kapitola 10): tato oblast není zatížena významnou (materiální) mírou chyb. Odhadovaná míra chyb činí 0,2 %, což je ve srovnání s výsledky za rok 2015 (0,6 %) pokles. Většina výdajů v této oblasti se týká platů, důchodů a příspěvků vyplácených institucemi, orgány a subjekty EU.

1.18. Míru chyb v ostatních výdajových oblastech, včetně okruhu 3 víceletého finančního rámce, neodhadujeme (kapitola 8). Výdaje, jichž se týká naše prohlášení o věrohodnosti v těchto oblastech, činily v úhrnu 2,8 miliardy EUR (2,2 % výdajů, jež jsme při našem auditu prověřovali). Práce provedená v těchto oblastech dále přispívá k našim celkovým závěrům za rok 2016.

1.19. Nejvíce k odhadované míře chyb u režimů úhrad nákladů i nadále přispívají chyby ve způsobilosti:

- zahrnutí nezpůsobilých nákladů do výkazů nákladů,
- nezpůsobilé projekty či aktivity nebo příjemci (**rámeček 1.6**).

1.15. Pokud jde o EZZF, Komise vítá hodnocení EÚD, zejména u efektivnosti integrovaného administrativního a kontrolního systému (IACS), který představuje významný příspěvek k zabránění chyb a snížení jejich míry (viz odstavec 7.13). Komise bude i nadále pracovat s členskými státy, aby udržela kvalitu systému evidence půdy a systému IACS obecně.

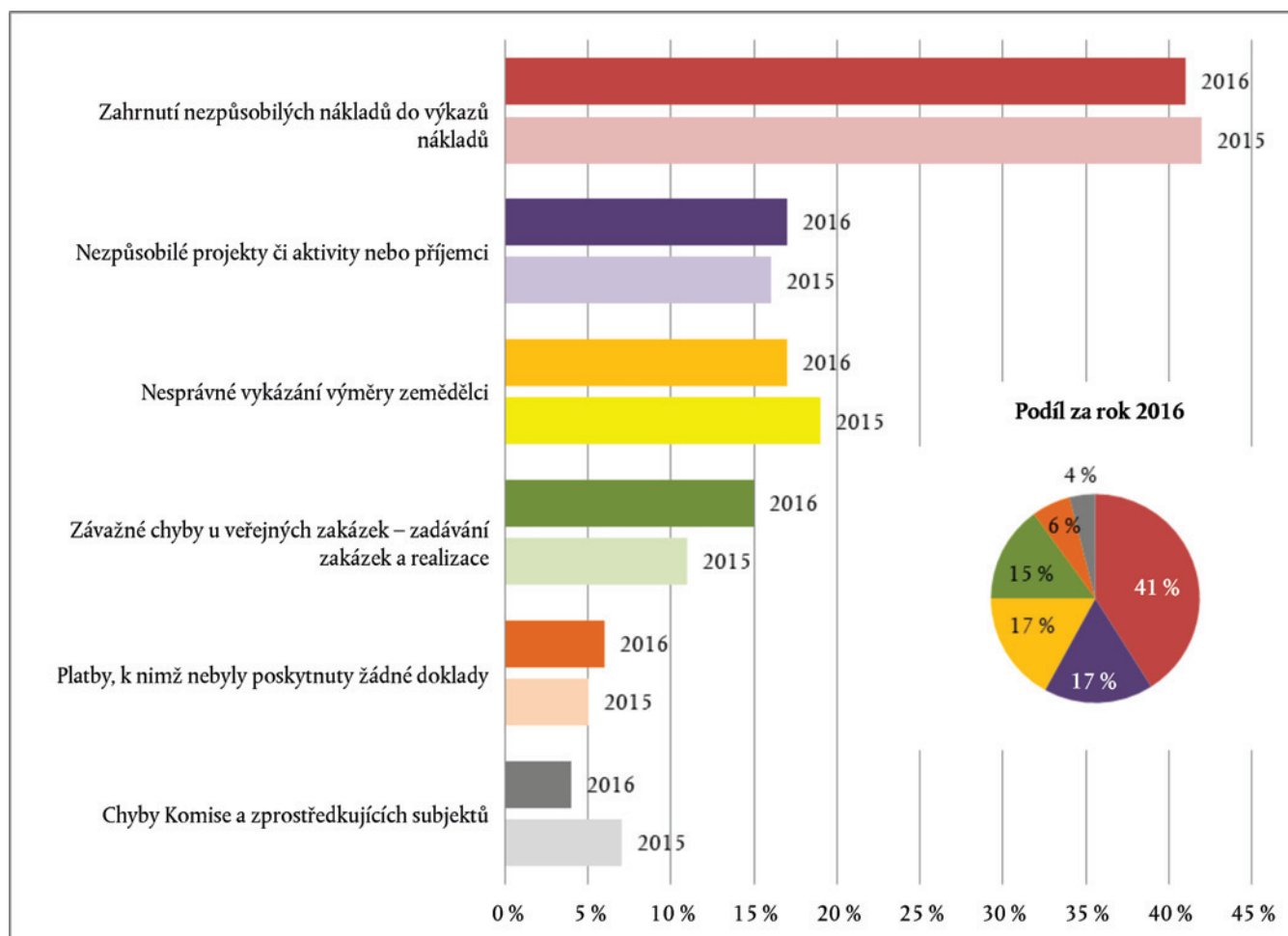
Viz také odpověď Komise na odstavce 1.10 a 1.12.

1.19. Komise dospěla ke stejným závěrům o povaze a příčině chyb.

Nejúčinnější způsob, jak snížit riziko chyb i náklady a pracnost kontroly, představuje zjednodušení. U těch programů, které soustavně vykazují vysokou míru chyb, Komise průběžně činí preventivní i nápravná opatření, aby odstranila jejich hlavní příčiny a dopady. Podrobnější údaje lze nalézt ve sdělení Komise „Hlavní příčiny chyb a přijatá opatření (finanční nařízení čl. 32 odst. 5)“ – COM(2017) 124 ze dne 28. února 2017.

⁽¹⁴⁾ Zúčtováním se z předběžného financování stávají schválené výdaje. V nadhodnoceném zúčtování není část částky zaúčtované v účetní závěrce jako výdaje odůvodněna finančními zprávami.

Rámeček 1.6 – Rozdělení celkové odhadované míry chyb podle typů chyb



Zdroj: EÚD.

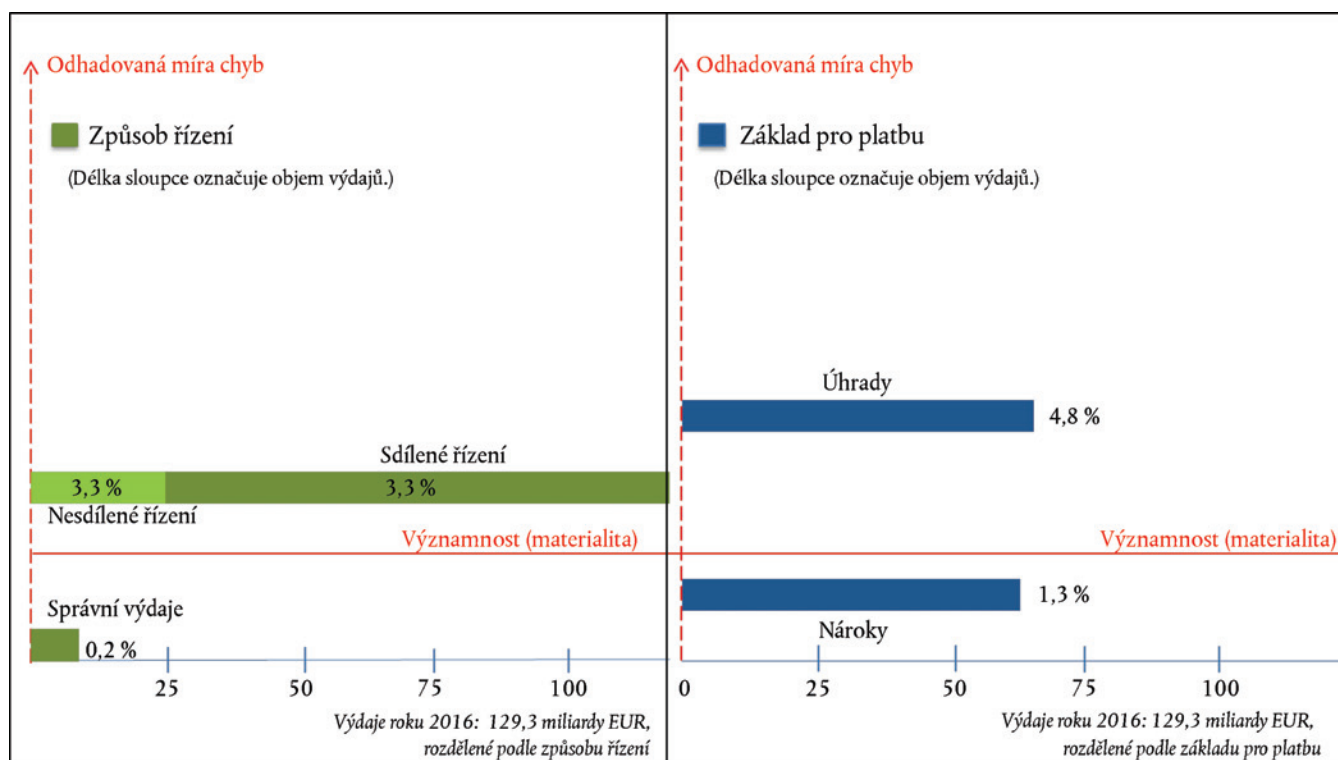
PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Způsob řízení má na míru chyb jen malý dopad

1.20. Z námi odhadované míry chyb v různých oblastech výdajů vyplývá, že korelace se základem platby (tj. úhradou nebo nárokem) je mnohem silnější než korelace se způsobem řízení⁽¹⁵⁾. Nejvyšší míru chyb jsme zjistili u „Soudržnosti“ (sdílené řízení) a „Konkurenceschopnosti“ (řízení přímo Komisí a nepřímo prostřednictvím pověřených subjektů). Výdajům v obou těchto oblastech dominují úhradové režimy (rámeček 1.7).

⁽¹⁵⁾ Přímé řízení (rozpočet spravuje přímo Evropská komise), nepřímé řízení (plnění rozpočtu je svěřeno partnerským zemím, které nejsou členy EU, mezinárodním organizacím, národním agenturám, skupině EIB atd.), sdílené řízení (plnění rozpočtu sdílí Komise a členské státy).

Rámeček 1.7 – Průměrná odhadovaná míra chyb podle způsobu řízení a základu pro platbu (2016)



Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.21. Za rok 2016 činí odhadovaná míra chyb u výdajů spadajících pod sdílené řízení jako celek 3,3 % (2015: 4,3 % (3,3 %) 2015: 4,2 %) pro všechny ostatní formy operačních výdajů⁽¹⁶⁾. Míra chyb ve správních výdajích se odhaduje na 0,2 % (2015: 0,6 %).

Odhady míry chyb provedené Komisí...

1.22. Každé generální ředitelství (GŘ) Komise vypracovává výroční zprávu o činnosti (VZČ). Její součástí je prohlášení, v němž generální ředitel vyjadřuje jistotu, že finanční informace ve zprávě jsou řádně zobrazeny a že operace, za něž odpovídá, jsou legální a správné. Zpráva rovněž uvádí popis dosažených hlavních cílů politik (pojednáno v bodech 3.5 a 3.18–3.32) a zprávu generálního ředitele o řízení určenou komisařům.

1.22. Výroční zpráva o činnosti je zpráva generálního ředitele sboru komisařů o plnění jeho povinností. Výroční zprávy o činnosti informují, jak jsou plněny obecné i specifické cíle stanovené ve strategickém a řídicím plánu generálního ředitelství. Zahrnují také výsledky v oblasti finančního řízení, interní kontroly a organizačního řízení.

⁽¹⁶⁾ Především výdaje spadající pod kapitoly 5 a 8 a části výdajů spadající pod kapitoly 6 a 7, které se provádějí v rámci přímého nebo nepřímého řízení. Extrapolovaná míra chyb pro výdaje spadající pod sdílené řízení vychází z prozkoumání 560 operací (vybraných ze základního souboru v hodnotě 94,5 miliardy EUR), extrapolace u jiných forem operačních výdajů vychází z prozkoumání 321 operací (vybraných ze základního souboru v hodnotě 25,4 miliardy EUR).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.23. Letos poprvé odhadovala všechna generální ředitelství míru chyb v „příslušných výdajích“. Definice příslušných výdajů⁽¹⁷⁾ je v souladu s naší definicí uskutečněných operací (**příloha 1.1**, bod 10).

Rámeček 1.8 – Výsledky auditu EÚD za rok 2016 ve srovnání s Komisí provedenými odhady ohrožených částek při platbě v jejích výročních zprávách o činnosti za rok 2016

Kapitola výroční zprávy	Odhadovaná míra chyb (%) ⁽¹⁾	Interval spolehlivosti (%)		Výroční zprávy o činnosti generálních ředitelství Komise ⁽²⁾ ⁽³⁾	Odhadovaná celková ohrožená částka v době platby (%) ⁽³⁾ ⁽⁶⁾	
		Dolní hranice míry chyb	Horní hranice míry chyb		Nejnižší hodnota	Nejvyšší hodnota
Kapitola 5 – Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	4,1	2,1	6,1	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD a TAXUD	2,0	2,4
Kapitola 6 – Hospodářská, sociální a územní soudržnost	4,8	2,2	7,4	EMPL a REGIO	2,2	3,6
Kapitola 7 – Přírodní zdroje	2,5	1,5	3,5	AGRI, MARE, ENV a CLIMA	2,5	2,5
Kapitola 9 – Globální Evropa	2,1	0,6	3,6	DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA a ECFIN	1,3	1,4
Kapitola 10 – Správa	0,2	0,0	0,8	Správa ⁽⁴⁾	0,2	0,2
Celkem	3,1	2,2	4,0	Celkem	2,1	2,6
Zdroj: EÚD.				Zdroj: EÚD na základě výročních zpráv Komise o činnosti.		

⁽¹⁾ Odhadovaná míra chyb: viz **rámeček 1.2** a poznámky pod čarou.

⁽²⁾ Některá generální ředitelství řídí výdaje spadající pod více než jeden okruh víceletého finančního rámce (AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL a REGIO).

⁽³⁾ Úplné názvy generálních ředitelství Komise a výkonných agentur, které jsou v tomto rámečku uvedeny ve zkratkách, naleznete v oddílu 9.6 Pravidel pro jednotnou úpravu dokumentů (<http://publications.europa.eu/code/cs/cs-390600.htm>).

⁽⁴⁾ BÚDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ a SRSS.

⁽⁵⁾ Procentní podíl výdajů, které nemusí být v době platby v souladu s platnými legislativními a smluvními požadavky.

⁽⁶⁾ Většina generálních ředitelství uváděla ohroženou částku jako jeden údaj. Některá uváděla rozsah od minima do maxima (ECFIN, FISMA, CNECT, RTD, REA, OIB a INEA), zatímco GR REGIO předložilo údaje v rozpětí od průměru do maxima.

⁽¹⁷⁾ Provedené platby po odečtení předběžného financování, ale včetně předchozího předběžného financování skutečně zúčtovaného v průběhu rozpočtového roku (výroční zpráva za rok 2016 o řízení a výkonnosti rozpočtu EU, COM(2017) 351 final, příloha 3, strana 16).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.24. Po zavedení konceptu „ohrožené částky při uzávěrce“ ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti za rok 2015 zahrnula generální ředitelství tyto informace do svých výročních zpráv o činnosti. Komise se zaměřila na dopad víceletých nápravných mechanismů, které sníží její vlastní odhadovanou míru chyb.

... jsou obecně ve většině případů v souladu s našimi zjištěními...

1.25. Pokud jde o ukazatele legality a správnosti, údaje zveřejněné ve výročních zprávách o činnosti u částek ohrožených při platbě jsou ve většině případů v souladu s našimi odhady míry chyb (**rámec 1.8**)⁽¹⁸⁾.

1.26. Zjistili jsme, že generální ředitelství v rámci téhož okruhu VFR uplatňovala různé koncepce prezentace míry chyb a ohrožených částek⁽¹⁹⁾. Rovněž jsme zjistili, že práce, kterou auditní orgány provedly v souvislosti s výdaji za období 2014–2020, obsahovala metodologická rizika⁽²⁰⁾. Dále jsme zjistili, že Komise musela významným způsobem upravovat kontrolní statistiky předložené platebními agenturami⁽²¹⁾.

1.24. Celkovou představu víceletých programů doplňuje koncepce „ohrožené částky při uzávěrce“, neboť poskytuje doplňkové informace o ohrožené částce, která zbývá po zohlednění všech nápravných opatření včetně „nápravné kapacity“, tj. nejlepšího odhadu oprav, které budou uskutečněny v letech následujících po vynaložení výdajů.

1.25. Pokud jde o odhad celkové ohrožené částky při platbě (uvedené v rámečku 1.8), je třeba poznamenat, že čísla ve výročních zprávách o činnosti za rok 2016 a ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti řádně zahrnují výdaje na programy obou programových období 2007–2013 i 2014–2020. V případě „Soudržnosti“ činily za období 2007–2013 příslušné údaje 2,6 % až 4,2 %. Komise se však domnívá, že nynější programy v oblasti soudržnosti jsou svým návrhem méně rizikové, jak ilustrují čísla za období 2014–2020, u nichž Komise vykazuje hodnoty 0,9 % až 1,7 %.

1.26. Komise má solidní metodiku na odhad míry chyb v transakcích. Útvary Komise tuto metodiku uplatňují při zohlednění požadavků svého konkrétního právního rámce a režimu řízení. Každý generální ředitel proto používá přístup, který je nejvhodnější pro získání realistického odhadu míry chyb pro oblasti politiky, které má na starosti, přičemž bere v úvahu charakteristiky přirozeného rizika programů (např. vyšší riziko u MSP a nižší riziko u programů Marie Curie) a dostupné výsledky kontroly z jednotlivých oblastí výdajů (např. dostupnost dostatečných ex post výsledků, kvalita hlášení od pověřených subjektů).

Viz také odpověď Komise na odstavce 6.33 a 6.34.

⁽¹⁸⁾ Provedli jsme přezkum výročních zpráv o činnosti BUDG a ESTAT (bod 4.20), RTD, EAC a MOVE (bod 5.20), REGIO a EMPL (bod 6.26), AGRI (bod 7.28), MARE, ENV a CLIMA (bod 7.31), NEAR (bod 9.29), HR, DIGIT, OIB, OIL, OP a PMO (bod 10.7) a DEVCO (výroční zpráva o ERF bod 33).

⁽¹⁹⁾ Okruh VFR 1a „Konkurenceschopnost“ (viz bod 5.21).

⁽²⁰⁾ Okruh VFR 1b „Soudržnost“ (viz bod 6.34).

⁽²¹⁾ Okruh VFR 2 „Přírodní zdroje“ (viz bod 7.29).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.27. Celková míra chyb při platbě vypočtená Komisí za rok 2016 ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti rozpočtu byla významná (materiální) a pohybovala se mezi 2,1 % a 2,6 % (ve srovnání s 2,3 % a 3,1 % za rok 2015). Naše odhadovaná míra chyb činí 3,1 % (2015: 3,8 %).

Komise poskytla údaje o opravách a zpětně získaných prostředcích...

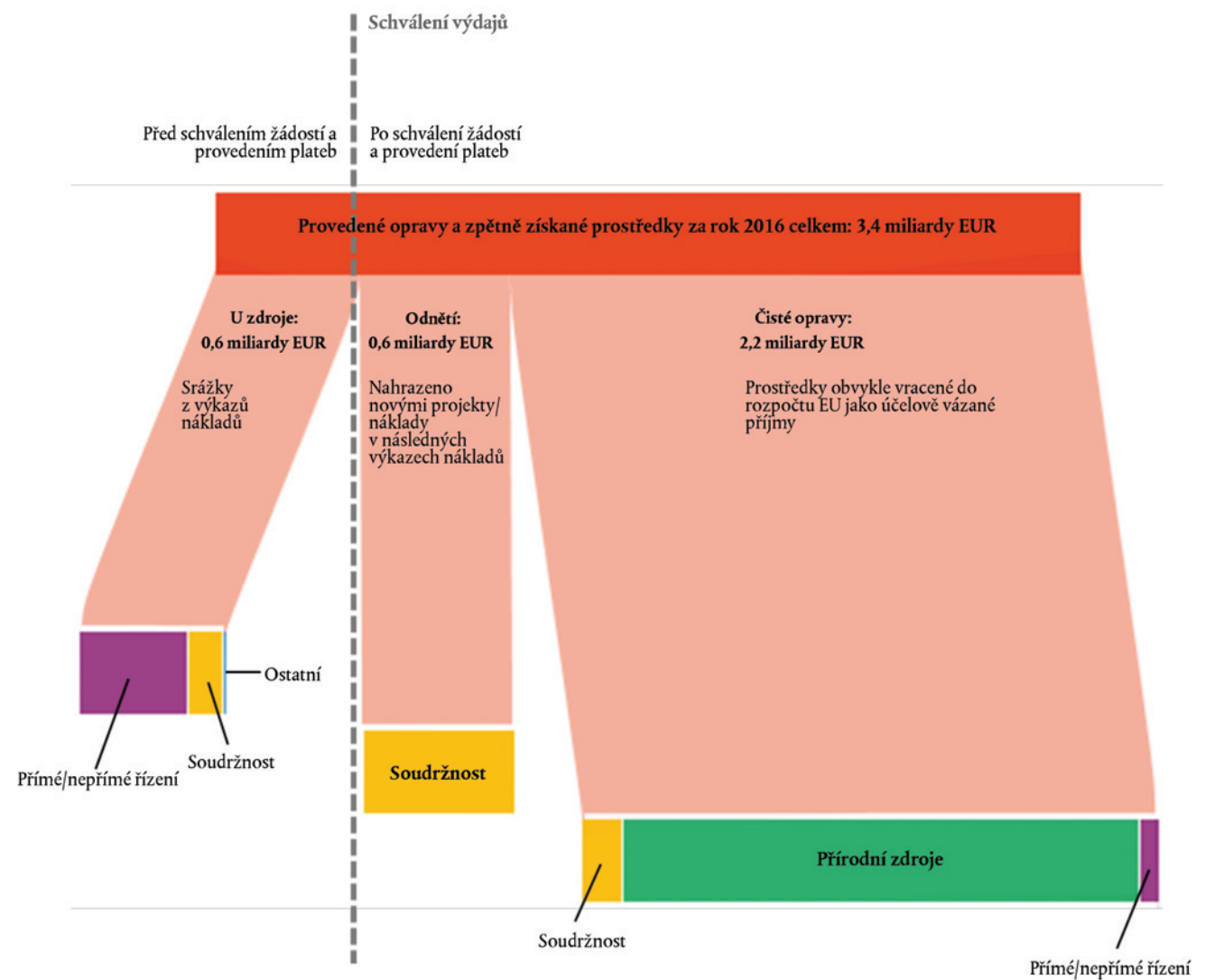
1.28. Dokument „Finanční výkazy – diskuse a analýza“ za rok 2016 informuje o celkové výši provedených finančních oprav a zpětně získaných prostředcích ve výši 3,4 miliardy EUR. **Rámeček 1.9** zobrazuje rozdělení vykázaných částek podle výdajových oblastí a fázi výdajového cyklu, kdy Komise uplatnila nápravná opatření (vykázání/schválení výdajů/platba z rozpočtu).

1.27. Komise učinila pokrok v omezování celkové míry chyb při platbách. Odhad celkové ohrožené částky při uzávěrci za rok 2016 uvedené ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti je menší než 2 % celkových příslušných výdajů po zohlednění odhadu budoucích oprav.

1.28. Podrobné informace o finančních opravách a vratkách jsou uvedeny v příloze k části II výroční zprávy o řízení a výkonnosti ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ 2016 AMPR (COM(2017) 351 final), část II.

Rámeček 1.9 – Nápravná opatření roku 2016: jak byla prováděna v různých výdajových oblastech?



Zdroj: Evropský účetní dvůr podle dokumentu „Finanční výkazy – diskuse a analýza“, který je součástí konsolidované účetní závěrky EU za rok 2016, a souvisejících údajů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.29. Než Komise vydá v roce 2016 schválila, napřed začít opravy a zpětně získané prostředky ve výši 0,6 miliardy EUR u zdroje. Tyto operace mají podobu srážek nezpůsobilých částek z výkazů výdajů před provedením příslušných plateb z rozpočtu EU (tj. odečtené částky nejsou následně zahrnuty do našeho kontrolovaného základního souboru, neboť operace k testování vybíráme z plateb schválených Komisí). Takto zpětně získané prostředky (0,4 miliardy EUR) představovaly v roce 2016 více než čtyři pětiny všech nápravných činností v oblastech přímého a nepřímého řízení.

1.30. Zbývajících 2,8 miliardy EUR se týkaly výkazů nákladů, které již Komise schválila (a které byly také zahrnuty do základního vzorku plateb, jež jsme kontrolovali). Z této částky:

- a) se v oblasti „Přírodní zdroje“ přibližně 2 miliardy EUR týkaly rozhodnutí o souladu s předpisy v oblasti zemědělství, která Komise začít jako účelově vázané příjmy, jež jsou k dispozici pro financování zemědělských výdajů.
- b) U „Soudržnosti“ představovaly přibližně 0,6 miliardy EUR dříve schválené žádosti o úhradu za projekty nebo výdaje, které členské státy stáhly a nahradily novými projekty či výdaji. Tyto odňaté prostředky se do rozpočtu EU nevrací⁽²²⁾.
- c) U oblastí přímého a nepřímého řízení (hlavně u „Konkurenceschopnosti“ a „Globální Evropy“) se přibližně 0,1 miliardy EUR týkalo částek, které byly získány zpět po provedení platby.

Mechanismus oprav a zpětného získání částek lze spustit různými způsoby

1.31. Komise a členské státy mohou uplatňovat opravy a zpětně získávat prostředky různými způsoby v pořadí stanoveném ve finančním nařízení⁽²³⁾:

- a) Neoprávněně vydané částky: opravy vycházejí z hodnoty chybových operací (jednotlivé opravy).
- b) Systematické chyby v reprezentativním vzorku operací: extrapolace výsledků na celý základní soubor (extrapolované opravy).

1.29. Výše oprav a vrátek u zdroje ukazuje, že se Komise zaměřuje na preventivní opatření na ochranu rozpočtu EU, než akceptuje výdaje.

1.30.

- b) Právní předpisy stanovují, že členské státy mohou zrušit nesprávné výdaje a nahradit je novými, správnými. Chrání to rozpočet EU v souladu se zásadou, že u sdíleného řízení jsou za odhalování nesrovnalostí a v případě potřeby provádění finančních oprav v první řadě odpovědné členské státy.

1.31.

⁽²²⁾ Viz zvláštní zpráva č. 4/2017.

⁽²³⁾ Čl. 80 odst. 4 finančního nařízení uvádí, že „Komise své finanční opravy zakládá na zjištění neoprávněně vydaných částek a na finančním dopadu na rozpočet. Pokud tyto částky nelze zjistit přesně, může Komise v souladu s odvětvovými pravidly provést opravy na základě extrapolace nebo paušální sazby.“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- c) Systémové nedostatky, u nichž není možné přesně vypočítat finanční důsledky pro rozpočet: uplatňování sazeb stanovených pro každou situaci v pokynech pro konkrétní odvětví (opravy na základě paušální částky).

1.32. Řadu situací, ve kterých Komise a členské státy uplatňují a vykazují opravy a zpětné získávání prostředků, v našem odhadu míry chyb nevyčísľujeme:

- a) Opravy na základě paušální sazby se uplatňují k nápravě systémových nedostatků, nikoliv aby byly odstraněny jednotlivé nesprávnosti. Systémové nedostatky vypovídají o riziku nesprávných výdajů, není však vždy možné určit, jak spolu tyto nedostatky a případné nesprávné platby, jež v našem odhadu míry chyb zjistíme a kvantifikujeme, souvisejí.
- b) Některé případy, které Komise posuzuje jako chyby vedoucí k opravám, my za (vyčíslitelné) chyby nepovažujeme. Například promeškané lhůty, nedostatečná publicita a porušení pravidel podmíněnosti se v našem odhadu míry chyb nezohledňují.

Za určitých okolností bereme nápravná opatření v úvahu při odhadování míry chyb

1.33. Snažíme se zohledňovat opatření přijatá členskými státy a Komisí před naší prověrkou. Kontrolujeme, zda tyto opravy (včetně zpětného získání prostředků neoprávněně vyplacených příjemcům a oprav na úrovni projektů) byly uplatněny, a je-li to na místě, odhad míry chyb upravujeme. Dopad nápravných opatření se však u různých oblastí výdajů a různých nápravných opatření značně liší.

- c) Opravy na základě paušální sazby se používají, když existuje značné riziko, že zjištěné systémové nedostatky měly finanční dopad na rozpočet EU, ale není možné s přiměřeným úsilím stanovit finanční škodu přesněji. Uplatňují se při řešení systémových nedostatků a souvisejících rizik, jež vznikají pro rozpočet EU, a v důsledku odstraňují také individuální nesrovnalosti.

Opravy na základě paušální sazby coby důležitá složka systémových auditů, které se obvykle uplatňují ve sdíleném řízení, představují cestu vpřed v aktuálním kontextu zjednodušování právních předpisů EU. Opravy na základě paušální sazby jsou silnou motivací, aby členské státy zlepšovaly své systémy řízení a kontroly, a přispívají tak k legalitě a správnosti jednotlivých transakcí.

Komise se proto domnívá, že opravy na základě paušální sazby jsou při analyzování míry chyb v oblasti politiky velmi podstatné.

1.32.

- a) Komise chrání rozpočet EU před výdaji uskutečněnými v rozporu se zákonem. Pokud s přiměřeným úsilím nelze zjistit přesné částky, může Komise provést opravy na základě extrapolace nebo paušální sazby, aby tuto povinnost splnila. Opravy na základě paušální sazby jsou silnou motivací, aby členské státy zlepšovaly své systémy řízení a kontroly.

Viz také odpověď Komise na odst. 1.31 písm. c) a odpověď Komise na zvláštní zprávu EÚD 4/2017 „Ochrana rozpočtu EU před nesprávnými výdaji“.

- b) Komise konstatuje, že opravy vyplývající z porušení podmíněnosti nejsou v jejím odhadu nápravné kapacity zahrnuty.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

1.34. Komise a orgány členských států uplatnily nápravná opatření, která měla přímý dopad na operace a byla pro naše výpočty relevantní, u 41 operací ve vzorku za rok 2016. Tato opatření snížila naši odhadovanou míru chyb o 1,2 procentního bodu (2015: 0,5 procentního bodu). Ze změn v počtu dotčených operací a v dopadu těchto opatření na námi odhadovanou míru chyb nevyplývá, že by se nápravná opatření stala více nebo méně účinnými, protože se týkají relativně malé části našeho vzorku a lze očekávat určité meziroční fluktuace.

PŘÍPADY PODEZŘENÍ Z PODVODU POSTUPUJEME ÚŘADU OLAF

1.35. Případy podezření z podvodu, ať už zjištěné v průběhu našeho auditu (včetně naší práce na výkonnosti) nebo na základě informací poskytnutých přímo nám, postupujeme Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) k předběžné analýze a případnému vyšetřování. K jednotlivým případům ani k reakci úřadu OLAF na tyto případy se nemůžeme vyjadřovat. V roce 2016:

- jsme pro účely naší auditní práce na výroční zprávě posuzovali legalitu a správnost přibližně 1 000 operací a dále jsme vypracovali 36 zvláštních zpráv,
- úřadu OLAF jsme oznámili jedenáct případů podezření z podvodu zjištěných v průběhu našich auditů (2015: 27) a pět případů na základě informací poskytnutých veřejností (2015: 15),
- případy podezření z podvodu se nejčastěji týkaly umělého vytváření podmínek pro splnění kritérií způsobilosti, nedodání zboží či služeb, výkazů nákladů nesplňujících kritéria způsobilosti a dále střetu zájmů a jiných nesrovnalostí souvisejících se zadáváním veřejných zakázek.

1.36. K 31. prosinci 2016 vedly případy podezření z podvodu, které jsme nahlásili úřadu OLAF mezi lety 2010 a 2016, k 67 vyšetřováním, z toho 16 stále probíhá. OLAF nás informoval, že z 51 vyšetřování, která dokončil a uzavřel, bylo v 28 případech doporučeno buďto získat prostředky zpět, nebo zvážit soudní řízení, nebo bylo vyšetřování uzavřeno, protože Komise nebo vnitrostátní orgány již podnikly náležité kroky. K 31. prosinci 2016 vydal OLAF v souvislosti s těmito případy doporučení získat zpět prostředky ve výši 247 milionů EUR. Pokud byl případ uzavřen, aniž by OLAF doporučil následné opatření, bylo nejběžnějším závěrem úřadu konstatování, že nebyly zjištěny žádné důkazy o podvodu s dopadem na finanční či jiné zájmy EU.

1.34. *Komise bude i nadále vykonávat svou dozorovou roli a uplatňovat finanční opravy a vratky na úrovni, která odpovídá míře zjištěných nesrovnalostí a nedostatků.*

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ZÁVĚRY

1.37. Hlavním smyslem této kapitoly je doložit výrok auditora uvedený v prohlášení o věrohodnosti.

Výsledky auditu

1.38. Z výsledků našeho auditu vyplývá, že v průběhu několika posledních let došlo ke zlepšení. Dospěli jsme k závěru, že výdaje odvozené od nároků nejsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb a že výdajů v podobě úhrad nákladů významnou (materiální) mírou chyb zatíženy jsou. Na základě těchto skutečností jsme dospěli k závěru, že tyto chyby nemají rozsáhlý dopad.

PŘÍLOHA 1.1

KONCEPCE A METODIKA AUDITU

1. O koncepci auditu Účetního dvora pojednává „Manuál pro finanční audit a audit souladu s předpisy“, který je k dispozici na naší internetové stránce. Pro plánování práce používáme model míry jistoty. Při plánování zvažujeme riziko výskytu chyb (přírozené riziko) a riziko, že systémy dohledu a kontroly chybám nebudou schopny předcházet, odhalovat je a napravovat (kontrolní riziko).

ČÁST 1 – Metodika a koncepce auditu spolehlivosti účetní závěrky

2. Zkoumáme konsolidovanou účetní závěrku EU, abychom určili, zda je spolehlivá. Účetní závěrka sestává z:

- a) konsolidovaných finančních výkazů,
- b) zpráv o plnění rozpočtu.

3. Konsolidovaná účetní závěrka by měla řádně ve všech významných (materiálních) ohledech zobrazovat:

- a) finanční situaci Evropské unie na konci roku,
- b) výsledky jejího hospodaření a peněžních toků,
- c) výkaz změn v čistých aktivech za daný rok.

4. V rámci našeho auditu:

- a) hodnotíme kontrolní prostředí v oblasti účetnictví,
- b) kontrolujeme fungování hlavních účetních postupů a účetní uzávěrku ke konci roku,
- c) analyzujeme hlavní účetní údaje s důrazem na konzistentnost a přiměřenost,
- d) provádíme sesouhlasení účtů anebo zůstatků a jejich analýzu,
- e) provádíme testování detailních údajů závazků, plateb a některých položek rozvahy na základě reprezentativních vzorků,
- f) je-li to možné, využíváme v souladu s mezinárodními auditorskými standardy práce jiných auditorů, zejména při auditu výpůjčních a úvěrových operací řízených Komisí, které byly osvědčeny externím auditorem.

ČÁST 2 – Metodika a koncepce auditu správnosti operací

5. V rámci kontroly správnosti operací, na nichž se účetní závěrka zakládá, se testuje, zda operace jsou v souladu s příslušnými pravidly a nařízeními (**rámeček 1.2**).

6. Při naší auditní práci zvažujeme, zda můžeme efektivně využít kontrol správnosti, které již provedli jiní. Pokud chceme výsledky těchto kontrol využít, posuzujeme, v souladu s auditorskými standardy, nezávislost a kompetentnost druhé strany a rozsah a vhodnost její práce.

Jak testujeme operace

7. V rámci každého okruhu VFR (kapitoly 5 až 10) testuje reprezentativní vzorek operací, abychom byli schopni odhadnout podíl nesprávných operací v celkovém základním souboru.

8. U každé vybrané operace určujeme, zda žádost či platba byla provedena k účelu schválenému v rozpočtu a stanovenému v právních předpisech. Zkoumáme, jak byla částka žádosti či platby (u větších žádostí na základě reprezentativního výběru z položek dané operace) vypočtena. To obnáší sledování platby z rozpočtového účtu až ke konečnému příjemci (například zemědělec, organizátor školení či projekt rozvojové pomoci), přičemž na všech úrovních se testuje dodržování příslušných podmínek.

9. Při testování příjmových operací vychází naše prověrka vlastních zdrojů odvozených z daně z přidané hodnoty a hrubého národního důchodu z makroekonomických agregátů, na jejichž základě byly příslušné hodnoty vypočteny. Zkoumáme, jak Komise provádí kontroly těchto příspěvků členských států, až do okamžiku, kdy byly přijaty a zaúčtovány do konsolidované účetní závěrky. U tradičních vlastních zdrojů zkoumáme účty celních orgánů a tok cel a poplatků opět až do okamžiku, kdy je obdrží Komise a kdy jsou zaznamenány v účetní závěrce.

10. Pokud jde o výdaje, prověřujeme platby, jakmile výdaje vzniknou, jsou zaznamenány a schváleny. To se týká všech kategorií plateb (včetně plateb za pořízení majetku). Zálohy neprověřujeme v okamžiku, kdy byly provedeny, ale když:

- a) konečný příjemce prostředků EU (například zemědělec, výzkumný ústav, společnost provádějící veřejnou zakázku na stavební práce nebo služby) doloží jejich řádné využití a
- b) Komise (nebo jiný orgán či subjekt spravující prostředky EU) zúčtováním zálohy konečné využití prostředků schválí.

11. Náš auditní vzorek je koncipován tak, aby z něj bylo možno odhadnout míru chyb u výdajů jako celku, nikoliv chyby v jednotlivých operacích (např. konkrétním projektu). K výběru výkazů výdajů nebo plateb a na nižší úrovni i jednotlivých položek operace (např. projektových faktur, pozemků ve výkazu výdajů zemědělce) používáme *metodu pro výběr vzorku podle peněžních jednotek* (MUS). Na míry chyb vykazované u těchto položek by se nemělo pohlížet jako na závěry o těchto příslušných operacích, ale spíše jako na jejich přímý příspěvek k celkové míře chyb ve výdajích EU jako celku.

12. Neprověřujeme operace v každém členském státě, přijímajícím státě a regionu každý rok. Uvádíme-li konkrétní členské státy, přijímající státy anebo regiony, neznamená to, že se dané příklady nemohou vyskytnout jinde. Ilustrativní příklady v této zprávě netvoří východisko pro závěry o konkrétních členských státech, přijímajících státech anebo regionech.

13. Náš přístup není koncipován k tomu, aby shromažďoval údaje o četnosti chyb v celém základním souboru. Prezentované údaje o četnosti chyb zjištěných v daném okruhu VFR, ve výdajích řízených určitým generálním ředitelstvím nebo ve výdajích konkrétního členského státu tedy nejsou ukazatelem četnosti chyb v operacích financovaných EU nebo v jednotlivých členských státech. Naše koncepce výběru vzorku popisuje různým operacím různou váhu podle hodnoty příslušných výdajů a intenzity auditní práce. Informace o četnosti výskytu chyby tuto váhu nezobrazují, a přisuzují tedy rozvoji venkova stejnou váhu jako přímé podpoře v oblasti „Přírodních zdrojů“ a výdajům Evropského sociálního fondu stejnou váhu jako platbám na regionální podporu a soudržnost.

Jak hodnotíme a vykazujeme výsledky testování operací

14. Chyba se může týkat celé částky jednotlivé operace nebo její části. My posuzujeme, zda jsou chyby vyčíslitelné nebo nevyčíslitelné podle toho, zda je možné změřit, do jaké míry byla kontrolovaná částka zatížena chybami. Chyby zjištěné před našimi kontrolami a opravené nezávisle na nich se nezapočítávají do výpočtu a četnosti chyb, protože svědčí o tom, že systémy dohledu a kontroly fungují účinně.

15. Naše kritéria pro vyčíslování chyb v zadávání veřejných zakázek popisuje dokument „Nesoulad s pravidly pro zadávání veřejných zakázek – typy nesrovnalostí a východisko vyčíslování chyb“⁽¹⁾.

16. Při rozhodování o tom, jak postupovat v případě nesprávného uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek, se naše vyčíslení může lišit od vyčíslení provedeného Komisí nebo členskými státy.

Odhadovaná míra chyb

17. Odhadujeme „nejpravděpodobnější míru chyb“. Činíme tak u většiny okruhů víceletého finančního rámce a pro rozpočtové výdaje jako celek. Nejpravděpodobnější míra chyb zohledňuje pouze vyčíslitelné chyby a vyjadřuje se v procentech. Příkladem chyb jsou vyčíslitelná porušení platných ustanovení, pravidel a smluvních a *grantových* podmínek. Stanovujeme také dolní hranici míry chyb a horní hranici míry chyb.

18. Při vydávání výroku používáme 2 % míru významnosti (materiality). Rovněž bereme v úvahu povahu, výši a kontext chyb.

⁽¹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Jak posuzujeme systémy a prezentujeme zjištěné výsledky

19. Komise a ostatní orgány a instituce EU, orgány členských států, přijímající země anebo regiony ustavují systémy, které používají k řízení rizika pro rozpočet a k dohledu nad správností operací a zajišťování správnosti těchto operací. Je vhodné tyto systémy prověřovat, a určovat tak oblasti, které lze zlepšit.

20. V každém okruhu víceletého finančního rámce, včetně příjmů, funguje mnoho individuálních systémů. Každoročně vybíráme vzorek systémů a předkládáme výsledky spolu s doporučeními ke zlepšení.

Jak dospíváme ke svým výrokům v prohlášení o věrohodnosti

21. Východiskem pro výrok o správnosti operací, na nichž se zakládá konsolidovaná účetní závěrka EU, je práce Účetního dvora, o níž se pojednává v kapitolách 4 až 10. Výrok předkládáme v rámci prohlášení o věrohodnosti. Provedená práce nám umožňuje dospět k informovanému výroku o tom, zda chyby v základním souboru přesahují hranice významnosti (materiality) či nikoliv.

22. Pokud zjistíme významnou (materiální) míru chyb a stanovíme její dopad na výrok auditora, musíme určit, zda tyto chyby nebo absence důkazních informací „mají či nemají rozsáhlý dopad“. Tímto postupem uplatňujeme pokyny ISSAI 1705 (v souladu s naším mandátem rozšiřujeme platnost těchto pokynů na problematiku legality a správnosti). Jsou-li chyby významné (materiální) a mají-li rozsáhlý dopad, vydáme záporný výrok.

23. Má se za to, že chyby či absence důkazních informací mají rozsáhlý dopad, pokud podle úsudku auditora nejsou omezeny na specifické prvky, účty nebo položky finančních výkazů (tj. vyskytují se na různých účtech či v různých operacích, které se testovaly) anebo pokud takto omezeny jsou, představují nebo mohou představovat podstatnou část účetní závěrky nebo se týkají zveřejněných informací, jež jsou pro porozumění finančním výkazům jejich uživateli zásadní.

24. Podle našeho nejlepšího odhadu míra chyb v celkových výdajích za rok 2016 činí 3,1 %. Tuto míru chyb jsme nevyhodnotili jako míru s rozsáhlým dopadem, neboť je omezena na konkrétní typ výdajů pouze v některých výdajových oblastech. Odhadovaná míra chyb zjištěná v různých okruzích víceletého finančního rámce kolísá tak, jak popisujeme v kapitolách 5 až 7 a 9 a 10.

Podezření z podvodu

25. Máme-li důvodné podezření, že došlo k podvodu, oznámíme to Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), který odpovídá za provedení příslušného vyšetřování. Úřadu OLAF postupujeme několik případů za rok.

ČÁST 3 – Vztah mezi výrokem auditora o spolehlivosti účetní závěrky a výrokem auditora o správnosti operací

26. Vydali jsme:

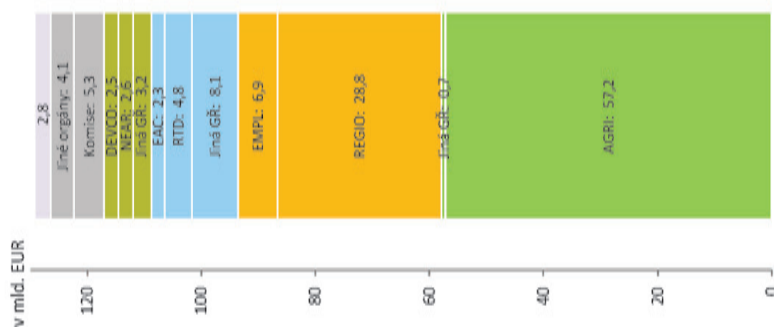
- a) výrok auditora o konsolidované účetní závěrce Evropské unie za ukončený rozpočtový rok;
- b) výroky auditora o správnosti příjmů a plateb, na nichž se tato účetní závěrka zakládá.

27. Naše práce a výroky jsou v souladu s mezinárodními auditorskými standardy a etickými kodexy vydanými Mezinárodní federací účetních (IFAC) a mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI).

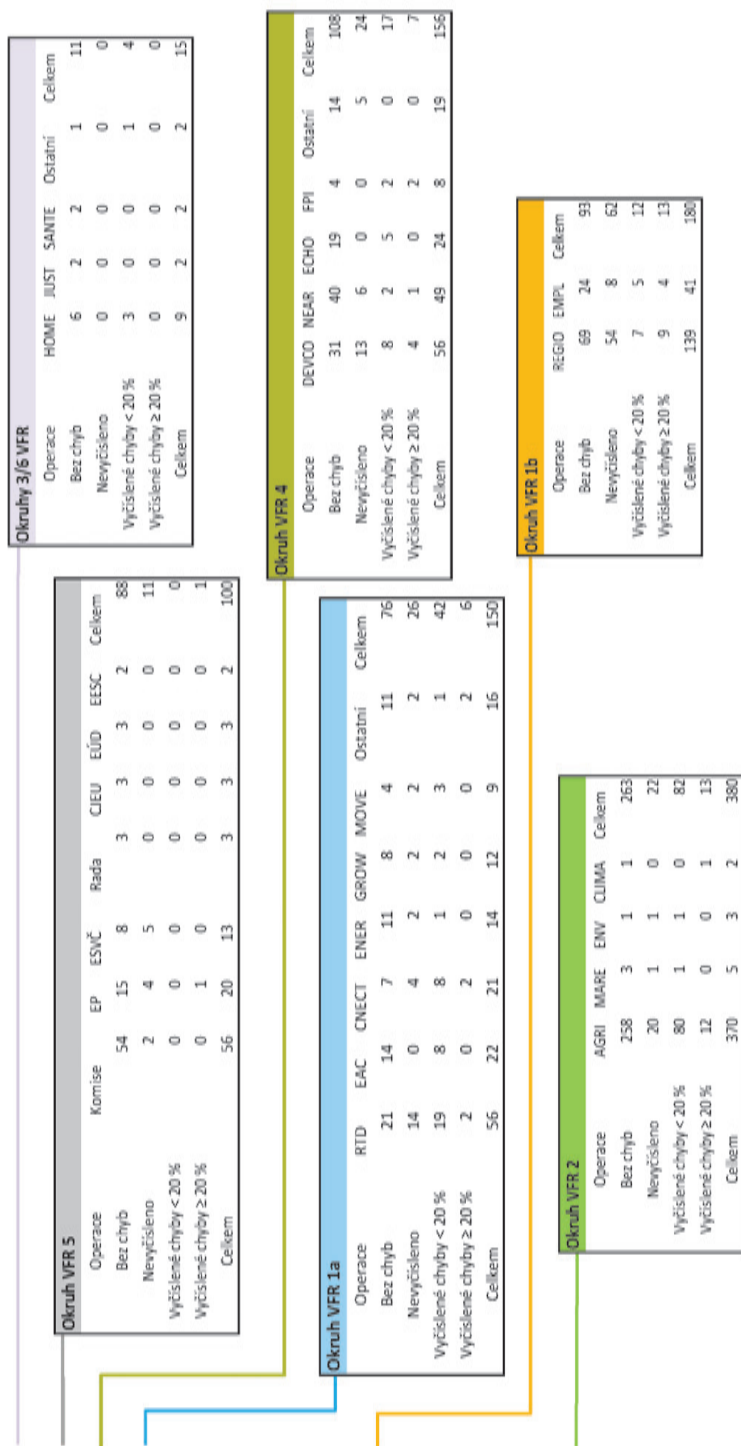
28. Pokud auditoři vydávají výrok o spolehlivosti účetní závěrky i o správnosti operací, na nichž se účetní závěrka zakládá, tyto standardy uvádějí, že modifikovaný výrok o správnosti operací sám o sobě nemusí vést k modifikovanému výroku o spolehlivosti účetní závěrky. Ve finančních výkazech, o nichž vydáváme výrok, se uvádí, že dochází k významnému (materiálnímu) porušování pravidel, jimiž se řídí výdaje účtované na vrub rozpočtu EU. Proto jsme tedy rozhodli, že existence významné (materiální) míry chyb, která ovlivňuje správnost, není sama o sobě důvodem modifikovat samostatný výrok o spolehlivosti účetní závěrky.

PŘÍLOHA 1.2

ČETNOST ZJIŠTĚNÝCH CHYB V AUDITNÍCH VZORCÍCH ZA ROK 2016

Kontrolované operace⁽¹⁾ podle okruhu a orgánu/GŘ⁽²⁾

Počet operací zatížených chybami



⁽¹⁾ Tato příloha doplňuje informace uvedené v této kapitole. Náš přístup nicméně neslouží k tomu, abychom shromáždili údaje o četnosti chyb v základním souboru (viz bod 13 přílohy 1.1).

Bereme v úvahu nápravná opatření a jejich dopad na jednotlivá zjištění uvedená v tabulce (viz též body 1.33 a 1.34, což má také dopad na četnost těchto chyb).

⁽²⁾ Tento graf obsahuje zkratkové názvy orgánů EU a generalitních ředitelství a služeb Komise. Úplné a oficiální názvy naleznete v Pravidlech pro jednotnou úpravu dokumentů v oddílu 9.5.1 (<http://publications.europa.eu/code/cs/cs-390500.htm>) a 9.6 (<http://publications.europa.eu/code/cs/cs-390600.htm>).

KAPITOLA 2

Rozpočtové a finanční řízení

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	2.1-2.3
Rozpočtové řízení v roce 2016	2.4-2.14
Platby byly v hranicích stanovených v ročním rozpočtu	2.4-2.7
Rozsáhlé využívání zvláštních nástrojů a rozpětí neponechává dostatečnou flexibilitu pro reakce na nepředvídané události	2.8-2.10
Zbývající závazky dosáhly historicky nejvyšší hodnoty	2.11-2.14
Otázky finančního řízení v souvislosti s rozpočtem na rok 2016	2.15-2.31
Finanční expozice rozpočtu EU je významná	2.15-2.20
EU v rostoucí míře využívá finančních nástrojů	2.21-2.23
Členské státy by mohly mít obtíže při čerpání dostupných prostředků EU	2.24-2.26
Celkové podávání zpráv o výdajích na migraci a uprchlickou krizi musí být jednotnější a úplnější	2.27-2.28
Mechanismy financování EU jsou stále složitější	2.29-2.31
Rizika a výzvy v budoucnosti	2.32-2.39
Vyhnout se dalšímu nahromadění neuhrazených žádostí	2.32-2.33
Financování nového VFR	2.34-2.39
Závěry a doporučení	2.40-2.48
Závěry	2.40-2.47
Doporučení	2.48

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

2.1. V této kapitole předkládáme své připomínky k rozpočtovému a finančnímu řízení EU v roce 2016 a upozorňujeme na hlavní rizika a výzvy pro budoucí rozpočty.

2.2. Rozpočet na daný rok musí dodržovat *stropy* pro *prostředky na závazky* a *prostředky na platby* stanovené ve *víceletém finančním rámci (VFR)* ⁽¹⁾ na období 2014–2020, podle kterého může EU v letech 2014 až 2020 přijmout závazky až do výše 1 087,2 miliardy EUR a provést platby až do výše 1 025,4 miliardy EUR v současných cenách ⁽²⁾. Prostředky na závazky a na platby ⁽³⁾ na daný rok musí být v rozmezí stanoveném v rozhodnutí o vlastních zdrojích ⁽⁴⁾.

2.3. Komise předložila *přezkum* provádění současného VFR v *polovině období*, který doprovázely legislativní návrhy. Část této kapitoly vychází ze stanovisek, jež jsme dříve vyjádřili k těm legislativním návrhům, které mají vztah k návrhu příštího VFR ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020 (dále jen „nařízení o VFR“) (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 884).

⁽²⁾ Tyto částky odpovídají přidělům na závazky ve výši 1,04 % HND Evropské unie a přidělům na platby ve výši 0,98 % HND Evropské unie na období 2014–2020, jak je stanoveno v posledních technických úpravách VFR – COM(2016) 311 final ze dne 30. června 2016: „Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: Technické úpravy finančního rámce pro rok 2017 podle vývoje HND a úpravy přidělů finančních prostředků na politiku soudržnosti (články 6 a 7 nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020)“ (dále jen „technické úpravy pro rok 2017“).

⁽³⁾ Dodatečné prostředky na platby přesahující výši *vlastních zdrojů* lze vytvořit z jiných příjmů než z příjmů z vlastních zdrojů.

⁽⁴⁾ Rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie (Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 105) stanoví hranici pro přiděly na závazky 1,26 % HND Evropské unie a pro přiděly na platby 1,20 % HND Evropské unie.

⁽⁵⁾ Informační dokument ke sdělení Komise „Rozpočet EU: čas na reformu? Informační dokument o přezkumu víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období“, stanovisko k návrhu na prodloužení a rozšíření *Evropského fondu pro strategické investice (EFSI)*, stanovisko č. 2/2016 (Úř. věst. C 465, 13.12.2016), a stanovisko k návrhu revidovat *finanční nařízení*, stanovisko č. 1/2017 (Úř. věst. C 91, 23.3.2017).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ROZPOČTOVÉ ŘÍZENÍ V ROCE 2016

Platby byly v hranicích stanovených v ročním rozpočtu

2.4. Platby z rozpočtových prostředků byly o 13,7 miliardy EUR nižší než prostředky v původně přijatém rozpočtu (130,2 miliardy EUR z možných 143,9 miliardy EUR ⁽⁶⁾) čili 90,5 % z celkové disponibilní částky) (viz **rámeček 2.1**).

2.5. Nízká míra plateb vyplývala z toho, že orgány v členských státech předložily žádosti o platby z evropských strukturálních a investičních (ESI) fondů, jež byly nižší, než se předpokládalo. Bylo to způsobeno zpožděními při realizaci programů v prvních letech současného VFR. Komise tato zpoždění vysvětlila ⁽⁷⁾ těmito důvody:

- a) důsledek výrazných zpoždění při realizaci programů na období 2007–2013;
- b) EU přijala právní základy programů na období 2014–2020 se zpožděním ⁽⁸⁾;
- c) členské státy zřizovaly vnitrostátní orgány odpovědné za správu prostředků EU a informovaly o nich EU se zpožděním;
- d) čas potřebný na přizpůsobení se změnám v pravidlech pro programy a projekty v novém období;
- e) členským státům byl v období 2014–2020 poskytnut rok navíc, aby provedly platby oproti závazkům (pravidlo „n + 3“) ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Kromě přenesených prostředků a účelově vázaných příjmů.

⁽⁷⁾ Informace o těchto zpožděních lze nalézt na s. 45 a 46 zprávy o rozpočtovém a finančním řízení Evropské komise za rozpočtový rok 2016 a příloze 6 „Odhad plateb“ – oddíl 3, třetí odstavce dokumentu SWD(2016) 299 final ze dne 14. září 2016 „pracovní dokument útvarů Komise doprovázející dokument sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období (COM(2016)603 final)“.

⁽⁸⁾ Důvody pro délku přijímání právních základů programů na období 2014–2020 jsou uvedeny v bodech 11 a 36 naší zvláštní zprávy č. 2/2017 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Zvláštní zpráva č. 36/2016 (<http://eca.europa.eu>).

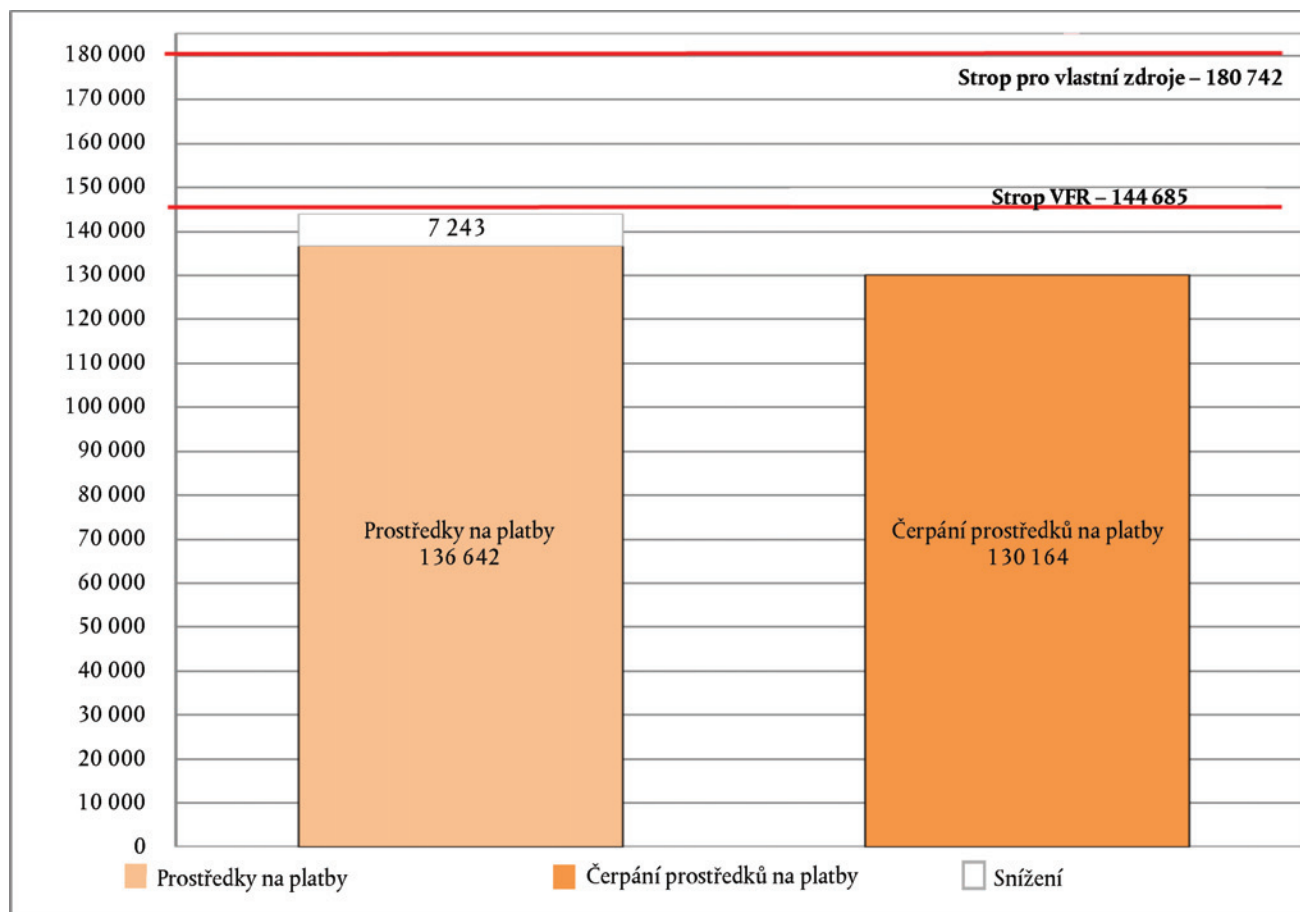
PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.6. Jak uvedla Komise ⁽¹⁰⁾, zpoždění při realizaci programů financovaných z ESI fondů během prvních tří let VFR 2014–2020 přesáhla zpoždění, k nimž docházelo na začátku období 2007–2013 u programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

2.7. Vzhledem k tomu, že během roku přicházelo málo žádostí o platbu, upravily rozpočtové orgány rozpočet na rok 2016 tak, že prostředky na platby snížily o 7,3 miliardy EUR ⁽¹¹⁾. I po tomto snížení vedl malý počet žádostí o platbu k nejvyššímu přebytku od roku 2002: 6,4 miliardy EUR ⁽¹²⁾ (2015: 1,3 miliardy EUR).

Rámeček 2.1 – Rozpočet v roce 2016

(v mil. EUR)



Zdroj: konsolidovaná roční účetní závěrka Evropské unie za rozpočtový rok 2016, „Souhrnné zprávy o plnění rozpočtu a přílohy“, tabulky 4.1 a 4.3.

⁽¹⁰⁾ Příloha 6 „Odhad plateb“ – oddíl 3, třetí odstavce – SWD(2016) 299 final.

⁽¹¹⁾ Opravný rozpočet č. 4. Tímto a dalšími opravnými rozpočty se zvýšily prostředky na závazky o 273 milionů EUR a prostředky na platby o 31 milionů EUR.

⁽¹²⁾ Viz strana „Výsledek plnění rozpočtu EU“ v oddíle „Zprávy o plnění rozpočtu a přílohy“ konsolidované roční účetní závěrky EU za rozpočtový rok 2016 („účetní závěrky EU za rok 2016“).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsáhlé využívání zvláštních nástrojů a rozpětí neponechává dostatečnou flexibilitu pro reakce na nepředvídané události

2.8. VFR na období 2014–2020 obsahuje řadu nástrojů, které usnadňují fungování rozpočtu a ponechávají prostředky v rezervě. Nejvýznamnějšími z nich jsou:

- a) Celkové rozpětí pro platby, které je stanoveno v článku 5 nařízení o VFR a které umožňuje převést nevyužité prostředky na platby do budoucích let, pokud není překročen strop VFR. Nevyužitých 13,7 miliard EUR z roku 2016, o nichž se zmiňuje bod 2.4, tak lze přenést do budoucích let. Hranice pro převod nevyužitých prostředků na platby stanovená v cenách roku 2011 ve VFR na období 2018–2020 činí 31 miliard EUR (2018: 7 miliard EUR, 2019: 11 miliard EUR, 2020: 13 miliard EUR).
- b) Čtyři tzv. zvláštní nástroje⁽¹³⁾ umožňující reagovat na nepředvídané události a měnící se priority. Podle přezkumu Komise v polovině období provedeného v roce 2016⁽¹⁴⁾ dosahovala částka, která je stále k dispozici do roku 2020, celkem 7,4 miliardy EUR. Podle vyjádření Rady⁽¹⁵⁾ vydaného v době revize VFR v polovině období může rozpočtový orgán sám rozhodnout v každém jednotlivém případě, zda lze platby týkající se zvláštních nástrojů započítat nad rámec stropu plateb.
- c) Rozpětí pro nepředvídané události⁽¹⁶⁾ ve výši až 0,03 % HND (okolo 4,5 miliardy EUR) umožňující v krajním případě převádět prostředky mezi roky a okruhy v reakci na nepředvídané události za podmínky, že nebudou překročeny stropy VFR. Toto rozpětí bylo použito pro prostředky na platby v roce 2014, jež byly započteny oproti období 2017–2020. U prostředků na závazky bylo díky rozpětí pro nepředvídané události v roce 2016 a 2017 v reakci na uprchlickou krizi převedeno z jiných okruhů 2,1 miliardy EUR do okruhů VFR 3 a 4⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Rezerva na pomoc při mimořádných událostech, Fond solidarity Evropské unie, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci a nástroj pružnosti. Viz články 9–12 nařízení o VFR.

⁽¹⁴⁾ Příloha 6 „Odhad plateb“ – oddíl 6 dokumentu SWD(2016) 299 final.

⁽¹⁵⁾ Viz dokument Rady 7031/17 ADD 1.

⁽¹⁶⁾ Článek 13 nařízení o VFR.

⁽¹⁷⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/339 a (EU) 2017/344 ze dne 14. prosince 2016 o uvolnění prostředků z rozpětí pro nepředvídané události (Úř. věst. L 50, 28.2.2017).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

d) Celkové rozpětí pro závazky ⁽¹⁸⁾, které umožňuje převádět nevyužité prostředky na závazky do budoucích let. Ty se však mohou použít jen na růst a zaměstnanost, zejména zaměstnanost mladých lidí. Téměř celé rozpětí pro závazky na roky 2014 a 2015 (1,8 miliardy EUR ze 2,0 miliard EUR ⁽¹⁹⁾) bylo přiděleno na EFSI.

2.9. Tyto nástroje byly zavedeny, aby bylo možno řešit mimořádné události a získat určitou pružnost v kontextu rozpočtového systému EU, který má zajišťovat předvídatelné financování dlouhodobých výdajových programů EU. Jelikož však v prvních letech VFR 2014–2020 byly výdajové programy EU opožděny a v letech do roku 2020 by mělo dojít k jejich oživení, stropy VFR by nemusely poskytovat dostatek pružnosti pro reakci EU na neočekávané události, k nimž může do konce současného VFR ještě dojít.

2.10. Kromě využití výše popsaných rozpětí může Rada jednomyslně rozhodnout o změně samotného nařízení o VFR, pokud jde o stropy pro prostředky ⁽²⁰⁾.

Zbývající závazky dosáhly historicky nejvyšší hodnoty

2.11. V roce 2016 přijala EU závazky k částce 155,2 miliardy EUR z možných 156,1 miliardy EUR, tj. 99,4 % celkové disponibilní částky ⁽²¹⁾ kromě účelově vázaných příjmů.

2.12. Protože prostředky na závazky byly využity téměř v plném rozsahu a platby byly nižší, než se plánovalo, zbývající závazky nejprve v roce 2014 klesly a pak se v roce 2015 a 2016 opět zvýšily a dosáhly historicky nejvyšší hodnoty 238,8 miliardy EUR (viz **rámček 2.9**). Měly by dále růst i v roce 2017, neboť rozpočet na rok 2017 předpokládá prostředky na závazky ve výši 157,9 miliardy EUR a prostředky na platby ve výši 134,4 miliardy EUR, což představuje nárůst zbývajících závazků až o 23,5 miliardy EUR.

2.13. Tato zásoba zbývajících závazků představuje kumulativní rozdíl mezi závazky a platbami, které byly na jejich základě dosud provedeny, po odečtení zrušených závazků. Na zrušené závazky připadala poměrně malá část závazků přijatých v období 2007–2016 (27 miliard EUR z celkové částky 1 446 miliard EUR, tj. 1,9 %).

2.9. Další pružnost na zbývající léta víceletého finančního rámce (VFR) na období 2014–2020 zajišťuje přezkum VFR v polovině období (viz nařízení Rady (EU, Euratom) 2017/1123).

⁽¹⁸⁾ Článek 14 nařízení o VFR.

⁽¹⁹⁾ Vychází z technických úprav pro rok 2017.

⁽²⁰⁾ Článek 17 nařízení o VFR.

⁽²¹⁾ „Závazek“ má v jednotlivých oblastech rozpočtu různý základ – viz bod 2.5 a rámček 2.1 naší výroční zprávy za rok 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

2.14. Většina zbývajících závazků patří do víceletých výdajových programů, u nichž může časová prodleva mezi závazkem a odpovídající platbou trvat více než rok a často až tři roky. Na základě údajů za rok 2016 byly zbývajcí závazky na konci roku o 72 % vyšší než v roce 2007 a odpovídaly platbám za 2,9 roku⁽²²⁾ oproti 2,2 roku v roce 2007. Hrozí, že nárůst zbývajících závazků by mohl v budoucnosti způsobit problémy s financováním (viz body 2.32–2.39).

2.14. Nárůst zbývajících závazků u ESI fondů ve třetím roce programového období je součástí běžného cyklu provádění, který byl u těchto fondů dříve pozorován. K výraznému nárůstu zbývajících závazků vede hladký roční profil prostředků na závazky na období 2014–2020, zavedení pravidla „n + 3“ a pomalé provádění.

OTÁZKY FINANČNÍHO ŘÍZENÍ V SOUVISLOSTI S ROZPOČTEM NA ROK 2016

Finanční expozice rozpočtu EU je významná

2.15. Kromě zbývajících závazků měla EU na konci roku 2016 množství významných nevyrovnaných dlouhodobých závazků, záruk a právních závazků.

2.16. Největším dlouhodobým závazkem EU je 67,2 miliardy EUR na důchody zaměstnanců (2015: 63,8 miliardy EUR). Zaměstnanci EU sice na své důchody přispívají, avšak tyto příspěvky jsou účtovány jako obecné příjmy rozpočtu EU a příslušné pasivum není kompenzováno žádným konkrétním aktivem.

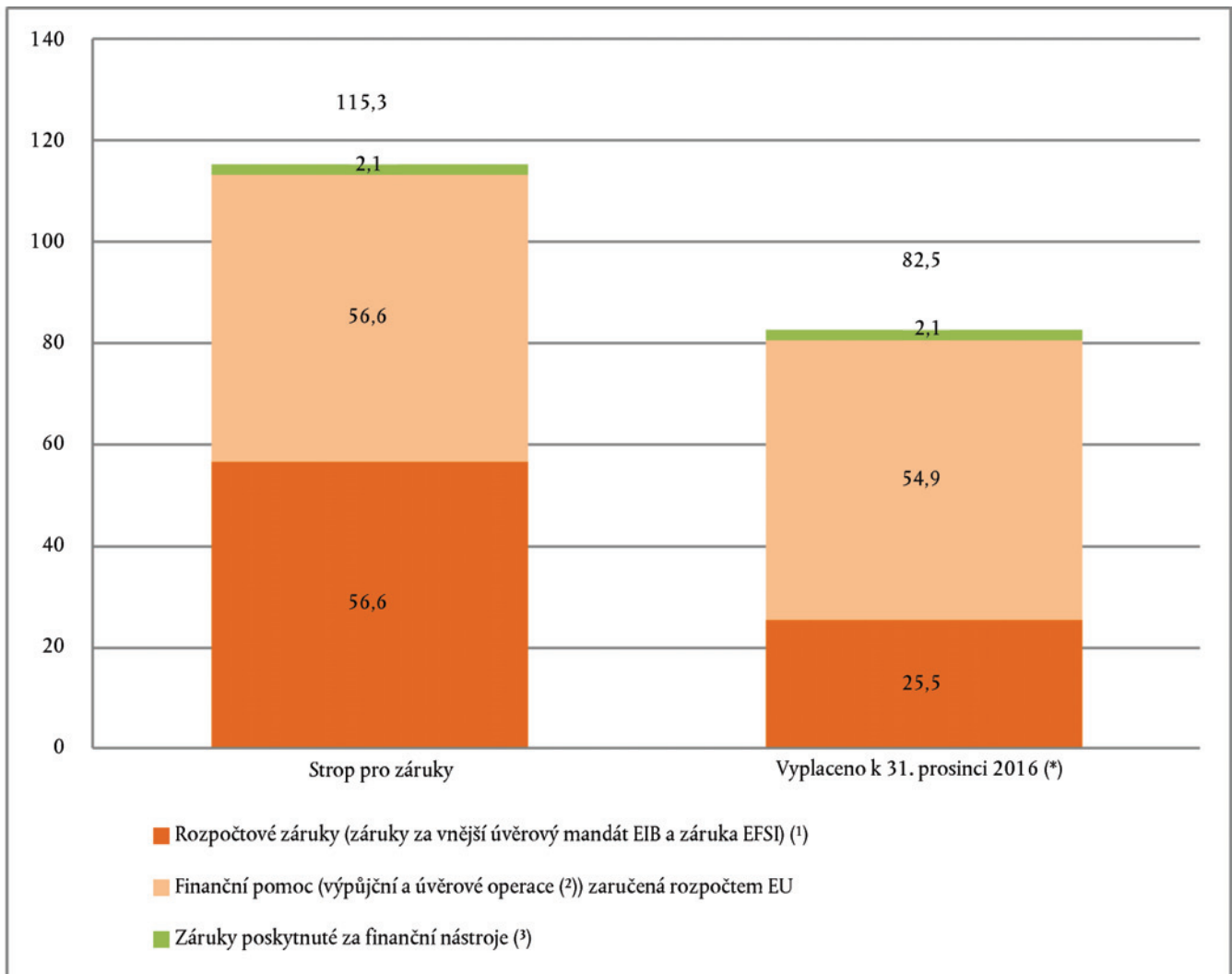
2.17. V posledních letech využívá EU svůj rozpočet stále více na zajišťování záruk za úvěry a *finanční nástroje* (viz **rámeček 2.2**). Jedná se o *podmíněné závazky* vykázané v účetní závěrce EU⁽²³⁾. Mezi objemem prostředků na platby v rozpočtu a maximálním objemem, který povoluje rozhodnutí o vlastních zdrojích, se musí udržovat určitá marže, aby tyto záruky mohly být v případě potřeby pokryty.

⁽²²⁾ Číselný údaj jsme vypočetli tak, že zbývajcí závazky (2016: 238,3 miliardy EUR, 2007: 138,4 miliardy EUR) jsme podělili provedenými rozlišenými platbami, tj. platbami provedenými během roku na základě víceletých závazků (2016: 81,5 miliardy EUR, 2007: 63,3 miliardy EUR).

⁽²³⁾ Viz bod 4 účetní závěrky EU za rok 2016.

Rámeček 2.2 – Expozice vůči zárukám

(v mld. EUR)



(*) Expozice k 31. prosinci 2016 zahrnuje pouze částky vyplacené konečným příjemcům. Na konci roku 2016 bylo sjednáno, avšak dosud nevyplaceno dalších 17,5 miliardy EUR (9,0 miliard EUR na základě záruky za vnější úvěrový mandát, 6,9 miliardy EUR na základě záruky EFSI a 1,6 miliardy EUR na základě finanční pomoci v souvislosti s úvěry poskytnutými v rámci makrofinanční pomoci (MFA) a úvěry poskytnutými Euratomem).

(1) Viz bod 5.1.1 přílohy konsolidované roční účetní závěrky EU za rozpočtový rok 2016 (dále jen „účetní závěrky EU za rok 2016“).

(2) Viz bod 4.1.2 přílohy účetní závěrky EU za rok 2016.

(3) Viz bod 4.1.3 přílohy účetní závěrky EU za rok 2016.

Zdroj: účetní závěrka EU za rok 2016, body přílohy 4.1.1–3 k finančním výkazům.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.18. Rozpočet EU má dva fondy na podporu rozpočtových záruk: Záruční fond pro vnější vztahy s hodnotou majetku 2,3 miliardy EUR a záruční fond EFSD s hodnotou majetku 1,0 miliardy EUR na konci roku 2016⁽²⁴⁾, která do roku 2022 vzroste na 8 miliard EUR. Obsahuje také rezervu na očekávané ztráty ze záruk, která na konci roku 2016 činila 0,9 miliardy EUR⁽²⁵⁾ poté, co byly během roku přidány rezervy ve výši 0,5 miliardy EUR, včetně rezerv na úvěry pro Sýrii. U záruk za finanční pomoc členským státům může být jakýkoli vzniklý závazek pokryt prostředky nad rámec stropů stanovených ve VFR⁽²⁶⁾, ale musí být zaplacen prostřednictvím rozpočtu EU.

2.19. Komise navrhla vytvořit společný rezervní fond na krytí finančních závazků vyplývajících z finančních nástrojů, rozpočtových záruk a finanční pomoci⁽²⁷⁾.

2.20. Existovaly také významné dlouhodobé právní závazky, které nebyly kryty zbývajícími rozpočtovými závazky a které na konci roku dosahovaly celkem 22 miliard EUR⁽²⁸⁾ (viz **ráměček 2.3**). Ty budou vyplaceny z budoucích ročních rozpočtů.

⁽²⁴⁾ Viz bod 2.4.1 účetní závěrky EU za rok 2016.

⁽²⁵⁾ Viz bod 2.10 účetní závěrky EU za rok 2016.

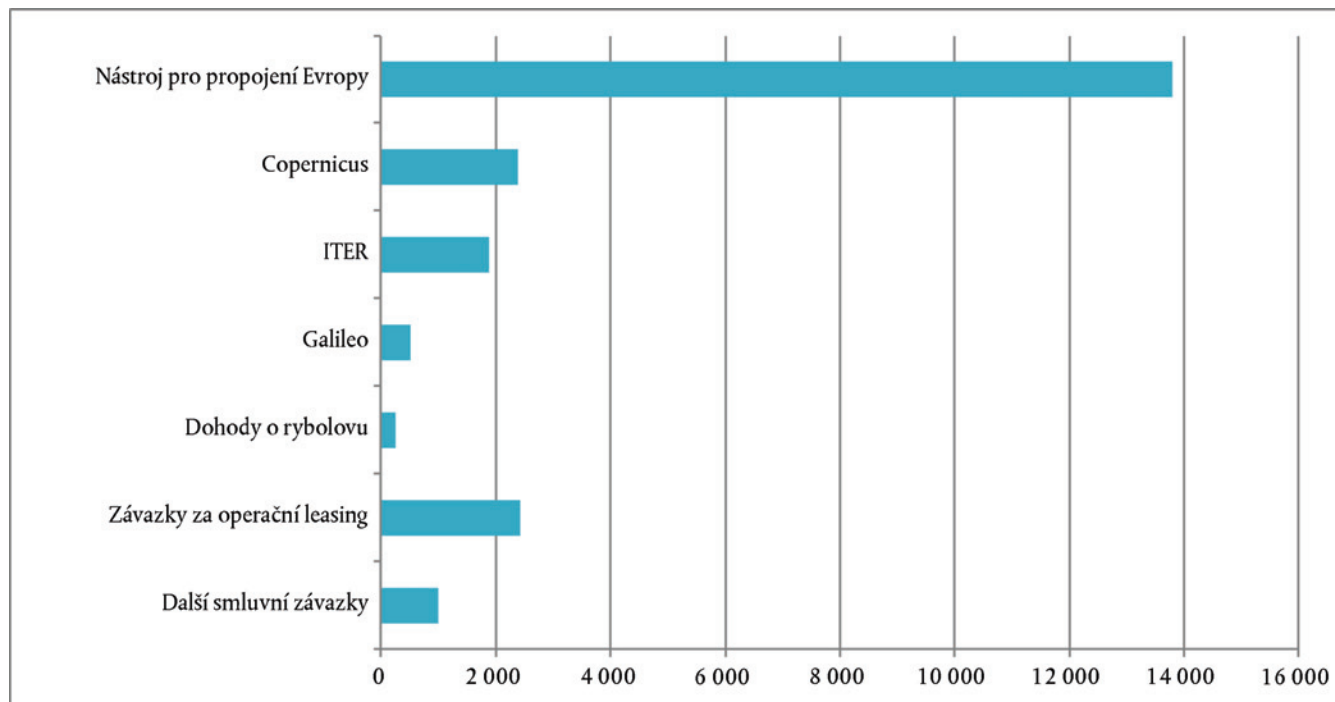
⁽²⁶⁾ Čl. 3 odst. 3 nařízení o VFR.

⁽²⁷⁾ K návrhu jsme vyslovili doporučení ve svém stanovisku č. 1/2017.

⁽²⁸⁾ Viz bod 5.3 účetní závěrky EU za rok 2016.

Rámeček 2.3 – Ostatní dlouhodobé závazky na konci roku 2016

(v mil. EUR)



Zdroj: účetní závěrka EU za rok 2016, bod 5.3 přílohy k finančním výkazům.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

EU v rostoucí míře využívá finančních nástrojů

2.21. Finanční nástroje využívající rozpočtové podpory EU rostou (viz **rámeček 2.4**) a mělo by tomu tak být až do roku 2020. Aby se dostupné prostředky využívaly účinně, efektivně a hospodárně a aby se změny prováděly až po pečlivém posouzení dopadu, je třeba důkladného řízení.

2.21. Komise zavedla opatření, která při využívání dostupných prostředků zajišťují transparentnost a řádné finanční řízení.

Kdykoli se předpokládají změny, mělo by předběžné hodnocení zahrnovat analýzu poznatků získaných z předchozích podobných nástrojů.

U centrálně řízených nástrojů počítají příslušné právní základy s přezkumy či hodnoceními v polovině období.

U všech takových budoucích přezkumů finančních nástrojů v polovině období Komise zajistí, aby zahrnovaly získané poznatky a dopad případných sociálně-ekonomických změn na účel nástroje a odpovídající příspěvek z rozpočtu EU.

Rámeček 2.4 – Finanční nástroje využívající rozpočtové podpory EU

(v mld. EUR)

	Programové období 2007–2013 (*)	Programové období 2014–2020
Sdílené řízení		
EFRR, ESF ⁽¹⁾ a rozvoj venkova ⁽²⁾ na období 2007–2013/ESI fondy na období 2014–2020, z toho iniciativa na podporu malých a středních podniků	12,0 0	21,5 1,2 (**)
Přímé/nepřímé řízení a rozpočtové záruky		
Finanční nástroje v režimu nepřímého řízení	3,8 ⁽³⁾	7,4 (***)
EFSI – maximální záruka z rozpočtu EU, z toho:	0	16
— dotace pro záruční fond		8
— nefinancovaný závazek stávajícího rozpočtu EU i budoucích rozpočtů EU		8
Celkem	16,1	45,6
navrhované zvýšení financování ⁽⁴⁾		10
Celkem po navrhovaném zvýšení		55,6

(*) Na základě posledních dostupných zpráv o provádění.

(**) Na základě maximálních částek operačních přidělů na programy k 31. prosinci 2016.

(***) Odhadli jsme, že na programové období 2014–2020 činí orientační rozpočet finančních nástrojů v režimu nepřímého řízení 7,4 miliardy EUR (výroční zpráva za rok 2015, tabulka 2.10).

⁽¹⁾ U finančních nástrojů EFRR a ESF dosáhl celkový odpovídající příspěvek EU zaplacený k 31. prosinci 2015 částky 11,6 miliardy EUR, z toho se pouze 8,5 miliardy EUR (73 %) dostalo ke konečným příjemcům. Tyto částky odpovídají devítiletému období provádění (2007–2015) (dokument Komise EGESIF_16-0011-00, Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, 31. 7. 2006, s. 25), s. 66).⁽²⁾ Zvláštní zpráva č. 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).⁽³⁾ K 31. prosinci 2014 dosáhl celkový příspěvek EU na finanční nástroje v režimu nepřímého řízení v programovém období 2007–2013 téměř 3,8 miliardy EUR (kromě nástrojů kombinujících zdroje financování).⁽⁴⁾ Viz bod 2.22 a poznámka pod čarou 35.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

2.22. EFSI i nadále poroste a stává se významným zdrojem financování ⁽²⁹⁾. Do konce roku 2016 podepsala skupina EIB pro EFSI smlouvy v hodnotě 21,3 miliardy EUR ⁽³⁰⁾. Investiční období EFSI ještě neskončilo. Rozdělení financování z EFSI mezi členskými státy do konce roku 2016 je uvedeno v **rámečku 2**.

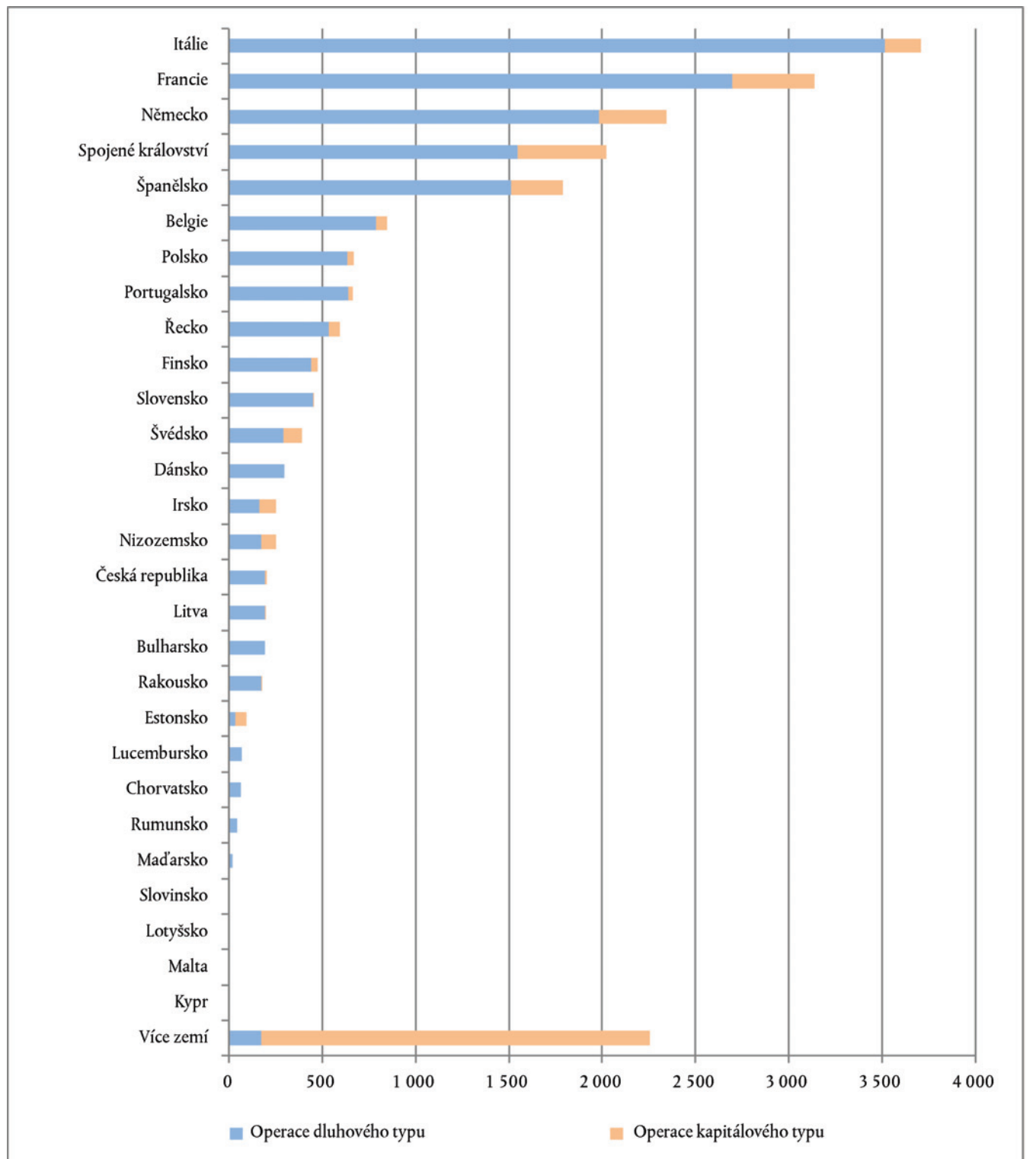
2.22. Komise se domnívá, že má-li rámeček 2.5 poskytovat celkový obraz rozměru financování z fondu EFSI v různých členských státech, měl by obsahovat nejen částky intervencí z EFSI v členských státech, ale také poměr investic EFSI vůči HDP a na obyvatele v příslušných zemích.

⁽²⁹⁾ Komise předložila rozpočtovému orgánu návrh na zvýšení velikosti EFSI. K návrhu jsme zveřejnili stanovisko č. 2/2016.

⁽³⁰⁾ Provozní zpráva EIB ke konci roku *European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement* (Evropský fond pro strategické investice – IIW a SMEW. Příloha II dohody o EFSI) – rozhodné datum: 31. prosince 2016. Záruka EFSI pokrývá 11,2 miliardy EUR.

Rámeček 2.5 – Financování z EFSI podle členských států

(v mil. EUR)



Zdroj: Provozní zpráva EIB ke konci roku *European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement* (Evropský fond pro strategické investice – IIW a SMEW. Příloha II dohody o EFSI) – rozhodné datum: 31. prosince 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

2.23. EFSI je nový centralizovaný inovativní nástroj, který členskými státy umožňuje podporovat investice v EU. Správa EFSI je nastavena tak, že pravomoci provádět fond jsou svěřeny EIB, a veřejná kontrola je tak omezenější než u jiných nástrojů podporovaných z rozpočtu EU, jak je znázorněno v **ráměčku 2.8**.

Členské státy by mohly mít obtíže při čerpání dostupných prostředků EU

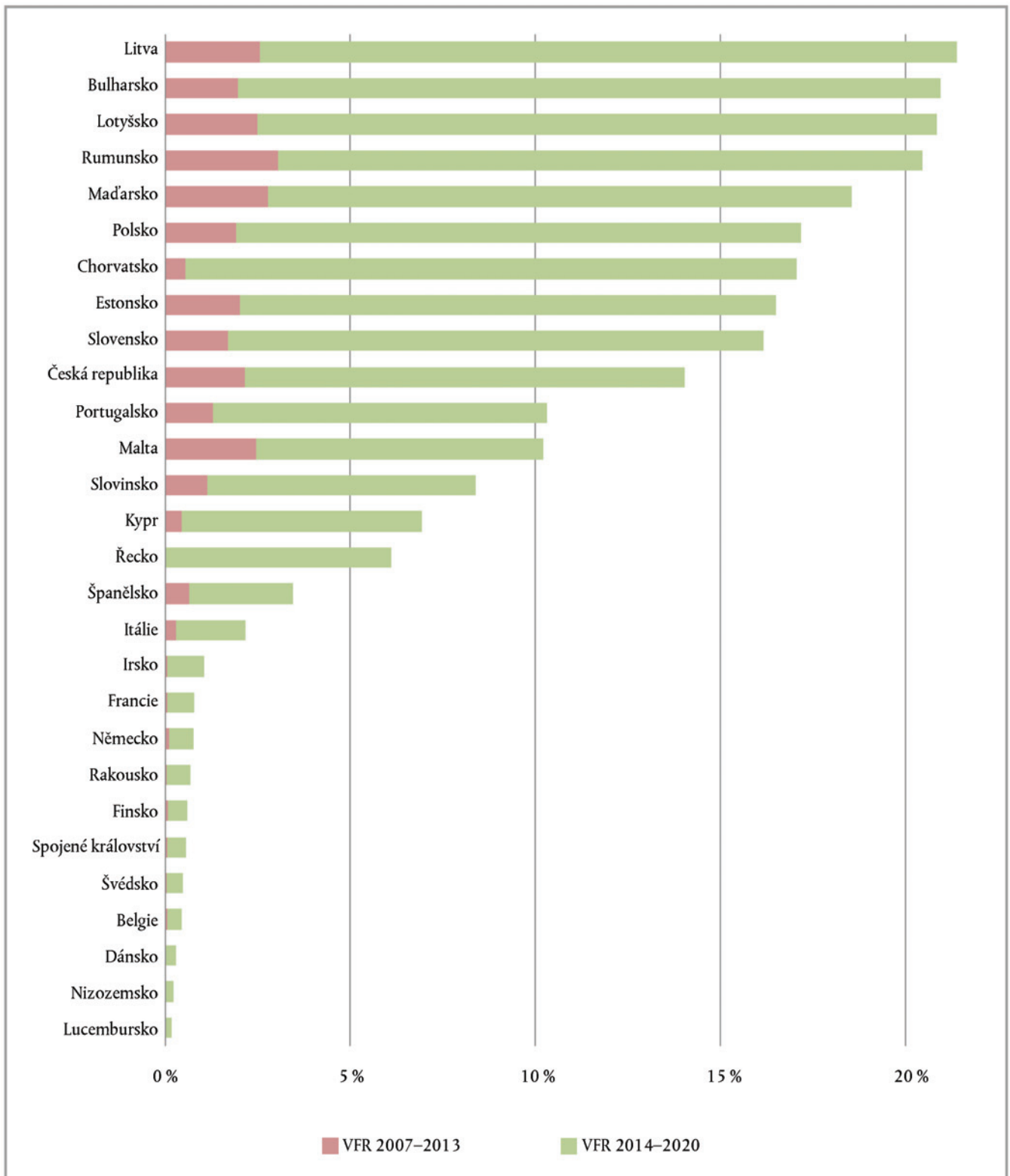
2.24. Jelikož ESI fondy představují v některých členských státech významnou část ročních výdajů vládních institucí, je důležité upozornit, že v devíti členských státech připadá na zbývající závazky ESI fondů více než 15 % výdajů vládních institucí v roce 2016 (viz **ráměček 2.6**).

2.25. Vzhledem ke značným prostředkům na závazky, které jsou stále k dispozici z VFR 2014–2020, by pro členské státy, v nichž ESI fondy představují značné procento výdajů vládních institucí, mohlo být náročné najít dostatek kvalitních projektů, na něž by mohly dostupné prostředky EU vydat, nebo poskytnout spolufinancování.

2.23. Komise má za to, že EFSI podléhá náležité veřejné kontrole.

2.25. Komise má za to, že ve VFR na léta 2014–2020 je ještě příliš brzy předjímat kapacitu dotčených členských států k absorpci prostředků, které jim byly vyčleněny.

Rámeček 2.6 – Zbývající závazky ESI fondů k 31. prosinci 2016 jako procentuální podíl výdajů vládních institucí za rok 2016 podle členských států

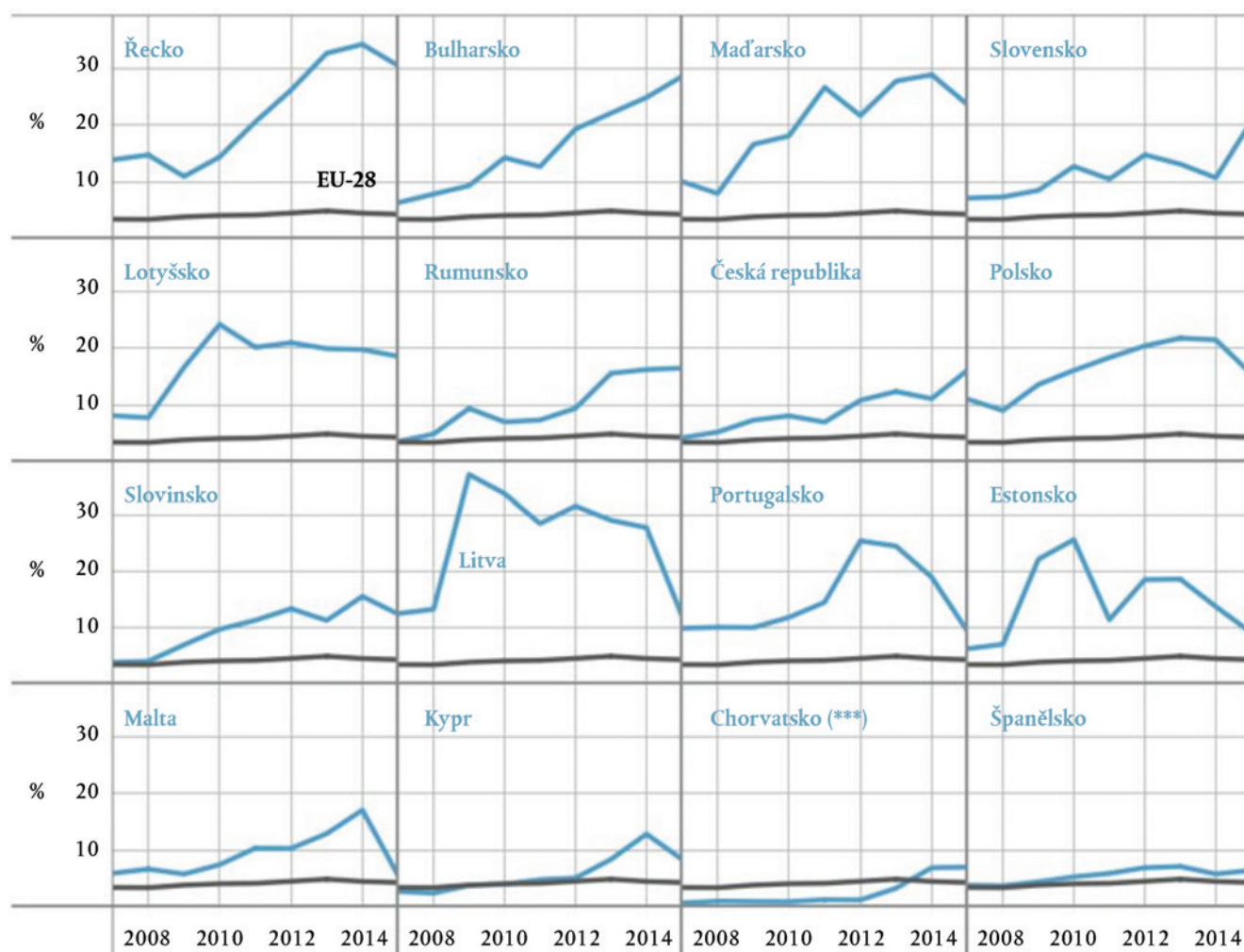


Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě informací Komise. Údaje Eurostatu o výdajích vládních institucí za rok 2016, duben 2017.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.26. Příjmy z rozpočtu EU tvoří významnou část kapitálových investic některých členských států v jakémkoli daném roce. Znamená to, že rozsah a načasování těchto příjmů může mít výrazné makroekonomické dopady, například na investice, růst a pracovní místa, které je třeba při plánování budoucích výdajů v rozpočtu EU dostatečně zohlednit (viz **rámec 2.7**) ⁽³¹⁾.

Rámec 2.7 – Prostředky EU (*) jako podíl na tvorbě hrubého fixního kapitálu členských států (**)



(*) Prostředky EU nezahrnují okruh VFR 5 „Správa“.

(**) Členské státy, v nichž byly prostředky EU v průměru větší než 5 % tvorby hrubého fixního kapitálu v období 2007–2015. Tvorba hrubého fixního kapitálu znamená veškeré pořízení mínus úbytky dlouhodobého hmotného i nehmotného majetku u rezidentských výrobců.

(***) Chorvatsko vstoupilo do EU v roce 2013.

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě informací Komise. Údaje Eurostatu o tvorbě hrubého fixního kapitálu (investic).

⁽³¹⁾ Ekonomové tvorbu hrubého fixního kapitálu často považují za důležitý ukazatel dlouhodobějšího hospodářského růstu a produktivity.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Celkové podávání zpráv o výdajích na migraci a uprchlickou krizi musí být jednotnější a úplnější

2.27. Klíčovou výzvou pro finanční řízení v roce 2016 bylo zmobilizovat zdroje na řešení uprchlické krize a integraci migrantů, včetně mimořádné podpory uvnitř EU. EU ve finanční oblasti reagovala tak, že zvýšila financování v některých stávajících oblastech, zřídila nové nástroje financování a podporovala další příspěvky od třetích stran⁽³²⁾.

2.28. Komise celkovou výši prostředků mobilizovaných na uprchlickou a migrační krizi v roce 2016 nevykázala a tato částka se obtížně odhaduje. Stejně jako v mnoha jiných případech tvoří tyto prostředky jen část přidělených rozpočtových prostředků v příslušných oblastech politiky. Komise sice vykazuje údaje o každém jednotlivém nástroji, ale aby mohla vykázat celkovou částku, musela by zřídit zvláštní strukturu vykazování.

2.28. *Vzhledem k tomu, že zásahy v souvislosti s uprchlickou a migrační krizí mohou postupně nabývat různých podob, je obtížné toto téma předem taxativně definovat a základní obsah a implicitní definice předkládaných informací se mohou postupně měnit. Komise požádala OECD, aby upravila své kódy Výboru pro rozvojovou pomoc (DAC), a tím bylo možno získat obecně uznávanou definici migrace.*

Komise přezkoumá možnost konsolidovat stávající vykazování tak, aby bylo možno o výdajích na uprchlíky a migraci podávat ucelené informace.

⁽³²⁾ Dosud byla přijata tato opatření:

- byl ustaven nástroj pro uprchlíky v Turecku (FRT) a zřízení nouzový svěřenský fond pro Středoafričskou republiku (EUTF Békou),
- byl posílen svěřenský fond pro Sýrii (EUTF Madad),
- zvýšilo se financování pro Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) a Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF),
- byly převedeny prostředky do nové rozpočtové položky pro poskytování mimořádné podpory uvnitř EU,
- byly posíleny rozpočty příslušných agentur: agentury FRONTEX, úřadu EUROPOL, Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu a Evropského střediska pro boj proti převaděčství.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Mechanismy financování EU jsou stále složitější

2.29. Rozpočet se během let výrazně vyvíjel a byl doplněn o řadu dalších mechanismů, kterými se financují politiky EU. Tento vývoj byl vyvolán potřebou nalézt další finanční prostředky pro nové výzvy, jako jsou finanční krize, opatření v oblasti klimatu, migrace a uprchlíci, a využívat dostupné prostředky účinněji a inovativněji, například na půjčky, záruky, a kapitálové investice.

2.30. Počet subjektů a nástrojů, které se podílejí na financování politik EU, tak výrazně narostl a kolem rozpočtu EU vznikla složitá síť mechanismů (viz **rámec 2.8**).

2.31. Rozpočet EU je jednotným mechanismem, který se řídí zvláštními pravidly. To přispívá k vyvozování odpovědnosti a transparentnosti vůči našim zainteresovaným subjektům, včetně Evropského parlamentu a Rady. Skutečnost, že vedle rozpočtu EU se politiky EU stále více realizují pomocí jiných finančních mechanismů, by mohla ohrozit vyvozování odpovědnosti a transparentnost v tomto rozsahu, protože vykazování, audit a veřejná kontrola nejsou sladěny. Náš audit a zprávy se například vztahují pouze na některé z těchto finančních mechanismů, což omezuje veřejnou kontrolu. Podle našeho názoru současné mechanismy znesnadňují účinné řízení, audit, veřejnou kontrolu a předkládání zpráv a poskytování dostatečného přehledu o nákladech a přínosech EU pro občany.

2.29–2.31.

Současná finanční architektura EU umožnila mobilizovat prostředky na nové priority a dosáhnout více s použitím méně prostředků. Rozpočet EU není jediným nástrojem pro financování politik EU. Účetní závěrky EU však zahrnují všechny nástroje a konsolidují všechny agentury s dopadem na rozpočet EU. Účetní závěrky EU kontroluje EÚD. Některé mechanismy byly vytvořeny v reakci na krizi eurozóny a jsou mezivládního charakteru. Proto se nacházejí mimo rámec rozpočtu EU. Další nástroje, jako jsou EFSI a Evropský investiční fond, doplňují tradičnější realizační mechanismy rozpočtu EU a zvyšují jeho dosah a pákový efekt.

Pokud jde o nové finanční mechanismy, všechny jejich řídicí orgány každoročně předkládají zprávy o odpovědnosti a stanovisko externího auditora. V zájmu zajištění odpovědnosti a transparentnosti jsou navíc poskytovány i konkrétní zprávy, například o finančních nástrojích, svěřenských fondech a o nástroji pro uprchlíky v Turecku.

Komise přijala diskusní dokument o budoucnosti financí EU, ve kterém je současná finanční architektura EU vysvětlena. Toto téma bude klíčovým prvkem příštího VFR.

Rámeček 2.8 – Subjekty a nástroje podílející se na financování a provádění politik EU

Širší pohled na provádění politik, operací a financování EU k červnu 2017

Zpráva a absolutorium rozpočtového orgánu: Evropský parlament a Rada

Audit Evropského účetního dvora

Řídí Komise – přímé/nepřímé/sdílené řízení

Svěřenské fondy EU – poskytují rozvojovou pomoc EU v nestabilních/krizových situacích: Afrika (nouzový SF) a EUTF Běkou

ERF – Evropský rozvojový fond – rozvojová pomoc pro AKT atd.

Řídí skupina EIB

Investiční facilita ERF Spolupráce s EIB. Partnerství AKT-EU

V konsolidované roční účetní závěrce EU

Výdajové programy a režimy financované ze souhrn. rozpočtu EU ⁽¹⁾

Úvěrové činnosti: PB, ESUO, MFP, Euratom, EFSM

Finanční nástroje: Iniciativa na podporu MSP, další ESI fondy, finanční nástroje ⁽²⁾Decentralizované agentury a další subjekty EU ⁽³⁾

Svěřenské fondy EU: EUTF Madad (syrská krize), EUTF Kolumbie

Záruční fond pro vnější vztahy ⁽⁴⁾Decentralizované agentury a další subjekty EU: plně/částečně finančně samosprávné ⁽³⁾Finanční nástroje ⁽⁵⁾: Fondy ESI ve sdíleném řízení – EFRR, ESF, FS, EZFRV, ENRFNástroje kombinování zdrojů – programy vnější politiky ⁽⁷⁾⁽⁸⁾Společné podniky ⁽⁶⁾









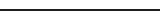
Nástroj pro uprchlíky v Turecku (FRT)

Iniciativa EFSI

Záruční fond EFSI

Rozpočtové finanční nástroje IPOL, prog. COSME, H2020, EaSI ⁽⁴⁾Decentralizované agentury a další subjekty EU: plně finančně samosprávné: EUIPO, CPVO ⁽³⁾Jednotný mechanismus pro řešení krizí (včetně svého výboru a fondu) – ⁽⁹⁾Operace EFSI: Evropský fond pro strategické investice ⁽¹⁰⁾Úvěrové činnosti: ELM – vnější úvěrový mandát pro skupinu EIB ⁽¹⁰⁾EIB – skupina Evropské investiční banky (vč. EIF) Jiné operace ⁽¹⁴⁾Agentury Rady
Obrana/bezpečnost ⁽¹¹⁾⁽¹²⁾ECB – Evropská centrální banka ⁽¹²⁾⁽¹³⁾GLF – úvěrový nástroj pro Řecko
Bilaterální úvěry pro Řecko ⁽¹²⁾ESM – Evropský mechanismus stability ⁽¹²⁾EBRD – Evropská banka pro obnovu a rozvoj ⁽¹⁵⁾EFSF – Evropský nástroj finanční stability ⁽¹²⁾

Legenda:

	Širší pohled na provádění politik, operací a financování EU k červnu 2017
	Zprávy a <i>absolutorium</i> rozpočtového orgánu: Evropský parlament a Rada
	Do určité míry zprávy a <i>absolutorium</i> rozpočtového orgánu: Evropský parlament a Rada
	Audit Evropského účetního dvora
	Řídí Komise – přímé/sdílené řízení
	Řídí skupina EIB
	Iniciativa EFSI
	Do určité míry iniciativa EFSI
	V konsolidované roční účetní závěrce EU

Zdroje financování označené barvou v rámečcích:

Financováno ze souhrnného rozpočtu EU

Částečně financováno anebo zaručeno ze souhrnného rozpočtu EU

Není financováno ze souhrnného rozpočtu EU

Poznámky pod čarou:

- (¹) Včetně právních závazků, které dosud nejsou kryty rozpočtovými prostředky na závazky: Nástroj pro propojení Evropy, Copernicus, ITER, Galileo, dohody o rybolovu a další.
- (²) Iniciativu na podporu malých a středních podniků řídí EIB jménem členských států v režimu sdíleného řízení s Komisí. Ostatní finanční nástroje řídí EIB jménem Komise jako pověřený subjekt.
- (³) Řídící/správní rada s členy z každého členského státu jako rozhodovací orgán.
- (⁴) Řídí EIB jménem Komise jako pověřený subjekt.
- (⁵) Prostředky a operace provádějí členské státy.
- (⁶) Řídící/správní rada s členy z každého členského státu a z dalších zainteresovaných subjektů jako rozhodovací orgán. Ne všechny členské státy jsou zastoupeny v každé radě.
- (⁷) Rozpočtové orgány udělují *absolutorium* jen za část nástrojů kombinujících zdroje financované ze souhrnného rozpočtu EU.
- (⁸) Nástroje pro rozvojovou spolupráci (DCI): investiční nástroj sousedství (NIF), investiční nástroj pro Střední Asii (IFCA) a investiční nástroj pro Asii (AIF), investiční nástroj pro Latinskou Ameriku (LAI).
- (⁹) Financováno komerčními bankami. Výbor se skládá z členů z každého členského státu.
- (¹⁰) EÚD kontroluje jen operace se zárukou ze souhrnného rozpočtu EU.
- (¹¹) Zpráva o plnění rozpočtu zasílaná Radě – *absolutorium* udělují správní rady agentur. Komise se může jménem EU účastnit projektů agentur. Financování poskytují členské státy každé agentury. Za celkovou organizaci a fungování agentury odpovídá vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.
- (¹²) Mezivládní subjekt.
- (¹³) Kontrolní pravomoci EÚD se omezují na prověřování výkonnosti správy ECB.
- (¹⁴) Evropský účetní dvůr kontroluje pouze mandát, který EIB udělila Evropská unie. EIF je součástí skupiny EIB.
- (¹⁵) Akcionáři jsou členské státy EU, další země, EU a EIB.

Použité zkratky a zkratková slova			
AKT-EU	Partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy a Evropskou unií	ESM	Evropský mechanismus stability
Copernicus	Evropský program monitorování Země	ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
COSME	Program pro konkurenceschopnost podniků a malých a středních podniků	EUIPO	Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví
CPVO	Odrůdový úřad Společenství	EUTF Békou	Nouzový svěřenský fond pro Středoafričskou republiku
EaSI	Program pro zaměstnanost a sociální inovace	EUTF Kolumbie	Svěřenský fond pro Kolumbii
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj	EUTF Madad	Regionální svěřenský fond EU zřízený v reakci na krizi v Sýrii
ECB	Evropská centrální banka	EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj	FRT	Nástroj pro uprchlíky v Turecku
EFSF	Evropský nástroj finanční stability	FS	Fond soudržnosti
EFSI	Evropský fond pro strategické investice	Galileo	Globální družicový navigační systém Evropské unie (GNSS)
EFSM	Evropský mechanismus finanční stabilizace	GLF	Úvěrový nástroj pro Řecko
EIB	Evropská investiční banka	H2020	Horizont 2020 – výzkum a inovace EU
EIF	Evropský investiční fond	Iniciativa na podporu malých a středních podniků	Iniciativa na podporu malých a středních podniků
ELM	Vnější úvěrový mandát	IPOL	Vnitřní politiky
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond	ITER	Mezinárodní termonukleární experimentální reaktor (dohoda a organizace)
EP	Evropský parlament	MFP	Makrofinanční pomoc
ERF	Evropský rozvojový fond	PB	Platební bilance
ESF	Evropský sociální fond	Prog.	Program
ESIF	Evropský strukturální a investiční fond	Prostř.	Prostředky

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

RIZIKA A VÝZVY V BUDOUCNOSTI**Vyhnout se dalšímu nahromadění neuhrazených žádostí**

2.32. Hrozí, že v posledních letech současného VFR a v prvních letech následujícího by se mohly nahromadit neuhrazené žádosti, jako se to stalo v letech 2013–2015. Prostředky na platby schválené podle současného VFR totiž na úhradu všech žádostí předložených k proplacení do roku 2020 nemusí stačit⁽³³⁾.

2.33. Komise ve své prognóze do konce roku 2020 uvedené v přezkumu v polovině období⁽³⁴⁾ konstatovala, že celkové stropy pro platby víceletého finančního rámce 2014–2020 by měly být dostačující a měly by zabránit jakémukoli novému abnormálnímu hromadění neuhrazených žádostí o platbu na konci období. Bylo to však podmíněno tím, že zvláštní nástroje budou započteny nad rámec stropů VFR a budou zrušeny maximální částky pro použití celkového rozpětí pro platby v období 2018–2020 stanovené v nařízení o VFR. Po revizi nařízení o VFR⁽³⁵⁾ není zatím jisté, zda budou zvláštní nástroje skutečně započteny nad rámec stropů (viz bod 2.2,8 b)), a maximální částky celkového rozpětí pro platby zůstávají zachovány (viz bod 2.8 a)). Členské státy by navíc mohly předložit větší objem žádostí o platbu, než se očekává.

2.32. *Riziko nahromadění nezávisí jen na dostupných stropích VFR, ale také na částkách poskytovaných v ročních rozpočtech Radou a Parlamentem a na konkrétním platebním profilu programů. Celkové rozpětí pro platby dostupné v tomto VFR by mělo zajistit, že bude k dispozici celý strop plateb.*

2.33. *Komise vždy navrhuje, aby se platby za zvláštní nástroje započítávaly nad rámec stropů. Konečné rozhodnutí však provádí v každém jednotlivém případě rozpočtový orgán, a to v souladu s prohlášením přiloženým k přezkumu VFR v polovině období. Pokud jde o použití celkového rozpětí plateb, další pružnost na zbývající léta VFR na období 2014–2020 zajišťuje přezkum VFR v polovině období.*

⁽³³⁾ Viz body 1.46 a 1.52 naší výroční zprávy za rok 2012.

⁽³⁴⁾ Závěry v příloze 6 dokumentu SWD(2016) 299 final.

⁽³⁵⁾ Nařízení Rady (EU, Euratom) 2017/1123 (Úř. věst. L 163, 24.6.2017, s. 1).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Financování nového VFR

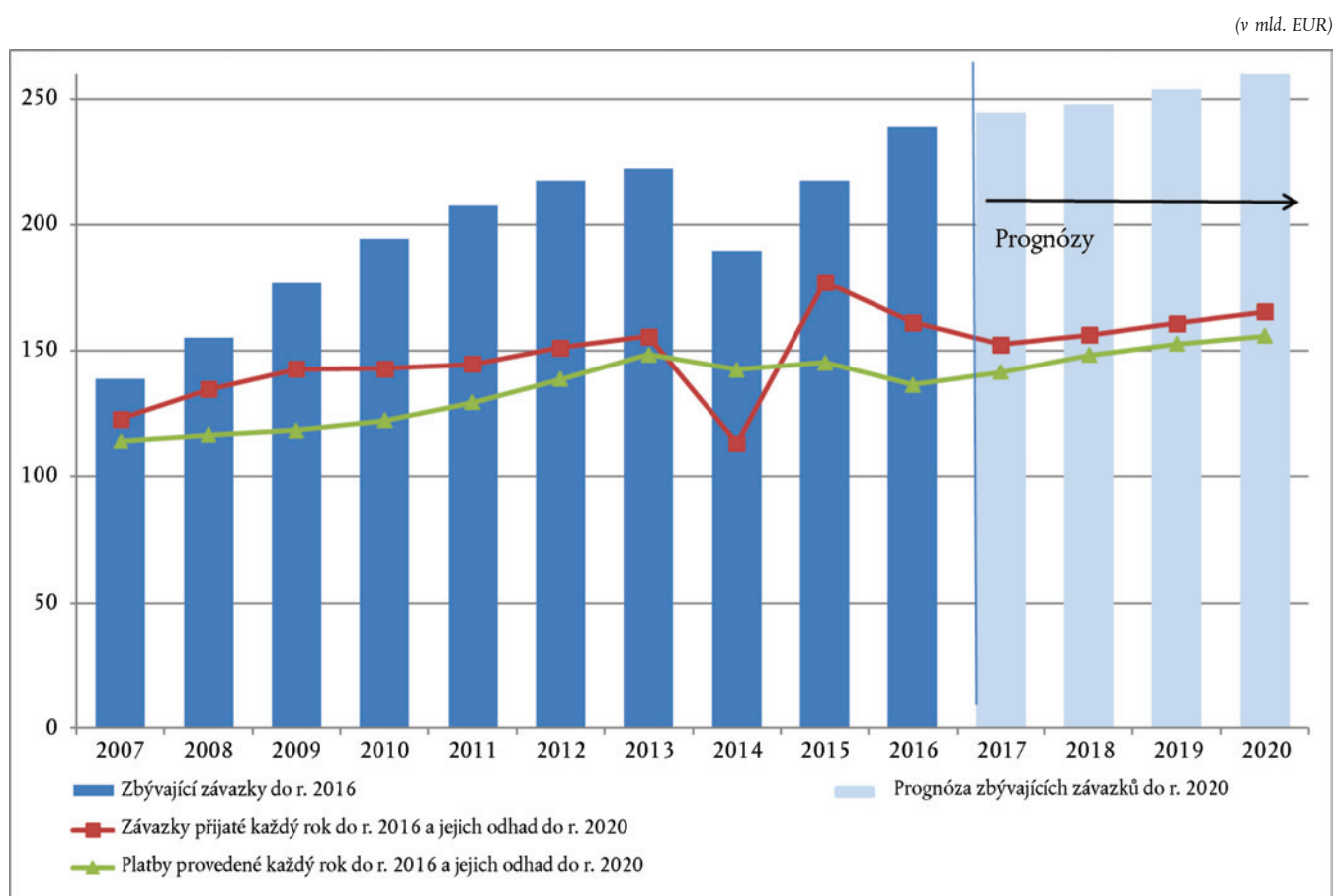
2.34. Budou-li současné trendy pokračovat⁽³⁶⁾, podle naší předpovědi (viz **rámeček 2.9**) dosáhnou zbývající závazky do roku 2020 rekordní hodnoty 262 miliard EUR, což se blíží předpovědi Komise v přezkumu v polovině období⁽³⁷⁾.

2.35. Zbývající závazky bude třeba uhradit z prostředků na platby z následujícího VFR, zejména během jeho prvních tří let.

⁽³⁶⁾ Na základě stávajících výsledků na konci roku 2016 a VFR, včetně technické úpravy pro rok 2017, jsme střízlivě předpokládali, že 98 % prostředků na závazky se přemění na závazky. Vzali jsme odhad zrušených závazků vypočtený Komisí v přezkumu v polovině období a předpokládali jsme, že z 99 % prostředků na platby se stanou platby, kromě plateb souvisejících se zvláštními nástroji podle předpokladu Komise. Předpovědi na období 2017–2020 nezahrnují účelově vázané příjmy a přenesené prostředky, protože se obtížně vypočítávají a mají na předpovědi jen velmi malý vliv.

⁽³⁷⁾ V příloze 6 dokumentu SWD(2016) 299 final je uveden údaj 254 miliard EUR. Naše předpověď vychází z odhadu, že z prostředků na závazky, které jsou k dispozici ve VFR na rok 2017–2020 (na základě technických úprav pro rok 2017), bude čerpáno 648,1 miliardy EUR a z prostředků na platby 604,3 miliardy EUR.

Rámeček 2.9 – Předpovědi závazků a plateb do konce VFR v roce 2020



Zdroj: za rozpočtové roky 2007–2016: konsolidovaná roční účetní závěrka Evropské unie, předpovědi na rozpočtové roky 2017–2020: nařízení o VFR a 2017 technické úpravy pro rok 2017.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.36. Toto zvýšení zbývajících závazků by se mohlo vypořádat tak, že by následující VFR obsahoval dostatek dodatečných prostředků na platby nad rámec těch, které jsou nutné pro nové programy, anebo by se snížily prostředky na závazky pro nové programy následujícího VFR, aby zůstal dostatek prostředků na platby, z nichž by se tyto zbývající závazky pokryly. Zároveň by se tím vyřešila dodatečná expozice a riziko, že se nahromadí neuhrazené žádosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

2.37. Bylo by to vhodnější řešení než zdržovat realizaci programů nového VFR, aby vznikl dostatek prostředků na platby pro zbývající závazky, jak se to nezáměrně stalo v prvních letech současného VFR, čímž by se problém opět jen odložil.

2.38. Článek 323 SFEU stanoví, že „[...] Evropský parlament, Rada a Komise zajistí, aby Unie měla k dispozici finanční prostředky, které jí umožní plnit právní závazky vůči třetím stranám“. Podle rozhodnutí Rady o vlastních zdrojích⁽³⁸⁾ „[m]ezi přiděly na závazky a přiděly na platby se zachovává řádný poměr, aby byla zajištěna jejich slučitelnost [...]“.

2.39. Komise bude mít možnost se tímto problémem zabývat, když bude předkládat návrhy nového VFR⁽³⁹⁾ na základě prognózy výdajových potřeb v období po roce 2020⁽⁴⁰⁾, jak jsme doporučovali ve svých výročních zprávách z posledních let⁽⁴¹⁾.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry

2.40. Protože programy byly v prvních třech letech současného VFR prováděny se zpožděním, byly převedeny prostředky na závazky z roku 2014, hlavně do let 2015 a 2016, a platby v roce 2016 byly nízké (body 2.4–2.10).

2.41. Rozsáhle se využívaly zvláštní nástroje a rozpětí, avšak zbývající částky nemusí dostačovat na financování neočekávaných událostí, které mohou do roku 2020 ještě nastat (body 2.8–2.10).

2.41. *Další pružnost na zbývající léta VFR na období 2014–2020 zajišťuje přezkum VFR v polovině období.*

⁽³⁸⁾ Čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom.

⁽³⁹⁾ Článek 25 nařízení o VFR.

⁽⁴⁰⁾ Článek 9 interinstitucionální dohody ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a *řádném finančním řízení*.

⁽⁴¹⁾ Viz bod 2.47, doporučení 2 naší výroční zprávy za rok 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

2.42. Byl vytvořen rekordní objem zbývajících závazků, které jsou o 72 % vyšší než v roce 2007. Zvýšily se tak částky, které EU dluží, a v důsledku toho finanční expozice rozpočtu EU (body 2.11–2.14). Celková finanční expozice rozpočtu EU s významnými dlouhodobými závazky, zárukami a právními závazky vzrostla (body 2.15–2.20), což znamená, že řízení v budoucnosti musí být obezřetné.

2.43. EU v rostoucí míře využívá finančních nástrojů. Zřízením EFSI vznikly nové mechanismy řízení s omezenější veřejnou kontrolou než u jiných nástrojů podporovaných z rozpočtu EU (body 2.21–2.23).

2.44. Prostředky EU se významně podílejí na výdajích některých členských států a objem prostředků a jejich načasování může mít výrazné makroekonomické dopady, například na investice, růst a pracovní místa (body 2.24–2.26).

2.45. Komise zmobilizovala různé zdroje na řešení uprchlické a migrační krize, ale nevytvořila strukturu, která by jí umožnila o čerpání těchto prostředků v plném rozsahu podávat zprávy (body 2.27–2.28).

2.46. Mechanismy financování politik EU jsou stále složitější, což by mohlo oslabit vyvozování odpovědnosti a transparentnost (body 2.29–2.31).

2.47. Ke konci současného VFR a v prvních několika letech následujícího VFR by se mohly nahromadit platby a nový VFR bude vyžadovat realistické rozpočtové prostředky na pokrytí předpokládaných zbývajících závazků (body 2.32–2.39).

2.42. *Probíhá a nadále bude probíhat pečlivé sledování zbývajících závazků ve stávajícím VFR i v budoucích VFR.*

2.43. *Komise má za to, že veškeré související informace uceleně, jasně a transparentně předložila v účetních závěrkách za rok 2016 a ve sděleních o poskytnutí informací a že EFSI podléhá náležité veřejné kontrole.*

2.45. *Vzhledem k tomu, že zásahy v souvislosti s uprchlickou a migrační krizí mohou postupně nabývat různých podob, je obtížné toto téma předem taxativně definovat a základní obsah a implicitní definice předkládaných informací se mohou postupně měnit. Komise požádala OECD, aby upravila své kódy Výboru pro rozvojovou pomoc (DAC), a tím bylo možno získat obecně uznávanou definici migrace.*

Komise přezkoumá možnost konsolidovat stávající vykazování tak, aby bylo možno o výdajích na uprchlíky a migraci podávat ucelené informace.

2.46. *Komise přijala diskusní dokument o budoucnosti financí EU, ve kterém je současná finanční architektura EU vysvětlena. Toto téma bude klíčovým prvkem příštího VFR.*

2.47. *Fungování celkového rozpětí pro platby by mělo novému abnormálnímu nahromadění na konci VFR předejít.*

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

2.48. Doporučujeme, aby Komise:

- **Doporučení 1:** ve své prognóze prostředků na platby v následujícím VFR zohlednila nárůst zbývajících závazků, a pomohla tak mezi prostředky na závazky a na platby zajistit řádný poměr.
- **Doporučení 2:** spolu s Evropským parlamentem a Radou zajistila jednotný přístup k otázce, zda se zvláštní nástroje započítávají do stropů pro prostředky na platby ve VFR, či nikoli.
- **Doporučení 3:** pro účely řízení a vykazování vytvořila způsob, jak zaznamenávat rozpočtové výdaje EU, který umožní vykazovat veškeré financování související s uprchlickou a migrační krizí.
- **Doporučení 4:** v souvislosti s debatou o budoucnosti Evropy vyzvala Evropský parlament a Radu, aby zvážily, jak by bylo možno reformovat rozpočtový systém EU, aby zajišťoval rovnováhu mezi předvídatelností a schopností reagovat, a jak nejlépe dosáhnout toho, aby mechanismy financování nebyly složitější, než je nutné na to, aby byly splněny cíle politik EU, a aby bylo zaručeno vyvozování odpovědnosti, transparentnost a kontrolovatelnost.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise ve svých návrzích zajistí řádnou rovnováhu mezi závazky a platbami. Komise však konstatuje, že konečná rozhodnutí provádějí společní normotvůrci.

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise vždy navrhuje, aby se platby za zvláštní nástroje započítávaly nad rámec stropů. Konečné rozhodnutí však učiní v každém jednotlivém případě rozpočtový orgán.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise přezkoumá možnost konsolidovat stávající vykazování tak, aby bylo možno o výdajích na uprchlíky a migraci podávat ucelené informace.

Komise toto doporučení přijímá.

Bílá kniha o budoucnosti Evropy v roce 2025 zahájila celkovou debatu a proces úvah před přípravami příštího VFR. V souvislosti s tím přijala Komise v červnu 2017 diskusní dokument o budoucnosti financí EU. Finanční architektura EU a další otázky, jako je trvání, pružnost a předvídatelnost, budou součástí celkového procesu úvah směřujícího k přípravě příštího VFR.

KAPITOLA 3

Rozpočet EU a dosahování výsledků

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	3.1
Část 1 – Vykazování výkonnosti: nakolik přístup Komise odpovídá osvědčeným postupům?	3.2–3.51
Oddíl 1 – Rámec vykazování výkonnosti	3.3–3.12
Oddíl 2 – Srovnání s osvědčenými postupy vykazování výkonnosti jiných subjektů	3.13–3.51
Část 2 – Výsledky auditu výkonnosti Účetního dvora: společné výzvy identifikované ve zvláštních zprávách roku 2016	3.52–3.59
Část 3 – Kontroly opatření v návaznosti na předchozí doporučení	3.60–3.71
Závěry a doporučení	3.72–3.77
Závěry	3.72–3.75
Doporučení	3.76–3.77
Příloha 3.1 – Podrobné informace o stavu doporučení podle jednotlivých zpráv	
Příloha 3.2 – Hlavní zlepšení a nevyřešené nedostatky podle jednotlivých zpráv	
Příloha 3.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se problematiky výkonnosti	

ÚVOD

3.1. V této kapitole každoročně analyzujeme řadu aspektů souvisejících s výkonností: *výsledky*, jichž dosáhl rozpočet EU, který plní Komise ve spolupráci s členskými státy ⁽¹⁾. Letos jsme se konkrétně zaměřili na:

- i) rámec, který Komise používá pro vykazování *výkonnosti*
- ii) významné výsledky našich zvláštních zpráv z roku 2016 týkajících se výkonnosti,
- iii) realizaci našich doporučení z vybraných starších zvláštních zpráv Komisí.

ČÁST 1 – VYKAZOVÁNÍ VÝKONNOSTI: NAKOLIK PŘÍSTUP KOMISE ODPOVÍDÁ OSVĚDČENÝM POSTUPŮM?

3.2. Většina velkých a složitých organizací disponuje postupy pro měření a vykazování výkonnosti, jež slouží jako ukazatel úspěchu operací a poukazují na to, kde by se měla situace zlepšit. V bodech 3.3–3.12 uvádíme přehled rámce pro vykazování výkonnosti. V bodech 3.13–3.51 ho srovnáváme se standardy a osvědčenými postupy uplatňovanými jinými subjekty.

Oddíl 1 – Rámec vykazování výkonnosti

3.3. Komise zavedla v této oblasti v uplynulých letech několik změn, k nimž patří zejména spuštění iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ (BFOR – *budget focused on results*) ⁽²⁾. Podstatou této iniciativy je vykazování výkonnosti a jejím cílem je nalézat způsoby, jak zlepšit otevřenost, včasnost a efektivnost komunikace o výsledcích rozpočtu EU.

3.3. Výkonnost rozpočtu EU a související vykazování bylo v současném víceletém finančním rámci (VFR) posíleno. Od spuštění iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ Komise vykazování výkonnosti výrazně zlepšila a zjednodušila. V roce 2016 například Komise poprvé vydala integrovaný balíček finančního výkaznictví, který poskytuje podrobné informace o příjmech, výdajích, řízení a výkonnosti rozpočtu EU v souladu s osvědčenými postupy v oblasti transparentnosti a odpovědnosti.

⁽¹⁾ Článek 317 SFEU.

⁽²⁾ Iniciativa je strukturována podle čtyř hlavních otázek: „Na co vynakládáme prostředky EU? Jak vynakládáme prostředky EU? Jak jsme hodnoceni? Jak komunikujeme?“ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm

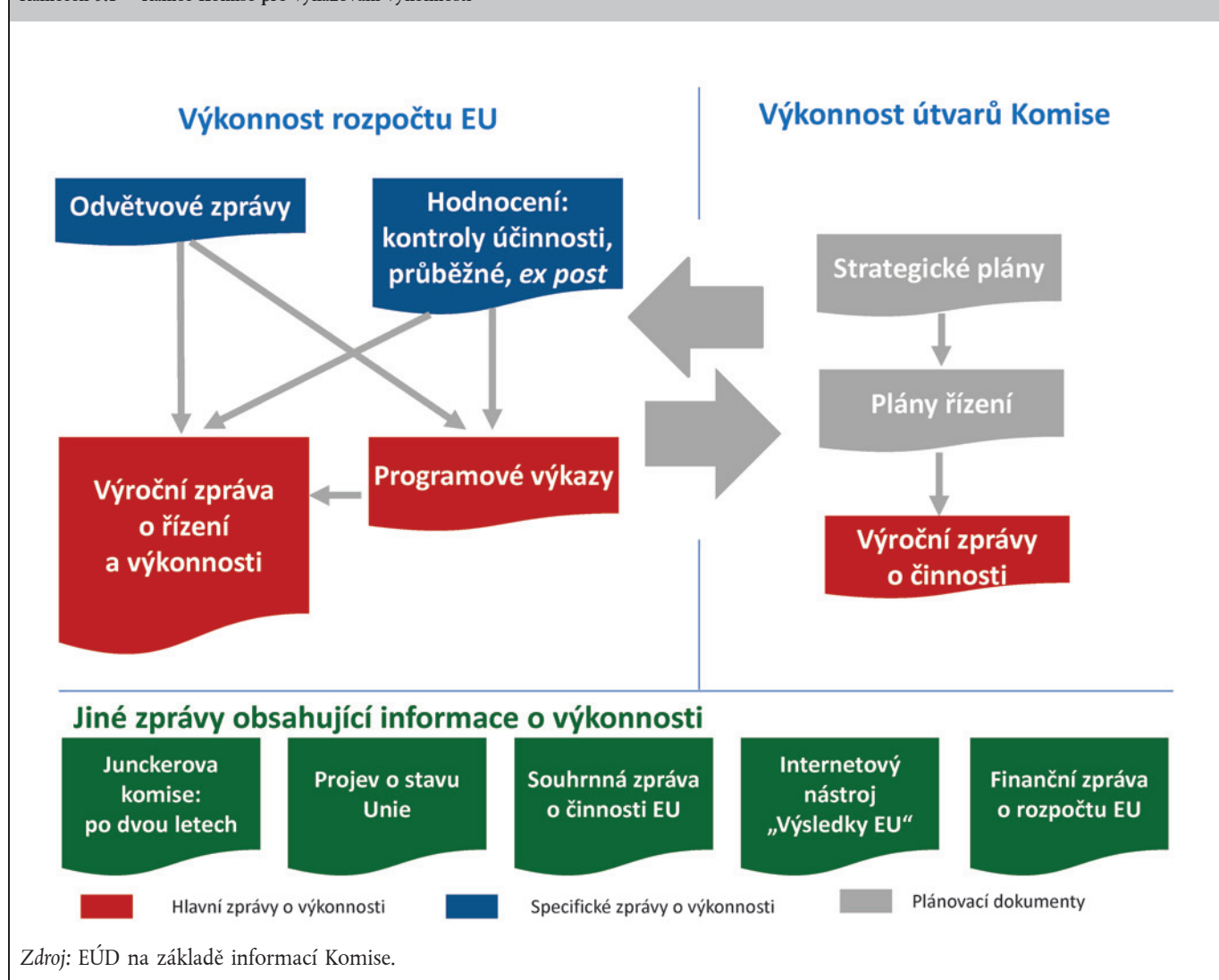
PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.4. V **ráměčku 3.1** je uveden přehled rámce pro vykazování výkonnosti. Odráží skutečnost, že Komise rozlišuje mezi svou vlastní výkonností a výkonností rozpočtu EU. V tomto oddíle popisujeme hlavní zprávy uvedené v rámečku.

3.4. Na úrovni organizací zahrnuje vykazování výkonnosti rozpočtu EU dvě klíčové zprávy: programové výkazy a výroční zprávu o řízení a výkonnosti. Programové výkazy přikládáné k návrhu rozpočtu jsou nástrojem, kterým Komise odůvodňuje rozpočtovému orgánu přidělení finančních prostředků a který jí umožňuje zohlednit informace o výkonnosti. Výroční zpráva o řízení a výkonnosti rámcově shrnuje orgánům příslušným k udělení absolutoria, jak rozpočet EU podporoval politické priority Evropské unie a jakých výsledků se jeho prostřednictvím dosáhlo, a rovněž podává zprávu o tom, jak Komise rozpočet řídí.

Ráměček 3.1 – Rámec Komise pro vykazování výkonnosti



PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

A. Programové výkazy

3.5. Finanční nařízení stanoví Komisi povinnost vypracovávat „programové výkazy“⁽³⁾ odůvodňující prostředky na financování programů EU požadované v návrhu rozpočtu. U každého programu jsou v těchto výkazech uvedeny aktuální informace o stavu realizace spolu s hlavními finančními informacemi a informacemi o výkonnosti⁽⁴⁾ s využitím ukazatelů, které se budou uplatňovat v průběhu celých sedmi let trvání víceletého finančního rámce (viz rámeček 3.2). Tento přístup umožňuje rozpočtovému orgánu zohlednit výkonnost v rámci rozpočtového procesu.

3.5. Rámeček se týká programových výkazů na rok 2017 vydaných v červnu 2016. Tyto výkazy zahrnují přes 700 ukazatelů použitých ke sledování výkonnosti programů v průběhu jejich životního cyklu. U některých ukazatelů nebyly tedy ještě k dispozici údaje. V programových výkazech na rok 2018⁽¹⁾ jsou údaje dostupné u více než 80 % ukazatelů, což oproti předchozímu roku znamená zvýšení o více než 20 %. S postupným prováděním programů spolufinancovaných z rozpočtu EU budou údaje o výkonnosti přibývat.

Rámeček 3.2 – Programové výkazy 2017: cíle a ukazatele

	Počet obecných cílů	Počet specifických cílů	Počet použitých ukazatelů	Ukazatele odstraněné pro nedostatek údajů	Rozpočet na platby v roce 2016 (v mlrd. EUR)	Počet ukazatelů na miliardu EUR
Okruh 1a „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“	25	90	154	93	17,4	14
Okruh 1b „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“	3	21	8	76	48,8	2
Okruh 2 „Udržitelný růst: přírodní zdroje“	6	28	29	69	55,1	2
Okruh 3 „Bezpečnost a občanství“	13	48	148	28	3,0	59
Okruh 4 „Globální Evropa“	14	44	97	5	10,2	10
Zvláštní nástroje	0	2	2	0	0,4	5
CELKOVÝ SOUČET	61	233	438	271	134,9	5
	294 cílů		709 ukazatelů			

Zdroj: EÚD, na základě „Návrh[u] souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2017 – programové výkazy operačních výdajů“ (COM(2016) 300 – červen 2016).

⁽³⁾ Čl. 38 odst. 3 písm. e). Do konce roku 2017 užívá finanční nařízení termín „zpráva o činnosti“.

⁽⁴⁾ S platností od roku 2017 byly struktura a obsah těchto výkazů změněny. Tento popis se týká upravených výkazů.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/DB2018_WD01_en.pdf.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

B. Odvětvové zprávy

3.6. V některých výdajových oblastech Smlouva o fungování Evropské unie, finanční pravidla nebo pravidla platná pro konkrétní odvětví stanoví Komisi povinnost vypracovávat odvětvové zprávy. Jelikož se cíl, struktura a obsah těchto zpráv liší v závislosti na různých povinnostech, různí se i jejich zaměření na aspekty výkonnosti. Některé odvětvové zprávy uvádějí rozsáhlé, kvantifikované informace o výkonnosti. Komise monitoruje některé údaje o výkonnosti pro konkrétní odvětví online a často informace aktualizace.

C. Strategické plány, plány řízení a výroční zprávy o činnosti

3.7. Generální ředitelství Komise (GR) vypracovala víceleté (2016–2020) „strategické plány“, které stanoví cíle, jež ve střednědobém výhledu udávají směr pro operační činnosti. V „plánech řízení“ generální ředitelství rozpracovávají své víceleté strategie a cíle do podoby ročních výstupů, opatření a intervencí. Každá výroční zpráva generálního ředitelství o činnosti obsahuje výsledky s odkazem na stanovené cíle a posouzení míry, v níž operační výdaje přispěly k dosažení cílů dané politiky⁽⁵⁾. Výroční zprávy o činnosti rovněž uvádějí finanční informace a informace o řízení, jako například výsledky kontrol legality a správnosti.

D. Hodnocení

3.8. Ve svých Pokynech ke zlepšování právní úpravy⁽⁶⁾ Komise definuje *hodnocení* jako důkazy podložený soud o tom, nakolik je intervence:

- účinná a efektivní,
- relevantní s ohledem na potřeby a své cíle,
- koherentní, a to jak vnitřně, tak ve vztahu k ostatním intervenčním opatřením EU,
- a nakolik dosahuje přidané hodnoty EU.

⁽⁵⁾ Čl. 66 odst. 9 finančního nařízení.

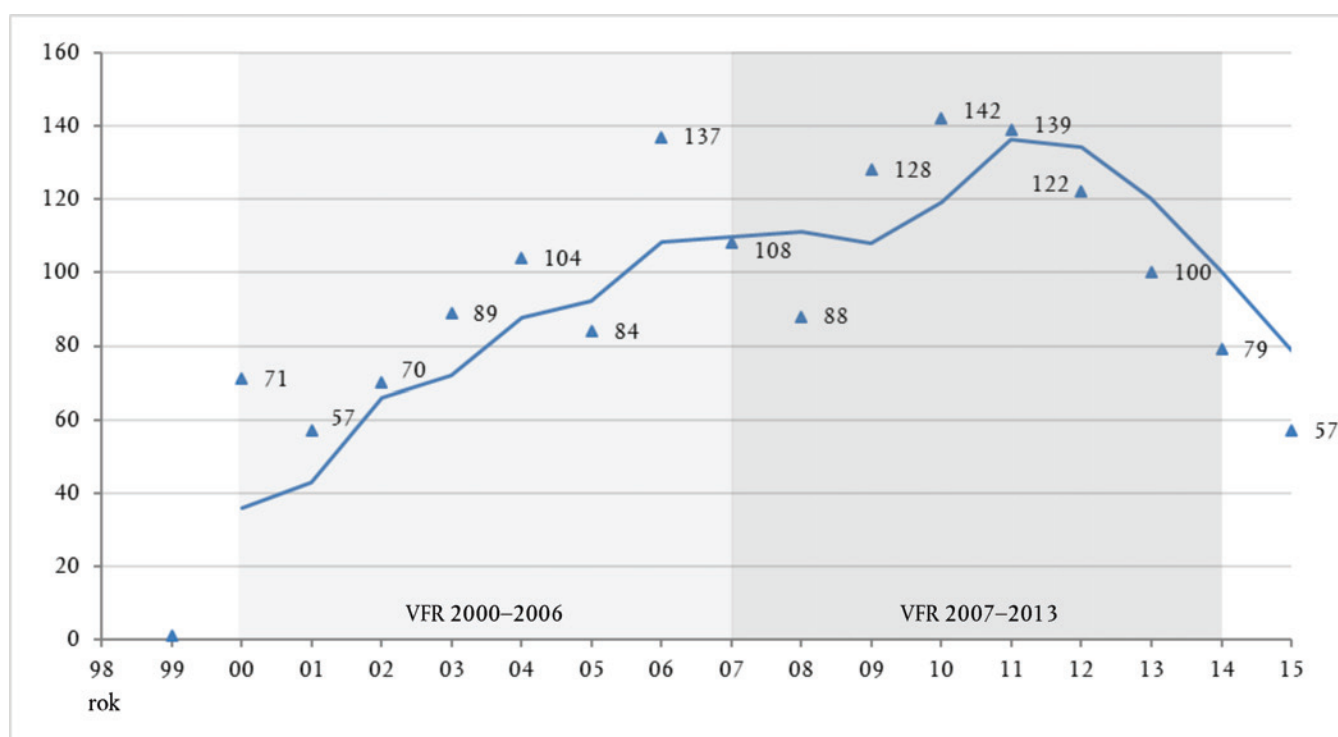
⁽⁶⁾ Pracovní dokument útvarů Komise, Pokyny ke zlepšování právní úpravy, SWD(2015) 111 final, 19.5.2015, s. 49.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.9. Pokyny ke zlepšování právní úpravy Komisi zavazují k tomu, aby poměrným způsobem hodnotila veškeré výdajové a nevýdajové činnosti EU, jež mají mít sociální nebo hospodářský dopad. Každé generální ředitelství odpovídá za hodnocení svých vlastních činností. Hodnocení mohou být plně centralizována v horizontálním útvaru, plně delegována na operační oddělení nebo, u hybridního modelu, decentralizovaná pro účely operačního řízení, ale podporovaná ústředním útvarem pro hodnocení.

3.10. Do konce roku 2015 vedla Komise databázi hodnocení⁽⁷⁾ se záznamy o téměř 1 600 hodnoceních provedených v letech 1999–2015, tj. v průměru 100 ročně (viz **rámeček 3.3**). Celkové náklady na hodnocení v roce 2016 činily více než 60 milionů EUR (210 milionů EUR, pokud jsou zahrnuty i studie⁽⁸⁾). Komise od té doby veřejnou databázi hodnocení přestala používat a nahradila ji „databází studií“. Podle Komise je hlavním smyslem databáze studií umožnit různým orgánům EU sdílet zjištění z hodnocení, zatímco veřejnou platformou pro sdílení všech informací o hodnoceních a studiích je EU internetová stránka knihkupectví EU bookshop.

Rámeček 3.3 – Počet hodnocení v Komisi mezi lety 2000–2015 (klouzávy tříletý průměr a roční údaje)



Zdroj: databáze hodnocení Komise (2000–2015).

⁽⁷⁾ <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do>
⁽⁸⁾ Podle Pokynů ke zlepšování právní úpravy je požadavek uvádět soudy kritickým faktorem, kterým se hodnocení liší od studie.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

E. Výroční zpráva o řízení a výkonnosti

3.11. Výroční zpráva o řízení a výkonnosti (AMPR – *Annual management and performance report*) je odpovědí na požadavky stanovené v článku 318 SFEU (týkající se hodnocení financí EU založeného na výsledcích) a čl. 66 odst. 9 finančního nařízení (týkající se shrnutí výročních zpráv o činnosti). Komise sloučila dvě dříve samostatné zprávy, aby pro orgán udělující *absolutorium* vytvořila jeden dokument, který pokrývá jak řízení rozpočtu EU, tak hodnocení dosažených výsledků.

F. Jiné zprávy s informacemi o výkonnosti

3.12. Komise vydává i jiné pravidelné či příležitostné zprávy, které uvádějí informace jak o cílech a ukazatelích výkonnosti, tak o přínosech a úspěších projektů.

- i) Výroční obecná zpráva o činnostech Evropské unie⁽⁹⁾, zveřejněná v březnu, uvádí podrobné informace o hlavních událostech, iniciativách a rozhodnutích předcházejícího roku uspořádané podle deseti priorit Komise.
- ii) Výroční finanční zpráva o rozpočtu EU⁽¹⁰⁾, zveřejněná v červenci jako součást integrovaného balíčku finančních výkazů Komise, pojednává o rozpočtovém řízení v předchozím roce.
- iii) Junkerova Komise po dvou letech⁽¹¹⁾ byl soubor prezentací zveřejněný v listopadu 2016 jako přehled o pokroku v realizaci deseti priorit Komise dva roky poté, co se ujala funkce.
- iv) Výroční projev prezidenta o stavu unie⁽¹²⁾, přednesený v září před Evropským parlamentem, k němuž se zveřejňují podpůrné dokumenty.
- v) Internetový nástroj „Výsledky EU“⁽¹³⁾, onlinový soubor projektů financovaných EU, kde jsou u každého projektu uvedeny výsledky a někdy i číselné údaje.

3.11. Po zveřejnění výroční zprávy o řízení a výkonnosti za rok 2015 Komise vykazování výkonnosti rozpočtu EU nadále zjednodušuje a zlepšuje. Další vývoj v tomto směru odráží výroční zpráva o řízení a výkonnosti za rok 2016.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union_en

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html

⁽¹¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3892_en.htm?locale=FR

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_en

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en

Oddíl 2 – Srovnání s osvědčenými postupy vykazování výkonnosti jiných subjektů

A. Úvod

3.13. Abychom identifikovali osvědčené postupy pro vykazování výkonnosti:

- i) zkoumali jsme příslušné mezinárodní standardy, jako jsou Pokyny IPSASB k doporučeným postupům 3 – „Vykazování informací o výkonnosti služby“⁽¹⁴⁾;
- ii) provedli jsme průzkum vykazování výkonnosti. Kromě obsáhlé odpovědi Komise jsme zpracovali i 17 odpovědí členských států EU, vlád jiných zemí a dalších mezinárodních organizací;
- iii) u vybraných 14 vlád a mezinárodních organizací jsme provedli přezkum veřejně dostupných informací o výkonnosti⁽¹⁵⁾;
- iv) prověřovali jsme hodnotící zprávy vydané Sítí pro hodnocení účinnosti mnohostranných organizací (MOPAN – *Multilateral Organisation Performance Assessment Network*)⁽¹⁶⁾ mezi lety 2011–2016. Tyto zprávy vždy zahrnovaly prvky týkající se vykazování výkonnosti organizací.

3.14. I když mezi EU a jinými mezinárodními organizacemi a vládami existují významné rozdíly, i tyto organizace a vlády jsou povinny dodržovat právní požadavky a na jejich fungování se vztahují specifická omezení. Ani pro jiné mezinárodní organizace není snadné zajistit návaznost mezi svými opatřeními a jejich konečným dopadem a výkonností. Zaznamenali jsme šest oblastí (B až G níže), v nichž by zjištěné osvědčené postupy mohly Komisi pomoci vykazování výkonnosti dále rozvinout.

3.14. V rámci iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ zahájila Komise dialog o výkonnostních rámcích s příslušnými odborníky z vnitrostátních správních orgánů a jiných mezinárodních organizací, včetně OECD, aby mohla shromáždit získané poznatky a zjistit osvědčené postupy. Do tohoto dialogu, který pokrýval širokou škálu otázek včetně výkonnosti, hodnocení a přidané hodnoty pro EU, se zapojili i zástupci Evropského parlamentu a Rady. Při diskuzích vyšlo najevo, že výkonnostní rámec by se měl rozvíjet postupně a že při jeho tvorbě nelze uplatňovat univerzální přístup. Komise v tomto dialogu s odborníky a zúčastněnými stranami pokračuje a k jeho výsledkům přihledne při přípravě výkonnostního rámce pro následující VFR.

⁽¹⁴⁾ Vydané Radou pro mezinárodní účetní standardy pro veřejný sektor (IPSASB – *International Public Sector Accounting Standards Board*) v březnu 2015.

⁽¹⁵⁾ Vlády: Austrálie, Kanady, Francie, Nizozemska, Spojeného království a Spojených států amerických. Jiné mezinárodní organizace: Rada Evropy, Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO), Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC), Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO), generální sekretariát OSN, Světová banka a Světová zdravotnická organizace (WHO).

⁽¹⁶⁾ MOPAN je síť obdobně smýšlejících dárcovských zemí sloužící k monitorování výkonnosti mnohostranných rozvojových organizací na úrovni zemí. Viz <http://www.mopanonline.org/>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

B. Prostor pro zlepšení výkonnostního rámce

- a) Komise používá k měření výkonnosti dva soubory cílů a ukazatelů: jeden pro služby a jeden pro výdajové programy.

Osvědčené postupy

3.15. Australská ministerstva připravují jako součást rámce výkonnosti tři hlavní dokumenty: portfoliové rozpočtové výkazy vyčísľující programové rozpočty, plány činnosti, které vymezují účel a činnosti veřejných orgánů, a výroční zprávy se zpětnou vazbou k výsledkům. Orgány musí zajistit, aby tyto dokumenty byly ve vzájemném souladu (požadavek jasné návaznosti)⁽¹⁷⁾. Kritéria pro výkonnost uvedená v každém dokumentu musí být vykázána souhrnně v jednom výročním prohlášení o výkonnosti (uváděném ve výročních zprávách na konci rozpočtového roku).

3.16. Ve Francii se státní rozpočet položkuje podle tzv. misí (*missions*). Každá z 31 misí v rozpočtu zahrnuje několik programů (118 v roce 2017). Každý program má strategii, cíle a vyčíslené ukazatele výkonnosti, přičemž nejdůležitější ukazatele výkonnosti se rovněž považují za ukazatele mise. Používání týchž ukazatelů zajišťuje provázanost misí a programů. Ukazatele pokrývají jak výkonnost programů, tak výkonnost ministerstev.

3.17. V Kanadě musí všechny federální organizace, které dostávají rozpočtové prostředky, své operace/svou činnost plánovat a řídit a výkonnost vykazovat podle souboru 16 oblastí týkajících se výsledků, stanoveného pro celou státní správu. Tento rámec ustavuje jasný a přímý vztah mezi finančními přídělky, programovými činnostmi a účinky na národní úrovni.

⁽¹⁷⁾ Ministerstvo financí, Pokyny k řízení zdrojů 131–137 <http://www.finance.gov.au/resource-management/performance/>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Situace v Komisi

3.18. Před zahájením VFR na období 2014–2020 Komise svým útvarům uložila, aby rámec výkonnosti zdokonalily⁽¹⁸⁾. K dosažení tohoto cíle si jako interní pravidlo⁽¹⁹⁾ stanovila, že nové programové cíle a ukazatele musí být jasně uvedeny v programových výkazech, plánech řízení a výročních zprávách o činnosti. Poprvé se tak stalo v roce 2014, což Komisi umožnilo prezentovat výkonnost uceleným způsobem: cíle, na něž byly peníze v rozpočtu přiděleny, se staly součástí procesu plánování v rámci plánu řízení příslušného generálního ředitelství a výsledky byly vykázány ve výroční zprávě o činnosti.

3.19. Od roku 2016 však Komise již tímto způsobem nepostupuje. Namísto toho vytvořila nový plánovací dokument, pětiletý strategický plán, v němž mají generální ředitelství stanovit nové organizační cíle a ukazatele, jež budou odpovídat prioritám Komise, ale budou se odlišovat od cílů a ukazatelů, které již pro programy existují. Výroční zprávy o činnosti nyní vycházejí z rámce výkonnosti stanoveného ve strategických plánech a plánech řízení a u programových výsledků by měly odkazovat na programové výkazy. Nicméně ze šesti výročních zpráv o činnosti za rok 2016, které jsme prověřovali, použila křížové odkazy na výkonnost vykazovanou v programových výkazech pouze jedna. Srovnatelnost různých typů dokumentů o výkonnosti se tak komplikuje a není nijak zohledněno, že konečnou odpovědnost za plnění rozpočtu, pokud jde o zásady *řádného finančního řízení*, nese Komise.

3.18. Přidanou hodnotu a kontrolu vnáší do výkonnostních rámců a měřicích systémů Komise a jednotlivých generálních ředitelství (GR) také činnost Útvaru interního auditu Komise.

3.19. Evropský účetní dvůr (EÚD) zaznamenal ve své výroční zprávě za rok 2015, že v plánech řízení Komise není mnoho cílů stanovených s odpovídající úrovní odpovědnosti. Komise od té doby svůj cyklus strategického plánování a sestavování programů přezkoumala. Cílem přezkumu bylo poskytnout jasnější rámec pro odpovědnost Komise a generálních ředitelství a zajistit, aby se plánovací dokumenty zjednodušily a zaměřovaly na priority Komise a působnost generálních ředitelství. Cíle a ukazatele vybrané pro strategické plány jsou nyní přizpůsobeny jejich specifickým kompetencím a zohledňují skutečnost, že odpovědnost jednotlivých útvarů Komise přesahuje plnění rozpočtu a řízení programů.

Proto již není třeba uvádět cíle a ukazatele ve výkonnostním rámci útvarů Komise do souladu s cíli a ukazateli vymezenými v právním základu programů. Útvary Komise jsou však vybízeny k tomu, aby při popisu své činnosti ve vztahu k programům odkazovaly na programové výkazy. Tento přístup pomůže zamezit výskytu duplicitních informací a zajistí konzistentnost údajů, a proto bude nadále posilován.

Komise má za to, že její odpovědnost za provádění rozpočtu je jasná. Každý generální ředitel podepisuje ve své výroční zprávě o činnosti prohlášení o věrohodnosti, ve kterém uvádí, že prostředky byly využity k zamýšlenému účelu a v souladu se zásadou *řádného finančního řízení* a že podkladové operace jsou legální a správné. Na úrovni organizací přebírá celkovou politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU sbor komisařů tím, že každý rok přijímá k rozpočtu EU výroční zprávu o řízení a výkonnosti.

⁽¹⁸⁾ Viz souhrnná zpráva za rok 2012, COM(2013) 334 final, s. 3.

⁽¹⁹⁾ Viz „Stávající pokyny k výročním zprávám o činnosti za rok 2013“, s. 3 a „Pokyny k plánům řízení na rok 2014“, s. 9.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.20. Komise vykazuje výdaje a výkonnost v jiném členění. Ve výročních zprávách o činnosti jsou roční platby generálních ředitelství vykazány podle typu činnosti/výdajového programu, ale výkonnost podle dosažení obecných a specifických cílů bez uvedení příslušných výdajů. V důsledku toho není možné posoudit, jaké částky byly na dosažení stanovených cílů vynaloženy. Obdobně informace o nákladech souvisejících s výkonností programů nejsou ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti rozděleny podle obecných a specifických cílů.

b) Komise má velký počet cílů a ukazatelů*Osvědčené postupy*

3.21. V roce 2016 provedla OECD průzkum rozpočtování výkonnosti v zemích OECD a v Komisi. Graf v **ráměčku 3.4** srovnává existenci, využití a důsledky⁽²⁰⁾ výkonnostních rámců v různých jurisdikcích. OECD vyhodnotila výkonnostní rámec Komise jako nejrozsáhlejší, což lze částečně vysvětlit objemem požadavků daných právními předpisy v EU. Z tabulky OECD nicméně vyplývá, že využití a důsledky rámce pro rozhodování tuto vyšší míru specifikace neodrážejí.

3.20. Komise má za to, že struktura jejího vykazování ve výročních zprávách o činnosti je přiměřená jejímu institucionálnímu a organizačnímu kontextu. Obecné a specifické cíle se netýkají jen řízení výdajových programů, ale také nevýdajových činností (jako jsou tvorby politik a regulační činnost).

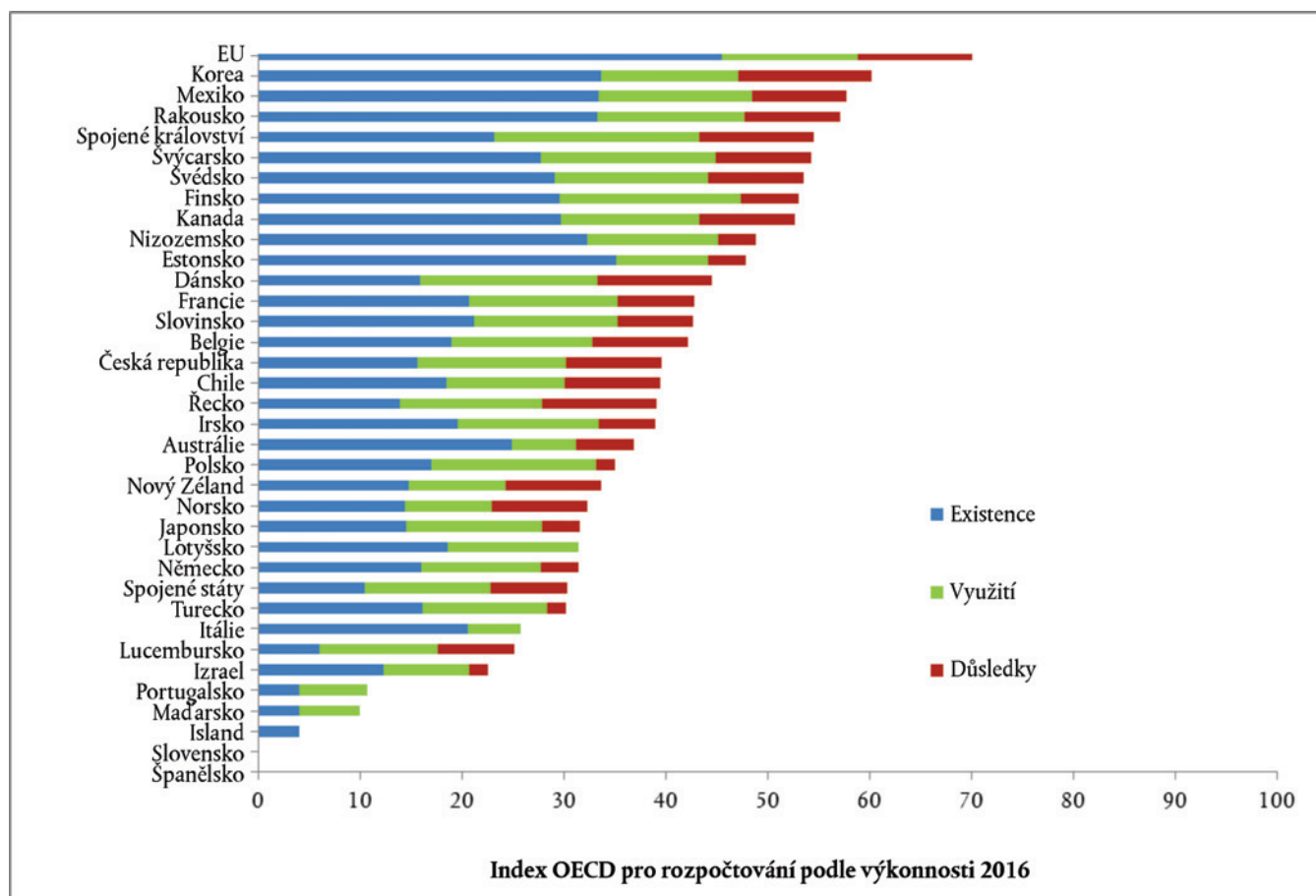
3.21. Výkonnostní rámec rozpočtu EU byl vypracován jednak za účelem splnění požadavků právních předpisů, jednak proto, aby reagoval na požadavky zúčastněných stran a na vlastní potřeby Komise.

Informace o výkonnosti výdajových programů používá Komise k těmto účelům: a) sledování pokroku v programech, b) odpovědnost a transparentnost, c) informování rozhodovacích orgánů o řízení programu, d) odůvodňování či navrhování úprav přidělení prostředků určené rozpočtovým orgánům, e) vypracovávání návrhů změn právního základu nebo změn budoucích programů.

Komise však konstatuje, že i když se v ročním rozpočtovém procesu k informacím o výkonnosti přihlíží, není to jediný faktor ovlivňující rozpočtová rozhodnutí.

⁽²⁰⁾ Existence = šíře dostupných informací o výkonnosti; využití = nakolik se informace o výkonnosti využívají při rozhodování o rozpočtu; důsledky = dopad na řízení anebo na rozpočet.

Rámeček 3.4 – Výsledky průzkumu rozpočtování výkonnosti OECD z roku 2016



Zdroj: prezentace OECD na 12. výročním zasedání vyšších úředníků odpovědných za rozpočet OECD, síť pro výkonnost a výsledky, 25 listopad 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.22. Některé země svůj výkonnostní rámec a počet cílů a ukazatelů postupně zjednodušily.

- i) V srpnu 2001 schválil francouzský parlament legislativu⁽²¹⁾, jež ustavuje nová pravidla pro přípravu a plnění státního rozpočtu. Mezi lety 2014 a 2017 pak ministerstvo hospodářství snížilo počet cílů a ukazatelů o 20 % a ministerstvo financí o 24 %.

⁽²¹⁾ Loi Organique relative aux Lois de Finance.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- ii) V letech 2012 a 2013 zavedlo Nizozemsko reformu „odpovědného rozpočtování“, jež stanoví přísnější podmínky pro to, jak vláda využívá informace o politikách (ukazatele výkonnosti a texty vysvětlující cíle politik). Počet ukazatelů výkonnosti v rozpočtových dokumentech se snížil na polovinu.

Situace v Komisi

3.23. Programové výkazy pro návrh souhrnného rozpočtu EU na rok 2017 obsahují 294 cílů a 709 ukazatelů (viz **rámeček 3.2**), které jsou soustředěny zejména v rámci okruhů 1a, 3 a 4 víceletého finančního rámce. Komise v současné době provádí prostřednictvím iniciativy „Rozpočet zaměřený na výsledky“ (BFOR – *Budget Focused on Results*) přezkum svých ukazatelů, aby mohla poskytovat vstupy pro příští generaci výdajových programů. **Rámeček 3.5** ilustruje pokrok, o nějž by Komise mohla usilovat, i když by měly být zohledněny i některé faktory, které jsou pro tento orgán specifické.

ODPOVĚDI KOMISE

3.23. Právní základy programů na období 2014–2020 zahrnují přes 700 ukazatelů, které v průběhu jejich životního cyklu pomáhají sledovat jejich výkonnost. Jsou výsledkem legislativního procesu a jako takové odrážejí očekávání spolunormotvůrců ohledně typu a úrovně granularity údajů potřebných ke sledování výkonu. Uvádění těchto ukazatelů v programových výkazech umožňuje rozpočtovému orgánu přihlížet k údajům o výkonnosti během rozpočtového procesu. V rámci iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ přezkoumává Komise ukazatele výdajových programů stanovené v právním základu, aby z nich mohla vyvodit závěry pro přípravu příští generace výdajových programů.

Porovnání provedené EÚD nepřihlíží ke klíčovým souvisejícím faktorům, jako jsou počet a charakter intervencí, pokryté oblasti politiky či způsob provádění, ani neměří kvalitu či relevanci ukazatelů.

Komise také konstatuje, že počet cílů a ukazatelů používaných ve strategických plánech pro útvary Komise se na základě nedávné reformy výrazně snížil. Počet obecných cílů se snížil z 84 na 11, počet ukazatelů dopadů ze 187 na 37, počet specifických cílů ze 426 na 386 a počet ukazatelů výsledků z 969 na 825.

Rámeček 3.5 – EU má více cílů a ukazatelů (na miliardu eur) než Francie nebo Nizozemsko

	Cíle na mld. EUR	Ukazatele na mld. EUR
Francie – čisté výdaje souhrnného státního rozpočtu	1,0	2,0
Nizozemsko – státní rozpočet	0,6	2,5
EU – prostředky na platby	2,0	5,0

Zdroj: EÚD na základě informací o rozpočtu EU a o národních rozpočtech.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

C. Vykazování výkonnosti není vyčerpávající

- a) **Vykazování výkonnosti není dostatečně vyvážené, neboť o výzvách a neúspěších poskytuje omezené informace**

Osvědčené postupy

3.24. Jiné vlády a mezinárodní organizace podnikly kroky k zajištění vyváženého vykazování výkonnosti, jak doporučují mezinárodní standardy ⁽²²⁾.

- i) V USA by výroční zprávy o výkonnosti měly poskytovat jasný obraz výsledů v oblasti výkonnosti, uvádět trendy v čase, odkazovat na zdroj informací o výkonnosti a analyzovat pokrok a nedostatky.
- ii) Hodnocení WHO na konci dvouletého období 2014–2015 zahrnuje i přehled hlavních úspěchů a výzev pro každou programovou oblast ⁽²³⁾. V předmluvě k hlavní zprávě o výkonnosti WHO za období 2014–2015 ⁽²⁴⁾ generální ředitel uvedl, že „selhání i úspěchy jsou prezentovány otevřeně“. V souladu s tímto konstatováním text systematicky popisuje výzvy spolu s výsledky.

⁽²²⁾ Viz například Pokyny IPSASB k doporučené praxi 3.

⁽²³⁾ <http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12>

⁽²⁴⁾ <http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- iii) V rámci snah o posílení své účinnosti a prosazování kultury, která podporuje hledání řešení a rozhodování na základě důkazů, provedla Světová banka posouzení⁽²⁵⁾ adekvátnosti svého monitorování a hodnocení. V koncepci a využití svých systémů zjistila významné nedostatky.
- iv) Síť MOPAN ve svém hodnocení Meziamerické rozvojové banky za období 2015–2016⁽²⁶⁾ upozornila na nový oddíl v přehledu účinnosti rozvoje banky nazvaný „poučení z chyb“.

Situace v Komisi

3.25. Pokyny k výročním zprávám o činnosti za rok 2016⁽²⁷⁾ sice zásadu vyváženého vykazování výslovně nezmiňují, uvádějí nicméně, že shrnutí realisticky popisuje hlavní sdělení, pokud jde o dosažené úspěchy v oblasti politik a závěry o finančním řízení a vnitřní kontrole.

3.26. Bez ohledu na výše uvedené skutečnosti uváděly výroční zprávy o činnosti, jež jsme kontrolovali, málo informací o nedostatečné výkonnosti a výzvách souvisejících s cíli generálních ředitelství. Je rovněž obtížné tyto nedostatky a výzvy identifikovat, protože ve výročních zprávách o činnosti pro ně není vyčleněn žádný konkrétní oddíl.

3.27. Počínaje výroční zprávou o řízení a výkonnosti za rok 2015 se Komise snaží poskytovat ucelený přehled o výkonnosti na základě rozpočtu EU zaměřeného na výsledky. Zpráva nicméně neposkytla ucelený přehled o výkonnosti a byla přehnaně pozitivní: jediné nedostatky, na něž upozornila, byla zpoždění při realizaci. Zpráva rovněž:

ODPOVĚDI KOMISE

3.25. Zásada vyváženého vykazování je podrobněji vysvětlena v šabloně výroční zprávy o činnosti za rok 2016 přiložené k pokynům ke zprávám o činnosti za rok 2016⁽²⁾.

3.26. Šablona výroční zprávy o činnosti za rok 2016 přiložená k pokynům ohledně výroční zprávy o činnosti za rok 2016 vyzývá generální ředitelství, aby podala kompletní informace o všech cílech, ukazatelích a výstupech (včetně těch, které vykazují významné odchylky od stanovených plánovaných hodnot) oznámených ve strategických plánech na léta 2016–2020 a v plánech řízení na rok 2016.

3.27. Výroční zpráva o řízení a výkonnosti rámcově shrnuje, jak rozpočet EU podporoval politické priority Evropské unie a jakých klíčových výsledků se pomocí rozpočtu EU dosáhlo. Není koncipována jako vyčerpávající a podrobná zpráva o výkonnosti rozpočtu EU. Zpráva odkazuje na další zprávy o výkonnosti, v nichž lze najít podrobnější informace o výkonnosti (hodnocení, programové výkazy, výroční zprávy o činnosti atd.).

⁽²⁵⁾ Nezávislá hodnotící skupina: Za zrcadlem – zpráva o systémech Skupiny Světové banky pro sebehodnocení (2016).

⁽²⁶⁾ <http://www.mopanonline.org/assessments/iadb2015-16/index.htm>

⁽²⁷⁾ Ref. Ares(2016)6517649 – 21.11.2016.

⁽²⁾ „Generálním ředitelstvím je poskytována volnost při výběru klíčových obecných i specifických cílů, o nichž chtějí podávat zprávy v narativní části oddílu 1. Popis výkonnosti by měl vycházet z výběru a popisu ‚klíčových‘ výsledků (pozitivních či negativních) za účelem dosažení ‚klíčových‘ obecných a specifických cílů. Není třeba obsáhnout všechny cíle a výsledky, ale jen následující:

- výsledky a cíle, které jsou natolik důležité, že čtenář jejich vykazování ve výroční zprávě o činnosti očekává (protože jejich opomenutí by vedlo ke zkreslené představě o výkonnosti GR, protože jsou patrné výrazné odchylky od cílů nebo protože některé činnosti upoutaly pozornost sdělovacích prostředků...), třebaže se GR domnívá, že nemají žádný dopad na jistotu, a
- výsledky a cíle, které ve výkonnostních tabulkách v příloze vykazují významné odchylky od stanovených plánovaných hodnot.“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- poskytla omezený přehled o výsledcích strategie Evropa 2020, přestože Evropský parlament si ve svém rozhodnutí o udělení absolutoria za rok 2014 takový přehled vyžádal,

- ne vždy jasně vysvětlovala vliv vnějších faktorů na výsledky,

Výroční zpráva o řízení a výkonnosti za rok 2015 poukazuje na řadu nedostatků a problémů, které je třeba řešit. Oddíl 1 této zprávy se zmiňuje nejen o problémech týkajících se včasného provádění programů, ale i o omezeních při posuzování výkonnosti programů (např. odkazuje na hodnocení programu v oblasti zdraví na období 2007–2013 a programů v rámci okruhu 4 rozpočtu, kde poukazuje na překážky při posuzování celkové výkonnosti těchto programů).

- Výroční zpráva o řízení a výkonnosti není zvláštní zprávou o strategii Evropa 2020⁽³⁾. Nicméně zahrnuje souhrnný popis pokroku dosaženého při plnění hlavních cílů a příslušných ukazatelů strategie Evropa 2020 a pokrývá jak stav provádění programů na období 2014–2020, tak výsledky programů z období 2007–2013 strukturované podle priorit strategie Evropa 2020 v oblasti inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění.

Komise strategii Evropa 2020 sleduje a podává o ní zprávy prostřednictvím evropského semestru. Podrobné a ucelené výkazy o výkonnosti členských států při dosahování vnitrostátních cílů strategie Evropa 2020 jsou obsaženy ve zprávách jednotlivých zemí v rámci evropského semestru a také v každoročních aktualizacích ukazatelů strategie Evropa 2020, které vydává Eurostat. Také programové výkazy usouvztažňují výdaje se strategií Evropa 2020. Prezentují odhadované příspěvky programů k hlavním cílům (teoretické pojitko) a k prioritám strategie Evropa 2020.

- Výroční zpráva o řízení a výkonnosti za rok 2015 popisuje operační souvislosti odkazem na hlavní politické a ekonomické problémy roku v úvodu zprávy. Jasně uvádí, že rozpočet EU je pouze jedním z nástrojů, který se k dosažení výsledků politik používá v kombinaci s ostatními (tj. vnitrostátními rozpočty a dalšími politickými a regulačními nástroji na úrovni EU i členských států), a že 80 % rozpočtu EU se vynaloží v členských státech. Na konci oddílu 1 týkajícího se výkonnosti a výsledků je uveden následující závěr: „... Existují omezení míry, do které ukazatele mohou zachytit přesný obraz výkonnosti. ... Kromě toho mají na konečné výsledky významný vliv kontextové faktory a ukazatele nemohou tyto faktory eliminovat ani se jim přizpůsobit.“ A dále: „[V]ýkonnost je sdílenou odpovědností: odpovědnost za realizaci strategie Evropa 2020 i za plnění cílů finančních rámců je ve velké míře sdílena s členskými státy“.

⁽³⁾ Postup vykazování výsledků u strategie Evropa 2020 stanoví pracovní dokument útvarů Komise přiložený ke zprávě Komise o opatřeních následujících po rozhodnutí o udělení absolutoria za rok 2014.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

— byla zveřejněna příliš pozdě na to, abychom ji mohli v rámci naší výroční zprávy přezkoumat ⁽²⁸⁾.

b) **Omezené informace o kvalitě údajů o výkonnosti mají dopad na transparentnost**

Osvědčené postupy

3.28. V Nizozemsku podléhá měření a vykazování ukazatelů auditu. Součástí výročních ministerských zpráv je povinný oddíl uvádějící zpětnou vazbou o spolehlivosti informací o výkonnosti.

3.29. Ve Spojených státech vydávají všechny vládní agentury výroční zprávu o výkonnosti za fiskální rok s výročním plánem výkonnosti pro fiskální rok n+2. Tento dokument popisuje, jak budou agentury zajišťovat přesnost a spolehlivost údajů používaných k měření pokroku při plnění svých výkonnostních cílů.

3.30. V Austrálii zpráva o státních službách za rok 2017 podporuje v zájmu zajištění ucelenějšího výkaznictví využívání i nedokonalých údajů ⁽²⁹⁾. Aby se tento nedostatek kompenzoval, uvádí se ve zprávě u každého ukazatele posouzení srovnatelnosti a úplnosti podkladových údajů.

3.31. Jiným aspektem kvality údajů je včasnost. Hodnoticí zprávy MOPAN z nedávné doby popisují zajímavé trendy ve výkaznictví v reálném čase v Alianci pro vakcíny, u společného programu OSN pro HIV/AIDS (UNAIDS) a ve Světové bance. Z našeho průzkumu ⁽³⁰⁾ rovněž vyplynulo, že téměř polovina respondentů podává o výkonnosti zprávu častěji než jednou ročně (viz **rámček 3.6**).

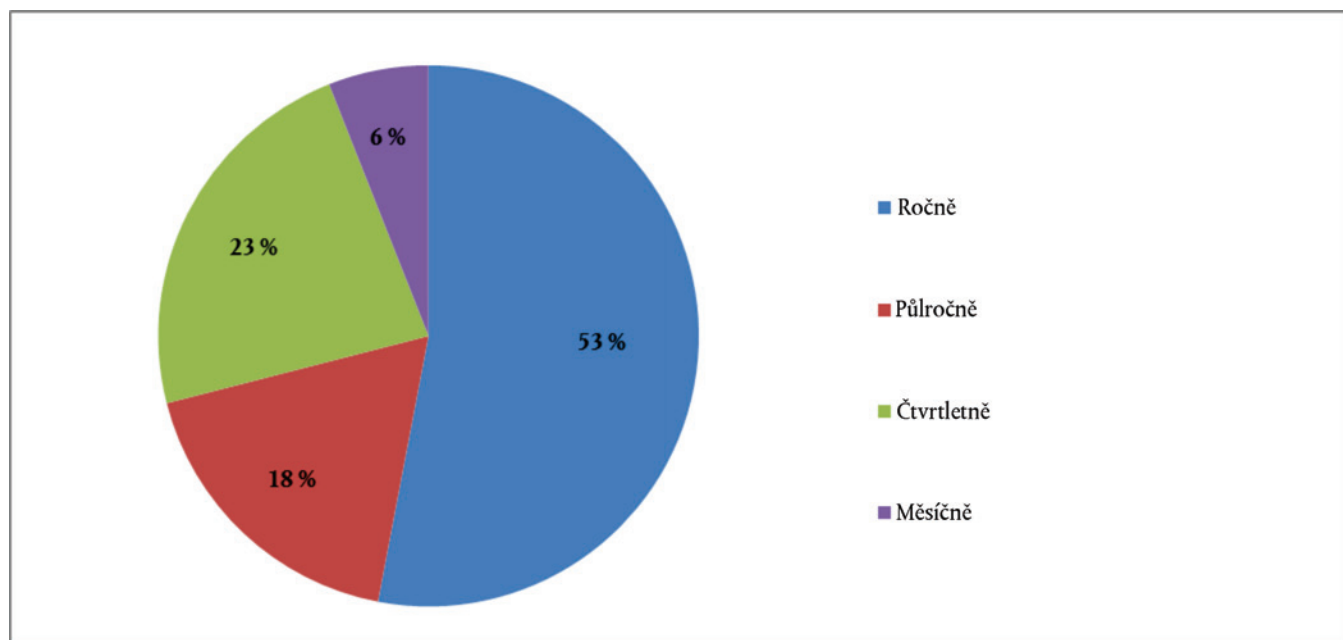
— *Lhůta pro přijetí zprávy je podle finančního nařízení stanovena na 15. června. Komise je v souvislosti s programy sdíleného řízení odkázána na finanční údaje z členských států, které jsou k dispozici až v průběhu března. Proto není možné zprávu přijmout s větším předstihem.*

⁽²⁸⁾ Stanovisko č. 1/2017 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, bod 97.

⁽²⁹⁾ Tato koncepce je vysvětlena zde: <http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement>

⁽³⁰⁾ Viz bod 3.13 ii).

Rámeček 3.6 – Frekvence vykazování při monitorování průběžné výkonnosti



Zdroj: EÚD na základě průzkumu vykazování výkonnosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Situace v Komisi

3.32. Dokumenty Komise o výkonnosti v současné době systematicky nezahrnují posouzení kvality používaných údajů. Přestože se může stát, že nedostatky v kvalitě údajů zjištěny jsou, povinnost zjišťovat je nikde zakotvena není. Zprávy o výkonnosti uvádějí zdroje údajů, ale nemají zvláštní oddíl pro zveřejňování informací o jejich přesnosti a spolehlivosti. Podle souboru nástrojů pro zdokonalování právní úpravy⁽³¹⁾ je možné externí hodnotitele požádat o vyjádření ke kvalitě údajů a o doporučení, jak získat kvalitnější údaje, není to však pravidlem.

3.32. Rámec vnitřní kontroly zavedený jednotlivými útvary Komise je navržen tak, aby poskytoval přiměřenou jistotu, pokud jde mimo jiné o spolehlivost finančního výkaznictví. Každé generální ředitelství informuje o tomto aspektu v části 2 své výroční zprávy o činnosti a v oddílu 2 výroční zprávy o řízení a výkonnosti je podána shrnující zpráva o tom, jak generální ředitelství fungování systémů vnitřní kontroly útvarů Komise posuzují.

Pokud jde o hodnocení, stanoví sada nástrojů ke zlepšování právní úpravy, že v hodnotících pracovních dokumentech útvarů Komise musí být na konci hodnocení uvedeno na podporu závěrů a spolehlivosti výsledků jasné shrnutí veškerých nedostatků v použitých údajích. Pokyny ke zlepšování právní úpravy navíc stanoví, že jakákoli omezení týkající se použitých dokladů a uplatněné metodiky musí být v hodnotících zprávách jasně vysvětlena, a to především ve vztahu k jejich schopnosti podpořit závěry. Tento přístup je ještě více posílen v revizi pokynů/sady nástrojů ke zlepšování právní úpravy (SWD (2017) 350 final ze dne 7. července 2017).

⁽³¹⁾ Soubor nástrojů doplňuje Pokyny ke zlepšování právní úpravy, které se vztahují na posouzení dopadu, hodnocení a kontroly účinnosti. Viz http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, s. 287 a s. 290.

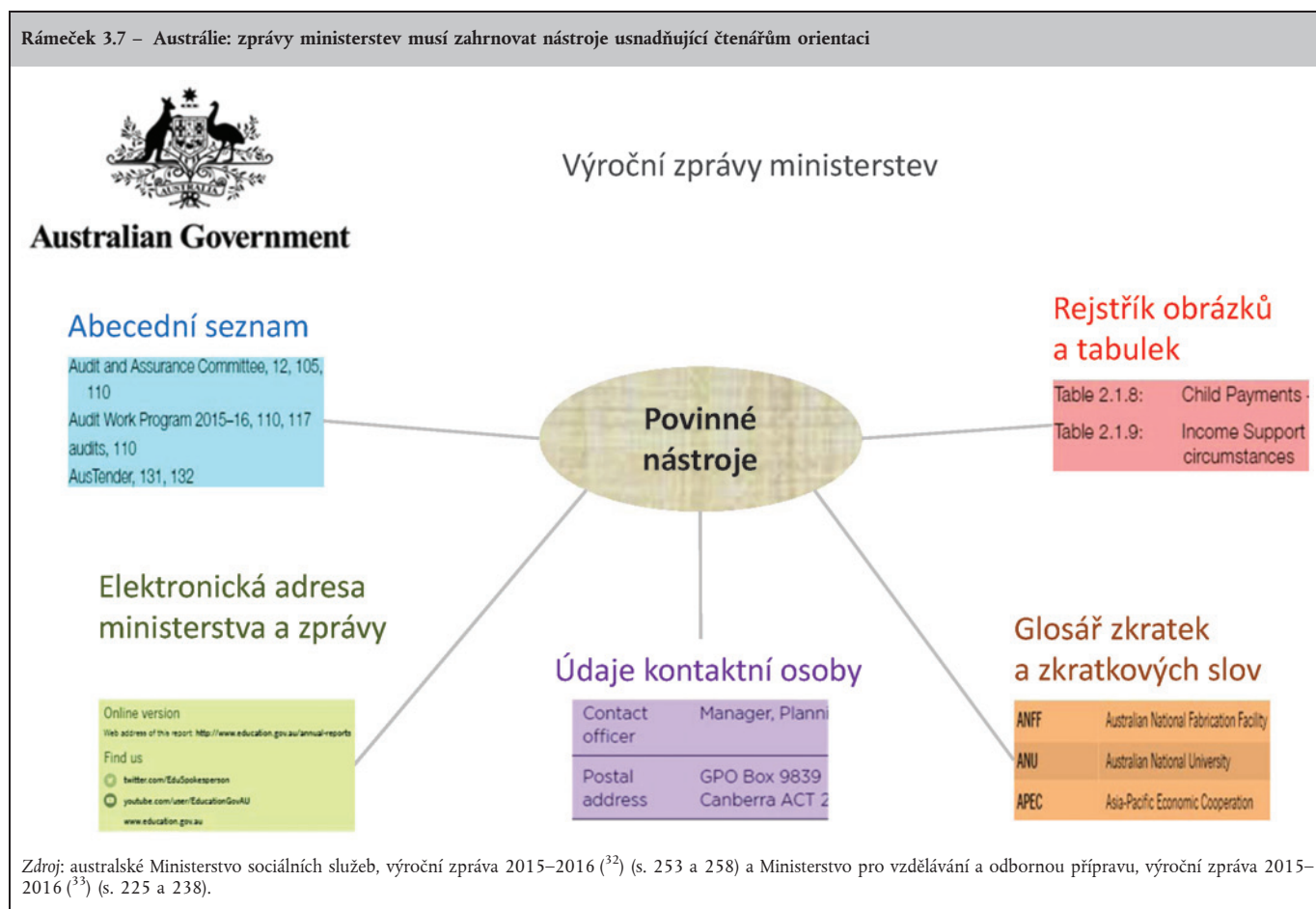
PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

D. Zprávy o výkonnosti jsou spíše narativní a prospěly by jim vizuální a navigační pomůcky

Osvědčené postupy

3.33. Níže jsou znázorněny osvědčené postupy používané v Austrálii, ve Francii a ve Světové bance.

Rámeček 3.7 – Austrálie: zprávy ministerstev musí zahrnovat nástroje usnadňující čtenářům orientaci



⁽³²⁾ <https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports/dss-annual-report-2015-16-0>

⁽³³⁾ <https://docs.education.gov.au/documents/department-education-and-training-annual-report-2015-16>

Rámeček 3.8 – Francie: zpráva o výsledcích státního souhrnného rozpočtu používá spíše grafiku než text



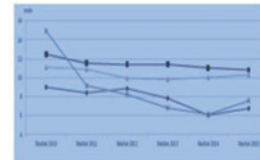
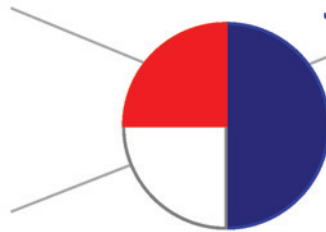
MINISTÈRE
DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

Francie – Ministerstvo pro veřejná opatření a účetnictví
Online zpráva o souhrnném státním rozpočtu za rok 2015

Tabulkové přehledy **25 %**

PLF 2015	PLF 2016	DOFP 2017
46 %	45 %	46 %
19 %	19 %	19 %

50 % grafy



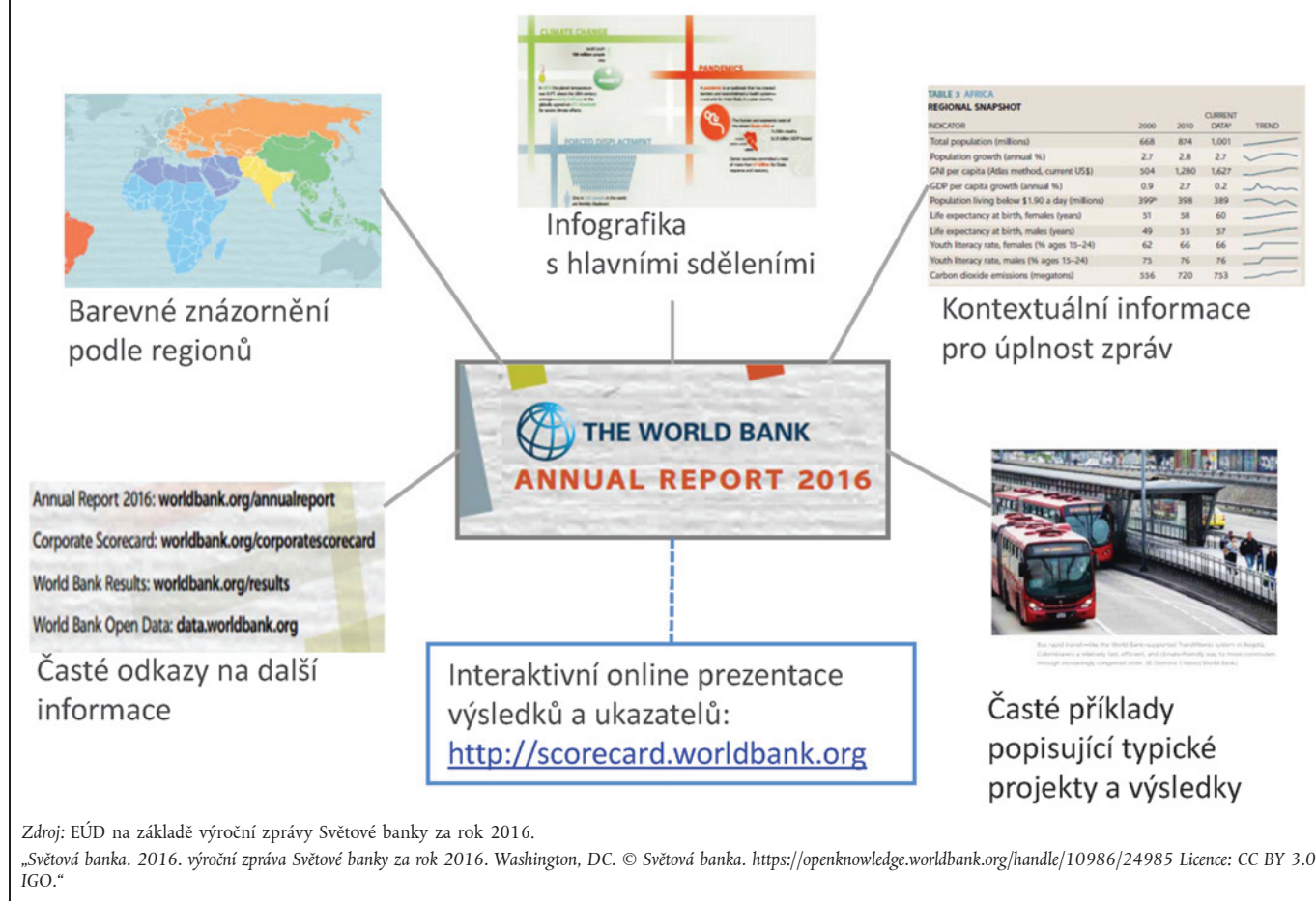
Text **25 %**

Delai exécutif moyen de jugement des affaires en 2015
- Devant le Conseil d'État, le délai prévisible moyen a été constaté en 2015, s'expliquant par le jugement par découpage cantonal (2 626 affaires). Aussi, le rapport jugé en 2014. Le bon résultat obtenu en 2015 (5 386 2016).
- Dans les tribunaux administratifs, la forte progression 2015, a entraîné mécaniquement une légère augmentation
- Dans les cours administratives d'appel, malgré une poursuite.

Zdroj: EÚD na základě zprávy o stavu souhrnného rozpočtu za rok 2015

© Ředitelství pro rozpočet francouzského Ministerstva pro veřejnou správu a účetnictví.

Rámeček 3.9 – Světová banka: výroční zpráva za rok 2016 využívá mnoho nástrojů, aby byla přístupnější



Zdroj: EÚD na základě výroční zprávy Světové banky za rok 2016.

„Světová banka. 2016. výroční zpráva Světové banky za rok 2016. Washington, DC. © Světová banka. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985> Licence: CC BY 3.0 IGO.“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Situace v Komisi

3.34. Komise využívá k prezentaci informací o výkonnosti kvantitativní i kvalitativní údaje a kombinuje grafiku s narativními popisy. **Rámeček 3.10** ukazuje, že i když diagramy, grafy a tabulky jsou ve vybraných zprávách běžné, převažují v nich textové informace. Soubor nástrojů pro zdokonalování právní úpravy má oddíl o využívání vizuálních pomůcek, ten se ale omezuje pouze na tři typy pomůcek (stromový diagram znázorňující problémy, stromový diagram znázorňující cíle a diagramy intervenční logiky). Jiné, obecnější nástroje pro lepší vizuální prezentaci, jako je znázornění pomocí barev nebo infografika, nejsou zmíněny.

3.35. Navigační pomůcky, například glosáře, seznamy zkratk a abecední rejstříky, se téměř nepoužívají. Komise nepracovává interaktivní onlinové verze hlavních zpráv o výkonnosti.

3.34. Komise uznává význam užívání vizuálních pomůcek ve svých různých výkazech výkonnosti a učinila v tomto směru zlepšení. Například ve verzi výroční zprávy o řízení a výkonnosti z roku 2015 využívá textová pole, která více zviditelňují klíčová sdělení a příklady a usnadňují čtení zprávy. Ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti za rok 2016 je prezentace dále vylepšena pomocí grafiky, diagramů a obrázků a tím, že obsahuje shrnutí. Tuto i další zprávy v integrovaném balíčku finančního výkaznictví doplňují jednostránkové informativní přehledy, které čtenáři podávají stručné shrnutí nejdůležitějších informací. Pokyny k výročním zprávám o činnosti navíc vybízejí generální ředitelství, aby ve výročních zprávách o činnosti využívala vizuální prvky, a zajistila tak větší srozumitelnost těchto dokumentů.

Sada nástrojů ke zlepšování právní úpravy zahrnuje zvláštní nástroj pro vizuální pomůcky. Účelem tohoto nástroje je prezentovat některé příklady prostředků, které se považují za obzvláště relevantní pro politické intervence, aby se v jednotlivých útvarech Komise zvýšilo povědomí o přidané hodnotě plynoucí z využívání těchto pomůcek. V žádném případě nemá být souborem veškerých dostupných vizuálních pomůcek.

Rámeček 3.10 – Využití vizuálních a navigačních pomůcek ve zprávách Komise o výkonnosti

	Počet stran	Počet grafů a diagramů	Počet tabulek	Barevné znázornění	Interaktivní online verze	Vizuální znázornění hlavních sdělení	Glosář	Abecední seznam
Výroční zpráva o řízení a výkonnosti za rok 2015	58	8	2	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Výroční zpráva o činnosti GŘ ENER za rok 2015 (bez příloh)	99	27	19	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Výroční zpráva o činnosti GŘ HOME za rok 2015 (bez příloh)	64	6	18	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Výroční zpráva o činnosti GŘ MOVE za rok 2015 (bez příloh)	123	13	23	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Výroční zpráva o činnosti GŘ TRADE za rok 2015 (bez příloh)	38	3	5	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
EU v roce 2016	95	18	0	Ano	Ne	Ano	Ne	Ne

Zdroj: EÚD na základě zpráv Komise.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

E. Komise neprokazuje, že výsledky hodnocení systematicky využívá

a) Ne vždy se uvádějí doporučení

Osvědčené postupy

3.36. Hodnocení UNESCO, která jsme přezkoumávali, předkládají doporučení spolu se „strategickými možnostmi k uvážení“. Všechna doporučení jsou formulována podle stejného vzorce: definují cíl a prostředky k jeho dosažení, následované seznamem návrhů k realizaci.

3.37. Nedávné hodnocení WHO⁽³⁴⁾ posuzuje dosah, užitečnost a využití vzorku přibližně 15 000 publikací za dobu 10 let. Hodnocení uvádí šest strategických doporučení a zároveň ke každému z nich předkládá konkrétní opatření jako vysvětlení a podporu pro následnou kontrolu.

Situace v Komisi

3.38. Pokyny ke zlepšování právní úpravy nestanoví povinnost uvádět doporučení, jež by Komise musela zvažovat, i když právě toto by mělo být základem dobře fungujícího systému následné kontroly, včetně akčních plánů pro řešení nedostatků. Pokud jde o doporučení, u dvanácti námi zkoumaných hodnocení byl uplatněn různý postup:

- šest hodnocení předložilo doporučení a návrhy na realizaci opatření,
- čtyři hodnocení obsahovala obecná doporučení, nenavrhovala ale žádná konkrétní opatření ke zlepšení situace,
- dvě hodnocení neuváděla žádná doporučení.

3.39. Od roku 2005 Komise nevypracovala ani nezadala žádnou studii o využívání svých výsledků.

3.38. Pokyny ke zlepšování právní úpravy stanoví, že všechny hodnotící pracovní dokumenty útvarů Komise musí zahrnovat zjištění a závěry, které slouží jako východisko pro případná opatření přijatá Komisí k následné kontrole. Uvádějí také požadavky na šíření výsledků hodnocení a na zjišťování příslušných opatření přijatých k následné kontrole. Následná opatření přijatá ke kontrole, která Komise zvažuje, obvykle stanoví formální zpráva zasílaná normotvůrci.

3.39. V balíčku pro zlepšování právní úpravy z roku 2015 se Komise zavázala posoudit fungování systému před koncem roku 2019. Přípravné práce na tomto posouzení právě začínají.

⁽³⁴⁾ <http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/evaluation-report-nov2016.pdf>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

b) Komise neprokazuje, že doporučení z hodnocení se následně systematicky kontrolují*Osvědčené postupy*

3.40. Při následné kontrole hodnocení a souvisejícím vykazování jsme zjistili několik osvědčených postupů:

- i) Světová banka sleduje a vykazuje pokrok v plnění doporučení uvedených v hodnoceních, včetně reakcí vedení a akčních plánů s ukazateli, cíli, lhůtami a odpovědnými subjekty, prostřednictvím záznamu o řízení a opatření⁽³⁵⁾. Tento postup umožňuje vyvozovat souhrnné závěry o typologii a plnění doporučení⁽³⁶⁾.
- ii) Agentury OSN reagují na doporučení z hodnocení tím, že vypracují reakce vedení a načasované akční plány s uvedením odpovědných oddělení.
- iii) Kanadská politika týkající se výsledků⁽³⁷⁾ vyžaduje, aby hodnotící zprávy obsahovaly reakce vedení a akční plány. Tři hodnocení, která jsme prověřovali, tento požadavek splňovala a rovněž uváděla odpovědné subjekty, stanovovala datum dokončení a definovala výstupy.

Situace v Komisi

3.41. Komise nemá žádný zdokumentovaný institucionální systém pro pravidelnou následnou kontrolu hodnocení. Pokyny ke zlepšování právní úpravy⁽³⁸⁾ od roku 2015 vyžadují, aby byl ke všem hodnocením vypracován pracovní dokument útvarů shrnující a prezentující konečné výsledky procesu hodnocení. Komise tento požadavek zatím nezavedla v úplném rozsahu.

3.41. Následná kontrola hodnocení tvoří nedílnou součást systému zlepšování právní úpravy v rámci Komise, který zajišťuje využití výsledků hodnocení v posouzeních dopadů, což jsou veřejně dostupné dokumenty, a v každoročním programování a plánování činnosti Komise.

Komise výsledky svých hodnocení následně kontroluje v rámci pracovního programu Komise. Při plánování pracovního programu Komise systematicky přezkoumává výsledky hodnocení a stanoví k nim příslušnou následnou kontrolu. Následná kontrola výsledků některých hodnocení je také stanovena ve srovnávacím přehledu programu REFIT, který je každoročně aktualizován, a ve zprávách Komise předkládaných normotvůrci, jež jsou k těmto hodnocením přiloženy.

⁽³⁵⁾ <https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord>

⁽³⁶⁾ Kapitola 3 souhrnné zprávy „Výsledky a výkonnost Skupiny Světové banky za rok 2015“.

⁽³⁷⁾ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>

⁽³⁸⁾ SWD(2015)111 final, kapitola VI Pokyny k hodnocení a kontrolám účinnosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.42. Pokyny ke zlepšování právní úpravy konkrétně uvádějí, že plány řízení by měly zaznamenávat opatření přijatá k následné kontrole hodnocení, ať už budou mít jakoukoliv podobu⁽³⁹⁾. Odpovídající pokyny však toto nepožadují a plány řízení na rok 2016 v praxi žádný základ pro monitorování takových opatření nestanovily. Jelikož Komise nemá přehled závěrů, doporučení nebo akčních plánů vzešlých z jejich hodnocení, ani nesleduje jejich provádění na úrovni orgánů či generálních ředitelství, nemůže zainteresované strany informovat o pozitivním dopadu hodnocení.

F. Hlavní zprávy o výkonnosti neobsahují prohlášení či informace o kvalitě informací o výkonnosti

Osvědčené postupy

3.43. Prohlášení o výkonnosti mají různou podobu a vydávají se na různých úrovních odpovědnosti. Pokud jde o rozsah anebo míru odpovědnosti, praxe některých států přesahuje rámec prohlášení vydávaných v Komisi:

- i) Oddíl 39 australského zákona o veřejné správě, výkonnosti a odpovědnosti z roku 2013⁽⁴⁰⁾ stanoví, že odpovědný orgán subjektu Společenství musí vypracovat výroční prohlášení o výkonnosti.
- ii) V USA se prohlášení o výkonnosti liší. Výroční zpráva o výkonnosti za rok 2015 a výroční plán výkonnosti na rok 2017 ministerstva školství obsahují následující prohlášení ministra školství: „Podle mého nejlepšího vědomí poskytují ověřování údajů a postup pro potvrzování jejich platnosti, jakož i používané zdroje dat v maximální možné míře úplné a spolehlivé údaje o výkonnosti týkající se záměrů a cílů našeho strategického plánu na rozpočtové období 2014–2018.“
- iii) Ve Spojeném království zahrnuje zpráva o odpovědnosti, která je součástí výroční zprávy a účetní závěrky předkládaných jednotlivými ministerstvy, prohlášení o povinnostech účetního. Příslušný odstavec tohoto prohlášení má toto znění: „Rovněž potvrzuji, že tato výroční zpráva jako celek je věrná, vyvážená a srozumitelná a za výroční zprávu a účetní závěrku a úsudky nutné pro rozhodnutí o tom, že je věrná, vyvážená a srozumitelná, přijímám osobní odpovědnost.“

3.42. Pokyny k plánům řízení na rok 2018 budou zahrnovat výslovný odkaz na příslušný oddíl pokynů ke zlepšování právní úpravy.

Výsledky některých hodnocení, včetně jejich následné kontroly v legislativním cyklu, jsou prezentovány ve srovnávacím přehledu programu REFIT. Oblast působnosti programu REFIT byla v roce 2017 výrazně rozšířena. Zúčastněné strany jsou vybízeny, aby k výsledkům hodnocení a jejich následné kontrole poskytovaly zpětnou vazbu prostřednictvím portálu pro zlepšování právní úpravy. Do budoucna se předpokládá, že srovnávací přehled programu REFIT bude do tohoto portálu zcela začleněn.

⁽³⁹⁾ Posouzení dopadu, pokyny, další monitorování...

⁽⁴⁰⁾ <http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Situace v Komisi

3.44. V každé výroční zprávě o činnosti generální ředitel deklaruje, že informace ve zprávě podávají věrný a poctivý obra⁽⁴¹⁾. Z prohlášení však není zřejmé, že se toto ujištění nevztahuje na informace o dosažených výsledcích⁽⁴²⁾.

3.45. Protože výroční zprávy o činnosti neobsahují prohlášení o kvalitě vykazovaných údajů o výkonnosti, u výroční zprávy o řízení a výkonnosti se uplatňuje obdobná koncepce. Schválením této zprávy přebírá sbor komisařů celkovou politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU⁽⁴³⁾, ale nikoliv za informace o „výkonnosti a výsledcích“⁽⁴⁴⁾.

G. Informace o výkonnosti poskytované Komisí nejsou snadno přístupné*Osvědčené postupy*

3.46. Nizozemské ministerstvo financí má jednu internetovou stránku⁽⁴⁵⁾, kde lze nalézt všechny úřední nizozemské rozpočtové dokumenty s informacemi o plánování a dosahování výsledků, poučení z hodnocení a o zásadních změnách politiky. Pro snadnou orientaci jsou dokumenty uspořádány podle typu a roku (a dalších relevantních dílčích kategorií). Stručné popisy uvádějí přehled účelu a obsahu dokumentů různého typu.

3.44. a 3.45. Zastřešující zásady hierarchie odpovědnosti jsou zakotveny ve smlouvách o EU. V rámci Komise je hierarchie odpovědnosti definována v souladu s bílou knihou o správě věcí veřejných tak, aby v ní významnou úlohu sehrávaly pověřené schvalující osoby působící v rámci decentralizovaného systému, za jejichž činnost je jakožto schvalující osoba politicky odpovědný sbor komisařů. To platí zejména pro organizaci finančního řízení. Na konci cyklu podávání zpráv přijímá sbor komisařů výroční zprávu o řízení a výkonnosti rozpočtu EU a přebírá celkovou politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU na základě výročních prohlášení pověřených schvalujících osob.

Příkládá se prohlášení Komise o odpovědnosti za řízení rozpočtu EU, aby bylo zřejmé, že konečnou finanční odpovědnost za řízení rozpočtu EU má Komise, zatímco odpovědnost za výsledky dosažené pomocí rozpočtu EU je sdílena s řadou činitelů na evropské i vnitrostátní úrovni.

Viz rovněž odpověď Komise na bod 3.32.

⁽⁴¹⁾ Věrným a poctivým obrazem se zde rozumí spolehlivý, úplný a správný obraz situace v generálním ředitelství.

⁽⁴²⁾ O této problematice jsme se zmiňovali již v bodu 95 našeho stanoviska č. 1/2017.

⁽⁴³⁾ Komise vysvětlila svou celkovou politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU v odpovědi na odstavec 21 naší zvláštní zprávy č. 27/2016: „Komise má za to, že to zahrnuje odpovědnost za práci jejích útvarů.“

⁽⁴⁴⁾ http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final_en, s. 5 a 58.

⁽⁴⁵⁾ <http://www.rijksbegroting.nl/>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.47. Americká vláda provozuje internetovou stránku (www.performance.gov), která informuje veřejnost o pokroku hlavních federálních agentur při dosahování jejich společných a individuálních cílů. Výsledky jsou prezentovány podle agentur, cílů, řídicích iniciativ a programů.

3.48. Britská vláda sleduje výkonnost státních služeb prostřednictvím tzv. platformy výkonnosti (<https://www.gov.uk/performance>). Platforma je součástí ústřední internetové stránky vlády, která rovněž zahrnuje databázi vládních publikací⁽⁴⁶⁾. Databáze má uživatelsky vstřícné rozhraní a několik užitečných filtrů (typ publikace, oblast politiky, ministerstvo, úřední status dokumentu, lokalita a datum vydání).

3.49. Světová banka má ústřední stránku⁽⁴⁷⁾ pro vyhledávání informací o výkonnosti banky a rozvojových oblastech, v nichž působí. Aby byly výsledky přístupnější, jsou seskupeny do jednoduchých kategorií a často prezentovány formou odkazů na grafy na jiných internetových stránkách. Přístupnost rovněž zlepšuje skutečnost, že čtenáři si mohou vybrat požadovanou míru podrobnosti – viz například stránka prezidentova realizačního útvaru⁽⁴⁸⁾.

Situace v Komisi

3.50. Neexistuje žádná ústřední internetová stránka o výkonnosti s informacemi o všech útvarech Komise a o všech oblastech rozpočtu EU. Internetová stránka Publikace⁽⁴⁹⁾ slouží jako přístupový portál pro různé informační zdroje, chybí v ní však mapa, která by vysvětlovala, co lze kde nalézat, k jakému účelu a jak spolu různé prvky souvisejí. Stránka je také neúplná: seznam strategických dokumentů nezahrnuje programové výkazy (viz bod 3.5) ani odvětvové zprávy či jiné zprávy o výkonnosti.

3.51. Mezi 110 000 tituly knihkupectví EU Bookshop jsou i studie a hodnocení Komise. Knihkupectví nemá pro tyto dokumenty žádné vyhrazené oddělení (jako pro autory, témata nebo elektronické knihy), studii nebo hodnocení lze tedy vyhledat pouze s využitím rozšířeného vyhledávání. I když vyhledávací funkce má pro studie a hodnocení filtry, výsledky vyhledávání nejsou prezentovány uživatelsky vstřícným způsobem (např. dokumenty doplňující studie či hodnocení se při vyhledávání zobrazují odděleně).

3.50. V rámci iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ byly zřízeny zvláštní internetové stránky s výsledky EU (EU Results). Tyto stránky představují databázi, jejímž cílem je zajistit jednotné kontaktní místo pro všechny projekty financované EU – prostřednictvím přímého, nepřímého a sdíleného řízení. Koncem května 2017 obsahovala databáze přibližně 1 600 projektů financovaných EU, které se realizují v EU i mimo ni.

3.51. Komise průběžně pracuje na zlepšování prezentace studií a hodnocení na internetových stránkách EU Bookshop, aby byl jejich obsah pro vnějšího čtenáře jasnější a přístupnější. Současná verze stránek EU Bookshop bude brzy postupně ukončena a nahrazena novou, vylepšenou platformou.

⁽⁴⁶⁾ <https://www.gov.uk/government/publications>

⁽⁴⁷⁾ <http://www.worldbank.org/en/results>

⁽⁴⁸⁾ <http://pdu.worldbankgroup.org/>

⁽⁴⁹⁾ https://europa.eu/european-union/documents-publications_en

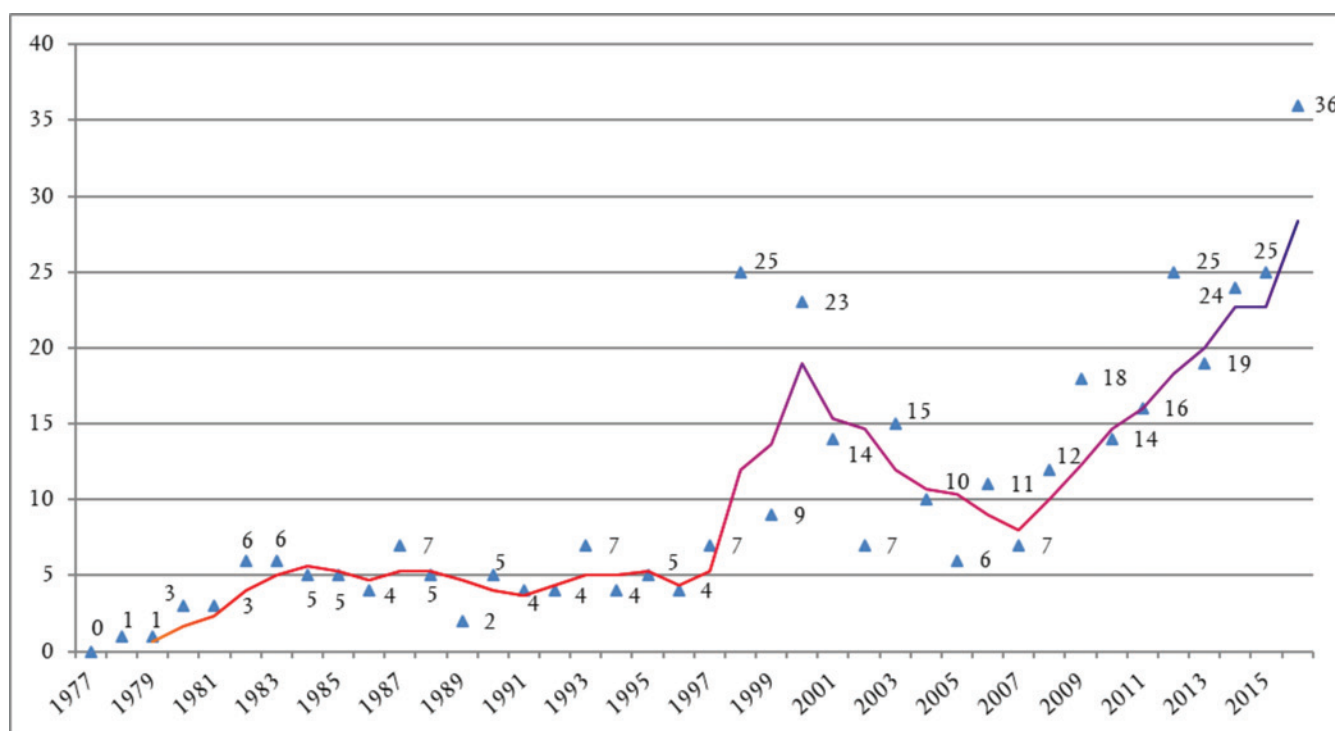
ČÁST 2 – VÝSLEDKY AUDITU VÝKONNOSTI ÚČETNÍHO DVORA: SPOLEČNÉ VÝZVY IDENTIFIKOVANÉ VE ZVLÁŠTNÍCH ZPRÁVÁCH ROKU 2016

Úvod

3.52. Každoročně vydáváme řadu zvláštních zpráv, v nichž zkoumáme, nakolik se při plnění rozpočtu EU uplatňují zásady řádného finančního řízení. V roce 2016 jsme přijali 36 zvláštních zpráv⁽⁵⁰⁾ – více než dosud v kterémkoliv jiném roce (viz **rámeček 3.11**). Vztahovaly se na všechny okruhy VFR⁽⁵¹⁾ (**rámeček 3.12**) a obsahovaly celkem 337 doporučení (**rámeček 3.13**). Naše zvláštní zprávy vydané v roce 2016 uváděly rovněž pozitivní připomínky specifické pro každou jednotlivou zkoumanou oblast. Ze zveřejněných odpovědí na naše zprávy vyplývá, že téměř tři čtvrtiny našich doporučení byly kontrolovaným subjektem, což byla povětšinou Komise, přijaty v plném rozsahu (**rámeček 3.14**).

3.52. Komise konstatuje, že přehled EÚD o hlavních problémech vychází ze situace prezentované ve zvláštních zprávách v době jejich předložení a nepřihlíží k opatřením, které Komise od té doby přijala. Některými ze zjištěními, jež EÚD zdůraznil v bodech 3.54–3.59, se Komise již tudíž zabývala.

Rámeček 3.11 – Více zvláštních zpráv než kdykoliv dříve (klouzávy tříletý průměr a roční údaje)

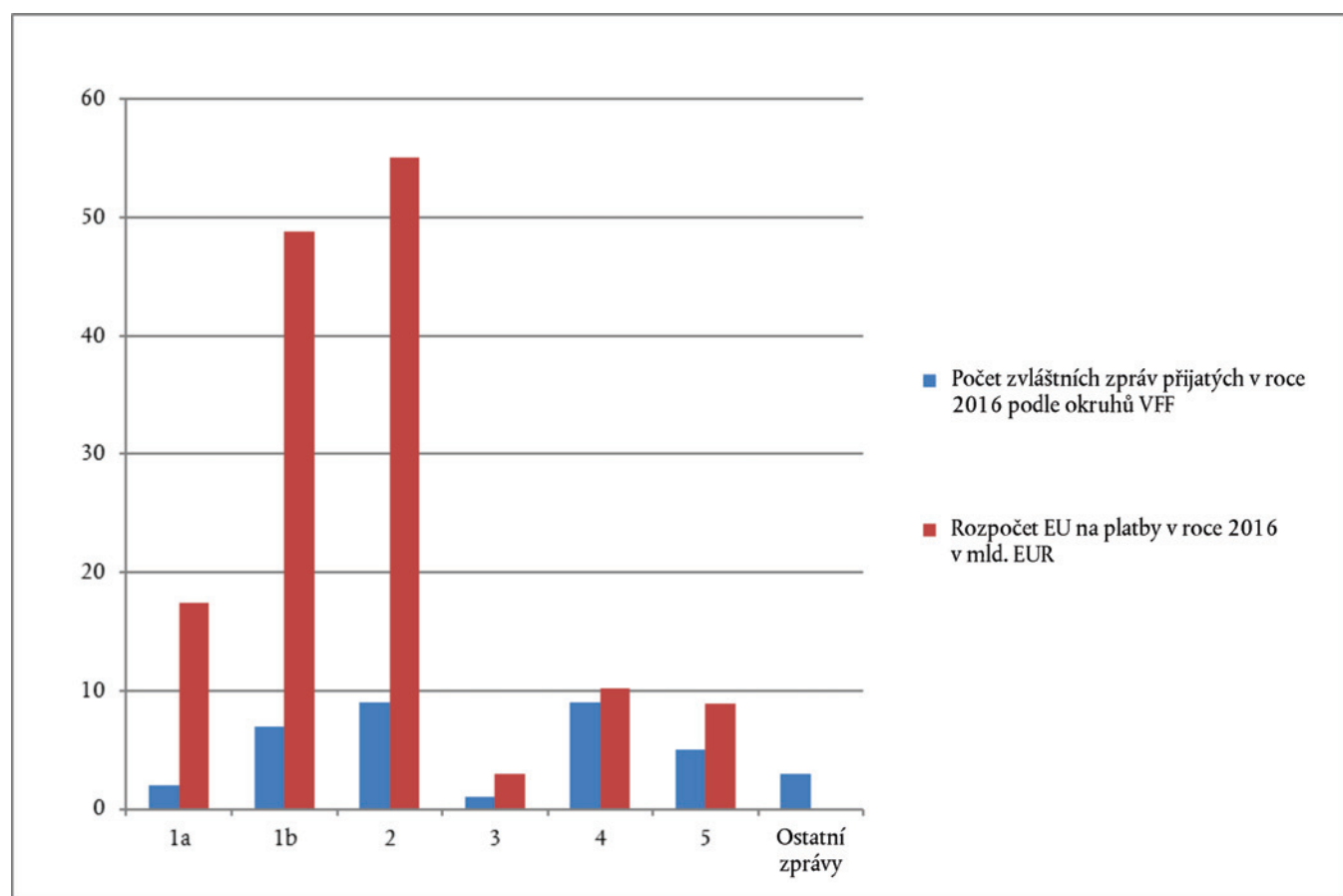


Zdroj: EÚD.

⁽⁵⁰⁾ <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab=tab4>

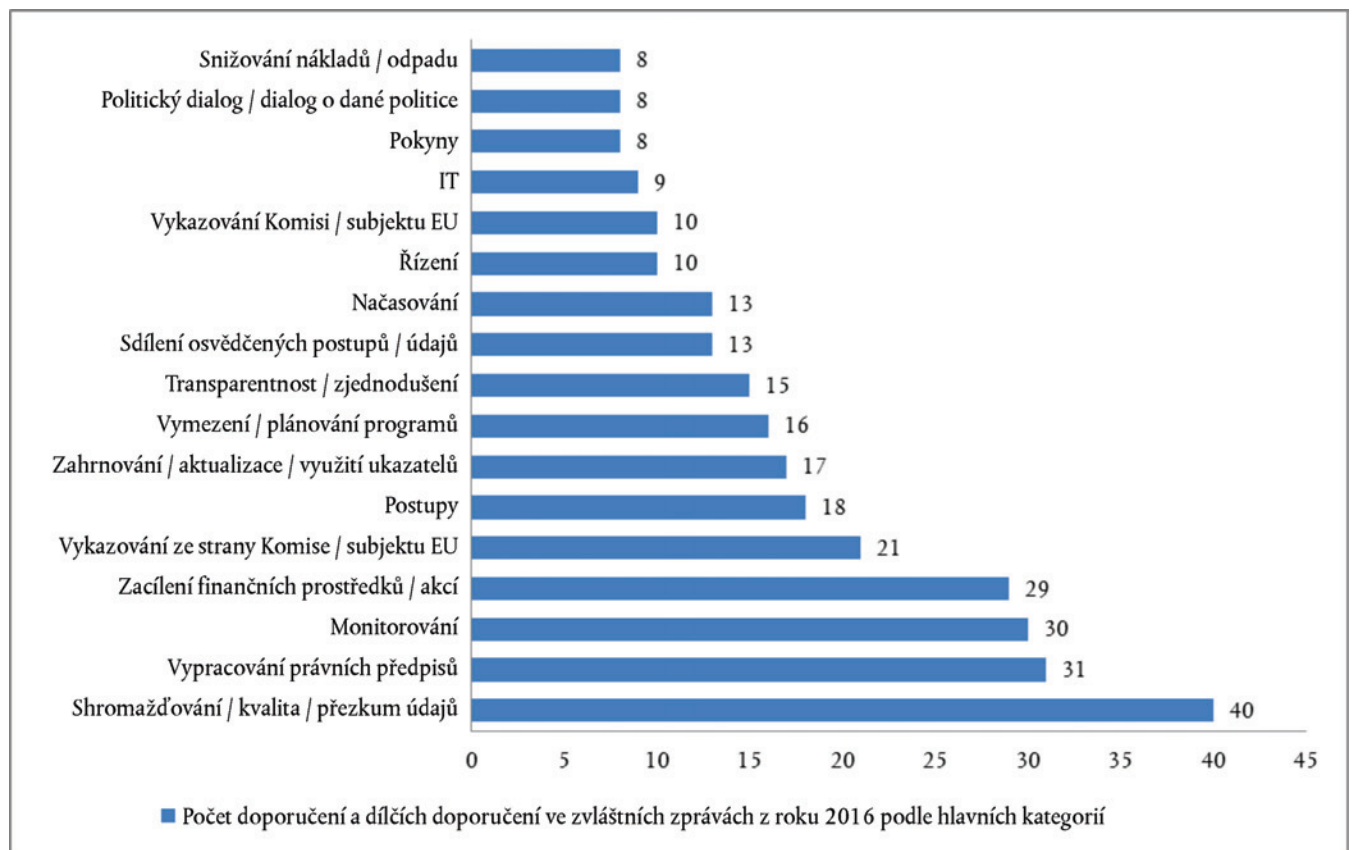
⁽⁵¹⁾ 1a („Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“), 1b („Hospodářská, sociální a územní soudržnost“), 2 („Udržitelný růst: přírodní zdroje“), 3 („Bezpečnost a občanství“), 4 („Globální Evropa“), 5 („Správa“).

Rámeček 3.12 – Naše zvláštní zprávy se vztahují na všechny okruhy VFR a nejen na ně



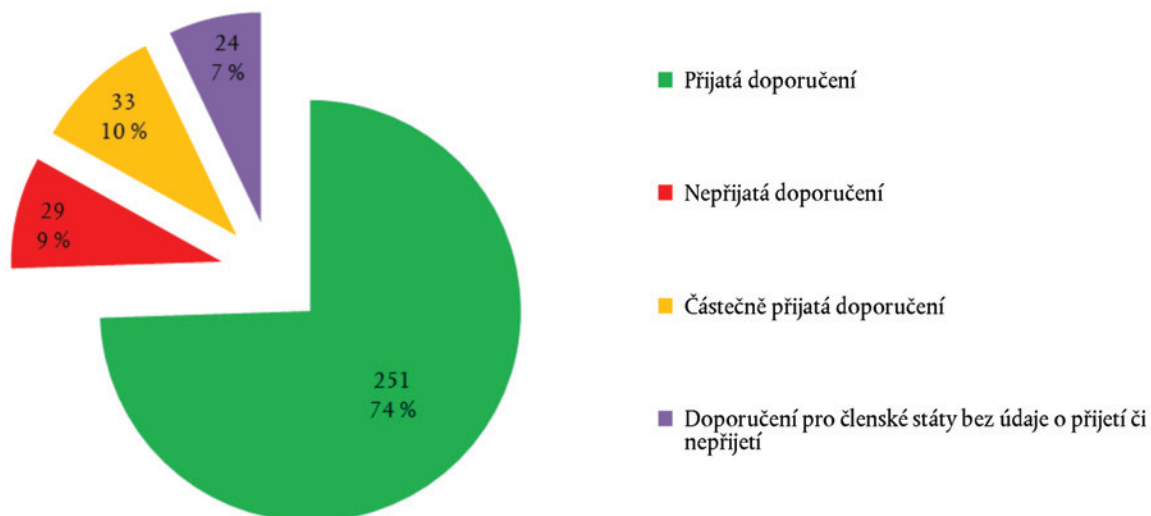
Zdroj: EÚD.

Rámeček 3.13 – Doporučení se týkají široké škály témat



Zdroj: EÚD.

Rámeček 3.14 – Nakolik jsme přesvědčiví?



Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.53. Účetní dvůr ve své strategii pro zaměření své práce na období 2013–2017 stanovil tyto priority: I) udržitelnost veřejných financí, ii) životní prostředí a změna klimatu a iii) přidaná hodnota a růst. V následujících bodech upozorňujeme na vybrané zvláštní zprávy, které se těchto priorit týkají. Zvolené zprávy představují přibližně třetinu z 36 zpráv roku 2016. Naší snahou není opakovat celkové závěry, ale vybíráme z těchto zpráv několik společných výzev, na jejichž základě jsme předložili svá doporučení. Přehled těchto výzev u jednotlivých priorit strategie na období 2013–2017 je uveden v **rámečcích 3.15, 3.16 a 3.17**.

3.53. Komise zdůrazňuje, že v některých zvláštních zprávách vybraných v rámečcích 3.15, 3.16 a 3.17 EÚD upozornil i na dobré výsledky a úspěchy, například:

- Ve zvláštní zprávě č. 19/2016 EÚD zjistil, že pokud jde o náklady a poplatky spojené s řízením, došlo k výraznému zlepšení právní úpravy, která nyní stanoví stropy pro kumulativní částky, jež jsou nyní nižší než stropy uplatňované v průběhu programového období 2007–2013.
- Ve zvláštní zprávě č. 10/2016 EÚD zjistil, že v posledních letech vynaložila Komise chválehodné úsilí na zlepšení transparentnosti.
- Ve zvláštní zprávě č. 31/2016 EÚD zjistil, že probíhají ambiciózní práce a že na cestě k dosažení cíle byl zaznamenán celkový pokrok. Provádění cíle přineslo další a lépe zaměřené financování opatření v oblasti klimatu z Evropského fondu pro regionální rozvoj a z Fondu soudržnosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Udržitelnost veřejných financí

3.54. Udržitelnost veřejných financí se zabývaly tři zvláštní zprávy přijaté v roce 2016. I když se zaměřovaly na různé nástroje určené k ochraně rozpočtu EU nebo členských států, identifikovaly určité společné prováděcí nedostatky. Dva prvky našich zjištění (znepokojení nad kvalitou údajů a transparentností) představují problémy, které jsme zjistili v mnoha tematických oblastech.

- Ve zvláštní zprávě č. 04/2016 EÚD zjistil, že díky Evropskému inovačnímu a technologickému institutu (EIT) sdružila tři znalostní a inovační společnosti zřízená v roce 2010 přes 500 partnerů z různých disciplín, zemí a odvětví. Znalostní a inovační společnosti jsou autonomní, což je vlastnost institutu EIT, kterou partneři těchto společností obzvláště oceňují. Znalostní a inovační společnosti prostřednictvím institutu EIT nabízejí nové příležitosti k provádění inovačních činností a podporují podnikatelskou kulturu. EÚD uvítal rozhodnutí institutu EIT přezkoumat v roce 2015 své ukazatele zavedením nového systému řízení klíčových ukazatelů výkonosti.

3.54. Ve vztahu k „pokynům“ a „kvalitě údajů“ zmíněným v rámečku 3.15 v souvislosti se zvláštní zprávou č. 19/2016 zdůrazňuje Komise následující:

V okamžiku zveřejnění poskytovala Komise rozsáhlé pokyny, příručky a možnosti výměny zkušeností. Ty jsou všechny dostupné na adrese <https://www.fi-compass.eu/resources/ec>. Zahrnutá témata zahrnovala mimo jiné předběžná posouzení, způsoby platby, náklady a poplatky spojené s řízením, kombinaci ESI fondů a EFSI a výběr orgánů provádějících finanční nástroje. Témata byla vybírána na základě toho, jaké pokyny členské státy podle svého vyjádření potřebovaly.

Případy uváděné ve zprávě EÚD jsou s výjimkou pokynů k preferenčnímu zacházení (předložených členským státům v říjnu 2015) spojeny s doporučeními, aby Komise poskytla členským státům další pokyny k využívání úspor z rozsahu, dodržování daňových ustanovení nebo přijetí náležitých opatření k zachování revolvingového charakteru finančních prostředků během požadovaného osmiletého období po skončení období způsobilosti v rámci programového období 2014–2020. Jediný odkaz ve zvláštní zprávě 19/2016, který souvisí s kvalitou údajů, se týká nákladů a poplatků spojených s řízením, které vykazaly řídicí orgány. U mnoha finančních nástrojů zpráva EÚD uvádí, že údaje o nákladech a poplatcích spojených s řízením buď nebyly vůbec vykazány, nebo byly nevěrohodné. Povinné vykazání vzniklých a uhrazených nákladů a poplatků spojených s řízením bylo právně stanoveno až při uzavírce, tj. do března 2017.

Komise také zdůrazňuje, že na základě zkušeností z období 2007–2013 jsou požadavky na období 2014–2020 daleko podrobnější a že se předpokládá strukturovanější poskytování informací.

Rámeček 3.15 – Společné problémy identifikované ve zprávách o udržitelnosti veřejných financí

	Pokyny	Kvalita údajů	Transparentnost
ZZ č. 10/2016 – Postup při nadměrném schodku	X	X	X
ZZ č. 19/2016 – Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů	X	X	—
ZZ č. 29/2016 – Jednotný mechanismus dohledu (SSM)	X	X	X

Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.55. Příklady společných zjištění z těchto zpráv

- i) Nedostatečně rozpracované pokyny (ZZ č. 29/2016): Měl by být zdokonalen proces rozhodování Rady dohledu SSM a zajištěna efektivita a účinnost zasedání Rady dohledu a měly by být vypracovány další pokyny v podobě kontrolních seznamů, šablon a vývojových diagramů.
- ii) Kvalita údajů (ZZ č. 19/2016): Komise neměla celkový přehled o nákladech na řízení a o poplatcích za používání finančních nástrojů Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu. Podobně neměla k dispozici informace o dodatečných správních nákladech členských států na plnění evropských strukturálních a investičních fondů prostřednictvím grantů nebo finančních nástrojů v období 2014–2020.

ODPOVĚDI KOMISE

3.55.

- i) *Nedostatečně rozpracované pokyny (zvláštní zpráva č. 29/2016): Komise konstatuje, že doporučení obsažená ve zvláštní zprávě č. 29/2016 nebyla určena Komisi, nýbrž ECB.*
- ii) *Kvalita údajů (zvláštní zpráva č. 19/2016): Za období 2007–2013 sleduje Komise náklady a poplatky spojené s řízením prostřednictvím souhrnných údajů o finančních nástrojích vycházejících ze zpráv členských států. Tento požadavek byl zaveden v roce 2011.*
Za období 2014–2020 bude mít Komise ke sledování způsobu provádění finančních nástrojů v plném rozsahu k dispozici úplnější a spolehlivější soubor údajů, včetně nákladů a poplatků spojených s řízením.
U obou období zodpovídají za zajištění způsobilosti nákladů a poplatků spojených s řízením v souladu s platnými předpisy a zásadou subsidiarity vnitrostátní orgány.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

iii) Transparentnost (ZZ č. 10/2016): Podkladové analýzy pro návrhy Komise týkající se rozhodnutí a doporučení o postupu při nadměrném schodku obecně nejsou transparentní. Zjistili jsme, že zvýšenou složitost a širší prostor pro ekonomický úsudek je nutné vyvažovat posilováním transparentnosti, aby se usnadnila veřejná kontrola. Eurostat nepodával Hospodářskému a finančnímu výboru zprávy o veškerém předběžném/následném poradenství, které poskytoval členským státům na dvoustranném základě, ani informace o takovém poradenství nezveřejňoval. Důvody výhrad a změn a postupy Eurostatu, na nichž se tyto výhrady zakládají, by mohly být transparentnější.

ODPOVĚDI KOMISE

iii) Transparentnost (zvláštní zpráva č. 10/2016): Eurostat uplatňuje postup, kterým se stanoví opatření, harmonogram a úloha každého činitele pro účely analýzy údajů vykázaných v souvislosti s postupem při nadměrném schodku. Tento postup zahrnuje pravidelné schůzky s vrcholným vedením a generálním ředitelem. Na základě výsledku auditu EÚD Eurostat od léta 2016 zveřejňuje předběžná a následná doporučení členským státům na svých internetových stránkách a oznamuje je Hospodářskému a finančnímu výboru. Jsou dostupná v této části internetových stránek Eurostatu: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>.

Pokud jde o důvody výhrad a změn Eurostatu, které vycházejí z odborného úsudku, zavedl Eurostat na základě výsledku auditu EÚD postupy pro stanovení výhrad a změn týkajících se údajů.

Životní prostředí, energetika a klimatické změny

3.56. V roce 2016 jsme zveřejnili čtyři zprávy o životním prostředí, energetice a změně klimatu. I když se tyto zprávy zabývaly různými tématy, poukázaly na některé společné problémy. Stejně jako v jiných oblastech kvalita údajů a monitorování představují společnou problematickou oblast. V této oblasti se navíc objevovaly i problémy týkající se včasnosti.

3.56. Viz odpověď Komise na bod 3.57.

Rámeček 3.16 – Společné problémy identifikované ve zprávách o životním prostředí, energetice a změně klimatu

	Kvalita údajů	Včasná realizace	Monitorování a dohled
ZZ č. 3/2016 – Znečištění Baltského moře živinami	X	X	X
ZZ č. 18/2016 – Certifikace biopaliv	X	—	X
ZZ č. 22/2016 – Vyřazování jaderných zařízení v Litvě, Bulharsku a na Slovensku z provozu	—	X	X
ZZ č. 31/2016 – Opatření EU v oblasti klimatu	X	X	X

Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.57. Příklady společných zjištění v těchto zprávách

- i) Kvalita údajů (ZZ č. 3/2016): Postupy pro monitorování znečištění ze vstupů živin v Baltském moři nezaručovaly spolehlivost údajů pro účely posuzování souladu s cíli Helsinské komise⁽⁵²⁾.
- ii) Včasnost (ZZ č. 22/2016): Téměř všechny projekty klíčové infrastruktury v kontrolovaných členských státech zaznamenaly zpoždění. Nejdelší zpoždění nastala v Litvě, kde bylo konečné datum vyřazení z provozu odloženo o devět let na rok 2038 (ZZ č. 31/2016). Zjistili jsme, že probíhaly ambiciózní práce, aby bylo dosaženo cíle vydat alespoň 20 % rozpočtu EU na období 2014–2020 na opatření související s klimatem, existuje však vážné riziko, že tento cíl nebude splněn. Komise odhaduje, že na oblast klimatu bude celkově vynaloženo 18,9 %, což je méně než cílových 20 %.
- iii) Monitorování (ZZ č. 18/2016): Komise nedohlížela na fungování nepovinných režimů certifikace biopaliv, a nemohla si tedy být jistá, že skutečně uplatňovaly normy, na něž získaly certifikaci, ani zjišťovat porušení souvisejících pravidel.

3.57.

- ii) Včasnost (zvláštní zpráva č. 22/2016): Komise zaznamenala, že programy vyřazování z provozu vykazují ve třech členských státech různou úroveň pokroku a plnění. Nejvyspělejší je program v Bohunicích (SK), který má být dokončen v roce 2025, a program v Kozloduji (BG), který má být dokončen v roce 2030. Druhý z uvedených programů byl při revizi v roce 2011 zkrácen o 5 let.

V Ignalině (LT) je vyřazování reaktorů černobylského typu z provozu prvním procesem svého druhu, který obnáší nejnáročnější úkoly. V uplynulém víceletém finančním rámci došlo k prodloužení. Následně byly v zájmu zmírnění zjištěných problémů posíleny kontroly a řídicí struktury.

Bez ohledu na již dosažený pokrok Komise uznala, že programy vyřazování z provozu je třeba neustále zlepšovat.

- iii) Monitorování (zvláštní zpráva č. 18/2016): Komise zaznamenala, že její „dozorčí pravomoci“ týkající se provádění všech operací byly normotvůrcem omezeny. Komise vykonává dohled nad dobrovolnými režimy v souladu s pravomocemi stanovenými právními předpisy, konkrétně směrnici o obnovitelných zdrojích energie, ve znění směrnice (EU) 2015/1513, která vyžaduje, aby dobrovolné režimy podávaly každoročně zprávu o své činnosti.

Komise souhlasí s tím, že dohled a transparentnost, včetně postupu vyřizování stížností, by mohly být posíleny.

Přidaná hodnota/snížení nákladů

3.58. Vytváření přidané hodnoty je opakujícím se tématem ve všech našich zvláštních zprávách, což v řadě případů vedlo k doporučením týkajícím se vypracování právních předpisů či postupů nebo, méně častěji, k doporučení snížit náklady. V této souvislosti jsme identifikovali společné problémy ve čtyřech zprávách o orgánech, subjektech a agenturách EU. I v této tematické oblasti se podobně jako v mnoha našich zprávách často objevovaly obavy týkající se monitorování a transparentnosti.

⁽⁵²⁾ Helsinská komise je správní orgán Helsinské úmluvy o ochraně mořského prostředí oblasti Baltského moře.

Rámeček 3.17 – Společné problémy identifikované ve zprávách o orgánech, subjektech a agenturách EU

	Přidaná hodnota/snížení nákladů	Monitorování	Transparentnost
ZZ č. 4/2016 – Evropský technologický institut (EIT)	X	X	X
ZZ č. 7/2016 – Budovy Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ)	X	X	—
ZZ č. 12/2016 – Používání grantů agenturami	X	X	X
ZZ č. 17/2016 – Veřejné zakázky orgánů EU	—	X	X

Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.59. Příklady společných zjištění v těchto zprávách

- i) Přidaná hodnota (ZZ č. 4/2016): Přestože má existence Evropského inovačního a technologického institutu náležité *opodstatnění*, jeho účinnost snižoval složitý operační rámec a problémy s řízením. EIT by se měl koncepčně orientovat na dosahování dopadu.
- ii) Monitorování (ZZ č. 7/2016): ESVČ při monitorování prostoru na osobu v kancelářských budovách nebrala v úvahu všechny relevantní faktory ani nedohlížela na to, aby nájemné v kancelářských budovách a rezidencích nadále odpovídalo tržním sazbám a aby poplatky hrazené jinými nájemci pokrývaly náklady v plné výši.
- iii) Transparentnost (ZZ č. 12/2016): Zjistili jsme nedostatky tam, kde kontrolované agentury uplatnily specifické postupy výběru odborníků a udělení grantů vycházející z výjimek v zakládajícím nařízení. V důsledku toho nebyla plně zohledněna rizika pro zásady rovného zacházení, transparentnosti a možného střetu zájmů. (ZZ č. 17/2016): Činnost orgánů EU v oblasti zadávání veřejných zakázek byla na internetu špatně viditelná. Informace o výsledcích zadávacích řízení nebyly dostupné způsobem, který by s cílem zvýšit transparentnost a budovat důvěru umožňoval účinné sledování ze strany orgánu příslušného k udělení absolutoria a široké veřejnosti.

3.59.

- i) Přidaná hodnota (zvláštní zpráva č. 4/2016): Institut EIT přijal v zájmu řešení nedostatků v oblasti účinnosti řadu opatření. Složitost operačního rámce řešil institut EIT prostřednictvím pracovní skupiny pro zjednodušení, strategie pro sledování EIT a zásad řádné správy věcí veřejných a finanční udržitelnosti. V neposlední řadě institut EIT posílil strukturu svého vedení, řízení a správy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ČÁST 3 – KONTROLY OPATŘENÍ V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ

3.60. Naše kontrola opatření přijatých v návaznosti na doporučení z našich auditních zpráv je zásadním krokem cyklu auditu výkonnosti. Následná kontrola nám i ostatním zainteresovaným stranám (především Evropskému parlamentu a Radě) poskytuje zpětnou vazbu o dopadu naší práce a rovněž pomáhá motivovat Komisi a členské státy k realizaci našich doporučení.

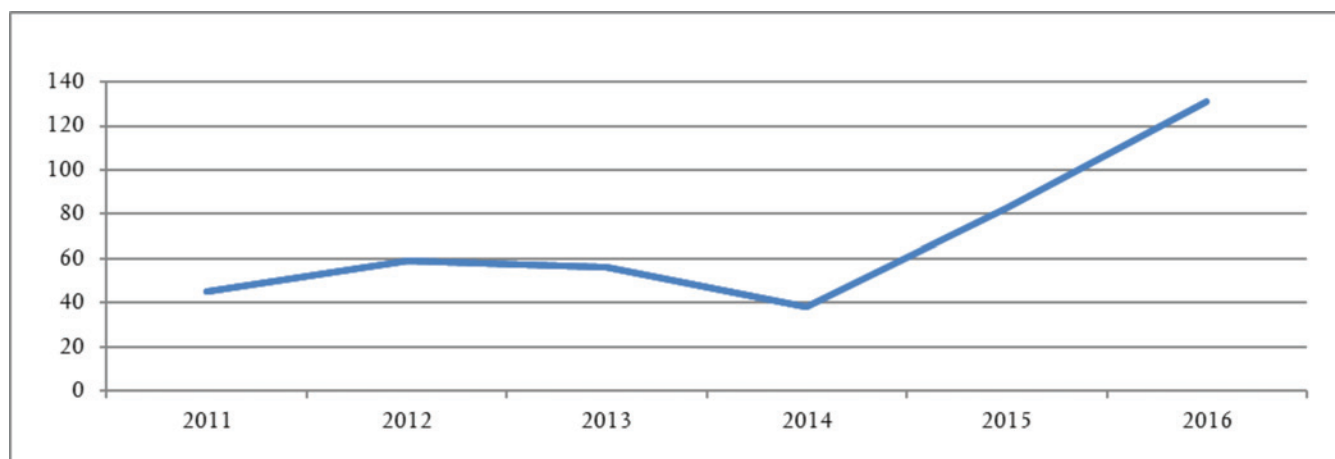
3.61. Tento oddíl uvádí výsledky našeho ročního přezkumu míry, v níž Komise v souvislosti s našimi doporučeními přijala nápravná opatření.

Rozsah a koncepce

3.62. Letos jsme vybrali 13 zpráv, které:

- jsme zveřejnili před minimálně třemi lety,
- jsou stále relevantní a
- nebyly dříve předmětem následné kontroly v rámci zvláštní nebo výroční zprávy.

Tyto zprávy obsahovaly celkem 131 doporučení, která byla vydaná mezi lety 2010–2013 a týkala se řady různých témat (viz **ráměček 3.18**). Podrobnosti o stavu jejich realizace jsou uvedeny v **příloze 3.1**.

Ráměček 3.18 – Následná kontrola byla provedena u více opatření než ve kterémkoliv přechodím roce

Zdroj: EÚD.

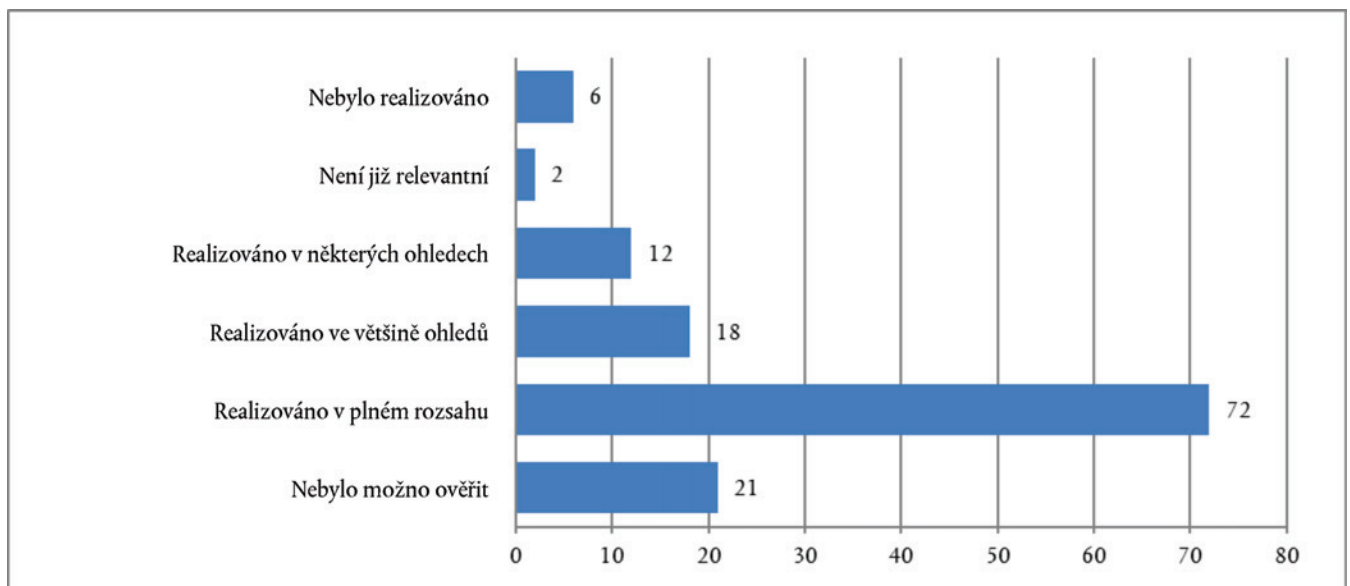
PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.63. Provedli jsme následnou kontrolu na základě dokumentárního přezkumu a pohovorů s pracovníky Komise. Aby byl náš přezkum věrný a vyvážený, zaslali jsme svá zjištění Komisi a její odpovědi zohlednili při závěrečné analýze. Vyslovili jsme závěr o realizaci 108 doporučení. U zbývajících 23 doporučení jsme závěr vyslovit nemohli, protože se přímo netýkala Komise nebo již nebyla relevantní.

Zabývala se Komise našimi doporučeními?

3.64. Zjistili jsme, že Komise v plném rozsahu realizovala 72 ze 108 doporučení, 18 realizovala ve většině ohledů, 12 v některých ohledech a šest nebylo realizováno vůbec (viz **rámec 3.19**).

Rámec 3.19 – Byl realizován značný počet doporučení



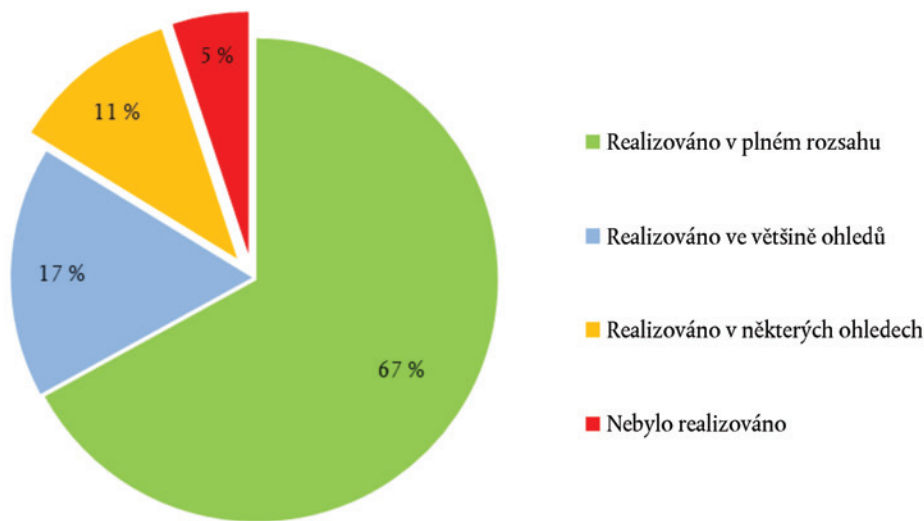
Zdroj: EÚD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.65. Tento výsledek je obecně v souladu s výsledky přechozích let. Nicméně procento doporučení realizovaných v plném rozsahu bylo nejvyšší od doby, kdy jsme začali zveřejňovat konsolidované údaje.

3.66. I doporučení, která nebyla realizována v plném rozsahu, často vedla k přijetí nápravných opatření (viz **rámček 3.20**). Valná většina z nich byla zavedena do dvou let.

Rámček 3.20 – Doporučení často vedla k významným nápravným opatřením



Zdroj: EÚD.

3.67. Celkem 21 doporučení (16 % z obecného celku) jsme nebyli schopni ověřit, neboť byla adresována výhradně členskými státy⁽⁵³⁾.

3.68. Komise uvedla, že v konkrétních případech sdíleného řízení, v němž má dohledovou úlohu, provede přezkum významných problémů spolu s členskými státy. Společná pracovní skupina Účetního dvora a Komise nyní projednává možný mechanismus pro vykazování a ověřování těchto výsledků. Plánujeme také pracovat s kontaktním výborem⁽⁵⁴⁾ a Radou na výběru mechanismů spolupráce, které by mohly přinést další užitečné informace o realizaci doporučení členskými státy.

⁽⁵³⁾ V ZZ č. 20/2012 a ZZ č. 23/2012.

⁽⁵⁴⁾ Kontaktní výbor je uskupením vedoucích představitelů NKI členských států EU, včetně Účetního dvora.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Smíšené výsledky

3.69. Z následné kontroly opatření přijatých na základě našich doporučení vyplývá, že naše doporučení vedla k několika klíčovým zlepšením. Nevyřešené nedostatky jsou popsány v **příloze 3.2**.

3.70. Šest doporučení nebylo realizováno (viz názvy zpráv v **příloze 3.1**):

- Zvláštní zpráva č. 20/2012, bod 77 písm. a). V legislativních návrzích o odpadu z roku 2015 nebylo zohledněno naše doporučení stanovit závazné cíle na úrovni EU. Důvodem je, že Komise se posouvá od stanovování cílů k podpoře opatření na prevenci vzniku odpadu, např. omezování plýtvání potravinami a ekologický design.
- Zvláštní zpráva č. 14/2012, bod 54 písm. b). Zatím nebylo provedeno hodnocení dopadu prostředků EU alokovaných na zavedení norem v oblasti hygieny a bezpečnosti potravin na jatkách.
- Zvláštní zpráva č. 14/2012, bod 54 písm. c). Vzhledem k tomu, že výše uvedené hodnocení neproběhlo, nebylo možné určit, zda by měla být přijata další opatření.
- Zvláštní zpráva č. 2/2013, první část doporučení 7, bod 104. Komise nezavedla účinná opatření zaručující adicionalitu nástroje, který nahradí finanční nástroj pro sdílení rizik. To potvrdilo i nezávislé hodnocení v listopadu 2016, v němž bylo vysloveno znepokojení nad tím, že u 28 % projektů adicionalita chybí, a bylo doporučeno vytvořit jasná výběrová kritéria, která ji zaručí.

3.70.

- Zvláštní zpráva č. 20/2012. Komise nadále právně i finančně podporuje prevenci vzniku odpadů na nejvyšším stupni hierarchie způsobů nakládání s odpady, například prostřednictvím Fondu soudržnosti EU. V této fázi nelze předvídat, zda budou revidované právní předpisy o odpadech obsahovat odkazy na cíle v oblasti prevence vzniku odpadů (včetně opětovného využití), protože legislativní proces týkající se návrhů Komise v oblasti odpadů stále probíhá (a bude pokračovat ve druhé polovině roku 2017).
- Zvláštní zpráva č. 14/2012. Pokud členské státy zahrnuly do svého hodnocení ex post u programů rozvoje venkova z období 2007–2013 bezpečnost potravin a hygienické normy, uvede Komise výsledky ve svém souhrnném hodnocení. V každém případě platí, že v současném programovém období bylo opatření ukončeno.
- Zvláštní zpráva č. 14/2012. V současném programovém období (2014–2020) bylo opatření ukončeno.
- Zvláštní zpráva č. 2/2013. Bude vždy obtížné předem zajistit adicionalitu u každého projektu. Toto posouzení závisí na řadě faktorů, které se průběžně mění a jsou spojeny s měnícími se hospodářskými podmínkami. Finanční nástroje na období 2014–2020 však byly vylepšeny, pokud jde o požadavky na hodnocení, sledování i vykazování, a průběžné hodnocení InnovFin byla navrženo tak, aby nedostatky, na něž EÚD poukázal, řešilo. Obtížný přístup k financování nadále znepokojuje malé a střední podniky.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- Zvláštní zpráva č. 12/2012, bod 108 písm. d). V rozporu s naším doporučením je generální ředitel Eurostatu i nadále jmenován bez předchozí konzultace s Evropskou poradní komisí pro dohled nad statistikou nebo Evropským parlamentem a Radou.

- Zvláštní zpráva č. 23/2012, bod 73 písm. e), poslední věta. Komise původně toto doporučení týkající se následné kontroly využití ustanovení o vracení prostředků v rozhodnutích o udělení grantu na projekty regenerace nepřijala, protože za následnou kontrolu odpovídaly řídicí orgány členských států.

ODPOVĚDI KOMISE

- Zvláštní zpráva č. 12/2012. Pro zajištění transparentnosti postupů jmenování a odvolání generálního ředitele Eurostatu jsou k dispozici vhodný právní rámec i nezbytná ochranná opatření. V tomto ohledu je tedy zajištěn úplný soulad se zásadou nezávislosti stanovenou v nařízení (ES) č. 223/2009.

Transparentnost byla potvrzena nedávným výběrovým řízením na funkci generálního ředitele Eurostatu, které bylo přístupné externím uchazečům. Nezávislým výkazům Evropské poradní komise pro dohled nad statistikou (ESGAB) týkajícím se toho, jak Komise (Eurostat) uplatňuje Kodex evropské statistiky, navíc nejlépe poslouží, když se komise ESGAB nebude přímo zapojovat do jmenování generálního ředitele Eurostatu. Konečně interinstitucionální vztahy mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí jsou jasně vymezeny, například v oblasti legislativního postupu, ale i v tom smyslu, že činí Komisi jako celek plně odpovědnou Parlamentu. Cílem ročního dialogu o otázkách statistiky stanoveného nařízením (ES) č. 223/2009 je zajistit náležitě zapojení Parlamentu do statistických záležitostí a poskytovat mu v tomto ohledu informace, mimo jiné prostřednictvím ustanovení o tom, že nově jmenovaný ředitel Eurostatu musí okamžitě po svém jmenování vystoupit před příslušným výborem Parlamentu.

- Zvláštní zpráva č. 23/2012. Jak je uvedeno v odpovědi Komise na toto doporučení, Komise se domnívá, že zahrnutí ustanovení o vracení prostředků do rozhodnutí o udělení grantu vydaného řídicím orgánem je případem osvědčeného postupu, který členské státy mohou zahrnout do svých vnitrostátních předpisů, pokládají-li to za užitečné.

Podle zásady sdíleného řízení však platí, že jelikož řídicí orgány vydávají rozhodnutí o udělení grantu, měly by v rámci sledování provádění projektů sledovat i uplatňování ustanovení o vracení prostředků.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.71. Komise původně nepřijala 11 doporučení, z toho devět se týkalo GŘ DEVCO (včetně šesti ze zvláštní zprávy č. 9/2013). Nicméně až na jedno byla všechna následně částečně nebo v plném rozsahu realizována (viz **rámeček 3.21**).

3.71. Po reorganizaci Komise v roce 2015 spadají dvě z devíti původně zamítnutých doporučení týkajících se Generálního ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj (GŘ DEVCO) do pravomoci Generálního ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření (DG NEAR).

U zbylých sedmi původně zamítnutých doporučení provedl EÚD v roce 2016 následnou kontrolu:

- Jedno doporučení ze zvláštní zprávy č. 13/2013, které vyžadovalo po Komisi a Evropské službě pro vnější činnost zřízení nového systému pro výpočet a vykazování celkových administrativních nákladů na dodávky rozvojové pomoci do Střední Asie, bylo zamítnuto vzhledem k tomu, že změna ve stávajícím systému sestavování rozpočtu podle činností měla být ze strany EÚD navržena na úrovni Komise a dále schválena rozpočtovým orgánem.
- Ve zvláštní zprávě č. 9/2013 nesouhlasily GŘ DEVCO a ESVČ se 6 z 12 doporučení proto, že většina opatření se považovala za již provedená, jak bylo vysvětleno ve společné odpovědi ESVČ a Komise zaslané EÚD. Proto by tento pozitivní výsledek neměl být překvapením.

Viz odpověď Komise na bod 3.70 v souvislosti se zvláštní zprávou č. 12/2012.

Rámeček 3.21 – Téměř všechna doporučení, která původně nebyla přijata, se nakonec přesto realizovala

Číslo ZZ	Odmítnuto a nerealizováno	Odmítnuto a částečně realizováno	Odmítnuto a plně realizováno
ZZ č. 23/2012 Regenerace			Zásada „znečišťovatel platí“ je nyní podmínkou financování projektů regenerace.
ZZ č. 14/2013 Palestinská samospráva		Program Pegase přímé finanční podpory pro Palestinu původně neobsahoval výslovné podmínky podpory; to se změnilo se zavedením přístupu orientovaného na výsledky.	

Číslo ZZ	Odmítnuto a nerealizováno	Odmítnuto a částečně realizováno	Odmítnuto a plně realizováno
ZZ č. 13/2013 Střední Asie		Nový systém výpočtu a vykazování celkových správních nákladů souvisejících s poskytováním rozvojové pomoci ve Střední Asii se nepovažoval na nutný, protože stávající systém sestavování rozpočtu podle činností byl dostatečný.	
ZZ č. 9/2013 Demokratická republika Kongo		Standardní časový rámec projektů správy věcí veřejných v Demokratické republice Kongo (DRK) nebyl vyjednáán, protože Komise se rozhodla postupovat podle nejlepších informací, které měla k dispozici, a projekty bylo možné upravit nebo prodloužit. Byly však většinou stanoveny realistické a časově vymezené ukazatele.	Přestože naše doporučení ohledně zajištění rovnováhy pomoci mezi všemi provinciemi DRK nebylo přijato, pomoc centrálním a vzdálenějším regionům je podle našich zjištění poměrně vyrovnaná.
		Komise uvedla, že namísto většího využití podmíněnosti a politického dialogu uplatňovala mezinárodně dohodnuté zásady pro nestabilní státy. Zjistili jsme nicméně, že podmíněnost i politický dialog se uplatňují, i když zatím nejsou plně účinné.	Opatření na prevenci a zmírnění rizik nebylo nutné vypracovat, protože Komise a ESVČ přizpůsobovaly opatření stavu situace. Zjistili jsme, že pro nové programové období Komise k možným rizikům více přihlíží a že příslušně zintenzivnila svá opatření na jejich zmírnění.
			Komise nesouhlasila s potřebou větší flexibility během provádění programu, neboť úpravy programu byly součástí běžného postupu. Zjistili jsme, že programy se nyní upravují na základě pravidelného hodnocení, monitorování a auditu.
			Komise nesouhlasila s potřebou podpořit koordinovaný politický dialog ještě více, než již činila. Zaznamenali jsme, že se setkání konají na všech úrovních a vydávají se společná prohlášení.
ZZ č. 4/2013 Egypt			Komise uvedla, že záležitosti týkající se řízení veřejných financí a podvodů v Egyptě budou projednány prostřednictvím neformálního ekonomického dialogu. Zjistili jsme, že v souladu s naším doporučením byl zřízen národní protikorupční výbor.
ZZ č. 12/2012 ESTAT	Komise se domnívá, že nezbytný právní rámec a záruky toho, že pravidla pro jmenování a odvolávání ředitele jsou transparentní, byly zavedeny a zajišťují plný soulad se zásadou nezávislosti.		
Zdroj: EÚD a doporučení, opatření a databáze k absolutoriu Komise.			

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry

3.72. Dobré měření vykazování výkonnosti je ukazatelem úspěchu operací a upozorňuje, kde by se měla situace zlepšit. Komise uplatňuje složitý a různorodý rámec pro vykazování výkonnosti sestávající z různých nástrojů vykazování (viz body 3.3–3.12).

3.73. Podobně jako jiné vlády a mezinárodní organizace se Komise v současné době snaží na výkonnost zaměřovat více. Ve světovém měřítku jsme identifikovali šest oblastí, v nichž vlády a mezinárodní organizace uplatňují osvědčené postupy a u nichž by Komise mohla zvážit zlepšení (viz body 3.13–3.51):

1. Prostor pro zlepšení výkonnostního rámce (body 3.15–3.23)

— Používání dvou souborů cílů a ukazatelů pro programy Komise na straně jedné a pro generální ředitelství na straně druhé neodráží skutečnost, že pokud jde o zásady řádného finančního řízení je za plnění rozpočtu EU v konečné řadě odpovědná Komise. Uvádíme příklady vlád, které se sladěním používaného měření snažily vytvořit jasný rámec, a zlepšit tak náhled na svou výkonnost. Komise nevykazuje informace o výdajích v rozdělení podle obecných a specifických cílů.

3.73.

— Evropský účetní dvůr (EÚD) zaznamenal ve své výroční zprávě za rok 2015, že v plánech řízení Komise není mnoho cílů stanovených s odpovídající úrovní odpovědnosti. Komise od té doby svůj cyklus strategického plánování a sestavování programů přezkoumala. Cílem přezkumu bylo poskytnout jasnější rámec pro odpovědnost Komise a generálních ředitelství a zajistit, aby se plánovací dokumenty zjednodušily a zaměřovaly na priority Komise a působnost generálních ředitelství. Cíle a ukazatele vybrané pro strategické plány jsou nyní přizpůsobeny jejich specifickým kompetencím a zohledňují skutečnost, že odpovědnost jednotlivých útvarů Komise přesahuje plnění rozpočtu a řízení programů.

Proto již není třeba uvádět cíle a ukazatele ve výkonnostním rámci útvarů Komise do souladu s cíli a ukazateli vymezenými v právním základu programů. Útvary Komise jsou však vybízeny k tomu, aby při popisu své činnosti ve vztahu k programům odkazovaly na programové výkazy. Tento přístup pomůže zamezit výskytu duplicitních informací a zajistí konzistentnost údajů, a proto bude nadále posilován.

Komise má za to, že její odpovědnost za provádění rozpočtu je jasná. Každý generální ředitel podepisuje ve své výroční zprávě o činnosti prohlášení o věrohodnosti, ve kterém uvádí, že prostředky byly využity k zamýšlenému účelu a v souladu se zásadou řádného finančního řízení a že podkladové operace jsou legální a správné. Na úrovni organizací přebírá celkovou politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU sbor komisařů tím, že každý rok přijímá k rozpočtu EU výroční zprávu o řízení a výkonnosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- Komise používá mnoho různých cílů a ukazatelů. Provádí sice nyní přezkum iniciativy BFOR, ale jiné subjekty již se zjednodušením svého rámce výkonnosti pokročily více.

ODPOVĚDI KOMISE

- Výkonnostní rámec rozpočtu EU byl vypracován jednak za účelem splnění požadavků právních předpisů, jednak proto, aby reagoval na požadavky zúčastněných stran a na vlastní potřeby Komise.

Informace o výkonnosti výdajových programů používá Komise k těmto účelům: a) sledování pokroku v programech, b) odpovědnost a transparentnost, c) informování rozhodovacích orgánů o řízení programu, d) odůvodňování či navrhování úprav přidělení prostředků určené rozpočtovým orgánům, e) vypracovávání návrhů změn právního základu nebo změn budoucích programů.

Komise však konstatuje, že i když se v ročním rozpočtovém procesu k informacím o výkonnosti přihlíží, není to jediný faktor ovlivňující rozpočtová rozhodnutí.

Právní základy programů na období 2014–2020 zahrnují přes 700 ukazatelů, které v průběhu jejich životního cyklu pomáhají sledovat jejich výkonnost. Jsou výsledkem legislativního procesu a jako takové odrážejí očekávání spolunormotvůrců ohledně typu a úrovně granularity údajů potřebných ke sledování výkonu. Uvádění těchto ukazatelů v programových výkazech umožňuje rozpočtovému orgánu přihlížet k údajům o výkonnosti během rozpočtového procesu. V rámci iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ přezkoumává Komise ukazatele výdajových programů stanovené v právním základu, aby z nich mohla vyvodit závěry pro přípravu příští generace výdajových programů.

Komise konstatuje, že počet cílů a ukazatelů používaných ve strategických plánech pro útvary Komise se na základě nedávné reformy výrazně snížil. Počet obecných cílů se snížil z 84 na 11, počet ukazatelů dopadů ze 187 na 37, počet specifických cílů ze 426 na 386 a počet ukazatelů výsledků z 969 na 825.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

2. Vykazování výkonnosti není vyčerpávající (body 3.24–3.32)

- Ve srovnání s jinými subjekty informuje Komise o výzvách a neúspěších pouze v omezené míře. Vyváženým vykazováním se rozumí jasnější analýza výkonnosti v minulosti, na jejímž základě bude možné přijímat lepší rozhodnutí pro budoucnost a jež rovněž posiluje objektivitu získaných informací.

- Omezené informace o kvalitě údajů ve zprávách Komise ovlivňují transparentnost. Jiné subjekty informují o spolehlivosti informací o výkonnosti uceleněji.

- Komise je odhodlána vypracovávat vysoce kvalitní zprávy o výkonnosti, které popisují výsledky vyváženým způsobem.

Výroční zpráva o řízení a výkonnosti rámcově shrnuje, jak rozpočet EU podporoval politické priority Evropské unie a jakých klíčových výsledků se pomocí rozpočtu EU dosáhlo. Není koncipována jako úplná a podrobná zpráva o výkonnosti rozpočtu EU. Zpráva odkazuje na další zprávy o výkonnosti, v nichž lze najít podrobnější informace o výkonnosti (hodnocení, programové výkazy, výroční zprávy o činnosti atd.).

Výroční zpráva o řízení a výkonnosti za rok 2015 poukazuje na řadu nedostatků a problémů, které je třeba řešit. Oddíl 1 této zprávy se zmiňuje nejen o problémech týkajících se včasného provádění programů, ale i o omezeních při posuzování výkonnosti programů (např. odkazuje na hodnocení programu v oblasti zdraví na období 2007–2013 a programů v rámci okruhu 4 rozpočtu, kde poukazuje na překážky při posuzování celkové výkonnosti těchto programů).

- Rámec vnitřní kontroly zavedený jednotlivými útvary Komise je navržen tak, aby poskytoval přiměřenou jistotu, pokud jde mimo jiné o spolehlivost finančního výkaznictví. Každé generální ředitelství informuje o tomto aspektu v části 2 své výroční zprávy o činnosti a v oddílu 2 výroční zprávy o řízení a výkonnosti je podána shrnující zpráva o tom, jak generální ředitelství fungování systémů vnitřní kontroly útvarů Komise posuzují.

Pokud jde o hodnocení, stanoví sada nástrojů ke zlepšování právní úpravy, že v hodnotících pracovních dokumentech útvarů Komise musí být na konci hodnocení uvedeno na podporu závěrů a spolehlivosti výsledků jasné shrnutí veškerých nedostatků v použitých údajích. Pokyny ke zlepšování právní úpravy navíc stanoví, že jakákoli omezení týkající se použitých dokladů a uplatněné metodiky musí být v hodnotících zprávách jasně vysvětlena, a to především ve vztahu k jejich schopnosti podpořit závěry. Tento přístup je ještě více posílen v revizi pokynů/sady nástrojů ke zlepšování právní úpravy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3. Zprávy o výkonnosti jsou spíše narativní a prospěly by jim vizuální a navigační pomůcky (body 3.33–3.35)

- Komise se snaží vytvářet zprávy, které jsou pro čtenáře a zainteresované strany atraktivnější. Některé jiné subjekty se na to, co je podstatné, zaměřují lépe, více využívají grafiku, tabulky, znázornění pomocí barev, infografiku, interaktivní internetové stránky s navigačními pomůckami atd.

4. Komise neprokazuje, že výsledky hodnocení systematicky využívá (body 3.36–3.42)

- Ne všechna hodnocení prováděná Komisí nebo pro ni uvádějí doporučení a návrhy na realizaci opatření, jako je tomu v případě nejlepších postupů u jiných mezinárodních organizací a vlád. Od roku 2005 Komise nevypracovala ani nezažádala žádnou studii o využití výsledků.

- Komise uznává význam užívání vizuálních pomůcek ve svých různých výkazech výkonnosti a učinila v tomto směru zlepšení. Například ve verzi výroční zprávy o řízení a výkonnosti z roku 2015 využívá textová pole, která více zviditelňují klíčová sdělení a příklady a usnadňují čtení zprávy. Ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti za rok 2016 je prezentace dále vylepšena pomocí grafiky, diagramů a obrázků a tím, že obsahuje shrnutí. Tuto i další zprávy v integrovaném balíčku finančního výkaznictví doplňují jednostránkové informativní přehledy, které čtenáři podávají stručné shrnutí nejdůležitějších informací. Pokyny k výročním zprávám o činnosti navíc vybízejí GR, aby ve výročních zprávách o činnosti využívala vizuální prvky, a zajistila tak větší srozumitelnost těchto dokumentů.

Sada nástrojů ke zlepšování právní úpravy zahrnuje zvláštní nástroj pro vizuální pomůcky. Účelem tohoto nástroje je prezentovat některé příklady prostředků, které se považují za obzvláště relevantní pro politické intervence, aby se v jednotlivých útvarech Komise zvýšilo povědomí o přidané hodnotě plynoucí z využívání těchto pomůcek. V žádném případě nemá být souborem veškerých dostupných vizuálních pomůcek.

- Pokyny ke zlepšování právní úpravy stanoví, že všechny hodnotící pracovní dokumenty útvarů Komise musí zahrnovat zjištění a závěry, které slouží jako východisko pro případná opatření přijatá Komisí k následné kontrole. Uvádějí také požadavky na šíření výsledků hodnocení a na zjišťování příslušných opatření přijatých k následné kontrole. Hodnocení svou právní povahou nemohou přímo zavazovat Komisi k žádným opatřením. Následná opatření přijatá ke kontrole, která Komise zvažuje, obvykle stanoví formální zpráva zasílaná normotvůrci.

V balíčku pro zlepšování právní úpravy z roku 2015 se Komise zavázala posoudit fungování systému před koncem roku 2019. Přípravné práce na tomto posouzení právě začínají.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- Na rozdíl od jiných organizací a vlád nemá Komise zaveden zdokumentovaný institucionální systém pro pravidelnou následnou kontrolu doporučení z hodnocení, akčních plánů či odpovědí vedení.

5. Hlavní zprávy o výkonnosti neobsahují prohlášení či informace o kvalitě informací o výkonnosti (body 3.43–3.45)

- Sbor komisařů a generální ředitelé nepřijímají odpovědnost za informace o výkonnosti, jež poskytují.

6. Informace o výkonnosti poskytované Komisí nejsou snadno přístupné (body 3.46–3.51)

- Komise produkuje ohromné množství informací o výkonnosti. Jiné vlády a organizace své informace o výkonnosti prezentují racionálněji, například na zvláštní internetové stránce s dobrým vyhledavačem, pokyny pro uživatele a dalšími navigačními nástroji.

- Následná kontrola hodnocení tvoří nedílnou součást systému zlepšování právní úpravy v rámci Komise, který zajišťuje využití výsledků hodnocení v posouzeních dopadů, což jsou veřejně dostupné dokumenty, a v procesu každoročního programování a plánování činnosti Komise. Komise výsledky svých hodnocení následně kontroluje v rámci pracovního programu Komise. Při plánování pracovního programu Komise systematicky přezkoumává výsledky hodnocení a stanoví k nim příslušnou následnou kontrolu. Následná kontrola výsledků některých hodnocení je stanovena ve srovnávacím přehledu programu REFIT, který je každoročně aktualizován, a ve zprávách Komise předkládaných normotvůrci, jež jsou k těmto hodnocením přiloženy.

- Zastřešující zásady hierarchie odpovědnosti jsou zakotveny ve smlouvách o EU. V rámci Komise je hierarchie odpovědnosti definována v souladu s bílou knihou o správě věcí veřejných tak, aby v ní významnou úlohu sehrávaly pověřené schvalující osoby působící v rámci decentralizovaného systému, za jejichž činnost je jakožto schvalující osoba politicky odpovědný sbor komisařů. To platí zejména pro organizaci finančního řízení. Na konci cyklu podávání zpráv přijímá sbor komisařů výroční zprávu o řízení a výkonnosti rozpočtu EU a přebírá celkovou politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU na základě výročních prohlášení pověřených schvalujících osob.

Přikládá se prohlášení Komise o odpovědnosti za řízení rozpočtu EU, aby bylo zřejmé, že konečnou finanční odpovědnost za řízení rozpočtu EU má Komise, zatímco odpovědnost za výsledky dosažené pomocí rozpočtu EU je sdílena s řadou činitelů na evropské i vnitrostátní úrovni.

- V rámci iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ byly zřízeny zvláštní internetové stránky s výsledky EU (EU Results). Tyto stránky představují databázi, jejímž cílem je zajistit jednotné kontaktní místo pro všechny projekty financované EU – prostřednictvím přímého, nepřímého a sdíleného řízení. Koncem května 2017 obsahovala databáze přibližně 1 600 projektů financovaných EU, které se realizují v EU i mimo ni.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.74. V bodech 3.52-3.59 prezentujeme společné výzvy identifikované ve zvláštních zprávách roku 2016.

3.75. Z letošní následné kontroly doporučení z minulých let (viz body 3.60–3.71) vyplynulo, že:

- Komise do tří let od dokončení našich auditů přijímá a realizuje velkou část doporučení;
- i doporučení, která původně nejsou přijata, se někdy zčásti nebo v plném rozsahu realizují později.

Doporučení

3.76. **Příloha 3.3** uvádí výsledky našeho přezkumu, který se týkal pokroku Komise při realizaci doporučení v oblasti výkonnosti vyjádřených ve výroční zprávě za rok 2013. V tomto roce uváděla kapitola 10 tři doporučení. Z těchto doporučení byla dvě realizována v některých ohledech a jedno realizováno nebylo.

3.77. Na základě svých závěrů za rok 2016 Komisi doporučujeme, aby:

- **Doporučení 1: zefektivnila vykazování výkonnosti** ⁽⁵⁵⁾
 - a) dalším snížením počtu cílů a ukazatelů, které využívá v různých zprávách o výkonnosti, a soustředila se na cíle a ukazatele, které výkonnost rozpočtu EU měří nejlépe. Při přípravě příštího víceletého finančního rámce by Komise měla pro právní rámec příští generace programů navrhnout menší počet vhodnějších ukazatelů. V tomto kontextu by rovněž měla zvážit relevantnost ukazatelů, k nimž lze získat informace až po uplynutí několika let;

- a) Komise toto doporučení přijímá.

Komise v současné době provádí přezkum v rámci iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“, který se zaměřuje na ukazatele výdajových programů stanovené v jejich právním základu. Jeho výsledky se využijí při přípravě návrhů pro příští VFR.

⁽⁵⁵⁾ Viz také naše stanovisko č. 1/2017 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropské unie (body 90–99): <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40627>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- b) prezentací finančních informací způsobem, který umožní jejich srovnání s informacemi o výkonnosti, aby vazba mezi výdaji a výkonností byla zřejmá;
- c) vysvětlením a zlepšením celkové provázanosti svých dvou souborů cílů a ukazatelů pro programy na straně jedné a generální ředitelství na straně druhé.
- **Doporučení 2:** vykazovala výkonnost vyváženěji, a to tak, že ve svých hlavních zprávách o výkonnosti bude jasně prezentovat informace o hlavních výzvách pro dosahování výsledků.
- **Doporučení 3:** zvýšila uživatelskou vstřícnost vykazování výkonnosti větším využíváním metod a nástrojů, jako je grafika, souhrnné tabulky, barevné znázornění, infografika a interaktivní internetové stránky.
- **Doporučení 4:** lépe prokazovala, že výsledky hodnocení se používají, a to:
- a) tak, že bude vyžadovat, aby hodnocení vždy uváděla závěry, na jejichž základě lze jednat, nebo doporučení, které by měla být následně Komisí zkontrolována;

- b) Komise toto doporučení přijímá.

Má za to, že toto doporučení je prováděno prostřednictvím programových výkazů, což jsou nástroje, které Komisi slouží k odůvodňování finančních prostředků na výdajové programy v návrhu rozpočtu. V případě návrhu rozpočtu na rok 2018 zahrnují u každého programu kromě informací o výkonnosti také informace o finančním plánu a finančním provádění. Proto se Komise domnívá, že programové výkazy předkládají informace způsobem, který umožňuje stanovit vazbu mezi výdaji a výkonností.

- c) Komise toto doporučení přijímá.

Při vypracovávání příštích výročních zpráv o činnosti Komise zamyslí tento aspekt zlepšit tím, že v těchto zprávách bude více využívat křížové odkazy k programovým výkazům.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise je odhodlána vypracovávat vysoce kvalitní zprávy o výkonnosti, které popisují výsledky vyváženým způsobem.

Ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti podává Komise zprávu o hlavních problémech spojených s řízením ve zvláštním oddílu (v rámci oddílu 2). V oblastech, kde se v průběhu roku vyskytly problémy, zpráva uvádí, jak útvary Komise na tyto výzvy reagovaly. Komise se do budoucna vynasnaží, aby ve svých hlavních zprávách o výkonnosti (výročních zprávách o činnosti, výročních zprávách o řízení a výkonnosti a programových výkazech) podrobněji informovala o hlavních problémech v oblasti dosahování výsledků.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise je odhodlána průběžně zlepšovat uživatelskou vstřícnost svého vykazování výkonnosti. Ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti za rok 2016 bylo již patrné výrazné zlepšení ve využívání grafiky, diagramů a obrázků.

- a) Komise toto doporučení přijímá.

Závěry z hodnocení a jejich následná kontrola jsou již nedílnou součástí systému zlepšování právní úpravy v rámci Komise a procesu každoročního programování a plánování její činnosti. Tento systém byl ještě více posílen revizí pokynů a sady nástrojů ke zlepšování právní úpravy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- b) vypracovala nebo zadala nové studie o využití a dopadu hodnocení na orgány, včetně včasnosti.
- **Doporučení 5:** v hlavních zprávách o výkonnosti uváděla, zda podle jejích nejlepších znalostí mají poskytované informace o výkonnosti dostatečnou kvalitu.
- **Doporučení 6:** usnadnila přístup k informacím o výkonnosti vytvořením specializovaného internetového portálu s vyhledavačem.

- b)** Komise toto doporučení přijímá.

V balíčku pro zlepšování právní úpravy z roku 2015 se Komise zavázala posoudit fungování systému, včetně hodnocení, před koncem roku 2019. Přípravné práce na tomto posouzení již započaly.

Komise toto doporučení přijímá.

V zájmu zlepšení transparentnosti poskytne Komise informace o zdroji a kvalitě údajů, bude-li je mít k dispozici. Vzhledem k tomu, že značnou část údajů o výkonnosti poskytují členské státy, Komise analyticky posoudí, nakolik poskytují i informace o kvalitě těchto údajů.

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise se vynasnaží přístup k informacím o výkonnosti více usnadnit. Je odhodlána provést posouzení, které zhodnotí proveditelnost a možné přínosy této internetové prezentace a náklady s ní spojené. Doporučené opatření pak bude provedeno v závislosti na výsledku tohoto posouzení. V souladu s rozhodnutím Komise o součinnosti a účinnosti z dubna 2016 by neměl být cílem specializovaný internetový portál a vyhledávač, ale spíše příslušná internetová prezentace využívající korporátního vyhledávače portálu Europa.

PŘÍLOHA 3.1

PODROBNÉ INFORMACE O STAVU REALIZACE DOPORUČENÍ PODLE JEDNOTLIVÝCH ZPRÁV

Č.	ZZ	Název zprávy	Bod ZZ	Realizováno v plném rozsahu	Realizováno ve většině ohledů	Realizováno v některých ohledech	Nebylo realizováno	Není již relevantní	Nebylo možno ověřit
1	ZZ č. 14/2010	Řízení systému veterinárních kontrol dovozu masa Komisí po reformách právních předpisů z oblasti hygieny z roku 2004 (Přírodní zdroje)	Bod 90, první odrážka	x					
			Bod 90, druhá odrážka	x					
			Bod 90, třetí odrážka	x					
			Bod 90, čtvrtá odrážka		x				
			Bod 90, pátá odrážka		x				
			Bod 90, šestá odrážka	x					
			Bod 90, sedmá odrážka	x					
			Bod 90, osmá odrážka	x					
2	ZZ č. 11/2012	Přímá podpora na krávy bez tržní produkce mléka, bahnice a kozy v souvislosti s částečným prováděním opatření v rámci režimu jednotné platby (Přírodní zdroje)	Bod 91	x					
			Bod 58	x					
			Bod 60	x					
			Bod 64	x					
			Bod 64				x		

Č.	ZZ	Název zprávy	Bod ZZ	Realizováno v plném rozsahu	Realizováno ve většině ohledů	Realizováno v některých ohledech	Nebylo realizováno	Není již relevantní	Nebylo možno ověřit	
6	ZZ č. 5/2013	Jsou prostředky z fondů politiky soudržnosti EU vynakládány na silnice řádně? (Soudržnost)	Bod 55 Dop. 1			x				
			Bod 55 Dop. 2 písm. a)	x						
			Bod 55 Dop. 2 písm. b)		x					
			Bod 55 Dop. 2 písm. c)	x						
			Bod 55 Dop. 3	x						
7	ZZ č. 17/2013	Financování opatření v oblasti klimatu Evropskou unií v kontextu vnější pomoci (Vnější akce)	Bod 55 Dop. 4			x				
			Bod 69 Dop. 1	x						
			Bod 69 Dop. 2	x						
			Bod 69 Dop. 3				x			
			Bod 69 Dop. 4		x					
			Bod 69 Dop. 5	x						

Č.	ZZ	Název zprávy	Bod ZZ	Realizováno v plném rozsahu	Realizováno ve většině ohledů	Realizováno v některých ohledech	Nebylo realizováno	Není již relevantní	Nebylo možno ověřit	
8	ZZ č. 14/2013	Přímá finanční podpora Evropské unie pro palestinskou samosprávu (Vnější akce)	Bod 81 písm. a)	x						
			Bod 81 písm. b)	x						
			Bod 81 písm. c)	x						
			Bod 82 písm. a)	x						
			Bod 82 písm. b)	x						
			Bod 83		x					
9	ZZ č. 13/2013	Rozvojová pomoc EU pro Střední Asii (Vnější akce)	Bod 84		x					
			Bod 85			x				
			Bod 87 první odrážka	x						
			Bod 87 druhá odrážka	x						
			Bod 87 třetí odrážka				x			
			Bod 87 čtvrtá odrážka	x						
			Bod 87 pátá odrážka	x						
			Bod 87 šestá odrážka		x					

Č.	ZZ	Název zprávy	Bod ZZ	Realizováno v plném rozsahu	Realizováno ve většině ohledů	Realizováno v některých ohledech	Nebylo realizováno	Není již relevantní	Nebylo možno ověřit
10	ZZ č. 9/2013	Podpora EU určená na správu věcí veřejných v Demokratické republice Kongo (Vnější akce)	Bod 94 Dop. 1 písm. a)	x					
			Bod 94 Dop. 1 písm. b)		x				
			Bod 94 Dop. 1 písm. c)		x				
			Bod 94 Dop. 1 písm. d)		x				
			Bod 94 Dop. 2 písm. a)	x					
			Bod 94 Dop. 2 písm. b)	x					
			Bod 94 Dop. 3 písm. a)	x					
			Bod 94 Dop. 3 písm. b)		x				
			Bod 94 Dop. 3 písm. c)	x					
			Bod 94 Dop. 4 písm. a)		x				
Bod 94 Dop. 4 písm. b)					x				
Bod 94 Dop. 4 písm. c)	x								

Č.	ZZ	Název zprávy	Bod ZZ	Realizováno v plném rozsahu	Realizováno ve většině ohledů	Realizováno v některých ohledech	Nebylo realizováno	Není již relevantní	Nebylo možno ověřit	
11	ZZ č. 4/2013	Spolupráce EU s Egyptem v oblasti správy věcí veřejných (Vnější akce)	Bod 80 písm. a)	x						
			Bod 80 písm. b)	x						
			Bod 80 písm. c)	x						
			Bod 80 písm. d)	x						
			Bod 80 písm. e)	x						
			Bod 81 písm. a)	x						
			Bod 81 písm. b)	x						
			Bod 81 písm. c)	x						
			Bod 82	x						

Č.	ZZ	Název zprávy	Bod ZZ	Realizováno v plném rozsahu	Realizováno ve většině ohledů	Realizováno v některých ohledech	Nebylo realizováno	Není již relevantní	Nebylo možno ověřit	
12	ZZ č. 12/2012	Podářílo se Komisi a Eurostatu zkvalitnit proces tvorby spolehlivé a důvěryhodné evropské statistiky? (jiné)	Bod 107			x				
			Bod 108 písm. a)	x						
			Bod 108 písm. b)	x						
			Bod 108 písm. c)				x			
			Bod 108 písm. d)						x	
			Bod 108 písm. e)				x			
			Bod 108 písm. f)	x						
			Bod 108 písm. g)	x						
			Bod 109 písm. a)	x						
			Bod 109 písm. b)	x						
			Bod 109 písm. c)	x						
			Bod 109 písm. d)	x						
			Bod 109 písm. e)					x		
			Bod 109 písm. f)					x		
Bod 109 písm. g)	x									

Č.	ZZ	Název zprávy	Bod ZZ	Realizováno v plném rozsahu	Realizováno ve většině ohledů	Realizováno v některých ohledech	Nebylo realizováno	Není již relevantní	Nebylo možno ověřit	
13		Zajišťuje Komise efektivní provádění sedmého rámcového programu pro výzkum? (Inteligentní růst podporující začlenění)	Bod 99 Dop. 1 odrážka 2 a 3	x						
			Bod 99 Dop. 1 odrážka 1 a 4	x						
			Bod 99 Dop. 2		x					
			Bod 100 Dop. 3 odrážka 1	x						
			Bod 100 Dop. 3 odrážka 2	x						
			Bod 101	x						
			Bod 102	x						
			Bod 103	x						
			Bod 104 první část					x		
			Bod 104 druhá část						x	
Celkový počet doporučení			131	72	18	12	6	2	21	

Odpovědi Komise

Zvláštní zpráva č. 14/2012:

Odpověď na odst. 54 písm. c): Komise se domnívá, že doporučení již není relevantní. V současném programovém období (2014–2020) bylo opatření ukončeno.

PŘÍLOHA 3.2

HLAVNÍ ZLEPŠENÍ A NEVYŘEŠENÉ NEDOSTATKY PODLE JEDNOTLIVÝCH ZPRÁV

Ne	ZZ	Název zprávy	Zlepšení	Nedostatky
1	ZZ č. 14/2010	Řízení systému veterinárních kontrol dovozu masa Komisi po reformách právních předpisů z oblasti hygieny z roku 2004	<p>Návrh Komise týkající se činnosti v oblasti kontroly dovozu byl přijat. Zjednodušuje a vyjasňuje regulační rámec. Harmonizovala se pravidla pro zesílené kontroly.</p> <p>Zlepšila se síť systémů IT.</p> <p>Byly vypracovány písemné pokyny a programy školení.</p> <p>Došlo ke zlepšení modelu posuzování rizika, který pro plánování auditů používá Generální ředitelství pro ochranu zdraví a bezpečnost potravin.</p> <p>Členské státy podnikají nápravná opatření na základě doporučení Generálního ředitele pro ochranu zdraví a bezpečnost potravin.</p> <p>Strategie EU v oblasti dobrých životních podmínek zvířat byla zahrnuta do mezinárodních dohod o sanitárních a fyto-sanitárních opatřeních.</p>	<p>Některé mezinárodní dohody o sanitárních a fyto-sanitárních opatřeních se stále vyjednávají. Třetí země (až na některé výjimky) stále odmítají uznat EU jako jeden subjekt.</p> <p>Nové nařízení EU o úředních kontrolách by se mělo začít uplatňovat do konce roku 2019. Ještě je nutno přijmout prováděcí akty.</p> <p>Rada a Parlament nezaly v úvahu článek v návrhu Komise přenesající na Komisi pravomoc stanovovat pravidla v oblasti ukazatelů výkonnosti.</p> <p>Ověřování konkrétní výše poplatků za dovozní kontroly má v rámci auditů dovozu Generálního ředitelství pro ochranu zdraví a bezpečnost potravin nízkou prioritu.</p>
2	ZZ č. 11/2012	Přímá podpora na krávy bez tržní produkce mléka, bahnice a kozy v souvislosti s částečným prováděním opatření v rámci režimu jednotné platby	<p>U dobrovolné podpory vázané na produkci byly přidány požadavky na zacílení. Členské státy nyní musejí při odůvodňování opatření uvádět definice konkrétního typu produkce. Komise vypracovala společný rámec monitorování a hodnocení spolu s konkrétními pravidly a ukazateli.</p>	<p>Přestože určité hodnotící práce již proběhly nebo probíhají, Komise zatím neprovedla komplexní hodnocení dopadu režimů podpory.</p>
3	ZZ č. 14/2012	Provádění předpisů EU o hygieně na jatkách v zemích, které vstoupily do EU od roku 2004	<p>Pravidelně probíhají audity opatření přijatých v návaznosti na doporučení GR SANTE pro členské státy.</p> <p>K dispozici jsou pokyny, kurzy odborné přípravy a semináře.</p> <p>Vznikla elektronická databáze vnitrostátních odvětvových pokynů v oblasti hygieny.</p> <p>Byl přijat rámec standardních provozních postupů, který vyjasňuje vzájemné povinnosti mezi GR SANCO a Výkonnou agenturou pro spotřebitele, zdraví, zemědělství a potravin.</p>	<p>Nebyly vypracovány žádné souhrnné zprávy o auditu či analýze víceletých vnitrostátních plánů kontrol členských států. Nebyla vypracována zpráva o hodnocení trendů ve vývoji vnitrostátních pokynů nebo jejich kvality.</p> <p>Chybí statistiky o odborné přípravě v členských státech určené pro provozovatele potravinářských podniků.</p> <p>Neproběhlo hodnocení dopadu prostředků EU, které byly použity na zavádění norem v oblasti hygieny a bezpečnosti potravin.</p>

Ne	ZZ	Název zprávy	Zlepšení	Nedostatky
4	ZZ č. 20/2012	Je financování strukturálních opatření určené na projekty v oblasti infrastruktury pro nakládání s komunálním odpadem účelné, a pomáhá tak členským státům plnit cíle odpadové politiky EU?	Stanovení předběžných podmínek zajišťuje existenci plánů odpadového hospodářství a provázanost podpory EU s dosaženými výsledky. Lepší vymezení množství odpadu. Pokyny a sdílení informací o plánech odpadového hospodářství. Byla podniknuta opatření na předcházení vzniku odpadu a v oblasti recyklace výrobků. Oblast zpracování odpadu byla vyjasněna.	Neexistuje jistota, že opatření popsaná v plánech odpadového hospodářství zajišťují zpracování odpadu před jeho odstraněním na skládky a že se klade důraz na infrastrukturní zařízení pro nakládání s odpady, která zpracovávají odpad tříděný u zdroje. Neexistuje jistota, že systémy a databáze pro monitorování odpadu poskytují spolehlivé informace. Snížená míra podpory se neuplatňuje systematicky. Nebyly stanoveny cíle pro předcházení vzniku odpadu.
5	ZZ č. 23/2012	Podporovala strukturální opatření EU úspěšně regeneraci zanedbaných průmyslových a vojenských lokalit?	Existuje jasná podpora pro integrovaný udržitelný rozvoj a obnovu měst. Regenerace a sanace starých průmyslových lokalit patří mezi priority pro období 2014–2020. Byla vypracována definice a pokyny k uplatňování zásady „znečišťovatel platí“. Kontroluje se soulad s pravidly EU pro poskytování státní podpory a průběžné platby lze v případě nedodržení těchto pravidel pozastavit. Byly vydány další pokyny upozorňující členské státy na jejich povinnost určit objem mezery ve financování.	Chybí normy EU pro vymezení kontaminovaných lokalit a závažnosti environmentálních a zdravotních rizik, která jsou s nimi spojena. Chybí metodika EU pro vymezení norem pro rekultivaci jednotlivých typů lokalit. Nesleduje se uplatňování ustanovení o vracení prostředků.
6	ZZ č. 5/2013	Jsou prostředky z fondů politiky soudržnosti EU vynakládány na silnice řádně?	Nové pokyny k analýze nákladů a přínosů zveřejněné v roce 2014 zahrnují případovou studii silničních projektů s rozpisem nákladů a hlavních příčin rozdílů v jednotkových nákladech. Právní předpisy stanovují hlavní zásady analýz nákladů a přínosů a pokyny jsou podrobnější. Budoucí spolufinancování velkých silničních projektů a projektů nástroje pro propojení Evropy je podminěno analýzou nákladů a přínosů, včetně studie proveditelnosti, analýzy možností, analýzy poptávky s prognózami a modely dopravního provozu. Kvalitu kontrolují nezávislí odborníci. V souvislosti s prognózami dopravního provozu dochází k výměně osvědčených postupů a členským státům se poskytuje konkrétní pomoc (IASPERS).	Práce na výpočtech jednotkových nákladů ještě není zcela ukončena. Přetrvávají obavy v souvislosti s menšími projekty, které se plně nepřipravují, vybírají a realizují na úrovni členského státu. Chybí databáze referenčních nákladů na úrovni celé EU.

Ne	ZZ	Název zprávy	Zlepšení	Nedostatky
7	ZZ č. 17/2013	Financování opatření v oblasti klimatu Evropskou unií v kontextu vnější pomoci	<p>Byl zveřejněn plán pro financování opatření v oblasti klimatu. Komise vydala pokyny k vykazování a navrhla metodiku pro vymezení adicionality. Prostředky na závazky se vykazují. Nezávislé hodnocení globální aliance pro boj proti změně klimatu je veřejně přístupné.</p> <p>Akční plán diplomatické činnosti byl přijat v roce 2015.</p> <p>Byly zřízeny odborné pracovní skupiny, které se pravidelně scházejí.</p>	<p>Chybí informace o tom, zda se plní cíl EU vynaložit 20 % prostředků rozvojové pomoci na opatření v oblasti klimatu.</p> <p>V nezávislém hodnocení se jen stručně posuzovalo, proč se většina členských států nerozhodla spolufinancovat globální alianci pro boj proti změně klimatu.</p>
8	ZZ č. 14/2013	Přímá finanční podpora Evropské unie pro palestínskou samosprávu	<p>Mezi akčním plánem EU a palestínské samosprávy a podporou EU pro Palestinu byla zjištěna návaznost.</p> <p>Podpora EU se plánuje v horizontu více let.</p> <p>Rámec orientovaný na výsledky zahrnuje konkrétní a časově vymezené ukazatele.</p> <p>Využívala se soutěžní zadávací řízení.</p> <p>Bylo přijato rozhodnutí ukončit financování platů a důchodů zaměstnanců veřejné správy v Gaze.</p> <p>Na odborných jednáních s izraelskými orgány se projednávaly konkrétní otázky související s podporou EU.</p>	<p>Podmíněnost se neuplatňovala systematicky.</p> <p>Nebyla obdržena dokumentace o plnění rozhodnutí o platech a důchodech.</p> <p>Komise a ESVČ zatím nepřípravily podrobný akční plán opatření, která by Izrael měl přijmout, aby se zvýšila účinnost pomoci EU Palestíně, ani nevyužily potenciální pákový efekt, který nabízí rámec širší spolupráce mezi EU a Izraelem.</p>

Ne	ZZ	Název zprávy	Zlepšení	Nedostatky
9	ZZ č. 13/2013	Rozvojová pomoc EU pro Střední Asii	<p>Hodnoty EU se podporují prostřednictvím pragmatičtějšího a flexibilnějšího přístupu.</p> <p>Počet podporovaných odvětví se snížil.</p> <p>Výpracovávají se odhady nezbytných lidských zdrojů (v osobách na rok).</p> <p>Uplatňují se podmínky rozpočtové podpory. Řízení veřejných financí se monitoruje a provádějí se protikorupční opatření.</p> <p>Byly vypracovány nové programy.</p> <p>Výkazují se a monitorují se klíčové ukazatele výkonnosti.</p>	<p>Správní náklady (lidské zdroje, vybavení apod.) na regionální nebo celostátní úrovni se nevykazují.</p> <p>Nejsou k dispozici výkazy porovnávající skutečné a plánované výdaje ani zprávy o dosažených cílech na regionální úrovni.</p>
10	ZZ č. 9/2013	Podpora EU určená na správu věcí veřejných v Demokratické republice Kongo	<p>Lepší plánování programů se zaměřuje také na rozvoj venkova a infrastruktury.</p> <p>Do vypracování programu v oblasti životního prostředí byly zapojeny místní subjekty a jejich potřeby se zohledňují.</p> <p>Probíhá politický dialog.</p> <p>EU opakovaně zdůraznila význam konání voleb, jak to požaduje ústava.</p> <p>Zlepšila se transparentnost řízení přírodních zdrojů.</p> <p>Lepší řízení, transparentnost a odpovědnost měly pozitivní vliv na boj proti podvodům a korupci.</p> <p>Komise určuje hlavní rizika a navrhuje opatření na jejich zmírnění.</p> <p>Počet odvětví, na něž se zaměřuje podpora EU, je nižší než v předchozích obdobích.</p> <p>Ukazatele jsou zpravidla časově vymezené a realističtější.</p> <p>Úpravy programů jsou zdokumentovány.</p> <p>Proběhla setkání vedoucích představitelů, kteří vydali společná prohlášení.</p>	<p>Komise nevyděluje pomoc na podporu volebního procesu.</p> <p>Politický dialog o prezidentských a parlamentních volbách je stále neutěnný.</p> <p>Národní orientační program nestanoví žádnou podporu pro prosazování procesu externího auditu a vnitrostátních dohledových orgánů.</p> <p>Chybí dobře definované ukazatele korupce. Do programu není zahrnuto prosazování protikorupčních zákonů.</p> <p>Řada důležitých tematických skupin je neaktivních. Většinou také chybí informace o jejich poslání, cílech, strategiích, rozpočtech, povinnostech a koordinaci mezi členy.</p>

Ne	ZZ	Název zprávy	Zlepšení	Nedostatky
11	ZZ č. 4/2013	Spolupráce EU s Egyptem v oblasti správy věcí veřejných	<p>Byl stanoven omezený počet priorit v oblasti lidských práv a demokracie a došlo k obnově souvisejícího dialogu.</p> <p>Zvýšily se prostředky určené pro Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva a organizace občanské společnosti.</p> <p>Je zajištěna koordinace a patřičná distribuce prostředků mezi jednotlivými nástroji.</p> <p>Podpora pro organizace občanské společnosti je upravena v plánu a finanční nařízení umožňuje daný postup zrychlit.</p> <p>Na zasedáních se klade důraz na řízení veřejných financí a boj proti korupci.</p> <p>Byla uplatněna podmíněnost: Komise v Egyptě pozastavila operace rozpočtové podpory.</p>	
12	ZZ č. 12/2012	Podánilo se Komisi a Eurostatu zkválitnit proces tvorby spolehlivé a důvěryhodné evropské statistiky?	<p>Systém evropské statistiky se zdokonalil.</p> <p>Regulační rámec byl upraven tak, aby zohledňoval význam Kodexu evropské statistiky.</p> <p>Evropská poradní komise pro dohled nad statistikou se podílela na stovnavacích hodnoceních, která jsou nyní veřejně k dispozici.</p> <p>Pro statistický program EU jsou stanoveny pokyny a postupy. Provádí se přezkum priorit.</p> <p>Pravidelně se vykazuje pokrok v provádění projektů modernizace. Byly analyzovány osobní náklady s cílem zvýšit efektivnost.</p> <p>Pokyny pro zadávání veřejných zakázek posilují hospodářskou soutěž.</p>	<p>Je třeba mít transparentní a objektivní postupy pro najímání a odvolávání vedoucích statistických úřadů.</p> <p>Přetrvávají překážky v přístupu k údajům a jejich účinném využití.</p> <p>Koordinace statistik a zdrojů je problematická.</p> <p>Nebyla zřízena funkce pro dohled nad ověřováním a inspekcemi na ověřování a inspekcce.</p>

Ne	ZZ	Název zprávy	Zlepšení	Nedostatky
13	ZZ č. 2/2013	Zajišťuje Komise efektivní provádění sedmého rámcového programu pro výzkum?	Programem Horizont 2020 byla zavedena větší flexibilita ve vykazování nákladů. Zjednodušení požadavků pro žadatele. Větší soudržnost při řízení sedmého rámcového programu prostřednictvím útvaru společné podpory. Integrované pracovní toky IT, ukazatele a společná auditní služba. Rámec společných technologických iniciativ je pružnější.	Útvar společné podpory se nevztahuje na EIT a pravidla EIT nejsou důsledně sladěna s rámcem programu Horizont 2020, což vede k neefektivnosti pro příjemce. Komise nezavedla účinná opatření zaručující adicionalitu nástroje, který nahradí finanční nástroj pro sdílení rizik. To potvrdilo i nezávislé hodnocení z listopadu 2016, uvádějící znepokojení nad tím, že u 28 % projektů adicionalita chybí, a doporučilo vytvořit jasná výběrová kritéria, která by ji zaručila.

Odpovědi Komise

Zvláštní zpráva č. 12/2012:

Pro zajištění transparentnosti postupů jmenování a odvolání generálního ředitele Eurostatu jsou k dispozici vhodné právní rámec i nezbytná ochranná opatření. V tomto ohledu je tedy zajištěn úplný soulad se zásadou nezávislosti stanovenou v nařízení (ES) č. 223/2009.

Transparentnost byla potvrzena nedávným výběrovým řízením na funkci generálního ředitele Eurostatu, které bylo přístupné externím uchazečům. Nezávislým výkazům Evropské poradní komise pro dohled nad statistikou (ESGAB) týkajícím se toho, jak Komise (Eurostat) uplatňuje Kodex evropské statistiky, navíc nejlépe poslouží, když se komise ESGAB nebude přímo zapojovat do jmenování generálního ředitele Eurostatu. Konečné interinstitucionální vztahy mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí jsou jasně vymezeny, například v oblasti legislativního postupu, ale i v tom smyslu, že číní Komisi jako celek plně odpovědnou Parlamentu. Člen ročního dialogu o otázkách statistiky stanoveného nařízením (ES) č. 223/2009 je zajistit náležitě zapojení Parlamentu do statistických záležitostí a poskytovat mu v tomto ohledu informace, mimo jiné prostřednictvím ustanovení o tom, že nově jmenovaný ředitel Eurostatu musí okamžitě po svém jmenování vystoupit před příslušným výborem Parlamentu.

PŘÍLOHA 3.3

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE PROBLEMATIKY VÝKONNOSTI

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle analýzy Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2013	Komise by měla:							
	Doporučení 1: při nejbližší budoucí revizi finančního nařízení racionalizovat svůj rámec pro vykazování výkonnosti.			X				
	Doporučení 2: do hodnotící zprávy zařadit shrnující popis, v němž by se soustředily všechny dostupné informace o pokroku při plnění cílů strategie Evropa 2020, aby měl čtenář jasný přehled o dosažených výsledcích.				X			
	Doporučení 3: dále vyvíjet svůj systém pro řízení a vykazování výkonnosti, aby mohla ve výročních prohlášeních generálních ředitelů o věrohodnosti převzít odpovědnost za řádné finanční řízení i za to, nakolik prostředky z rozpočtu EU přispěly k dosažení výsledků politik.				X			

KAPITOLA 4

Příjmy

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	4.1-4.6
Stručný popis příjmů	4.2-4.5
Rozsah a koncepce auditu	4.6
Správnost operací	4.7
Prověřování výročních zpráv o činnosti a dalších prvků vnitřních kontrolních systémů	4.8-4.20
Přehled výhrad k HND a DPH a otevřených případů týkajících se TVZ	4.9
Dopad globalizace na národní účty podle systému ESA 2010	4.10-4.13
Řízení tradičních vlastních zdrojů	4.14-4.18
Výpočet příspěvků EHP/ESVO a příspěvků členských států po vstupu v platnost rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2014 provedený Komisí	4.19
Výroční zprávy o činnosti a jiné správní mechanismy	4.20
Závěr a doporučení	4.21-4.23
Závěr	4.21
Doporučení	4.22-4.23
Příloha 4.1 – Výsledky testování operací u příjmů	
Příloha 4.2 – Počet nevyřízených výhrad týkajících se HND a DPH a otevřených bodů týkajících se TVZ podle jednotlivých členských států k 31. 12. 2016	
Příloha 4.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se příjmů	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

4.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění týkající se příjmů, které zahrnují *vlastní zdroje* a ostatní příjmy. Přehled příjmů v roce 2016 uvádí **rámec 4.1**.

Rámec 4.1 – Příjmy – přehled za rok 2016		
(v mld. EUR)		
Vlastní zdroje odvozené z hrubého národního důchodu 66 % 95,6	Tradiční vlastní zdroje 14 % 20,1	Vlastní zdroje odvozené z daně z přidané hodnoty 11 % 15,9
	Ostatní příjmy 9 % 13,1	
Celkové příjmy za rok 2016 ⁽¹⁾		
		144,7
⁽¹⁾ Tato částka představuje příjmy rozpočtu EU. Částky ve výkazu finanční výkonnosti jsou prezentovány odlišně, za použití systému akruálního účetnictví. V důsledku použití tohoto systému činí příjmy EU uvedené ve výkazu finanční výkonnosti 146,2 miliardy EUR. Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.		

Stručný popis příjmů

4.2. Většina příjmů (91 %) pochází ze tří kategorií vlastních zdrojů:

- **Vlastní zdroje odvozené z hrubého národního důchodu (HND)** zajišťují 66 % příjmů EU a používají se k vyrovnání rozpočtu EU poté, co byly vypočteny příjmy ze všech ostatních zdrojů. Každý členský stát přispívá poměrnou částí na základě svého HND ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Původní výpočet vychází z prognózy HND. Rozdíly mezi prognózou a konečnou HND se upravují v následujících letech a ovlivňují rozdělení vlastních zdrojů mezi členskými státy, nikoli celkovou vybranou částku.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- Z **tradičních vlastních zdrojů (TVZ)** plyne 14 % příjmů EU. Skládají se z dovozních cel (20,0 miliard EUR) a dávek z výroby cukru (0,1 miliardy EUR). Obojí vybírají členské státy. Do rozpočtu EU plyne 80 % celkové částky a zbylých 20 % si ponechávají členské státy na úhradu nákladů na výběr.
- **Vlastní zdroje odvozené z daně z přidané hodnoty (DPH)** tvoří 11 % příjmů EU. Příspěvky z tohoto vlastního zdroje se vypočítávají na základě jednotné sazby aplikované na harmonizovaný vyměřovací základ DPH členských států.

4.3. Příjmy zahrnují i částky obdržené z jiných zdrojů. Nejvýznamnějšími z těchto zdrojů jsou příspěvky a náhrady plynoucí z dohod a programů Unie (5,9 miliardy EUR, tj. 4 % příjmů EU) a pokuty a sankce (3,1 miliardy EUR, tj. 2 % příjmů EU).

4.4. Dne 1. října 2016 vstoupilo v platnost nové rozhodnutí o systému vlastních zdrojů EU (rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2014) ⁽²⁾. Jelikož platilo zpětně od 1. ledna 2014, Komise znovu vypočítala příspěvky členských států za rok 2014 a 2015. Rovněž upravila jejich plánované příspěvky za rok 2016 ⁽³⁾.

4.5. **Rámeček 4.2** ukazuje, jak přepočítání podle rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2014 změnil částku příjmů z vlastních zdrojů za roky 2014 a 2015. **Rámeček 4.3** ukazuje dopad přepočtu na příspěvky jednotlivých členských států za roky 2014 a 2015. Tento přepočítání nezměnil celkovou částku příjmů EU.

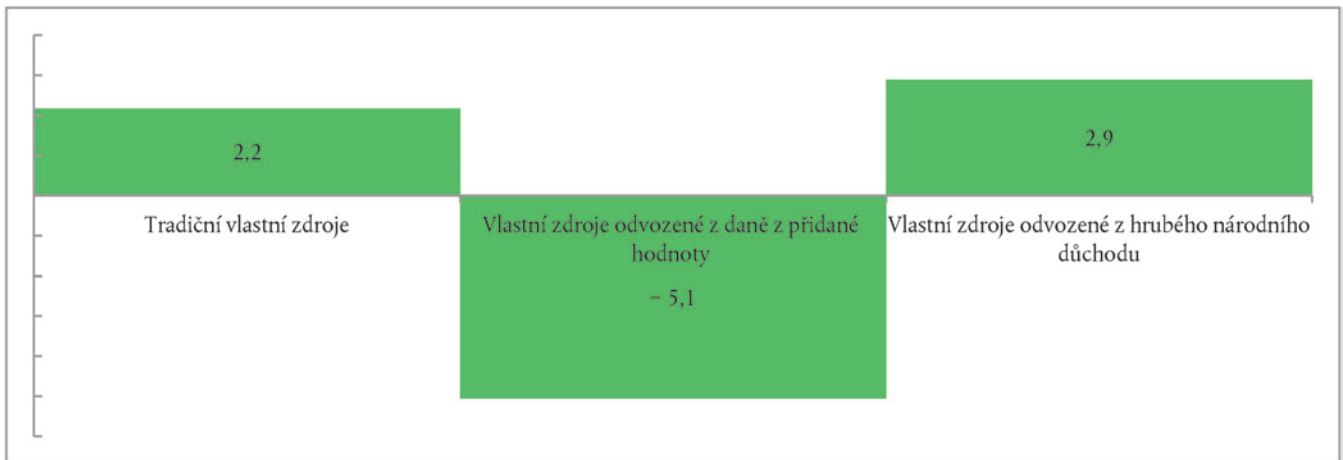
⁽²⁾ Rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie (Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 105).

⁽³⁾ Příspěvky členských států byly přepočteny s ohledem na následující skutečnosti:

- pro Německo, Nizozemsko a Švédsko platí snížená sazba uplatňovaná u vlastních zdrojů z DPH ve výši 0,15 %, přičemž sazba pro ostatní členské státy zůstává 0,3 %,
- Rakousku, Dánsku, Nizozemsku a Švédsku bylo poskytnuto jednorázové snížení plateb odvozených z HND,
- podíl vybraných částek tradičních vlastních zdrojů, které si členské státy ponechávají, se snížil na 20 % (z předchozí sazby 25 %),
- HND se pro účely vlastních zdrojů počítá podle ESA 2010 (dříve se používal systém ESA 95). Viz pozn. pod čarou č. 10.

Rámeček 4.2 – Dopad nového rozhodnutí o vlastních zdrojích na částku získanou z jednotlivých vlastních zdrojů v letech 2014 a 2015

(v mld. EUR)



Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.

Rámeček 4.3 – Dopad nového rozhodnutí o vlastních zdrojích na příspěvky jednotlivých členských států v letech 2014 a 2015

(v mld. EUR)



Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsah a koncepce auditu

4.6. S použitím koncepce a metod auditu popsaných v **příloze 1.1** jsme ve vztahu k příjmům v roce 2016 prověřovali:

- a) vzorek 55 inkasních příkazů Komise ⁽⁴⁾ sestavený tak, aby byl reprezentativní pro všechny zdroje příjmů;
- b) zda *výroční zprávy o činnosti* Generálního ředitelství pro rozpočet (GR pro rozpočet) a Eurostatu obsahovaly informace o *správnosti* příjmů, které jsou celkově v souladu s našimi výsledky;
- c) systémy Komise pro:
 - i) zajištění toho, aby údaje členských států o HND a DPH byly vhodné jako základ pro výpočet příspěvků vlastních zdrojů, a její systémy pro výpočet a výběr těchto příspěvků ⁽⁵⁾;
 - ii) správu TVZ, včetně postupů pro monitorování auditů cel prováděných členskými státy poté, co bylo zboží dovezeno do EU (audity po propuštění zboží);
 - iii) správu pokut a sankcí;
 - iv) výpočet příspěvků zemí Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) podle Dohody o Evropském hospodářském prostoru (EHP) ⁽⁶⁾, opravné mechanismy a dopad na příspěvky členských států v letech 2014 a 2015 způsobený tím, že vstoupilo v platnost rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2014;
- d) účetní systémy pro TVZ ⁽⁷⁾, včetně auditů po propuštění zboží, ve třech vybraných členských státech (Belgie, Bulharsko a Švédsko) ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Inkasní příkaz je dokument, v němž Komise zaznamenává částky, které jsou splatné v její prospěch.

⁽⁵⁾ Vycházeli jsme z odsouhlasených údajů o HND a z harmonizovaného základu pro DPH připraveného členskými státy. Statistiky a údaje poskytnuté Komisí a členskými státy jsme při auditu netestovali přímo.

⁽⁶⁾ Do rozpočtu EU přispívají podle Dohody o EHP Island, Lichtenštejnsko a Norsko. Do rozpočtu EU přispívá podle jiných dohod i Švýcarsko.

⁽⁷⁾ Při auditu jsme využívali údaje z účetních systémů navštívených členských států pro TVZ. Nemohli jsme kontrolovat neproclené dovozy a dovozy, které unikly celnímu dohledu.

⁽⁸⁾ Tyto tři členské státy byly vybrány podle rotačního systému s přihlédnutím k velikosti jejich příspěvku.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

SPRÁVNOST OPERACÍ

4.7. Přehled výsledků testování operací uvádí **příloha 4.1**. Z 55 operací, které jsme kontrolovali, žádná neobsahovala chyby.

PROVĚŘOVÁNÍ VÝROČNÍCH ZPRÁV O ČINNOSTI A DALŠÍCH PRVKŮ VNITŘNÍCH KONTROLNÍCH SYSTÉMŮ

4.8. Jak je vysvětleno v bodě 4.6, vybrali jsme a zkoumali různé systémy. Následující připomínky nemají vliv na náš celkový výrok o příjmech EU (viz kapitola 1), ale upozorňujeme v nich na oblasti, v nichž by se výpočet a výběr příjmů mohly ještě zlepšit.

Přehled výhrad k HND a DPH a otevřených případů týkajících se TVZ

4.9. Když Komise zjistí případy možného nedodržení nařízení o vlastních zdrojích⁽⁹⁾, označí údaje za otevřené a podléhající změnám. U případů týkajících se HND a DPH se tento postup nazývá vyjádření výhrady. V případě TVZ se příslušný postup nazývá vytvoření otevřeného případu. Na konci roku 2016 byly v platnosti dvě výhrady týkající se HND. Počet výhrad k DPH a otevřených případů TVZ byl podobný jako v předchozích letech. Počty nevyřízených výhrad týkajících se HND a DPH a otevřených případů TVZ podle jednotlivých členských států jsou uvedeny v **příloze 4.2**. Dopad těchto výhrad a otevřených případů ještě nebyl stanoven a mohl by vést ke změnám v příspěvcích členských států.

⁽⁹⁾ Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 39) a nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 608/2014 ze dne 26. května 2014, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie (Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 29).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Dopad globalizace na národní účty podle systému ESA 2010

4.10. Rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2014 stanoví, že při sestavování údajů o HND pro účely vlastních zdrojů by se měl místo účetního rámce ESA 95⁽¹⁰⁾ používat rámec ESA 2010⁽¹¹⁾. Jedním důležitým rozdílem mezi oběma rámci je to, jak se účtuje o výdajích na výzkum a vývoj (VaV). Podle rámce ESA 95 se VaV považoval za běžné výdaje, zatímco podle rámce ESA 2010 se pokládá za investici⁽¹²⁾. Nadnárodní společnosti mohou z hospodářských a fiskálních důvodů snadno převádět aktiva VaV mezi jednotlivými zeměmi.

4.11. Srovnali jsme předběžné údaje o HND všech členských států. Rozdíly nebyly obecně významné. Avšak HND, který vykázalo Irsko, se v roce 2015 výrazně zvýšil. Příčinou bylo to, že nadnárodní společnosti přemístily do země aktiva VaV (viz **rámček 4.4**).

⁽¹⁰⁾ Nařízení Rady (ES) č. 2223/1996 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství (Úř. věst. L 310, 30.11.1996, s. 1).

⁽¹¹⁾ ESA (Evropský systém národních a regionálních účtů) 2010 je nejnovější mezinárodně kompatibilní účetní rámec EU. Používá se pro systematický a podrobný popis hospodářství. Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii (Úř. věst. L 174, 26.6.2013, s. 1).

⁽¹²⁾ Změna předpisů o národních účtech (z ESA 95 na ESA 2010) týkající se účtování o VaV vedla ke zvýšení HND členských států. Podle předběžného odhadu provedeného Komisí průměrné zvýšení vykázaného HND způsobené těmito změnami činilo 2,0 %.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 4.4 – Přemístění aktiv VaV: dopad na národní účty Irska

V září 2016 informovalo Irsko Komisi, že jeho HND se v roce 2015 zvýšilo o 23,9 % (+ 39,4 miliardy EUR). Zvýšení bylo způsobeno tím, že malý počet nadnárodních společností převedl do Irska velké objemy nehmotného majetku. Ten se skládal převážně z aktivovaných výdajů na VaV, které jsou v rozvaze uvedeny jako produkty duševního vlastnictví. Specifikace, které tyto produkty duševního vlastnictví tvoří, slouží jako základ pro smluvní výrobu v různých zemích světa.

Navíc, když se aktiva VaV přemísťují, komplikují sestavování HND tyto činitele:

- Uplatňování kritérií rezidentství. Podle ESA 2010 se produkce související s těmito aktivy účtuje v zemi, v níž jsou tato aktiva pod účinnou kontrolou.
- Ocenění aktiv. V Irsku byly informace podrobeny křížové kontrole s finančními výkazy společností.

4.12. Komise na zvýšení HND oznámené Irskem rychle zareagovala a ověřila přiměřenost metodiky použití při sestavování národních účtů Irska. Komise rovněž požádala členské státy, aby vyplnily dotazník o VaV a dalších otázkách souvisejících s nadnárodními činnostmi. Členské státy ve svých odpovědích uvedly, že v tomto ohledu nemají dostatečné informace. Komise tak má jen omezené informace o tom, jak byly při sestavování HND tyto otázky zohledněny.

4.13. Komise bude tudíž muset ještě zjistit, jaký dopad by nadnárodní činnosti mohly mít na národní účty, pokud jde o metodiku i proces ověřování. Vzhledem k tomu, že údaje o HND, z nichž vychází výpočet vlastních zdrojů na období od roku 2010, ještě nejsou konečné⁽¹³⁾, mohou být příspěvky členských států ještě upraveny.

4.12. Společná odpověď k bodům 4.11, 4.12 a 4.13.

Tato otázka je významnou prioritou a je v současnosti řešena v rámci aktuálního kola ověřování.

Komise v současné době vyšetřuje další příklady tohoto jevu. Byla ustavena pracovní skupina na vysoké úrovni se zástupci členských států a jedním z jejích prvních úkolů bylo vytvořit postup „včasného varování“. Očekává se, že národní statistické úřady budou informovat Eurostat, jakmile se ve vnitrostátním měřítku dozvědí o významném případě restrukturalizace, a případ od případu bude ustavena ad hoc pracovní skupina dotčených členských států, aby se dohodla na podobě metodiky a sestavování.

Úspěch této iniciativy závisí na úrovni spolupráce mezi nadnárodními podniky samotnými a národními statistickými úřady na jedné straně a spolupráce, zejména pokud jde o sdílení informací, mezi národními statistickými úřady v jednotlivých členských státech.

⁽¹³⁾ Tyto údaje mohou být po dobu čtyř let revidovány a po uplynutí této doby jsou promlčeny, leda by Komise vyslovila výhrady.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Řízení tradičních vlastních zdrojů

4.14. Každý členský stát zasílá Komisi měsíční výpis stanovených cel a dávek z výroby cukru (výpis z „úctů A“) a čtvrtletní výpis stanovených cel, které do účtů A nebyly zahrnuty (výpis z „úctů B“).

4.15. Prověřovali jsme výběr TVZ v Belgii, Bulharsku a Švédsku. Při analýze jsme se zaměřili na sestavování účtů A, postupy pro výběr částek zapsaných na účtech B a audity po propuštění zboží (viz bod 4.6). U sestavování účtů A jsme nezjistili žádné významné problémy, ale povšimli jsme si opakujících se nedostatků v řízení účtů B⁽¹⁴⁾.

4.16. Zboží může být podrobeno celním kontrolám poté, co bylo propuštěno do volného oběhu v EU (na rozdíl od kontrol v okamžiku, kdy je dovezeno). Tento postup se nazývá kontrola po propuštění zboží, což je kategorie, do níž spadají i audity po propuštění zboží.

4.17. Podobně jako v předchozích letech⁽¹⁵⁾ jsme zjistili nedostatky v tom, jak členské státy určují a vybírají dovozce pro audity po propuštění zboží a jak se tyto audity provádějí. Švédsko a Bulharsko vypracovaly rámec kontrol po propuštění zboží v souladu s průvodcem celním auditem Komise. V Belgii však byly kontroly po propuštění zboží vybírány podle charakteristik jednotlivých operací, nikoli podle rizikových profilů společností, a dále jsme zjistili, že audity po propuštění zboží se obecně neprovádí.

4.15. Přestože vnitrostátní celní orgány musí s náležitou péčí spravovat své účty B, je zřejmé, že u účtu této povahy, uložiště problematických případů, vždy existuje riziko nedostatků. To je důvodem, proč každá kontrola prováděná Komisí zahrnuje prověření účtů B kontrolovaného celního úřadu (kontrolovaných celních úřadů). Komise bude nadále sledovat nedostatky zjištěné Evropským účetním dvorem (EÚD) u dotčených členských států.

4.17. Během kontrol tradičních vlastních zdrojů Komise vždy doporučuje členským státům, aby se řídily Průvodcem celním auditem vydaným Komisí včetně přípravy a provádění kontrol po propuštění zboží. Bude i nadále přesvědčovat členské státy, aby tak činily. Neprováděním auditů po propuštění zboží v Belgii se zabývají vnitrostátní orgány.

V souladu se strategií EU a akčním plánem pro řízení rizik v oblasti cel Komise i nadále spolupracuje s členskými státy na zlepšování společného rámce pro řízení rizik v oblasti celních kontrol v souvislosti s finančními riziky. Byly vytvořeny projektové skupiny, jejichž úkolem je vypracovat společná unijní kritéria rizik a unijní normy pro finanční rizika a přezkoumat možnost vydat další pokyny k provádění auditů po propuštění zboží týkající se záležitostí, na které upozornil EÚD. Viz rovněž odpověď k bodu 4.18.

⁽¹⁴⁾ Viz bod 4.18 výroční zprávy za rok 2015, bod 4.22 výroční zprávy za rok 2014, bod 2.16 výroční zprávy za rok 2013 a body 2.32 a 2.33 výroční zprávy za rok 2012.

⁽¹⁵⁾ Viz body 4.15 a 4.16 výroční zprávy za rok 2015, bod 4.19 výroční zprávy za rok 2014, bod 2.14 výroční zprávy za rok 2013 a bod 2.31 výroční zprávy za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

4.18. V červenci 2016⁽¹⁶⁾ Komise uvedla, že šest členských států⁽¹⁷⁾ audity po propuštění zboží buďto neprovádí, nebo o těchto auditech neposkytuje žádné informace⁽¹⁸⁾. Na tyto členské státy připadalo asi 20 % všech cel vybraných v EU.

Výpočet příspěvků EHP/ESVO a příspěvků členských států po vstupu v platnost rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2014 provedený Komisí

4.19. Neshledali jsme žádné významné problémy s přepočítáním příspěvků členských států poté, co vstoupilo v platnost rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2014. Méně významné chyby jsme však našli ve výpočtu příspěvku EHP/ESVO za rok 2016. Zjištěné chyby jsou podobné chybám, jež jsme objevili minulý rok⁽¹⁹⁾.

Výroční zprávy o činnosti a jiné správní mechanismy

4.20. Informace ve výročních zprávách o činnosti za rok 2016, které zveřejnily GR pro rozpočet a Eurostat, potvrzují naše připomínky a závěry. GR pro rozpočet vyslovilo *výhradu* k tradičním vlastním zdrojům, které nevybralo Spojené království. Jednalo se o výsledek vyšetřování vedeného úřadem OLAF, které se týkalo ocenění dovozu textilu a obuvi z Číny. V březnu 2017 zveřejnil OLAF závěrečnou zprávu a doporučení. Výše tradičních vlastních zdrojů, na něž se výhrada vztahuje, musí být ještě potvrzena s využitím informací, které má předložit Spojené království.

4.18. Komise pravidelně poskytuje všem členským státům metodická vysvětlení, trvá na přesném a spolehlivém podávání zpráv a v případě nutnosti po nich vyžaduje poskytnutí chybějících informací a/nebo objasnění poskytnutých informací. Komise bude nadále hodnotit zprávy členských států vypracované podle článku 6 nařízení Rady 608/2014 a bude jim zdůrazňovat potřebu provádět řádné kontroly, včetně auditů po propuštění zboží.

Komise upozorní členské státy na nové záležitosti uvedené v připomínkách 4.17 a 4.18 v souvislosti s pokračujícími pracemi, na které se odkazuje v bodě 4.17.

4.19. V dubnu 2017 byl zaveden vnitřní systém přezkumů výpočtu plnění u zemí EHP/ESVO, aby se zabránilo chybám v budoucích výzvách k úhradě finančních prostředků.

⁽¹⁶⁾ Na jednání Poradního výboru pro vlastní zdroje 7. července 2016 informovala Komise o zprávách členských států za rok 2015 podle čl. 17 odst. 5 nařízení o vlastních zdrojích (nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. L 130, 31.5.2000, s. 1)).

⁽¹⁷⁾ Belgie, Estonsko, Itálie, Portugalsko, Rumunsko a Slovinsko.

⁽¹⁸⁾ V předchozích zprávách jsme doporučili (viz doporučení 3 a 4 výroční zprávy za rok 2013 a doporučení 3 výroční zprávy za rok 2014), aby Komise zlepšila stávající pokyny k auditům po propuštění zboží a měla členské státy k jejich dodržování. I když Komise v této oblasti dosáhla určitého pokroku, naše doporučení ještě nebyla v plném rozsahu realizována.

⁽¹⁹⁾ Viz bod 4.20 výroční zprávy za rok 2015.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěr

4.21. Z důkazních informací celkově vyplývá, že míra chyb v příjmech nebyla významná (materiální). Podle našeho názoru byly systémy související s příjmy, které jsme prověřovali, celkově účinné. Klíčové vnitřní kontroly TVZ, které jsme v některých členských státech posuzovali, byly účinné.

Doporučení

4.22. **Příloha 4.3** uvádí zjištění z našeho přezkumu opatření přijatých v návaznosti na pět doporučení vyjádřených ve výroční zprávě za rok 2013⁽²⁰⁾. Komise v plném rozsahu realizovala dvě doporučení a tři realizovala ve většině ohledů.

4.23. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2016 doporučujeme, aby Komise:

- **Doporučení 1:** ve spolupráci s členskými státy analyzovala všechny možné dopady nadnárodních činností na odhad HND a poskytla jim pokyny, jak tyto činnosti zohledňovat při sestavování národních účtů.
- **Doporučení 2:** během probíhajícího cyklu ověřování HND potvrdila, že členské státy aktiva VaV správně zanesly do svých národních účtů, a zvláštní pozornost věnovala oceňování aktiv VaV a kritériím rezidenství v případech, kdy byly nadnárodní činnosti přemístěny.

Komise toto doporučení přijímá. Již probíhají práce, které mají přesvědčit členské státy, aby zvýšily prioritu této činnosti a zaměřily se zejména na velké nadnárodní společnosti. Komise vydá pokyny a v případě potřeby budou vzneseny výhrady. Viz také společnou odpověď k bodům 4.11, 4.12 a 4.13.

Komise toto doporučení přijímá. V současném kole ověřování je výzkumu a vývoji věnována značná pozornost. Provádění příslušných pravidel ESA 2010 se podrobně kontroluje u všech členských států, včetně dopadu globalizace.

⁽²⁰⁾ Letos jsme pro následnou kontrolu zvolili rok 2013, protože od té doby v zásadě uplynulo dostatek času na to, aby Komise mohla naše doporučení realizovat.

PŘÍLOHA 4.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ U PŘÍJMŮ

	2016	2015
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací	55	55
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	0,0 %	0,0 %
Horní hranice míry chyb	0,0 %	
Dolní hranice míry chyb	0,0 %	

PŘÍLOHA 4.2

POČET NEVYŘÍZENÝCH VÝHRAD TÝKAJÍCÍCH SE HND A DPH A OTEVŘENÝCH PŘÍPADŮ TÝKAJÍCÍCH SE TVZ
PODLE JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ K 31. 12. 2016

Členský stát	Výhrady k HND (stav k 31. 12. 2016)	Výhrady k DPH (stav k 31. 12. 2016)	Otevřené případy týkající se TVZ (stav k 31. 12. 2016)
Belgie	0	4	29
Bulharsko	0	2	4
Česká republika	0	0	6
Dánsko	0	3	19
Německo	0	8	8
Estonsko	0	1	2
Irsko	0	12	12
Řecko	2	8	26
Španělsko	0	1	26
Francie	0	5	26
Chorvatsko	0	1	0
Itálie	0	4	18
Kypr	0	1	5
Lotyšsko	0	2	2
Litva	0	0	0
Lucembursko	0	10	1
Maďarsko	0	1	8
Malta	0	0	2
Nizozemsko	0	5	46
Rakousko	0	10	6
Polsko	0	4	8
Portugalsko	0	0	20
Rumunsko	0	2	16
Slovinsko	0	0	4
Slovensko	0	0	2
Finsko	0	4	10
Švédsko	0	3	7
Spojené království	0	4	22
CELKEM K 31. 12. 2016	2	95	335
CELKEM K 31. 12. 2015	55	85	325

V tabulce nejsou zahrnuty výhrady k HND týkající se procesů.
Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘÍLOHA 4.3

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE PŘÍJMŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle analýzy Účetního dvora					Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se Ve větší míře ohledů	Nebylo realizováno	Není relevantní	Nedostatečné důkazní informace	
2013	<p>Doporučení 1: Komise by měla vyzvat členské státy k tomu, aby vyjasnily metody, které uplatňují pro sestavení údajů v oblasti nejnižší ekonomiky, a měla by podporovat harmonizaci mezi členskými státy v této oblasti.</p>	X					
	<p>Doporučení 2: Komise by měla zavést a úzce monitorovat podrobný akční plán s jasnými průběžnými cíli řešení problémů v sestavování národních účtů Řecka.</p>	X					
	<p>Doporučení 3: Komise by měla zavést minimální standardy pro analýzu rizik pro účely auditů po propuštění zboží, včetně využívání informací v existující databázi dovozu, s cílem umožnit členským státům lépe se zaměřit na rizikové dovozy.</p>		X				
	<p>Doporučení 4: Komise by měla podporovat členské státy v uplatňování stávajících pokynů a monitorovat je, pokud jde o provádění auditů po propuštění zboží.</p>		X				<p>Komise bude nadále hodnotit zprávy členských států vypracované podle článku 6 nařízení Rady 608/2014 a bude jim zdůrazňovat potřebu provádět řádné kontroly, včetně auditů po propuštění zboží. Během kontrol tradičních vlastních zdrojů Komise vždy doporučuje členským státům, aby se řídily Přívodcem celním auditem vydaným Komisí. Během kontrol v roce 2017 Komise po členských státech požadovala, aby potvrdily, že při přípravě a provádění kontrol po propuštění zboží průvodce používají. V doporučení je zmiňován kontinuální proces, o který Komise stále usiluje.</p>

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle analýzy Účetního dvora					Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se Ve větší míře ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Není relevantní	
2013	<p>Doporučení 5: Komise by měla podporovat členské státy v tom, aby správně využívaly účty A a B a zajistily, aby tyto účty byly prokazatelně úplné a správné.</p>		X				Podle stávajícího právního rámce spadá provádění kontrol do kompetence členských států. Během kontrol Komise nabádá členské státy, aby správně používaly účty A a B, a bude tak činit i nadále. Při kontrolách bude stále prověřovat, jak jsou účty A a B používány, a bude po členských státech požadovat, aby zajistily jejich úplnost a správnost.

KAPITOLA 5

„Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	5.1–5.6
Stručná charakteristika „Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“	5.2–5.5
Rozsah a koncepce auditu	5.6
Část 1 — Správnost operací	5.7–5.27
Hlavním zdrojem vyčíslitelných chyb je proplácení nezpůsobilých nákladů, které vykázali příjemci	5.9–5.11
Většina nevyčíslitelných chyb se týkala projektů výzkumu a inovací	5.12
Program Horizont 2020: zjednodušení pokračuje, ale je třeba většího úsilí	5.13–5.19
Výroční zprávy o činnosti potvrzují naše zjištění a závěry, ale zaznamenali jsme různé přístupy k prezentaci míry chyb a ohrožených částek	5.20–5.23
Společný auditní útvar: je nutné značné úsilí na zlepšení procesu plánování, monitorování a vykazování pro program Horizont 2020	5.24–5.27
Závěr a doporučení	5.28–5.31
Závěr	5.28–5.29
Doporučení	5.30–5.31
Část 2 — Otázky výkonnosti v projektech výzkumu a vývoje	5.32–5.35
Většina projektů dosáhla očekávaných výstupů a výsledků	5.34–5.35
Příloha 5.1 – Výsledky testování operací v oblasti „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“	
Příloha 5.2 – Přehled chyb s dopadem ve výši nejméně 20 % hodnoty operace v oblasti „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“	
Příloha 5.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se „Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

5.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění týkající se podokruhu *víceletého finančního rámce* „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“. Přehled hlavních činností a výdajů v rámci tohoto podokruhu v roce 2016 uvádí **rámeček 5.1**.

Obrázek 5.1 – Podokruh víceletého finančního rámce 1a – „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ – rozdělení v roce 2016

(v mld. EUR)

Výzkum 59 % 10,9	Jiné činnosti a programy 13 % 2,5	Vzdělávání, odborná příprava, mládež a sport 11 % 2,0
	Doprava a energetika 11 % 1,9	Vesmír 6 % 1,2
Platby za rok celkem		18,5
– zálohy ⁽¹⁾		12,2
+ zúčtování záloh ⁽¹⁾		8,9
Kontrolovaný základní soubor celkem		15,2

⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 10).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Stručná charakteristika „Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost“

5.2. Cílem politiky v rámci tohoto podokruhu je zlepšovat výzkum a inovace, posilovat vzdělávací systémy a podporovat zaměstnanost, zajišťovat jednotný digitální trh, podporovat obnovitelnou energii a energetickou účinnost, modernizovat dopravní odvětví a zlepšovat podnikatelské prostředí, zejména pro malé a střední podniky.

5.3. Na výzkum a inovace připadá 59 % výdajů, které se vynakládají prostřednictvím sedmého rámcového programu pro výzkum a technologický rozvoj 2007–2013 („sedmý rámcový program pro výzkum“) a programu Horizont 2020 – rámcového programu pro výzkum a inovace 2014–2020 („Horizont 2020“).

5.4. Většina těchto výdajů má podobu *grantů*, udělovaných *příjemcům* ze soukromého nebo veřejného sektoru, kteří se účastní projektů. Komise poskytuje příjemcům zálohy na základě podpisu grantové dohody nebo rozhodnutí o financování. Náklady spolufinancované EU, které příjemci vykázali, proplácí po odečtení těchto záloh.

5.5. Hlavním rizikem z hlediska *správnosti operací* je, že příjemci vykážou nezpůsobilé náklady a že Komise takovéto náklady před proplacením neodhalí a nezajistí nápravu. Toto riziko je obzvláště vysoké v případě sedmého rámcového programu, pro nějž platí složitá pravidla způsobilosti, která si příjemci často vykládají chybně (zejména ti, kteří jsou s nimi méně obeznámeni, jako jsou malé a střední podniky, prvoúčastníci a subjekty ze zemí mimo EU).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsah a koncepce auditu

5.6. S použitím koncepce a metod auditu popsaných v **příloze 1.1** jsme ve vztahu k okruhu „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ v roce 2016 prověřovali:

- a) vzorek 150 operací, v souladu s bodem 7 **přílohy 1.1**. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí výdajů spadajících pod tento podokruh víceletého finančního rámce. Skládal se z 92 operací v oblasti výzkumu a inovací (79 se týkalo sedmého rámcového programu a 13 programu Horizont 2020) a 58 operací, které souvisely s jinými programy a činnostmi;
- b) zda *výroční zprávy o činnosti* Generálního ředitelství pro výzkum a inovace (GŘ RTD), Generálního ředitelství pro vzdělávání a kulturu (GŘ EAC) a Generálního ředitelství pro mobilitu a dopravu (GŘ MOVE) obsahovaly informace o správnosti výdajů, které obecně odpovídají našim výsledkům ⁽¹⁾;
- c) audit provedený útvarem interního auditu (IAS) Komise v roce 2016, který zkoumal, nakolik Komise pokročila s prováděním auditů *ex post* zaměřených na výdaje na výzkum a inovace.

⁽¹⁾ Provedli jsme také omezenou prověrku výpočtu měř chyb zveřejněných ve výročních zprávách o činnosti Generálního ředitelství pro komunikační sítě, obsah a technologie (GŘ CNECT), Generálního ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (GŘ GROW), Výkonné agentury Evropské rady pro výzkum (ERCEA) a Výkonné agentury pro výzkum (REA).

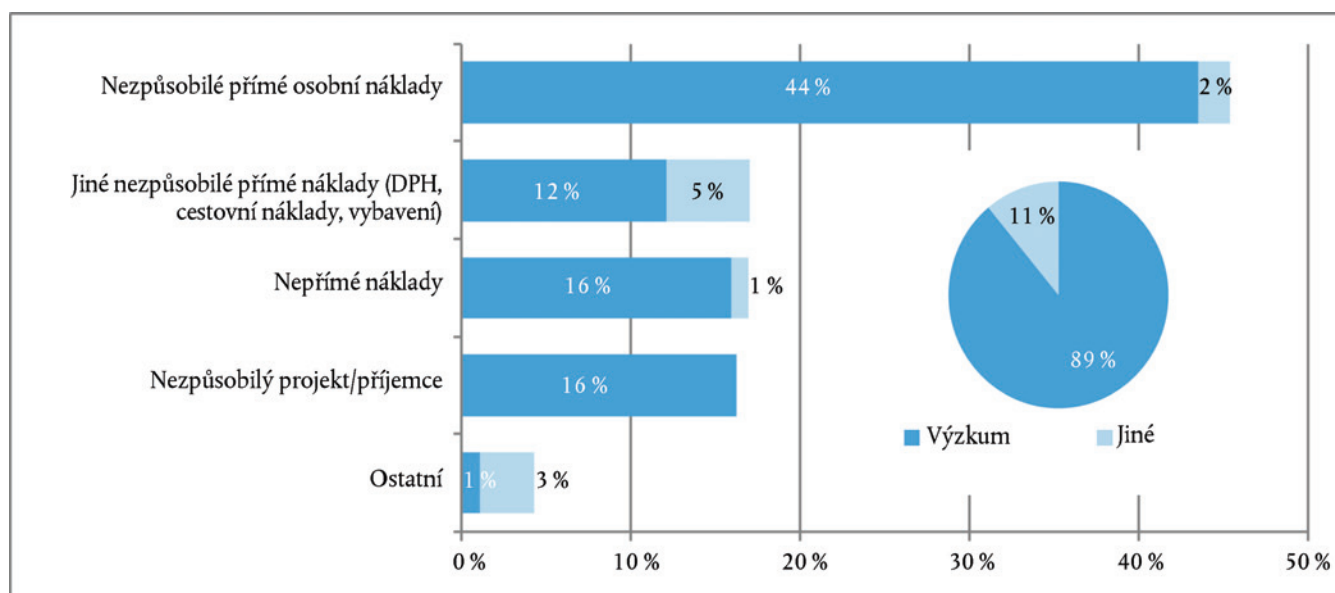
ČÁST 1 — SPRÁVNOST OPERACÍ

5.7. Přehled výsledků testování operací uvádí **příloha 5.1**. Ze 150 operací, které jsme kontrolovali, 74 (49 %) obsahovalo chyby. Na základě 48 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb na 4,1 % ⁽²⁾.

5.8. Rozdělení naší odhadované míry chyb v roce 2016 uvádí **rámeček 5.2**. Ve 37 z 92 operací v oblasti výzkumu a inovací jsme zjistili vyčíslitelné chyby v důsledku nezpůsobilých nákladů, přičemž tyto chyby se podílejí téměř z 90 % na naší odhadované míře chyb v podokruhu „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ v roce 2016.

5.7. Odhadovaná míra chyb vykázaná Účetním dvorem je jedním z ukazatelů účinnosti vynakládání výdajů EU. Komise má však víceletou kontrolní strategii. Na jejím základě její útvary odhadují míru zbytkových chyb, v níž se odráží zpětné získávání prostředků, opravy a účinky všech jejich kontrol a auditů během celého období provádění programu.

Rámeček 5.2 – Nejvíce chyb obsahovaly projekty výzkumu a inovací



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

⁽²⁾ Při výpočtu míry chyb vycházíme z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 2,1 % (dolní hranice) a 6,1 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Hlavním zdrojem vyčíslitelných chyb je proplácení nezpůsobilých nákladů, které vykázali příjemci

5.9. Šest z vyčíslitelných chyb přesáhlo 20 % hodnoty příslušné operace (viz **příloha 5.2**). Všechny těchto šest případů souviselo s nezpůsobilými osobními náklady, které příjemci vykázali u projektů sedmého rámcového programu pro výzkum.

5.10. Z 58 operací vybraných do vzorku za ostatní programy a činnosti jsme zjistili vyčíslitelné chyby v osmi z nich. Příčinou těchto chyb bylo porušování pravidel způsobilosti ze strany příjemců, jako je nesprávný výpočet osobních nákladů a vykázání nákladů, k nimž chyběly příslušné podklady, nebo nákladů vzniklých mimo období, za které se výkaz nákladů sestavuje⁽³⁾.

5.11. V 19 případech, kdy se příjemci dopustili vyčíslitelných chyb, měla Komise nebo nezávislí auditoři⁽⁴⁾ dostatek informací k tomu, aby těmto chybám předešli nebo je odhalili a napravili ještě před schválením výdajů. Pokud by Komise nebo nezávislí auditoři řádně využili všechny informace, které měli k dispozici, odhadovaná míra chyb by u této kapitoly byla o 1,2 procentního bodu nižší⁽⁵⁾.

5.9. Společná odpověď na body 5.9 a 5.10

U projektů v oblasti výzkumu a inovací představují velkou část nákladů projektu osobní náklady. S cílem zohlednit různorodou strukturu nákladů v evropské výzkumné obci bylo přijato vědomé politické rozhodnutí, aby byly tyto kategorie nákladů hrazeny na základě skutečných, a nikoli jednotkových nákladů či paušálních sazeb. To je důvodem náchylnosti těchto nákladů k chybám, jak je vidět v rámečku 5.2. Program Horizont 2020 byl navržen tak, aby pokud možno reagoval na tyto zdroje chyb zavedením řady zjednodušení (viz bod 5.12).

5.11. Komise zavedla spolehlivý systém kontrol ex ante, využívající mimo jiné detailní automatické kontrolní seznamy, písemné pokyny a průběžná školení. Zlepšovat tento systém, aniž by to znamenalo vytváření dodatečné administrativní zátěže pro příjemce, a přitom zajišťovat, aby byly platby výzkumným pracovníkům prováděny bezodkladně, představuje neustálou výzvu. Zjištění Účetního dvora byla a budou využita pro další zlepšení kontrol ex ante.

Pokud jde o nezávislé auditory osvědčující výkazy nákladů, které představují 15 z 19 případů, jež Účetní dvůr zmiňuje, jedná se o známý problém, který byl předmětem předchozích zpráv. V rámci opatření navazujících na doporučení Účetního dvora uspořádala Komise řadu setkání zaměřených na příjemce a nezávislé auditory provádějící osvědčování s cílem zvýšit informovanost o nejběžnějších chybách. Kromě toho byla auditorům provádějícím osvědčování, kteří se dopustili chyb, poskytnuta zpětná vazba, jakož i didaktičtější vzor osvědčení o auditu poskytovaných v rámci programu Horizont 2020. V případě výzkumu se odhaduje, že ve srovnání s neověřenými výkazy nákladů sníží osvědčení o auditu míru chyb o 50 %. I když je třeba uznat, že tato osvědčení neumožní zachytit každou chybu, jsou důležitým nástrojem ke snížení celkové míry chyb.

⁽³⁾ Chyby se pohybovaly od 1 % do 20 % zkoumané hodnoty a týkaly se projektů v rámci programu transevropských sítí (dva případy), programu pro konkurenceschopnost a inovace (dva případy), programu celoživotního vzdělávání (dva případy), nástroje pro propojení Evropy (jeden případ) a ročního dotačního příspěvku pro Evropský inovační a technologický institut (jeden případ).

⁽⁴⁾ V určitých případech, například u výkazů nákladů za projekty sedmého rámcového programu pro výzkum, u nichž příspěvek EU přesahuje 375 000 EUR, musí nezávislí auditoři osvědčit, že jsou vykázány náklady způsobilé.

⁽⁵⁾ Informace zahrnuté do podpůrné dokumentace a databází nebo které pocházejí ze standardních křížových kontrol a (jiných) povinných kontrol.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Většina nevyčíslitelných chyb se týkala projektů výzkumu a inovací

5.12. Ve 150 operacích ve vzorku jsme zjistili 61 nevyčíslitelných chyb v důsledku nesouladu s pravidly financování⁽⁶⁾. Tyto případy se většinou týkaly projektů výzkumu a inovací a souvisely s nedostatky v systémech příjemců pro zaznamenávání času a se zpožděními v tom, jak koordinátor projektů rozděloval příspěvky EU ostatním projektovým účastníkům. Přestože v některých případech bylo zpoždění pochopitelné, jakékoliv takové prodlevy s převodem příspěvku EU mohou mít pro příjemce závažné důsledky, zejména pokud se jedná o malé a střední podniky⁽⁷⁾.

Program Horizont 2020: zjednodušení pokračuje, ale je třeba většího úsilí

5.13. Již dříve jsme uvedli, že program Horizont 2020 byl koncipován s jednoduššími pravidly financování než sedmý rámcový program pro výzkum a že Komise vyvinula značné úsilí, aby jej administrativně zjednodušila⁽⁸⁾.

5.14. Zjednodušení je důležité, protože snižuje administrativní zátěž. V roce 2016 Komise navrhla další zjednodušující opatření: novou definici dodatečné odměny pro výzkumné pracovníky, zjednodušení pracovního plánu programu Horizont 2020 na období 2018–2020, cílená podpora pro začínající podniky a inovátory a širší využití paušálních částek pro financování projektů. Tato opatření představují ve srovnání s dřívějšími rámcovými programy zlepšení.

5.15. Účelem zjednodušujících opatření je snížit riziko právní nejistoty a nejednotného přístupu k příjemcům. Jedná se o opakující se problém v předchozích rámcových programech a vidíme příležitost k dalšímu zjednodušení právního rámce.

5.12. Komise považuje za nejlepší, aby převod peněžních prostředků mezi členy konsorcia byl řízen v rámci konsorcia.

Komise připomněla koordinátorům povinnost převádět finanční prostředky neprodleně. Zjistí-li se, že při rozdělování finančních prostředků došlo k prodlení, nebo je-li v této věci podána stížnost, je běžnou praxí Komise, aby v součinnosti s koordinátorem projektu zjistila důvody tohoto prodlení.

5.15. Zjednodušování je nepřetržitý proces. Vytvoření společného centra podpory představuje klíčové opatření, jehož cílem je zajistit právní jistotu a jednotné zacházení s příjemci.

⁽⁶⁾ Celkem 25 operací obsahovalo jak vyčíslitelné, tak nevyčíslitelné chyby.

⁽⁷⁾ Viz také výroční zpráva za rok 2012, bod 8.18 a bod 8.42 (doporučení 2); a výroční zpráva za rok 2013, bod 8.12.

⁽⁸⁾ Viz výroční zpráva za rok 2014, bod 5.12.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

5.16. Komise v červenci 2016 vydala revidovaná pravidla pro výpočet osobních nákladů, ale hlavní zdroj pokynů („anotovaná vzorová grantová dohoda“) byla aktualizována až v listopadu 2016. Revidovaná pravidla obsahují komplikovaný vzorec, který lze použít pro výpočet osobních nákladů; zvyšuje se tím složitost pro příjemce. Zjistili jsme, že v praxi může i správně uplatněný vzorec vést k tomu, že příjemci vykážou větší náklady, než jaké jim ve skutečnosti vznikly.

5.17. Ke zjednodušení pravidel došlo také v souvislosti s využíváním poradců, které rovněž bylo zdrojem chyb v sedmém rámcovém programu pro výzkum⁽⁹⁾. Změna pravidel však vedla k menší flexibilitě pro příjemce: v případě sedmého rámcového programu spadají do definice interních konzultantů jak fyzické, tak právnické osoby, zatímco v případě programu Horizont 2020 lze za interního konzultanta považovat pouze fyzické osoby.

5.18. „Anotovaná vzorová grantová dohoda“ se stala velmi podrobným dokumentem o více než 700 stránkách. U dvou projektů programu Horizont 2020 jsme zjistili, že Komise schválila grantové dohody, u nichž buď chyběla některá povinná ustanovení, nebo tato ustanovení nebyla správně zformulována, což zvýšilo právní nejistotu.

5.16. Smyslem nové možnosti výpočtu osobních nákladů zavedené pro granty v rámci programu Horizont 2020 bylo vyhovět opakujícím se žádostem účastníků, a zejména jim umožnit snadněji používat postupy účtování nákladů, na které jsou zvyklí. Existuje i jednoduchá možnost, kterou mají k dispozici všichni příjemci. Správnost těchto výpočtů je zajištěna dodatečnou zárukou příjemců, že dodrží celkovou výši osobních nákladů (na osobu/na rok) vykázaných v grantech EU a grantech Euratomu.

Komise dne 25. srpna 2016 zveřejnila na portálu pro účastníky často kladené dotazy (FAQ) s vysvětlivkami a příklady toho, jak tuto novou možnost na osobní náklady uplatňovat.

5.17. Na základě zkušeností se sedmým rámcovým programem se Komise rozhodla omezit využívané poradce na fyzické osoby. V sedmém rámcovém programu pravidelně docházelo k tomu, že některé náklady vykázané jako přímé osobní náklady byly během auditů označeny za nezpůsobilé.

Pravidla programu Horizont 2020 pro interní konzultanty jsou jednodušší a jasnější. Ve větší míře zohledňují vnitrostátní specifika členských států. Náklady na právnické osoby poskytující poradenské služby lze účtovat jako náklady na subdávky.

5.18. Anotovaná grantová dohoda (AGA) soustředí do jediného dokumentu všechny potřebné vysvětlivky k ustanovením o grantech v rámci programu Horizont 2020. V sedmém rámcovém programu byly tyto vysvětlivky roztroušeny v celé řadě dokumentů o více než 1 000 stranách. Dohoda AGA se vztahuje na 24 různých grantů. Příjemci však nemusí studovat celý dokument, ale pouze ty jeho články nebo části, které se týkají jejich grantu.

Komise uznává, že několik málo prvních grantových dohod v rámci programu Horizont 2020 obsahovalo drobné chyby. Praktickým aspektům provádění grantových dohod v rámci programu Horizont 2020 věnuje Komise značnou pozornost (IT procesy, obchodní postupy atd.). Zároveň průběžně aktualizuje informační systém a školí své zaměstnance tak, aby se chybám při podpisu a provádění grantových dohod předcházelo.

⁽⁹⁾ Viz např. výroční zpráva za rok 2015, bod 5.13.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

5.19. Jak jsme upozornili již v minulosti, Evropský inovační a technologický institut (EIT) zůstává navzdory tomu, že realizuje projekty s prostředky programu Horizont 2020, mimo společný rámec Komise pro řízení a kontrolu výdajů na výzkum a inovace⁽¹⁰⁾. V některých případech EIT uplatňuje podmínky, které se liší od pravidel programu Horizont 2020. Například podle pravidel programu Horizont 2020 mohou příjemci pro účely osvědčení vykázaných nákladů využít služeb nezávislého, jimi vybraného auditora, zatímco EIT jmenuje vlastního externího auditora.

Výroční zprávy o činnosti potvrzují naše zjištění a závěry, ale zaznamenali jsme různé přístupy k prezentaci míry chyb a ohrožených částek

5.20. Výroční zprávy o činnosti, které jsme kontrolovali, poskytují věrný obraz finančního řízení generálních ředitelství ve vztahu ke správnosti uskutečněných operací, a informace v nich uvedené ve většině ohledů potvrzují naše připomínky a závěry. Například zprávy všech generálních ředitelství, která plní výdaje na výzkum a inovace, uvádí *výhradu* k platbám v souvislosti s úhradami vykázaných nákladů v rámci sedmého rámcového programu pro výzkum.

5.21. Informace ve zprávách, které jsme kontrolovali, sice potvrzovaly naše zjištění a závěry, avšak zaznamenali jsme různé přístupy k tomu, jak se počítají míry chyb u některých částí sedmého rámcového programu pro výzkum. U podprogramů Vesmír a bezpečnost GŘ GROW a GŘ pro migraci a vnitřní věci vypočetla souhrnnou *míru zbytkových chyb*, zatímco u té části rozpočtu na tyto podprogramy, jejímž plněním je pověřena výkonná agentura REA, vypočetla agentura konkrétní míru zbytkových chyb za každý tento podprogram.

5.22. V případě podprogramů „Marie Curie“ a „Výzkum ve prospěch malých a středních podniků“ Komise použila míru chyb stanovenou nejen na základě výsledků náhodně vybraných auditů *ex post*, ale také výsledků auditů zacílených na příjemce, kteří dostávají největší podporu. V případě podprogramu Marie Curie byla na základě tohoto přístupu míra chyb stanovena na 1,2 %, zatímco míra chyb vypočtená pouze na základě náhodně vybraných auditů by činila 4,1 %.

5.19. *Grantové dohody mezi Evropským inovačním a technologickým institutem (EIT) a znalostními a inovačními společenstvími (KIC) vycházejí ze vzorové grantové dohody v rámci programu Horizont 2020. Dodržování uvedených pravidel zajišťuje rámec řízení a kontroly EIT, nad nímž Komise vykonává dohled.*

Povinnost předkládat osvědčení o finančních výkazech je uplatňována v celém rámcovém programu. Centralizace zadávání veřejných zakázek na vypracování osvědčení o auditu je praktické řešení, které odpovídá konkrétní situaci EIT. Snižuje administrativní zátěž příjemců a zároveň může zvýšit získanou jistotu, čímž reaguje na doporučení předchozích auditů Účetního dvora.

5.20. *Komise vítá hodnocení Účetního dvora.*

5.21. *Každé generální ředitelství nebo útvar musí uvést odhad míry zbytkových chyb ve své výroční zprávě o činnosti.*

Výkonná agentura pro výzkum (REA) spravuje tři programy, z nichž má každý různé charakteristiky inherentních rizik. Není proto neobvyklé, že jednotlivé podprogramy posuzuje při výpočtu míry zbytkových chyb v každém z nich různě.

5.22. *Agentura REA ve své výroční zprávě o činnosti objasnila, proč do ní zahrnula i audity velkých příjemců. Celkem 80 % rozpočtu na akce „Marie Curie“ (MCA) připadá přibližně na 15 % velkých příjemců, kteří z hlediska hodnoty své účasti figurují na předních místech. V důsledku toho je zohlednění auditů těchto velkých příjemců při posuzování rizika chyb v celkovém základním souboru grantů MCA nadměrně relevantní.*

⁽¹⁰⁾ Viz výroční zpráva za rok 2015, bod 5.23.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

5.23. Stejně jako v roce 2014 ⁽¹¹⁾ jsme zjistili nejednotnost v tom, jak Komise vypočítává odhad celkové výše ohrožených částek. V případě správních výdajů jsme zaznamenali uplatnění čtyř různých přístupů ⁽¹²⁾. U operačních výdajů se nejednotnost týkala uplatnění různých měr chyb u částí rozpočtu na výzkum a inovace, jejichž plněním byly pověřeny společné podniky nebo které byly řízeny prostřednictvím finančních nástrojů.

Společný auditní útvar: je nutné značné úsilí na zlepšení procesu plánování, monitorování a vykazování pro program Horizont 2020

5.24. Audity *ex post*, které provádí Komise u příjemců, představují klíčovou kontrolu správnosti operací. Tyto audity poskytují Komisi nezbytné informace pro posouzení správnosti operací a na jejich základě se pak vymáhají prostředky, které byly použity na úhradu nezpůsobilých nákladů. Od roku 2014 odpovídá za provádění strategií Komise v oblasti auditů *ex post* pro sedmý rámcový program pro výzkum a program Horizont 2020 společný auditní útvar Komise pro výdaje na výzkum a inovace.

5.25. V roce 2016 útvar interního auditu (IAS) kontroloval pokrok, který učinil společný auditní útvar pro výzkum a inovace při plnění cílů strategie Komise pro audity *ex post* pro sedmý rámcový program pro výzkum.

5.26. Útvar interního auditu ocenil, že společný auditní útvar dosáhl u řady auditů ukončených v letech 2014 a 2015 dobrých výsledků, pokud jde o plnění ročních strategických cílů. Zároveň nicméně dospěl k závěru, že aby společný auditní útvar dosáhl celkových cílů strategie a aby byl odpovídajícím způsobem připraven na výzvy související se strategií auditu *ex post* v rámci programu Horizont 2020, musí výrazně zapracovat na zlepšení svých vnitřních procesů. Útvar interního auditu zejména zdůraznil potřebu zkrátit dobu, jakou trvá uzavřít audit, a zlepšit interní procesy pro plánování, monitorování a vykazování. Společný auditní útvar všechna doporučení IAS přijal.

5.23. Komise podnikla kroky ke sjednocení prezentace přístupu u velkých výdajových položek, zejména pro účely rámcových programů. Nicméně souhlasí s tím, že u některých výdajových položek, např. u správních nákladů, existují určité nesrovnalosti. Různé přístupy lze sice obhájit, ale nakolik to bude možné, Komise se do budoucna postará o jejich sjednocení.

5.25. Útvar interního auditu (IAS) je důležitou součástí celkového kontrolního systému Komise, který tomuto orgánu poskytuje záruku ohledně fungování jejich interních systémů. Má víceletý plán auditu založený na posouzení rizik.

5.26. Společný auditní útvar (CAS) dosáhl v roce 2016 z hlediska uzavřených auditů svých strategických ročních cílů. Útvar CAS vypracoval podrobný akční plán pro zmírnění zjištěných rizik, které útvar IAS považuje za vyhovující. V roce 2018 útvar IAS plánuje provést audit následných opatření, aby posoudil efektivnost provádění doporučení.

⁽¹¹⁾ Výroční zpráva za rok 2014, body 5.29 až 5.31.

⁽¹²⁾ Minimální/maximální míry chyb ve výši 0%/0,5 %, resp. 0%/0,6 %, resp. 0%/1,99 % a 0%/2 %.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

5.27. Již v minulosti jsme uvedli, že různé prováděcí orgány obtížně nalézaly shodu v tom, jak provádět doporučení auditů *ex post* týkající se zpětného získávání nezpůsobitelných nákladů, což zvyšuje riziko nejednotného zacházení s příjemci a právní nejistotu⁽¹³⁾. Komise měla v dubnu 2017 stanovit pro prováděcí orgány společný postup, jímž by se řídily v návaznosti na výsledky auditů, ale odložila to na leden 2018.

5.27. Komise v současné době vynakládá značné úsilí na koordinaci *ad hoc*, aby zajistila náležité zmírnění zjištěného rizika a jednotné zacházení s příjemci. Tuto koordinaci převezme v zájmu větší efektivity útvar společné podpory v lednu 2018, tedy s dostatečným předstihem před provedením prvních auditů v rámci programu Horizont 2020.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěr

5.28. Důkazní informace celkově svědčí o tom, že míra chyb ve výdajích na „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ byla významná (materiální).

5.29. V tomto podokruhu víceletého finančního rámce z našeho testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru činí 4,1 % (viz **příloha 5.1**).

Doporučení

5.30. **Příloha 5.3** uvádí zjištění z našeho přezkumu opatření přijatých v návaznosti na tři doporučení vyjádřená ve výroční zprávě za rok 2013⁽¹⁴⁾. Komise realizovala tato doporučení ve většině ohledů.

5.31. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2016 doporučujeme, aby Komise:

- **Doporučení 1:** dále zjednodušila pravidla a postupy v rámci programu Horizont 2020 s cílem snížit právní nejistotu, a to tím, že bude více brát zřetel na možnosti *zjednodušeného vykazování nákladů* podle revidovaného *finančního nařízení*, jako jsou jednotkové náklady, jednorázové částky, paušální financování a ceny.

Komise s tímto doporučením souhlasí. Několik možností *zjednodušeného vykazování nákladů* se již v programu Horizont 2020 používá a Komise neustále zvažuje, jak tyto možnosti rozšířit.

⁽¹³⁾ Viz výroční zpráva za rok 2015, bod 5.26.

⁽¹⁴⁾ Letos jsme pro následnou kontrolu zvolili rok 2013, protože od té doby v zásadě uplynul dostatek času na to, aby Komise mohla naše doporučení realizovat.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 2:** zajistila, aby její útvary uplatňovaly jednotný postup k výpočtu míry chyb a celkové výše ohrožených částek.
- **Doporučení 3:** neprodleně řešila nedostatky v auditech *ex post* zjištěné útvarem interního auditu, a to zkrácením doby potřebné k uzavření auditů *ex post* a zlepšením vnitřních procesů plánování, monitorování a vykazování auditů.

ČÁST 2 — OTÁZKY VÝKONNOSTI V PROJEKTECH VÝZKUMU A VÝVOJE

5.32. Posuzovali jsme *výkonnost* 60 projektů výzkumu a vývoje ve vzorku⁽¹⁵⁾. Ve 23 případech již byly projekty dokončeny. Neposuzovali jsme přímo kvalitu prováděného výzkumu ani *dopad* projektů, pokud jde o dosažení cíle zlepšit výzkum a inovace.

5.33. U každého projektu jsme v rámci kontrol před proplacením vykázaných nákladů přezkoumali hodnotící zprávu, kterou vypracovává pracovník Komise odpovědný za projekt. Zkoumali jsme, zda tento pracovník Komise dospěl k závěru, že:

- vykázaný pokrok ve *výstupech* a *výsledcích* byl v souladu s cíli stanovenými v grantové dohodě,
- vyúčtované náklady na projekt byly s ohledem na tento pokrok přiměřené,
- výstupy a výsledky projektu byly šířeny v souladu s požadavky grantové dohody.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise s tímto doporučením souhlasí.

Zvláštní podmínky každého generálního ředitelství a každého výdajového programu si mohou vždy vyžádat určité doladění přístupu k výpočtu míry chyb. Komise však neustále pracuje na čím dál větším sjednocování těchto výpočtů.

Komise s tímto doporučením souhlasí a již vypracovala akční plán, který se v současnosti provádí.

⁽¹⁵⁾ Posuzovali jsme *výkonnost* projektů spolupráce mezi více účastníky a vyřadili jsme operace, jako jsou platby související s mobilitou jednotlivých výzkumných pracovníků.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Většina projektů dosáhla očekávaných výstupů a výsledků

5.34. Na základě zpráv Komise jsme zjistili, že většina projektů dosáhla svých očekávaných výstupů a výsledků a ve 12 případech Komise vyhodnotila projekty jako mimořádně úspěšné. Z jejích zpráv však také vyplynulo, že několik projektů bylo ovlivněno skutečnostmi, které jejich výkonnost snížily:

- v devíti případech byl vykázán pokrok pouze částečně v souladu s cíli dohodnutými s Komisí,
- ve čtyřech případech měla ⁽¹⁶⁾ Komise za to, že vykázané náklady nebyly s ohledem na dosažený pokrok přiměřené,
- v šesti případech ⁽¹⁷⁾ byly výstupy a výsledky projektu pouze částečně šířeny v jednom případě nebyly šířeny vůbec.

5.35. Obecně jsme zaznamenali, že obtíže s řízením a koordinací byly větší u projektů, na nichž se podílel vysoký počet účastníků.

5.34. Cílem procesu monitorování je odhalit případy, kdy projekty nejsou zcela úspěšné, a přijmout k vyřešení tohoto problému vhodná opatření.

V závislosti na situaci může Komise změnit smlouvu (například jsou-li původní cíle překonány v důsledku vědeckého vývoje), zahájit jednání s partnery projektu a přimět je, aby projekt znovu uvedli do správných kolejí, snížit výši plateb nebo smlouvu zrušit. Cílem je problém vyřešit ještě během doby realizace projektu, aby na jejím konci bylo možné vykázat vynikající vědecké výsledky.

Je třeba poznamenat, že k šíření výsledků často dochází až po ukončení projektu, například kvůli době nutné ke zveřejnění/přihlášení patentu.

⁽¹⁶⁾ Ve dvou z těchto čtyř případů byl vykázán pokrok jen v částečném souladu s cíli.

⁽¹⁷⁾ V jednom z těchto šesti případů byl vykázán pokrok také pouze částečně v souladu s cíli.

PŘÍLOHA 5.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OBLASTI „KONKURENCESCHOPNOST PRO RŮST A ZAMĚTNANOST“

	2016	2015
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací	150	150
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	4,1 %	4,4 %
Horní hranice míry chyb	6,1 %	
Dolní hranice míry chyb	2,1 %	

PŘÍLOHA 5.2

PŘEHLED CHYB S DOPADEM VE VÝŠI ALESPŇ 20 % HODNOTY OPERACE V OKRUHU „KONKURENCESCHOPNOST PRO RŮST A ZAMĚSTNANOST“

Úvod

Použili jsme obecnou auditní metodiku popsanou v **příloze 1.1** a testovali reprezentativní vzorek operací, abychom mohli provést odhad míry *nesprávnosti* v daném základním souboru za tento podokruh víceletého finančního rámce. Chyby zjištěné při testování netvoří vyčerpávající seznam jednotlivých chyb ani možných typů chyb. Níže uvedená zjištění o chybách, jejichž dopad představuje nejméně 20 % hodnoty prověřované operace, jsou uváděna jako příklad ⁽¹⁾. Tyto chyby byly zjištěny u operací v hodnotě mezi 155 000 EUR a 1,3 milionu EUR se střední hodnotou 273 000 EUR ⁽²⁾.

Příklady chyb**Projekty sedmého rámcového programu pro výzkum****Příklad 1 – vykázané náklady nebyly kryty grantovou dohodou**

Příjemce (veřejný orgán ze země mimo EU, který se účastnil projektu na vyvinutí ochranného nátěru pro lodě) vykázal náklady, které ve skutečnosti vznikly jinému subjektu, který nebyl součástí grantové dohody. Nezpůsobilé náklady tvořily 100 % celkových kontrolovaných nákladů.

Příklad 2 – vykázaní nadměrných osobních nákladů

Částky vykázané k proplacení nebylo možné sesouhlasit s účty příjemce (nezisková výzkumná organizace účastnící se projektu spolupráce při rozvoji bezpečných systémů dodavatelského řetězce) a příjemce nebyl s to poskytnout všechny související výpočty použité pro přípravu výkazu nákladů. Zjistili jsme, že hodinová sazba použitá pro výpočet mzdových nákladů byla nadměrně vysoká. Nezpůsobilé náklady tvořily 81 % celkových kontrolovaných nákladů.

Příklad 3 – nezpůsobilé nepřímé náklady a bonusové platby

Příjemce (veřejný orgán účastnící se projektu vývoje cloudového řešení internetové infrastruktury pro služby) vykázal osobní náklady, které zahrnovaly nezpůsobilé odměny. Příjemce kromě toho vykázal skutečné *nepřímé náklady*, ale nesplnil kritérium mít analytický účetní systém, který dokáže identifikovat nepřímé náklady související s projektem. Nezpůsobilé náklady tvořily 51 % celkových kontrolovaných nákladů.

Příklad 4 – nesprávně vypočtené osobní náklady a další nezpůsobilé náklady

Příjemce (veřejný orgán ze země mimo EU účastnící se projektu v oblasti technologií biopaliv) vypočetl osobní náklady nesprávně a také vykázal náklady, u nichž nebyla dostatečně podložena jejich spojitost s projektem. Nezpůsobilé náklady tvořily 38 % celkových kontrolovaných nákladů.

Příklad 5 – vykázaní nadměrných osobních nákladů

Příjemce (malý a střední podnik účastnící se projektu na vývoj koordinovaného řešení pro zdravotnické záchrané služby v EU) vykázal nadměrně vysoké osobní náklady a rovněž vyúčtoval osobní náklady vzniklé mimo období, za které se sestavoval výkaz nákladů. Nezpůsobilé náklady tvořily 37 % celkových kontrolovaných nákladů.

Příklad 6 – rozpor v časových záznamech

Zjistili jsme řadu rozporů v časových výkazech k osobním nákladům, které byly příjemcem vykázané (veřejný orgán účastnící se projektu rozvoje energeticky účinných systémů na základě internetových technologií). Nezpůsobilé náklady tvořily 21 % celkových kontrolovaných nákladů.

⁽¹⁾ Na tyto chyby připadá více než polovina odhadované míry chyb v podokruhu „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“.

⁽²⁾ Tzn. že polovina všech chyb, jejichž dopad představuje alespoň 20 % hodnoty operace, byla zjištěna v operacích s hodnotou pod 273 000 EUR a zbývající v operacích s vyšší hodnotou.

PŘÍLOHA 5.3

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE „KONKURENCESCHOPNOSTI PRO RŮST A ZAMĚSTNANOST“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle analýzy Účetního dvora					Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se Ve větší míře ohledů	V některých ohledech	Něbylo realizováno	Není relevantní	
2013	Komise by měla: Doporučení 1: rozšířit a zintenzivnit svou komunikační kampaň na zvýšení povědomí o pravidlech způsobilosti pro výdaje na výzkum v rámci 7. RP mezi příjemci a nezávislími auditory;		X				Komunikační kampaň se původně týkala sedmého rámcového programu a vztahovala se na všechny účastníky (přibližně 4 500). Komise se nyní soustředí na vytvoření pokynů pro program Horizont 2020. Těchto schůzek se účastní příjemci a jejich auditoři. Kromě toho jsou všem zúčastněným stranám na internetu k dispozici pokyny týkající se všech podstatných aspektů správy grantů.
	Doporučení 2: v rámci celé skupiny politik orientovat své kontrolní činnosti více na rizika a své kontroly zaměřit na vysoce rizikové příjemce (např. na subjekty s menšími zkušenostmi s evropským financováním) a měla by snížit kontrolní zátěž u méně rizikových příjemců;		X				Kontrolní strategie Komise pro stávající programy financování jsou vypracovány tak, aby zahrnovaly více kontrol na základě rizik.
	Doporučení 3: pro nové programy pro výzkum a jiné vnitřní politiky na období 2014–2020 příjemcům a řídicím orgánům poskytnout včasné, konzistentní a jasné pokyny týkající se revidovaných požadavků na způsobilost a kontroly.		X				V rámci stávajících programů financování Komise jejich příjemcům poskytuje podrobné pokyny ke všem důležitým aspektům souvisejícím s prováděním programu. Tyto informace Komise pravidelně aktualizuje. Distribuovány byly na internetu, ale i během propagačních kampaní, na schůzkách s členskými státy a na setkáních ad hoc s účastníky a jejich auditory.

KAPITOLA 6

„Hospodářská, sociální a územní soudržnost“

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	6.1–6.6
Stručný popis okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“	6.2–6.4
Rozsah a koncepce auditu	6.5–6.6
Část 1 – Správnost operací	6.7–6.37
Výsledky testování operací	6.7–6.19
Využívání finančních nástrojů v režimu sdíleného řízení v programovém období 2007–2013	6.20–6.25
Výroční zprávy Komise o činnosti a další problémy v oblasti správy a řízení	6.26–6.27
Ujištění poskytnuté Komisí za programové období 2007–2013	6.28–6.29
Ujištění poskytnuté Komisí za programové období 2014–2020	6.30–6.37
Závěr a doporučení	6.38–6.41
Závěr	6.38–6.39
Doporučení	6.40–6.41
Část 2 – Posouzení výkonnosti projektů	6.42–6.57
Posouzení koncepce výkonnostního systému	6.44–6.50
Posouzení výkonnosti projektů	6.51–6.55
Závěr	6.56–6.57
Příloha 6.1 – Výsledky testování operací v okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“	
Příloha 6.2 – Přehled výsledků testování operací pro jednotlivé členské státy	
Příloha 6.3 – Přehled chyb s dopadem ve výši nejméně 20 % hodnoty operace v okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“	
Příloha 6.4 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

6.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění týkající se okruhu víceletého finančního rámce „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“. Přehled hlavních činností a výdajů v rámci tohoto okruhu v roce 2016 uvádí **rámček 6.1**.

Rámček 6.1 – Podokruh víceletého finančního rámce 1b „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“ – rozdělení v roce 2016

(v mld. EUR)

Evropský fond pro regionální rozvoj a ostatní regionální operace 56 % 21,0	Evropský sociální fond 21 % 8,1	Fond soudržnosti 20 % 7,5
		Ostatní 3 % 1,2 ⁽¹⁾ ⁽²⁾
Platby za rok celkem		37,8
– zálohy ⁽¹⁾ ⁽²⁾		11,7
+ zúčtování záloh ⁽¹⁾		15
+ úhrady konečným příjemcům z finančních nástrojů ve sdíleném řízení		2,5
– platby za období VFR 2014–2020		7,9
Kontrolovaný základní soubor celkem		35,7

⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 10).

⁽²⁾ Tato částka zahrnuje příspěvky do *finančních nástrojů* ve sdíleném řízení.

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Stručný popis okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“

6.2. Výdaje v podokruhu víceletého finančního rámce 1b „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“ mají za cíl zmenšit rozdíly ve stupni rozvoje různých států a regionů, posilovat konkurenceschopnost všech regionů a rozvíjet meziregionální spolupráci⁽¹⁾. Tyto cíle se realizují pomocí následujících fondů a nástrojů:

- Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR, 56 % plateb v roce 2016), jehož cílem je odstraňovat zásadní regionální rozdíly prostřednictvím finanční podpory určené na budování infrastruktury a prostřednictvím produktivních investic do tvorby pracovních míst, především pro podniky;
- Fondu soudržnosti (FS, 20 %), z něhož se financují projekty v oblasti životního prostředí a dopravy v členských státech, jejichž HND na obyvatele je nižší než 90 % průměru dosahovaného v EU⁽²⁾;
- Evropského sociálního fondu (ESF, 21 %), jehož cílem je zlepšovat situaci v oblasti zaměstnanosti a pracovních příležitostí, podporovat vysokou míru zaměstnanosti a vytvářet větší počet lepších pracovních míst;
- dalších menších nástrojů a fondů (3 %), jako například evropského nástroje sousedství (podpora přeshraniční spolupráce a politických iniciativ, jejichž cílem je posilovat svazky mezi EU a jejími sousedy) a Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD – materiální podpora, která má pomoci obyvatelům skoncovat s chudobou).

6.3. Kromě několika výjimek se EFRR, FS a ESF řídí společnými pravidly. Tyto fondy se provádějí prostřednictvím víceletých programů, přičemž jejich řízení sdílí Komise s členskými státy. Pro každé *programové období* vypracují členské státy *operační programy (OP)*, které pak schvaluje Komise⁽³⁾. Projekty, jež se mají financovat z operačního programu, se vybírají na úrovni členských států. Příjemci žádají o úhradu nákladů, které jim vznikly, příslušné orgány členského státu, které je pak osvědčují a předkládají Komisi. Výdaje kontrolují funkčně nezávislé auditní orgány v členských státech. Komise může rovněž ukládat nápravná opatření.

⁽¹⁾ Tyto cíle jsou uvedeny v článku 174 až 178 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

⁽²⁾ Pro programová období 2007–2013 i 2014–2020 se FS týká Bulharska, České republiky, Estonska, Řecka, Chorvatska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Portugalska, Rumunska, Slovinska a Slovenska. Španělsko mělo nárok na podporu v programovém období 2007–2013, avšak jen na podporu přechodnou.

⁽³⁾ Na programové období 2007–2013 schválila Komise 440 operačních programů (322 EFRR/FS a 118 ESF) a na období 2014–2020 schválila 392 operačních programů (většina se týká více než jednoho fondu).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.4. Rok 2016 byl posledním rokem, v němž se všechny platby, které kontrolujeme, vztahují k programovému období 2007–2013.

Rozsah a koncepce auditu

6.5. S použitím koncepce a metod auditu popsaných v **příloze 1.1** jsme ve vztahu k okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“ v tomto roce prověřovali následující:

- a) vzorek 180 operací⁽⁴⁾ v souladu s bodem 7 **přílohy 1.1**. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí výdajů spadajících pod tento okruh víceletého finančního rámce. Skládal se z operací z 14 členských států a zahrnoval jeden program Evropské územní spolupráce⁽⁵⁾;
- b) vzorek 12 finančních nástrojů v režimu sdíleného řízení v osmi členských státech⁽⁶⁾. Zde jsme prověřovali i míru vyplácení prostředků (podíl prostředků, které se dostaly ke konečným příjemcům) a v případě záruk pak multiplikační poměr vykázaný ve zprávě Komise o pokroku za rok 2015;
- c) zda výroční zprávy o činnosti GŘ pro regionální a městskou politiku (GŘ REGIO) a GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (GŘ EMPL) obsahovaly informace o správnosti výdajů, které obecně odpovídají našim výsledkům.

6.6. Pro druhou část této kapitoly, jež se zaměřuje na výkonnost, jsme kontrolovali systémy členských států pro měření výkonnosti fyzicky dokončených projektů (všechny operace v našem vzorku kromě 12 finančních nástrojů ve sdíleném řízení).

⁽⁴⁾ Vzorek byl sestaven ze všech zúčtování a plateb s výjimkou záloh. 180 operací ve vzorku pocházelo z 54 průběžných plateb za období 2007–2013 a týkalo se 92 projektů EFRR, 36 projektů FS, 40 projektů ESF, 11 finančních nástrojů EFRR a jednoho finančního nástroje ESF.

⁽⁵⁾ Bulharsko, Česká republika, Německo, Irsko, Řecko, Španělsko, Itálie, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Spojené království a Evropská územní spolupráce Řecko–Bulharsko.

⁽⁶⁾ Bulharsko, Německo, Řecko, Itálie, Polsko, Portugalsko, Slovensko a Spojené království.

ČÁST 1 – SPRÁVNOST OPERACÍ**Výsledky testování operací**

6.7. Přehled výsledků testování operací uvádí **příloha 6.1**. Ze 180 operací, které jsme kontrolovali, 87 (48 %) obsahovalo chyby. Na základě 25 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb na 4,8 %⁽⁷⁾.

6.7. Komise konstatuje, že míra chyb oznámená EÚD je roční odhad, který zohledňuje opravy výdajů na projekty nebo úhrad zatížených chybami zjištěnými a zaznamenanými před auditem EÚD. Komise zdůrazňuje, že je vázána finančním nařízením, které v čl. 32 odst. 2 písm. e) stanoví, že její systém vnitřní kontroly by měl zajistit mimo jiné „náležité řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací, s přihlédnutím k víceleté povaze programů a k povaze dotčených plateb“.

Vzhledem k víceleté povaze řídicích a kontrolních systémů v programovém období politiky soudržnosti 2007–2013 lze chyby opravit do uzávěrky programů. Komise nyní prověřuje prohlášení o uzavření, aby bylo zajištěno, že byly provedeny všechny nezbytné opravy, a žádný z programů neuzavře, dokud nezíská přiměřenou jistotu, že zbytkové riziko se u příslušného programu nachází pod prahem významnosti (2 %).

Komise dále konstatuje, že nejpravděpodobnější míra chyb, kterou vypočítává EÚD, se v průběhu let snížila.

To potvrzuje, že míra chyb v programovém období 2007–2013 je podstatně nižší než míra chyb vykázaná v období 2000–2006. Tento vývoj je důsledkem posílení kontrolních opatření v období 2007–2013 a důsledné politiky Komise, pokud jde o přerušování či pozastavení plateb při zjištění nedostatků, což je uvedeno ve výročních zprávách o činnosti za rok 2016 vydaných GR pro regionální a městskou politiku a GR pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování. V roce 2016 Komise v rámci příprav na uzávěrku nadále zaměřovala svá opatření na nejrizikovější programy a členské státy a bylo-li to nutné, prováděla nápravná opatření prostřednictvím důsledné politiky pozastavování a přerušování plateb až do uzávěrky.

⁽⁷⁾ Při výpočtu míry chyb vycházíme z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 2,2 % (dolní hranice) a 7,4 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.8. Upozorňujeme na zásadní otázku, která souvisí s využíváním prostředků z finančních nástrojů po období způsobilosti, které skončilo 31. prosince 2015 (viz body 6.20–6.21).

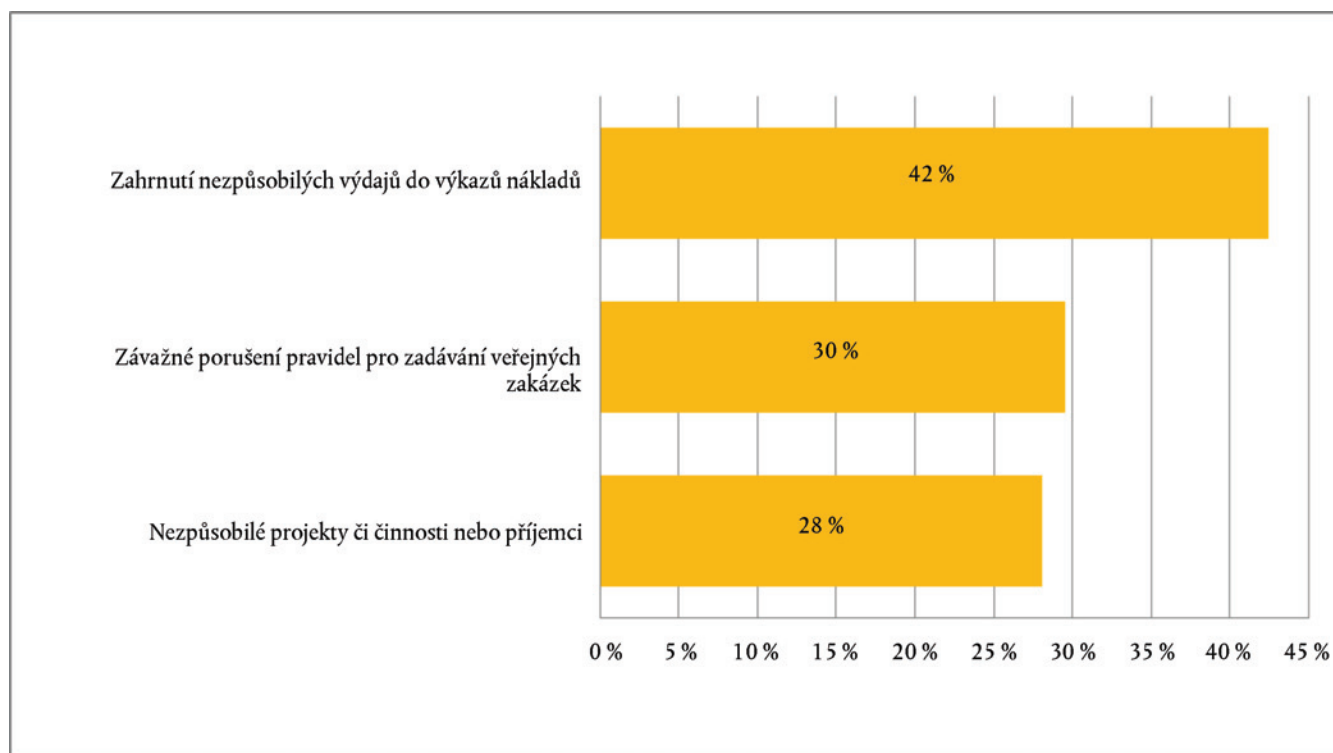
6.9. Rozdělení naší odhadované míry chyb za rok 2016 uvádí **rámec 6.2**. Hlavním zdrojem chyb bylo vykazování nezpůsobilých nákladů ze strany příjemců, porušování pravidel vnitřního trhu (unijních a vnitrostátních předpisů pro zadávání veřejných zakázek) a výběr nezpůsobilých projektů, činností nebo příjemců.

V novém období 2014–2020 je celková nápravná kapacita navíc posílena o možnost Komise ukládat čisté finanční opravy v případech, kdy Komise nebo EÚD zjistí závažné nedostatky, které předtím nezjistil daný členský stát. Tato možnost bude členské státy výrazně motivovat, aby závažné nesrovnalosti zjišťovaly a opravovaly ještě předtím, než Komisi potvrdí účetní závěrku, jak je navrhováno u prvního souboru ročních účetních závěrek a balíčků dokumentů k poskytnutí jistoty obdrženy do 15. února 2017.

6.8. Komise odkazuje na své stanovisko k tomuto zjištění uvedené v odpovědích na výroční zprávy EÚD za léta 2014 a 2015.

Viz též odpověď Komise na body 6.20 a 6.21.

Rámec 6.2 – „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“ – rozdělení odhadované míry chyb



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Nezpůsobilé výdaje

6.10. Nezpůsobilé náklady byly vykázány v 10 % všech operací, jež jsme prověřovali (viz **příloha 6.3**, příklady 1 až 6). Na tyto chyby připadalo 72 % všech vyčíslitelných chyb, tedy přibližně 2,0 procentního bodu odhadované míry chyb.

6.11. Hlavní příčinou nezpůsobilých výdajů bylo porušování vnitrostátních či unijních pravidel způsobilosti. U většiny porušených pravidel se jednalo o vnitrostátní pravidla. Nejčastějšími chybami byla chybějící auditní stopa odůvodňující výdaje, nezpůsobilé mzdové náklady, nesprávný výpočet (nebo žádný výpočet) mezery ve financování u projektů vytvářejících příjmy, vykázání vratné DPH, nesprávně použité finanční opravy a nedodržení dalších zvláštních pravidel způsobilosti.

6.12. Za posledních pět let se u 135 z 1 437 operací, jež jsme prověřovali, náklady vykazovaly pomocí zjednodušeného vykazování nákladů. Během této doby jsme v souvislosti se zjednodušeným vykazováním nákladů nevyčíslili žádné chyby, ale našli jsme deset nevyčíslitelných chyb⁽⁸⁾. Svědčí to o tom, že v projektech uplatňujících zjednodušené vykazování nákladů dochází k chybám méně než při úhradách skutečných nákladů. V programovém období 2014–2020 by členské státy měly v oblasti soudržnosti více uplatňovat zjednodušené vykazování nákladů, přičemž u všech projektů ESF pod 50 000 EUR je to povinné⁽⁹⁾.

6.10. Komise bude případy zjištěné EÚD sledovat a navrhne opatření, která považuje za nutná.

6.11. Komise má za to, že její výzva, aby členské státy ještě více zjednodušily vnitrostátní pravidla a více využívaly zjednodušené vykazování nákladů, by měla přispět ke snížení počtu chyb spjatých se ztrátou auditní stopy či nezpůsobilými výdaji.

6.12. Komise se rovněž domnívá, že zjednodušené vykazování nákladů je méně náchylné k chybám, a proto od jeho zavedení aktivně spolupracuje s orgány provádějícími programy, aby postupně rozšířila jeho využití. Již jsou patrné pozitivní výsledky.

V programovém období 2014–2020 Komise pokračuje v aktivní podpoře využívání zjednodušeného vykazování nákladů, které bylo výrazně posíleno jak v nařízení o společných ustanoveních, tak ve zvláštním nařízení o ESF, aby se zmírnila administrativní zátěž kladená na příjemce, podpořila orientace na výsledky a dále snížilo riziko chybovosti.

Vedle toho, že Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování poskytuje v otázkách provádění zjednodušeného vykazování nákladů členským státům rozsáhlé poradenství a přímou podporu, uspořádalo již na téma zjednodušování řadu seminářů, které se zaměřují především na některé prioritní členské státy, u nichž se v programovém období 2007–2013 opakovaně vyskytla vysoká míra chybovosti a jež zjednodušené vykazování nákladů ještě dostatečně nevyužívají.

V souvislosti s přezkumem víceletého finančního rámce v polovině období předložila Komise v roce 2016 návrhy, které nabízejí další zjednodušující opatření a pružnost v legislativním rámci ESI fondů. Podle tohoto návrhu by se značně rozšířily možnosti využití zjednodušeného vykazování nákladů a bylo by povinné používat je u operací ESIF pod 100 000 EUR.

⁽⁸⁾ Viz též výroční zpráva za rok 2012 (bod 6.23), 2013 (bod 6.16), 2014 (bod 6.29) a 2015 (bod 6.15).

⁽⁹⁾ Čl. 14 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 470), článek 68 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 376).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.13. Velké projekty musí schválit Komise ⁽¹⁰⁾. V našem vzorku byly tři velké projekty, k nimž orgány členských států nepředložily do lhůty pro uzávěrku 31. března 2017 potřebnou žádost. Protože Komise o schválení těchto velkých projektů nerozhodla, vykázané výdaje jsou nezpůsobilé a měly by být získány zpět.

Nezpůsobilé projekty

6.14. Nalezli jsme tři projekty, u nichž nebyla dodržena pravidla způsobilosti stanovená v nařízení anebo kritéria způsobilosti v operačním programu či konkrétní výzvě k předkládání návrhů. Na tyto projekty připadalo 12 % všech vyčíslitelných chyb, tedy přibližně 1,3 procentního bodu odhadované míry chyb (viz **příloha 6.3**, příklady 7 a 8).

6.13. Komise veškeré předkládání velkých projektů a změn ze strany členských států pečlivě sledovala a do uzávěrky přijme všechna potřebná opatření. Na základě toho pak při uzávěrce posoudí způsobilost dotčených výdajů. U velkých projektů, které nebyly oznámeny Komisi podle článku 40 nařízení (ES) č. 1083/2006, Komise buď navrhne členským státům, aby předložily žádost o velký projekt, nebo uloží finanční opravu, bude-li to relevantní. Pokud členský stát žádost předloží, může Komise ohledně příslušného velkého projektu přijmout rozhodnutí.

6.14. Komise bude případy zjištěné EÚD sledovat a navrhne opatření, která považuje za nutná.

⁽¹⁰⁾ Viz články 39 a 41 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25). Velký projekt je operace složená z řady prací, činností nebo služeb, které jsou určeny k dosažení nedělitelného úkolu přesné hospodářské nebo technické povahy. Má také jasně určené cíle a jeho celkové náklady přesahují 50 milionů EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Porušování pravidel vnitřního trhu

Zadávání veřejných zakázek

6.15. Tento rok jsme prověřovali 121 zadávacích řízení na stavební práce, služby a dodávky, jichž se týkalo naše testování operací. Celková odhadovaná hodnota zakázek činila přibližně 3 miliardy EUR ⁽¹¹⁾ a jejich převážná většina souvisela s projekty EFRR nebo FS ⁽¹²⁾.

6.16. Prvky nesouladu s předpisy EU i vnitrostátními předpisy pro zadávání veřejných zakázek jsme zaznamenali ve 23 řízeních. U čtyř šlo o vážná porušení, která byla klasifikována jako vyčíslitelné chyby. Případalo na ně 16 % všech vyčíslitelných chyb, tedy přibližně 1,4 procentního bodu odhadované míry chyb (viz **příloha 6.3**, příklady 9 až 11).

6.15. a 6.16. Pravidla pro zadávání veřejných zakázek platí pro všechny veřejné výdaje v členských státech a netýkají se jen politiky soudržnosti. Nedodržování unijních či vnitrostátních pravidel pro zadávání veřejných zakázek bylo v této oblasti politiky po léta hlavním zdrojem chyb, především u regionální a městské politiky, což bylo dáno hlavně typem spolufinancovaných projektů. Komise proto od minulého programového období přijala různá preventivní i nápravná opatření zaměřená na nedostatky zjištěné v této oblasti.

Komise odkazuje především na svůj akční plán pro zadávání veřejných zakázek vypracovaný v roce 2013 a schválený Komisí v prosinci 2015, jehož cílem je dosažení dalších zlepšení v provádění pravidel pro zadávání veřejných zakázek v členských státech prostřednictvím dodatečných preventivních opatření, jako jsou pokyny, školení, sdílení osvědčených postupů, přehledy chyb, jichž je třeba se vyvarovat, a pakty integrity (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/). V březnu 2017 byl akční plán pro zadávání veřejných zakázek aktualizován tak, aby zahrnoval nová opatření týkající se provedení nových směrnic o zadávání veřejných zakázek ve vnitrostátním právu a silnějšího zaměření na strategické zadávání zakázek a transparentnost.

Právní rámec pro ESI fondy v období 2014–2020 zavedl v oblasti zadávání veřejných zakázek také zvláštní předběžnou podmínku, která by spolu se zjednodušenými směrnicemi z roku 2014 měla zajistit další zlepšení v této oblasti.

Komise bude sledovat všechny chyby v zadávání veřejných zakázek, které EÚD oznámil v souladu s rozhodnutím Komise C(2013) 9527 final, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

⁽¹¹⁾ Tato částka představuje celkové výdaje na zadané zakázky, z nichž část byla osvědčena výkazy výdajů, jež jsme prověřovali.

⁽¹²⁾ V přibližně 49 % ze 121 řízení přesahovala hodnota zakázky prahovou hodnotu, nad kterou platí pravidla EU pro veřejné zakázky (provedená ve vnitrostátním právu), a 33 řízení se týkalo EFRR či FS a jedno ESF.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.17. V roce 2014 přijaly Rada a Evropský parlament tři směrnice, jejichž cílem je zjednodušit postupy při zadávání veřejných zakázek a zvýšit jejich flexibilitu⁽¹³⁾. Členské státy EU měly čas do dubna 2016, aby provedly nová pravidla ve vnitrostátním právu (elektronické zadávání zakázek má lhůtu do října 2018). Ke 2. červnu 2017 splnilo tento požadavek 17 členských států⁽¹⁴⁾. Jeden rok po uplynutí lhůty bylo od minulého roku dosaženo jen nedostatečného pokroku⁽¹⁵⁾. Komise zaslala řadě států zdůvodněné stanovisko. Nicméně stav v červnu 2017 je takový, že řízení týkající se států nedodržujících předpisy musí dále pokračovat a být co nejdříve postoupena Evropskému soudnímu dvoru⁽¹⁶⁾.

Státní podpora

6.18. Letos jsme našli 11 projektů v sedmi členských státech⁽¹⁷⁾, které porušily pravidla EU pro státní podporu. Pravidla byla porušována hlavně proto, že projekty státní podpory nebyly posuzovány anebo oznamovány. Žádné chyby související se státní podporou jsme však nevyčíslili, neboť se domníváme, že tyto případy nedodržování předpisů neměly žádný dopad na míru veřejného financování z EU nebo členských států. Na projekty ESF se velmi často vztahuje pravidlo *de minimis*, proto jsou méně náchylné k porušování pravidel pro státní podporu než projekty EFRR a FS.

6.17. K červnu 2017 dokončilo proces provedení všech tří směrnic ve vnitrostátním právu 17 členských států, čtyři členské státy provedly jen směrnice o zadávání veřejných zakázek, ale nikoli směrnici o koncesích a sedm členských států dosud neprovedlo žádnou z těchto tří směrnic. Komise tuto situaci považuje za neuspokojivou, především s ohledem na posílenou podporu, kterou členskými státy poskytovala a nadále poskytuje. Proto Komise včas zahájila řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU se všemi členskými státy, které nespĺnily své povinnosti týkající se provedení ve vnitrostátním právu, a v květnu 2016 zaslala dotčeným členským státům 21 výzev, po nichž v prosinci 2016 následovalo 15 odůvodněných stanovisek. Odpovědi členských států a nejnovejší vývoj v této záležitosti se nyní prošetřují v souvislosti s chystaným předložením věci Soudnímu dvoru. Po podrobném přezkoumání veškerých detailů již přijatých i oznámených ustanovení posoudí Komise v každém jednotlivém případě potřebu uložení přiměřených finančních sankcí, jak stanoví Smlouva.

6.18. Komise zaznamenala, že počet případů státní podpory, které ovlivňují míru chyb odhadovanou EÚD, v průběhu let klesá. Kvůli rizikům, která nesoulad s pravidly státní podpory v této oblasti politiky působí, však Komise v rámci akčního plánu pro státní podporu vypracovaného v roce 2015 přijala preventivní i nápravná opatření, jejichž účelem je provádění pravidel pro státní podporu v členských státech ještě zlepšit. To zahrnuje kroky v návaznosti na doporučení, která EÚD vydal ve zvláštní zprávě č. 24/2016.

Komise bude případy zjištěné EÚD sledovat a navrhne opatření, která považuje za nutná.

⁽¹³⁾ Směrnice ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek (2014/24/EU), o udělování koncesí (2014/23/EU) a o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (2014/25/EU) (Úř. věst. L 94, 28.3.2014).

⁽¹⁴⁾ Všechny tři směrnice přijaly do tohoto data tyto členské státy: Česká republika, Dánsko, Německo, Řecko, Francie, Itálie, Irsko, Maďarsko, Kypr, Lotyšsko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Švédsko a Spojené království.

⁽¹⁵⁾ Výroční zpráva za rok 2015, bod 6.24. Do května 2016 provedlo všechny tři směrnice ve vnitrostátním právu osm členských států.

⁽¹⁶⁾ Viz článek 258 SFEU.

⁽¹⁷⁾ Devět projektů EFRR a FS (včetně dvou finančních nástrojů JESSICA) a dva projekty ESF (včetně jednoho finančního nástroje).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Informace se ne vždy vhodně využívají

6.19. Komise a zejména orgány členských států uplatnily nápravná opatření, která měla přímý dopad na devět operací, jež jsme vybrali do vzorku. Tato opatření byla pro naše výpočty relevantní, neboť snížila náš odhad míry chyb pro tuto kapitolu o 3,3 procentního bodu. V 18 případech vyčíslitelných chyb měly členské státy dostatek informací⁽¹⁸⁾ k tomu, aby těmto chybám předešly, odhalily je a napravily ještě před tím, než byly výkazy výdajů předloženy Komisi. Pokud by členské státy řádně využily všechny informace, které měly k dispozici, odhadovaná míra chyb by u této kapitoly byla o 3,7 procentního bodu nižší.

6.19. Komise tyto případy pečlivě sleduje a souhlasí, že je třeba uplatňovat řádné a včasné řídicí kontroly, má-li se předcházet samotnému vzniku nesrovnalostí či jejich uvádění v žádostech o platby.

Od roku 2010 provádí Komise cílené audity řídicích kontrol vysoce rizikových programů, u nichž zjistila, že nedostatky by mohly zůstat neodhaleny nebo by je auditní orgán programu nemusel odhalit včas. Výsledky takových auditů provedených do roku 2016 jsou prezentovány ve výročních zprávách o činnosti za rok 2016 vydaných GŘ pro regionální a městskou politiku a GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (viz stránky 61–64 resp. 65/66).

V rámci programového období 2014–2020 musí řídicí i další kontroly (včetně kontrol prováděných na místě) proběhnout včas, aby bylo možno včas osvědčit Komisi roční účetní závěrky programů, předložit prohlášení řídicích subjektů a vypočítat spolehlivou míru zbytkových chyb v účetních závěrkách po všech opravách provedených od konce účetního období. Komise zaslala členským státům aktualizované pokyny, které vycházejí z poučení vyvozených z předchozího programového období, což by v kombinaci s vyžadovaným uplatňováním zjednodušeného vykazování nákladů mělo přispět ke zvýšení kvality řídicích kontrol.

Komise se domnívá, že tyto posílené postupy kontroly by měly vést k trvalému snížení míry chyb, o čemž svědčí balíčky dokumentů k poskytnutí jistoty obdržené v roce 2017.

⁽¹⁸⁾ V podobě podpůrných dokladů, včetně běžných křížových kontrol, informací v databázích a výsledků povinných kontrol.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Využívání finančních nástrojů v režimu sdíleného řízení v programovém období 2007–2013

6.20. Podle čl. 56 odst. 1 nařízení (ES) č. 1083/2006 je konečná lhůta pro způsobilosti plateb na období 2007–2013 stanovena na 31. prosince 2015. V dubnu 2015 předložila Komise v pokynech k uzávěrce vlastní výklad v tom smyslu, že období způsobilosti běží až do 31. března 2017⁽¹⁹⁾, avšak nepožádala Radu a Parlament, aby nařízení změnily.

6.21. Jak jsme uvedli v našich dvou posledních výročních zprávách⁽²⁰⁾, domníváme se, že tento výklad období způsobilosti nerespektuje hierarchii norem, podle nichž lze právní předpis změnit pouze předpisem stejné nebo vyšší právní hodnoty. Z tohoto důvodu se domníváme, že všechny platby provedené a záruky poskytnuté z finančních nástrojů ve prospěch konečných příjemců po 31. prosinci 2015 leží mimo období způsobilosti stanovené v čl. 56 odst. 1 nařízení č. 1083/2006. Odhadujeme, že hodnota plateb provedených či záruk poskytnutých ve prospěch konečných příjemců po 31. prosinci 2015 dosahuje částky 2,5 miliardy EUR.

6.20. a 6.21. Komise je toho názoru, že úpravy provedené v jejích pokynech k uzávěrce programů spadaly do oblasti působnosti čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006 v platném znění, a nevyžadovaly tudíž změnu legislativního aktu.

Komise vyjádřila své stanovisko ke stejnému zjištění ve svých odpovědích na výroční zprávy EÚD za léta 2014 a 2015. Komise jednala v souladu s doporučeními Evropské rady z prosince 2014 a v mezích stávajícího regulačního rámce. Proto se Komise domnívá, že vyplácení konečným příjemcům do konce března 2017 spadá do stanoveného období způsobilosti. Komise při uzávěrce ověří příslušné částky oznámené členskými státy a potvrdí příslušné údaje ve zprávě, kterou plánuje vydat do října 2017.

⁽¹⁹⁾ Rozhodnutí Komise C(2015) 2771.

⁽²⁰⁾ Viz výroční zpráva za rok 2014, bod 6.52 a výroční zpráva za rok 2015, bod 6.45.

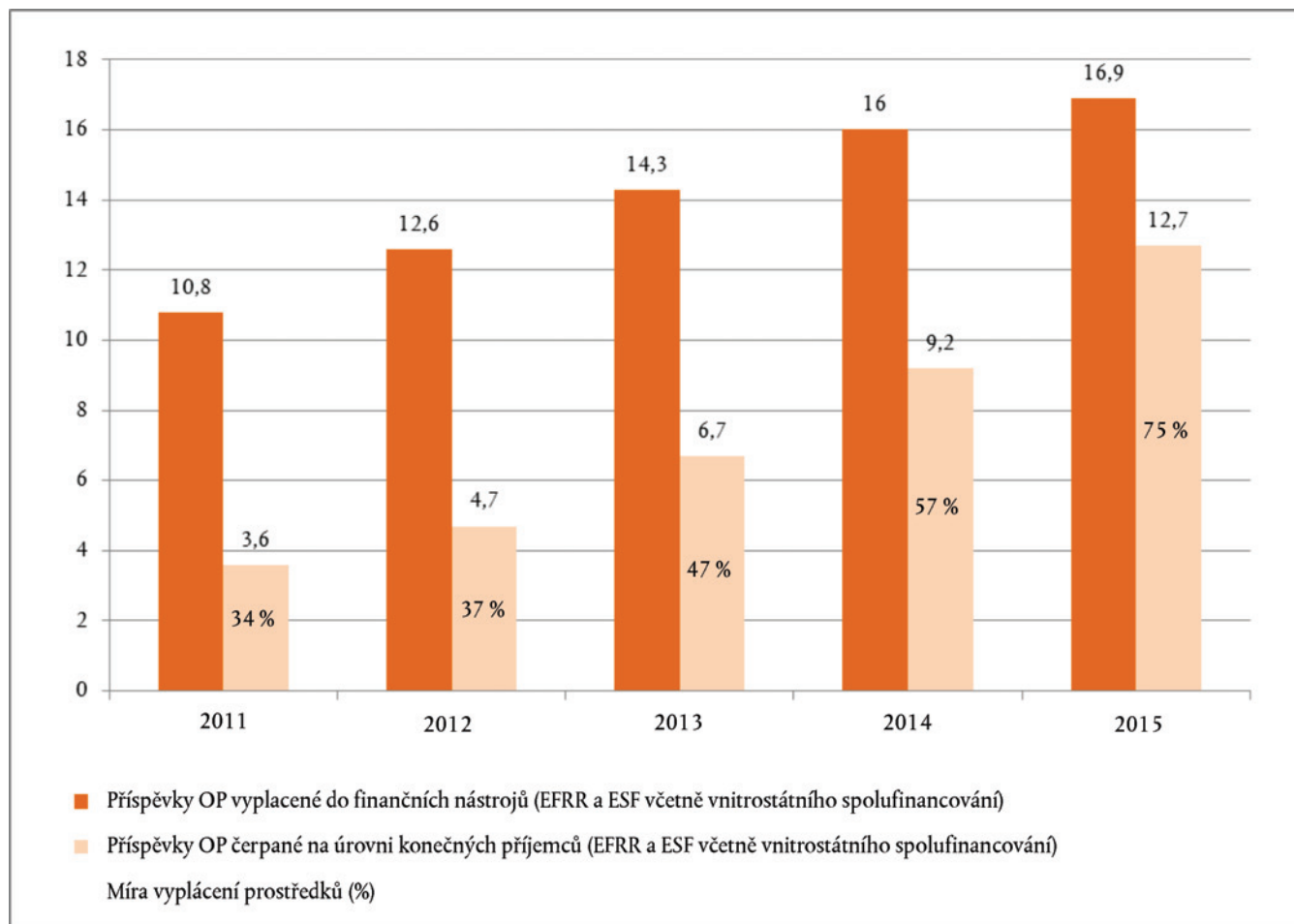
PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příspěvky byly nedostatečně čerpány a nástroje nedosáhly svého plného potenciálu

6.22. Kumulativní kapitálové vybavení do roku 2015 činilo kolem 16,9 miliardy EUR⁽²¹⁾. Jak byla tato částka dosud vyplácena, ukazuje **rámeček 6.3**.

Rámeček 6.3 – Kumulativní míra vyplácení prostředků za období 2011–2015 u EFRR a ESF

(v mld. EUR)



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě zprávy Komise o provádění.

⁽²¹⁾ Evropská komise „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění finančních nástrojů nahlášených řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, stav k 31. prosinci 2015“, EGESIF 16-0011-00, 20. září 2016. Údaje za rok 2016 budou zveřejněny do 1. října 2017.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.23. Do 31. prosince 2015 bylo čerpáno jen 75 % všech prostředků z finančních nástrojů EFRR a ESF. Jak jsme již upozornili v loňské výroční zprávě⁽²²⁾, tato nízká míra naznačuje, že i s prodlouženým obdobím způsobilosti nebude několik členských států schopno plně čerpat své kapitálové vybavení z finančních nástrojů. Míra vyplácení nižší než 100 % znamená, že se plně nevyužívají možnosti revolvingové povahy nástrojů⁽²³⁾, což je jedna z jejich hlavních výhod oproti grantům.

6.24. Míru vyplácení z finančních nástrojů v oblasti soudržnosti k 31. prosinci 2015 ukazuje **rámeček 6.4**. Míra ve čtyřech členských státech (Španělsko, Itálie, Nizozemsko a Slovensko) byla výrazně nižší než průměr EU ve výši 75 %.

6.23. a 6.24. Komise zdůrazňuje, že průměrná míra vyplácení ve výši 75 % na konci roku 2015 – která je podstatně vyšší než 57 % na konci roku 2014 – odráží velmi různorodou situaci v jednotlivých členských státech, která závisí na řadě faktorů, včetně finanční krize, omezených zkušeností v některých členských státech a pozdního zahájení provádění některých nástrojů v celém programovém období. S přihlédnutím k životnímu cyklu finančních nástrojů se v posledním roce provádění ještě očekává výrazné zvýšení míry vyplácení a konečný závěr ohledně míry vyplácení lze vyvodit až při uzávěrci.

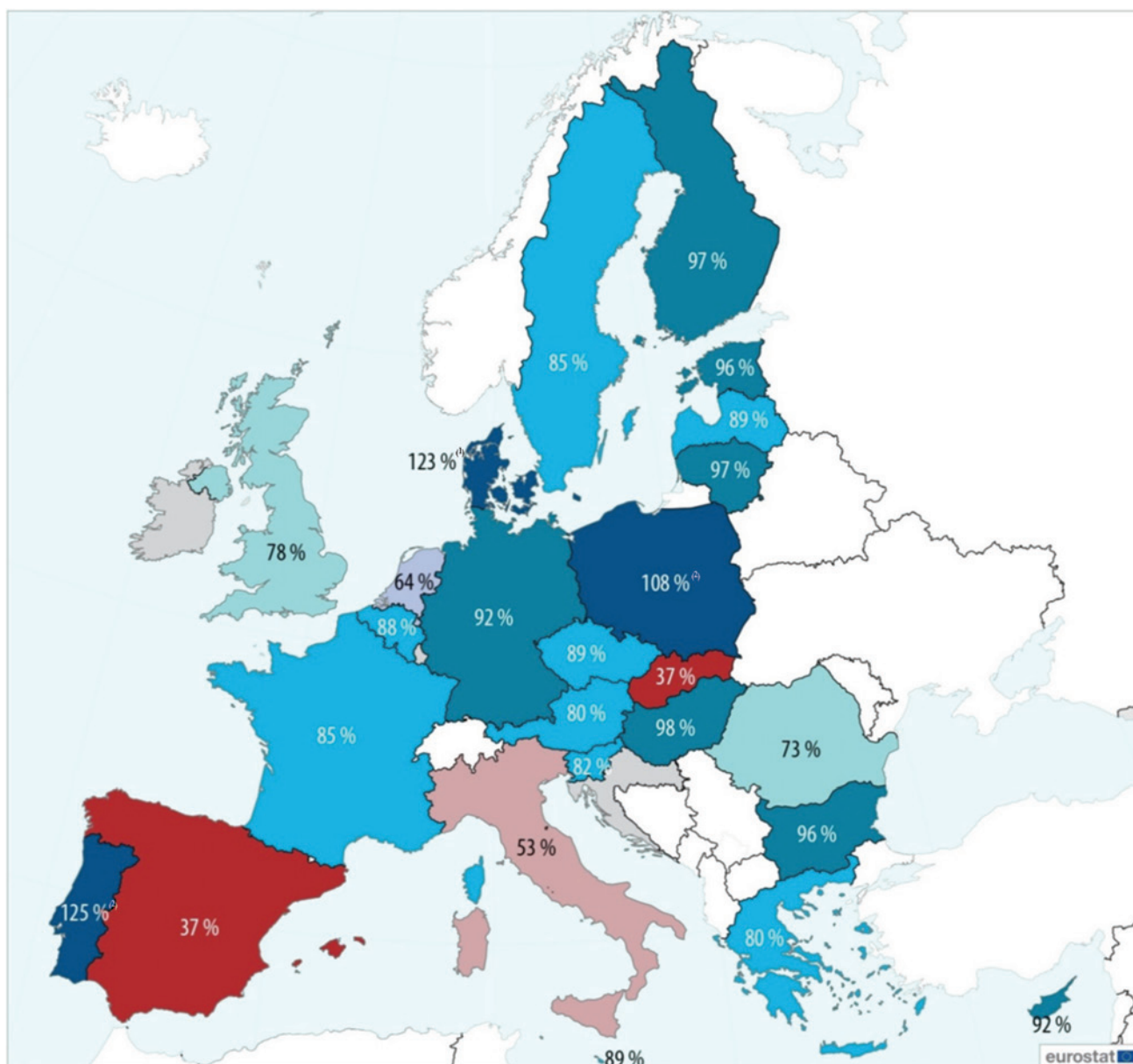
Na základě údajů vykázaných členskými státy podá Komise do 1. října 2017 zprávu o situaci při uzávěrci (konec března 2017). Členské státy musí při uzávěrci odpočít zbyvající částky ve finančních nástrojích, které nebyly plně využity v souladu s čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006.

V programovém období 2014–2020 budou platby na finanční nástroje poskytovány v tranších podle skutečné úrovně vyplácení konečným příjemcům, čímž se omezí riziko nedostatečného čerpání finančních nástrojů a vzniku nadbytečného kapitálového vybavení během provádění.

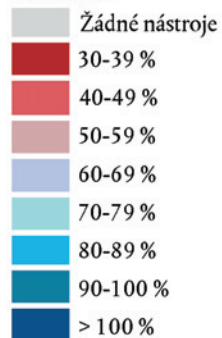
⁽²²⁾ Výroční zpráva za rok 2015, bod 6.42.

⁽²³⁾ Finanční nástroje členskými státy nabízejí možnost využít prostředky více než jednou – tj. všechny výnosy z investic či úvěrů, včetně zisku, se znovu vkládají do týchž činností.

Rámeček 6.4 – Míra vyplácení z finančních nástrojů v oblasti soudržnosti k 31. prosinci 2015

**Legenda**

Rozpětí míry vyplácení prostředků u finančních nástrojů – financováno z okruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“



Správní hranice: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat

Kartografie: Eurostat — GISCO, 01/2015



- (¹) V Dánsku dostávají finanční zprostředkovatelé úhradu až poté, co poukážou platby konečným příjemcům. Proto je objem příspěvků OP konečným příjemcům vyšší než objem příspěvků do finančních nástrojů.
- (²) V Polsku a Portugalsku obsahují vykázané platby ve prospěch konečných příjemců zisk a zpětné toky. Jelikož tyto částky nejsou zdroji OP, celková částka by neměla překročit 100 %.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Členské státy vykazovaly finanční nástroje neúplně nebo nepřesně

6.25. Informace o plnění finančních nástrojů EFRR a ESF vykazované Komisí vycházejí z údajů obdržенých přímo od členských států. Od roku 2011 se Komise významně snaží zlepšit kvalitu údajů, avšak v některých případech jsou údaje stále neúplné či nesprávné. Letos jsme našli nesprávnosti ve čtyřech z 12 nástrojů, jež jsme prověřovali. Tyto chyby vedou k nadhodnocení výkonnosti a nebudou-li opraveny, mohly by uměle zvýšit vykázanou částku způsobilých výdajů při uzavěrce, zejména v případech záručních fondů.

Výroční zprávy Komise o činnosti a další problémy v oblasti správy a řízení

6.26. Prověřovali jsme výroční zprávy o činnosti a související prohlášení GR REGIO a GR EMPL za rok 2016 ⁽²⁴⁾. Kontrolovali jsme zejména, zda Komise vypočítává ohrožené částky konzistentně a správně a zda je míra chyb v souladu s naším odhadem.

6.27. Tyto výroční zprávy o činnosti obsahují předběžné informace o ohrožených částkách a zbytkovém riziku ⁽²⁵⁾ jak pro uzavěrku období 2007–2013, tak pro balíček dokumentů k poskytnutí jistoty vytvořený pro období 2014–2020.

6.25. Členské státy musí při uzavěrce osvědčit, že finanční prostředky byly efektivně využity pro účely finančních nástrojů. Příslušné výdaje musí před předložením uzávěrkového balíčku ověřit řídicí i auditní orgán. Faktem je, že u řady operačních programů vyjádřily auditní orgány omezení svých výroků v důsledku z nutnosti dokončit jejich auditní práci v této oblasti. Tato průběžná auditní práce zahrnuje vedle dalších oblastí také vyplácení na úrovni konečných příjemců. Proto Komise příslušné programy neuzavře, dokud nezíská přiměřenou jistotu o skutečně vyplacených částkách a jejich způsobilosti, a v opačném případě použije přiměřené finanční opravy.

6.27. V době vydání výročních zpráv o činnosti za rok 2016 nebyla generální ředitelství ještě schopna ověřit platnost informací o ohrožených částkách a mírách zbytkového rizika sdělených auditními orgány. Důvodem je načasování provedení uzávěrky (31. března 2017) a časový rámec, který právní předpisy stanoví pro předložení dokumentů o ročním schválení účetní závěrky za období 2014–2020 (do 1. března) a pro schválení účetní závěrky Komisí (do 31. května 2017).

Komise nicméně plně využila všech informací, které byly v době vydání výroční zprávy o činnosti za rok 2016 dostupné, včetně údajů oznámených auditními orgány, přičemž provedla jisté omezené úpravy.

⁽²⁴⁾ Každoročně do konce dubna vypracovává každé generální ředitelství výroční zprávu o činnosti za předcházející rok. Ta se předkládá Evropskému parlamentu a Radě a poté se zveřejňuje. Spolu s touto zprávou vydává generální ředitel prohlášení, zda byl rozpočet, za který odpovídá, plněn legálně a správně. V zásadě jde o to, zda míra nesprávností nepřekračuje 2 % hranici významnosti (materiality) stanovenou Komisí. Pokud tomu tak u některých operačních programů je, může generální ředitel vydat úplnou nebo částečnou výhradu.

⁽²⁵⁾ Komise ve své výroční zprávě o činnosti používá pojem „míra zbytkového rizika“, když se hovoří o uzavěrce programového období 2007–2013, a „zbytková celková míra chyb“, když se hovoří o programovém období 2014–2020. Tyto dvě míry jsou pojmově rovnocenné, avšak vztahují se k různým časovým rámcům. V této kapitole obě označujeme jako „zbytkovou míru/zbytkové míry“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Ujištění poskytnuté Komisí za programové období 2007–2013

6.28. Konečnou lhůtou pro předložení dokumentace k uzávěře období 2007–2013 byl 31. březen 2017⁽²⁶⁾, avšak Komise měla předložit své posouzení dokumentace k uzávěře až 31. srpna 2017. Pokud by Komise při svém posuzování zjistila závažné problémy, tato lhůta by mohla být prodloužena. Komise předloží výsledky svého posouzení zbytkových měr, které ji sdělily auditní orgány, ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2017 (duben 2018).

6.29. Komise může uzavřít program pouze tehdy, když zbytková míra po zohlednění všech finančních oprav klesne pod 2 %⁽²⁷⁾. V nedávno zveřejněné zvláštní zprávě o přípravách na uzávěrku programů v období 2007–2013⁽²⁸⁾ jsme konstatovali, že Komise stanovila odpovídající mechanismy proto, aby členské státy mohly uzavřít své operační programy v oblasti soudržnosti. V jiné zvláštní zprávě o finančních opravách, které Komise provedla v oblasti soudržnosti v programovém období 2007–2013⁽²⁹⁾, jsme také dospěli k závěru, že Komise využila opatření, která má k dispozici, aby chránila rozpočet EU před nesprávnými výdaji.

6.28. Komise provádí podrobný přezkum uzávěrkových dokumentů předložených členskými státy, který dokončí ve stanovené lhůtě do 31. srpna 2017. Výsledek tohoto procesu bude samozřejmě oznámen ve výroční zprávě o činnosti za rok 2017.

⁽²⁶⁾ Kromě Chorvatska, pro které platí lhůta 31. března 2018.

⁽²⁷⁾ Pokyny k uzavření operačních programů, rozhodnutí Komise C(2015) 2771, příloha VI.

⁽²⁸⁾ Zvláštní zpráva č. 36/2016: „Posouzení mechanismů pro uzávěrky programů soudržnosti a rozvoje venkova na roky 2007–2013“.

⁽²⁹⁾ Zvláštní zpráva č. 4/2017: „Ochrana rozpočtu EU před nesprávnými výdaji: během programového období 2007–2013 došlo v souvislosti s politikou soudržnosti k nárůstu počtu preventivních opatření a finančních oprav ze strany Komise“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Ujištění poskytnuté Komisí za programové období 2014–2020**Připomínky k začátku období 2014–2020**

6.30. Tři roky po začátku období 2014–2020 jmenovaly členské státy jen 77 % orgánů odpovědných za programy fondů politiky soudržnosti⁽³⁰⁾. K 1. březnu 2017 Komise obdržela konečnou účetní závěrku s výdaji, které pokrývají jen 0,7 % rozpočtu vyčleněného na celé programové období. V polovině roku 2017 bylo plnění rozpočtu zpožděno více než v tomtéž časovém bodě v období 2007–2013⁽³¹⁾.

6.30. 77 % pověřených orgánů provádějících programy zodpovídá za 88 % celkového přidělu na politiku soudržnosti. Komise připomíná, že za pověřování odpovídají členské státy. Komise při několika příležitostech opakovaně vybízela členské státy (na jednáních i prostřednictvím písemné komunikace), aby tento proces urychlily – při současném důsledném dodržování všech kritérií pro pověřování stanovených v nařízení – a kdykoli bylo třeba, poskytovala objasnění a podporu.

Ačkoli se to dosud nepromítlo v žádostech o platby podávaných členskými státy v míře srovnatelné s obdobím 2007–2013, jsou nyní zajištěny všechny podmínky pro čerpání na konkrétní projekty. Na základě účetních závěrek přijatých do 1. března 2017 činila celková míra absorpční kapacity na konci roku 2016 u projektů EFRR/FS 3,7 % a u projektů ESF/YEI 3,3 %, což již svědčí o jistém zlepšení v porovnání s údaji dostupnými v polovině roku 2016.

Komise však zdůrazňuje, že během těchto prvních let provádění je klíčovým krokem k úspěšnému provádění politiky soudržnosti výběr spolufinancovaných projektů. V této souvislosti v roce 2016 Komise zaznamenala, že tempo výběru projektů se zrychluje; podle zpráv členských států dosáhla celková míra výběru 26 % u projektů EFRR/FS a 32 % u projektů ESF/YEI. Tato čísla odpovídají stejné fázi v programovém období 2007–2013.

Nový model Komise pro získání ujištění o výdajích na soudržnost

6.31. Členské státy předkládají tzv. balíček dokumentů k poskytnutí jistoty, který obsahuje účetní závěrku poté, co ji osvědčily *certifikační orgány*. V balíčku členské státy potvrzují účinnost řídicích systémů a vnitřních kontrol operačního programu a legalitu a správnost osvědčených výdajů a uvádějí zbytkové míry vypočtené auditními orgány. Zbytková míra zahrnuje uplatněné finanční opravy zaznamenané v účetní závěrce, které zmírňují rizika zjištěná při auditu operací.

⁽³⁰⁾ EFRR, FS a ESF/YEI.

⁽³¹⁾ Na zpoždění jsme upozornili ve zvláštní zprávě č. 2/2017: „Jednání Komise o dohodách o partnerství a programech v oblasti soudržnosti na období 2014–2020“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.32. Komise pak musí do 31. května účetní závěrku schválit nebo odmítnout a během dalšího měsíce uhradit konečný zůstatek. Než účetní závěrku schválí, zaměřuje se hlavně na správní kontroly úplnosti a přesnosti. Otázky legality a správnosti Komise v této fázi neposuzuje, ale může následně provést audit legality a správnosti v členských státech, aby přezkoumala práci auditních orgánů⁽³²⁾. Její závěry o legalitě a správnosti se tedy zveřejňují ve výročních zprávách o činnosti za rok $n + 1$.

Připomínky k informacím ve výročních zprávách o činnosti za období 2014–2020

6.33. Za období 2014–2020 předložilo 18 členských států účetní závěrku s výdaji, které se týkaly 71 ze 419 schválených operačních programů⁽³³⁾ v celkové hodnotě 3,3 miliardy EUR⁽³⁴⁾. Komise do lhůty 31. května 2017 stanovené předpisy schválila 69 účetních závěrek⁽³⁵⁾. Podobně jako u prohlášení o uzávěrce za předchozí období (viz bod 6.29) se správní schválení účetní závěrky odehrálo až po přijetí výročních zpráv o činnosti. Komise navíc začala ověřovat legalitu a správnost zmíněných 71 operačních programů až v červnu 2017. Výsledky tak budou zveřejněny až s výročními zprávami o činnosti za rok 2017 v květnu roku 2018.

6.34. Objevili jsme řadu metodických problémů, které by bylo potřeba vyřešit, aby byla zajištěna transparentnost a spolehlivost vykazované míry zbytkového rizika:

- vykazovací období výročních zpráv o činnosti není shodné s vykazovacím obdobím roční účetní závěrky předkládané členskými státy. Generální ředitelství musí informovat o provádění plateb za kalendářní rok n , avšak členské státy informují o výdajích vykázaných Komisi za rozpočtový rok od července roku $n - 1$ do června roku n . Znamená to, že Komise poskytne ujištění za jiné období (kalendářní rok) než, které používají orgány členských států (rozpočtový rok). V každé výroční zprávě o činnosti by tak mělo být jasně uvedeno, k jakému výsledku Komise při posuzování účetní závěrky původně předložené ve výroční zprávě o činnosti za předchozí rok dospěla;

6.32. Komise stále provádí důkladný přezkum všech dokumentů obdržných v balíčcích dokumentů k poskytnutí jistoty, především pokud jde o oznámené míry chyb, zbytková rizika a výroky auditorů vydané auditními orgány. V souladu s jednotnou auditní strategií prováděnou příslušnými generálními ředitelstvími doplňují tuto administrativní práci auditu souladu založené na posouzení rizik. Hlavním cílem je získat prostřednictvím kontroly činnosti auditních orgánů po přijetí účetní závěrky přiměřenou jistotu, že v řídicím a kontrolním systému neexistuje žádný závažný nedostatek, který by zůstal nezjištěn, neoznámen, a tedy nenapraven.

6.33. V rámci nového nastavení na programové období 2014–2020 doplní Komise dokumentární posuzování míry chyb oznamované auditními orgány o auditu na místě založené na posouzení rizik. Před potvrzením spolehlivosti oznamovaných údajů v následných výročních zprávách o činnosti bude mít rovněž možnost zohlednit případná zjištění, která v této fázi oznámil EÚD. Tím se dosáhne vyšší kvality údajů poskytovaných orgánům udělujícím absolutorium v příslušných výročních zprávách o činnosti.

6.34.

- Komise používá všechny informace dostupné v čase podávání výroční zprávy o činnosti a činí tak již několik let.

Komise zdůrazňuje, že nařízení týkající se programového období 2014–2020 a časový rámec stanovený pro balíček dokumentů k poskytnutí jistoty umožňují oproti programovému období 2007–2013 lépe přizpůsobit vykazovací období potřebám orgánů provádějících programy. Generální ředitel musí v průběhu kalendářního roku poskytnout ujištění o výdajích, ve kterém zohlední ujištění poskytnuté orgány provádějícími programy v balíčku dokumentů k poskytnutí jistoty a zadržení 10 % z každé průběžné platby. Komise souhlasí s poskytováním výsledku svého úplného zhodnocení legality a správnosti na základě balíčků dokumentů k poskytnutí jistoty předložených členskými státy v předchozím roce v rámci výročních zpráv o činnosti (viz odpověď Komise na bod 6.33).

⁽³²⁾ Čl. 139 odst. 5 nařízení (EU) č. 1303/2013.

⁽³³⁾ Patří sem 391 operačních programů spadajících pod ESIF a 28 operačních programů spadajících pod FEAD.

⁽³⁴⁾ Včetně počátečního kapitálového vybavení finančních nástrojů ve výši 0,7 miliardy EUR.

⁽³⁵⁾ Patří sem 61 operačních programů spadajících pod ESIF a osm operačních programů spadajících pod FEAD.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- Podle čl. 137. odst. 2 nařízení o společných ustanoveních musí členské státy vyjmout z účetní závěrky částky, které byly předtím uvedeny v žádosti o platbu, ale které jsou předmětem probíhajícího posouzení legality a správnosti. Jakákoli část těchto částek, která je následně shledána legální a správnou, může být uvedena v budoucí žádosti o platbu. Setkali jsme se s jedním případem, kdy auditní orgán částky tohoto druhu zahrnul do výpočtu zbytkových měr; Komise by měla auditními orgány opět připomenout, že částky podle čl. 137 odst. 2 musí být zřetelně identifikovatelné a nesmí se při výpočtu zbytkové míry zohledňovat.
- Formuláře pro vykazování roční účetní závěrky neobsahují podrobný oddíl pro jednotlivé vyňaté částky a částky podle čl. 137 odst. 2. Uvádějí se sice agregované údaje, avšak vhodnou auditní stopu pro schválení účetní závěrky mohou zajistit pouze podrobné údaje o operacích. Pokud by takové informace byly dostupné ve společném vykazovacím systému, posílilo by to transparentnost a umožnilo potřebné kontroly.

ODPOVĚDI KOMISE

- Kritéria výpočtu finančních oprav v rámci kalkulace míry zbytkového rizika Komise již auditními orgány objasnila v pokynech k výroční kontrolní zprávě a výroku auditora ⁽¹⁾. Jak uvádí EÚD, rozhodujícím faktorem je, zda je účelem finanční opravy snížit riziko zjištěné auditními orgány na základě výsledku auditů operací (viz zjištění EÚD v bodě 6.32).
Částky odpočtené z účetních závěrek, u nichž právě probíhá průběžné hodnocení podle ustanovení čl. 137 odst. 2, poskytují další záruku, že všechny výdaje osvědčené v roční účetní závěrce jsou legální a správné a neměly by mít dopad na výpočet míry zbytkového rizika prováděný auditními orgány. Komise v tomto ohledu upřesní své pokyny členským státům.
- Částky, u kterých probíhá průběžné hodnocení, musí být vykazány globálně v příloze 8 účetní závěrky spolu s vysvětlením certifikačního orgánu, přičemž auditní orgán musí tato vysvětlení a případné nesrovnalosti ověřit.
Certifikační orgán musí v systému sledování programů vést úplné a podrobné účetní záznamy o jednotlivých pohybech a úpravách, k nimž došlo mezi žádostmi o průběžné platby, a o částkách vykazovaných v roční účetní závěrce, aby bylo možné sledovat, zda mohou být částky podle čl. 137 odst. 2 vykazány později. Pokud budou takové částky následně shledány legálními a správnými a uvedeny v žádostech o platby v následujících letech, platí pro ně stejný ověřovací a kontrolní mechanismus jako pro všechny ostatní nové výdaje.

⁽¹⁾ EGESIF_15-0002-03 ze dne 9. října 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Je třeba jasněji definovat základní soubor pro kontrolu finančních nástrojů a zálohy státní podpory

6.35. Komise by měla vyjasnit pravidla, podle nichž mají auditní orgány členských států vymezovat základní soubor pro kontrolu finančních nástrojů⁽³⁶⁾. Platby do nástroje se provádějí, jakmile nástroj získá právní strukturu, a jsou pak zahrnuty do žádostí o průběžnou platbu předkládaných Komisi⁽³⁷⁾. Definice způsobilých výdajů v nařízení je omezena na platby konečným příjemcům, prostředky vyčleněné na smlouvy o zárukách a na úhradu nákladů týkajících se správy nebo poplatků za správu⁽³⁸⁾. Pokud se za základní soubor považuje původní kapitálové vybavení, nikoli způsobilé náklady vykázané v roční účetní závěrce, vede to k podhodnocení zbytkové míry. Totéž platí pro zálohy státní podpory.

6.35. Komise se zavazuje, že bude spolupracovat s auditními orgány i EÚD, aby bylo dosaženo obecné shody v otázkách vykazování míry chyb. Především Komise v zájmu získání kvalitativního hodnocení míry chyb doporučila auditním orgánům, aby využily možnost zpracovávat finanční nástroje ve zvláštní vrstvě, kterou stanoví právní předpisy (čl. 28 odst. 10 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014). Auditní orgány obdrží v tomto ohledu další pokyny.

Podle článku 127 nařízení o společných ustanoveních použitelného na období 2014–2020 se audity mají provádět na vhodném vzorku operací na základě vykázaných výdajů.

Komise zdůrazňuje, že v období 2014–2020 budou platby na finanční nástroje poskytovány v tranších podle povinností stanovených právními předpisy ve vztahu ke skutečnému využití předchozí platby, která bude muset být zahrnuta do rozsahu auditů operací ze strany auditních orgánů. Pokud jde o první tranši, musí auditní orgány ověřit, že jsou dodrženy příslušné požadavky (zadávaní veřejných zakázek, předběžná posouzení), a zjištěné chyby ovlivňují míru chyb.

Pokud jde o zálohy státní podpory, objasní Komise auditním orgánům, že musí provádět auditní činnost (tj. audity systémů) za účelem potvrzení, že řídicí orgány zavedly systém zajišťující řádné odůvodnění záloh ve lhůtě stanovené právními předpisy, což již bylo učiněno v případě uzávěrky období 2007–2013.

⁽³⁶⁾ Viz též výroční zpráva za rok 2015, body 6.60 až 6.63.

⁽³⁷⁾ Článek 41 nařízení (EU) č. 1303/2013.

⁽³⁸⁾ Čl. 42 odst. 1 nařízení (EU) č. 1303/2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Shoda mezi informacemi ve výročních zprávách o činnosti a našimi zjištěními

6.36. **Rámeček 6.5** shrnuje informace předložené ve výročních zprávách o činnosti za programové období 2007–2013.

Rámeček 6.5 – Přehled informací ve výročních zprávách o činnosti za období 2007–2013								
(v mld. EUR)								
Činnost	Fond	Relevantní výdaje celkem	Relevantní výdaje za rok 2016	OP	Míra chyb za rok 2016		Zbytkové riziko	Počet výhrad
					Min.	Max.		
Programové období 2007–2013	EFRR/FS	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	ESF	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	Celkem	324,7	32,6	440	2,6 %	4,2 %	0,5 %	89

Zdroj: výroční zprávy o činnosti GR REGIO a GR EMPL za rok 2016.

6.37. Náš odhad míry chyb je vyšší než míry chyb, které Komise oznámila ve svých výročních zprávách o činnosti na základě výsledků auditních orgánů. Tyto dva soubory chyb však nejsou plně srovnatelné zejména z těchto důvodů:

- zbytkové míry vykázané ve výročních zprávách o činnosti se nevztahují ke stejnému období jako míry chyb, které zveřejňujeme my⁽³⁹⁾,
- zbytkové míry vypočítané Komisí mají víceletou povahu a berou v úvahu všechny finanční opravy provedené na úrovni EU i na úrovni členských států,
- naše výsledky vychází ze statisticky reprezentativního vzorku operací na úrovni EU, oproti tomu auditní orgány sice obvykle používají statistický výběr vzorku, avšak audity operací mohou vybírat i na základě nestatistických vzorků.

6.37. Komise zdůrazňuje, že hodnocení spolehlivosti míry chyb oznamované každoročně členskými státy vychází z důkladné dokumentární analýzy všech dostupných informací, kterou doplňují zjišťovací mise na místě založené na posouzení rizik, a přihlíží se též k celkovému hodnocení spolehlivosti práce auditních orgánů. V případě nutnosti si Komise vyžádá a získá od auditních orgánů veškeré další potřebné informace. Viz také odpověď Komise na bod 6.27.

Komise má za to, že stejně jako po dobu šesti po sobě následujících předchozích let u Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování a pěti po sobě následujících let u Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku je i v případě výroční zprávy za rok 2016 výsledek hodnocení Komise v souladu s mírou chyb vypočtenou EÚD (viz stránky 75 a 64 příslušných výročních zpráv o činnosti).

⁽³⁹⁾ Míry chyb vykázané auditními orgány za rok n se vztahují k výdajům, které byly jako osvědčené předloženy Komisi v roce n – 1. Míry chyb Účetního dvora za rok n se vztahují k výdajům, které Komise uhradila v roce n.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr

6.38. Důkazní informace celkově svědčí o tom, že míra chyb ve výdajích na „Hospodářskou, sociální a územní soudržnost“ byla významná (materiální).

6.39. V tomto okruhu víceletého finančního rámce z našeho testování operací vyplývá, že odhadovaná celková míra chyb činí 4,8 % (viz **příloha 6.1**).

6.38. a 6.39. Komise konstatuje, že odhadovaná míra chyb předkládaná EÚD se v průběhu let zlepšila a odpovídá míře chyb oznamované ve výročních zprávách o činnosti příslušných útvarů Komise.

V roce 2016 Komise v rámci příprav na uzávěrku nadále zaměřovala své audity a opatření na nejrizikovější programy a členské státy, a bylo-li to nutné, prováděla nápravná opatření prostřednictvím důsledné politiky pozastavování a přerušování plateb. Při uzávěrci uplatňuje Komise důslednost při analýze i postupech, aby vyloučila jakékoli zbývající podstatné riziko nesprávných výdajů.

Komise dále konstatuje, že vzhledem k víceleté povaze řídicích a kontrolních systémů v programovém období politiky soudržnosti 2007–2013 lze chyby opravit do uzávěrky, jak je uvedeno v části 2.1.3 příslušných výročních zpráv o činnosti GR pro regionální a městskou politiku a GR pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování za rok 2016.

V zájmu řešení významné míry chybovosti oznámené EÚD u politiky soudržnosti zahrnují posílené požadavky na legalitu a správnost a na odpovědnost programových orgánů v programovém období 2014–2020 zavedení ročních závěrek, které nesmějí být zatíženy žádnými významnými nesrovnalostmi a posílení nápravné kapacity Komise o možnost použít za jistých okolností čisté finanční opravy.

Tyto požadavky by měly členské státy výrazně motivovat, aby zjišťovaly, oznamovaly a napravovaly závažné nedostatky ještě předtím, než Komisi osvědčí účetní závěrku, a měly by přispět k trvalému snížení míry chyb oznamované auditními orgány, jak dokládá první balíček dokumentů k poskytnutí jistoty obdrženy v roce 2017.

Komise dále odkazuje na své odpovědi uvedené v bodech 6.7 a 6.19.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

6.40. **Příloha 6.4** uvádí výsledky zjištění z našeho přezkumu opatření přijatých v návaznosti na 11 doporučení vyjádřených v naší výroční zprávě za rok 2013⁽⁴⁰⁾. Komise v plném rozsahu realizovala osm doporučení, dvě realizovala ve většině ohledů a jedno nerealizovala vůbec.

6.41. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2016 doporučujeme, aby Komise:

- **Doporučení 1:** při uzavírání programů za období 2007–2013 věnovala zvláštní pozornost oblastem, v nichž je vyšší riziko nezpůsobilých výdajů nebo zveřejnění nesprávných informací, které mohou vést k proplacení nadměrných nákladů. Komise by zejména měla:
- dbát o to, aby se způsobilé částky vykazované u finančních nástrojů při uzávěrce uměle nezvyšovaly tím, že se nadhodnocují částky používané na úrovni konečných příjemců. Riziko je nejvyšší u záručních fondů, kde by uměle nízký multiplikační poměr znamenal neodůvodněné zvýšení způsobilých nákladů;
 - ověřovat, že zálohy státní podpory byly kryty skutečnými výdaji na úrovni projektů, což jsou jediné způsobilé náklady. Komise by měla dbát o to, aby řídicí orgány prováděly dostatečné ověřování umožňující, aby zúčtování záloh a odpočet neoprávněných částek byly doloženy náležitou auditní stopou;
 - zajistit, aby výdaje na všechny velké projekty byly podloženy rozhodnutím Komise o schválení projektu. V opačném případě se vykázané výdaje stávají nezpůsobilými. Riziko vzniká zejména tehdy, když jsou větší projekty rozděleny na menší části, které jsou pod hranicí pro velké projekty.

6.40. Komise konstatuje, že doporučení, které je v tomto bodě zmíněno jako neprovedené, nepřijala.

Komise toto doporučení přijímá a již nyní zohledňuje mimo jiné konkrétní oblasti, na které Účetní dvůr upozornil v souvislosti s finančními nástroji, státní podporou a velkými projekty při kontrole uzávěrkových balíčků za období 2007–2013, která v současné době probíhá.

Komise připomíná, že je odpovědností členských států, aby Komisi oznamovaly velké projekty.

⁽⁴⁰⁾ Letos jsme pro následnou kontrolu zvolili rok 2013, protože od té doby v zásadě uplynulo dostatek času na to, aby Komise mohla naše doporučení realizovat.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

— **Doporučení 2:** ve vztahu k období 2014–2020 vyřešila problémy, které mohou ovlivnit spolehlivý výpočet zbytkové míry, tím, že zavede spolehlivé kontroly a pokyny týkající se:

- a) základního souboru pro kontrolu finančních nástrojů a pro zálohy státní podpory. Základní soubor by měl u finančních nástrojů řádně zohledňovat částky použité na úrovni konečných příjemců a u státní podpory skutečné výdaje na úrovni projektů, jak jsou zaznamenány v účetní závěrce;
- b) rozsahu auditů finančních nástrojů, které řídí EIB. Komise by měla zajistit, aby auditní mechanismy byly dostatečné na úrovni jak finančních zprostředkovatelů, tak konečných příjemců. V tomto ohledu by významnou úlohu sehrálo konečné schválení změn stávajícího právního základu, které Komise navrhla pro *souhrnné nařízení* ⁽⁴¹⁾, a také povinnost kontroly na úrovni členských států;

Komise toto doporučení přijímá.

- a) V souvislostech popsanych v odpovědích na bod 6.36 a s ohledem na ustanovení nařízení o způsobilých výdajích a základním souboru pro audit se Komise zavazuje, že bude spolupracovat s auditními orgány i EÚD, aby bylo dosaženo obecné shody při zacházení s finančními nástroji a zálohami státní podpory v základním souboru pro audit a provádění odpovídající auditní činnosti potřebné k získání požadované přiměřené jistoty.
- b) V souhrnném nařízení přijatém v září 2016 navrhla Komise změnu článku 40 nařízení o společných ustanoveních.

Navrhovaná změna článku 40, která se vztahuje na všechny finanční nástroje používané EIB a dalšími mezinárodními finančními institucemi, vysvětluje existenci dvou úrovní kontrol resp. auditů: 1) na úrovni EIB resp. mezinárodních finančních institucí; 2) na úrovni subjektů v jurisdikci členských států.

Na první úrovni poskytují skupina EIB nebo další mezinárodní finanční instituce zprávy o kontrolách doprovázené výroční zprávou resp. výrokem o auditu, které vydávají auditori pověřeni smlouvou o financování.

Na druhé úrovni by členské státy zajišťovaly, aby řídicí orgány prováděly ověřování a auditní orgány audity na úrovni finančních zprostředkovatelů a aby v relevantních případech auditní orgány působily na úrovni konečných příjemců ve své jurisdikci. Do těchto ověřování a auditů bude s přihlédnutím ke zjištěným rizikům spadat i provádění nástrojů. Výsledky těchto ověřování a auditů budou přiloženy ke zprávám obdrženým od skupiny EIB a od dalších mezinárodních finančních institucí.

⁽⁴¹⁾ Návrh nařízení, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, COM(2016) 605 final, 14. 9. 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- c) vyloučení částek, jež jsou předmětem probíhajícího posouzení podle čl. 137 odst. 2 nařízení (EU) č. 1303/2013, z výpočtu zbytkové míry, kterou vykazují členské státy, neboť jsou-li započteny, je tím podhodnocena zbytková míra a snižuje se transparentnost a spolehlivost tohoto klíčového ukazatele.
- **Doporučení 3:** při opětovném zvažování koncepce a způsobu provádění ESI fondů po roce 2020 posílila zaměření programu na výkonnost a zjednodušila mechanismus pro platby tím, že bude podporovat zavedení případných dalších opatření, která propojí rozsah plateb s výkonností místo prostého proplácení nákladů.

- c) Komise má za to, že již podnikla opatření, je však ochotna své současné pokyny členskými státy dále upřesnit.

Jak je vysvětleno v odpovědi Komise na bod 6.34, musí členské státy podle regulačního rámce pro období 2014–2020 vyřadit ze svých účetních závěrek některé částky, které byly dříve zahrnuty do žádosti o platbu, ale u nichž probíhá hodnocení legality a správnosti příslušného výdaje. Některé nebo všechny takové výdaje, které jsou následně shledány legálními a správnými, mohou být zahrnuty do budoucí žádosti o platbu.

Proto částky, u nichž probíhá hodnocení podle ustanovení čl. 137 odst. 2, nemají žádný vliv na výpočet míry zbytkového rizika. Komise objasnila auditním orgánům v pokynech k výroční kontrolní zprávě a výroku auditora ⁽²⁾ kritéria výpočtu finančních oprav v rámci míry zbytkového rizika. Nařízením poskytovaná možnost zahrnout tyto právě přezkoumávané částky do následné žádosti o průběžnou platbu, jsou-li shledány legálními a správnými, není pro účely výpočtu míry zbytkového rizika relevantní a představuje další záruku, že všechny výdaje osvědčené v roční účetní závěrce jsou legální a správné.

Komise toto doporučení přijímá, protože zcela souhlasí s názorem, že je vhodné zvážit alternativní navrhovací a realizační mechanismy, včetně mechanismu doporučeného EÚD. Nemůže však zatím přijmout závazné stanovisko k návrhům týkajícím se ESI fondů po roce 2020. Dále konstatuje, že navrhovaná změna nařízení o společných ustanoveních, která byla předložena a přijata Komisí na konci roku 2016 (zvaná také „souhrnná“), by v případě přijetí ostatními orgány již za určitých podmínek umožňovala přeorientovat se z úhrad nákladů na platby podle výkonnosti projektů.

Pro Komisi je prioritou včasné předložení legislativních návrhů týkajících se politiky soudržnosti. Načasování však závisí na přijetí návrhu nařízení o víceletém finančním rámci. Následně bude předložen návrh Komise na legislativní balíček politiky soudržnosti po roce 2020.

Komise bude úzce spolupracovat se společnými normotvárci, aby legislativní rámec byl včas přijat a vstoupil v platnost.

⁽²⁾ EGESIF_15-0002-03 ze dne 9. 10. 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ČÁST 2 – POSOUZENÍ VÝKONNOSTI PROJEKTŮ

6.42. Zásada *řádného finančního řízení* při plnění rozpočtu EU předpokládá nejen zaměření na dodržování předpisů, ale též na dosahování vytčených cílů ⁽⁴²⁾.

6.43. V posledních třech letech jsme kromě kontroly správnosti u projektů, které byly fyzicky dokončeny, posuzovali i výkonnost ⁽⁴³⁾. Protože období způsobilosti skončilo 31. prosince 2015, letos mělo být všech 168 projektů, jež jsme prověřovali (kromě finančních nástrojů), do doby našeho auditu dokončeno. U všech 168 projektů jsme posuzovali:

- příslušné aspekty koncepce výkonnostního systému (především to, zda operační programy mají ukazatele *výstupů* a výsledků, které souvisí s jejich cíli, a zda cíle pro výstupy a výsledky uvedené v projektových dokumentech ⁽⁴⁴⁾ odpovídají cílům operačního programu pro každou prioritní osu);
- výkonnost projektu, tj. zda projekty dosáhly svých cílů a splnily cílové hodnoty stanovené pro každý ukazatel.

Posouzení koncepce výkonnostního systému

6.44. V programovém období 2007–2013 měli příjemci právní povinnost definovat a vykazovat výstupy. Aby členské státy mohly posoudit, jak projekt přispívá k cílům operačního programu, měly také možnost definovat ukazatele výsledků, které propojovaly výsledky projektů s odpovídajícími ukazateli pro příslušnou prioritní osu operačního programu.

6.45. Předpisy na období 2014–2020 obsahují některá opatření, která by měla přispět k výkonnostnímu posuzování programů, budou-li řádně realizována. V jednom příkladu jsou auditní orgány povinny prověřovat spolehlivost údajů o výkonnosti ⁽⁴⁵⁾. V jiném může Komise na základě přezkumu výkonnosti uložit sankce, pokud je výkonnost prioritní osy výrazně pod finančními ukazateli a ukazateli výstupů ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴²⁾ Viz výroční zpráva za rok 2013, bod 10.10.

⁽⁴³⁾ Viz též výroční zpráva za rok 2014, body 6.80–6.86 a výroční zpráva za rok 2015, body 6.77–6.89.

⁽⁴⁴⁾ Projektové žádosti, grantové dohody, smlouvy na zakázky anebo rozhodnutí o spolufinancování.

⁽⁴⁵⁾ Čl. 22 odst. 6 a 7 a článek 127 nařízení (EU) č. 1303/2013.

⁽⁴⁶⁾ Čl. 142 odst. 1 nařízení (EU) č. 1303/2013.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Na třetinu prověřovaných projektů se vztahoval systém měření výkonnosti s ukazateli výstupů a výsledků propojenými s cíli operačního programu

6.46. Zjistili jsme, že u 63 ze 168 projektů (38 %) byl zaveden systém měření výkonnosti, který propojoval výstupy a výsledky projektu s výstupy a výsledky v cílech operačního programu.

6.47. Ve 101 dalších případech (60 %) jsme zjistili řadu nedostatků v tom, jak členské státy koncipovaly svůj systém výkonnosti na úrovni operačního programu i projektů. Nejčastěji se objevovaly tyto nedostatky:

- v 70 případech (42 % ze 168) orgány nevymezily ukazatele výsledků ani nestanovily cíle, podle nichž by se měřila výkonnost na úrovni projektů, nebo vymezené ukazatele výsledků nebyly v souladu s ukazateli v operačním programu. Za tohoto stavu není možné stanovit, zda tyto projekty nějak přispěly k celkovým cílům programu (viz též bod 6.55);
- ve 13 případech orgány v operačním programu anebo ve schvalovací dokumentaci projektu nesprávně klasifikovaly výstupy jako výsledky nebo naopak;
- ve 12 případech nebyly ukazatele výstupů projektu v souladu s příslušnými ukazateli v operačním programu.

6.48. Ve čtyřech zbývajících případech (2 %) ⁽⁴⁷⁾ neměly orgány systém výkonnosti, který by definoval a měřil výstupy a výsledky u projektů. V těchto čtyřech případech jsme výkonnost projektů nebyli schopni posoudit.

6.49. I když nařízení pro programové období 2007–2013 i 2014–2020 nevyžadují, aby členské státy stanovily ukazatele výsledků na úrovni projektů, členské státy tak učinily u 90 (54 %) ze 168 projektů, jež jsme prověřovali. Jedná se o osvědčený postup a řídicí orgány a zprostředkující subjekty by měly, kdykoliv je to možné, takovéto ukazatele výsledků stanovit, neboť to umožňuje měřit, nakolik projekt přispívá k dosažení cílů stanovených pro danou prioritní osu.

6.47. *I když legislativní rámec strukturálních fondů na léta 2007–2013 nenařizoval orgánům provádějícím programy definovat ukazatele výsledků na úrovni projektů, Komise k tomu ve všech příslušných případech vybízela. Některé ukazatele výsledků skutečně nebylo možné smysluplně měřit na úrovni jediného projektu.*

6.49. *Komise konstatuje, že v období let 2014–2020 došlo k výraznému zlepšení díky komplexnímu systému povinných ukazatelů výstupů a výsledků na úrovni programů. K měření dosažení cílů se používají ukazatele výsledků (u nichž je dána základní úroveň, tj. počáteční bod, a cíl). Programy budou systematicky měřit a vykazovat pokrok v ukazatelích výsledků. Projekty v rámci programu jsou vybírány tak, aby poskytovaly výstupy a přispívaly k výsledkům, kterých se má na úrovni programu dosáhnout. Jejich pokrok se měří pomocí ukazatelů výstupů. Ty jsou rovněž povinné.*

⁽⁴⁷⁾ Tyto čtyři projekty byly v Irsku.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.50. Projekty bez ukazatelů výsledků jsme našli v 11 ze 14 členských států, z nichž jsme vybírali operace do vzorku ⁽⁴⁸⁾. Nejčastější však byly v Bulharsku, Španělsku a Itálii v případě EFRR a FS a v Irsku a Španělsku v případě ESF. Více než polovina dokončených projektů, které jsme v těchto zemích zkoumali, neměla žádné ukazatele výsledků anebo ukazatele nebyly v souladu s operačním programem.

Posouzení výkonnosti projektů

6.51. Výsledky našeho posouzení projektové výkonnosti shrnuje **rámeček 6.6**.

Rámeček 6.6 – Posouzení výkonnosti projektů					
Posouzení výkonnosti	Počet projektů, u nichž jsme posuzovali:				
	Ukazatele výstupů i výsledků	Pouze ukazatele výstupů (ukazatele výsledků nebyly stanoveny)	Ani ukazatele výstupů ani výsledků	Nefungující projekty	CELKEM
Počet projektů	90 (100 %)	70 (100 %)	4 (100 %)	4 (100 %)	168 (100 %)
— Splněno v plném rozsahu	43 (48 %)	54 (77 %)			97 (58 %)
— Částečně splněno	45 (50 %)	12 (17 %)			57 (34 %)
— Nesplněno	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	10 (6 %)
— Nebylo možno posoudit			4 (100 %)		4 (2 %)

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

⁽⁴⁸⁾ Slovenský operační program a operační program Evropské územní spolupráce mezi Řeckem a Bulharskem byly jedinými dvěma programy, u nichž byly cíle pro výstupy a výsledky projektů i operačního programu ve vzájemné shodě.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Z 90 projektů s ukazateli výstupů i výsledků splnilo cíle alespoň částečně 88

6.52. Z 90 projektů se systémem měření výkonnosti pro výstupy a výsledky splnilo v plném rozsahu jak cíle pro výstupy, tak pro výsledky, které stanovily řídicí orgány, 43 (48 %) projektů.

6.53. Další 45 projektů (50 %) své cíle pro výstupy a výsledky splnilo částečně. Z nich bylo sedm nakonec rozfázováno do obou programových období (2007–2013 a 2014–2020). Tyto programy byly ve třech operačních programech ve třech členských státech (Maďarsku, Polsku a Rumunsku).

6.54. Dva projekty nedosáhly žádného ze svých cílů. Kromě toho byly podle definice v pokynech k uzavěrci čtyři projekty tzv. nefungujícími projekty⁽⁴⁹⁾. Řídicí orgány mají přímou povinnost vykazovat nefungující projekty v prohlášení o uzavření operačního programu.

Ze 70 projektů, u nichž byly definovány a posouzeny jen ukazatele výstupů, splnilo cíle pro výstupy alespoň částečně 66

6.55. Ze 70 projektů splnilo v plném rozsahu cíle pro výstupy stanovené řídicími orgány 54 (77 %), dalších 12 (17 %) splnilo tyto cíle částečně a zbývající čtyři (6 %) nesplnily žádné z nich.

6.52. Komise konstatuje, že především jsou to řídicí orgány, jež musí zajistit, že budou vybrány a schváleny projekty s přidanou hodnotou pro EU.

Pokud jde o ukazatele výstupů, bylo hodnocení výkonnosti programů na období 2014–2020 posíleno: jak je stanoveno v regulačním rámci pro období 2014–2020 (čl. 22 odst. 6 a 7 nařízení (EU) č. 1303/2013), Komise bude moci v případě závažného nesplnění cílů prioritní osy programu na základě přezkumu výkonnosti (čl. 22 odst. 6 nařízení (EU) č. 1303/2013) a při uzavěrci (čl. 22 odst. 7) pozastavit průběžné platby nebo uplatnit vůči členským státům finanční opravy.

6.53. Komise konstatuje, že konec období způsobilosti se nutně nemusí shodovat s konečným cílovým datem stanoveným pro změření všech výkonnostních ukazatelů.

6.54. Komise využívá všech možných opatření, která má k dispozici, aby při využívání fondů EU zajistila řádné a účinné finanční řízení. Navíc se výkonnost projektů financovaných z operačních programů hodnotí až ve fázi uzavěrky.

6.55. Komise konstatuje, že především jsou to řídicí orgány, jež musí zajistit, že budou vybrány a schváleny projekty s přidanou hodnotou pro EU.

⁽⁴⁹⁾ Příloha rozhodnutí Komise, kterým se mění rozhodnutí C(2013) 1573 o schválení pokynů k uzavření operačních programů, C(2015) 2771 final 30.4.2015, bod 3.5.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Závěr

6.56. Pouze třetina prověřovaných projektů měla systém měření výkonnosti s ukazateli výstupů a výsledků propojenými s cíli operačního programu. Většina projektů splnila své cíle pro výstupy alespoň částečně. U 42 % projektů však nebylo možno zjistit a změřit, jak konkrétně přispěly k celkovým cílům programu, protože na úrovni projektů nebyly stanoveny žádné ukazatele výsledků či cílové hodnoty.

6.57. Když se současně definují ukazatele a stanovují cíle, intervenční logika operačního programu musí být jasně strategicky zaměřena. Výsledky našich nedávných auditů i naše stanovisko k revizi *finančního nařízení*⁽⁵⁰⁾ upozornily na skutečnost, že ukazatele výstupů a ještě více ukazatele výsledků se používají rozdílně, a to jak mezi oblastmi politiky, tak mezi fondy v téže oblasti politiky.

6.56. *I když legislativní rámec strukturálních fondů na léta 2007–2013 nenarizoval vnitrostátním orgánům definovat ukazatele výsledků na úrovni projektů, Komise k tomu ve všech příslušných případech vybízela. Některé ukazatele výsledků skutečně nebylo možné smysluplně změřit na úrovni jediného projektu.*

6.57. *Komise odkazuje na své podrobné odpovědi poskytnuté ve zvláštní zprávě EÚD č. 2/2017.*

⁽⁵⁰⁾ Viz zvláštní zpráva č. 2/2017 „Jednání Komise o dohodách o partnerství a programech v oblasti soudržnosti na období 2014–2020“ (body 149–151) a stanovisko č. 1/2017 k návrhu revize finančního nařízení (Úř. věst. C 91, 23.03.2017), body 147 a 148.

PŘÍLOHA 6.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OKRUHU „HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST“

	2016	2015
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací	180	223
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	4,8 %	5,2 %
Horní hranice míry chyb	7,4 %	
Dolní hranice míry chyb	2,2 %	

PŘÍLOHA 6.3

PŘEHLED CHYB S DOPADEM VE VÝŠI NEJMÉNĚ 20 % HODNOTY OPERACE V OKRUHU „HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Úvod

Použili jsme obecnou auditní metodiku popsanou v **příloze 1.1** a testovali reprezentativní vzorek operací, abychom mohli provést odhad míry nesprávností v daném základním souboru za tento okruh víceletého finančního rámce. Chyby zjištěné při testování netvoří vyčerpávající seznam jednotlivých chyb ani možných typů chyb. Níže uvedená zjištění o chybách, jejichž dopad představuje nejméně 20 % hodnoty prověřované operace, jsou uváděna jako příklad. Tyto chyby byly zjištěny u operací v hodnotě mezi 74 000 EUR a 10,3 milionu EUR se střední hodnotou 0,9 milionu EUR ⁽¹⁾.

Příklady chyb*Nezpůsobitelné výdaje***Příklad 1 – Několik porušení unijních či vnitrostátních pravidel způsobilosti**

Příjemce v rámci výzkumného projektu financovaného z EFRR ve Španělsku porušil několik unijních a vnitrostátních pravidel způsobilosti: přímé náklady byly nesprávně zahrnuty do výpočtu *nepřímých nákladů* a pro spolufinancování byla chybně vykázána vratná DPH a nesprávná částka mezd. Některé výdaje navíc nebyly doloženy dokumenty.

Podobné případy (vyčíslené do 20 % a více) jsme zjistili u tří dalších projektů EFRR ve Španělsku.

Příklad 2 – Vratná DPH vykázána jako způsobilá pro spolufinancování EU

Orgán místní správy v Polsku, který obdržel financování z FS na projekt tramvaje, vykázal jako způsobilé výdaje DPH. Avšak DPH zaplacená za novou infrastrukturu, za jejíž užívání bude platit veřejnost, je ve skutečnosti vratná, a nelze ji tudíž spolufinancovat.

Komise bere na vědomí poznámku EÚD v příloze 6.2, že přehled operací EÚD není vodítkem, pokud jde o relativní míru chyb v členských státech obsažených ve vzorku. Komise připomíná, že podrobné informace o výsledcích auditů Komise i členských států jsou u jednotlivých členských států uvedeny ve výročních zprávách o činnosti vypracovávaných útvary Komise, které provádějí fondy EU v rámci sdíleného řízení, a v technických přílohách těchto zpráv.

Komise bude případy zjištěné EÚD sledovat a navrhne opatření, která považuje za nutná.

⁽¹⁾ Na tyto chyby připadají více než tři čtvrtiny celkové odhadované míry chyb v kruhu „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 3 – U projektů vytvářejících příjmy nebyla vypočtena mezera ve financování a byla vykázána nezpůsobilá DPH

Bulharský příjemce obdržel prostředky z EFRR na pořízení vybavení, které použil ke vzdělávacím účelům. Při výpočtu způsobilých výdajů nezohlednil příjmy vytvářené díky službám pro veřejnost v těchto prostorech. Rovněž vykázal několik částek vratné DPH.

Komise požádá příjemce, aby poskytl výpočet mezery ve financování, včetně všech souvisejících příjmů a provozních nákladů, a podle toho vyvodí závěr.

Příklad 4 – Chybně uplatněná finanční oprava

V důsledku našeho auditu za rok 2014 ⁽²⁾ uložila Komise 25 % finanční opravu týkající se projektu FS na Maltě. Avšak místo toho, aby orgány členského státu nejprve osvědčily veškeré způsobilé náklady a poté uplatnily opravu, osvědčily výdaje do výše 75 % původního rozpočtu projektu. Neosvědčená část výdajů na projekt týkající se nákladů, na něž se finanční oprava nevztahuje, tak v zásadě nebude kontrolována.

Příklad 5 – Nebyly doloženy odpracované hodiny a dodavateli byla neodůvodněně vyplacena část odměn týkající se výkonnosti

Příjemce v rámci projektu ESF v Irsku, který měl zajistit odbornou přípravu pro nezaměstnané uchazeče o zaměstnání, nebyl schopen doložit hodiny účtované za pracovní umístění účastníků, jak to požadují vnitrostátní pravidla způsobilosti. V souvislosti s tímž projektem orgány členského státu vyplatily dodavateli část odměn za kurz odborné přípravy související s výkonností, přestože výsledek pracovního umístění nedosáhl dohodnutého cíle.

Příklady chyb spočívajících v nezpůsobilých výdajích (vyčíslené do 20 %) jsme našli v České republice, Španělsku, Maďarsku a Rumunsku a v operačním programu Evropské územní spolupráce Řecko–Bulharsko.

Příklad 6 – Nebyly splněny podmínky grantu

Příjemce v rámci projektu EFRR ve Španělsku nedodržel požadavek ve výzvě k předkládání návrhů, že spolufinancované vybavení musí po dohodnutou dobu zůstat v regionu. Vybavení tudíž nemělo být spolufinancováno.

⁽²⁾ Výroční zpráva za rok 2014, rámeček 6.1, příklad a).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Nezpůsobilé projekty

Příklad 7 – Nezpůsobilý příjemce

U jednoho projektu EFRR v České republice se ve výzvě k předkládání návrhů uvádělo, že způsobilými uchazeči jsou pouze malé a střední podniky. Při kontrole, zda byla tato podmínka splněna, se řídicí orgán rozhodoval na základě prohlášení příjemce a informací ze svého monitorovacího systému. Tento postup však byl nedostatečný a postavení příjemce nemohlo být řádně ověřeno. Financování tudíž dostal příjemce, který malým či středním podnikem nebyl.

Příklad 8 – Částečně nezpůsobilý projekt

Prioritní osa 3 operačního programu ESF ve Španělsku, který má posílit lidský kapitál, má tři specifické cíle. Příslušným cílem projektu zkoumaného v tomto operačním programu byl rozvoj lidského potenciálu v oblasti výzkumu a inovací. Orgány členského státu se zpětnou platností požádaly o spolufinancování platů zdravotnických odborníků během specializovaných rezidenčních pracovních stáží v roce 2014. I když pracovní stáže určitým způsobem souvisely s výzkumnými činnostmi, jejich hlavním cílem bylo připravit specializované zdravotnické pracovníky pro španělský zdravotnický systém. Je tedy nepřiměřené považovat celý projekt v první řadě za výzkumnou činnost. Tento program odborného vzdělávání je pro zdravotnické odborníky podle španělských zákonů tak či tak povinný. Část projektu byla tudíž nezpůsobilá a neměla být spolufinancována.

Podobný případ jsme zjistili u dalšího projektu ESF ve Španělsku.

Komise má za to, že odborná příprava zdravotnických odborníků prostřednictvím programu EIR (specializace rezidentních internistů) postgraduálních studií je způsobilá v rámci prioritní osy 3 „navýšení a zkvalitnění lidského kapitálu“, jelikož přispívá k dosažení jejích cílů. Dokončení těchto postgraduálních studií je ve Španělsku právním požadavkem pro provádění klinického výzkumu. Řídicí orgán navíc poskytl u 20 účastníků zahrnutých Účetním dvorem do vzorku doklady o celkem 99 konkrétních výzkumných aktivitách, včetně vědeckých publikací, účasti v programech konkurenčního výzkumu s externím financováním a zapojení do vysoce kvalifikovaných výzkumných skupin.

Proto se Komise domnívá, že osvědčené výdaje zcela splňují kritéria způsobilosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek**Příklad 9 – Nesprávné použití druhotného zadávacího řízení u rámcové smlouvy**

Příjemce v rámci projektu EFRR ve Spojeném království, jehož předmětem bylo vybudovat pěší lávku, zadal stavební práce pomocí rámcové smlouvy. Postup, který příjemce zvolil pro druhotné zadávací řízení, neumožňoval určit hospodářsky nejvýhodnější nabídku. Kromě toho příjemce při jednání s dodavatelem nesprávně uplatnil diskontní sazby a zadal dodatečné práce přímo těmž dodavatelům. V řízení byla tedy porušena zásada rovného zacházení a nediskriminace a řízení se odchýlilo od postupu popsaného v rámcové smlouvě. Zakázka tedy byla v rozporu s předpisy a související výdaje byly nezpůsobilé pro financování EU.

Příklad 10 – Neoprávněná změna smlouvy

Příjemce v rámci projektu FS v Maďarsku (rozšíření čistírny odpadních vod) zásadním způsobem změnil smlouvu po jejím podpisu, avšak nezahájil znovu řízení. Změny tohoto druhu porušují předpisy pro zadávání veřejných zakázek.

Příklad 11 – K účasti v zadávacím řízení byly vyzvány nevhodné hospodářské subjekty

Pouze jedna ze společností vyzvaných k účasti v zadávacím řízení na projekt jazykového vzdělávání v rámci ESF v Maďarsku měla vhodný profil, aby mohla školení zajistit. Tím, že byli k účasti vyzváni dva nevhodní uchazeči, byla zakázka udělena přímo bez náležitého zdůvodnění.

PŘÍLOHA 6.4

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE OKRUHU „HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST“

Z = GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování, R = GŘ pro regionální a městskou politiku, X = společné posouzení obou GŘ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2013	Kapitola 5, doporučení 1 : od členských států v rámci jejich prohlášení řídicího subjektu (podle čl. 59 odst. 5 písm. a) finančního nařízení) vyžadovat výslovné potvrzení účinnosti primárních kontrol prováděných řídicími a certifikačními orgány	R						
	Kapitola 5, doporučení 2 : provádět posouzení „primárních kontrol“ provedených v programovém období 2007–2013 v souladu s čl. 32 odst. 5 finančního nařízení. Komise by s ohledem na zjištěné nedostatky měla analyzovat náklady a přímospo případných nápravných opatření a provést (nebo navrhnout) vhodné kroky (například zjednodušit příslušná ustanovení, zlepšit kontrolní systém a změnit koncepci programu nebo způsobu realizace).	R						
	Kapitola 5, doporučení 3 : analyzovat příčiny vysokého počtu případů nedodržování pravidel EU pro poskytování státní podpory	R						
	Kapitola 5, doporučení 4 : analyzovat důvody přetrvávajících zpoždění při úhradách prostředků z fondů EU prostřednictvím NFI a přijmout příslušná nápravná opatření	R ⁽¹⁾						
	Kapitola 5, doporučení 5 : ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku potvrdit, že výpočet míry zbytkových chyb provedený Komisí vychází z přesných, úplných a spolehlivých informací o finančních opravách. Komise by za tímto účelem, a kdykoliv to bude považovat za nutné, měla vyžadovat, aby auditní orgány certifikovaly přesnost údajů o finančních opravách vykazovaných certifikačními orgány pro každý operační program.	R ⁽¹⁾						

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2013	Kapitola 5, doporučení 6 (viz též kapitola 6): konzistentně ve výroční zprávě o činnosti uvádět, proč nebyly vydány výhrady (nebo proč byly vydány výhrady s nižším finančním dopadem) v případech, kdy jsou důvodem výjimky z platných pokynů Komise nebo schválených auditních strategií	X ⁽¹⁾						
	Kapitola 6, doporučení 1 : spolu s členskými státy zajistit následnou kontrolu nedostatků, které byly zjištěny při tematickém auditu řídicích kontrol na základě posouzení rizik provedeném GR EMPL. To si vyžadá posílení kontrol týkajících se souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek a dalších důležitých zdrojů chyb (náklady nesouvisející s projektem nebo náklady bez přidané hodnoty).	Z						
	Kapitola 6, doporučení 2 : ve svých výročních zprávách o činnosti potvrdit, že provedla vhodné kontroly zajišťující, aby se „míra zbytkových chyb“ zakládala na přesných, úplných a spolehlivých informacích o finančních opravách. Za tímto účelem by Komise měla – kdykoli to bude považovat za nutné – po auditních orgánech vyžadovat, aby potvrdily správnost údajů o finančních opravách vykazovaných certifikačními orgány u každého operačního programu.	Z ⁽¹⁾						
	Kapitola 6, doporučení 3 : zajistit, aby se v programovém období 2014–2020 uplatňovaly články 78 a 130 nařízení o společných ustanoveních takovým způsobem, který bude zabránovat akumulování předběžného financování nad rámec prvotní platby předběžného financování				Z ⁽²⁾			
	Kapitola 6, doporučení 4 : zajistit, aby orgány členských států, které jsou pověřeny řízením strukturálních fondů, řešily otázku účtování osobních nákladů u projektů EU, u nichž jsou ve srovnání s projekty financovanými z vnitrostátních fondů uplatňovány vyšší sazby			Z ⁽³⁾				
	Kapitola 6, doporučení 5 : při schvalování operačních programů pro nové programové období zajistit, aby členské státy zohlednily všechny možnosti zjednodušení, která dovolují nařízení o evropských strukturálních a investičních fondech pro období 2014–2020.			Z ⁽⁴⁾				

⁽¹⁾ Provádění by mělo pokračovat až do uzávěrky.⁽²⁾ Komise doporučení nepřijala (viz výroční zpráva za rok 2014, bod 6.79).⁽³⁾ Nebyla přijata žádná systémová opatření.⁽⁴⁾ Nové programové období zatím dostatečně nepostoupilo, aby bylo možno provádění posoudit v plném rozsahu.

KAPITOLA 7

„Přírodní zdroje“

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	7.1–7.8
Stručný popis okruhu „Přírodní zdroje“	7.3–7.6
Rozsah a koncepce auditu	7.7–7.8
Část 1 – Správnost operací	7.9–7.35
EZZF – podpora trhu a přímá podpora	7.11–7.19
Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov	7.20–7.27
Výroční zprávy o činnosti a jiné správní mechanismy	7.28–7.31
Závěr a doporučení	7.32–7.35
Závěr	7.32–7.33
Doporučení	7.34–7.35
Část 2 – Výkonnost	7.36–7.56
Posouzení výkonnosti projektů rozvoje venkova	7.37–7.42
Posouzení výkonnosti ekologické platby	7.43–7.54
Závěry	7.55–7.56
Příloha 7.1 – Výsledky testování operací v okruhu „Přírodní zdroje“	
Příloha 7.2 – Přehled výsledků testování operací pro jednotlivé členské státy za oblast rozvoje venkova, životního prostředí, oblasti klimatu a rybolovu	
Příloha 7.3 – Přehled chyb s dopadem ve výši nejméně 20 % hodnoty operace za oblast rozvoje venkova, životního prostředí, oblasti klimatu a rybolovu	
Příloha 7.4 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení pro okruh „Přírodní zdroje“	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

7.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění týkající se okruhu *víceletého finančního rámce „Přírodní zdroje“*. Tento okruh zahrnuje jednak výdaje v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) (v této kapitole jsou předmětem „prvního zvláštního posouzení“), jednak výdaje na rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov (v této kapitole jsou předmětem „druhého zvláštního posouzení“). Přehled hlavních činností a výdajů v rámci tohoto okruhu v roce 2016 uvádí **rámeček 7.1**.

Rámeček 7.1 – Okruh 2 víceletého finančního rámce „Přírodní zdroje“ – rozdělení v roce 2016

(v mlá. EUR)

Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) – výdaje související s trhem a přímé platby 77 % 44,1	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) 21 % 12,4		
	<table border="1" style="width: 100%;"> <tbody> <tr> <td style="background-color: #E0F2F1; vertical-align: top;"> Ostatní 1 % 0,5 </td> <td style="background-color: #E0F2F1; vertical-align: top;"> ENRF 1 % 0,4 </td> </tr> </tbody> </table>	Ostatní 1 % 0,5	ENRF 1 % 0,4
Ostatní 1 % 0,5	ENRF 1 % 0,4		
Platby za rok celkem	57,4		
– zálohy ⁽¹⁾	1,5		
+ zúčtování záloh ⁽¹⁾	2,0		
Kontrolovaný základní soubor celkem	57,9		

⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 10).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.2. Kromě toho, že tato kapitola uvádí naše zjištění týkající se *správnosti* operací, obsahuje rovněž oddíl, v němž se zkoumá *výkonnost* vzorku projektů rozvoje venkova a také nového *ekologizačního* programu (viz bod 7.4).

Stručný popis okruhu „Přírodní zdroje“

7.3. Výdaje EU na zemědělství vychází ze *společné zemědělské politiky* (SZP). Řízení SZP sdílí Komise, zejména Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI), s *platebními agenturami* v členských státech. Tyto agentury provádějí platby *příjemcům* především ze dvou fondů⁽¹⁾: Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF), z něhož se plně financují opatření *přímé podpory* a *tržní opatření* EU⁽²⁾, a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), z něhož se společně s členskými státy spolufinancují programy rozvoje venkova.

7.4. Z EZZF (77 % výdajů okruhu „Přírodní zdroje“) se financuje celá řada režimů *přímé podpory* (40,8 miliardy EUR v roce 2016) a také *intervenční opatření* na zemědělských trzích⁽³⁾ (3,2 miliardy EUR v roce 2016). Reforma SZP z roku 2013⁽⁴⁾ zavedla výrazné změny v režimech *přímé podpory* (viz body 7.15 a 7.16) a rok 2016 – tedy rok, jehož se týká tato zpráva – byl prvním rokem, kdy byly platby *konečným příjemcům*⁽⁵⁾ realizovány na základě nově platných pravidel. Čtyřmi hlavními režimy, na něž připadá 91 % plateb *přímé podpory*, jsou:

- dva režimy založené na ploše, poskytující *podporu příjmů oddělenou od produkce*⁽⁶⁾: „*režim základní platby*“ (BPS) (17,8 miliardy EUR v roce 2016)⁽⁷⁾ a „*režim jednotné platby na plochu*“ (SAPS) (4 miliardy EUR v roce 2016),

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 549).

⁽²⁾ S výjimkou některých spolufinancovaných opatření, jako jsou například propagační opatření a projekt distribuce ovoce do škol.

⁽³⁾ Tyto režimy pokrývají zejména podporu pro vinařství a ovocnářství/zelinářství, podporu mléka a ovoce do škol a opatření zaměřená na nejbližší regiony EU.

⁽⁴⁾ Evropský parlament, Rada a Evropská komise dosáhly dohody o reformě SZP v roce 2013. Následovala řada legislativních dokumentů týkajících se praktického uplatňování reformy.

⁽⁵⁾ Na základě žádostí o podporu předložených v roce 2015 (tj. rok podávání žádostí 2015).

⁽⁶⁾ Platby oddělené od produkce se poskytují na veškerou způsobilou zemědělskou půdu bez ohledu na to, zda je či není využívána k zemědělské produkci.

⁽⁷⁾ Provádění režimu základní platby v současné době přezkoumáváme a zveřejníme o něm zvláštní zprávu (viz náš pracovní program na rok 2017; <http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- platby za zemědělské postupy příznivé pro klima a pro životní prostředí (tzv. „ekologické platby“; 11,7 miliardy EUR v roce 2016),
- *vázaná podpora* spojená se specifickými typy zemědělské produkce (např. hovězí a telecí maso, mléko nebo bílkovinné plodiny), které jsou obzvláště důležité z hospodářských, sociálních nebo environmentálních důvodů a které čelí určitým obtížím (3,8 miliardy EUR v roce 2016).

7.5. Z EZFRV (21 % výdajů okruhu „Přírodní zdroje“) se spolufinancují výdaje na rozvoj venkova proplácené z programů rozvoje venkova jednotlivých členských států. Tyto výdaje zahrnují jak opatření týkající se plochy⁽⁸⁾, tak opatření, která s plochou nesouvisí⁽⁹⁾. V roce 2016 na EZFRV připadaly výdaje ve výši 12,4 miliardy EUR, z čehož 63 % se týkalo programů rozvoje venkova na *programové období* 2014–2020 a 37 % předchozích programů.

7.6. Pod tento okruh víceletého finančního rámce spadá rovněž společná rybářská politika a některé výdaje EU na oblast životního prostředí a klimatu⁽¹⁰⁾ (2 % výdajů okruhu „Přírodní zdroje“).

7.5. Pokud jde o 37 % plateb realizovaných v souvislosti se závazky z předchozích programů, zahrnuje tento podíl i platby provedené v úplně posledním čtvrtletí v souvislosti s programy z období 2007–2013 a platby zůstatků. Z celkem 92 programů rozvoje venkova v období 2007–2013 bylo 64 v roce 2016 již uzavřeno, přičemž průměrná míra čerpání činila 99,1 % a celková zůstatková platba 2,7 miliardy EUR.

⁽⁸⁾ Opatření týkající se plochy jsou opatření, kdy platba vychází z počtu hektarů, např. agroenvironmentální platby a kompenzační platby zemědělcům v oblastech s přírodními znevýhodněními.

⁽⁹⁾ Opatření nesouvisící s plochou jsou zpravidla investice, například do modernizace zemědělských podniků a zajišťování základních služeb pro venkovské hospodářství a místní obyvatele.

⁽¹⁰⁾ Financování pro oblast životního prostředí a klimatu je poskytováno i z dalších výdajových oblastí EU mimo okruh VFR „Přírodní zdroje“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsah a koncepce auditu

7.7. S použitím koncepce a metod auditu popsaných v **příloze 1.1** jsme za rok 2016 prověřovali:

- a) Vzorek 217 operací EZZF a 163 operací za rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov v souladu s bodem 7 **přílohy 1.1**. Oba vzorky byly sestaveny tak, aby byly reprezentativní pro rozpětí výdajů spadajících do tohoto okruhu víceletého finančního rámce obou *zvláštních posouzení*⁽¹¹⁾. Vzorek EZZF se skládal z operací z 21 členských států⁽¹²⁾. Vzorek týkající se druhého zvláštního posouzení se skládal ze 153 operací rozvoje venkova a deseti dalších operací (týkajících se životního prostředí, oblasti klimatu a rybolovu) z 20 členských států⁽¹³⁾.
- b) zda výroční zprávy o činnosti GR AGRI, GR MARE a GR ENV/CLIMA⁽¹⁴⁾ obsahovaly informace o správnosti výdajů, které obecně odpovídají našim výsledkům.

⁽¹¹⁾ Naše koncepce je založena na náhodném výběru určitého počtu položek (například pozemků nebo faktur) ke každé operaci. Zjištěná chyba tedy nutně neodráží celkovou míru chyb v příslušné operaci.

⁽¹²⁾ Belgie (Valonsko a Vlámsko), Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Německo (Bavorsko, Hamburk-Jonas, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Severní Porýní-Vestfálsko, Sasko-Anhaltsko, Šlesvicko-Holštýnsko), Irsko, Řecko, Španělsko (Baskicko, Andalusie, region Murcie, Valencijské společenství, Aragonie, Kastilie a La Mancha, Estremadura a Kastilie a León), Francie, Itálie (AGEA – Agentura pro zemědělské platby, Kalábrie, Lombardie, Toskánsko a Benátsko), Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Finsko, Švédsko a Spojené království (Anglie, Severní Irsko a Skotsko). Součástí vzorku byla rovněž jedna operace spadající pod *přímé řízení*.

⁽¹³⁾ Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Německo (Dolní Sasko-Brémy, Sasko a Sasko-Anhaltsko), Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko (Andalusie, Kastilie a La Mancha a Estremadura), Francie (Midi-Pyrénées a Rhône-Alpy), Chorvatsko, Itálie (Basilicata), Litva, Maďarsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko (Azory a kontinentální Portugalsko), Rumunsko, Slovensko, Finsko a Spojené království (Anglie a Skotsko). Součástí vzorku bylo sedm transakcí spadajících pod *přímé řízení*, z nichž dvě se týkaly finančních prostředků EU vynaložených na dohody o partnerství v oblasti rybolovu mimo Evropskou unii.

⁽¹⁴⁾ GR ENV a GR CLIMA mají společné ředitelství pro finanční zdroje.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.8. Pro druhou část této kapitoly, jež se zaměřuje na výkonnost, jsme přezkoumávali:

- a) zda u 193 investičních projektů, které jsme kontrolovali mezi lety 2014 a 2016, příjemci provedli investice v souladu s plánem a za přiměřených nákladů;
- b) zda by 6 projektů prověřovaných v roce 2016 a schválených podle pravidel na období 2014–2020 bylo vhodných pro *zjednodušené vykazování nákladů*;
- c) určitá témata z oblasti výkonnosti související s novou ekologickou platbou pro 197 zemědělských podniků.

ČÁST 1 – SPRÁVNOST OPERACÍ

7.9. Za rok 2016 odhadujeme u výdajů z EZZF, které jsou předmětem jednoho ze dvou zvláštních posouzení předkládaných v této kapitole (viz bod 7.11) a které představují více než tři čtvrtiny všech výdajů v okruhu 2 víceletého finančního rámce, míru chyb pod naším 2 % *prahem významnosti (materiality)*. Přehled výsledků testování operací okruhu „Přírodní zdroje“ jako celku a rovněž za obě zvláštní posouzení uvádí **příloha 7.1**. Z 380 operací, které jsme kontrolovali, 112 (29 %) obsahovalo chyby, z nichž 90 bylo vyčíslitelných. Míru chyb okruhu „Přírodní zdroje“ jako celku odhadujeme na 2,5 %⁽¹⁵⁾.

7.9. Komise je velmi spokojena se zjištěním EÚD, že výdaje z EZZF, které představují 44 miliard EUR ročně, jsou bez významných chyb. Komisi také potěšilo, že celková míra chyb oznámená EÚD a míra chyb oznámená u SZP ve výroční zprávě o činnosti GR AGRI za rok 2016 se navzájem velmi podobají.

Komise má za to, že čisté finanční opravy vyplývající z víceletých postupů schvalování souladu i prostředky získané zpět od příjemců, které se vracejí zpět do rozpočtu EU, představují nápravnou kapacitu, k níž Komise přihlíží při hodnocení konečného rizika pro rozpočet EU.

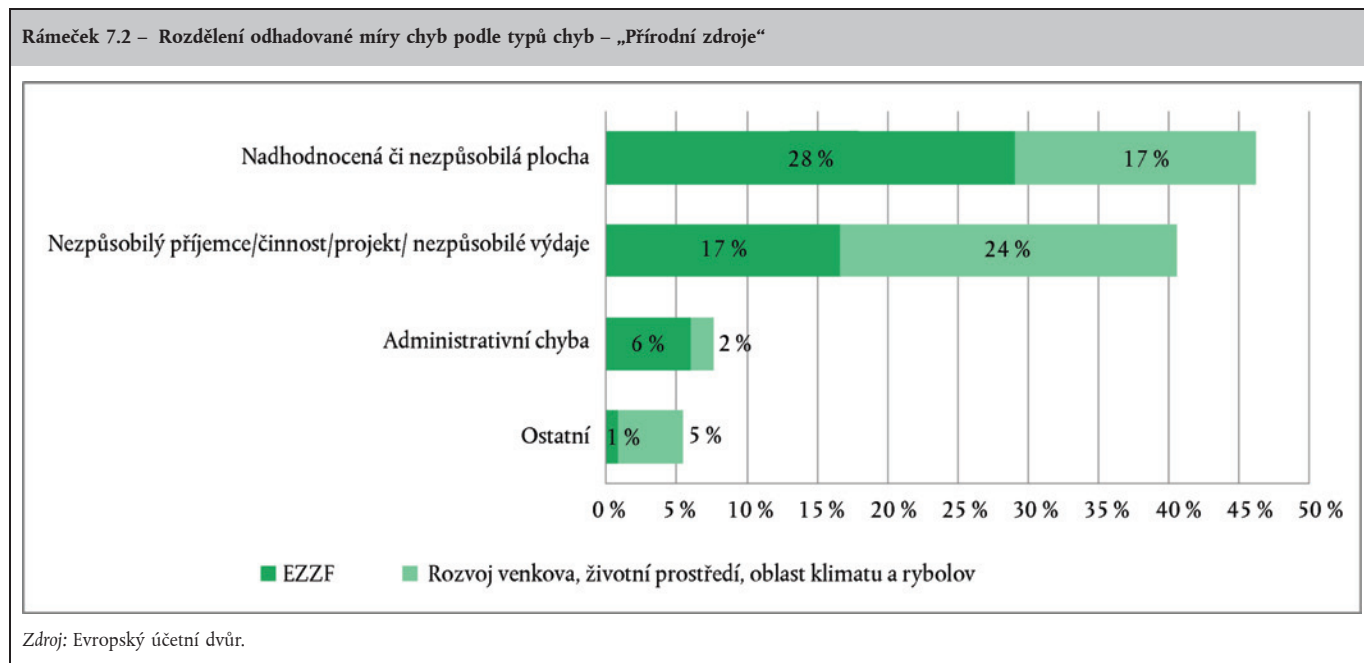
Komise především připomíná, že dle výroční zprávy o činnosti GR pro zemědělství a rozvoj venkova za rok 2016 její nápravná kapacita v roce 2016 činila 2,04 % příslušných výdajů na SZP.

⁽¹⁵⁾ Při výpočtu míry chyb vycházíme z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 1,5 % (dolní hranice) a 3,5 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.10. Rozdělení naší odhadované míry chyb za rok 2016 spolu s informacemi o povaze a rozsahu chyb, které měly dopad na EZZF a rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov, uvádí **rámec 7.2**.



EZZF – podpora trhu a přímá podpora

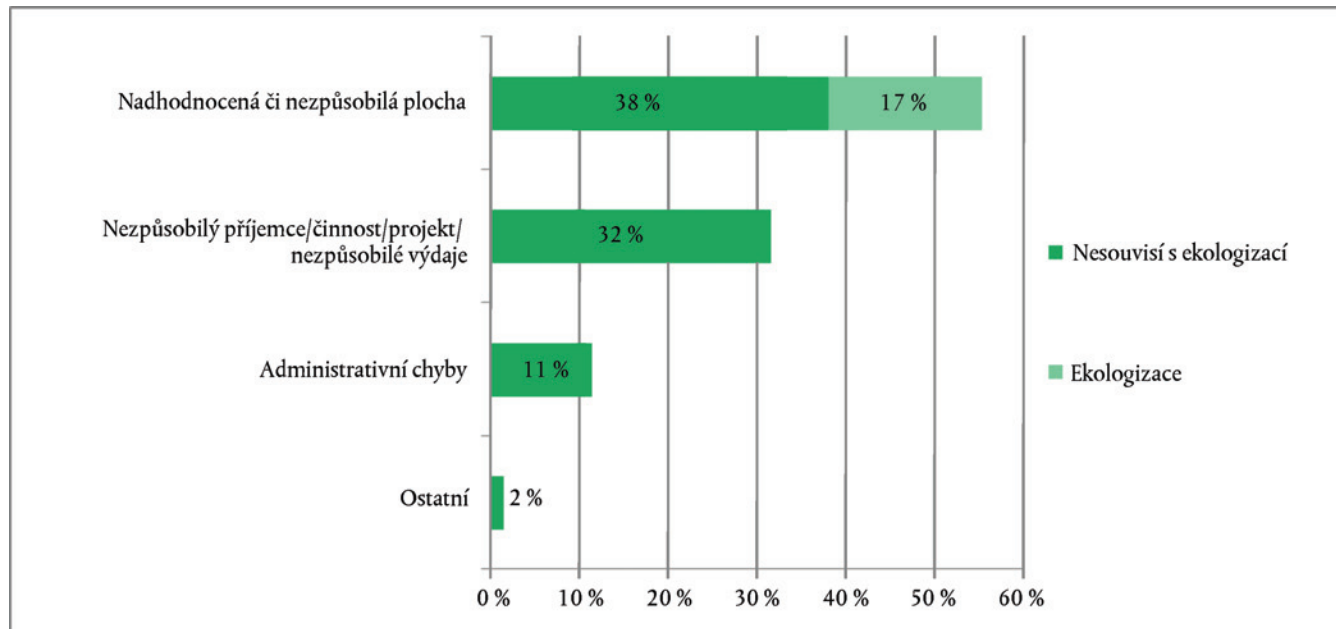
7.11. Z výsledků testování celkově vyplývá, že míra chyb u tohoto zvláštního posouzení nebyla významná (materiální). Z 217 operací EZZF, které jsme kontrolovali, však 49 (23 %) obsahovalo chyby, z nichž všechny byly vyčíslitelné. Míru chyb odhadujeme na 1,7 %⁽¹⁶⁾.

7.11. Komisi velmi těší, že nejpravděpodobnější míra chyb odhadovaná EÚD se nachází pod hranicí významnosti a velmi se přibližuje míře, kterou uvedlo GR AGRI ve výroční zprávě o činnosti za rok 2016. Potvrzuje se tím účinnost plánů nápravných opatření provedených v předchozích letech příslušnými členskými státy, především pokud jde o zlepšení vnitrostátních systémů evidence půdy (LPIS) a jejich pozorné sledování Komisí.

⁽¹⁶⁾ Při výpočtu míry chyb vycházíme z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 0,8 % (dolní hranice) a 2,6 % (horní hranice).

7.12. Rozdělení naší odhadované míry chyb za rok 2016 podle typů chyb uvádí **rámček 7.3**.

Rámček 7.3 – Rozdělení odhadované míry chyb podle typů chyb – EZZF



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

7.13. Z 217 kontrolovaných operací EZZF se 201 týkalo režimů přímé podpory a 16 intervenčních opatření na zemědělských trzích a jiných opatření. Hlavním řídicím a kontrolním systémem pro platby přímé podpory je *integrováný administrativní a kontrolní systém (IACS)*. Jak jsme již dříve uvedli, systém IACS⁽¹⁷⁾ a zejména systém evidence půdy (LPIS)⁽¹⁸⁾ výrazně přispívají k prevenci chyb a snižování míry chyb.

7.13. Komise vítá názor, že integrováný administrativní a kontrolní systém, zejména pak LPIS, významně přispívá k prevenci chyb a snižování míry chyb. Potvrzuje se tím názor Komise, že integrováný administrativní a kontrolní systém, včetně LPIS, je v modelu míry jistoty SZP klíčovým nástrojem. Komise nadále podporuje členské státy v zajišťování náležité kvality a účinnosti, mimo jiné u příslušných opatření EZFRV.

⁽¹⁷⁾ Viz bod 7.35 naší výroční zprávy za rok 2014.

⁽¹⁸⁾ Viz bod 7.17 naší výroční zprávy za rok 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.14. Orgány členských států uplatnily nápravná opatření, která měla přímý dopad na šest operací, jež jsme vybrali do vzorku. Tato opatření byla pro naše výpočty relevantní, neboť snížila náš odhad míry chyb pro toto zvláštní posouzení o 0,7 procentního bodu. V 16 případech vyčíslitelných chyb měly orgány členských států dostatek informací⁽¹⁹⁾ k tomu, aby těmto chybám předešly, odhalily je a napravily ještě před tím, než byly výkazy výdajů předloženy Komisi. Pokud by orgány členských států řádně využily všechny informace, které měly k dispozici, odhadovaná míra chyb by u tohoto zvláštního posouzení byla o 0,5 procentního bodu nižší.

Nadhodnocené nebo nezpůsobilé plochy (včetně ploch pro novou ekologickou platbu)

7.15. Zjistili jsme, že způsobilé plochy jsou v porovnání s předchozími roky stanovovány přesněji. Hlavními důvody tohoto zlepšení jsou:

- revidovaná definice *trvalých travních porostů* v důsledku reformy SZP z roku 2013 vedla k tomu, že určitá kategorie půdy, která byla dříve nezpůsobilá, se nyní podle pravidel uplatňovaných od roku podávání žádostí 2015 stala způsobilou (viz **rámec 7.4**);
- jak jsme konstatovali v předchozích zprávách⁽²⁰⁾, spolehlivost údajů o způsobilosti půdy obsažených v systému LPIS se i nadále zlepšovala, a to v důsledku probíhajících akčních plánů realizovaných členskými státy z jejich vlastní iniciativy nebo na žádost Komise;
- používání nového postupu na základě geoprostorové žádosti o podporu (GSAA)⁽²¹⁾ vedlo ke snížení počtu chyb souvisejících s plochou v žádostech o podporu. U žádostí o podporu podaných v roce podávání žádostí 2015 tento užitečný nástroj uplatnila již více než třetina platebních agentur. GSAA má být plně zavedena do roku podávání žádostí 2018.

7.14. Komise vítá hodnocení EÚD ohledně role členských států a nápravných opatření a bude nadále vybízet členské státy, aby podnikaly všechna opatření nezbytná k prevenci, zjištění a nápravě chyb, a podporovat je v tom.

Komise bude především nadále spolupracovat s členskými státy v oblasti zajišťování spolehlivosti jejich kontrolních a řídicích systémů a přihlížet při tom ke skutečnosti, že prostředky platebních agentur vyčleňované na zjišťování nezpůsobilých nákladů jsou omezené a musí být úměrné riziku.

7.15.

- Komise vítá hodnocení EÚD ohledně účinnosti akčních plánů v souvislosti s LPIS.

Komise bude nadále spolupracovat s členskými státy na zajišťování kvality LPIS a integrovaného administrativního a kontrolního systému obecně.

⁽¹⁹⁾ Informace v dokumentaci a databázích nebo které pocházejí ze standardních křížových kontrol a jiných povinných kontrol.

⁽²⁰⁾ Viz bod 7.17 naší výroční zprávy za rok 2015 a body 60–64 naší zvláštní zprávy č. 25/2016 „Systém evidence půdy: užitečný nástroj pro určování způsobilosti zemědělské půdy, jeho fungování lze však ještě zlepšit“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Viz též body 46–48 naší zvláštní zprávy č. 25/2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 7.4 – Nová definice trvalých pastvin pomohla snížit míru chyb

V předchozích letech byly nezpůsobilé trvalé travní porosty důležitým zdrojem chyb⁽²²⁾. U těchto chyb nyní došlo ke snížení jak v počtu, tak v rozsahu, zejména v souvislosti s novou definicí trvalých pastvin v rámci reformované SZP.

Zatímco podle předchozí definice byla způsobilost omezena na tu část pozemku, která je pokryta trávou či jinou bylinnou vegetací, byl rozsah způsobilosti nově rozšířen i na jakoukoli vegetaci vhodnou pro pastvu (včetně křovin a stromů), za předpokladu, že na daném pozemku nepřevažuje. Členské státy mohou způsobilost rozšířit i na půdu, na níž nebylinná vegetace převažuje, je-li to součástí zavedených místních postupů. Změnu politiky ilustrují následující fotografie.

Obrázek 1 – Nebylinná vegetace je nyní způsobilá, pakliže ji lze spásat a nepřevažuje

Před reformou SZP z roku 2013 měl tento pozemek míru způsobilosti 40 %, ta odpovídala jeho travnímu porostu. Podle nové definice se míra způsobilosti zvýšila na 60 %, aby odrážela další vegetaci vhodnou k pasení (např. keře a malé stromy).

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

⁽²²⁾ Viz bod 7.20 naší výroční zprávy za rok 2015, bod 7.21 naší výroční zprávy za rok 2014, bod 3.9 naší výroční zprávy za rok 2013, bod 3.13 naší výroční zprávy za rok 2012 a bod 3.12 naší výroční zprávy za rok 2011.

Obrázek 2 – Nebylinná vegetace může i převažovat, je-li to součástí zavedených místních postupů



Několik členských států⁽²³⁾ se rozhodlo jako způsobilé pastviny uznat půdu, na níž převažuje nebylinná vegetace, která je ale vhodná k pasení (např. vřesoviště využitelná k pastvě).

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.16. Další povinnosti zemědělcům vznikají v souvislosti s novou ekologickou platbou. Cílem tohoto ekologizačního režimu podpory je zjistit větší šetrnost zemědělských podniků v EU k životnímu prostředí prostřednictvím tří postupů: diverzifikace plodin, zachování stávajících trvalých travních porostů a zřizování ploch využívaných v ekologickém zájmu na orné půdě⁽²⁴⁾. Tyto tři postupy jsou popsány v bodech 7.44–7.46.

⁽²³⁾ Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Portugalsko, Švédsko a Spojené království.

⁽²⁴⁾ Na jiné než orné půdě je povoleno využívat pouze určité způsobilé typy ploch využívaných v ekologickém zájmu (např. výmladkové plantáže s rychle rostoucími dřevinami nebo zalesněné plochy). Trvalé prvky způsobilé jako plochy využívané v ekologickém zájmu, jako např. krajinné prvky nebo ochranné pásy, se mohou nacházet na půdě, která přímo sousedí s ornou půdou.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.17. Ekologickou platbu jsme prověřovali u 63 zemědělských podniků⁽²⁵⁾. Zjistili jsme, že všechny z těchto podniků, které měly povinnost diverzifikace plodin, tuto povinnost dodržovaly. Pokud jde o zachování stávajících trvalých travních porostů, nezjistili jsme u pozemků správně zaznamenaných v LPIS žádné případy porušení. Ne všechny trvalé travní porosty však byly jako takové řádně zaznamenané⁽²⁶⁾, což v jednom případě vedlo k nedodržení povinnosti zachovat porost u environmentálně citlivé oblasti s trvalými travními porosty (viz bod 7.45). Většina chyb v oblasti ekologické platby, které jsme zjistili, se týkala dodržování povinností u ploch využívaných v ekologickém zájmu.

7.18. Zemědělské pozemky jsou roztrženy do tří kategorií: orná půda, trvalé travní porosty a trvalé kultury (např. sady a olivové háje). Plocha využívaná v ekologickém zájmu se musí nacházet na orné půdě nebo s ní přímo sousedit. Zjistili jsme, že několik platebních agentur buď ve svém systému LPIS nemělo spolehlivé informace o uvedených kategoriích půdy nebo tyto informace nevyužívalo k ověřování žádostí o platbu (viz rámeček 7.5).

Rámeček 7.5 – Správná klasifikace půdy je důležitá proto, aby byly dodržovány povinnosti v oblasti ekologizace

Právní předpisy EU stanoví, že orná půda, která je využívána k pěstování travnatých porostů, se stává trvalou pastvinou poté, co nebyla pět po sobě jdoucích let zahrnuta do střídání plodin.

V České republice a Polsku neobsahovala databáze LPIS žádné informace o předchozím využívání půdy. Za této situace nemohou orgány provádět automatické křížové kontroly, aby ověřily, zda se orná půda využívaná k pěstování travních porostů stala trvalým travním porostem. Vzniká tak riziko, že orgány nemusí zjistit nahlášené plochy využívané v ekologickém zájmu, které jsou fakticky na trvalých travních porostech (tj. nikoliv na orné půdě).

Nedostatky týkající se klasifikace trvalých travních porostů nebo souvisejících křížových kontrol jsme zjistili i v Německu (Bavorsko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Severní Porýní-Vestfálsko, Sasko-Anhaltsko, Šlesvicko-Holštýnsko), Francii, Itálii (Lombardie), Portugalsku a ve Spojeném království (Anglie).

7.18. Komise si je vědoma nedostatků v některých členských státech. Vznikly v průběhu prvního roku provádění nových přímých plateb, týkají se omezených ploch a jsou uplatňována nápravná opatření. Kde to bylo nutné, zahájilo GR AGRI postupy schvalování souladu na ochranu finančních zájmů EU.

Rámeček 7.5 – Správná klasifikace půdy je důležitá proto, aby byly dodržovány povinnosti v oblasti ekologizace

GR AGRI zahajuje postupy schvalování souladu, které ochrání finanční zájmy EU před tímto rizikem.

⁽²⁵⁾ Ne na všechny navštívené zemědělské podniky se vztahovaly všechny tři postupy – některé byly od jednoho či dvou osvobozeny, hlavně vzhledem k své malé velikosti.

⁽²⁶⁾ Viz též body 37 a 38 naší zvláštní zprávy č. 25/2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Nezpůsobilý příjemce/nezpůsobilé výdaje

7.19. U tří případů tržních opatření v našem vzorku platební agentury proplatily výdaje, které byly částečně nezpůsobilé. Ačkoli takováto opatření představují jen malou část celkových výdajů z EZZF, tvoří tyto chyby významný zdroj přeplatků za tento fond v našem vzorku.

Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov

7.20. Přehled výsledků testování operací uvádí **příloha 7.1**. Ze 163 operací „Rozvoje venkova, životního prostředí, oblasti klimatu a rybolovu“, které jsme kontrolovali, 63 (39 %) obsahovalo chyby, z nichž 41 bylo vyčíslitelných. Míru chyb odhadujeme na 4,9 %⁽²⁷⁾. **Příloha 7.2** uvádí přehled výsledků testování operací pro jednotlivé členské státy za operace spadající pod sdílené řízení a **příloha 7.3** uvádí přehled chyb s dopadem ve výši nejméně 20 % hodnoty kontrolované operace.

7.20. Komise bere na vědomí míru chyb odhadovanou EÚD, která se podobá míře chyb, kterou GŘ AGRI uvedlo ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2016.

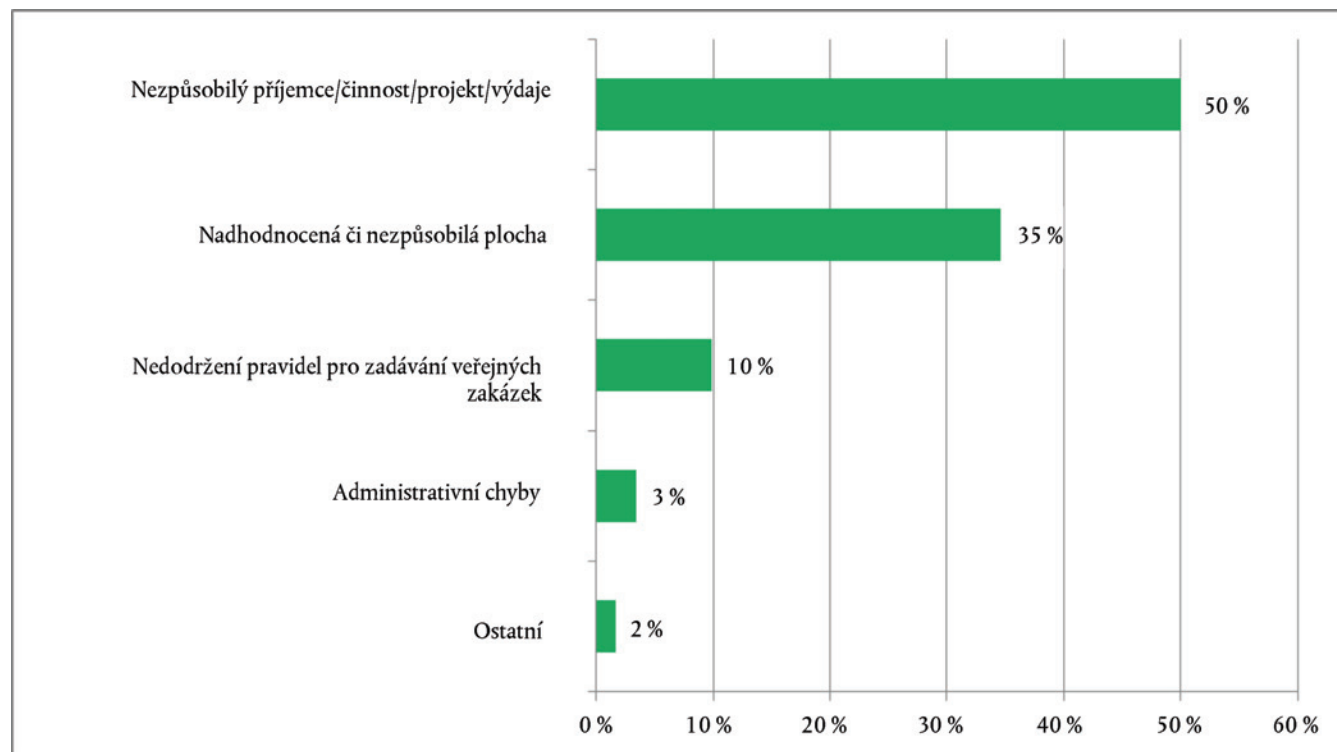
Rozvoj venkova zůstává oblastí, která zasluhuje pečlivou kontrolu, především pokud jde o opatření investičního typu. Komise systematicky vyžaduje od členských států, aby v případě zjištění nedostatků kontrol navrhovaly plány nápravných opatření, a podporuje provádění těchto plánů. Komise rovněž aktivně podporuje využívání zjednodušeného vykazování nákladů, aby snížila administrativní náklady i chybovost. Avšak vzhledem k nutnosti nalézt rovnováhu mezi legalitou a správností a dosažením cílů politiky a s ohledem na náklady na realizaci (řízení a kontroly) není možné s reálnou jistotou očekávat, že by míru chyb u plateb příjemcům souvisejících s rozvojem venkova bylo možné při vynaložení přiměřeného úsilí udržet pod 2 %. Nápravná kapacita zpětného získávání prostředků členskými státy a finančních oprav Komise v letech následujících po roce výdajů nicméně umožňují Komisi získat jistotu o výdajích na SZP.

⁽²⁷⁾ Při výpočtu míry chyb vycházíme z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 2,1 % (dolní hranice) a 7,7 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.21. Odhadovanou míru chyb v roce 2016 v rozdělení podle typů chyb uvádí **rámeček 7.6**.

Rámeček 7.6 – Rozdělení odhadované míry chyb – „Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov“



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.22. V případě rozvoje venkova se ze 153 operací, které jsme prověřovali, 64 týkalo plochy a 89 s plochou nesouviselo (zpravidla investiční projekty). Z těchto 153 operací bylo 58 (38 %) zatíženo chybami, z toho 38 byly chyby vyčíslitelné. Pokud jde o životní prostředí, opatření v oblasti klimatu a rybolov, z deseti operací ve vzorku bylo pět (50 %) zatíženo chybami, z toho dvě byly vyčíslitelné.

7.23. Orgány členských států uplatnily nápravná opatření, která měla přímý dopad na osm operací, jež jsme vybrali do vzorku. Tato opatření byla pro naše výpočty relevantní, neboť snížila náš odhad míry chyb pro toto zvláštní posouzení o 0,4 procentního bodu. V 16 případech vyčíslitelných chyb měly orgány členských států dostatek informací⁽²⁸⁾ k tomu, aby těmto chybám předešly, odhalily je a napravily ještě před tím, než byly výkazy výdajů předloženy Komisi. Pokud by orgány členských států řádně využily všechny informace, které měly k dispozici, odhadovaná míra chyb by u tohoto zvláštního posouzení byla o 1,5 procentního bodu nižší.

7.24. Typy chyb jsou obdobné jako chyby zjištěné v předchozích letech a chyby popsané v naší zvláštní zprávě, v níž se analyzují příčiny chyb ve výdajích na rozvoj venkova⁽²⁹⁾. Stejně jako v minulých letech se největší část (62 %) odhadované míry chyb uvedené v bodě 7.20 týkala opatření nesouvisejících s plochou.

7.25. U kontrolovaných operací nesouvisejících s plochou bylo hlavní příčinou chyb nedodržování požadavků na způsobilost. Tři vyčíslitelné chyby u životního prostředí, oblasti klimatu a rybolovu se rovněž týkaly nezpůsobilých výdajů.

7.26. V tomto roce se tři největší chyby související se způsobilostí týkaly příjemců, kteří nevedli informace, že jsou ovládáni propojenou společností, že s takovou společností podávají společně žádost nebo že je taková společnost jejich dodavatelem, což je v rozporu s předpisy EU nebo vnitrostátními předpisy (viz příklady 1, 2 a 6 v **příloze 7.3**).

7.22. Komise konstatuje, že 30 z 38 vyčíslitelných chyb bylo pod hranicí 20 %.

7.23. Komise si je vědoma, že vnitrostátní orgány potenciálně mohly odhalit více chyb, které v oblasti rozvoje venkova zjistil EÚD. Pravidla SZP poskytují členským státům veškeré potřebné nástroje ke zmírnění většiny rizik výskytu chyb.

Komise se rovněž domnívá, že snaha členských států kontrolovat operace musí být přiměřená.

Komise je obezřetná a provádí audity schvalování souladu, které ověřují řídicí a kontrolní systémy v jednotlivých platebních agenturách členských států a poskytují cenné informace o tom, nakolik tyto systémy účinně chrání fondy EU, jejichž vyplácení mají v kompetenci.

V roce 2016 provedla Komise (GŘ AGRI) 56 auditů souladu se zaměřením na EZFRV. K prevenci výskytu chyb přispívají také certifikační orgány v členských státech.

7.24. Komise věnuje zvláštní pozornost zjištěním odhaleným v předchozích letech i navazujícím opatřením a prevenci podobných chyb v jiných členských státech.

Kromě toho útvary Komise rovněž pozorně sledují provádění akčních plánů. Komise má za to, že úspěšné provádění těchto akčních plánů přispívá ke snížení chybovosti.

⁽²⁸⁾ Informace v dokumentaci a databázích nebo které pocházejí ze standardních křížových kontrol a jiných povinných kontrol.

⁽²⁹⁾ Viz zvláštní zpráva č. 23/2014 „Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?“ (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.27. V 64 operacích souvisejících s plochou jsme zjistili 22 případů (34 %), kdy byla půda nezpůsobilá nebo kdy byla vykázaná plocha nadhodnocena (viz příklady 7 a 8 v **příloze 7.3**).

7.27. *Reforma SZP a provádění programů rozvoje venkova v období 2014–2020 vedly rovněž ke změnám v pravidlech o způsobilosti půdy a následně i v LPIS. Viz odpověď Komise k bodu 7.13.*

Výroční zprávy o činnosti a jiné správní mechanismy

Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI

7.28. Ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2016 uvádí GŘ AGRI celkovou upravenou míru chyb u výdajů na společnou zemědělskou politiku ve výši 2,5 %. Tento údaj odpovídá našemu auditnímu závěru, že míra chyb u této výdajové oblasti je významná (materiální).

7.29. Členské státy vykázaly na základě kontrolních statistik svých platebních agentur celkovou míru chyb ve výši 1,2 %⁽³⁰⁾. GŘ AGRI následně provedlo úpravy, při nichž vycházelo hlavně z výsledků svých i našich auditů za poslední tři roky a v menší míře rovněž z výroků *certifikačních orgánů* o legalitě a správnosti za rozpočtový rok 2016⁽³¹⁾.

7.30. Letos jsme zveřejnili zvláštní zprávu, v níž jsme posuzovali, zda nový rámec, který Evropská komise nastavila v roce 2015, certifikačním orgánům umožňuje vyjádřit výroky v souladu s nařízením EU a mezinárodními auditorskými standardy. Přestože je zavedení tohoto rámce pozitivním krokem směrem k modelu jednotného auditu, podle našich zjištění má i výrazné nedostatky⁽³²⁾. Předložili jsme řadu doporučení ke zlepšení, která by se měla zahrnout do nových pokynů Komise, jež budou platit od rozpočtového roku 2018.

7.30. *Komise zcela přijala 5 ze 7 doporučení a potvrdila, že se již považují za provedená v pokynech certifikačním orgánům na účetní období 2018 a následující. Komise nepřijala doporučení, aby využití výroku certifikačních orgánů bylo možné až po vykonání činnosti tak, jak je stanoveno v doporučeních. Naopak se domnívá, že ačkoli pokyny na finanční období 2015 lze zlepšit, umožňuje již jejich stávající podoba certifikačním orgánům formulovat výrok o legalitě a správnosti podle platných předpisů a norem, je-li správně uplatněna.*

⁽³⁰⁾ Průměrná míra chyb vykázaná členskými státy činí 1,09 % pro EZZF a 1,78 % pro EZFRV.

⁽³¹⁾ Certifikační subjekty mají povinnost ujišťovat se, na základě reprezentativního vzorku, o legalitě a správnosti výdajů, o jejichž úhradu požádaly Komisi platební agentury. Certifikační orgány vydaly svůj první výrok o správnosti výdajů za rozpočtový rok 2015.

⁽³²⁾ Podrobnosti viz zvláštní zpráva č. 7/2017 „Nová role certifikačních orgánů ve vztahu k výdajům na SZP: pozitivní krok směrem k modelu jednotného auditu, ale je potřeba vyřešit výrazné nedostatky“ (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Výroční zprávy o činnosti GŘ MARE, GŘ ENV a GŘ CLIMA

7.31. Výroční zprávy o činnosti byly v souladu s pokyny GŘ BUDG a metody použité při výpočtu míry chyb nesvědčí o žádných metodických problémech. Počet operací, které byly kontrolovány v roce 2016 v oblasti rybolovu, životního prostředí a klimatu, je statisticky příliš malý na to, abychom mohli srovnat informace o správnosti výdajů vykázaných těmito třemi GŘ s výsledky našich auditů.

Závěr a doporučení

Závěr

7.32. Důkazní informace celkově svědčí o tom, že míra chyb ve výdajích na „Přírodní zdroje“ a v oblasti, která byla předmětem zvláštního posouzení a která se týkala rozvoje venkova, životního prostředí, oblasti klimatu a rybolovu (viz body 7.9 a 7.20), byla významná (materiální). Za EZZF (na který připadají více než tři čtvrtiny výdajů v okruhu 2 víceletého finančního rámce) je však náš odhad míry chyb za rok 2016 pod hranicí významnosti (materiality) (viz body 7.9 a 7.11).

7.33. V tomto okruhu víceletého finančního rámce z našeho testování operací vyplývá, že odhadovaná celková míra chyb činí 2,5 % (viz **příloha 7.1**).

Doporučení

7.34. **Příloha 7.4** uvádí výsledky zjištění z našeho přezkumu opatření přijatých v návaznosti na deset doporučení vyjádřených v naší výroční zprávě za rok 2013⁽³³⁾. Jedno z nich již není použitelné. Komise a členské státy realizovaly pět doporučení v plném rozsahu, dvě ve většině ohledů a dvě v některých ohledech.

7.32. Komise velmi vítá, že podle hodnocení EÚD se míra chyb u EZZF nachází pod hranicí významnosti, a domnívá se, že je to důsledek zavedených řídicích a kontrolních systémů, především integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Komise by ráda upozornila na nápravnou kapacitu auditů GŘ AGRI a kontrol členských států (viz odpověď Komise k bodu 7.9), která umožňuje získat jistotu o SZP jako celku.

7.33. Komise vítá míru chyb odhadovanou EÚD, která se velmi blíží míře chyb, jež GŘ AGRI uvedlo ve výroční zprávě za rok 2016.

⁽³³⁾ Letos jsme pro následnou kontrolu zvolili rok 2013, protože od té doby v zásadě uplynul dostatek času na realizaci našich doporučení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.35. Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2016 doporučujeme, aby Komise:

- **Doporučení 1:** přezkoumala přístup platebních agentur ke klasifikaci a aktualizaci kategorií půdy v jejich systému LPIS a k provádění požadovaných křížových kontrol, aby se tak snížilo riziko chyb v ekologické platbě (viz body 7.17 a 7.18 a také **rámec 7.5**).
- **Doporučení 2:** poskytovala pokyny a vnitrostátním orgánům předávala osvědčené postupy (např. používání nových informačních technologií), aby při svých kontrolách zjišťovaly propojení mezi žadateli a dalšími stranami zapojenými do podporovaných projektů (viz bod 7.26).

Komise toto doporučení přijímá.

Nápravná opatření v příslušných členských státech již probíhají a v případě nutnosti ochrání rozpočet EU postupy schvalování souladu.

Komise toto doporučení přijímá.

Během auditů v různých členských státech se sdílejí osvědčené postupy, mimo jiné formou doporučení udílených ke zlepšení řídicího a kontrolního systému. Komise pravidelně organizuje semináře a konference, na kterých osvědčené postupy šíří. Rovněž se vyhodnocují řešení v oblasti IT.

ČÁST 2 – VÝKONNOST

7.36. Tato část informuje o výkonnosti vybraných operací rozvoje venkova ⁽³⁴⁾ a nové ekologické platby.

Posouzení výkonnosti projektů rozvoje venkova

7.37. V posledních třech letech (2014–2016) jsme u 193 projektů investic do hmotného majetku přezkoumávali vybrané aspekty výkonnosti. Zjistili jsme, že:

- 95 % investic, které byly v době naší auditní návštěvy dokončeny, bylo provedeno v souladu s plánem,
- v 34 % případů nebyla přiměřenost nákladů dostatečně doložena.

⁽³⁴⁾ Viz část 2 kapitoly 7 naší výroční zprávy za rok 2014 a 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Realizace investičních projektů

7.38. V době naší auditní návštěvy bylo 139 investičních projektů ze 193 kontrolovaných ukončeno. Kontrolovali jsme, zda tyto dokončené investiční projekty byly provedeny v souladu s plánem; 95 % investic toto kritérium splňovalo.

Přiměřenost nákladů a potenciál pro větší použití zjednodušeného vykazování nákladů

7.39. V letech 2014–2016 jsme provedli analýzu 193 investičních projektů, abychom ověřili, zda byla přiměřenost nákladů dostatečně doložena. Dostatečné důkazní informace jsme zjistili u 127 projektů (66 %). V 66 případech (34 %) však nebyla přiměřenost nákladů dostatečně doložena.

7.40. U téměř všech ze 193 projektů byl používán systém na proplácení vynaložených nákladů⁽³⁵⁾. V období 2014–2020 mohou členské státy jako alternativu využívat systém *zjednodušeného vykazování nákladů*: standardní stupnice jednotkových nákladů, jednorázové částky a financování paušální sazbou⁽³⁶⁾. Vykazují-li se v proveditelných případech náklady zjednodušeným způsobem, účinně se omezuje riziko nadhodnocených cen – pokud jsou stanoveny na správné úrovni⁽³⁷⁾⁽³⁸⁾.

7.39. *Za posouzení přiměřenosti nákladů odpovídají členské státy (viz článek 48 nařízení (EU) č. 809/2014). Komise chrání rozpočet EU v případech, kdy postupy posuzování shody odhalí nedostatky, a vydává pokyny ohledně možností zlepšení zavedených systémů (viz Pokyny pro kontroly a sankce v oblasti rozvoje venkova, včetně kontrolního seznamu pro posouzení přiměřenosti nákladů).*

⁽³⁵⁾ S úhradami nákladů je spojena vyšší míra chyb. K tomuto tématu viz též body 1.21–1.24 výroční zprávy za rok 2015.

⁽³⁶⁾ Čl. 67 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320). Určité formy zjednodušeného vykazování nákladů byly povoleny již v programovém období 2007–2013 pro některá opatření v oblasti rozvoje venkova, ale nikoli pro investiční projekty.

⁽³⁷⁾ Viz body 58–63 naší zvláštní zprávy č. 22/2014 „Dosahování hospodárnosti: udržení kontroly nad náklady u grantů na projekty rozvoje venkova financovaných EU“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ Z našich zkušeností z auditů výdajů na hospodářskou, sociální a územní soudržnost rovněž vyplývá, že realizované projekty, u nichž bylo použito zjednodušené vykazování nákladů, jsou méně náchylné k chybám. Viz bod 6.15 výroční zprávy za rok 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.41. V roce 2016 byla většina kontrolovaných projektů schválena podle pravidel na období 2007–2013, které dosud neumožňovaly použít zjednodušené vykazování nákladů pro investice do rozvoje venkova. Prověřovali jsme šest projektů schválených podle pravidel na období 2014–2020 a dospěli jsme k závěru, že pět z těchto projektů bylo vhodných pro použití zjednodušeného vykazování nákladů, ale že bylo použito jen u jednoho (viz **rámeček 7.7**).

Rámeček 7.7 – Zjednodušené vykazování nákladů může pomoci zajistit jejich přiměřenost

Ve Spojeném království (Anglie) jsme kontrolovali projekt na vybudování nové střechy pro shromaždiště hospodářských zvířat. Platba vycházela ze standardního jednotkového nákladu pro střechy ve výši 62 GBP za čtvereční metr; maximální výše dotace pro jeden zemědělský podnik pak činila 10 000 GBP.

Standardní jednotkový náklad na střechu byl převzat z publikace, která je jedním z nejpoužívanějších nezávislých zdrojů informací pro zemědělské podnikání ve Spojeném království. Ceny uváděné v této publikaci jsou každoročně aktualizovány.

7.42. V současné době pracujeme na auditu, který použití zjednodušeného vykazování nákladů podrobně analyzuje. Příslušnou zvláštní zprávu plánujeme zveřejnit v roce 2018.

Posouzení výkonnosti ekologické platby

7.43. V roce 2016 jsme kontrolovali první rok provádění ekologické platby. Cílem tohoto ekologizačního režimu podpory je zjistit větší šetrnost zemědělských podniků v EU k životnímu prostředí prostřednictvím tří postupů, které se týkají cílů politik jak v oblasti klimatu, tak životního prostředí:

- diverzifikace plodin;
- zachování stávajících trvalých travních porostů;
- zřizování ploch využívaných v ekologickém zájmu (EFA).

7.41. V rámci sdíleného řízení členské státy plně zodpovídají za koncipování svých programů a opatření. Komise prosazovala a podporovala využívání zjednodušeného vykazování nákladů jako účinného prostředku ke snížení administrativní zátěže i míry chybovosti, a bude tak činit i nadále.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.44. **Diverzifikace plodin** má za cíl zejména zlepšení kvality půdy⁽³⁹⁾. Tento postup je povinný pro zemědělské podniky, které mají více než deset hektarů orné půdy, přičemž na větší zemědělské podniky se vztahují ještě další povinnosti, jak uvádí **rámec 7.8**.

Rámec 7.8 – Požadavky na diverzifikaci plodin			
Ha orné půdy v zemědělském podniku	Minimální počet vyžadovaných plodin	Limit na hlavní plodinu	Limit na dvě hlavní plodiny
10 až 30	2	75 %	—
více než 30	3	75 %	95 %

7.45. Hlavním cílem **zachování stávajících trvalých travních porostů** je omezit v budoucnosti uvolňování uhlíku z půdy⁽⁴⁰⁾. Členské státy jsou povinny zajistit, aby poměr ploch s trvalými travními porosty k celkové zemědělské ploše neklesl o více než 5 % v porovnání s referenčním poměrem. V případě, že k tomu dojde, musí členské státy zemědělcům uložit povinnost zachovat veškeré jejich trvalé travní porosty a znovu změnit na trvalé travní porosty jakoukoli půdu, která byla předtím přeměněna. Členské státy jsou rovněž povinny stanovit environmentálně citlivé oblasti s trvalými travními porosty, které zemědělci nesmí orat nebo u nich měnit typ využívání půdy.

7.46. Hlavním cílem **ploch využívaných v ekologickém zájmu (EFA)** je zachování a zlepšení biologické rozmanitosti⁽⁴¹⁾. Požadavek na plochy využívané v ekologickém zájmu stanoví, že uchazeči o podporu musí jako plochu využívanou v ekologickém zájmu stanovit plochu odpovídající 5 % jejich orné půdy⁽⁴²⁾. Členské státy vybírají způsobilé plochy ze seznamu uvedeného v předpisech EU. K možnostem patří řada trvalých prvků (jako např. stromořadí, příkopy, skupiny stromů atd.) a určité dočasné způsoby použití orné půdy šetrné k životnímu prostředí (např. zelený porost, plodiny vázající dusík, meziplodiny a půda ponechaná ladem).

⁽³⁹⁾ 41. bod odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 608).

⁽⁴⁰⁾ Viz 42. bod odůvodnění nařízení (EU) č. 1307/2013.

⁽⁴¹⁾ 44. bod odůvodnění nařízení (EU) č. 1307/2013.

⁽⁴²⁾ Zemědělské podniky s méně než 15 ha orné půdy jsou z požadavku na plochu využívanou v ekologickém zájmu vyňaty.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.47. Kromě kontroly správnosti (viz body 7.16–7.18) jsme rovněž posuzovali rozsah změn v diverzifikaci plodin a postupů týkajících se ploch využívaných v ekologickém zájmu od zavedení ekologické platby. Toto jsme posuzovali u 197 zemědělských podniků, kterým byla poskytnuta ekologická platba. Níže uvádíme výsledky za oba postupy.

7.48. Zachování stávajících trvalých travních porostů je věnován bod 7.17. U pozemků správně zaregistrovaných v systému LPIS jsme nezjistili žádné problémy. Ne všechny trvalé travní porosty však byly jako takové řádně zaznamenány, což v jednom případě vedlo k nedodržení povinnosti zachovat porost u environmentálně citlivé oblasti s trvalými travními porosty.

Diverzifikace plodin

7.49. Při srovnání roků 2015 a 2014 jsme zjistili, že požadavky na diverzifikaci plodin nevedly k žádným změnám u 89 % navštívených zemědělských podniků. Pro tento vysoký procentní podíl existují dva důvody. Prvním je ten, že přibližně polovina zemědělských podniků realizovala postupy diverzifikace plodin již v roce, který předcházel ekologizačnímu opatření. Druhým důvodem je pak skutečnost, že zhruba třetina zemědělských podniků byla z povinnosti diverzifikace vzhledem ke své malé velikosti vyňata. Naše zjištění jsou shrnuta v **rámečku 7.9**.

7.49. Komise konstatuje, že před rokem podání žádosti 2015 neměli zemědělci ve většině členských států povinnost plodiny zaznamenávat.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.50. Zjistili jsme, že 11 % navštívených zemědělských podniků muselo v roce 2015 ve srovnání s rokem 2014 rozšířit plochu určenou k diverzifikaci plodin. U zemědělských podniků vybraných do vzorku odhadujeme, že zavedení požadavků na diverzifikaci plodin v souvislosti s ekologizací vedlo ke změně užívání půdy u přibližně 2 % jejich orné půdy ⁽⁴³⁾ ⁽⁴⁴⁾.

7.50. a 7.51. Komise konstatuje, že před rokem podání žádosti 2015 neměli zemědělci ve většině členských států povinnost plodiny zaznamenávat, takže je obtížné porovnávat na úrovni jednotlivých zemědělských podniků. Komise má za to, že posuzování dopadu požadavků na ekologizaci bude vyžadovat vhodnější přístup (na základě náležitého hypotetického srovnávacího scénáře) a že je také nutné sledovat jejich provádění déle než 1 rok. V této fázi nelze přímo změřit, nakolik se v oblasti, kde se plodiny změnily, zvýšila environmentální a klimatická výkonnost. Komise dopad této nové politiky pozorně sleduje.

Rámeček 7.9 – Změny v diverzifikaci plodin po zavedení ekologizace

Změny týkající se diverzifikace plodin	Zemědělské podniky	%
Beze změny (příjemce již požadavky na diverzifikaci plodin splňoval)	107	54 %
Beze změny (na příjemce se požadavek na diverzifikaci plodin nevztahuje)	69	35 %
Změna (větší diverzifikace plodin)	21	11 %
CELKEM	197	100 %

⁽⁴³⁾ Náš odhad vychází z faktických změn provedených zemědělskými podniky, které jsme vybrali do vzorku pro platby z EZZF. Požadavek na ekologizaci týkající se diverzifikace plodin stanovuje pro zemědělské podniky s více než 10 ha orné půdy pro první plodinu limit 75 % celkové plochy orné půdy. Maximální možná změna, kterou lze přičíst ekologizaci, je tedy 25 % plochy orné půdy u zemědělských podniků, které tomuto požadavku podléhají (konkrétně v případech, kdy měl zemědělský podnik v roce 2014 monokulturu a tento požadavek splnil v roce 2015). Mnoho zemědělských podniků však tento požadavek splnilo již v roce 2014: u takovýchto zemědělských podniků jsme usuzovali, že k žádné změně nedošlo. Kromě toho jen velmi málo zemědělských podniků, které musely svou diverzifikaci plodin upravit, měly v roce 2014 fakticky monokulturu.

⁽⁴⁴⁾ Přezkum, který provedla Komise u ekologizace po prvním roce jejího uplatňování, vedl k závěru, že plocha přemístěná v důsledku povinnosti diverzifikace činila přibližně 0,8 % orné půdy. Viz pracovní dokument útvarů Komise „Přezkum ekologizačních (ozeleňujících) ustanovení po prvním roce uplatňování“ – SWD (2016) 218, příloha 4, oddíl 5.2.2.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.51. Analyzovali jsme průměrnou plochu orné půdy u každé ze tří kategorií, které uvádí tabulka výše. Z údajů vyplývá, že průměrná velikost zemědělských podniků EZZF v našem vzorku, které plnily požadavky na diverzifikaci plodin již v roce 2014 (438 hektarů), byla výrazně větší než velikost zemědělských podniků, které musely provést změnu v diverzifikaci svých plodin v roce 2015 (87 hektarů). Vyplývá z toho, že zavedení nových povinností mělo větší vliv na středně velké zemědělské podniky, neboť velké zemědělské podniky většinou již tyto požadavky plnily a malé z nich byly vyňaty.

Plochy využívané v ekologickém zájmu.

7.52. Při srovnání roků 2015 a 2014 jsme zjistili, že požadavky na plochy využívané v ekologickém zájmu nevedly k žádným změnám u 67 % kontrolovaných zemědělských podniků. Uplatňují se zde stejné dva důvody jako u diverzifikace plodin: zhruba čtvrtina navštívených zemědělských podniků měla již rok před uplatněním povinnosti ekologizace jako plochu využívanou v ekologickém zájmu stanovenou dostatečnou plochu a 42 % navštívených zemědělských podniků bylo vzhledem ke své malé velikosti z postupů týkajících se ploch využívaných v ekologickém zájmu vyňato. Naše zjištění jsou shrnuta v **ráměčku 7.10**.

7.53. Zjistili jsme, že 32 % navštívených zemědělských podniků muselo – někdy i výrazně – v roce 2015 rozšířit ve srovnání s rokem 2014 své plochy využívané v ekologickém zájmu. U zemědělských podniků vybraných do vzorku odhadujeme, že zavedení požadavků na plochy využívané v ekologickém zájmu vedlo ke změně užívání půdy u přibližně 1,5 % jejich orné půdy⁽⁴⁵⁾.

7.52. Komise konstatuje, že před rokem podání žádosti 2015 nebyly plochy využívané v ekologickém zájmu zaznamenávány, takže porovnání na úrovni jednotlivých zemědělských podniků je obtížné a nepřesné.

7.53. Viz též odpověď Komise k bodům 7.51 a 7.52.

Komise má za to, že v této fázi nelze přímo změřit, nakolik se v důsledku požadavků na plochy využívané v ekologickém zájmu změnilo využívání půdy. U ploch využívaných v ekologickém zájmu se očekává, že budou mít širší dopady.

⁽⁴⁵⁾ Náš odhad vychází z faktických změn provedených zemědělskými podniky, které jsme vybrali do vzorku pro platby z EZZF. Pro splnění povinnosti týkající se ploch využívaných v ekologickém zájmu musí zemědělec, který podává žádost na více než 15 ha orné půdy, zajistit, aby plocha odpovídající 5 % z jeho celkové plochy orné půdy byla plocha využívaná v ekologickém zájmu. Maximální možná změna, kterou lze přičíst ekologizaci, je tedy 5 % plochy orné půdy u zemědělských podniků, které tomuto požadavku podléhají (konkrétně v případech, kdy zemědělský podnik v roce 2014 neměl žádné plochy využívané v ekologickém zájmu a tento požadavek splnil v roce 2015). Mnoho zemědělských podniků však tento požadavek plnilo již v roce 2014 a většina zemědělských podniků již v roce 2014 měla určitou část ploch využívaných v ekologickém zájmu (ačkoli to nemuselo být 5 %).

Rámeček 7.10 – Změny u ploch využívaných v ekologickém zájmu po zavedení ekologizace

Změny týkající se ploch využívaných v ekologickém zájmu	Zemědělské podniky	%
Beze změny (příjemce již požadavky na plochy využívané v ekologickém zájmu splňoval)	49	25 %
Beze změny (na příjemce se pravidla pro plochy využívané v ekologickém zájmu nevztahují)	82	42 %
Změna (zvětšení ploch využívaných v ekologickém zájmu)	64	32 %
Nedostatečné důkazní informace	2	1 %
CELKEM	197	100 %

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.54. Koncepti ekologizace a její provádění v prvním roce v současnosti podrobně analyzujeme a zveřejníme na toto téma zvláštní zprávu.

7.54. Poslední zpráva Komise (březen 2017)⁽¹⁾ se více zaměřuje na plochy využívané v ekologickém zájmu. V roce 2015 bylo za plochy využívané v ekologickém zájmu prohlášeno 8 milionů ha půdy, což představuje 13 % orné půdy spadající do oblasti působnosti povinnosti a 10 % po uplatnění váhových faktorů.

Zpráva dospívá k závěru, že postupy týkající se ploch využívaných v ekologickém zájmu nabízejí široké možnosti. Na základě předběžných výsledků vycházejících ze simulace provedené společným výzkumným střediskem (JRC) a z přezkumu vybrané literatury lze pozorovat jisté pozitivní vlivy na biologickou rozmanitost. Například se očekává, že květinové pásy budou mít díky činnosti opylovačů příznivý dopad na životní prostředí i mimo plochu pokrytou květinami. Navíc mohou plochy využívané v ekologickém zájmu mít pozitivní vliv na některé ekosystémové služby (např. na kvalitu vody a opylovače). Zavedení ploch využívaných v ekologickém zájmu by mohlo přispět také ke zvýšení odolnosti zemědělských podniků vůči změně klimatu (např. poskytováním více krajinných prvků) a ke zmírnění změny klimatu (např. vyšším využíváním luštěnin).

Analýza také poukázala na to, že přínos pro životní prostředí nezáleží jen na kvantitě, ale také na kvalitě, kterou lze dále zlepšovat úpravou podmínek řízení. Další postup v tomto směru zajistí změny aktu v přenesené pravomoci (nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014), které nedávno přijali oba společní normotvůrci a které ukládají zákaz používání přípravků na ochranu rostlin na obdělávaných plochách označených jako plochy využívané v ekologickém zájmu.

⁽¹⁾ COM(2017) 152 final.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Závěry

7.55. Z našeho přezkumu výkonnosti investičních projektů rozvoje venkova vyplynulo, že 95 % investic bylo provedeno v souladu s plánem, ačkoli v 34 % případů nebyla dostatečně doložena přiměřenost nákladů. Vykazují-li se v proveditelných případech náklady zjednodušeným způsobem, účinně se omezuje riziko nadhodnocených cen – pokud jsou stanoveny na správné úrovni. V současné době pracujeme na auditu, který použít zjednodušeného vykazování nákladů podrobně analyzuje. Příslušnou zvláštní zprávu plánujeme zveřejnit v roce 2018.

7.56. Při naší kontrole výkonnosti ekologizace jsme zjistili některé pozitivní změny v zemědělských postupech, ke kterým došlo po zavedení tohoto režimu, zejména pak v souvislosti s plochami využívanými v ekologickém zájmu. Zemědělská plocha, na níž jsme zjistili pozitivní změny, představuje v našem vzorku přibližně 3,5 % celkové plochy orné půdy (viz body 7.50 a 7.53).

7.55. Za posouzení přiměřenosti nákladů odpovídají členské státy (viz článek 48 nařízení (EU) č. 809/2014). Komise chrání rozpočet EU v případech, kdy postupy posuzování shody odhalí nedostatky, a vydává pokyny ohledně možnosti zlepšení zavedených systémů (viz Pokyny pro kontroly a sankce v oblasti rozvoje venkova, včetně kontrolního seznamu pro posouzení přiměřenosti nákladů). Kromě toho Evropská síť pro rozvoj venkova pořádá školení a sdílení osvědčených postupů. A v neposlední řadě Komise aktivně prosazuje v členských státech používání zjednodušeného vykazování nákladů.

7.56. Komise má za to, že po roce či dvou letech je ještě příliš brzy vyvozovat závěry ohledně přesných výsledků v oblasti životního prostředí. Bude skutečně obtížné vytvořit metodiku, protože není k dispozici referenční stav biologické rozmanitosti a kvality půdy před rokem 2015. K environmentální výkonnosti zemědělství navíc přispívají další faktory, jako je ekologizace.

Komise si nicméně všímá změn v zemědělských postupech po zavedení ekologizace a rovněž si všímá, že 11 % navštívených zemědělských podniků muselo oproti roku 2014 změnit své praktiky týkající se diverzifikace plodin a 32 % podniků své praktiky týkající se ploch využívaných v ekologickém zájmu.

Je však třeba připomenout, že měření změn v plodinách a využití půdy vyplývající z ekologizace nepostačuje k hodnocení environmentální výkonnosti ekologizace.

Podle nedávných posouzení (přezkum ekologizace po uplynutí jednoho roku v pracovním dokumentu útvarů z června 2016 a zpráva Komise o plochách využívaných v ekologickém zájmu vydaná v březnu 2017) nabízí široký potenciál, pokud jde o pokrytí ploch, přímá zelená platba. V roce 2016 se na 77 % zemědělské plochy vztahovala ekologizace a 69 % orné půdy bylo označeno jako plochy využívané v ekologickém zájmu.

Zpráva Komise (březen 2017) o plochách využívaných v ekologickém zájmu posuzovala dopady ploch využívaných v ekologickém zájmu, jak je v roce 2015 deklarovali zemědělci, na životní prostředí.

Předběžné výsledky vypadají slibně, především pokud jde o dopad mimoprodukčních ploch, jako jsou krajinné prvky a souvratě, na biologickou rozmanitost, ale i dopad dalších ploch, jako jsou plochy pokryté luštěninami, na biologickou rozmanitost a ekosystémové služby v závislosti na jejich řízení.

Důležitým krokem k dalšímu zlepšení environmentální výkonnosti je změna aktu v přenesené pravomoci (nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014), která ukládá zákaz používání přípravků na ochranu rostlin na obdělávaných plochách označených jako plochy využívané v ekologickém zájmu.

PŘÍLOHA 7.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OKRUHU „PŘÍRODNÍ ZDROJE“

	2016	2015
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	217	180
Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov	163	179
Celkový počet operací z okruhu „Přírodní zdroje“	380	359
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb: podpora trhu a přímá podpora	1,7 %	2,2 %
Odhadovaná míra chyb: rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov	4,9 %	5,3 %
Odhadovaná míra chyb: „Přírodní zdroje“	2,5 %	2,9 %
Horní hranice míry chyb	3,5 %	
Dolní hranice míry chyb	1,5 %	

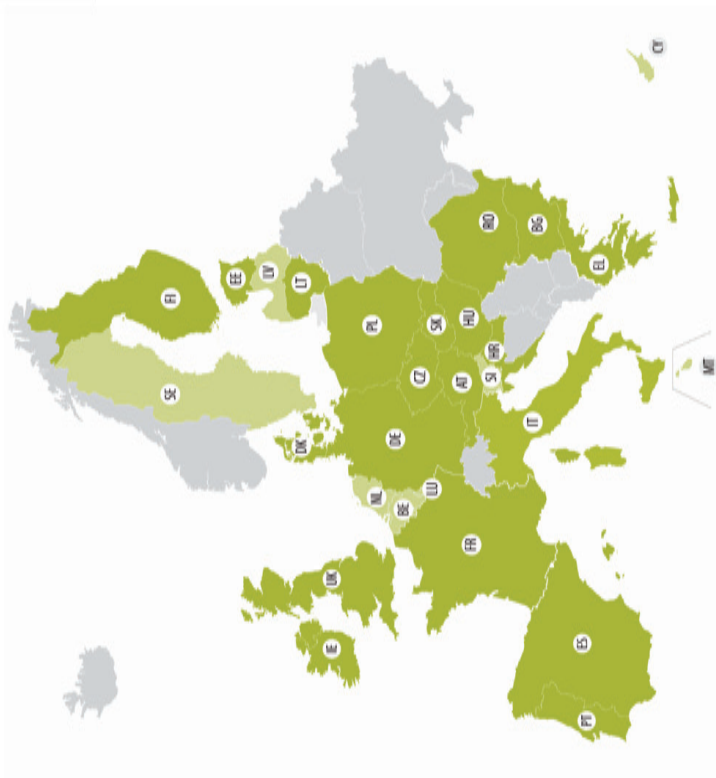
Dolní a horní hranice míry chyb pro oblast „zemědělství: podpora trhu a přímá podpora“ činí: 0,8 a 2,6 %.

Dolní a horní hranice míry chyb pro oblast „rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov“ činí: 2,1 a 7,7 %.

PŘÍLOHA 7.2

PŘEHLED VÝSLEDKŮ TESTOVÁNÍ OPERACÍ PRO JEDNOTLIVÉ ČLENSKÉ STÁTY ZA OBLAST ROZVOJE VENKOVA, ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, OBLASTI KLIMATU A RYBOLOUVY⁽¹⁾

Členský stát	Operace	Operace bez chyb	Nevyříděné chyby	Výšedné chyby < 20 %	Výšedné chyby > 20 %	Celkem
Maďarsko	Žádné operace za rok 2015 nebyly skoumány	-	-	-	-	-
Spojené království	Operace bez chyb	7	-	-	-	7
	Nevyříděné chyby	-	1	-	-	1
	Výšedné chyby < 20 %	-	1	-	-	1
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	2	-	-	2
Německo	Operace bez chyb	13	-	-	-	13
	Nevyříděné chyby	-	1	-	-	1
	Výšedné chyby < 20 %	-	2	-	-	2
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	3	-	-	3
Švédsko	Žádné operace za rok 2015 nebyly skoumány	-	-	-	-	-
Estonsko	Operace bez chyb	3	-	-	-	3
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	1	-	-	1
	Celkem	-	1	-	-	1
Irsko	Operace bez chyb	4	-	-	-	4
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Belgie	Žádné operace za rok 2015 nebyly skoumány	-	-	-	-	-
Luxembursko	Žádné operace za rok 2015 nebyly skoumány	-	-	-	-	-
Francie	Operace bez chyb	7	-	-	-	7
	Nevyříděné chyby	2	-	-	-	2
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Portugalsko	Operace bez chyb	4	-	-	-	4
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Španělsko	Operace bez chyb	3	-	-	-	3
	Nevyříděné chyby	4	-	-	-	4
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Itálie	Operace bez chyb	1	-	-	-	1
	Nevyříděné chyby	2	-	-	-	2
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Členský stát <th>Operace</th> <th>Operace bez chyb</th> <th>Nevyříděné chyby</th> <th>Výšedné chyby < 20 %</th> <th>Výšedné chyby > 20 %</th> <th>Celkem</th>	Operace	Operace bez chyb	Nevyříděné chyby	Výšedné chyby < 20 %	Výšedné chyby > 20 %	Celkem
Litva	Operace bez chyb	6	-	-	-	6
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Lotyšsko	Žádné operace za rok 2015 nebyly skoumány	-	-	-	-	-
Evropská unie	Operace bez chyb	10	-	-	-	10
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	1	-	-	1
	Celkem	-	1	-	-	1
Česká republika	Operace bez chyb	8	-	-	-	8
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Slovensko	Operace bez chyb	2	-	-	-	2
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Rakousko	Operace bez chyb	4	-	-	-	4
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Maďarsko	Operace bez chyb	3	-	-	-	3
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Rumunsko	Operace bez chyb	7	-	-	-	7
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-
Bulharsko	Operace bez chyb	9	-	-	-	9
	Nevyříděné chyby	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby < 20 %	-	-	-	-	-
	Výšedné chyby > 20 %	-	-	-	-	-
	Celkem	-	-	-	-	-



Výsledkem našeho auditu je odhad pravděpodobné míry chyb v základním souboru jako celku. Náš audit vychází z metody výběru vzorku na základě pravděpodobnosti úměrné velikosti, a neposkytuje tedy žádné informace o četnosti chyb v základních souborech, které kontrolujeme (to by vyžadovalo náhodný výběr operací). Z těchto důvodů nemají být výše uvedené údaje chápány tak, že jsou ukazatelem četnosti chyb v operacích financovaných EU nebo v jednotlivých členských státech, a četnost chyb ve vzorcích sestavených z různých členských států nepředstavuje o relativní míře chyb v těchto členských státech.

⁽¹⁾ Mapa neobsahuje sedm kontrolovaných operací v rámci přímého řízení.

PPŘÍLOHA 7.3

PŘEHLED CHYB S DOPADEM VE VÝŠI NEJMÉNĚ 20 % HODNOTY OPERACE ZA OBLAST ROZVOJE VENKOVA, ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, OBLASTI KLIMATU A RYBOLOVU

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Úvod

Použili jsme obecnou auditní metodiku popsanou v **příloze 1.1** a testovali reprezentativní vzorek operací, abychom mohli provést odhad míry *nesprávnosti* v daném základním souboru za tento okruh víceletého finančního rámce. Chyby zjištěné při testování netvoří vyčerpávající seznam jednotlivých chyb ani možných typů chyb. Níže uvedená zjištění o chybách, jejichž dopad představuje nejméně 20 % hodnoty prověřované operace, jsou uváděna jako příklad za zvláštní posouzení týkající se rozvoje venkova, životního prostředí, oblasti klimatu a rybolovu⁽¹⁾. Tyto chyby byly zjištěny u operací v hodnotě mezi 1 600 EUR a 1 milionem EUR se střední hodnotou těsně pod 100 000 EUR⁽²⁾.

Příklady chyb

Rozvoj venkova, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov**Nezpůsobilý příjemce/nezpůsobilé výdaje**

Příklad 1 – Podpora pro mikropodniky a malé a střední podniky byla poskytnuta družstvu, které je součástí velké nadnárodní společnosti

V Litvě jsme prověřovali platbu družstvu určenou na podporu investic do zpracování zemědělských výrobků a jejich uvádění na trh. V souladu s předpisy EU i vnitrostátními předpisy je takovouto podporu možno poskytnout pouze mikropodnikům a malým a středním podnikům definovaným podle počtu zaměstnanců, ročního obrátu a roční bilanční sumy. Do tohoto výpočtu je nutno zahrnout spřízněné podniky jako například mateřské či dceřiné společnosti. Zjistili jsme, že příslušné družstvo je součástí velké nadnárodní společnosti, takže nesplňovalo kritérium mikropodniku nebo malého a středního podniku. Tento příjemce nebyl způsobilý pro podporu, což vedlo k chybě ve výši 100 %.

Komise bere na vědomí poznámku EÚD v příloze 7.2, že přehled operací EÚD není vodítkem, pokud jde o relativní míru chyb v členských státech obsažených ve vzorku. Komise připomíná, že podrobné informace o výsledcích auditů Komise i členských států jsou pro jednotlivé členské státy uvedeny ve výročních zprávách o činnosti vypracovávaných útvary Komise provádějícími fondy EU v rámci sdíleného řízení a v technických přílohách těchto zpráv.

⁽¹⁾ Na tyto chyby připadají více než tři čtvrtiny celkové odhadované míry chyb za toto zvláštní posouzení.

⁽²⁾ To znamená, že polovina všech chyb, jejichž dopad představuje alespoň 20 % hodnoty operace, byla zjištěna v operacích s hodnotou pod 100 000 EUR a zbývající v operacích s vyšší hodnotou.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 2 – Příjemce pořídil stroje, které byly předmětem podpory, od spřízněné společnosti

Prověřovali jsme platbu zemědělskému podniku v Maďarsku určenou na pořízení strojů. Nalezli jsme přesvědčivé důkazní informace, že mezi příjemcem a společností, která stroje dodala, existuje propojení. Podle vnitrostátního práva je v důsledku toho celá platba nezpůsobilá a představuje chybu ve výši 100 %.

Příklad 3 – Nesplnění pravidel způsobilosti programu LIFE

Prověřovali jsme platbu na přímo řízený environmentální projekt financovaný z programu LIFE. Zjistili jsme několik porušení pravidel způsobilosti programu LIFE týkajících se osobních nákladů – ve smlouvách například nebyl zmíněn program LIFE, pracovní výkazy nebyly potvrzeny a náklady nebyly účtovány podle skutečně odpracované doby. U prověřovaných nákladů jsme vykázali chybu 60 %.

Podle čl. 25 odst. 1 společných ustanovení programu LIFE (na základě článku 126 finančního nařízení) musí způsobilé náklady vycházet ze skutečně vzniklých nákladů, a náklady tedy nemohou vycházet z denní sazby plánované v rozpočtu.

Doba, kterou zaměstnanci strávili prací na projektu, by měla být zaznamenávána pomocí vhodných nástrojů (pracovní výkazy). Je však vhodné poznamenat, že vykázaná doba nepřekračující v celém kalendářním roce 2 dny měsíčně se schvaluje i bez předložení výkazů. Pokud je navíc možné zaznamenávat dobu strávenou prací na projektu jinými prostředky (např. výpisy ze systému analytického účetnictví), považovala by Komise související náklady za způsobilé.

Ačkoli projekt nemusí být výslovně uveden v pracovní smlouvě se zaměstnancem, měl by být uveden v pracovních výkazech, resp. jiných prostředcích evidence odpracované doby. Pokud je navíc možné zaznamenávat dobu strávenou prací na projektu jinak než pomocí pracovních výkazů, například prostřednictvím výpisů ze systému analytického účetnictví, byly by související náklady považovány za způsobilé.

Nejsou-li pracovní výkazy podepsané zaměstnancem a ověřené pracovníkem dohledu, nejsou přijatelné a související náklady se považují za nezpůsobilé. Takové pracovní výkazy se však považují za nezpůsobilé jen v případě, že nejsou podepisovány a ověřovány soustavně. Pokud pracovní výkazy nejsou podepsané či ověřené jen v nahodilých případech, má se za to, že jde o administrativní chybu, a obvykle se k nim přihlíží.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 4 a 5 – Regionální vládě bylo poskytnuto financování EU na stavební práce vypočtené na základě nadhodnocených nákladů

Prověřovali jsme dva soubory prací proplacené regionální vládou Andalusie ve Španělsku: jedna část prací se týkala rekonstrukce venkovské silnice a druhá venkovského domu s přílehlým hospodářským objektem. V obou případech jsme zjistili, že stavební práce byly zadány jedné společnosti přímo a za nadhodnocené ceny. U prověřovaných nákladů jsme vykazovali chybu 33 % a 41 % (v uvedeném pořadí staveb).

Příklad 6 – Společná žádost o podporu nebyla povolena

Prověřovali jsme platbu zemědělskému podniku v Estonsku určenou na pořízení strojů. Projektová žádost byla podána společně s jinou společností. Podle vnitrostátních předpisů zakládají společné žádosti nárok na větší částky podpory. Takovéto žádosti jsou však povoleny pouze za předpokladu, že ani jeden z žadatelů nevykonává přímo či nepřímo rozhodující vliv ve společnosti druhého. Zjistili jsme, že tato podmínka splněna nebyla, což má za následek chybu ve výši 32 %.

Chyby související s nezpůsobilými příjemci či výdaji (vyčíslené do 20 %) jsme zjistili v Dánsku, Německu, Řecku, Portugalsku (kontinentální Portugalsko), Itálii (Basilicata), Rakousku a Polsku.

Nadhodnocená či nezpůsobilá plocha

Příklad 7 – Podpora na zachování tradičních sadů byla vyplacena na plochu, na níž je příliš málo tradičních stromů

V Portugalsku jsme prověřovali platbu zemědělcům v rámci „agroenvironmentálně-klimatického“ opatření rozvoje venkova určenou na zachování tradičních sadů na Azorách. Jednou z podmínek pro poskytnutí platby, stanovenou vnitrostátními pravidly, bylo, aby v sadě byla alespoň jedna odrůda tradičního stromu z těchto ostrovů a aby tato odrůda, bude-li pěstována s jinými stromy, představovala alespoň 80 % stromů v daném sadě. Navštívili jsme dva pozemky, na které byla podána žádost, a zjistili, že na nich není dostatečné množství způsobilých stromů. Tyto pozemky nespĺňovaly pravidlo způsobilosti, a související chyba je tedy ve výši 100 %.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 8 – Podpora vyplacená na oblasti, kde neprobíhá žádná zemědělská činnost

V rámci opatření rozvoje venkova „platby pro oblasti s přírodními či jinými zvláštními omezeními“ se poskytuje podpora zemědělským podnikům v určitých stanovených oblastech, jako jsou například horské oblasti. Platby se provádějí ročně na hektar způsobilé plochy a poskytují náhrady zemědělcům za dodatečné náklady a za ušlý zisk v důsledku překážek, kterým v takovýchto oblastech musí zemědělská produkce čelit. Aby byli zemědělci způsobilí, musí ve stanovených oblastech provádět zemědělskou činnost.

V Chorvatsku jsme navštívili zemědělský podnik, kterému byla poskytnuta kompenzační platba za „horskou oblast“. Provedli jsme inspekci u vzorku tří pozemků, které příjemce vykázal jako pastviny. Na jednom z těchto pozemků jsme nenalezli žádné známky zemědělské činnosti, např. pasení. Tento pozemek byl tudíž pro kompenzační platbu nezpůsobilý. Na ostatních dvou pozemcích se rovněž nacházely nezpůsobilé plochy, protože se na nich vyskytovalo husté zalesnění. Zjistili jsme, že platební agentura podobné nedostatky odhalila také a následně zahájila zpětné získávání prostředků. Na základě našeho vzorku jsme odhadli výši chyby na 91 %.

Chyby související s nadhodnocenou či nezpůsobilou plochou (vyčíslené do 20 %) jsme zjistili v České republice, Německu (Sasko), Španělsku (Estremadura), Francii (Rhôna-Alpy), Chorvatsku, Portugalsku (Azory a kontinentální Portugalsko), na Slovensku, ve Finsku a ve Spojeném království (Anglie).

Nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

Příklad 9 – Veřejný orgán neoprávněně vyřadil nejnižší nabídku na provedení stavebních prací

V Polsku jsme prověřovali platbu veřejnému orgánu určenou na rekonstrukci nábřeží, kterou se měla zřídit ochrana zemědělské půdy proti povodním z řeky. Stavební práce představovaly 97 % kontrolovaných nákladů. Přezkoumali jsme zadávací řízení použité k výběru společnosti, která stavební práce provedla, a zjistili, že nejnižší nabídka byla bez řádného důvodu vyřazena. Příslušné náklady tak nebyly způsobilé, což vedlo k chybě ve výši 97 %.

Komise má za to, že chorvatské orgány zjistily potenciální nezpůsobilost půdy na základě výsledku posouzení kvality systému LPIS a snažily se učinit následná opatření s cílem chybu napravit.

Komise má za to, že chorvatské orgány po rychlé kontrole v terénu údaje v systému LPIS aktualizovaly a vyzvaly k navrácení podpory ve lhůtě stanovené právem EU; nadhodnocení tak nebude mít žádný finanční dopad.

Komise má za to, že neúspěšný uchazeč rozhodnutí vyřadit nejnižší nabídku napadl. Vnitrostátní subjekt rozhodující o opravném prostředku (KIO), který byl k této záležitosti příslušný, však opravný prostředek zamítl. Platební agentura se řídila rozhodnutím vnitrostátního subjektu rozhodujícího o opravném prostředku.

PŘÍLOHA 7.4

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ PRO OKRUH „PŘÍRODNÍ ZDROJE“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora				Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se Ve větší míře V některých ohledech	Nebylo realizováno	Již není použité	
2013	<p>3.46. Na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěři za rok 2013 Účetní dvůr vydává Komisi tato doporučení:</p> <p>Doporučení 1: Komise a členské státy by měly přijmout nezbytná opatření, aby byl systém IACS plně využíván. Je zejména třeba usilovat o to, aby</p> <ul style="list-style-type: none"> — členské státy správně posuzovaly a vykazovaly způsobilost a velikost zemědělských pozemků, zejména stálých pastvin, a to na základě platných kritérií EU formou ucelené analýzy neaktuálnějších ortofotomnímků (viz body 3.9, 3.10 a 3.20); — členské státy schválily okamžitá nápravná opatření v případech, kdy bylo zjištěno, že jejich systém IACS trpí systémovými chybami, zejména pokud jde o nesprávné správní zpracování žádostí o podporu (viz bod 3.15 a rámeček 3.5); — účetní knihy dlužníků členských států uváděly úplné a spolehlivé informace o částkách a povaze dluhů a aby se bez prodlení uplatňovaly účinné postupy pro zpětné získání/vymáhání prostředků (viz body 3.24 a 3.25); <p>Doporučení 2: Komise by měla zajistit posílení účinného uplatňování postupů zajišťování jistoty za účelem zvýšení kvality a srovnatelnosti práce prováděné auditními orgány a přijetí nápravných opatření v souvislosti s neoprávněným snížením míry kontrol na místě ze strany italských orgánů (viz body 3.30–3.35);</p>		X			
					X	

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitélné	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve větší míře	V některých ohledech				
	<i>Pokud jde o SZP jako celek, aby:</i>							
	Doporučení 4: Komise dokumentovala, jak vypočítává výdaje pokryté svými audity souladu (viz bod 4.24);	X						
	Doporučení 5: Komise přijala kroky k dalšímu snížení počtu otevřených auditních případů, a umožnila tak uzavřít audity provedené před rokem 2012 do konce roku 2015 (viz bod 4.27);	X						
2013	Doporučení 6: Komise dále rozpracovala svůj postup, jímž vypočítává míru zbytkových chyb, aby v ní byly zohledněny veškeré výdaje a všechny platební agentury (viz bod 4.29).	X						
	4.38. Účetní dvůr dále doporučuje následující:							
	Doporučení 7: finanční opravy pro členské státy týkající se Evropského rybolovného fondu by měly být podloženy důkazními informacemi o tom, že byly potvrzeny (viz bod 4.34).	X						

KAPITOLA 8

„Bezpečnost a občanství“

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	8.1–8.6
Stručný popis okruhu víceletého finančního rámce	8.2–8.5
Rozsah a koncepce auditu	8.6
Správnost operací	8.7
Prověrka vybraných systémů	8.8–8.12
Sdílené řízení	8.8–8.10
Přímé řízení	8.11
Výroční zprávy o činnosti a jiné správní mechanismy	8.12

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

8.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění týkající se okruhu *víceletého finančního rámce* „Bezpečnost a občanství“. Přehled hlavních činností a výdajů v rámci tohoto okruhu v roce 2016 uvádí **rámček 8.1**.

Rámček 8.1 – Okruh 3 VFR – rozdělení v roce 2016

(v mld. EUR)		
Migrace a bezpečnost 53 % 1,6	Decentralizované agentury 22 % 0,7	Ostatní ⁽¹⁾ 11 % 0,3
	Kreativní Evropa 8 % 0,3	Potraviny a krmiva 6 % 0,2
Platby za rok celkem 3,1 – zálohy ⁽²⁾ 2,2 + zúčtování záloh ⁽²⁾ 1,5		
Kontrolovaný základní soubor celkem 2,4		

⁽¹⁾ Zahrnuje výdaje na spotřebitele, spravedlnost, práva, rovnost a občanství.

⁽²⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 10).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Stručný popis okruhu víceletého finančního rámce

8.2. Jedná se o okruh 3, který se vztahuje na různé politiky, jejichž společným cílem je posílit koncept evropského občanství vytvořením prostoru svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic. Jak je vidět v **ráměčku 8.1**, největší oblast výdajů připadá na migraci a bezpečnost; finanční prostředky se poskytují také na „potravinu a krmiva“ (kam spadá výživa, zdraví zvířat a rostlin a dobré životní podmínky zvířat), kulturní a tvořivé činnosti („Kreativní Evropa“), programy v oblasti spravedlnosti, práv, rovnosti a občanství a také spotřebitelů a zdraví. Značná část plateb se realizuje prostřednictvím decentralizovaných agentur ⁽¹⁾.

Migrace a bezpečnost

8.3. Většina výdajů na migraci a bezpečnost se financuje ze dvou fondů, kterými jsou Azylový, migrační a integrační fond ⁽²⁾ (AMIF) a Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF). Vztahují se na období 2014 až 2020 a nahrazují program SOLID („Solidarita a řízení migračních toků“), který se skládal ze čtyř nástrojů ⁽³⁾, a dva další programy, jimiž jsou Předcházení trestné činnosti a boj proti ní (ISEC) a Prevence, připravenost a zvládnání následků teroristických útoků a jiných rizik spojených s bezpečností (CIPS). Obdobně jako u programu SOLID sdílí řízení většiny prostředků fondů AMIF a ISF členské státy s Komisí (GŘ pro migraci a vnitřní věci (GŘ HOME)). Cílem fondu AMIF je přispívat k účinnému řízení migračních toků a rozvíjet společný přístup EU k azylu a migraci. Cílem fondu ISF je dosáhnout vysoké míry bezpečnosti v EU. Tvoří jej dva nástroje ⁽⁴⁾: ISF – hranice a víza a ISF – policie. První podporuje harmonizovaná opatření v oblasti řízení hranic a rozvoj společné vízové politiky a druhý se zaměřuje na spolupráci mezi donucovacími orgány a na zlepšení kapacity na řízení rizik a krizí spojených s bezpečností.

⁽¹⁾ V jednotlivých oblastech spadajících do tohoto okruhu je v současné době činných 12 takových subjektů.

⁽²⁾ Právní akt zřizující AMIF je k nalezení na internetové stránce Eur-Lex.

⁽³⁾ Právní akty zřizující tyto nástroje jsou k nalezení na internetové stránce Eur-Lex. Fond pro vnější hranice, Evropský návratový fond, Evropský uprchlický fond, Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí.

⁽⁴⁾ Právní akty zřizující tyto nástroje jsou k nalezení na internetové stránce Eur-Lex. ISF – hranice a víza, ISF – policie.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Další oblasti

8.4. Hlavním cílem programu „Potraviny a krmiva“ je zajistit zdraví osob, zvířat a rostlin ve všech fázích potravinového řetězce. Největší výdajovou položkou jsou úhrady výdajů členských států na Komisi schválené programy týkající se určitých nemocí zvířat.

8.5. „Kreativní Evropa“ je rámcový program podpory EU určený pro kulturu a audiovizuální oblast. Do okruhu 3 spadá také řada programů, jejichž cílem je dosáhnout společného cíle posílit oblast bezpečnosti a občanství; zejména jde o programy týkající se spravedlnosti a spotřebitelů a program v oblasti práv, rovnosti a občanství.

Rozsah a koncepce auditu

8.6. S použitím koncepce a metod auditu popsaných v **příloze 1.1** jsme ve vztahu k okruhu „Bezpečnost a občanství“ v roce 2016 prověřovali následující:

- a) vzorek 15 operací, v souladu s bodem 7 **přílohy 1.1**. Tento vzorek byl sestaven tak, abychom na jeho základě mohli vyjádřit stanovisko k výdajům z rozpočtu jako celku, nikoliv aby byl reprezentativní pro celé rozpětí výdajů spadajících do okruhu víceletého finančního rámce. Tento postup byl motivován relativně nízkou mírou plateb v této oblasti politiky v roce 2016 (přibližně 2 % z celkových výdajů EU). Vzorek obsahoval pět operací v rámci sdíleného řízení s členskými státy⁽⁵⁾, sedm v rámci přímého řízení Komise a tři zahrnující vyúčtování záloh agenturám.
- b) hlavní systémy používané Komisí a členskými státy pro poskytování ujištění u plateb učiněných v rámci programu SOLID a fondů AMID a ISF. Tuto kontrolu fungování systémů jsme doplnili o testování vzorku 35 operací: 24 operací v rámci sdíleného řízení mezi Komisí a členskými státy a 11 v rámci přímého řízení Komise. Vzorek operací ve sdíleném řízení se zaměřil na program SOLID, neboť v roce 2016 většina výdajů schválených Komisí nadále spadala pod tento program. Soustředili jsme se zejména na ty systémy členských států, u nichž Komise dospěla k závěru, že poskytují přiměřenou míru jistoty.

⁽⁵⁾ Německo, Španělsko, Francie, Itálie a Litva.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- c) zda výroční zprávy o činnosti GŘ HOME and GŘ pro komunikaci (GŘ COMM) obsahovaly informace o správnosti výdajů, které obecně odpovídají našim výsledkům.

SPRÁVNOST OPERACÍ

8.7. Z 15 operací, které jsme kontrolovali, čtyři obsahovaly vyčíslitelné chyby, z toho tři byly pod 2 % hodnoty kontrolované operace. Jelikož tento vzorek nebyl zamýšlen jako reprezentativní vzorek pro výdaje spadající do tohoto okruhu víceletého finančního rámce, míra chyb se nevypočítávala.

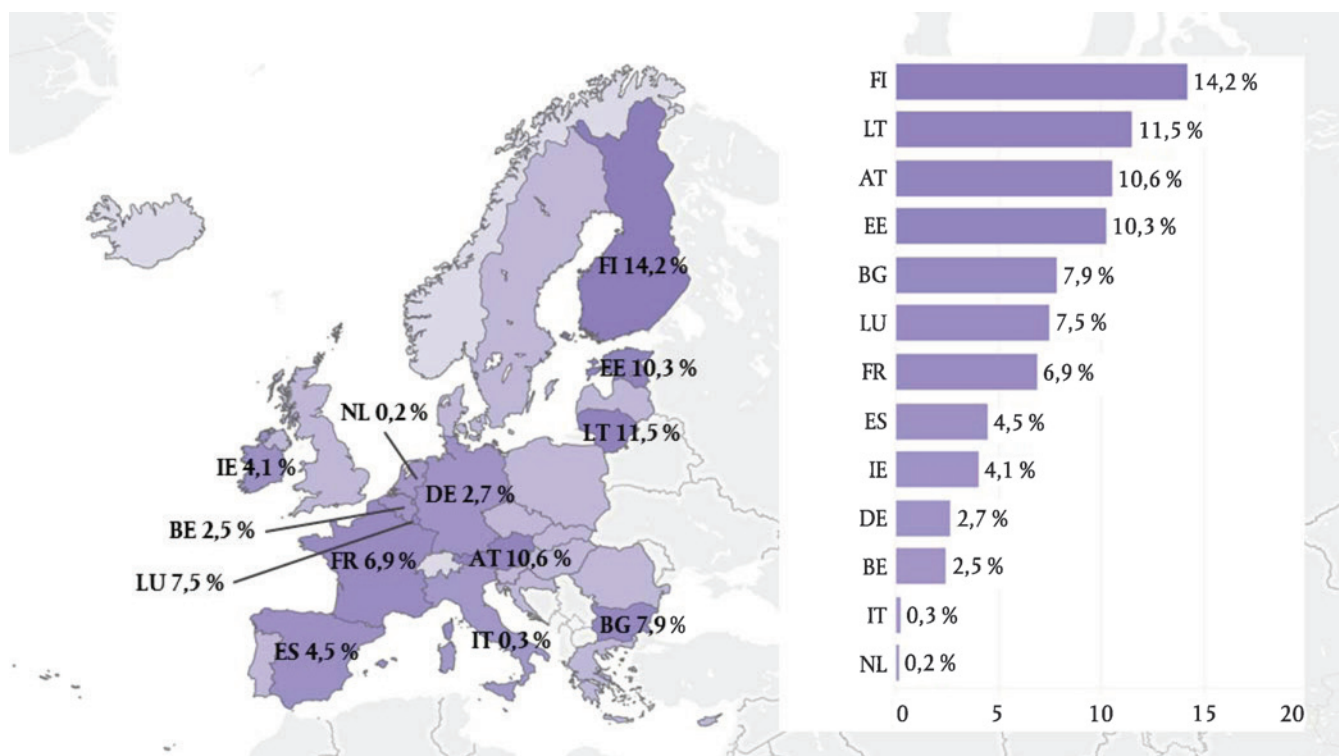
PROVĚRKA VYBRANÝCH SYSTÉMŮ**Sdílené řízení****AMIF a ISF**

8.8. Kontrolovali jsme postupy, na jejichž základě Komise schválila deset vnitrostátních programů, její hodnocení řídicích a kontrolních systémů členských států a finanční schválení účetních závěrek fondů AMIF a ISF v roce 2016. Tyto systémy jsme testovali během návštěv ve čtyřech členských státech⁽⁶⁾. Jak uvádí **rámec 8.2**, po dvou letech od zahájení sedmiletého programového období byl pokrok v provádění plateb AMIF a ISF v rámci sdíleného řízení pomalý.

8.8. Ačkoli míra plateb v prvních závěrkách pokrývajících rozpočtové roky 2014 a 2015 byla nízká, chtěla by Komise zdůraznit, že platby vykázané v roce 2017 (v závěrkách za rok 2016) byly oproti rokům 2014–2015 více než trojnásobně vyšší. Navíc podle výroční zprávy o provádění za rok 2016 dosáhly částky vyčleněné na úrovni členských států 36 % v případě fondu AMIF a 40 % v případě fondu ISF. Předpokládá se tedy, že rostoucí trend u plateb bude pokračovat.

⁽⁶⁾ V případě AMIF ve Španělsku a Rakousku a ISF v Německu a Francii.

Rámeček 8.2 – Plnění fondů AMIF a ISF bylo až do roku 2015 relativně pomalé



Poznámka: Míra plnění porovnává výdaje v rámci sdíleného řízení v rozpočtových letech 2014 a 2015 s celkovými přiděly na období financování 2014–2020 pro 13 členských států, u nichž Komise schválila výdaje na rok 2014 a 2015.

Zdroj: Rozhodnutí Komise o schválení roční účetní závěrky národních programů týkající se výdajů v rámci AMIF a ISF za rozpočtový rok 2014 a 2015.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

8.9. Zjistili jsme několik nedostatků na úrovni Komise (GŘ HOME) a členských států. Hlavní zjištěné nedostatky systémů a jejich dopady jsou uvedeny v rámečku 8.3.

8.9. Komise zdůrazňuje, že její kontrolní systém fungoval dobře a byl konzistentní, čímž jí umožnil poskytnout náležitě, jak dokládá výroční zpráva o činnosti.

Program SOLID

8.10. Naše prověrka doplňkového vzorku operací (viz bod 8.6(b)) v zásadě potvrdila míru jistoty, kterou podle posouzení Komise poskytují systémy členských států.

8.10. Komise vítá všeobecné potvrzení EÚD o posouzení míry jistoty poskytované systémy členských států v programu SOLID. Podle názoru Komise to dokládá, že míra jistoty je tím pádem i spolehlivá.

Rámeček 8.3 – Systémové nedostatky týkající se programu SOLID a fondů AMIF a ISF		
Nedostatek	Dopad	Odpověď Komise
Na úrovni Komise		
1. Členské státy vypracovaly velký počet návrhů programů AMIF/ISF (např. německý program ISF měl 10 verzí a britský program AMIF devět), které Komise před schválením prověřovala.	Potenciálně zpožďuje realizaci.	Fáze plánování představovala cyklický proces se členskými státy. Tento proces byl nutný k zajištění vysoké kvality vnitrostátních programů, které Komise schvalovala na programové období 2014–2020.
2. Komise při posuzování systémů členských států pro AMIF a ISF často vycházela z nedostatečně podrobných informací, zejména v oblasti auditních strategií.	Omezuje to posouzení systémů členských států ze strany Komise.	<p>Komise názor EÚD nesdílí, zejména pokud jde o oblast auditních strategií, a to na základě následujících předpokladů.</p> <p>Ačkoli právní základ nevyžaduje, aby auditní orgány předkládaly zprávy o auditech svých systémů, Komise předkládání takových zpráv po auditních orgánech systematicky vyžadovala, bylo-li to nutné. Na základě modelu míry jistoty uplatňovaného v rámci sdíleného řízení nepovažovala za realistické ani za účinné kontrolovat a analyzovat veškerý obsah všech zpráv o auditech jednotlivých systémů.</p> <p>Auditní zprávy předkládané auditními orgány představují pouze jeden z nástrojů, které auditnímu orgánu a následně i Komisi umožňují získat ujistění o věrohodnosti tří názorů vyjádřených auditním orgánem v účetních závěrkách. Model míry jistoty uplatňovaný v rámci přístupu společného řízení používá čtyři další pilíře ujistění (shrnutí strategie auditu, výsledek práce na auditu systému; výsledek práce na finančním auditu, v příslušných případech opětovné provedení a případné další audity, které u odpovědného orgánu v referenčním období proběhly, vlastní auditní činnost GR pro vnitřní věci, tj. dokumentární přezkumy, jednání o přezkumech systémů a audity systémů).</p>
3. Externalizace auditní práce u programu SOLID: — Přestože členské státy reagovaly rychle, ve vykazování auditů souladu ex post docházelo ke zpožděním (v průměru trvalo 20 měsíců vypracovat konečnou verzi auditní zprávy).	Zpožďuje to nápravu nedostatků v kontrolních systémech členských států.	<p>Třebaže Komise uznává některá předchozí zpoždění s vykazováním auditů souladu ex post, nesouhlasí s tím, že by zpožďovala nápravu nedostatků v kontrolních systémech členských států.</p> <p>Primárním cílem kontroly ex post je stanovit zbytkovou míru chyb v přezkoumávaných programech. Ujistění Komise vychází také z auditů systémů prováděných v průběhu celého programového období, které pro členské státy představují hlavní příležitost k přijetí nápravných opatření pro odstranění nedostatků v systémech.</p>

Nedostatek	Dopad	Odpověď Komise
<p>— Nedostatečně zdokumentované postupy v oblasti kontroly kvality, pokud jde externalizovanou auditní činnost.</p>	<p>Hrozí nejednotná kvalita auditů souladu ex post.</p>	<p>GR pro vnitřní věci využilo při provádění auditů podle ročního pracovního plánu služby externích dodavatelů.</p> <p>GR pro vnitřní věci vykonává nad dodavateli dohled, jehož základem jsou klíčové prvky, které jdou nad rámec systematického vyplňování kontrolních seznamů a následně administrativní zátěže (tj. konkrétní pokyny ohledně rizik udílené vedoucímu pracovníkovi, který kontrolní proces koordinuje, standardní kontrolní seznamy pro audity projektů vypracované tak, aby byl zajištěn konzistentní přístup členských států k auditům, jednání mezi auditorem dokumentace a externím dodavatelem za účelem poskytnutí informací o rozsahu auditorského úkolu, rizicích apod.).</p>
Na úrovni členských států		
<p>4. V Rakousku a Španělsku nebyly kontroly na místě, které prováděly příslušné orgány, dostatečně zdokumentovány a ve Španělsku se vzorky k inspekci nevybíraly z celého základního souboru.</p>	<p>Zvýšené riziko z hlediska způsobilosti, řízení a kontroly financovaných opatření.</p>	
<p>5. Španělsko a Francie nemají speciální nástroj IT pro řízení a kontrolu prostředků.</p>		<p>V oblasti nástrojů IT pro řízení fondů zavedla Francie systém PRESAGE, který nebyl ještě plně funkční v době první účetní závěrky. Odpovědný orgán se zavázal, že do poloviny roku 2017 zanesou do databáze všechny projekty. Nemělo to však dopad na způsobilost nákladů a neobnášelo to finanční rizika, protože odpovědný orgán prováděl pouze zálohové platby.</p>
<p>6. Nedostatků v auditní činnosti prováděné auditními orgány:</p> <p>V Německu a Rakousku chyběly dostatečné důkazy o tom, že odpovědné orgány držely příslušná kritéria.</p> <p>Ve Francii metodika výběru vzorků nezohlednila rozdíly mezi AMF a ISF z hlediska souvisejících rizik.</p> <p>V Německu se správní kontroly testovaly jen v omezené míře.</p>		<p>Pokud jde o metodiku výběru vzorků použitou francouzským auditním orgánem, auditní orgán svůj přístup změnil.</p>

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Přímé řízení

8.11. Pokud jde o výdaje řízené přímo Komisí, naše prověrka vzorku operací ukázala, že přibližně polovina z nich nebyla zatížena chybami. Chyby, které jsme zjistili, většinou nebyly závažné a souvisely se způsobilostí nákladů a zadávacími řízeními. Zjištění týkající se projektu mimořádné pomoci financovaného EU ilustruje **ráměček 8.4**.

Ráměček 8.4 – Příklad zjištění

Kontrolovali jsme platbu Komise (GŘ pro migraci a vnitřní věci) Řecku týkající se mimořádné pomoci v souvislosti s přepravou migrantů z třetích zemí z řeckých ostrovů na řeckou pevninu mezi srpnem a listopadem 2015, kdy vrcholila uprchlická krize.

Řecké orgány zaplatily 8 milionů EUR za smluvní plavidla zajišťující migrantům přepravu, možnost využít vybavení na palubě a malé občerstvení. V souladu s dohodou uzavřenou s řeckými orgány v listopadu 2015 Komise přispěla na toto opatření grantem ve výši 6 milionů EUR.

Vybrané přepravní společnosti přepravily přes 150 000 migrantů, umožnily jim využít vybavení na palubě a poskytly občerstvení, přičemž u dospělých účtovaly za lístek za dopravu 60 EUR (v případě dětí až 30 EUR), a vyděly tak 9 milionů EUR. Tyto lodě na cestě z pevniny na ostrovy, kde migranty vyzvedávaly, nevezly žádné pasažéry.

8.11. Komise vítá potvrzení EÚD o tom, že zjištěné chyby většinou nebyly závažné.

Ráměček 8.4 – Příklad zjištění

Příchod stovek tisíc migrantů do Řecka si vyžádal bezodkladnou a účinnou humanitární reakci EU. Cílem opatření bylo umožnit převoz migrantů z ostrovů na pevninu, aby se zabránilo humanitární katastrofě. Za tímto účelem uzavřelo Řecko smlouvy s lodními společnostmi ohledně využití lodí, které tím pádem nemohly sloužit aktivitám cestovního ruchu ani zajišťovat pravidelné linky. Opatření bylo velmi naléhavé a mimořádně užitečné a bylo provedeno zcela v souladu s řádným finančním řízením.

Řecké orgány podepsaly smlouvu za těmito účely:

1. zajistit, aby plavidla, která nebyla ještě nasazena pro účely pravidelných linek (zejména pro potřeby turistů v letním období), byla k dispozici pro projekt ve prospěch migrantů;
2. zajistit, aby migrantům byly poskytnuty přepravní, ubytovací a stravovací služby.

Ve výzvě řeckých orgánů bylo jednoznačně stanoveno, že daný dopravce je povolán, aby poskytl služby nad rámec služeb běžně zahrnutých v ceně lístku. Ty zahrnovaly poskytnutí potravin, ubytování atd. Z obdržení nabídek také jasně vyplývalo, že nabídková cena je stanovena s ohledem na skutečnost, že zpáteční cestu musí loď absolvovat bez pasažérů. Rovněž bylo v zadávací dokumentaci vydané řeckými orgány stanoveno, že cenu lístku za tyto cesty může dopravce naučtovat migrantům. To bylo také zohledněno v ceně předložených nabídek.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

O tom, že přepravní společnosti migrantům za přepravu účtovaly poplatek, byla Komise informována. Při posuzování navrhovaného opatření v říjnu 2015 a hodnocení jeho výkonnosti před vyplacením grantu v březnu 2016 však k případnému příjmu od migrantů nepřihlížela. Ve smluvní dokumentaci mezi řeckými orgány a dopravními společnostmi účtování poplatků migrantům uvedeno bylo, ale bez odhadu výše tržeb. U této mimořádné akce tedy chybí transparentnost v tom, jaká část financování pochází z veřejných zdrojů a kolik tvoří výnosy od migrantů.

V hlavní sezóně byla průměrná tržní cena za zpáteční lístek v ekonomické třídě na těchto trasách až 90 EUR. Příjmy od migrantů, dosahující až 60 EUR za lístek, přispěly k výnosům a tedy i jakýmkoliv ziskům přepravníků. Právní předpisy EU neumožňují, aby příjemci grantů EU měli zisky z provádění projektu, a řeckým orgánům jako příjemci grantu skutečně žádný zisk nevznikl.

Smlouvy řeckých orgánů s přepravci se vztahovaly na využití plavidel na období 20 dní při nákladech mezi 30 000 a 40 000 EUR za den a loď, což je celkově 228 přepravních dní. V některých dnech lodě v přístavech stály, ale společně se v souladu se smlouvou přesto vyplácely peníze. Tři lodě stály v přístavu 3, resp. 4 a 5 dní, přičemž přepravními společnostmi bylo zapláceno 415 500 EUR.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise se s hodnocením EÚD a s tímto zjištěním neztotožňuje.

Finanční provedení daného opatření plně odpovídá grantové dohodě s řeckými orgány a bylo zajištěno v souladu s platnými předpisy, což znamená, že bylo legální a správné.

Cenu lístku nelze považovat za příjem relevantní pro účel smlouvy, jelikož účelem smlouvy bylo poskytnout služby nad rámec služeb zahrnutých v ceně lístku.

Vzhledem k těmto skutečnostem se Komise domnívá, že zadávací řízení, vyhodnocení nabídek, zadání zakázek, provedení služeb i platba ze strany řeckých orgánů byly legální, správné a zcela transparentní.

Přihlédneme-li mimo jiné k faktu, že migranti využívali všechna zařízení na lodi (včetně první třídy a kajut) a že lodním společnostem neplynuly příjmy z přepravy vozidel ani dalších služeb, např. stravování, má Komise za to, že řecké orgány zaplatily za přepravní služby přiměřenou cenu.

Jak již bylo vysvětleno, účelem smlouvy bylo poskytnout služby nad rámec služeb zahrnutých v ceně lístku, a proto není žádný potenciální příjem ani případný zisk z lístku relevantní vůči grantové dohodě a není ani měřitelný.

Podle smlouvy měla plavidla povinnost být vždy v pohotovosti, aby mohla v mimořádně naléhavé situaci, které Řecko v době trvání grantu čelilo, kdykoli vyplout do jakékoli destinace. Několik dní nečinnosti plavidel zmiňovaných EÚD se tedy dalo očekávat. Komise vypočítala, že dnů nečinnosti bylo celkem sedm.

Výroční zprávy o činnosti a jiné správní mechanismy

8.12. Výroční zprávy o činnosti GŘ HOME a GŘ COMM byly v souladu s pokyny GŘ pro rozpočet a metody použité při výpočtu míry chyb nesevřely o žádných metodických problémech. Počet operací, které byly kontrolovány v roce 2016, je statisticky příliš malý na to, abychom mohli srovnat informace o správnosti výdajů vykázaných těmito GŘ s výsledky našich auditů.

KAPITOLA 9

„Globální Evropa“

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	9.1–9.5
Stručná charakteristika oblasti „Globální Evropa“	9.2–9.4
Rozsah a koncepce auditu	9.5
Správnost operací	9.6–9.23
Výroční zprávy o činnosti a jiné správní mechanismy	9.24–9.33
Posouzení systému GŘ NEAR	9.24–9.27
Nedostatky na straně auditních orgánů	9.24
Studie míry zbytkových chyb z roku 2016	9.25–9.27
Posouzení systémů GŘ DEVCO	9.28
Výroční zprávy o činnosti	9.29–9.33
Závěr a doporučení	9.34–9.37
Závěr	9.34–9.35
Doporučení	9.36–9.37

Příloha 9.1 – Výsledky testování operací v okruhu „Globální Evropa“

Příloha 9.2 – Přehled chyb s dopadem ve výši nejméně 20 % hodnoty operace v okruhu „Globální Evropa“

Příloha 9.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se okruhu „Globální Evropa“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

9.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění týkající se okruhu *víceletého finančního rámce* „Globální Evropa“. Přehled hlavních činností a výdajů v rámci tohoto okruhu v roce 2016 uvádí **rámeček 9.1**.

Rámeček 9.1 – Okruh víceletého finančního rámce „Globální Evropa“ – rozdělení v roce 2016

(v mld. EUR)

Nástroj pro rozvojovou spolupráci 27 % 2,8	Nástroj předvstupní pomoci 19 % 1,9	Humanitární pomoc 19 % 1,9	
Evropský nástroj sousedství 21 % 2,2			
	Jiné činnosti a programy 14 % 1,5		
Platby za rok celkem			10,3
– zálohy ⁽¹⁾ ⁽²⁾			6,6
+ zúčtování záloh ⁽¹⁾			4,6
Kontrolovaný základní soubor celkem			8,3

⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 10).

⁽²⁾ Tato částka zahrnuje 0,3 miliardy EUR plateb do Záručního fondu pro vnější vztahy.

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Stručný popis okruhu „Globální Evropa“

9.2. Pod okruh „Globální Evropa“ spadají výdaje na veškerou vnější činnost (zahraniční politika) financovanou ze souhrnného rozpočtu EU. Politiky jsou zaměřeny na:

- podporu hodnot EU, jako jsou lidská práva, demokracie a právní stát v zahraničí;
- řešení významných celosvětových výzev, jako je změna klimatu a úbytek biologické rozmanitosti;
- zvýšení dopadu rozvojové spolupráce EU, jejímž hlavním cílem je přispívat k vymýcení chudoby;
- investice do dlouhodobé prosperity a stability sousedních zemí EU přípravou kandidátských zemí na členství a prostřednictvím politiky sousedství;
- posilování evropské solidarity po přírodních nebo člověkem způsobených katastrofách;
- lepší předcházení krizím a jejich řešení, zachování míru a posílení mezinárodní bezpečnosti.

9.3. Hlavními generálními ředitelstvími, která se podílejí na čerpání rozpočtu na vnější činnost, jsou Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj (GŘ DEVCO), Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření (GŘ NEAR), Generální ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci (GŘ ECHO) a Služba nástrojů zahraniční politiky (FPI).

9.4. V roce 2016 činily platby pro okruh „Globální Evropa“ 10,3 miliardy EUR a byly realizovány prostřednictvím různých nástrojů (viz **rámec 9.1**) a metod poskytování prostředků⁽¹⁾ ve více než 150 zemích.

⁽¹⁾ Např. zejména financování veřejných zakázek, granty, zvláštní úvěry, úvěrové záruky a finanční podpora, rozpočtová podpora a jiné cílené formy rozpočtové pomoci.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsah a koncepce auditu

9.5. S použitím koncepce a metod auditu popsaných v **příloze 1.1** jsme ve vztahu k okruhu „Globální Evropa“ v roce 2016 prověřovali následující:

- a) vzorek 156 operací v souladu s bodem 7 **přílohy 1.1**. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí výdajů spadajících pod tento okruh víceletého finančního rámce. Skládal se z 68 operací schválených delegacemi EU v 12 přijímajících státech a 88 operací schválených ústředím Komise, z toho 24 operací se provádělo prostřednictvím partnerů ECHO v oblastech zasazených humanitární krizí;
- b) příslušné systémy pro zjištění systémových nedostatků (v případech, kdy byly zjištěny chyby);
- c) zda výroční zprávy o činnosti GR DEVCO and GR NEAR obsahovaly informace o *správnosti* výdajů, které obecně odpovídají našim výsledkům.

SPRÁVNOST OPERACÍ

9.6. Přehled výsledků testování operací uvádí **příloha 9.1**. Ze 156 operací, které jsme kontrolovali, 48 (31 %) obsahovalo chyby ⁽²⁾. Na základě 24 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb na 2,1 % ⁽³⁾.

9.7. Komise uplatnila nápravná opatření, která měla přímý dopad na 13 operací, jež byly vybrány do vzorku. Tato opatření byla pro naše výpočty relevantní, neboť snížila náš odhad míry chyb pro tuto kapitolu o 0,3 procentního bodu.

⁽²⁾ Některé operace byly zatíženy více chybami. Celkem jsme vykážali 56 chyb.

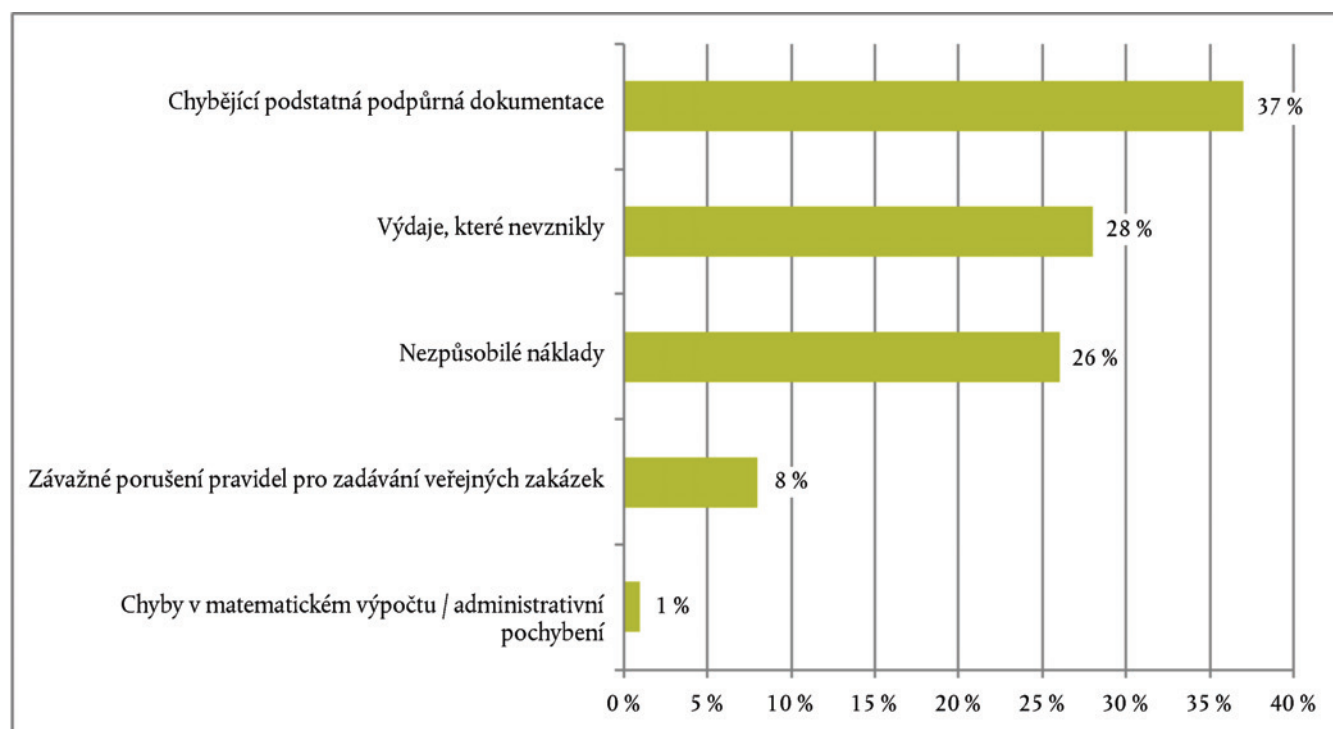
⁽³⁾ Při výpočtu míry chyb vycházíme z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 0,6 % (dolní hranice) a 3,6 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

9.8. V pěti případech vyčíslitelných chyb měla Komise dostatek informací k tomu, aby těmto chybám předešla, odhalila je a napravila ještě před tím, než příslušné výdaje schválila. Pokud by Komise řádně využila všechny informace, které měla k dispozici, *odhadovaná míra chyb* by u této kapitoly byla o 0,7 procentního bodu nižší⁽⁴⁾. Zjistili jsme šest dalších operací zatížených chybami, které měli odhalit auditoři jmenovaní příjemci. Tyto případy přispěly k odhadované míře chyb 0,2 procentního bodu.

9.9. **Rámeček 9.2** uvádí, v jakém rozsahu se jednotlivé typy chyb podílejí na našem odhadu míry chyb za rok 2016.

Rámeček 9.2 – „Globální Evropa“ – rozdělení odhadované míry chyb



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

⁽⁴⁾ Komise se sama dopustila chyb (ve dvou případech), které představují 0,6 % míry chyb, a příjemci se dopustili chyb (ve třech případech), které představují 0,1 % této míry chyb.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

9.10. Ve dvou oblastech omezují platební podmínky ná-
chylnost operací k chybám. Jde o *rozpočtovou podporu* ⁽⁵⁾ a oblasti,
kde se u opatření, na nichž se podílí více dárců a která provádí
mezinárodní organizace, uplatňuje tzv. „nominální přístup“ ⁽⁶⁾.

9.11. Rozpočtová podpora je příspěvkem do souhrnného
rozpočtu daného státu nebo do jeho rozpočtu na konkrétní
politiku či cíl. Zkoumali jsme, zda Komise dodržela podmínky
pro poskytnutí rozpočtové podpory partnerským zemím a zda
ověřila, že byly splněny obecné podmínky způsobilosti (na-
příklad uspokojivý pokrok v řízení veřejných financí).

9.12. Vzhledem k širokému prostoru pro výklad právních
předpisů má však Komise, když rozhoduje o tom, zda tyto
obecné podmínky byly splněny, značnou volnost. Náš audit
správnosti operací nemůže jít nad rámec fáze, kdy je podpora
vyplacena do rozpočtu partnerské země, neboť převedené
finanční prostředky jsou pak sloučeny s rozpočtovými zdroji
přijímající země. Případné nedostatky ve finančním řízení
vedoucí ke zneužití prostředků na národní úrovni se v našem
auditě neprojeví jako chyby ⁽⁷⁾.

9.13. Když se příspěvky Komise na projekty financované
větším počtem dárců sloučí s příspěvky ostatních dárců a nejsou
vyčleněny na konkrétní identifikovatelné položky výdajů,
Komise předpokládá, že pravidla způsobilosti EU byla splněna,
pokud souhrnná částka zahrnuje dostatek způsobilých výdajů,
které pokrývají příspěvek EU. Tato koncepce uplatňovaná
Komisí byla zohledněna v našem testování detailních údajů ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Platby na rozpočtovou podporu financované ze souhrnného
rozpočtu v roce 2016 činily 1,1 miliardy EUR.

⁽⁶⁾ Platby ze souhrnného rozpočtu určené mezinárodním organiza-
cím v roce 2016 činily 3,0 miliardy EUR. Podíl této částky, na
něž se vztahuje nominální přístup, nelze stanovit, neboť Komise
ho samostatně nesleduje.

⁽⁷⁾ Efektivnosti a účinnosti rozpočtové podpory je věnována řada
zpráv Účetního dvora, nejnověji ZZ č. 32/2016 „Pomoc EU
Ukrajíně“, ZZ č. 30/2016 „Účinnost podpory EU určené pro
prioritní odvětví v Hondurasu“ a ZZ č. 13/2016 „Pomoc EU na
posílení veřejné správy v Moldavsku“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ V případě, že příspěvek Komise byl nižší než 75 % rozpočtu
daného opatření, neprováděli jsme kontroly podkladových
položek příslušných výdajů. Jestliže se příspěvek pohybuje mezi
75 % a 90 %, posuzovali jsme potřebu provádět kontroly
příslušných položek výdajů případ od případu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

9.14. Pokud se z kontrolovaného vzorku vyjme sedm operací rozpočtové podpory a 17 operací s nominálním přístupem, činí odhadovaná míra chyb 2,8 %⁽⁹⁾.

9.15. 37 % odhadované míry chyb připadá na výdaje, k nimž nebyla poskytnuta základní podkladová dokumentace (viz příklady 1 až 3 v **příloze 9.2**).

9.16. 28 % odhadované míry chyb tvoří dva případy, u nichž Komise schválila výdaje, ke kterým ve skutečnosti nedošlo (viz příklad 4 v **příloze 9.2**).

9.17. Nejčastějším typem chyby, který představuje 26 % odhadované míry chyb, jsou nezpůsobilé výdaje. Sem patří výdaje v souvislosti s činnostmi, na něž se nevztahuje žádná smlouva nebo které vznikly mimo období způsobilosti, dále nedodržení pravidla původu, nezpůsobilé daně a použití nesprávného směnného kursu (viz příklad 5 v **příloze 9.2**).

9.18. Na straně Komise a jejích prováděcích partnerů docházelo k více chybám u operací souvisejících s *granty* a také dohodami o příspěvcích s mezinárodními organizacemi než u jiných forem podpory. Z 91 operací těchto dvou typů, které byly kontrolovány, bylo 19 (21 %) zatíženo vyčíslitelnými chybami.

9.19. Kromě těchto zjištěných vyčíslitelných chyb jsme identifikovali 32 nevyčíslitelných chyb, které se týkaly porušení právních či smluvních povinností.

9.20. Kontrolovaných sedm operací spojených s rozpočtovou podporou neobsahovalo žádnou chybu.

9.21. Naše testování operací odhalilo určité kontrolní nedostatky v systémech generálních ředitelství Komise pro okruh „Globální Evropa“. Jak je uvedeno v bodu 9.8, v některých případech auditoři jmenovaní příjemci nezjistili chyby ve výdajích, což zapříčinilo, že Komise schválila nezpůsobilé výdaje⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ 132 operací, dolní hranice míry chyb =1,1 % %, horní hranice míry chyb = 4,5 %, míra jistoty 95 %.

⁽¹⁰⁾ Ze šesti případů uvedených v bodu 9.8 se pět týká GŘ DEVCO a jeden GŘ NEAR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

9.22. Prověřovali jsme tři operace, na něž se vztahují twinningové smlouvy⁽¹¹⁾. Vzhledem k tomu, že v době auditu dosud nebyla přijata nová pravidla Komise týkající se jednotkových, jednorázových a paušálních nákladů uplatňovaná u twinningového nástroje, přetrvávaly problémy zjištěné v roce 2015⁽¹²⁾. Vzhledem k tomu, že twinningové smlouvy se řídí grantovými dohodami, nesmí generovat zisk⁽¹³⁾. Není-li stanoven limit pro financování nepřímých nákladů, může prováděcím partnerům vznikat zisk.

9.23. Většina operací (108, tj. 69 %) neobsahovala žádné chyby.

VÝROČNÍ ZPRÁVY O ČINNOSTI A JINÉ SPRÁVNÍ MECHANISMY

Posouzení systému GR NEAR

Nedostatky na straně auditních orgánů

9.24. Při přezkumu toho, jak GR NEAR posuzovalo systémy, jsme našli důkazní informace o tom, že auditoři GR NEAR zjistili nedostatky u nepřímého řízení druhého nástroje předvstupní pomoci (NPP II), a to konkrétně na straně auditních orgánů tří přijímajících zemí NPP II (Albánie, Turecko a Srbska). Tyto nedostatky se pohybovaly od chybějící kvalifikace u vedoucích auditních orgánů k důležitým metodickým nedostatkům a patřily mezi ně i organizační záležitosti, jako např. nedostatek řádného dohledu nebo nedostatky v plánování, odborné přípravě a najímání pracovních sil. Zatímco albánské a srbské auditní orgány provedly změny s cílem zjištěné problémy odstranit, u systémů tureckého *auditního orgánu* stále přetrvávají některé významné oblasti, které mohou jistotu poskytovanou tímto auditním orgánem Komisi omezovat.

9.22. Komise nyní zavedla (v souladu s článkem 124 finančního nařízení) revidovaný systém paušálních sazeb a jednotkových nákladů pro realizaci projektů partnerství. Rozlišuje mezi přímými a nepřímými náklady, přičemž nepřímé náklady jsou omezeny na 6 % celkových způsobilých nákladů. Tento nový systém se vztahuje na twinningové granty.

⁽¹¹⁾ Twinning je nástroj EU pro budování institucí, který vyvinula Komise. Vychází z partnerské spolupráce veřejných správ členských zemí EU a přijímajících zemí zaměřené na dosažení mandatorních výsledků, na nichž se tato země s Komisí dohodla.

⁽¹²⁾ Kapitola 8 výroční zprávy za rok 2015, body 8.30 a 8.31.

⁽¹³⁾ Zásada neziskovosti, jak ji stanoví čl. 125 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Studie míry zbytkových chyb z roku 2016

9.25. V roce 2016 provedlo GŘ NEAR svou druhou studii míry zbytkových chyb s cílem odhadnout míru chyb, které unikly všem řídicím kontrolám, jež mají chybám předcházet a odhalovat a napravovat je v celé oblasti, za niž toto GŘ odpovídá.

9.26. V rámci studie se prověřoval reprezentativní vzorek operací ze zakázek uzavřených mezi zářím 2015 a říjnem 2016 a byla v ní uplatněna metodika používaná GŘ DEVCO od roku 2012. Tuto metodiku jsme posoudili a zjistili jsme, že je celkově vhodná pro daný účel a že je účinná. Z našeho přezkumu studie míry zbytkových chyb nicméně vyplynulo, že v řadě ohledů existuje prostor ke zlepšení, zejména co se týče míry volného úsudku, která je auditorům ponechávána při odhadování míry chyb u jednotlivých operací.

9.27. Výsledky studie míry zbytkových chyb GŘ NEAR z roku 2016 uvádí jeho výroční zpráva o činnosti⁽¹⁴⁾. Studie odhaduje celkovou míru zbytkových chyb pro toto GŘ na 0,93 %, tj. nad 2 % *prahem významnosti (materiality)* stanoveným Komisí.

Posouzení systémů GŘ DEVCO

9.28. Posuzovali jsme rovněž systémy GŘ DEVCO. Výsledky naší práce jsou podrobněji uvedeny ve výroční zprávě Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (body 28–33).

⁽¹⁴⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GŘ NEAR za rok 2016, s. 36 a 37.

Výroční zprávy o činnosti

9.29. V tomto rozpočtovém roce jsme přezkoumávali výroční zprávu o činnosti GŘ NEAR za rok 2016.

9.30. GŘ NEAR odhadlo celkovou ohroženou částku v době proplacení⁽¹⁵⁾ výdajů přijatých v roce 2016 (2 543 milionů EUR) na 29 milionů EUR (1,14 % výdajů roku 2016). GŘ NEAR odhadovalo, že z této částky bude 10 milionů EUR (35 %) v následujících letech pomocí jeho kontrol opraveno⁽¹⁶⁾. Generální ředitel GŘ NEAR prohlásil, že vzhledem k velikosti ohrožené částky k datu uzávěrky je finanční expozice tohoto GŘ pod 2 % prahem významnosti (materiality). Ačkoli jsme u okruhu víceletého finančního rámce „Globální Evropa“ zjistili významnou (materiální) míru chyb, není toho prohlášení generálního ředitele v rozporu s výsledky naší auditní činnosti, neboť operací, za něž je odpovědné GŘ NEAR, se týká jen menší část naší míry chyb.

9.31. Pokud jde o *nápravnou kapacitu* GŘ NEAR, zjistili jsme, že navzdory úsilí GŘ NEAR vyřadit z výpočtu zpětně získané částky předběžného financování, zrušené inkasní příkazy a připsané úroky obsahuje údaj za rok 2016 (10 milionů EUR) určité částky, které měly být vyloučeny⁽¹⁷⁾, což vede k nadhodnocení nápravné kapacity, a následně též celkové ohrožené částky v době platby. Ačkoli je celkový rozsah tohoto nedostatku obtížné vyčíslit, nemá nedostatek vliv na jistotu poskytovanou generálním ředitelem.

9.30. Celková riziková částka k datu uzávěrky je odvozena ze studie míry zbytkových chyb (studie RER).

⁽¹⁵⁾ Provádí se nejlepší střízlivý odhad částky výdajů, které byly v průběhu roku schváleny, ale které nebyly v souladu s platnými legislativními a smluvními ustanoveními platnými v době uskutečnění platby.

⁽¹⁶⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GŘ NEAR za rok 2016, s. 51.

⁽¹⁷⁾ Při přezkumu jsme zjistili chyby v šesti ze vzorku 25 případů, které nebyly při výpočtu vzaty v úvahu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

9.32. Jak připouští generální ředitel, pozitivní hodnocení kontrolních postupů, které z velké míry vychází ze studie míry zbytkových chyb z roku 2016, může zakrývat potíže v určitých částech portfolia. GŘ NEAR proto na zjišťování významnějších nedostatků vypracovalo formuláře vnitřní kontroly (ICT – *internal control templates*)⁽¹⁸⁾. Indexy rizika, jimiž by se zvýšila užitečnost těchto formulářů, však dosud nebyly vypracovány. Stávající posouzení na základě tohoto formuláře ICT se tedy omezuje na analýzu prohlášení Účetního dvora o věrohodnosti a chyb v rámci míry zbytkových chyb; je zapotřebí ho ještě více propracovat, aby umožnilo měřit celkový dopad těchto chyb. Dále konstatujeme, že ve výroční zprávě o činnosti není řádným způsobem popsáno omezení rozsahu studie míry zbytkových chyb ve srovnání s auditní zakázkou.

9.33. Prověřovali jsme rovněž výroční zprávu o činnosti GŘ DEVCO za rok 2016. Výsledky prezentujeme v naší výroční zprávě o 8., 9., 10. a 11. Evropském rozvojovém fondu (body 34–37).

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěr

9.34. Důkazní informace celkově svědčí o tom, že míra chyb ve výdajích na oblast „Globální Evropa“ byla významná (materiální).

9.35. V tomto okruhu víceletého finančního rámce z našeho testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb činí 2,1 % (viz **příloha 9.1**).

9.32. Komise by ráda zdůraznila, že rok 2016 byl prvním rokem, ve kterém studie RER pokrývala všechny její činnosti.

V roce 2017 dále rozpracuje svou segmentaci členěnou dle rizik.

⁽¹⁸⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GŘ DEVCO za rok 2016, s. 38–48.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

9.36. **Příloha 9.3** uvádí zjištění z našeho přezkumu opatření přijatých v návaznosti na dvě doporučení vyjádřená ve výroční zprávě za rok 2013⁽¹⁹⁾. Z nich Komise v plném rozsahu realizovala jedno doporučení a druhé doporučení bylo realizováno v některých ohledech.

9.37. Na základě tohoto přezkumu a našich zjištění a závěrů za rok 2016 doporučujeme, aby GR NEAR:

- **Doporučení 1:** spolupracovalo s auditními orgány v přijímajících zemích NPP II s cílem zvýšit jejich schopnosti, zejména pak organizováním seminářů, tvorbou sítí a využíváním dostupných nástrojů, jakými jsou např. twinning nebo technická pomoc;
- **Doporučení 2:** vypracovalo indexy rizika pro zkvalitnění posuzování na základě formulářů vnitřní kontroly, což by umožnilo lépe měřit dopad chyb;
- **Doporučení 3:** ve své příští výroční zprávě o činnosti řádně popsalo rozsah studie míry zbytkových chyb a odhadovanou dolní a horní hranici míry chyb;
- **Doporučení 4:** zlepšilo výpočet nápravné kapacity na rok 2017 odstraněním nedostatků, na které poukazuje tato výroční zpráva.

9.36. Komise by chtěla zdůraznit, že realizace doporučení, které Evropský účetní dvůr (EÚD) posoudil jako „realizované v některých ohledech“, významně pokročila.

V době vydání této zprávy je pět z deseti misí prohlášeno za vyhovující, což představuje nejpodstatnější část (75 % plateb v roce 2016) v rámci operací SBOP (EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgia, EUPOL COPPS na okupovaných palestinských územích a EUAM Ukraine). Soulad mise EU BAM Rafah bude formálně potvrzen v příštích týdnech.

Mise Evropské unie SBOP v Mali se v současné době posuzuje s cílem dosáhnout souladu do listopadu 2017. Posouzení misí Evropské unie SBOP v Nigeru a EUCAP Nestor před rokem 2016 vykazala nesoulad, a byl vypracován nápravný plán. Práce k dosažení souladu těchto dvou misí nyní pokročily a v souladu s nápravným plánem budou tyto mise v roce 2018 znovu posouzeny.

Audit mise EUBAM Libya je plánován na konec roku 2017 (mise byla přesunuta z Tripolisu do Tunisu a redukována).

Komise toto doporučení přijímá.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise toto doporučení přijímá.

⁽¹⁹⁾ Letos jsme pro následnou kontrolu zvolili rok 2013, protože od té doby v zásadě uplynulo dostatek času na to, aby Komise mohla naše doporučení realizovat.

PŘÍLOHA 9.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OKRUHU „GLOBÁLNÍ EVROPA“

	2016	2015
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací	156	156
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	2,1 %	2,8 %
Horní hranice míry chyb	3,6 %	
Dolní hranice míry chyb	0,6 %	

PŘÍLOHA 9.2

PŘEHLED CHYB S DOPADEM VE VÝŠI NEJMÉNĚ 20 % HODNOTY OPERACE V OKRUHU „GLOBÁLNÍ EVROPA“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Úvod

Použili jsme obecnou auditní metodiku popsanou v **příloze 1.1** a testovali reprezentativní vzorek operací, abychom mohli provést odhad míry *nesprávností* v daném základním souboru za tento okruh víceletého finančního rámce. Chyby zjištěné při testování netvoří vyčerpávající seznam – ani jednotlivých chyb, ani možných typů chyb. Níže uvedená zjištění o chybách, jejichž dopad představuje nejméně 20 % hodnoty prověřované operace, jsou uváděna jako příklad ⁽¹⁾. Tyto chyby byly zjištěny u operací v hodnotě mezi 281 000 EUR a 19,0 milionu EUR se střední hodnotou ⁽²⁾ více než 1,3 milionu EUR.

Příklady chyb**Chybějící podstatná podpůrná dokumentace****Příklad 1 – Chybějící podkladová dokumentace**

GŘ DEVCO – Indonésie

Prověřovali jsme výdaje schválené Komisí v souvislosti s dohodou o příspěvku podepsanou s mezinárodní organizací zaměřenou na posílení bezpečnostních kapacit místních pracovníků.

Partneři příjemce nebyli schopni poskytnout (všechny nebo určité) podkladové dokumenty, které by odůvodnily některé z kontrolovaných nákladů, zejména náklady na poradenské služby, cestovní výdaje a další provozní náklady. Ty byly proto považovány za nezpůsobilé. V důsledku nezpůsobilých výdajů činila míra chyb 41 %.

Postup ke zpětnému získání finančních prostředků probíhá.

⁽¹⁾ Na tyto chyby připadá více než polovina celkové odhadované míry chyb za okruh „Globální Evropa“.

⁽²⁾ To znamená, že polovina všech chyb, jejichž dopad představuje alespoň 20 % hodnoty operace, byla zjištěna v operacích s hodnotou pod 1,3 milionu EUR a zbývající v operacích s vyšší hodnotou.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 2 – Chybějící podkladová dokumentace

GŘ DEVCO – Niger

Prověřovali jsme výdaje schválené Komisí týkající se grantu uděleného nevládní organizaci, která působí v oblasti přístupu k službám v oblasti sexuálního a reprodukčního zdraví.

Příjemce nebyl schopen poskytnout podklady, které by odůvodnily některé z kontrolovaných nákladů, zejména náklady na platy zaměstnanců, pojištění, vnitrostátní daň z příjmu a pronájem vozidla a učeben. Tyto náklady byly tedy považovány za nezpůsobilé. Související míra chyb činila 50 %.

Příklad 3 – Chybějící podkladová dokumentace

GŘ DEVCO

Prověřovali jsme výdaje schválené Komisí v souvislosti s příspěvkem do svěřenského fondu spravovaného mezinárodní organizací, jež působí v oblasti připravenosti na pandemii chřipky v Asii.

Příjemce nebyl schopen poskytnout podklady, které by odůvodnily některé z kontrolovaných nákladů, zejména náklady na léky a zdravotnické vybavení. Tyto náklady byly tedy ve studii míry zbytkových chyb považovány za nezpůsobilé a s tímto závěrem souhlasíme. Související míra chyb činila 35 %.

Příjemce oficiálně prohlásil, že podklady nemohly být dodány z důvodu jejich ztráty během stěhování jeho kanceláří po dokončení projektu. Komise se proto domnívá, že se v tomto případě nejedná o nesprávné řízení nebo odmítnutí přístupu. Nicméně, Komise již zahájila postup ke zpětnému získání příslušné částky.

Tato transakce je součástí studie RER zpracované GŘ DEVCO. Po ukončení studie poskytla mezinárodní organizace Komisi důkazy týkající se důvodů chybějící dokumentace.

V důsledku virové infekce ve vládní budově v Kambodži a probíhajících prací v jiné budově, kterou v roce 2015 částečně zničilo zemětřesení v Nepálu, nebyl příjemce schopen předložit podkladovou dokumentaci odůvodňující některé auditované náklady, zejména na léky a zdravotnické vybavení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Výdaje, které nevznikly**Příklad 4 – Zúčtování předběžného financování bylo nadhodnoceno****GŘ DEVCO**

Prověřovali jsme výdaje schválené Komisí v souvislosti s dohodou o příspěvku podepsanou s mezinárodní organizací a zaměřenou na zachování a udržitelné využívání živočišných genetických zdrojů v Africe.

Komise přijala a zaúčtovala částku, která byla vyšší než celková částka vzniklých výdajů, kterou příjemce uvádí v jediné finanční zprávě, jež je k dispozici. V důsledku nahodnocené a nezpůsobilé částky činila míra chyb 82 %.

Nezpůsobilé výdaje**Příklad 5 – Nebyl prokázán původ zboží****Nástroje zahraniční politiky – Niger**

Prověřovali jsme výdaje schválené Komisí týkající se příspěvku pro veřejný subjekt, jehož činnost je zaměřena na posílení role institučních mírových sil v určitých regionech této země.

Příjemce zakoupil na místním trhu motocykly, u nichž však není dostatečně prokázáno, že pocházejí ze způsobilé země. V důsledku nedodržení „pravidla původu“ jsou příslušné náklady nezpůsobilé, Komise je přesto v tomto případě schválila. Zjistili jsme dvě nezpůsobilé platby (záloha ve výši 40 % a konečná platba zůstatku u téhož nákupu). Míra chyb u těchto dvou operací představovala 27 % a 20 %.

Na základě dokumentárního přezkumu Evropského účetního dvora byla příslušná zúčtování zrušena.

Komise uznává nezpůsobilost výdajů kvůli nesouladu s pravidlem původu. Komise do budoucna přijme nezbytná opatření za účelem prevence, zjišťování a nápravy těchto chyb. Komise bude od roku 2017 realizovat regionální skupiny, zejména za účelem zlepšení dohledu nad delegacemi. Delegace v Nigeru je rovněž součástí plánu dohlížecí mise na rok 2017.

Komise již zahájila postup ke zpětnému získání nezpůsobilých výdajů zpět s cílem účinně chránit finanční zájmy EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Závažné porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

Příklad 6 – Neexistence hospodářské soutěže

GŘ NEAR – Turecko

Prověřovali jsme výdaje schválené Komisí v souvislosti s dohodou s regionální organizací, která zajišťuje budování kapacit v oblasti životního prostředí.

Příjemce nedodržel pravidla pro zadávání zakázek, která vyžadují oslovit alespoň tři dodavatele, aby se zajistila konkurenční nabídka. V důsledku nezpůsobilých výdajů činila míra chyb 20 %.

PŘÍLOHA 9.3

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE OKRUHU „GLOBÁLNÍ EVROPA“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle analýzy Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se ve větší míře ohledů	V některých ohledech	Nabylo realizováno	Není relevantní		Nedostatečné důkazní informace
2013	<p>Účetní dvůr doporučuje:</p> <p>Doporučení 1: Komise, a zejména GR ELARG, by měly zajistit, aby pokyny pro zaměstnance jasně uváděly, že zúčtování by se mělo provádět výhradně na základě vzniklých výdajů, nikoliv na základě jejich vlastních odhadů.</p> <p>Doporučení 2: Služba FPI by měla zajistit, aby všechny mise společné zahraniční a bezpečnostní politiky byly akreditovány v souladu s tzv. posouzením šesti pilířů.</p>	X						
				X				

KAPITOLA 10

„Správa“

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	10.1-10.5
Stručný popis okruhu víceletého finančního rámce	10.3
Rozsah a koncepce auditu	10.4-10.5
Správnost operací	10.6
Výroční zprávy o činnosti a jiné správní mechanismy	10.7
Připomínky k jednotlivým orgánům a institucím	10.8-10.16
Připomínky společné pro několik orgánů a institucí	10.8-10.13
Plnění zásady ročního rozpočtu	10.8
Snižování počtu zaměstnanců o 5 %	10.9-10.13
Připomínky k jednotlivým orgánům a institucím	10.14-10.16
Evropský parlament	10.15
Evropský účetní dvůr	10.16
Závěr a doporučení	10.17-10.19
Závěr	10.17
Doporučení	10.18-10.19

Příloha 10.1 – Výsledky testování operací v oblasti „Správa“

Příloha 10.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se „Správy“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

10.1. V této kapitole předkládáme svá zjištění týkající se okruhu víceletého finančního rámce 5 „Správa“⁽¹⁾. Přehled výdajů v rámci tohoto okruhu v roce 2016 podle jednotlivých orgánů uvádí **rámček 10.1**.

Rámček 10.1 – Okruh 5 VFR – přehled za rok 2016

(v mld. EUR)

Komise 58 % 5,4	Evropský parlament 20 % 1,9	ESVČ 9 % 0,8		
	Rada 6 % 0,5	Soudní dvůr 4 % 0,4	EHSV 1 % 0,1	
		EÚD 1 % 0,1	Ostatní 1 % 0,1	
	Platby za rok celkem			9,3
	– zálohy ⁽¹⁾			0,1
+ zúčtování záloh ⁽¹⁾			0,2	
Kontrolovaný základní soubor celkem			9,4	

⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz **příloha 1.1**, bod 10).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2016.

⁽¹⁾ Tato oblast zahrnuje správní výdaje všech orgánů EU, důchody a platby evropským školám. O evropských školách pak vydáváme specifickou výroční zprávu, která se předkládá radě guvernérů evropských škol. Kopie této zprávy se zasílá Evropskému parlamentu, Radě a Evropské komisi.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.2. O agenturách a ostatních subjektech EU vydáváme samostatné zprávy⁽²⁾. Náš mandát se nevztahuje na finanční audit Evropské centrální banky.

Stručný popis okruhu víceletého finančního rámce

10.3. Správní výdaje zahrnují výdaje na lidské zdroje, které představují přibližně 60 % celkových výdajů v této oblasti, a výdaje na budovy, vybavení, energii, komunikaci a informační technologie. Z naší práce již řadu let vyplývá, že tato výdajová oblast je spojena s malým rizikem.

Rozsah a koncepce auditu

10.4. Za použití koncepce a metod auditu popsaných v **příloze 1.1** jsme ve vztahu k okruhu 5 VFR prověřovali:

- a) vzorek 100 operací, v souladu s bodem 7 **přílohy 1.1**. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro rozpětí výdajů spadajících do tohoto okruhu víceletého finančního rámce (viz **rámček 10.1** a bod 10.3).
- b) vzorek 20 závazků vybraný na základě analýzy rizika⁽³⁾, které byly schváleny ke konci rozpočtového roku s ohledem na *prostředky* roku 2016 a automaticky převedeny do roku 2017, abychom zkontrolovali, že orgány vynaložily rozpočet v souladu se zásadou ročního rozpočtu⁽⁴⁾;

⁽²⁾ Naše specifické výroční zprávy týkající se agentur a ostatních subjektů se zveřejňují v Úředním věstníku.

⁽³⁾ Tři závazky Evropského parlamentu, jeden Rady, 12 závazků Evropské komise, jeden Evropského soudního dvora a tři Evropské služby pro vnější činnost.

⁽⁴⁾ Na základě článků 9, 13, 202 a 203 finančního nařízení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- c) jak orgány a instituce zavedly plán na 5 % snížení počtu zaměstnanců⁽⁵⁾ do roku 2017⁽⁶⁾;
- d) zda výroční zprávy o činnosti všech orgánů a institucí EU, včetně generálních ředitelství a úřadů Evropské komise primárně odpovědných za správní výdaje⁽⁷⁾, obsahují informace o správnosti výdajů, které jsou celkově v souladu s našimi vlastními výsledky.

10.5. Výdaje samotného Evropského účetního dvora kontroluje externí společnost⁽⁸⁾. Výsledky jejího auditu naší účetní závěrky za rozpočtový rok 2016 jsou uvedeny v bodě 10.16.

SPRÁVNOST OPERACÍ

10.6. Přehled výsledků testování operací uvádí **příloha 10.1**. Ze 100 operací, které jsme kontrolovali, 12 (12 %) obsahovalo chyby. Na základě chyb, které jsme vyčíslili (platby nekryté smlouvou uzavřenou na základě zadávacího řízení – viz bod 10.15), činí odhadovaná míra chyb 0,2 %⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Cílem tohoto snížení bylo „vstřebat dodatečnou kapacitu vzniklou prodloužením pracovní doby na 40 hodin týdně“ a mělo k němu dojít mezi lety 2013 a 2017 v závislosti na tom, kolik míst bylo každému orgánu přiděleno, tedy podle jejich „plánu pracovních míst“ k 1. lednu 2013. Bylo přijato v rámci interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí ze dne 2. prosince 2013 (bod 27 dohody z 2. prosince 2013) o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení (Úř. věst. C 373, 20.12.2013, s. 1).

⁽⁶⁾ Naše kontrola se vztahovala na Evropský parlament, Radu, Evropskou komisi, Soudní dvůr Evropské unie, Evropský účetní dvůr, Evropský hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů a Evropskou službu pro vnější činnost. Nezahrnuli jsme do ní evropského veřejného ochránce práv ani evropského inspektora ochrany údajů, protože jejich plány pracovních míst jsou příliš malé.

⁽⁷⁾ Generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost, Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků, Úřady pro infrastrukturu a logistiku v Bruselu a Lucemburku, Úřad pro publikace a Generální ředitelství pro informatiku.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Při výpočtu míry chyb vycházíme z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 0,0 % (dolní hranice) a 0,8 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

VÝROČNÍ ZPRÁVY O ČINNOSTI A JINÉ SPRÁVNÍ MECHANISMY

10.7. Ve výročních zprávách o činnosti, které jsme prověřovali, nebyly nahlášeny významné (materiální) míry chyb. To je v souladu s výsledky našeho auditu.

PŘIPOMÍNKY K JEDNOTLIVÝM ORGÁNŮM A INSTITUCÍM**Připomínky společné pro několik orgánů a institucí***Plnění zásady ročního rozpočtu*

10.8. Zkoumali jsme 20 závazků, které byly schváleny ke konci rozpočtového roku 2016. U 15 z nich služby, kterých se týkaly, měly být poskytnuty v plném či částečném rozsahu v roce 2017 a příslušné platby za ně se měly uskutečnit v témže roce. *Ustanovení finančního nařízení* o plnění zásady ročního rozpočtu umožňují přijímat právní závazky před koncem roku v těchto případech, kdy zboží a služby budou dodány a odpovídající platby provedeny v následujícím roce. Upozorňujeme však, že takového přenosy by se měly chápat jako výjimka ze zásady ročního rozpočtu a uplatňovat se s ohledem na skutečné potřeby a neměly by se využívat jako způsob, jak vyčerpat co nejvíce prostředků na konci roku.

ODPOVĚĎ EVROPSKÉ SLUŽBY PRO VNĚJŠÍ ČINNOST

10.8. *ESVČ se domnívá (jak uvádí i Účetní dvůr), že je zcela v souladu s ustanoveními finančního nařízení přijímat právní a rozpočtové závazky před koncem rozpočtového roku na zboží a služby, které budou dodány v následujícím rozpočtovém roce. Finanční nařízení neobsahuje žádné ustanovení, podle něhož by uvedená ustanovení měla mít výjimečný charakter.*

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Snižování počtu zaměstnanců o 5 %

10.9. V návaznosti na zvýšení počtu pracovních hodin týdně pro úředníky EU (z 37,5 na 40 hodin, tj. nárůst o 6,6 %) se rozpočtové orgány v roce 2013 dohodly na tom, že během let 2013 až 2017 sníží počet míst v plánu pracovních míst orgánů a institucí EU o 5 %. Dosažení tohoto cíle by v zásadě znamenalo, že počet odpracovaných hodin by zůstal stejný.

10.10. Zjistili jsme, že v období 2013 až 2017 orgány a instituce⁽¹⁾ souhrnně snížily počet pracovních míst v plánu pracovních míst o 4,0 % (z 39 649 na 38 072). Počet zaměstnanců v orgánech a institucích (místa, která byla skutečně obsazena zaměstnanci) se mezi lety 2013 a 2017 snížil o 1,4 % (z 37 153 na 36 657 míst – viz **rámček 10.2**).

ODPOVĚĎ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

10.10. Parlament i nadále hodlá provádět dohodnuté škrty. V roce 2018 bude zrušeno 60 míst a v roce 2019 59 míst, tak jak bylo stanoveno v roce 2015⁽¹⁾.

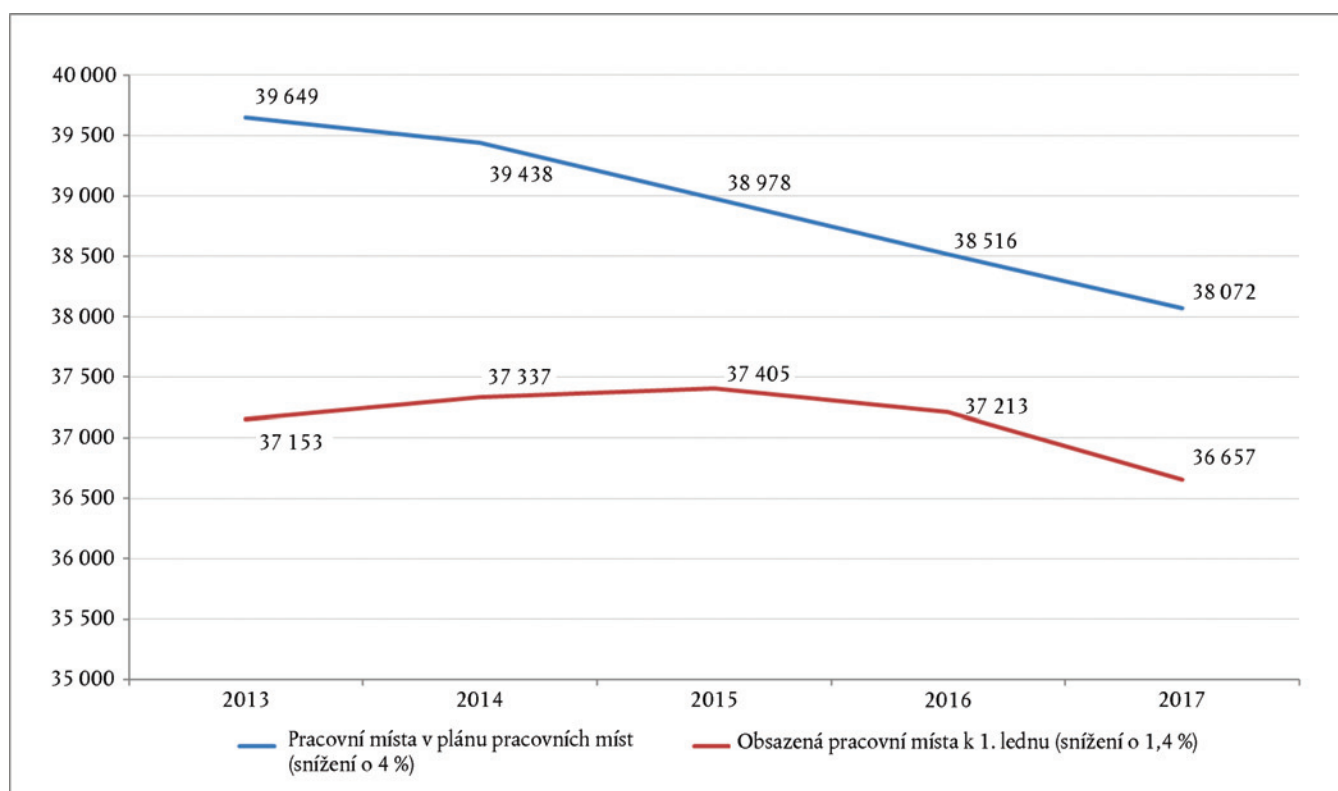
ODPOVĚĎ KOMISE

10.10. Komise začala snižovat počty zaměstnanců na začátku roku 2012 a tento proces pokračoval až do 1. ledna 2017. V tomto pětiletém období (1. 1. 2012–1. 1. 2017) se počet zaměstnanců zastávajících místa v Komisi snížil o 4,0 % (z **24 016 na 23 045**).

⁽¹⁾ Snížením počtu pracovních míst v úřadu evropského veřejného ochránce práv, evropského inspektora ochrany údajů a v agenturách se tato výroční zpráva nezabývá.

⁽¹⁾ viz společné prohlášení 3.3 legislativního usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. listopadu 2015 o společném návrhu souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2016 schváleném dohodovacím výborem v rámci rozpočtového procesu

Rámeček 10.2 – Vývoj počtu míst v plánu pracovních míst a počtu obsazených pracovních míst mezi lety 2013 a 2017



Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých orgány a institucemi.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.11. Hlavní změny číselných údajů v plánu pracovních míst jsou uvedeny v **rámečku 10.3**. Kromě 5 % snížení počtu pracovních míst⁽¹¹⁾ a přidání pracovních míst v souvislosti s přistoupením Chorvatska jsou důvodem většiny čistého snížení o 230 pracovních míst v položce „ostatní přírůstky a snížení“ následující změny:

- Evropská komise zrušila 359 míst, aby vykompenzovala nárůst počtu pracovních míst a externích zaměstnanců ve výkonných agenturách⁽¹²⁾ a nárůst počtu zaměstnanců Agentury pro evropský GNSS.
- Evropský parlament vytvořil 93 pracovních míst určených pro vykonávání jednak nových úkolů a jednak úkolů, které dříve prováděli externisté a smluvní zaměstnanci, a zrušil 76 míst, aby vykompenzoval nárůst počtu pracovních míst přidělených politickým skupinám⁽¹³⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.11. Počet skutečných škrtů uvedený v rámečku 10.3 (1 844) je o 54 vyšší než údaj, který Komise uvedla v tabulce ke kontrole snižování počtu zaměstnanců o 5 % ve všech orgánech a institucích. To je dáno metodikou, kterou Komise použila a podle které se má za to, že nestrukturální pracovní místa, která byla poskytnuta orgánu či instituci, kompenzují pokrok v dosahování cílového snížení počtu zaměstnanců o 5 %. Podle metodiky Komise tedy zbývá zrušit 189 pracovních míst.

⁽¹¹⁾ Plánované snížení se týká ESVČ (2018) a Evropského parlamentu (2018 a 2019).

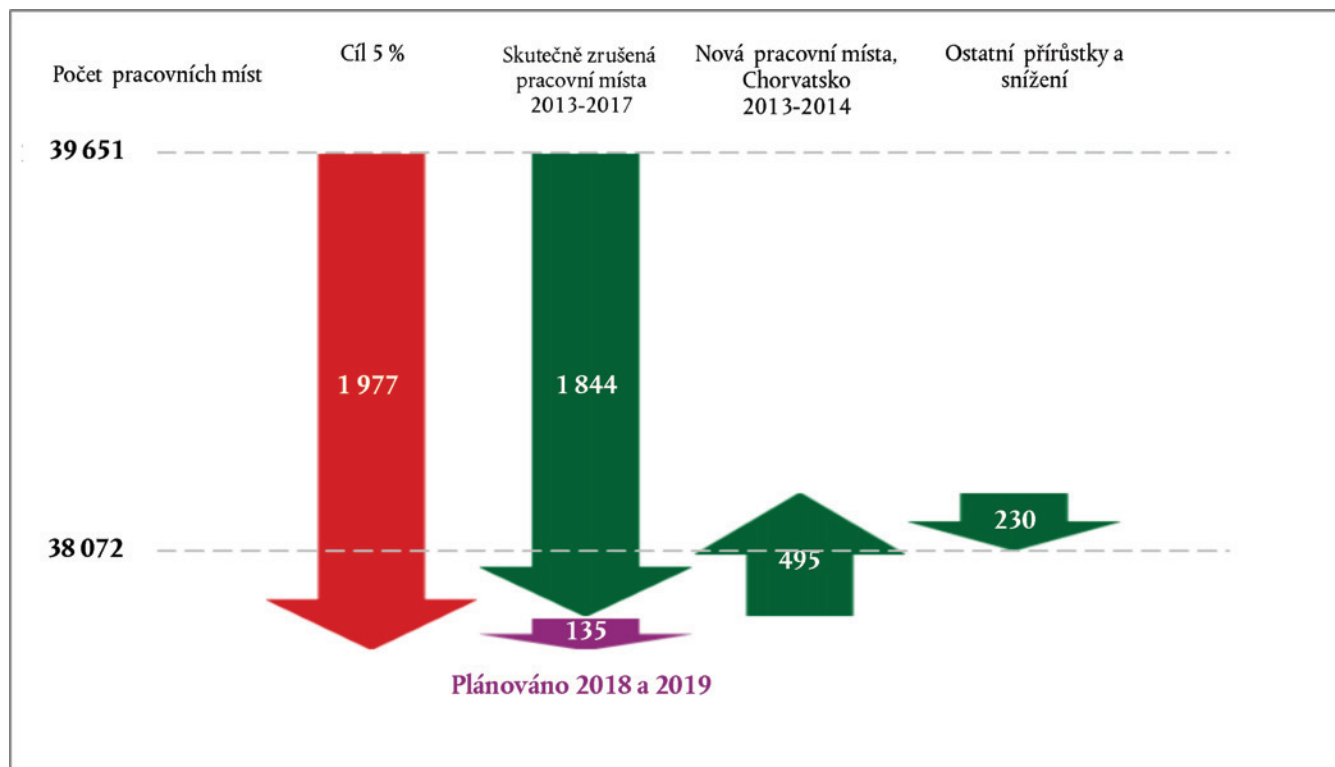
⁽¹²⁾ V důsledku převodu úkolů na výkonné agentury.

⁽¹³⁾ Evropský parlament se rozhodl vyloučit politické skupiny z rozsahu 5 % snížení stavů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- Soudnímu dvoru Evropské unie bylo přiděleno dalších 137 pracovních míst díky zvýšení počtu soudců a generálních advokátů.
- Orgány a instituce vytvořily 53 míst v souvislosti s postupným rušením výjimky pro překlady do irského jazyka.

Rámeček 10.3 – Plnění 5 % snížení počtu zaměstnanců (2013 až 2017)



Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých orgány a institucemi.

10.12. Zkoumali jsme také, jak se v rozpočtu změnil počet smluvních zaměstnanců. Tento počet stoupl mezi lety 2013 a 2017 ze 4 517 na 5 417, což je nárůst o 19,9 %. Smluvní zaměstnanci tvořili 11,4 % počtu zaměstnanců v plánu pracovních míst v roce 2013 a 14,2 % v roce 2017. Důvodem většiny tohoto zvýšení je skutečnost, že Evropský parlament najímá smluvní zaměstnance na úkoly, které v minulosti zajišťovali externí dodavatelé.

10.13. Orgány dosahují 5 % snížení⁽¹⁴⁾ tím, že ruší neobsazená místa v plánu pracovních míst a zaměstnance, kteří odcházejí do důchodu, z důvodu nemoci nebo kterým skončila dočasná smlouva, nenahrazují.

⁽¹⁴⁾ Cíl stanovený v interinstitucionální dohodě se striktně vztahoval na snížení počtu zaměstnanců v plánu pracovních míst.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Připomínky k jednotlivým orgánům a institucím

10.14. Kromě záležitostí uvedených v bodech 10.8 až 10.13 jsme nezjistili žádné konkrétní problémy, pokud jde o Radu, Evropskou komisi, Soudní dvůr Evropské unie, Evropský hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, evropského veřejného ochránce práv a evropského inspektora ochrany údajů. Zaznamenali jsme několik nedostatků v zadávacích řízeních organizovaných ESVČ v zemích mimo EU a vedení ESVČ jsme na ně upozornili. Podobné nedostatky jsme zjistili v roce 2015 ⁽¹⁵⁾.

Evropský parlament

10.15. U jedné platby pro politickou skupinu ⁽¹⁶⁾ jsme zjistili nedostatky v kontrolách, které se týkají schvalování a úhrady výdajů učiněných v roce 2015, ale vyúčtovaných v roce 2016 ⁽¹⁷⁾. Dále jsme zjistili, že byly učiněny platby, na které se nevztahovala žádná smlouva uzavřená na základě zadávacího řízení (viz také bod 10.6). Obdobné nedostatky jsme zaznamenali v roce 2015 u operace týkající se jiné politické skupiny ⁽¹⁸⁾.

ODPOVĚĎ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

10.15. *Parlament tuto připomínku bere na vědomí a dotýčnou politickou skupinu již informoval. Podle článku 1.4 příslušných pravidel předsednictva „politické skupiny odpovídají Evropskému parlamentu za používání finančních prostředků v rámci pravomocí, které jim udělilo předsednictvo v souvislosti s prováděním těchto předpisů. Skupiny odpovídají za to, že prostředky budou použity v souladu s těmito předpisy, a učiní patřičné kroky, aby nedocházelo k výdajům, které nejsou v souladu s těmito předpisy. Politická skupina, kterou zastupuje její předseda, má pravomoci schvalující osoby...“*

Na základě zprávy externího auditora skupiny Parlament rozhodne, zda uplatní článek 2.7.4 výše uvedených pravidel: v případě, že předsednictvo dospěje k názoru, že prostředky nebyly použity v souladu s těmito pravidly, prostředky budou muset být vráceny.

⁽¹⁵⁾ Viz výroční zpráva za rok 2015, bod 9.14, a doporučení 4 v bodě 9.18.

⁽¹⁶⁾ Platným právním rámcem jsou v tomto případě pravidla použití prostředků z rozpočtového bodu 4 0 0, přijatá předsednictvem 30. června 2003 (naposledy pozměněná rozhodnutími předsednictva z 14. dubna 2014 a 27. dubna 2015). Politické skupiny spravují jim přidělené finanční prostředky v souladu se zásadami nepřímé správy prostředků, přičemž se analogicky uplatní článek 60 finančního nařízení při zohlednění specifických požadavků skupin.

⁽¹⁷⁾ Výdaje za rok n jsou zúčtovány v roce n+1 na základě zprávy o účetní závěrce vypracované nezávislým externím auditorem. Předsednictvo Parlamentu může požádat o to, aby byly prostředky Parlamentu vráceny, pokud má Parlament za to, že nebyly využity v souladu s pravidly.

⁽¹⁸⁾ Viz výroční zpráva za rok 2015, bod 9.11, a doporučení 1 v bodě 9.18.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Evropský účetní dvůr

10.16. Zpráva externího auditora⁽¹⁹⁾ uvádí, že „účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz finanční situace Evropského účetního dvora k 31. prosinci 2016 a jeho finanční výkonnosti, jeho peněžních toků a změn čistých aktiv za rozpočtový rok 2016“.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěr

10.17. Důkazní informace celkově svědčí o tom, že míra chyb ve výdajích na „správu“ nebyla významná (materiální). V tomto okruhu víceletého finančního rámce z našeho testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru činí 0,2 % (viz **příloha 10.1**).

Doporučení

10.18. **Příloha 10.2** uvádí zjištění z našeho přezkumu opatření přijatých v návaznosti na tři doporučení vyjádřená ve výroční zprávě za rok 2013⁽²⁰⁾. Příslušné orgány a instituce realizovaly dvě doporučení ve většině ohledů a jedno v některých ohledech.

10.19. Na základě tohoto přezkumu a našich zjištění a závěrů za rok 2016 doporučujeme, aby:

- **Doporučení 1:** Evropský parlament přezkoumal svůj rámec pro monitorování v souvislosti s plněním rozpočtových prostředků přidělených politickým skupinám. Měl by také politickým skupinám poskytnout lepší pokyny a účinněji kontrolovat, jak uplatňují pravidla pro schvalování a úhradu výdajů a jak provádějí zadávací řízení (viz bod 10.15).

ODPOVĚĎ KOMISE

10.18. Pokud jde o doporučení týkající se aktualizace osobní situace zaměstnanců a správy rodinných příspěvků, Komise již přijala opatření ke zlepšení svých systémů sledování a domnívá se, že toto doporučení bude plně provedeno do konce roku 2017.

ODPOVĚĎ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament toto doporučení bere na vědomí a bude usilovat o zlepšení, přičemž současně zachová stávající pravidla.

Generální sekretariát bude i nadále, tak jako v roce 2016, vyvíjet větší úsilí, aby pomohl politickým skupinám zlepšit jejich vnitřní finanční řízení: Ve spolupráci se skupinami byla zejména uspořádána školení o obecných principech rozpočtového řízení a zadávání veřejných zakázek a byly vydány pokyny pro výběrová řízení pořádaná politickými skupinami. Skupiny samotné také vyvíjejí snahy o další harmonizaci a zlepšení.

⁽¹⁹⁾ Viz zpráva externího auditora o ověření účetní uzávěrky zmíněná v bodě 10.5.

⁽²⁰⁾ Letos jsme pro následnou kontrolu zvolili rok 2013, protože od té doby v zásadě uplynul dostatek času na to, aby orgány a instituce mohly naše doporučení realizovat.

PŘÍLOHA 10.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OBLASTI „SPRÁVA“

	2016	2015
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací	100	151
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	0,2 %	0,6 %
Horní hranice míry chyb	0,8 %	
Dolní hranice míry chyb	0,0 %	

PŘÍLOHA 10.2

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE „SPRÁVY“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle analýzy Účetního dvora				Odpověď orgánu či instituce
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se Ve většině ohledů	V některých ohledech	Něbylo realizováno	
2013	<p>Doporučení 1 (Komise): Aktualizace osobní situace a správa rodinných přídatků</p> <p>Komise by měla podniknout další kroky k tomu, aby zaměstnanci pravidelně předkládali doklady o svém osobním stavu, a zlepšit systémy na včasné zpracování těchto dokladů, které mají dopad na výpočet rodinných přídatků (viz výroční zpráva za rok 2013, body 9.11 a 9.20).</p>		X			
	<p>Doporučení 2 (ESVČ): Aktualizace osobní situace a správa rodinných přídatků</p> <p>Evropský hospodářský a sociální výbor by měl podniknout další kroky k tomu, aby zaměstnanci pravidelně předkládali doklady o svém osobním stavu, a zlepšit systémy na včasné zpracování těchto dokladů, které mají dopad na výpočet rodinných přídatků (viz výroční zpráva za rok 2013, body 9.11 a 9.20).</p>		X			<p>Pokud jde o položku „Aktualizace osobní situace a správa rodinných přídatků“, zaměstnancům ESVČ se pravidelně připomíná, že jsou povinni bez prodlení oznamovat jakékoli změny své rodinné situace, přičemž nesprávně vyplacené příspěvky se běžně vymáhají zpět. ESVČ má za to, že toto doporučení realizuje.</p>
	<p>Doporučení 3 (ESVČ): Zadávání veřejných zakázek</p> <p>ESVČ by měla zlepšit koncepci, koordinaci a realizaci zadávacích řízení a její ústředí by za tímto účelem mělo poskytovat delegacím větší podporu a pokyny (viz výroční zpráva za rok 2013, body 9.14, 9.15 a 9.20).</p>			X		

**VÝROČNÍ ZPRÁVA O ČINNOSTECH
FINANCOVANÝCH Z OSMÉHO, DEVÁTÉHO,
DESÁTÉHO A JEDENÁCTÉHO EVROPSKÉHO
ROZVOJOVÉHO FONDU ZA ROZPOČTOVÝ ROK
2016**

(2017/C 322/02)

Výroční zpráva o činnostech financovaných z osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu za rozpočtový rok 2016

OBSAH

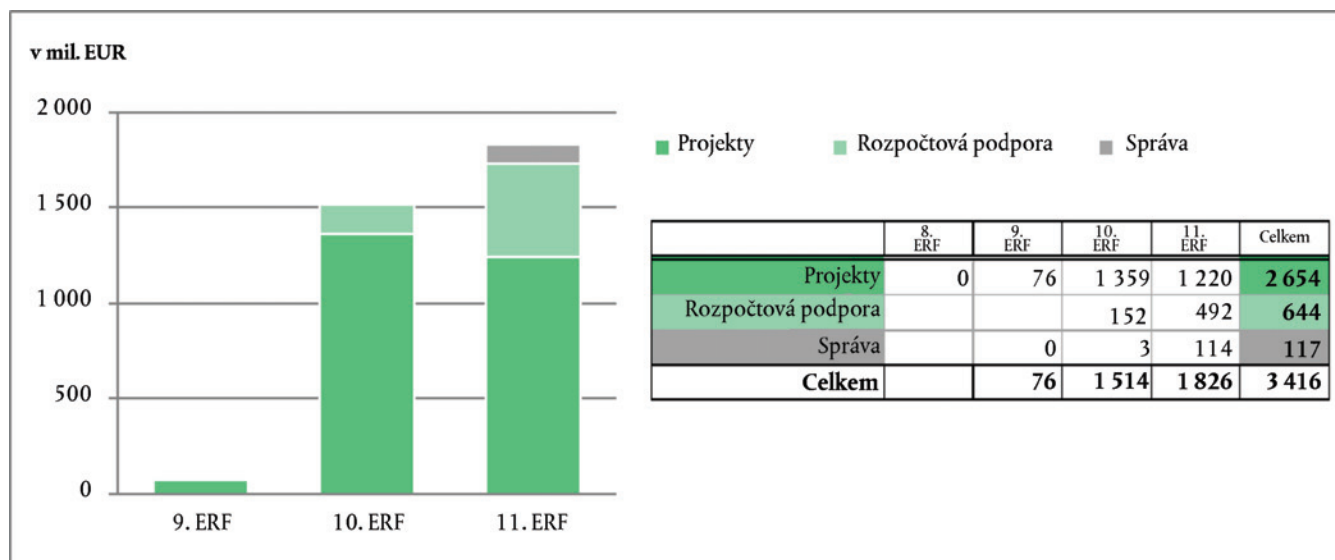
	<i>Body</i>
Úvod	1–5
Stručný popis evropských rozvojových fondů	2–5
Kapitola I – Finanční plnění 8., 9., 10. a 11. ERF	6–9
Kapitola II – Prohlášení Účetního dvora o věrohodnosti týkající se ERF	10–36
Prohlášení Účetního dvora o věrohodnosti týkající se osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) předkládané Evropskému parlamentu a Radě – zpráva nezávislého auditora	I–XVIII
Informace, z nichž vychází prohlášení o věrohodnosti	10–36
Rozsah a koncepce auditu	10–13
Spolehlivost účetní závěrky	14
Správnost operací	15–26
Výroční zpráva o činnosti a jiné správní mechanismy	27–36
Závěr a doporučení	37–40
Závěr	37–38
Doporučení	39–40
Příloha 1 – Výsledky testování operací v rámci evropských rozvojových fondů	
Příloha 2 – Přehled chyb s dopadem ve výši nejméně 20 % hodnoty operace	
Příloha 3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se evropských rozvojových fondů	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

1. V této výroční zprávě předkládáme své posouzení týkající se osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF). Přehled činností a výdajů v této oblasti v roce 2016 je uveden v **ráměčku 1**.

Ráměček 1 – Evropské rozvojové fondy – finanční přehled za rok 2016



Tabulka 1 – Evropské rozvojové fondy – hlavní informace za rok 2016

	(v mil. EUR)
Operační výdaje celkem (projekty)	2 676
Operační výdaje celkem (rozpočtová podpora)	644
Správní výdaje celkem ⁽¹⁾	96
Platby celkem	3 416
– zálohy a příspěvky ERF do svěřenských fondů EU	2 057
+ zúčtování záloh a svěřenských fondů EU	1 477
Kontrolovaný základní soubor	2 836
Individuální závazky celkem ⁽²⁾	4 234
Souhrnné závazky celkem ⁽²⁾	6 491

⁽¹⁾ Příspěvek z ERF na pokrytí výdajů Komise a delegací EU na administrativní podporu spojenou s řízením operací financovaných z ERF.

⁽²⁾ Souhrnné závazky se vztahují k rozhodnutím o financování. Individuální závazky se vztahují k jednotlivým zakázkám.

Zdroj: Evropský účetní dvůr, na základě konsolidované účetní závěrky 8., 9., 10. a 11. Evropského rozvojového fondu za rok 2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Stručný popis evropských rozvojových fondů

2. Evropské rozvojové fondy, které začaly fungovat v roce 1959, jsou hlavním nástrojem, jehož prostřednictvím Evropská unie (EU) poskytuje pomoc na rozvojovou spolupráci s africkými, karibskými a tichomořskými státy (AKT) a zámořskými zeměmi a územími (ZZÚ). Současný rámec vztahů EU se zeměmi AKT a ZZÚ tvoří dohoda o partnerství podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000 na období dvaceti let (dále jen „dohoda z Cotonou“). Hlavním cílem ERF je snižování a nakonec úplné vymýcení chudoby.

3. ERF jsou specifické tím, že:

- a) je financují členské státy podle kvót neboli „příspěvkových klíčů“, které stanovují vlády členských států zasedajících v Radě Evropské unie;
- b) je spravuje Komise, a to mimo rámec souhrnného rozpočtu EU, a Evropská investiční banka (EIB);
- c) vzhledem k mezivládní povaze evropských rozvojových fondů má Evropský parlament omezenější vliv na jejich fungování než u nástrojů rozvojové spolupráce financovaných ze souhrnného rozpočtu EU: jde zejména o to, že se nepodílí na stanovování a přidělování zdrojů ERF. *Orgánem udělujícím absolutorium*, s výjimkou investičního nástroje, které spravuje EIB, a jež tedy nespadá do rámce tohoto auditu, je však stále Evropský parlament ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
- d) se na ně nevztahuje zásada ročního rozpočtu: dohody o ERF se obvykle uzavírají na závazkové období pěti až sedmi let, přičemž platby lze uskutečňovat v průběhu mnohem delšího období.

⁽¹⁾ Viz články 43, 48–50 a 58 nařízení Rady (EU) 2015/323 ze dne 2. března 2015 o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond (Úř. věst. L 58, 3.3.2015, s. 17).

⁽²⁾ V roce 2012 byla uzavřena trojstranná dohoda mezi EIB, Komisí a Účetním dvorem (článek 134 nařízení Rady (ES) č. 215/2008 (Úř. věst. L 78, 19.3.2008, s. 1)), která stanovila pravidla pro audit těchto operací Účetním dvorem. Prohlášení o věrohodnosti, které vydává Účetní dvůr, se na investiční nástroj nevztahuje.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4. Evropské rozvojové fondy jsou téměř výhradně řízeny Generálním ředitelstvím Komise pro mezinárodní spolupráci a rozvoj (GŘ DEVCO)⁽³⁾.

5. Výdaje, jimiž se zabývá tato zpráva, jsou poskytovány pomocí celé řady metod uplatňovaných v celkem 79 zemích. Pravidla a postupy jsou často složité, včetně pravidel a postupů pro zadávací řízení a udělování zakázek.

KAPITOLA I – FINANČNÍ PLNĚNÍ 8., 9., 10. A 11. ERF

6. Rozpočet osmého ERF (1995–2000) činil 12 840 milionů EUR, devátého ERF (2000–2007) 13 800 milionů EUR a desátého ERF (2008–2013) 22 682 milionů EUR.

7. Vnitřní dohoda o zřízení 11. ERF⁽⁴⁾ (2015–2020) vstoupila v platnost 1. března 2015. Prostředky v 11. ERF činí celkem 30 506 milionů EUR⁽⁵⁾, z čehož je 29 089 milionů EUR vyčleněno na země AKT a 364,5 milionů EUR na zámořské země a území.

8. **Rámeček 2** zobrazuje čerpání zdrojů ERF jak v roce 2016, tak souhrnně.

⁽³⁾ S výjimkou 3 % výdajů ERF za rok 2016 řízených Generálním ředitelstvím pro humanitární pomoc a civilní ochranu (GŘ ECHO).

⁽⁴⁾ Úř. věst. L 210, 6.8.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ Včetně 1 139 milionů EUR spravovaných EIB.

Rámec 2 – Čerpání zdrojů ERF k 31. prosinci 2016

	Plnění rozpočtu během rozpočtového roku 2016 (čistá výše) ⁽⁶⁾										Stav na konci roku 2016					Míra plnění (%)
	Stav na konci roku 2015					Plnění rozpočtu během rozpočtového roku 2016 (čistá výše) ⁽⁶⁾					Stav na konci roku 2016					
	Celková částka	Míra plnění (%)	8. ERF (€)	9. ERF (€)	10. ERF	11. ERF (€)	Celková částka	8. ERF	9. ERF	10. ERF	11. ERF	8. ERF	9. ERF	10. ERF	11. ERF	
A – ZDROJE ⁽¹⁾	76 880		-20	-163	223	-24	16	15 467	21 607	29 430	76 896					
B – ČERPÁNÍ																
1. Souhrnné závazky ⁽⁴⁾	53 607	69,7 %	-13	-104	-80	6 688	6 491	15 429	21 058	13 220	60 097					78,2 %
2. Individuální závazky ⁽⁵⁾	48 797	63,5 %	-6	-46	541	3 745	4 234	15 309	19 576	7 769	53 032					69,0 %
3. Platby	41 989	54,6 %	0	68	1 466	1 816	3 350	15 053	16 476	3 435	45 339					59,0 %
C – Zbývající závazky (B1 – B3)	11 618	15,1 %						376	4 582	9 785	14 758					19,2 %
D – Disponibilní zůstatek (A – B1)	23 273	30,3 %						38	549	16 210	16 799					21,8 %

⁽¹⁾ Zahrnují původní přidělené prostředky do 8., 9., 10. a 11. ERF, spolufinancování, úroky, různé zdroje a převody z předchozích ERF.

⁽²⁾ Jako procento zdrojů.

⁽³⁾ Záporné částky odpovídají zrušeným závazkům.

⁽⁴⁾ Souhrnné závazky se vztahují k rozhodnutím o financování.

⁽⁵⁾ Individuální závazky se vztahují k jednotlivým zakázkám.

⁽⁶⁾ Čisté závazky po zrušení závazků. Čisté platby po zpětném získání částek.

Zdroj: Evropský účetní dvůr, na základě konsolidované účetní závěrky 8., 9., 10. a 11. Evropského rozvojového fondu za rok 2016. Uvedené údaje se netýkají části ERF řízené EIB.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

9. GR DEVCO v celé oblasti, za niž odpovídá, v roce 2016 nadále usilovalo o snížení starých plateb a závazků předběžného financování a přitom většinou překračovalo své cíle⁽⁶⁾. Rovněž se snažilo redukovat počet otevřených smluv, jejichž platnost vypršela⁽⁷⁾. Obdobně jako v uplynulých dvou letech se GR DEVCO velmi přiblížilo svému cíli na rok 2016, pokud jde o podíl smluv, jejichž platnost vypršela, ve svém portfoliu jako celku⁽⁸⁾, u ERF byl však pokrok méně uspokojivý⁽⁹⁾.

9. *Hlavními problémy, které brání ukončení smluv, jež byly uzavřeny pro účely ERF a pozbyly platnosti, jsou neproplacené inkasní příkazy, neukončená soudní řízení a probíhající audity. Komise bude i nadále usilovat o rychlejší ukončování smluv, které pozbyly platnosti, ačkoliv není zcela v její moci výše uvedené aspekty ovlivňovat.*

⁽⁶⁾ Snížení objemu starého otevřeného předběžného financování u ERF: dosaženo 28 % (cíl 25 %), snížení starých nerealizovaných výdajů u ERF: dosaženo 36 % (cíl 25 %).

⁽⁷⁾ Má se za to, že platnost smlouvy vypršela, pokud více než 18 měsíců po skončení svého operačního období zůstává otevřena. Zpoždění při ukončování smluv zvyšuje riziko vzniku chyb souvisejících se správností, protože může být obtížné získat dokumentaci, pokud nebyla náležitě archivována a pokud klíčoví zaměstnanci projektu už odešli. Pozdní ukončování smluv může také zpoždit zpětné získávání nevyčerpaného předběžného financování a nezpůsobilých výdajů.

⁽⁸⁾ Podíl smluv, jejichž platnost vypršela, v portfoliu GR DEVCO se snížil z 18,62 % na konci roku 2013 na 15,15 % na konci roku 2016 (cíl: 15 %).

⁽⁹⁾ Z 1 896 smluv, jejichž platnost vypršela, se 1 058 (56 %) týkalo ERF. Podíl smluv se skončenou platností na všech otevřených smlouvách v rámci ERF činil 19 % ve srovnání s 12 % za celé portfolio GR DEVCO. Operační období u 156 (323 milionů EUR) z 1 058 smluv ERF s ukončenou platností (14,7 % co do počtu, 11,4 % co do hodnoty) skončilo před více než pěti lety.

KAPITOLA II – PROHLÁŠENÍ ÚČETNÍHO DVORA O VĚROHODNOSTI TÝKAJÍCÍ SE ERF**Prohlášení Účetního dvora o věrohodnosti týkající se osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) předkládané Evropskému parlamentu a Radě – zpráva nezávislého auditora****Výrok**

I. Provedli jsme audit:

- a) roční účetní závěrky osmého, devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu, jež obsahují rozvahu, výkaz o finanční výkonnosti, výkaz peněžních toků, výkaz změn čistých aktiv a zprávu o finančním plnění za rozpočtový rok 2016, schválené Komisí dne 23. června 2017;
- b) legality a *správnosti operací*, na nichž se tato účetní závěrka zakládá a za jejichž finanční řízení odpovídá Komise ⁽¹⁰⁾, jak stanoví článek 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a článek 49 *finančního nařízení* platného pro 11. Evropský rozvojový fond, který se vztahuje i na předchozí evropské rozvojové fondy.

Spolehlivost účetní závěrky

Výrok o spolehlivosti účetní závěrky

II. Podle našeho názoru roční účetní závěrka osmého, devátého, desátého a jedenáctého ERF za rozpočtový rok 2016 ve všech významných (materiálních) ohledech věrně zobrazuje finanční situaci evropských rozvojových fondů k 31. prosinci 2016, výsledky jejich hospodaření, jejich peněžní toky a změny čistých aktiv za daný rok v souladu s ustanoveními finančního nařízení pro ERF a účetními pravidly vycházejícími z mezinárodně uznávaných účetních standardů pro veřejný sektor.

Legality a správnost operací, na nichž se zakládá účetní závěrka**Příjmy**

Výrok o legalitě a správnosti příjmů, na nichž se zakládá účetní závěrka

III. Podle našeho názoru jsou příjmy, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2016, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

Platby

Záporný výrok o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

IV. Vzhledem k významnosti skutečností popsaných ve východisku pro vyjádření záporného výroku o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, se domníváme, že platby, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2016, jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy *chybami*.

⁽¹⁰⁾ Podle článků 43, 48–50 a 58 finančního nařízení pro jedenáctý ERF se toto prohlášení o věrohodnosti nevztahuje na zdroje ERF, které spravuje EIB.

Východisko pro vyjádření výroku

V. Audit jsme provedli v souladu s mezinárodními auditorskými standardy (ISA) a etickými kodexy vydanými Mezinárodní federací účetních (IFAC) a mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI) vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI). Naše odpovědnost stanovená těmito standardy je podrobněji popsána v oddílu *Odpovědnost auditora*. V souladu s Etickým kodexem pro auditory a účetní znalce, vydaným Radou pro mezinárodní etické standardy účetních (kodex IESBA), a etickými požadavky platnými pro audit jsme nezávislí a splnili jsme i další etické povinnosti vyplývající z těchto požadavků a kodexu IESBA. Domníváme se, že důkazní informace, které jsme získali, poskytují dostatečný a vhodný základ pro vyjádření našeho výroku.

Východisko pro záporný výrok o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

VI. Výdaje vykázané v roce 2016 v rámci 8., 9., 10. a 11. ERF jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami. Náš odhad míry chyb pro výdaje, na nichž se zakládá účetní závěrka, činí 3,3 %.

Hlavní záležitosti auditu

VII. Hlavní záležitosti auditu jsou záležitosti, které byly podle našeho odborného úsudku při auditu účetní závěrky za běžné období nejvýznamnější. Těmito záležitostmi jsme se zabývali v kontextu auditu účetní závěrky jako celku a v souvislosti s utvářením našeho názoru na tuto závěrku. Samostatný výrok k těmto záležitostem nevyjadřujeme.

Výdaje příštích období

VIII. Posuzovali jsme výdaje příštích období zaúčtované v účetní závěrce (viz příloha účetní závěrky 2.9), jež jsou ve velké míře předmětem odhadu. Na konci roku 2016 Komise odhadovala, že způsobilé výdaje, které již vznikly, ale příjemci je zatím nevykázali, činily 3 903 milionů EUR (konec roku 2015: 3 797 milionů EUR).

IX. Prověřili jsme výpočet těchto odhadů časově rozlišených částek a provedli jsme přezkum vzorku 30 jednotlivých zakázek, abychom zjistili, jaké bylo riziko zkreslení časově rozlišených částek. Na základě provedené práce jsme došli k závěru, že výdaje příštích období zaúčtované v konečné účetní závěrce byly po té, kdy Komise provedla všechny opravy, na jejichž nutnost jsme upozornili, náležité.

Odpovědnost vedení

X. Podle článků 310 až 325 Smlouvy o fungování Evropské unie a podle finančního nařízení pro 11. ERF je vedení odpovědné za vypracování a prezentaci roční účetní závěrky evropských rozvojových fondů na základě mezinárodně uznávaných účetních standardů pro veřejný sektor a za legalitu a správnost operací, na nichž se tato roční účetní závěrka zakládá. Součástí této odpovědnosti vedení je navrhnout, zavést a provádět vnitřní kontrolní systém relevantní pro sestavení a prezentaci účetní závěrky, jež neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti způsobené podvodem nebo chybou. Konečnou odpovědnost za legalitu a správnost operací, na nichž se účetní závěrka ERF zakládá, nese Komise.

XI. Při sestavování účetní závěrky ERF je Komise povinna posoudit, zda jsou ERF schopny nepřetržitě trvat, a pokud je to relevantní, vysvětlit a popsat v účetní závěrce záležitosti týkající se jejich nepřetržitého trvání a použít účetnictví založené na předpokladu nepřetržitého trvání subjektu, s výjimkou případu, kdy má v úmyslu subjekt zrušit nebo ukončit jeho činnost, resp. kdy nemá jinou reálnou možnost než tak učinit.

XII. Za dohled nad procesem účetního výkaznictví ERF je zodpovědná Komise.

Odpovědnost auditora za audit účetní závěrky ERF a uskutečněných operací

XIII. Naším cílem je získat přiměřenou jistotu, že účetní závěrka ERF neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti a že uskutečněné operace jsou legální a správné, a na základě našeho auditu předložit Evropskému parlamentu a Radě prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti účetní závěrky a legality a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Přiměřená jistota je velká míra jistoty, nicméně není zárukou, že audit ve všech případech odhalí případnou významnou (materiální) nesprávnost nebo případ nesouladu. Mohou vzniknout v důsledku podvodů nebo chyb a považují se za významné (materiální), pokud lze reálně předpokládat, že by jednotlivě nebo v souhrnu mohly ovlivnit ekonomická rozhodnutí, která uživatelé účetní závěrky ERF na jejím základě přijmou.

XIV. Při provádění auditu v souladu se standardy ISA a ISSAI je naší povinností uplatňovat během celého auditu odborný úsudek a zachovávat profesní skepticismus. Dále je naší povinností:

- identifikovat a vyhodnotit rizika významných (materiálních) nesprávností v účetní závěrce ERF a rizika, že uskutečněné operace nejsou ve významné (materiální) míře, ať z důvodu podvodu nebo chyby, v souladu s požadavky právního rámce ERF, navrhnout a provést auditorské postupy reagující na tato rizika a získat dostatečné a vhodné důkazní informace, abychom na jejich základě mohli vyjádřit výrok. Riziko, že neodhalíme významnou (materiální) nesprávnost, k níž došlo v důsledku podvodu, je větší než riziko neodhalení významné (materiální) nesprávnosti způsobené chybou, protože součástí podvodu mohou být tajné dohody, falšování, úmyslná opomenutí, nepravdivá prohlášení nebo obcházení vnitřních kontrol vedením.
- seznámit se s vnitřním kontrolním systémem účetní jednotky relevantním pro audit v takovém rozsahu, abychom mohli navrhnout auditorské postupy vhodné s ohledem na dané okolnosti, nikoli abychom mohli vyjádřit názor na účinnost vnitřního kontrolního systému.
- posoudit vhodnost použitých účetních pravidel, přiměřenost provedených účetních odhadů a vysvětlujících a popisných informací, které v této souvislosti vedení účetní jednotky uvedlo v účetní závěrce.
- posoudit, zda je vhodné, že vedení použilo účetnictví založené na předpokladu nepřetržitého trvání účetní jednotky, a zda s ohledem na získané důkazní informace existuje významná (materiální) nejistota související s událostmi nebo podmínkami, které mohou zásadním způsobem zpochybnit schopnost ERF nepřetržitě trvat. Jestliže dojdeme k závěru, že taková významná (materiální) nejistota existuje, je naší povinností v naší zprávě upozornit na vysvětlující a popisné informace uvedené v této souvislosti v konsolidované účetní závěrce, a pokud tyto vysvětlující a popisné informace nejsou dostatečné, vyjádřit modifikovaný výrok. Naše závěry vycházejí z důkazních informací, které jsme získali do data naší auditní zprávy. Nicméně budoucí události a podmínky mohou vést k tomu, že subjekt přestane nepřetržitě trvat.
- vyhodnocujeme celkovou prezentaci, členění a obsah roční účetní závěrky, včetně vysvětlujících a popisných informací, a dále to, zda účetní závěrka zobrazuje podkladové operace a události způsobem, který vede k věrnému zobrazení.

XV. Naší povinností je informovat osoby pověřené správou a řízením mimo jiné o plánovaném rozsahu a načasování auditu a o významných zjištěních, která jsme v jeho průběhu učinili, včetně zjištěných významných nedostatků ve vnitřním kontrolním systému.

XVI. U příjmů prověřujeme všechny příspěvky členských států a vzorek ostatních druhů příjmových operací.

XVII. Pokud jde o výdaje, kontrolujeme platební operace v okamžiku, kdy vznikly, byly zaznamenány a přijaty. Tato kontrola se vztahuje na všechny kategorie plateb (včetně plateb za pořízení majetku) kromě záloh v okamžiku, kdy jsou provedeny. Zálohové platby se kontrolují, když příjemce prostředků předloží odůvodnění jejich řádného využití a orgán či subjekt toto odůvodnění přijme zúčtováním zálohové platby, a to v témže roce nebo později.

XVIII. Ze záležitostí, o nichž jsme informovali Komisi, vybíráme ty, které byly pro audit roční závěrky ERF za běžné období nejvýznamnější, a které tudíž představují hlavní záležitosti auditu. Tyto záležitosti popisujeme v naší auditní zprávě, pokud právní předpisy jejich zveřejnění nezakazují nebo jestliže ve zcela výjimečném případě usoudíme, že bychom o dané záležitosti neměli v naší zprávě informovat, protože lze reálně očekávat, že možné negativní dopady zveřejnění převáží nad přínosem z hlediska veřejného zájmu.

13. července 2017

Klaus-Reiner LEHNE

předseda

Evropský účetní dvůr

12, rue Alcide De Gasperi, Lucemburk, LUCEMBURSKO

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Informace, z nichž vychází prohlášení o věrohodnosti*Rozsah a koncepce auditu*

10. Naše koncepce a metody auditu jsou popsány v příloze 1.1 kapitoly 1 výroční zprávy Účetního dvora o plnění rozpočtu za rok 2016. V souvislosti s letošním auditem ERF je třeba brát v úvahu následující specifika.

11. Naše připomínky ke spolehlivosti účetní závěrky ERF vycházejí z finančních výkazů⁽¹¹⁾ 8., 9., 10. a 11. ERF schválených Komisí v souladu s finančním nařízením pro ERF⁽¹²⁾, které jsme obdrželi spolu s prohlášením účetního k auditu dne 27. června 2017. Testovali jsme částky a zveřejněné skutečnosti a posuzovali použité účetní zásady, jakož i podstatné odhady provedené Komisí a celkovou prezentaci účetní závěrky.

12. V rámci auditu správnosti operací jsme:

- a) prověřovali jsme všechny příspěvky členských států a vzorek jiných typů příjmových operací;
- b) zkontrolovali jsme vzorek 143 operací. Vzorek byl sestaven tak, aby reprezentativní pro celé rozpětí plateb z ERF. Skládal se ze 108 plateb schválených 16 delegacemi EU⁽¹³⁾ a 35 plateb schválených ústředím Komise⁽¹⁴⁾;
- c) analyzovali jsme příslušné systémy, u nichž byly zjištěny chyby v operacích, abychom identifikovali související nedostatky;
- d) posuzovali jsme systémy v GR DEVCO a v delegacích EU, které se týkají: i) kontrol *ex ante* prováděných zaměstnanci Komise, externími auditory nebo orgány dohledu před provedením plateb a ii) monitorování a dohledu, zejména pokud jde o opatření přijatá na základě externích auditů a studie *míry zbytkových chyb* GR DEVCO za rok 2016;
- e) přezkoumali jsme *výroční zprávy o činnosti* GR DEVCO;
- f) provedli jsme kontrolu v návaznosti na naše předchozí doporučení.

⁽¹¹⁾ Viz článek 44 nařízení (EU) 2015/323.

⁽¹²⁾ Viz článek 43 nařízení (EU) 2015/323.

⁽¹³⁾ Barbados, Benin, Burkina Faso, Kapverdy, Demokratická republika Kongo, Fidži, Gambie, Ghana, Pobřeží slonoviny, Niger, Nigérie, Madagaskar, Rwanda, Senegal, Tanzanie a Zambie.

⁽¹⁴⁾ GR DEVCO: 31 plateb, ECHO: čtyři platby na humanitární pomoc.

Rámeček 3 – Auditři prověřující přesnost měření tloušťky vozovky v souvislosti s platbou na projekt výstavby pozemní komunikace v Zambii



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

13. Jak je uvedeno v bodu 4, většinu nástrojů vnější pomoci financovaných jak ze souhrnného rozpočtu Evropské unie, tak z ERF provádí GŘ DEVCO. Naše připomínky ohledně systémů a spolehlivosti výroční zprávy o činnosti a prohlášení generálního ředitele za rok 2016 se vztahují na celou oblast působnosti GŘ DEVCO.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Spolehlivost účetní závěrky

14. Loni jsme informovali o zpětně získaných částkách nečerpaného předběžného financování, které byly nesprávně zaúčtovány jako operační příjmy. Při testování účetních záznamů GŘ DEVCO a našem přezkumu vzorku inkasních příkazů⁽¹⁵⁾ byly v roce 2016 zjištěny obdobné případy. I když v konečné účetní závěrce ERF byly provedeny opravy ve výši 3,2 milionu EUR⁽¹⁶⁾, je pravděpodobné, že v netestované části souboru se vyskytují obdobné chyby. Na konci roku 2016 vydalo GŘ DEVCO podrobné pokyny pro zaměstnance ke správnému způsobu kódování inkasních příkazů tohoto typu.

*Správnost operací***Příjmy**

15. Příjmové operace nebyly zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

Platby

16. Přehled výsledků testování operací uvádí **příloha 1**. Ze 143 platebních operací, které jsme kontrolovali, 35 (24 %) obsahovalo chyby. Na základě 26 chyb, které jsme vyčíslili, odhadujeme míru chyb na 3,3 %⁽¹⁷⁾.

17. Odhadovanou míru chyb v roce 2016 v rozdělení podle typů chyb **rámček 4**.

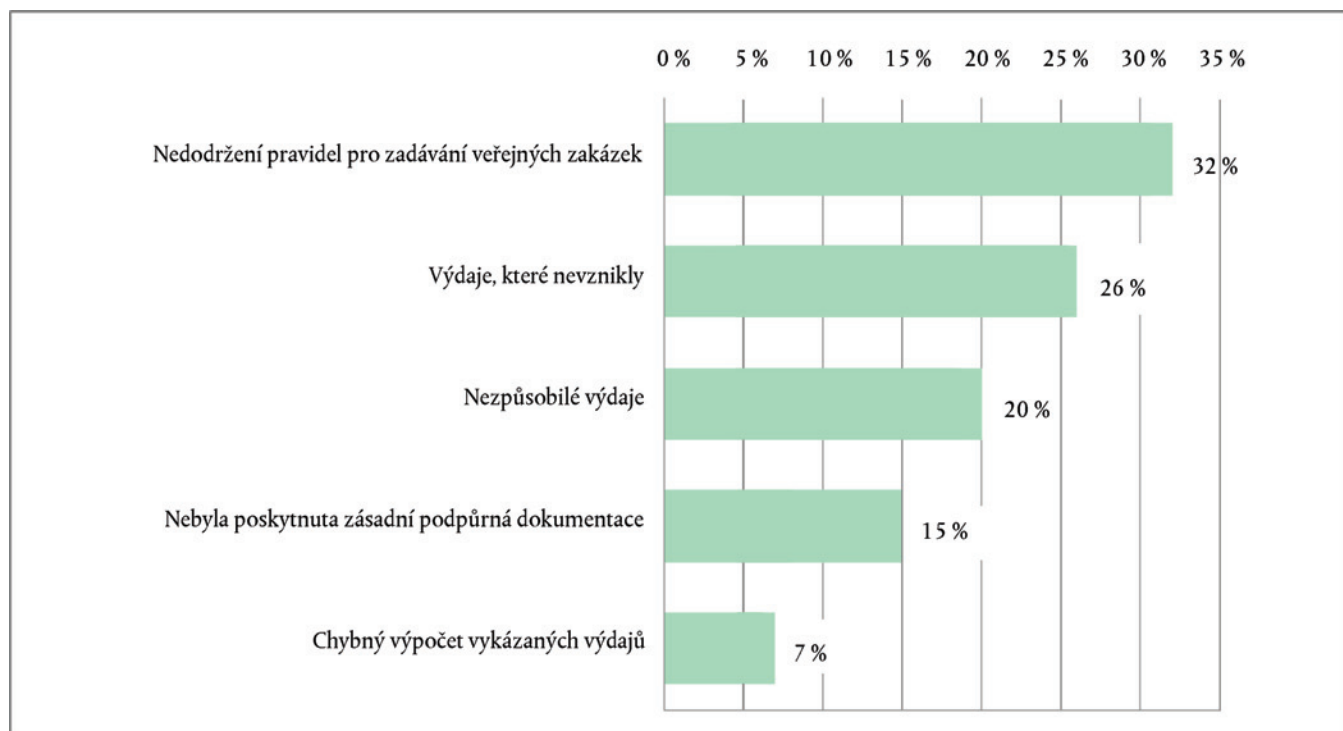
14. Pokyny vypracované GŘ DEVCO pro kódování inkasních příkazů a opravy, které GŘ DEVCO provedlo na základě kontrol inkasních příkazů vydaných v roce 2016, vedly k významnému snížení počtu chyb v kódování inkasních příkazů a/nebo v kontextu zpětného získávání prostředků (z 9,6 milionu EUR zjištěných EÚD v roce 2015 na 3,2 milionu EUR zjištěných GŘ DEVCO a/nebo EÚD v roce 2016). GŘ DEVCO bude pokračovat ve své práci i v roce 2017.

⁽¹⁵⁾ Testovali jsme 15 inkasních příkazů (v celkové hodnotě 7,6 milionu EUR) a zjistili jsme, že tři inkasní příklady (v hodnotě 0,5 milionu EUR) byly nesprávně zaúčtovány jako příjmy namísto zpětně získaných nečerpaných částek předběžného financování.

⁽¹⁶⁾ Opravy v hodnotě 2,7 milionu EUR zjištěné GŘ DEVCO, 0,5 milionu EUR následně zjištěno auditory EÚD.

⁽¹⁷⁾ Při výpočtu míry chyb vycházíme z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že odhadovaná míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 1,0 % (dolní hranice) a 5,6 % (horní hranice).

Rámeček 4 – Rozdělení odhadované míry chyb



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

18. Ze 130 platebních operací na projekty, které jsme kontrolovali, 35 (27 %) obsahovalo chyby. Z 26 (74 %) platebních operací vykazujících vyčíslitelné chyby se v devíti případech jednalo o konečné operace, které byly schváleny po provedení všech kontrol *ex ante*.

19. Stejně jako v předchozích letech docházelo na straně Komise a jejích prováděcích partnerů u operací souvisejících s programovými odhady, *programovými odhady*, *granty* a dohodami o příspěvcích s mezinárodními organizacemi k více chybám než u jiných forem podpory. Ze 67 kontrolovaných operací tohoto typu bylo 23 (34 %) zatíženo vyčíslitelnými chybami, které představovaly 85 % odhadované míry chyb.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 5 – Příklady vyčíslitelných chyb v projektových operacích

Příjemce nedodržel pravidla pro zadávání zakázek

Prověřovali jsme, jak Komise zúčtovala 3 489 416 EUR vydaných podle grantové dohody o podpoře rozvoje obchodních kapacit v zemích AKT, kterou poskytovala mezinárodní organizace. Z deseti výdajových položek byly u šesti zjištěny chyby, včetně pěti položek, u nichž byly obchodním poradcům vypláceny odměny a příspěvky na základě smluv o poskytování služeb. Tyto smlouvy (v celkové hodnotě 570 500 EUR) nebyly uzavřeny na základě soutěžního výběrového řízení, což je podmínka v grantové dohodě. Zakázky byly místo toho přímo uděleny poradcům, kteří dříve pracovali na přecházejícím projektu.

Nezpůsobilé výdaje – činnosti, na něž se nevztahovala smlouva

Prověřovali jsme, jak Komise provedla konečné zúčtování 10 875 375 EUR vydaných na pracovní program mezinárodní organizace, jež poskytuje pomoc podnikům v zemích AKT, na rok 2012. Z deseti nákladových položek ve vzorku se tři týkaly smluv realizovaných prostřednictvím kaskádových grantů udělených příjemcům, kteří jsou třetími stranami (v hodnotě 147 990 EUR). Zvláštní podmínky grantu neumožňovaly přidělování grantů dalším subjektům, což znamená, že tyto činnosti představovaly porušení smlouvy. Kaskádové granty byly dále udělovány přímo bez soutěžního výběrového řízení.

Rámeček 5 – Příklady vyčíslitelných chyb v projektových operacích

Nedodržení postupů zadávání zakázek ze strany příjemce

Projekt spočíval téměř výhradně v přijímání poradců pro regionální a národní trhy. Jejich nábor podléhal nezávisle na druhu výběrového řízení standardním provozním postupům pro přijímání mezinárodních zaměstnanců, včetně zveřejnění oznámení o volném pracovním místě.

Nezpůsobilé výdaje – činnosti, na něž se nevztahuje smlouva

Komise zahájila postup zpětného získávání finančních prostředků.

20. Ve dvou případech vyčíslitelných chyb měla Komise dostatek informací k tomu, aby těmto chybám předešla, odhalila je a napravila ještě před tím, než příslušné výdaje schválila. Pokud by Komise řádně využila všechny informace, které měla k dispozici, odhadovaná míra chyb u této kapitoly by byla o 0,7 % nižší. Zjistili jsme pět dalších operací zatížených chybami, které měli odhalit externí auditoři a subjekty vykonávající dohled. Tyto případy přispěly k odhadované míře chyb 0,1 % ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ U 0,7 procentních bodů (jeden případ) se chyby dopustila sama Komise a u 0,2 procentních bodů (šest případů) se chyb dopustili příjemci.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

21. U dalších 10 operací zatížených vyčíslitelnými chybami⁽¹⁹⁾ navíc proběhl audit či bylo provedeno ověření výdajů. Informace týkající se skutečně provedené práce poskytnuté v příslušných auditních zprávách či zprávách o ověření nám však neumožnily posoudit, zda mohly být chyby při těchto kontrolách *ex ante* zjištěny a opraveny.

22. Ve dvou oblastech jsou operace vzhledem k povaze financování a platebních podmínek méně náchylné k chybám. Jde o rozpočtovou podporu⁽²⁰⁾ a oblasti, kde se u opatření, na nichž se podílí více dárců a která provádí mezinárodní organizace, uplatňuje tzv. „nominální přístup“⁽²¹⁾.

23. Rozpočtová podpora je příspěvkem do souhrnného rozpočtu daného státu nebo do jeho rozpočtu na konkrétní politiku či cíl. Prověřovali jsme, zda Komise dodržela zvláštní podmínky pro poskytování rozpočtové podpory příslušné partnerské zemi a zda ověřovala, že byly splněny obecné podmínky způsobilosti (například uspokojivý pokrok v řízení veřejných financí).

24. Vzhledem k širokému prostoru pro výklad právních předpisů má však Komise, když rozhoduje o tom, zda byly obecné podmínky splněny, značnou flexibilitu. Náš audit správnosti operací nemůže jít nad rámec fáze, kdy je podpora vyplacena do rozpočtu partnerské země, neboť převedené finanční prostředky jsou pak sloučeny s rozpočtovými zdroji partnerské země. Případné nedostatky ve finančním řízení vedoucí k nesprávnému použití prostředků na národní úrovni se v našem auditu správnosti neprojeví jako chyby⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Tyto chyby přispěly k odhadované míře chyb 1,4 procentního bodu.

⁽²⁰⁾ Platby na rozpočtovou podporu financované z ERF v roce 2016 činily 644 milionů EUR.

⁽²¹⁾ Platby ERF na projekty, na nichž se podílelo více dárců a které prováděly mezinárodní organizace, dosáhly v roce 2016 částky 914 milionů EUR. Podíl této částky, na něž se nominální přístup vztahoval, nelze stanovit, neboť Komise ho samostatně nesleduje.

⁽²²⁾ Efektivnosti a účinnosti rozpočtové podpory jsou věnovány zvláštní zprávy Účetního dvora, nejnověji ZZ č. 32/2016 „Pomoc EU Ukrajině“, ZZ č. 30/2016 „Účinnost podpory EU určené pro prioritní odvětví v Hondurasu“ a ZZ č. 13/2016 „Pomoc EU na posílení veřejné správy v Moldavsku“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

25. Když se příspěvky Komise na projekty financované větším počtem dárců sloučí s příspěvky ostatních dárců a nejsou vyčleněny na konkrétní identifikovatelné položky výdajů, má Komise za to, že pravidla způsobilosti EU byla dodržena, pokud souhrnná částka zahrnuje dostatek způsobilých výdajů na pokrytí příspěvku EU. Tato koncepce, jak ji uplatňuje Komise, byla zohledněna v našem testování detailních údajů⁽²³⁾.

26. Pokud se z kontrolovaného vzorku vyjme 13 operací rozpočtové podpory a 6 operací s nominálním přístupem (které byly zmíněny v bodech 22–25), činí odhadovaná míra chyb 4,4 %⁽²⁴⁾.

Výroční zpráva o činnosti a jiné správní mechanismy

27. V každé výroční zprávě o činnosti od roku 2012 vyjadřovalo GŘ DEVCO *výhradu* ke správnosti uskutečněných operací. Následně byl přijat akční plán, který měl nedostatky v provádění kontrolního systému GŘ DEVCO řešit. V **rámečku 6** je popsáno úsilí, jež bylo v této souvislosti vyvinuto v uplynulých čtyřech letech.

Rámeček 6 – Snahy GŘ DEVCO zlepšit provádění svého kontrolního systému

Loni jsme informovali o uspokojivém pokroku při plnění akčních plánů na roky 2013 a 2014. 19 opatření bylo realizováno v plném rozsahu a zbývající čtyři byly přesunuty do akčního plánu na rok 2015.

Koncepce akčního plánu na rok 2015 byla dále vylepšena zahrnutím opatření cílících na vysoce rizikové oblasti: prostředky řízené nepřímo prostřednictvím mezinárodních organizací a granty v režimu přímého řízení. Podle plánu měla být původně všechna opatření dokončena do června 2016. Do konce roku 2016 bylo plně realizováno deset opatření, částečně realizováno pět opatření a jedno opatření stále probíhalo.

Do akčního plánu na rok 2016 byla zařazena čtyři nová cílená opatření, jejichž pokrok se bude posuzovat v naší příští výroční zprávě.

⁽²³⁾ V případě, že příspěvek Komise byl nižší než 75 % rozpočtu daného opatření, jsme kontroly příslušných položek výdajů neprováděli. Jestliže se příspěvek pohyboval mezi 75 % a 90 %, posuzovali jsme potřebu provádět kontroly příslušných položek výdajů případ od případu.

⁽²⁴⁾ Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad na základě reprezentativního vzorku 124 operací. S 95 % mírou jistoty se domníváme, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 1,8 % (dolní hranice) a 7,1 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

28. Ústředním prvkem kontrolního systému GŘ DEVCO jsou kontroly *ex ante* prováděné před schválením výdajů nárokovatelných příjemci. I v letošním roce četnost chyb, které jsme zjistili, včetně některých chyb v konečných výkazech výdajů, které byly předmětem externích auditů *ex post* a ověřování výdajů, poukazuje na nedostatky těchto kontrol.

29. V našich výročních zprávách za roky 2014 a 2015 jsme uvedli informace o opatřeních⁽²⁵⁾ na zlepšení kvality těchto auditů a ověřování⁽²⁶⁾, která již GŘ DEVCO přijalo. GŘ DEVCO v současné době reviduje zadání těchto auditů a ověřování, aby získalo informace umožňující provést posouzení kvality, které jsme doporučili v naší loňské výroční zprávě. I když podle plánu měla být tato zásadně důležitá revize dokončena do června 2017⁽²⁷⁾, zatím se tak nestalo.

Studie míry zbytkových chyb z roku 2016

30. V roce 2016 provedlo GŘ DEVCO svou pátou studii o míře zbytkových chyb s cílem odhadnout míru chyb, které unikly všem řídicím kontrolám, jež mají chybám předcházet a odhalovat a napravovat je v celé oblasti, za niž toto GŘ odpovídá.⁽²⁸⁾ Po našich doporučeních z roku 2013⁽²⁹⁾ se rozsah studie míry zbytkových chyb a její omezení zveřejňovaly ve výroční zprávě o činnosti.

29. *Probíhá práce na revizi mandátu pro auditu a ověření. Komise předpokládá, že tato práce bude ukončena koncem roku 2017, ačkoli revize ještě nemusí být plně funkční.*

⁽²⁵⁾ a) Delegation EU a útvary GŘ DEVCO musejí nyní povinně provádět analýzu rizik v rámci přípravy ročních plánů auditu, b) vzory pro grantové smlouvy byly upraveny tak, aby auditory mohlo vybírat nebo najímat přímo GŘ DEVCO, c) zvyšování informovanosti o nejběžnějších typech chyb, školení a rozšíření finanční a kontrolní kvalifikace zaměstnanců GŘ DEVCO a příjemců, d) tabulka hodnocení kvality k posouzení kvality auditu nebo ověření výdajů.

⁽²⁶⁾ V bodu 41 výroční zprávy za rok 2015 jsme rovněž informovali o opatřeních cílených na zlepšení správy dokumentace a postupy zadávání veřejných zakázek jak v Komisi, tak u příjemců.

⁽²⁷⁾ Do prosince 2016 u nepřímého řízení prostřednictvím mezinárodních organizací a do června 2017 u grantů spadajících pod přímé řízení, jak stanoví akční plán na rok 2016.

⁽²⁸⁾ ERF a souhrnný rozpočet EU.

⁽²⁹⁾ Výroční zpráva o činnosti za rok 2016, poznámka pod čarou 24.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

31. Studie míry zbytkových chyb zahrnovala šetření reprezentativního vzorku operací v rámci smluv uzavřených od září 2015 do srpna 2016. Přezkoumali jsme studii míry zbytkových chyb z roku 2016 a zjistili jsme, že byla provedena v souladu s metodikou pro míru zbytkových chyb. Všechny nedostatky uvedené v naší zprávě za rok 2013 byly vyřešeny s výjimkou specifické metody odhadu míry zbytkových chyb, která při provádění odhadů jednotlivých měř chyb stále ponechává příliš široký prostor pro úsudek.

32. V roce 2016 byla ve studii vůbec poprvé míra zbytkových chyb odhadnuta v rámci 2 % prahu významnosti (*materiality*) stanoveného Komisí⁽³⁰⁾. Příčinou tohoto výsledku je kombinace těchto hlavních faktorů:

- a) snaha GŘ DEVCO zlepšit provádění svého systému vnitřní kontroly (viz body 27–29 a **rámeček 6**);
- b) snaha GŘ DEVCO získat podpůrné dokumenty, která vedla k poklesu v počtu odhadů ve vzorku pro míru zbytkových chyb, neboť tyto odhady mají vzhledem ke zvýšenému přirozenému riziku⁽³¹⁾ vyšší míru zbytkových chyb než zbytek souboru;
- c) zvýšení podílu operací rozpočtové podpory ve vzorku míry zbytkových chyb⁽³²⁾, jejichž míra zbytkových chyb se odhaduje na 0 % (viz také body 22–24).

31. Počet odhadů se meziročně snížil ze 43 v roce 2012 na 6 v roce 2016. V zájmu zajištění soudržnosti se každý odhad přezkoumává na úrovni ředitele a partnera. Tento postup omezuje určitou volnost úsudku při odhadu jednotlivých měř chyb. Není-li auditorům zaměřujícím se na míru zbytkových chyb před uplynutím lhůty pro dokončení práce na konci studie z právních nebo logistických důvodů dokumentace k dispozici, činí se odhady. Tyto operace, u nichž nebyla poskytnuta dokumentace, představují ze své podstaty vyšší riziko chyby a odhady proto zvyšují míru chyb.

32. Komise je toho názoru, že snížení míry chyb v průběhu let je spojeno s řadou faktorů, přičemž hlavním faktorem jsou opatření přijatá k posílení systému vnitřní kontroly GŘ DEVCO.

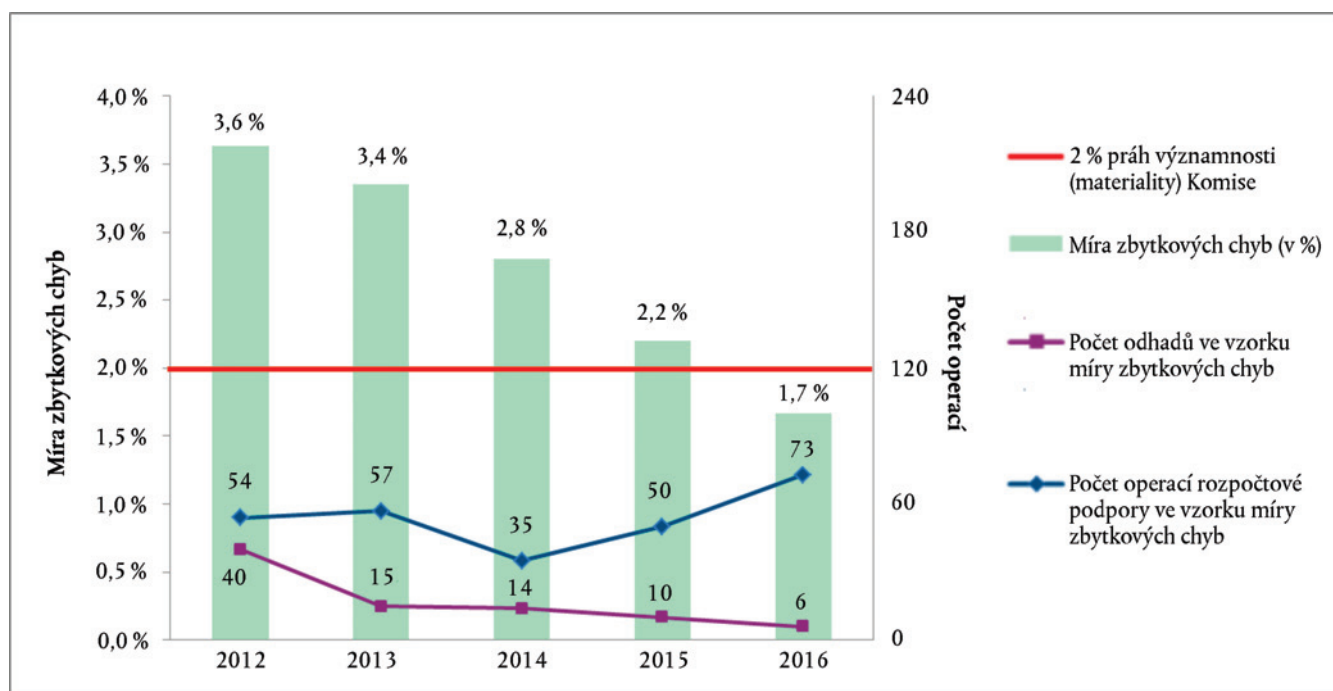
- c) Podle názoru Komise není mezi podílem operací spojených s rozpočtovou podporou ve vzorku míry zbytkových chyb a úrovní míry chyb přímý vztah. Počet položek rozpočtové podpory ve vzorku je zcela závislý na použitém výběru vzorku podle peněžních jednotek. Je pravda, že smlouvy o rozpočtové podpoře většinou neobsahují chyby, neboť Komise vyvíjí značné úsilí na zlepšení pokynů a řešení rizik v souladu s doporučeními. Klesající trend v míře chyb však není doprovázen souběžným zvýšením podílu v operacích rozpočtové podpory ve vzorku po řadu let. Lze argumentovat tím, že toto může být jedním z faktorů v současné situaci míry chyb.

⁽³⁰⁾ 2014: 2,8 %, 2015: 2,2 %, 2016: 1,7 %.

⁽³¹⁾ 2014: 14 odhadů, 2015: 10, 2016: 6. Podle metodiky pro míru zbytkových chyb by se odhady měly používat pouze tehdy, existuje-li platný právní nebo logistický důvod, proč dokumentace není dostupná před vypršením lhůty pro dokončení práce na míře zbytkových chyb do konce realizace této studie. Operace, k nimž dokumentace nebyla poskytnuta, představují přirozené zvýšené riziko náchylnosti k chybám, odhad by tedy měl být stanoven s ohledem na tuto skutečnost.

⁽³²⁾ 2014: 35 operací rozpočtové podpory, 2015: 50, 2016: 73, zařazené do vzorku podle jejich příslušné váhy v souboru.

Rámeček 7 – Analýza vývoje míry zbytkových chyb GŘ DEVCO v letech 2012 až 2016



Zdroj: Evropský účetní dvůr, na základě studií míry zbytkových chyb z let 2012–2016.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

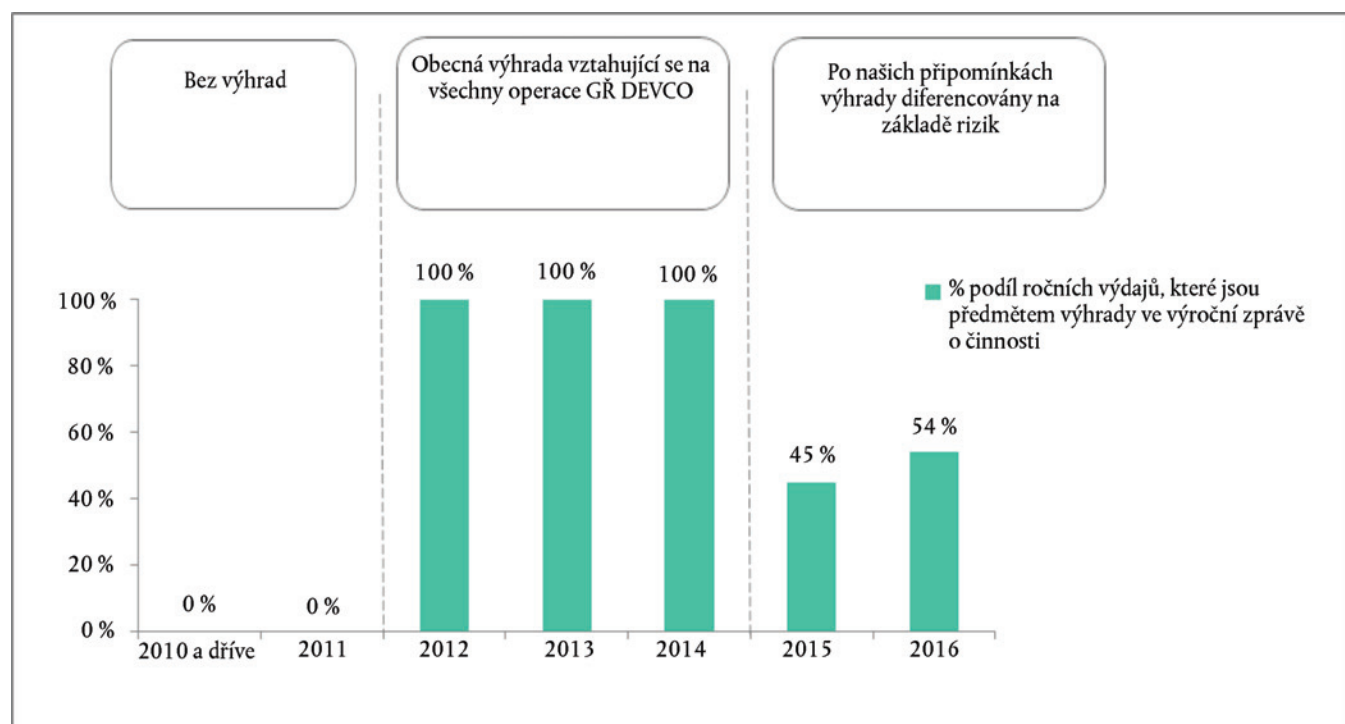
Přezkum výroční zprávy o činnosti za rok 2016

33. V letech 2012–2014 vyjádřil generální ředitel celkovou výhradu k legalitě a správnosti operací týkající se všech operací GŘ DEVCO. V roce 2015 generální ředitel poprvé vydal prohlášení o věrohodnosti diferencované na základě rizik a vyjádřil výhradu ke dvěma výdajovým oblastem označeným za vysoce rizikové: i) granty v rámci přímého řízení a ii) nepřímé řízení s mezinárodními organizacemi.

34. V roce 2016 rozšířilo GŘ DEVCO výhrady na granty a programové odhady spadající pod nepřímé řízení. Přestože míra zbytkových chyb za rok 2016 je pod 2 % prahem významnosti (materiality), stalo se tak po zohlednění všech prvků v postupu budování jistoty GŘ DEVCO⁽³³⁾. Tato vydaná výhrada je v souladu s našimi vlastními doporučeními a připomínkami jak v této výroční zprávě, tak v přechodných výročních zprávách.

⁽³³⁾ Včetně analýzy rizika minulých měř zbytkových chyb a chyb, které zjistil EUD.

Rámeček 8 – Pokrok GŘ DEVCO k prohlášení o věrohodnosti diferencovanému na základě rizik



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě výročních zpráv o činnosti GŘ DEVCO.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

35. U výdajů přijatých v roce 2016 (5 393 milionů EUR) odhadlo GŘ DEVCO celkovou ohroženou částku v době platby⁽³⁴⁾ na 105 milionů EUR (1,9 % výdajů roku 2016). Podle jeho odhadu bude 25 milionů EUR (24 %) z této částky v následujících letech pomocí jeho kontrol opraveno⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Provádí se nejlepší střízlivý odhad částky výdajů, které byly v průběhu roku schváleny, ale které nebyly v souladu s platnými legislativními a smluvními ustanoveními platnými v době uskutečnění platby.

⁽³⁵⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GŘ DEVCO za rok 2016, s. 50.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

36. Údaj za rok 2016⁽³⁶⁾ (25 milionů EUR) odpovídal polovině odhadu z roku 2015, neboť GR DEVCO se snažilo vyloučit z výpočtu zpětně získané částky předběžného financování, zrušené inkasní příkazy a připsaný úrok, jak jsme doporučovali loni. Spolehlivost údaje za rok 2016 nicméně dále snižují i) zjištěné chyby, které v roce 2016 ani v předchozích letech nebyly v plném rozsahu extrapolovány na netestovaný základní soubor inkasních příkazů⁽³⁷⁾, a ii) skutečnost, že výpočet nebyl sesouhlasen s finančními výkazy ERF⁽³⁸⁾. Celkový rozsah těchto nedostatků je obtížné vyčíslit⁽³⁹⁾.

36. Opatření, která GR DEVCO přijalo pro prevenci a nápravu chyb v kódování, které se týkalo zpětného získávání prostředků, jsou uvedena v odstavci 14. Toto úsilí bude v roce 2017 pokračovat. GR DEVCO navíc zajistí, že potenciální chyby zjištěné v budoucnosti budou plně extrapolovány na netestovaný vzorek inkasních příkazů zohledněný při odhadu nápravné kapacity.

Chyba v systému, která způsobila zaznamenávání inkasních příkazů bez kolonky pro kontext zpětného získávání prostředků (žádné nebo způsobilé), bude v průběhu roku 2017 odstraněna a šlo tedy o jednorázovou událost. Toho bude dosaženo prostřednictvím správného používání funkce pro kontext zpětného získávání prostředků v souladu s vydanými pokyny (např. příručka pro kontext zpětného získávání prostředků) a zavedením nezbytného obchodního pravidla do účetního systému Komise.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr

37. Z důkazních informací celkově vyplývá, že účetní závěrka evropských rozvojových fondů za rozpočtový rok 2016 ve všech významných (materiálních) ohledech věrně zobrazuje finanční situaci evropských rozvojových fondů a výsledky jejich hospodaření, jejich peněžní toky a změny čistého kapitálu za daný rok v souladu s ustanoveními finančního nařízení a s účetními pravidly, která přijal účetní.

⁽³⁶⁾ Nápravná kapacita pro rok 2016 byla vypočtena jako průměrná roční částka inkasních příkazů vydaných v souvislosti s chybami a nesprávnostmi v období 2010–2016.

⁽³⁷⁾ GR DEVCO zkontrolovalo rozsáhlý vzorek inkasních příkazů roku 2016 a dospělo k závěru, že přibližně 50 % všech inkasních příkazů s dopadem na nápravnou kapacitu bylo špatně zaúčtováno. Inkasní příkazy za období 2010–2015 použité při výpočtu byly tedy o stejné procento upraveny. Během našeho přezkumu jsme zjistili další chyby, které nebyly zohledněny a které by zvýšily procento chybně zaúčtovaných zpětně získaných částek na nejméně 62 %.

⁽³⁸⁾ Kvůli technickému problému v účetním systému Komise nezahrnoval vzorek inkasních příkazů z roku 2016 inkasní příkazy, které se netýkaly zpětného získávání prostředků.

⁽³⁹⁾ Maximální možný dopad těchto nedostatků nemá na naše stanovisko o spolehlivosti účetní závěrky ERF žádný vliv.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

38. Z důkazních informací celkově vyplývá, že v rozpočtovém roce 2016:

- a) nebyly příjmy ERF zatíženy významnou (materiální) mírou chyb;
- b) byly platební operace ERF ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami (viz body 16–26). Z našeho testování operací vyplývá, že odhadovaná míra chyb činí 3,3 % (viz **příloha 1**).

Doporučení

39. **Příloha 3** uvádí zjištění z našeho přezkumu opatření přijatých v návaznosti na pět doporučení vyjádřených ve výroční zprávě za rok 2013 ⁽⁴⁰⁾. GR DEVCO realizovalo všechna tato doporučení v plném rozsahu ⁽⁴¹⁾.

40. Na základě tohoto přezkumu a našich zjištění a závěrů za rok 2016 doporučujeme, aby GR DEVCO:

- **Doporučení 1:** posílilo monitorování starých otevřených smluv ERF, jejichž platnost vypršela, s cílem dále snížit jejich počet.
- **Doporučení 2:** do konce roku 2017 dokončilo revizi zadání pro všechny své audity a ověřování výdajů.
- **Doporučení 3:** rozšířilo opatření ve svém akčním plánu na rok 2017 tak, aby zahrnovala i granty a programové odhady v rámci nepřímého řízení, na něž se vztahuje výhrada ve výroční zprávě o činnosti.
- **Doporučení 4:** uvážilo omezení rozsahu testů detailních údajů míry zbytkových chyb u operací rozpočtové podpory s nízkou mírou rizika a přeřazení ušetřených zdrojů na zvýšení počtu testů detailních údajů u operací týkajících se projektů.
- **Doporučení 5:** dále zlepšilo výpočet *nápravné kapacity* na rok 2017 vyřešením nedostatků uvedených v této výroční zprávě.

Komise toto doporučení přijímá.

Komise toto doporučení přijímá. Práce již probíhá.

Komise toto doporučení přijímá. Ze skutečnosti, že byla učiněna výhrada týkající se uvedených dvou oblastí, již vyplývá vymezení zvláštních opatření pro tyto oblasti.

Komise toto doporučení akceptuje. Komise zváží přístup navržený EÚD a bude-li relevantní, zavede jej do metodiky pro zjišťování míry zbytkových chyb.

Komise toto doporučení akceptuje.

⁽⁴⁰⁾ Letos jsme pro následnou kontrolu zvolili rok 2013, protože od té doby v zásadě uplynulo dostatek času na to, aby Komise mohla naše doporučení realizovat.

⁽⁴¹⁾ Cílem této kontroly opatření přijatých v návaznosti na předchozí doporučení bylo ověřit, že v reakci na naše doporučení byla přijata nápravná opatření, nikoliv však hodnotit účinnost jejich realizace.

PŘÍLOHA 1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V RÁMCI EVROPSKÝCH ROZVOJOVÝCH FONDŮ

	2016	2015
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU		
Celkový počet operací	143	140
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB		
Odhadovaná míra chyb	3,3 %	3,8 %
Horní hranice míry chyb	5,6 %	
Dolní hranice míry chyb	1,0 %	

PŘÍLOHA 2

PŘEHLED CHYB S DOPADEM VE VÝŠI NEJMÉNĚ 20 % HODNOTY OPERACE

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Úvod

Testovali jsme reprezentativní vzorek operací s využitím obecné auditní metodiky popsané v příloze 1.1 kapitoly 1 výroční zprávy Účetního dvora o plnění rozpočtu za rok 2016, abychom mohli provést odhad míry nesprávností v daném základním souboru ERF. Chyby zjištěné při testování netvoří vyčerpávající seznam – ani jednotlivých chyb, ani možných typů chyb. Nižší uvedená zjištění o chybách, jejichž dopad představuje nejméně 20 % hodnoty prověřované operace, jsou uváděna jako příklad⁽¹⁾. Tyto chyby byly zjištěny u operací v hodnotě mezi 128 000 EUR a 11,8 milionu EUR se střední hodnotou⁽²⁾ přesahující 4,8 milionu EUR.

Příklady chyb⁽³⁾**Nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek****Příklad 1 – Nesprávné hodnocení zadávacího řízení na stavební práce**

Prověřovali jsme, jak Komise zúčtovala výdaje na stavební práce polikliniky v Karibiku. Zadávací řízení na tento projekt nebylo v souladu se zásadami transparentnosti a rovného zacházení ani se neřídilo vlastními pravidly Komise pro zadávání veřejných zakázek. I když nejnížší nabídka podle našeho názoru splnila všechna výběrová kritéria, byla kvůli obavám ohledně technické kapacity uchazeče tyto práce provést odmítnuta. Neviděli jsme žádné řádné odůvodnění tohoto rozhodnutí. V oznamovacím dopise byl uchazeči sdělen chybný důvod zamítnutí. V době naší prověrky Komise vysvětlila, že v nejnížší nabídce nebylo dostatečně doloženo minimálním financování nutné k provedení prací. Nicméně i druhá nejnížší nabídka, které byla zakázka udělena, byla 10 % pod limitem pro minimální úvěrový požadavek. Hodnotící komise dala předkladateli druhé nejnížší nabídky příležitost poskytnout k tomuto výběrovému kritériu více informací. Prvně zmíněný uchazeč tuto možnost neměl. Celkově představují všechny tyto nedostatky závažnou *chybu v zadávání veřejných zakázek* (vyčíslenou na 100 %).

Podle závěrů hodnotící zprávy se hodnotící komise domnívala, že nejnížší nabídka nesplňuje kritéria, jelikož nemá dostatečnou technickou kapacitu k provedení smlouvy spolu s dalšími dvěma smlouvami, které jí již zadavatel udělil. Nejnížší nabídka rovněž nesplnila požadavek na minimální financování.

⁽¹⁾ Na tyto chyby připadá více než polovina odhadované míry chyb.

⁽²⁾ To znamená, že polovina všech chyb, jejichž dopad představuje alespoň 20 % hodnoty operace, byla zjištěna v operacích s hodnotou pod 4,8 milionu EUR a zbývající v operacích s vyšší hodnotou.

⁽³⁾ Dva další příklady chyb jsou uvedeny v **ráměčku 5** hlavního textu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 2 – Chybějící dokumentace k zadání veřejné zakázky

Prověřovali jsme, jak Komise prováděla konečné zúčtování výdajů na projekt poskytování technické pomoci za účelem zlepšení správy projektů financovaných EU v Grenadě. V žádosti o úhradu nákladů bylo uvedeno několik položek týkajících se smlouvy o poskytování konzultačních služeb. Neobdrželi jsme kompletní podklady k zadávacímu řízení na tuto zakázku, a nebyli jsme proto schopni ověřit, zda byla pravidla pro zadávání veřejných zakázek, jako jsou stanovena v obecných podmínkách projektu, dodržena. Nezpůsobilé náklady vedly k tomu, že celkové testované náklady byly zatíženy 30 % mírou chyb.

Výdaje, které nevznikly**Příklad 3 – Výdaje, které příjemci nevznikly**

Prověřovali jsme, jak Komise prováděla konečné zúčtování výdajů na projekt realizovaný mezinárodní organizací na podporu rozvoje soukromého sektoru v zemích AKT. Při ověřování celé částky schválených výdajů jsme zjistili, že sestávala z písemných záruk vydaných touto mezinárodní organizací a ze správních poplatků za celou dobu trvání dohody o příspěvcích. Investoři bankovní záruky neuplatnili, což znamená, že příjemci nevznikly žádné skutečné náklady. Dále doba realizace zakázky je 20 let a budoucí správní poplatky nelze účtovat předem. Nezpůsobilé náklady vedly k tomu, že celkové testované náklady byly zatíženy 98 % mírou chyb.

Neposkytnutí zásadní podpůrné dokumentace**Příklad 4 – Nedostatečná podpůrná dokumentace**

Prověřovali jsme, jak Komise prováděla průběžné zúčtování výdajů na projekt podpory obchodu a zemědělství v Tanzanii. U většiny testovaných výdajových položek jsme buď neobdrželi žádnou podpůrnou dokumentaci, nebo poskytnutá dokumentace byla nedostatečná, např. nepokrývala celou částku položky. Nebyli jsme proto schopni ověřit způsobilost těchto položek. Nezpůsobilé náklady vedly k tomu, že celkové testované náklady byly zatíženy 45 % mírou chyb.

Komise se podrobně zabývá zjištěním EÚD.

Komise přijala příslušná nápravná opatření: sporné konečné zúčtování bylo zrušeno.

Komise je po návštěvě EÚD stále v procesu získávání dodatečné dokumentace, než bude stanovena konečná částka.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 5 – Nedostatečná podpůrná dokumentace, nezpůsobilé náklady

Prověřovali jsme, jak Komise prováděla konečné zúčtování výdajů realizovaných v rámci grantové dohody o poskytování finančních služeb venkovským oblastem prováděné neziskovou organizací v Malawi. U žádosti o platbu jsme zjistili několik problémů. K auditu mzdových plateb nebyly poskytnuty všechny podpůrné dokumenty (např. výplatní pásky nebo doklady o platbě) a žádost o platbu zahrnovala nezpůsobilé náklady, konkrétně dovozní cla. Navíc v některých případech nebyla v rámci zadávacího řízení respektována zásada transparentnosti a nediskriminace. Nezpůsobilé náklady vedly k tomu, že celkové testované náklady byly zatíženy 44 % mírou chyb.

Chybný výpočet vykázaných výdajů**Příklad 6 – Chyby ve výpočtu účtovaných poplatků**

Prověřovali jsme výdaje Komise na svěřenský fond spravovaný mezinárodním subjektem. Do výkazu nákladů byly zahrnuty poplatky za technické konzultace. Smlouva o poskytování těchto služeb uváděla, že poradenská společnost přepočítá denní pracovní penzum na měsíce s tím, že jeden měsíc se počítá jako třicet pracovních dní. Společnost místo to počítala měsíc jako 21 pracovních dní, což vedlo k nárůstu účtovaných poplatků. Dále byla naučtována i cestovní doba a přesčasy, což je v rozporu s ustanoveními smlouvy. Nezpůsobilé náklady vedly k tomu, že celkové testované náklady byly zatíženy 25 % mírou chyb.

Komise přijme potřebná opatření v zájmu zpětného získání částek považovaných za nezpůsobilé.

Komise přijme potřebná opatření v zájmu zpětného získání částek považovaných za nezpůsobilé.

PŘÍLOHA 3

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE EVROPSKÝCH ROZVOJOVÝCH FONDŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle analýzy Účetního dvora						Odpověď Komise
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Není relevantní	Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2013	Doporučení 1: EuropeAid by mělo zajistit, aby všechny dále pověřené schvalující osoby ročně vybíraly úroky z předběžného financování přesahujícího částku 750 000 EUR (výroční zpráva za rok 2013, bod 51, doporučení 1).	x						
	Doporučení 2: EuropeAid by mělo do konce roku 2014 dokončit vývoj systému CRIS, aby bylo možno o úrocích z předběžného financování mezi 250 000 a 750 000 EUR účtovat jako o finančních příjmech (výroční zpráva za rok 2013, bod 51, doporučení 2).	x						
	Doporučení 3: EuropeAid by mělo revidovat vyčíslování přínosů prováděných kontrol (výroční zpráva za rok 2013, bod 51, doporučení 3).	x						
	Doporučení 4: EuropeAid by mělo ve výroční zprávě o činnosti informovat o pokroku při realizaci akčního plánu zaměřeného na nedostatky v kontrolním systému (výroční zpráva za rok 2013, bod 51, doporučení 4).	x						
	Doporučení 5: EuropeAid by mělo ve výroční zprávě o činnosti popsat rozsah studie míry zbytkových chyb a odhadovanou dolní a horní hranici míry chyb (výroční zpráva za rok 2013, bod 51, doporučení 5).	x						

ISSN 1977-0863 (elektronické vydání)
ISSN 1725-5163 (papírové vydání)



Úřad pro publikace Evropské unie
2985 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

CS