

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 129 a 143 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, naposledy pozměněného nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES, Euratom) č. 1081/2010, a článků 139 a 156 nařízení Rady (ES) č. 215/2008 ze dne 18. února 2008 o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond

přijal Účetní dvůr Evropské unie na svém zasedání dne 6. září 2012

VÝROČNÍ ZPRÁVY

za rozpočtový rok 2011.

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

Členy Účetního dvora jsou:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (předseda), David BOSTOCK, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadežda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĚ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

VÝROČNÍ ZPRÁVA O PLNĚNÍ ROZPOČTU

(2012/C 344/01)

OBSAH

	<i>Strana</i>
Obecný úvod	7
Kapitola 1 – Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné informace	9
Kapitola 2 – Příjmy	51
Kapitola 3 – Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	71
Kapitola 4 – Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	95
Kapitola 5 – Regionální politika; energetika a doprava	119
Kapitola 6 – Zaměstnanost a sociální věci	151
Kapitola 7 – Vnější vztahy, pomoc a rozšíření	167
Kapitola 8 – Výzkum a jiné vnitřní politiky	185
Kapitola 9 – Správní a jiné výdaje	205
Kapitola 10 – Rozpočet EU a dosahování výsledků	223

OBEČNÝ ÚVOD

0.1 Evropský účetní dvůr je orgán zřízený Smlouvou, aby prováděl audit finančních prostředků Evropské unie (EU). Jako externí auditor jedná jako nezávislý ochránce finančních zájmů občanů Unie a přispívá ke zlepšování finančního řízení EU. Další informace o Účetním dvoře lze nalézt v jeho výroční zprávě o činnosti, která je spolu se zvláštními zprávami o výdajových programech a o příjmech EU a stanovisky k návrhům nových či pozměněných právních předpisů k dispozici na internetových stránkách Účetního dvora www.eca.europa.eu.

0.2 Tento dokument je 35. výroční zprávou Účetního dvora o plnění rozpočtu EU a týká se rozpočtového roku 2011. Evropskými rozvojovými fondy se zabývá samostatná výroční zpráva.

0.3 O souhrnném rozpočtu EU každoročně rozhoduje Rada a Evropský parlament. Výroční zpráva Účetního dvora je spolu s jeho zvláštními zprávami východiskem postupu pro udělení absolutoria, kdy Evropský parlament rozhoduje, zda Evropská komise náležitě vykonávala své povinnosti při plnění rozpočtu. Účetní dvůr zasílá svou výroční zprávu parlamentům členských států ve stejné době jako Radě a Evropskému parlamentu.

0.4 Hlavní částí výroční zprávy je prohlášení Účetního dvora o věrohodnosti (prohlášení „DAS“) týkající se spolehlivosti roční účetní závěrky Evropské unie a legality a správnosti operací (na něž se ve zprávě odkazuje jako na „správnost operací“). Tímto prohlášením o věrohodnosti zpráva začíná. Informace, které pak následují, se týkají především auditní práce, z níž prohlášení o věrohodnosti vychází.

0.5 Zpráva je uspořádána následujícím způsobem:

— kapitola 1 obsahuje prohlášení o věrohodnosti a shrnutí výsledků auditu Účetního dvora, který se týkal spolehlivosti účetní závěrky a správnosti operací, a rovněž souhrnný přehled o rozpočtovém řízení v roce 2011. V příloze 1.3 kapitoly 1 jsou uvedeny informace z konsolidované účetní závěrky za rok 2011. Tato příloha do značné míry nahrazuje přílohu „Finanční informace k souhrnnému rozpočtu“, která se předkládala u předchozích výročních zpráv. Podrobnější finanční informace týkající se roku 2011 obsahuje zveřejněná konsolidovaná účetní závěrka a finanční zpráva, kterou vypracovala Evropská komise. Oba tyto dokumenty jsou k dispozici na internetové adrese

— kapitoly 2 až 9 uvádějí podrobná auditní zjištění formou „zvláštních posouzení“ příjmů a výdajů EU. Kapitola 2 se zabývá příjmovou stranou rozpočtu EU a kapitoly 3 až 9 pak sedmi skupinami oblastí politik, v jejichž rámci se výdaje z rozpočtu EU schvalují a účtují. Tyto skupiny oblastí politik obecně odpovídají okruhům finančního rámce 2007–2013, který vymezuje širší víceleté výdajové plány EU;

— kapitola 10 se zabývá posouzením výkonnosti, které je obsaženo ve výročních zprávách o činnosti předložených třemi generálními řediteli Komise, dále uvádí hlavní společná témata ze zvláštních zpráv, které Účetní dvůr přijal v roce 2011, a stručně se vyjadřuje i k hodnotící zprávě Komise.

0.6 Ve struktuře zvláštních posouzení došlo ke změnám. Dříve samostatná kapitola týkající se zemědělství a přírodních zdrojů byla v letošní výroční zprávě nahrazena dvěma zvláštními posouzeními a kapitolami:

— Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora;

— Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví.

0.7 Totéž platí pro kapitolu týkající se soudržnosti, energetiky a dopravy, která byla nahrazena následujícími dvěma zvláštními posouzeními a kapitolami:

— Regionální politika, energetika a doprava;

— Zaměstnanost a sociální věci.

0.8 Zvláštní posouzení vycházejí především z výsledků testování správnosti operací prováděného Účetním dvorem, z posouzení účelnosti hlavních systémů dohledu a kontroly, které se vztahují na příslušné příjmy a výdaje, a z přezkoumání spolehlivosti prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu.

0.9 Stejně jako v předchozích letech se výroční zpráva vyjadřuje k tzv. souhrnné zprávě Evropské komise, v níž Komise přijímá politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU: viz body 1.24–1.30. Komise se v souhrnné zprávě za rok 2011 rozhodla kriticky vyjádřit k možnému dopadu současných auditních metod Účetního dvora a jejich změn, plánovaných pro rok 2012 a následující roky, na odhadovanou míru chyb.

0.10 Účetní dvůr považuje tyto připomínky za nepřesné a předčasné. Upozorňuje navíc, že změny jeho auditní metodiky a koncepce odrážejí vývoj v jeho kontrolním prostředí včetně způsobu, jakým kontrolované subjekty řídí výdaje. Jako vždy Účetní dvůr jakékoliv změny ve své metodice a jejich dopady transparentně a včas vysvětlí.

0.11 V této zprávě jsou uvedeny také odpovědi Komise a případně dalších orgánů a institucí EU na připomínky Účetního dvora. Účetní dvůr při vypracování svých zjištění a závěrů zohledňuje příslušné odpovědi kontrolovaného subjektu. Odpovědností Účetního dvora jako externího auditora je však předložit svá auditní zjištění, učinit z nich závěry, a poskytnout tak nezávislé a nestranné posouzení spolehlivosti účetní závěrky a správnosti operací.

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–XI
Úvod	1.1–1.5
Auditní zjištění za rozpočtový rok 2011	1.6–1.30
Spolehlivost účetní závěrky	1.6–1.8
Správnost operací	1.9–1.15
Shrnutí zvláštních posouzení pro účely DAS	1.9–1.13
Porovnání s výsledky z předchozích let	1.14–1.15
Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu	1.16–1.30
Úvod	1.16–1.18
Výroční zprávy o činnosti a prohlášení generálních ředitelů	1.19–1.23
Souhrnná zpráva Komise	1.24–1.30
Rozpočtové řízení	1.31–1.38
Rozpočtové přiděly na závazky a platby	1.32–1.34
Čerpání prostředků na platby na konci roku	1.35
Zbývající rozpočtové závazky („RAL“)	1.36–1.38

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

I. V souladu s článkem 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) provedl Účetní dvůr audit:

- a) konsolidované účetní závěrky Evropské unie, která se skládá z konsolidovaných finančních výkazů ⁽¹⁾ a z konsolidovaných zpráv o plnění rozpočtu ⁽²⁾ za rozpočtový rok 2011;
- b) legality a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá.

Odpovědnost vedení

II. 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 a za legalitu a správnost operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá:

- a) Součástí odpovědnosti vedení za konsolidovanou účetní závěrku Evropské unie je navrhnout, zavést a zajistit vnitřní kontrolu relevantní pro sestavení a věrnou prezentaci účetní závěrky, jež neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti způsobené podvodem nebo chybou, zvolit a uplatňovat vhodné účetní metody na základě účetních pravidel přijatých účetním Komise ⁽³⁾ a provádět v dané situaci přiměřené účetní odhady. Podle článku 129 finančního nařízení schvaluje Komise konsolidovanou účetní závěrku Evropské unie poté, co účetní Komise provedl její konsolidaci na základě informací předložených ostatními orgány, institucemi a subjekty a vypracoval ke konsolidované účetní závěrce osvědčení, v němž se mimo jiné uvádí, že účetní má přiměřenou jistotu, že účetní závěrka ve všech významných (materiálních) ohledech věrně a poctivě odráží finanční situaci Evropské unie.
- b) Způsob, jakým vedení realizuje svou odpovědnost za legalitu a správnost uskutečněných operací, závisí na způsobu plnění rozpočtu podle finančního nařízení. Úkoly spojené s plněním rozpočtu musí být v souladu se zásadou řádného finančního řízení, což vyžaduje navrhnout, zavést a zajistit účelné a efektivní vnitřní kontroly, včetně odpovídajícího dohledu a vhodných opatření, aby nedocházelo k nesrovnalostem a podvodům, a v případě nutnosti též soudního řízení za účelem zpětného získání neoprávněně vyplacených nebo použitých prostředků. Konečnou odpovědnost za legalitu a správnost operací, na jejichž základě je účetní závěrka Evropské unie sestavena, nese bez ohledu na použitý způsob plnění Komise (článek 317 Smlouvy o fungování Evropské unie).

Odpovědnost auditora

III. Účetní dvůr je na základě svého auditu povinen předložit Evropskému parlamentu a Radě prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti účetní závěrky a správnosti uskutečněných operací. Účetní dvůr provedl audit 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). V souladu s těmito standardy je Účetní dvůr povinen naplánovat a provést audit tak, aby získal přiměřenou jistotu, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti a že uskutečněné operace jsou legální a správné.

⁽¹⁾ Konsolidované finanční výkazy obsahují rozvahu, výsledovku, výkaz peněžních toků, výkaz změn čistých aktiv a shrnutí důležitých účetních zásad a dalších vysvětlivek (včetně vykazování podle segmentů).

⁽²⁾ Konsolidované zprávy o plnění rozpočtu obsahují konsolidované zprávy o plnění rozpočtu a shrnutí rozpočtových zásad a další vysvětlivky.

⁽³⁾ Účetní pravidla, která přijal účetní Komise, vycházejí z mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*), vydávaných Mezinárodní federací účetních (*International Federation of Accountants – IFAC*), a nejsou-li k dispozici, pak mezinárodních účetních standardů (*International Accounting Standards – IAS*) / mezinárodních standardů finančního výkaznictví (*International Financial Reporting Standards – IFRS*), vydávaných Radou pro mezinárodní účetní standardy (*International Accounting Standards Board*). V souladu s finančním nařízením se konsolidované finanční výkazy za rozpočtový rok 2011 sestavují na základě účetních pravidel, která přijal účetní Komise a jimiž se zásady akruálního účetnictví přizpůsobují specifickému prostředí Evropské unie (tento postup se používá od rozpočtového roku 2005). Naopak konsolidované zprávy o plnění rozpočtu nadále vycházejí především z pohybů hotovosti.

IV. Audit zahrnuje provedení auditorských postupů, jejichž cílem je získat důkazní informace o částkách a údajích zveřejněných v konsolidované účetní závěrce a o legalitě a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Výběr postupů závisí na úsudku auditora, včetně posouzení rizika významných (materiálních) nesprávností v konsolidované účetní závěrce a rizika, že uskutečněné operace nejsou ve významné (materiální) míře, ať z důvodu podvodu nebo chyby, v souladu s požadavky právního rámce Evropské unie. Při posuzování těchto rizik auditor zkoumá vnitřní kontroly, které se vztahují k sestavení a věrné prezentaci konsolidované účetní závěrky, a zavedené systémy dohledu a kontroly, jejichž cílem je zajistit legalitu a správnost operací, aby mohl navrhnout auditorské postupy, které jsou za daných okolností vhodné. Při auditu se rovněž hodnotí vhodnost uplatňovaných účetních zásad, přiměřenost provedených účetních odhadů a také celková prezentace konsolidované účetní závěrky a výročních zpráv o činnosti.

V. V souvislosti s příjmy vychází Účetní dvůr při auditu vlastních zdrojů odvozených z daně z přidané hodnoty (DPH) a z hrubého národního důchodu (HND) z makroekonomických souhrnných ukazatelů, jež pro Komisi připravily členské státy, a následně posuzuje systémy, které Komise používá pro zpracování údajů až do okamžiku, kdy jsou tyto údaje zahrnuty do konsolidované účetní závěrky a kdy jsou příspěvky členských států přijaty. U tradičních vlastních zdrojů zkoumá Účetní dvůr účty celních orgánů a analyzuje tok cel a poplatků pod celním dohledem do okamžiku, kdy jsou zaznamenány v konečné účetní závěrce a kdy je obdrží Komise.

VI. Účetní dvůr se domnívá, že získané důkazní informace jsou dostatečné a vhodné k tomu, aby na jejich základě mohl vydat prohlášení o věrohodnosti.

Spolehlivost účetní závěrky

Výrok o spolehlivosti účetní závěrky

VII. Účetní dvůr se domnívá, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie ve všech významných (materiálních) ohledech věrně zobrazuje finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2011 a výsledky jejích činností a peněžní toky za daný rok v souladu s ustanoveními finančního nařízení a s účetními pravidly, která přijal účetní Komise.

Legalita a správnost operací, na nichž se zakládá účetní závěrka

Příjmy

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

VIII. Podle názoru Účetního dvora jsou příjmy, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2011, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

Závazky

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

IX. Podle názoru Účetního dvora jsou závazky, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2011, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

Platby*Východisko pro vyjádření záporného výroku o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka*

X. Účetní dvůr dospěl k závěru, že zkoumané systémy dohledu a kontroly byly z hlediska zajišťování legality a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, částečně účelné. Skupiny politik „zemědělství: tržní a přímá podpora“, „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“, „regionální politika, energetika a doprava“, „zaměstnanost a sociální věci“ a výzkum a jiné vnitřní politiky jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami. Účetní dvůr odhaduje, že nejpravděpodobnější míra chyb u plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, činí 3,9 %.

Záporný výrok o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka

XI. Vzhledem k významnosti skutečností popsanych ve východisku pro vyjádření záporného výroku o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, se Účetní dvůr domnívá, že platby, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2011, jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

6. září 2012

Předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Evropský účetní dvůr

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Lucemburk, LUCEMBURSKO

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

1.1 V této kapitole výroční zprávy Účetní dvůr:

- uvádí východiska prohlášení o věrohodnosti Účetního dvora („DAS“) ⁽⁴⁾ a shrnutí a analýzu auditních zjištění a závěrů, na nichž se prohlášení o věrohodnosti zakládá (viz body 1.2–1.30),
- analyzuje hlavní údaje o řízení rozpočtu v roce 2011 (viz body 1.31–1.38),
- vysvětluje, jak Účetní dvůr provádí audit k prohlášení o věrohodnosti (viz **příloha 1.1**),
- uvádí opatření, která Komise přijala v návaznosti na připomínky ke spolehlivosti účetní závěrky z předcházejících let. Součástí této kapitoly je také odpověď Komise na doporučení týkající se zpětného získávání částek a finančních oprav, která Účetní dvůr uvedl ve svých výročních zprávách v předchozích letech (viz **příloha 1.2**).

1.2 Účetní dvůr předkládá Evropskému parlamentu a Radě prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti účetní závěrky a legality a správnosti uskutečněných operací. Účetní dvůr dále může toto prohlášení doplnit o zvláštní posouzení každé hlavní oblasti činnosti EU ⁽⁵⁾.

1.3 Cílem práce týkající se spolehlivosti účetní závěrky Evropské unie je získat dostatečné a přiměřené důkazní informace, aby bylo možné vyslovit závěr o tom, do jaké míry byly příjmy, výdaje, aktiva a pasiva řádně zaznamenány a zda konsolidovaná účetní závěrka věrně zobrazuje finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2011 a výsledky jejího hospodaření a peněžní toky za daný rok (viz body 1.6–1.8).

⁽⁴⁾ Z francouzského *déclaration d'assurance*.

⁽⁵⁾ Viz článek 287 Smlouvy o fungování Evropské unie.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.4 Cílem práce týkající se správnosti operací, na nichž se účetní závěrka za rok 2011 zakládá, je získat dostatečné a vhodné důkazní informace, aby bylo možné vyslovit závěr o tom, zda jsou uskutečněné operace v souladu s platnými předpisy či smluvními ustanoveními a zda byly správně vypočteny (přehled výsledků viz body 1.9–1.15, podrobněji pak v kapitolách 2 až 9).

1.5 Cílem práce týkající se spolehlivosti prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu, tj. prohlášení generálních ředitelů a výročních zpráv o činnosti útvarů Komise a souvisejících souhrnných zpráv, je zjistit, nakolik poskytují věrné posouzení kvality finančního řízení (včetně míry zbytkových chyb) a nakolik přispívají k získání celkové jistoty Účetního dvora (viz body 1.16–1.30 a související připomínky v oddíle „Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu“ v kapitolách 2 až 9).

AUDITNÍ ZJIŠTĚNÍ ZA ROZPOČTOVÝ ROK 2011**Spolehlivost účetní závěrky**

1.6 Připomínky Účetního dvora se vztahují na konsolidovanou účetní závěrku Evropské unie za rozpočtový rok 2011, která byla sestavena účetním Komise a schválena Komisí v souladu s finančním nařízením⁽⁶⁾ a kterou Účetní dvůr obdržel 31. července 2012. Konsolidovaná účetní závěrka obsahuje:

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

⁽⁶⁾ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1), naposledy pozměněné nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1081/2010 (Úř. věst. L 311, 26.11.2010, s. 9), vyžaduje, aby byla konečná konsolidovaná účetní závěrka předložena do 31. července následujícího rozpočtového roku (viz článek 129).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.7 Účetní Komise poskytl Účetnímu dvoru písemné prohlášení, že konsolidovaná účetní závěrka je ve všech významných (materiálních) ohledech úplná a spolehlivá.

1.8 Účetní dvůr při auditu konsolidované účetní závěrky za rok 2011 zjistil, že tato účetní závěrka neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti (viz také **příloha 1.2**).

Správnost operací*Shrnutí zvláštních posouzení pro účely DAS*

1.9 Účetní dvůr předkládá v kapitole 2 zvláštní posouzení příjmů a v kapitolách 3 až 9 zvláštní posouzení výdajů v jednotlivých skupinách politik, které jsou uspořádány na základě sestavování rozpočtu podle činností (ABB – *Activity Based Budgeting*) (viz **tabulka 1.1**).

Tabulka 1.1 – Platby v roce 2011 podle jednotlivých kapitol výroční zprávy

(v mil. EUR)

Oddíly (odd.), hlavy (hl.) a kapitoly (kap.) ⁽¹⁾ odpovídají rozpočtové nomenklatuře pro rok 2011 v rozdělení podle kapitol výroční zprávy Účetního dvora	Platby realizované v roce 2011 ⁽²⁾	% z celkových plateb
Kapitoly výroční zprávy		
Kapitola 3: Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	43 809	33,9 %
Evropský zemědělský a záruční fond (hl. 05 kap. 01–03, 06–08)	43 809	33,9 %
Kapitola 4: Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	13 876	10,7 %
Rozvoj venkova (hl. 05 kap. 04–05)	12 399	9,6 %
Životní prostředí a oblast klimatu (hl. 07)	240	0,2 %
Námořní záležitosti a rybolov (hl. 11)	731	0,6 %
Ochrana zdraví a spotřebitele (hl. 17)	506	0,4 %
Kapitola 5: Regionální politika, energetika a doprava	34 842	26,9 %
Mobilita a doprava (hl. 06)	1 042	0,8 %
Regionální politika (hl. 13)	32 911	25,4 %
Energetika (hl. 32)	889	0,7 %
Kapitola 6: Zaměstnanost a sociální věci	10 299	8,0 %
Zaměstnanost a sociální věci (hl. 04)	10 299	8,0 %
Kapitola 7: Vnější vztahy, pomoc a rozšíření	6 201	4,8 %
Vnější vztahy (hl. 19)	3 156	2,4 %
Rozvoj a vztahy se státy AKT (hl. 21)	1 175	0,9 %
Rozšíření (hl. 22)	835	0,6 %
Humanitární pomoc (hl. 23)	1 035	0,8 %
Kapitola 8: Výzkum a jiné vnitřní politiky	10 591	8,2 %
Hospodářské a finanční záležitosti (hl. 01)	319	0,2 %
Podniky (hl. 02)	1 213	0,9 %
Hospodářská soutěž (hl. 03)	0	0,0 %
Výzkum (hl. 08)	4 283	3,3 %
Informační společnost a média (hl. 09)	1 357	1,0 %
Přímý výzkum (hl. 10)	89	0,1 %
Vnitřní trh (hl. 12)	34	0,0 %
Vzdělávání a kultura (hl. 15)	2 283	1,8 %
Komunikace (hl. 16)	134	0,1 %
Prostor svobody, bezpečnosti a práva (hl. 18)	868	0,7 %
Obchod (hl. 20)	11	0,0 %
Kapitola 9: Správní a jiné výdaje	9 777	7,6 %
Parlament (odd. I)	1 580	1,2 %
Rada (odd. II)	547	0,4 %
Komise (odd. III)	6 264	4,8 %
Soudní dvůr (odd. IV)	334	0,3 %
Účetní dvůr (odd. V)	137	0,1 %
Evropský hospodářský a sociální výbor (odd. VI)	126	0,1 %
Výbor regionů (odd. VII)	91	0,1 %
Evropský veřejný ochránce práv (odd. VIII)	9	0,0 %
Evropský inspektor ochrany údajů (odd. IX)	7	0,0 %
Evropská služba pro vnější činnost (odd. X)	682	0,5 %
Celkový součet	129 395	100,0 %

⁽¹⁾ O rozpočtových hlavách 14 a 24–31 oddílu III souhrnného rozpočtu, které se týkají především správních výdajů, se pojednává v oddílu Evropská komise kapitoly 9.

⁽²⁾ Správní výdaje se odečítají od výdajů skupin politik a vykazují se zvlášť jako samostatná položka, což při srovnání s kapitolami 3–9 způsobuje rozdíly.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.10 Účetní dvůr dospěl k závěru, že příjmy (130 000 milionů EUR)⁽⁷⁾ a platby ve skupině politik „správní a jiné výdaje“ (9 777 milionů EUR) nebyly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami a že zkoumané systémy dohledu a kontroly byly účelné (viz **tabulka 1.2** a body 2.35–2.36 a 9.30–9.32). Závazky ve všech skupinách politik rovněž nebyly zatíženy chybami.

1.11 Účetní dvůr dospěl k závěru, že skupina politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“ (6 201 milionů EUR) nebyla ve významném (materiálním) rozsahu zatížena chybami a že zkoumané systémy dohledu a kontroly byly částečně účelné. Významná (materiální) míra chyb však byla zjištěna u průběžných a konečných plateb (viz **tabulka 1.2** a body 7.26–7.27).

1.12 Účetní dvůr dospěl k závěru, že následující skupiny politik byly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami: „zemědělství: tržní a přímá podpora“ (43 801 milionů EUR proplacených výdajů⁽⁸⁾), „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“ (13 310 milionů EUR proplacených výdajů⁽⁸⁾), „regionální politika, energetika a doprava“ (33 373 milionů EUR proplacených výdajů⁽⁸⁾), „zaměstnanost a sociální věci“ (10 171 milionů EUR proplacených výdajů⁽⁸⁾) a „výzkum a jiné vnitřní politiky“ (10 591 milionů EUR plateb). U těchto skupin politik Účetní dvůr dále konstatoval, že zkoumané systémy dohledu a kontroly byly částečně účelné (viz **tabulka 1.2** a body 3.42–3.43, 4.51–4.52, 5.70–5.71, 6.27–6.28 a 8.37–8.38).

1.13 Účetní dvůr dospěl k závěru, že celkové platby byly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami a že zkoumané systémy dohledu a kontroly byly obecně částečně účelné (viz **tabulka 1.2**).

ODPOVĚDI KOMISE

1.11 Komise navrhla své kontroly tak, aby pokrývaly celý životní cyklus jejich víceletých projektů. Domnívá se, že tyto systémy dohledu a kontroly jsou účinné a meziročně se značně zlepšují.

1.12–1.13 Co se týče zemědělství: tržní a přímé podpory, nejpravděpodobnější míra chyb zjištěná Účetním dvorem za rozpočtový rok 2011 sice podle Komise představuje lehký nárůst ve srovnání s rokem předešlým, ale stále se pohybuje v běžném meziročním statistickém rozpětí a nepoukazuje na zhoršení celkové kvality řízení a kontrol výdajů ze strany členských států. Komise má za to, že ze součtu míry chyb zjištěných Účetním dvorem za poslední roky lze spolehlivě vyvodit, že nejpravděpodobnější míra chyb u EZZF se nachází relativně blízko prahu významnosti ve výši 2 %. Pokud jde o rozvoj venkova, z vlastního odhadu neoprávněných plateb, který Komise vypracovala na základě kontrolních statistik poskytnutých členskými státy v roce 2011, vyplynulo, že situace se zhoršila. To přimělo generálního ředitele GŘ AGRI k učinění výhrady ve výroční zprávě o činnosti za rok 2011. V zájmu řešení situace se vytypovává řada nápravných opatření. Co se týče zavedených systémů dohledu a kontroly v oblasti zemědělství, Komise je toho názoru, že integrovaný administrativní a kontrolní systém, který se použil u 91 % všech výdajů z EZZF, je obecně účinným kontrolním systémem k omezení rizika chyb či nesprávných výdajů, a v této souvislosti by ráda připomněla, že před zbývajícím rizikem je rozpočet EU přiměřeně kryt procesem schvalování účetní závěrky. Viz odpovědi k bodům 3.10, 3.14–3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 a 4.52.

⁽⁷⁾ O rozsahu auditu příjmů pojednávají body 2.9–2.13.

⁽⁸⁾ Průběžné a konečné platby na základě výkazů vynaložených nákladů na úrovni konečných příjemců (viz body 3.9, 4.9, 5.27 a 6.12).

ODPOVĚDI KOMISE

Společná nejpravděpodobnější míra chyb v oblasti regionální politiky, dopravy, energetiky a zaměstnanosti a sociálních věcí, uvedená v tabulce 1.3, se ve srovnání s rokem 2010 výrazně snížila, a to ze 7,7 % na 5,1 %. Také míra chyb u každé ze složek bývalé skupiny politik „Soudržnost, energetika a doprava“ (nejpravděpodobnější míra chyb 6 % u regionální politiky, energetiky a dopravy a 2,2 % u zaměstnanosti) zůstává již po třetí rok v řadě hluboko pod hodnotami hlášenými Účetním dvorem v období 2006–2008. Za tímto pozitivním vývojem stojí vylepšení ustanovení o kontrole v programovém období 2007–2013, striktní politika přerušování/zastavování plateb uplatňovaná Komisí v případech zjištěných nedostatků v souladu s akčním plánem z roku 2008 a přínos zjednodušujících opatření stanovených v právních předpisech pro stávající programové období. Komise bude své kroky nadále zaměřovat na nejvíce rizikové programy a/nebo členské státy.

Co se týče výzkumu a jiných vnitřních politik, Komise se domnívá, že z pohledu řízení (tj. při zohlednění cílů, pokud jde o legalitu a správnost, na straně jedné a úvah o přiměřenosti rizik a nákladové efektivitě kontrol na straně druhé) zajišťují její řídicí a kontrolní systémy dostatečnou věrohodnost podléhající výhradám pověřených schvalujících osob.

Na závěr je třeba uvést, že se zvláštním ohledem na ustanovení finančního nařízení vztahujícího se na rozpočet EU (ustanovení čl. 22a odst. 2 písm. f) nařízení, které stanoví podrobná pravidla pro provádění finančního nařízení, a ustanovení čl. 28 odst. 2b písm. g) nového finančního nařízení) a s přihlédnutím k navrhovanému snížení jejích dostupných zdrojů a k stávajícím opatřením přijímaným ze strany členských států zváží Komise před přijetím a/nebo navržením vhodných opatření náklady a přínosy doporučení Účetního dvora.

Tabulka 1.2 – Shrnutí zjištění týkajících se správnosti operací za rok 2011

Skupina politik	Platby (v mil. EUR)	Posouzení zkoumaných systémů dohledu a kontroly ⁽²⁾	Nejpravdě- podobnější míra chyb (MLE) (%)	Interval spolehlivosti (%)		Četnost chyb ⁽³⁾ (%)	Závěry auditu
				Dolní hranice míry chyb	Horní hranice míry chyb		
Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora ⁽¹⁾	43 806 ⁽⁴⁾	částečně účelné	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	Významná (materiální) míra chyb
Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví ⁽¹⁾	13 305 ⁽⁵⁾	částečně účelné	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Významná (materiální) míra chyb
Regionální politika, energetika a doprava ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	částečně účelné	6,0	3,0	9,0	59	Významná (materiální) míra chyb
Zaměstnanost a sociální věci ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	částečně účelné	2,2	0,9	3,4	40	Významná (materiální) míra chyb
Vnější vztahy, pomoc a rozšíření	6 201	částečně účelné	1,1	0,0	2,4	33	Bez významné (materiální) míry chyb
Výzkum a jiné vnitřní politiky	10 591	částečně účelné	3,0	1,1	4,9	49	Významná (materiální) míra chyb
Správní a jiné výdaje	9 777	účelné	0,1	0,0	0,3	7	Bez významné (materiální) míry chyb
Kontrolovaný soubor celkem	127 224 ⁽⁸⁾	částečně účelné	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Významná (materiální) míra chyb
Příjmy	130 000 ⁽¹²⁾	účelné	0,8	0,0	2,4	2	Bez významné (materiální) míry chyb

⁽¹⁾ Ve výroční zprávě za rok 2010 tvořila skupina politik „zemědělství: podpora trhu a přímá podpora“ a skupina politik „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“ jednu skupinu politik. Totéž platí pro nynější skupinu politik „regionální politika, energetika a doprava“ a skupinu politik „zaměstnanost a sociální věci“. Souhrnné výsledky za rok 2011 podle předchozí struktury jsou uvedeny v **tabulce 1.3**.

⁽²⁾ Systémy se klasifikují jako „částečně účelné“, pokud se u některých kontrolních mechanismů má za to, že fungují přiměřeně, kdežto u jiných nikoli. V důsledku toho tyto systémy jako celek nemusí úspěšně omezovat míru chyb v uskutečněných operacích na přijatelnou úroveň. Podrobněji viz oddíl „Rozsah a koncepce auditu“ kapitol 2–9.

⁽³⁾ Četnost chyb udává, jak velký podíl vzorku je zatížen vyčíslitelnými a nevyčíslitelnými chybami. Procenta se zaokrouhlují.

⁽⁴⁾ Proplacené výdaje (viz bod 3.9).

⁽⁵⁾ Proplacené výdaje (viz bod 4.9).

⁽⁶⁾ Proplacené výdaje (viz bod 5.27).

⁽⁷⁾ Proplacené výdaje (viz bod 6.12).

⁽⁸⁾ Rozdíl mezi platbami v roce 2011 (129 395 milionů EUR – viz **tabulka 1.1**) a celkovou částkou u celkového souboru kontrolovaného v souvislosti se správností operací odpovídá zálohám vyplaceným ve skupinách politik „zemědělství: podpora trhu a přímá podpora“ (8 milionů EUR), „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“ (565 milionů EUR), „regionální politika, energetika a doprava“ (1 469 milionů EUR) a „zaměstnanost a sociální věci“ (128 milionů EUR) (viz body 3.9, 4.9, 5.27 a 6.12).

⁽⁹⁾ Na rozdíl od předchozích let bylo ve výpočtu nejpravděpodobnější míry chyb zohledněno nesplnění povinností spojených s podmíněností. Na zjištěné chyby připadá přibližně 0,2 procentních bodů z nejpravděpodobnější míry chyb (viz bod 3.9, druhá odrážka a bod 3.13).

⁽¹⁰⁾ Na rozdíl od předchozích let bylo ve výpočtu nejpravděpodobnější míry chyb zohledněno nesplnění povinností spojených s podmíněností. Na zjištěné chyby připadá přibližně 0,2 procentních bodů z nejpravděpodobnější míry chyb (viz bod 4.9, druhá odrážka a body 4.16–4.18).

⁽¹¹⁾ Na rozdíl od předchozích let byly ve výpočtu nejpravděpodobnější míry chyb zohledněny případy, kdy příjemci plateb v rámci SZP nesplnili povinnosti spojené s podmíněností. Na zjištěné chyby připadá přibližně 0,1 procentního bodu z nejpravděpodobnější míry chyb odhadované Účetním dvorem u plateb jako celku (viz také pozn. pod čarou č. 9 a 10).

⁽¹²⁾ Součástí auditu bylo zkoumání statistického vzorku inkasních příkazů na úrovni Komise, který zahrnoval všechny typy příjmů (viz body 2.8, 2.9 a 2.13).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Porovnání s výsledky z předchozích let

1.14 Podle odhadu Účetního dvora se nejpravděpodobnější míra chyb u plateb za rok 2011 ve srovnání s rokem 2010 zvýšila ve skupině politik:

- „zemědělství: tržní a přímá podpora“ a „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“ (v porovnání s dřívější skupinou politik „zemědělství a přírodní zdroje“),

- „výzkum a jiné vnitřní politiky“.

1.14

- Co se týče zemědělství: tržní a přímé podpory, lehký nárůst oproti předchozímu roku zůstává podle názoru Komise stále v rámci běžného meziročního statistického rozpětí a nepoukazuje na zhoršení celkové kvality řízení a kontrol výdajů ze strany členských států.

V případě rozvoje venkova Komise souhlasí s tím, že se situace zhoršila, avšak zhoršení bylo méně výrazné, než se uvádí ve zprávě Účetního dvora.

Komise si je vědoma, že závěry Účetního dvora se týkají celé skupiny politik, nikoli podskupin.

Domnívá se, že její řídicí a kontrolní systémy vztahující se na programy v rámci výzkumu a jiných vnitřních politik zajišťují z pohledu řízení (tj. při zohlednění cílů, pokud jde o legalitu a správnost, na straně jedné a úvah o přiměřenosti rizik a nákladové efektivitě kontrol na straně druhé) dostatečnou věrohodnost podléhající výhradám pověřených schvalujících osob.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Ve skupinách politik „regionální politika, energetika a doprava“ a „zaměstnanost a sociální věci“ (v porovnání s dřívější skupinou politik „soudržnost, energetika a doprava“) se nejpravděpodobnější míra chyb odhadovaná Účetním dvorem snížila.

Pokud jde o nejpravděpodobnější míru chyb u ostatních skupin politik („vnější vztahy, pomoc a rozšíření“ a „správní a jiné výdaje“), zůstává odhad Účetního dvora stabilní (viz **tabulka 1.3**).

1.15 Nejpravděpodobnější míra chyb, kterou Účetní dvůr odhaduje u plateb jako celku, zůstává ve svém souhrnu ve srovnání s rokem 2010 stabilní (3,9 % v roce 2011 a 3,7 % v roce 2010, viz také **tabulka 1.3** a **graf 1.1**)⁽⁹⁾. Účetní dvůr zjistil chyby přibližně ve dvou pětinach testovaných operací (2010: přibližně ve třetině). Četnost chyb se podle zjištění Účetního dvora zvýšila ve všech skupinách politik kromě bývalé skupiny politik „soudržnost, energetika a doprava“ a „správních a jiných výdajů“, kde zůstává stabilní (viz **tabulka 1.3**).

ODPOVĚDI KOMISE

Komise si všímá, že míra chyb se již třetím rokem v řadě nachází na podstatně nižší úrovni, než kterou Účetní dvůr zaznamenával v letech 2006–2008. Za tímto pozitivním vývojem stojí vylepšení ustanovení o kontrole v programovém období 2007–2013 a striktní politika přerušování/zastavování plateb uplatňovaná v případě zjištěných nedostatků v souladu s akčním plánem z roku 2008. Z tabulky 1.3 vyplývá, že společná nejpravděpodobnější míra chyb v oblasti regionální politiky, dopravy, energetiky a zaměstnanosti a sociálních věcí se rovněž výrazně snížila ve srovnání s rokem 2010, a to ze 7,7 % na 5,1 %.

1.15 Po zohlednění nového hodnocení chyb v oblasti zemědělství, pokud jde o podmíněnost, Komise podotýká, že nejpravděpodobnější míra chyb odhadnutá Účetním dvorem se navzdory řadě nepříznivých technických a strukturálních faktorů (víceleté programy EU vstoupily do kritické fáze se zvyšujícím se počtem složitých plateb, čímž se nutně zvyšuje pravděpodobnost výskytu chyb) velmi blíží hodnotě z roku 2010.

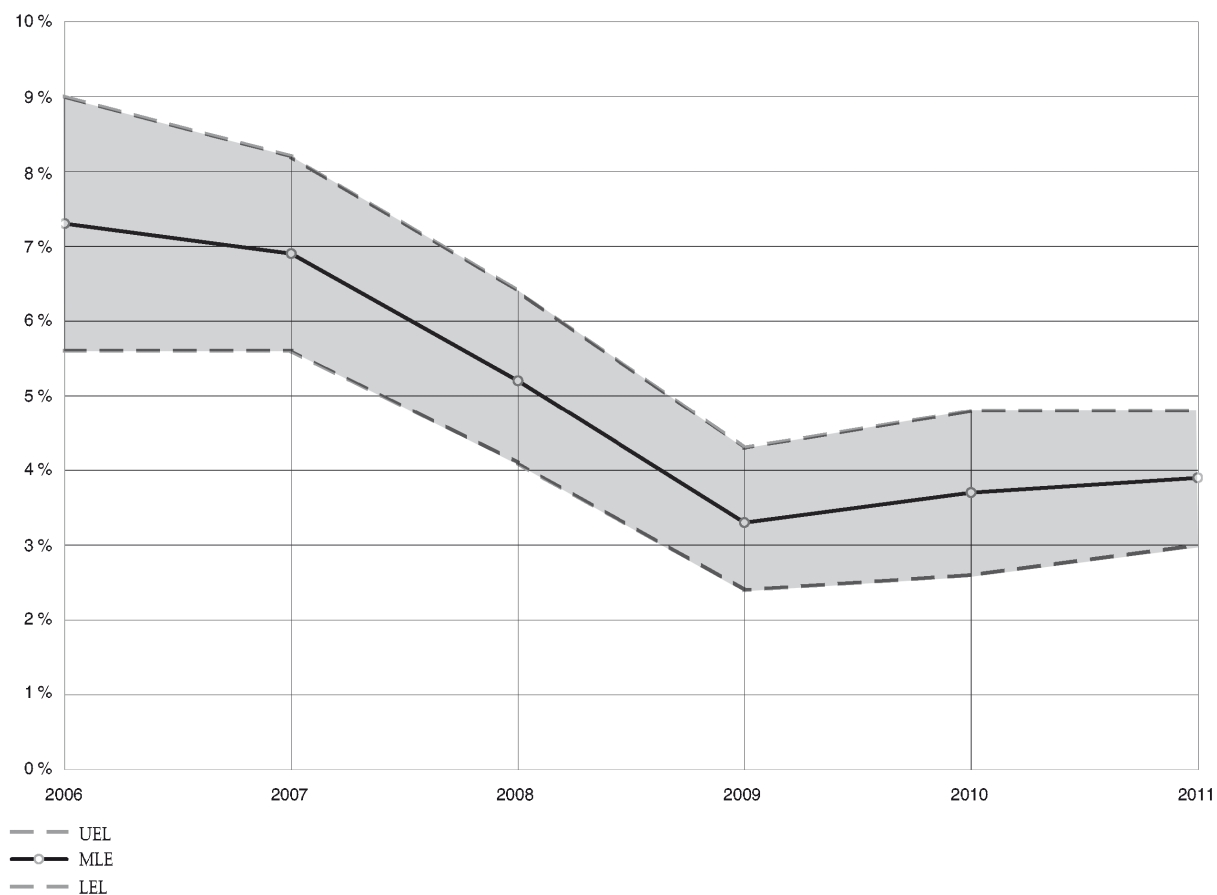
⁽⁹⁾ Na rozdíl od předchozích let byly ve výpočtu nejpravděpodobnější míry chyb zohledněny případy, kdy příjemci plateb v rámci SZP nesplnili povinnosti spojené s podmíněností. Zjištěné chyby představují přibližně 0,1 procentního bodu z nejpravděpodobnější míry chyb odhadované Účetním dvorem u plateb jako celku (viz bod 3.9, druhá odrážka; bod 3.13; bod 4.9, druhá odrážka a body 4.16–4.18).

Tabulka 1.3 – Porovnání výsledků auditu za rok 2010 a 2011

Skupina politik	Nejpravděpodobnější míra chyb (MLE) (%)			Interval spolehlivosti (%)						Četnost chyb (%)			Závěry auditu	
				Dolní hranice míry chyb (LEL)			Horní hranice míry chyb (UEL)							
	2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011
Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	2,3	4,0 ⁽¹⁾	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Významná (materiální) míra chyb	Významná (materiální) míra chyb
Rozvoj venkova, životního prostředí, rybolov a ochrana zdraví			7,7			4,5			10,9			57		Významná (materiální) míra chyb
Regionální politika, energetika a doprava	7,7	5,1	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Významná (materiální) míra chyb	Významná (materiální) míra chyb
Zaměstnanost a sociální věci			2,2			0,9			3,4			40		Významná (materiální) míra chyb
Vnější vztahy, pomoc a rozšíření	1,7	1,1		0,1	0,0		3,3	2,4		23	33		Bez významné (materiální) míry chyb	Bez významné (materiální) míry chyb
Výzkum a jiné vnitřní politiky	1,4	3,0		0,6	1,1		2,1	4,9		39	49		Bez významné (materiální) míry chyb	Významná (materiální) míra chyb
Správní a jiné výdaje	0,4	0,1		0,0	0,0		1,1	0,3		7	7		Bez významné (materiální) míry chyb	Bez významné (materiální) míry chyb
Kontrolovaný soubor celkem	3,7	3,9 ⁽²⁾		2,6	3,0		4,8	4,8		36	44		Významná (materiální) míra chyb	Významná (materiální) míra chyb
Příjmy	0,0	0,8		–	0,0		–	2,4		–	2		Bez významné (materiální) míry chyb	Bez významné (materiální) míry chyb

⁽¹⁾ Na rozdíl od předchozích let byly ve výpočtu nejpravděpodobnější míry chyb zohledněny případy nesplnění povinností spojených s podmíněností (viz body 3.9, 3.13, 4.9 a 4.16–4.18). Zjištěné chyby představují přibližně 0,2 procentních bodů z celkové nejpravděpodobnější míry chyb.

⁽²⁾ Na rozdíl od předchozích let byly ve výpočtu nejpravděpodobnější míry chyb zohledněny případy, kdy příjemci plateb v rámci SZP nesplnili povinnosti spojené s podmíněností. Zjištěné chyby představují přibližně 0,1 procentního bodu z nejpravděpodobnější míry chyb odhadované Účetním dvorem u plateb jako celku (viz také pozn. pod čarou č. 1).

Graf 1.1 – Odhad Účetního dvora týkající se nejpravděpodobnější míry chyb (2006–2011) ⁽¹⁾

(1) Na rozdíl od předchozích let byly ve výpočtu nejpravděpodobnější míry chyb za rok 2011 zohledněny případy, kdy příjemci plateb v rámci SZP nesplnili povinnosti spojené s podmínkami. Zjištěné chyby představují přibližně 0,1 procentního bodu z nejpravděpodobnější míry chyb odhadované Účetním dvorem u plateb jako celku.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

**Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků
Komise k auditu***Úvod*

1.16 Podle článku 317 Smlouvy o fungování Evropské unie nese konečnou odpovědnost za plnění rozpočtu EU Komise. Hlavním pilířem současného systému Komise pro řízení prostředků EU (který byl zcela přepracován v rámci reformy zahájené v dubnu 2000 ⁽¹⁰⁾ v reakci na usnesení přijaté Evropským parlamentem ⁽¹¹⁾) je odpovědnost generálních ředitelů. Ti také odpovídají za zavedení účelných systémů dohledu a kontroly, splňujících stanovené standardy ⁽¹²⁾.

1.17 Generální ředitelé Komise každoročně předkládají o výkonu svých povinností zprávy o činnosti ⁽¹³⁾. Součástí těchto zpráv je mimo jiné prohlášení o tom, do jaké míry byly zdroje využity pro plánované účely a nakolik kontrolní postupy zajišťují legalitu a správnost operací. Zjistí-li generální ředitelé v tomto ohledu výrazné problémy, mohou ve svém prohlášení vyjádřit výhradu.

1.18 Komise přebírá politickou odpovědnost za řízení prováděné generálními řediteli prostřednictvím své souhrnné zprávy. Tato zpráva vychází z prohlášení, která generální ředitelé předložili ve svých výročních zprávách o činnosti, a také z dalších zdrojů, např. celkového stanoviska interního auditora. Zpráva také popisuje opatření, která Komise přijala k řešení nedostatků v oblasti řízení a kontroly.

⁽¹⁰⁾ Bílá kniha „Reforma Komise“, KOM(2000) 200 v konečném znění ze dne 5. dubna 2000.

⁽¹¹⁾ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. ledna 2000 o opatřeních, která je potřeba přijmout v návaznosti na druhou zprávu výboru nezávislých odborníků týkající se reformy Komise (Úř. věst. C 304, 24.10.2000, s. 135).

⁽¹²⁾ Standardy Komise v oblasti vnitřní kontroly vycházejí převážně z principů Výboru sponzorských organizací (COSO). COSO je dobrovolná organizace soukromého sektoru, která usiluje o zlepšení kvality finančního řízení a výkaznictví prostřednictvím obchodní etiky, účelných vnitřních kontrolních mechanismů a podnikové správy a řízení.

⁽¹³⁾ Termín „generální ředitel“ je zde použit v širokém smyslu pro označení odpovědných osob. Ve skutečnosti bylo ze 48 prohlášení jedno podepsáno generálním tajemníkem, 36 generálními řediteli, sedm řediteli a čtyři vedoucími útvaru.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Výroční zprávy o činnosti a prohlášení generálních ředitelů ⁽¹⁴⁾

Vyšší objem plateb, k nimž byly vyjádřeny výhrady

1.19 Přestože všichni generální ředitelé uvedli, že zavedené kontrolní postupy poskytují nezbytné záruky ohledně správnosti operací, počet generálních ředitelství nebo útvarů, které vyjádřily jednu nebo více výhrad, vzrostl v roce 2011 na 16 (2010: 13). Celkový počet výhrad se tak v roce 2011 zvýšil na 27 (2010: 17), přičemž většina z nich se stejně jako v předcházejících letech týká nedostatků ve správnosti operací. Celkový finanční dopad výhrad se zvýšil na 1 959 milionů EUR, což představuje 1,5 % plateb realizovaných v roce 2011 (2010: 423 milionů EUR, resp. 0,3 %) (viz **tabulka 1.4** a kapitoly 2 až 9).

⁽¹⁴⁾ O údajích o výkonnosti uvedených ve výročních zprávách o činnosti pojednává kapitola 10.

Tabulka 1.4 – Výhrady vyjádřené generálními ředitelstvími Komise za rok 2011

(v mil. EUR)

GŘ/útvár ⁽¹⁾	Výhrady	Celkové platby v příslušných oblastech na základě sestavování rozpočtu podle činností ⁽²⁾	Finanční dopad výhrad ⁽³⁾
AGRI	1 – Závažné nedostatky v systému IACS v Bulharsku a Portugalsku		ohrožení pověsti
	2 – Výdaje na rozvoj venkova	12 292,02	278,00
	3 – Nedostatky v dohledu a kontrole u certifikovaných ekologických produktů		ohrožení pověsti
BUDG	1 – Pochybnosti o spolehlivosti systému schvalování souladu a účtování v Belgii a o správnosti výše tradičních vlastních zdrojů odvedených do rozpočtu EU.		bez odhadu
CLIMA	1 – Zjištění výrazného nedostatku v bezpečnosti vnitrostátních registrů systému EU pro obchodování s emisemi (ETS) po internetových útocích v několika členských státech v letech 2010 a 2011		ohrožení pověsti
COMM	1 – Možný nesoulad se stávajícími právními předpisy o právech duševního vlastnictví		bez odhadu
EACEA	Významná (materiální) výše prostředků roku 2011, k nimž se vztahuje riziko plynoucí z míry chyb v grantových platbách v rámci rozpočtu programu celoživotního učení (2007–2013) za rok 2011	1 189,68	4,26
EMPL	1 – Nedostatky v systémech řízení a kontroly (období 2007–2013) v operačních programech v rámci ESF v Belgii, České republice, Německu, Španělsku, Itálii, Lotyšsku, Litvě, Rumunsku, Slovensku a Spojeném království a nedostatky týkající se složky IV nástroje NPP pro Bývalou jugoslávskou republiku Makedonie	9 557,19	58,70
	2 – Nedostatky v systémech řízení a kontroly (období 2000–2006) u operačních programů v rámci ESF v Německu, Francii, Itálii a Španělsku, u nichž vnitrostátní orgány neuplatnily dostatečná kontrolní a nápravná opatření	437,04	0,00
ENER	1 – Míra zbytkových chyb v přesnosti výkazů nákladů souvisejících se zakázkami v rámci 6. RP	25,79	1,15
	2 – Míra zbytkových chyb v přesnosti výkazů nákladů souvisejících se zakázkami v rámci 7. RP	133,43	5,26
ENTR	1 – Přesnost výkazů nákladů v rámci 6. RP	4,17	0,16
	2 – Přesnost výkazů nákladů v rámci 7. RP	419,65	0,93
	3 – Spolehlivost finančního výkaznictví Evropské kosmické agentury o společném provádění kosmické části programu GMES a provádění programů EGNOS a Galileo		bez odhadu
HOME	1 – Míra zbytkových chyb ve vzorku neauditovaných grantů v programech týkajících činnosti ABB Bezpečnost a ochrana svobod	132,90	3,09
	2 – Přetrvávající riziko zpoždění u projektu SIS II		ohrožení pověsti
INFSO	1 – Přesnost výkazů nákladů týkajících se grantových dohod v rámci 7. RP	1 217,06	22,60
MARE	1 – Systémy řízení a kontroly u operačních programů v rámci FNOR v Německu (cíl 1)		ohrožení pověsti
	2a – Systémy řízení a kontroly u programů Evropského rybářského fondu v České republice, Španělsku, Itálii, Nizozemsku, Rumunsku, Slovensku, Finsku a Švédsku	444,42	9,11
	2b – Způsobilost výdajů týkajících se investic do rybářských plavidel		10,71
MOVE	1 – Přesnost výkazů nákladů v souvislosti se zakázkami v rámci 6. RP	19,29	0,86
	2 – Přesnost výkazů nákladů v souvislosti se zakázkami v rámci 7. RP	39,68	1,23
REA	Přesnost výkazů nákladů s dopadem na finanční prostředky EU poskytované na složku kosmického výzkumu a bezpečnosti zvláštního programu Spolupráce v rámci 7.RP	423,82	3,63
REGIO	1 – Systémy dohledu a kontroly týkající se EFRR / Fondu soudržnosti / NPP (2007–2013) v Bulharsku, České republice, Německu, Estonsku, Španělsku, Francii, Itálii, Lotyšsku, Litvě, Nizozemsku, Rakousku, Polsku, Slovinsku, Slovensku a Spojeném království a programů územní spolupráce.	30 044,46	1 427,00
	2 – Systémy dohledu a kontroly týkající se EFRR / Fondu soudržnosti / NPP (2000–2006) v Německu, Irsku, Španělsku, Itálii, Maďarsku a programů přeshraniční spolupráce		ohrožení pověsti
RTD	1 – Přesnost výkazů nákladů v souvislosti s granty 6. RP	517,11	20,56
	2 – Přesnost výkazů nákladů v souvislosti s granty 7. RP	3 765,16	100,80
SANCO	1 – Přesnost výkazů nákladů členských států u programů vyměcní a monitorování chorob zvířat v oblasti politiky týkající se potravin a krmiv	256,23	10,70
Celkem		60 919,10	1 958,75

⁽¹⁾ Celý seznam generálních ředitelství/útvárů Komise viz <http://publications.europa.eu/code/cs/cs-390600.htm>.⁽²⁾ Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka za rok 2011.⁽³⁾ Zdroj: výroční zprávy o činnosti za rok 2011. GŘ pro regionální politiku a agentura REA uvedly minimální a maximální částky. Zahrnuty byly pouze maximální částky.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.20 Zvýšení v počtu výhrad, generálních ředitelství, která je vyjádřila, a nárůst odhadovaného finančního dopadu svědčí o tom, že generální ředitelé si jsou vědomi vysokého rizika výskytu chyb v určitých oblastech, např. v oblasti rozvoje venkova, soudržnosti nebo v sedmém rámcovém programu (7. RP). To ostatně potvrzují i výsledky auditu Účetního dvora v roce 2011 (viz body 1.10–1.15).

„Míra zbytkových chyb“ dle odhadu Komise

1.21 Každé generální ředitelství musí posoudit, nakolik i při fungování systémů dohledu a kontroly zůstávají operace zatíženy chybami. K tomu může posloužit výpočet míry zbytkových chyb. Jednoduše řečeno se jedná o míru chyb získanou na základě prověrky reprezentativního vzorku operací po odečtení veškerých oprav provedených na základě systémů dohledu a kontroly. Přesahuje-li míra zbytkových chyb 2 %, je generální ředitel povinen v prohlášení, jež je součástí výroční zprávy o činnosti, vyjádřit výhradu.

1.22 V pokynech pro vypracování výročních zpráv o činnosti za rok 2011 Komise poprvé poskytla generálním ředitelstvím instrukce, jak míru zbytkových chyb počítat. Díky tomu se některá prohlášení zlepšila, konkrétně prohlášení generálních ředitelství pro oblast soudržnosti (viz body 5.66 a 6.25), Generálního ředitelství pro výzkum a inovace a Generálního ředitelství pro informační společnost a média (viz body 8.35–8.36). Účetní dvůr však zjistil v těchto instrukcích a jejich uplatňování nedostatky. Některá generální ředitelství uváděla nejasné informace a/nebo míru zbytkových chyb podcenila, v důsledku čehož žádné výhrady nevyjádřila nebo zmírnila jejich závažnost ⁽¹⁵⁾. Například:

- v pokynech se dostatečně nevysvětluje, jak postupovat, pokud míru zbytkových chyb nelze spolehlivě spočítat,
- některé částky byly do výpočtu zahrnuty i přes to, že kvůli dlouhým zpožděním nebyly zatím obdrženy nebo získány zpět,

ODPOVĚDI KOMISE

1.20 Komise různé důvody tohoto zvýšení rozebrala ve své souhrnné zprávě za rok 2011. Jejich shrnutí je uvedeno níže v bodě 1.27. V případě regionální politiky lze zvýšení počtu výhrad vysvětlit uplatňováním přísnější metodiky, zejména pak vyhodnocováním kumulativního rizika zbytkových chyb, v návaznosti na připomínky, které Účetní dvůr vznesl ve svých předchozích výročních zprávách. Jedná se o první rok, kdy je k programům vznesena výhrada, jestliže kumulativní riziko zbytkových chyb přesáhne výši 2 %.

1.21 Prověrka reprezentativního vzorku operací si obvykle vyžaduje auditní práci, která je mimo možnosti generálních ředitelství a útvarů mimo čtyři hlavní výdajové oblasti (zemědělství, strukturální fondy, vnější pomoc a výzkum). Stávající pokyny k výročním zprávám o činnosti nabízí podrobné instrukce týkající se způsobu, jak zaručit věrohodnost, pokud dostupné kontrolní ukazatele nejsou z hlediska souboru operací statisticky reprezentativní. V případě politiky soudržnosti právní předpisy stanoví, že audit reprezentativních vzorků operací u programů nebo skupin programů provádějí každý rok členské státy. Výsledná míra chyb je posléze přezkoumávána a potvrzována útvary Komise, které ji používají pro účely prohlášení o věrohodnosti.

1.22 Komisi potěšilo uznání vyjádřené v souvislosti s vylepšenými pokyny, na kterých zapracovala v reakci na doporučení ve výroční zprávě Účetního dvora za rok 2010.

Komise se domnívá, že se generální ředitelství zmíněná Účetním dvorem těmito pokyny řídila a vznesla náležité výhrady.

- Pokyny k výročním zprávám o činnosti obsahují krok za krokem konkrétní instrukce k tomu, jak postupovat v případě, že tyto informace nejsou dostupné.
- Při výpočtu míry zbytkových chyb se v souladu s pokyny Komise braly v úvahu pouze finanční opravy, jež byly oficiálně odsouhlaseny vnitrostátními orgány a zaneseny do účetnictví certifikačního orgánu. Pokud jsou tyto podmínky splněny, Komise zajišťuje, aby byly všechny odsouhlasené finanční opravy odečteny od následující žádosti o platbu, kterou příslušné orgány předloží.

⁽¹⁵⁾ Viz body 3.40–3.41, 4.48–4.50, 5.67–5.69, 6.24–6.26 a 7.25.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

— do výpočtu míry zbytkových chyb byly zahrnuty různé typy opravných opatření (finanční opravy / odnětí a zpětné vymáhání částek), a to i přes rozdíly plynoucí z jejich povahy⁽¹⁶⁾. V pokynech se navíc počítá i se zohledňováním případů pozastavování plateb.

1.23 Účetní dvůr dospěl k závěru, že míra zbytkových chyb zatím není spolehlivým ukazatelem rozsahu, v jakém operace zůstávají zatíženy chybami.

Souhrnná zpráva Komise

1.24 V úvodu souhrnné zprávy se uvádí⁽¹⁷⁾, že jejím schválením Komise přijímá celkovou politickou odpovědnost za řízení rozpočtu EU, a to na základě prohlášení o věrohodnosti a výhrad, které ve svých výročních zprávách o činnosti vyjádřili generální ředitelé a vedoucí útvarů.

1.25 Hlavním zdrojem informací pro souhrnnou zprávu jsou výroční zprávy o činnosti. Komise uvádí, že všechny poskytují přiměřenou jistotu ohledně správnosti uskutečněných operací. Účetní dvůr zaznamenal zlepšení některých výročních zpráv o činnosti, v nichž se uznává vysoké riziko výskytu chyb a uvádějí vyčíslitelné ukazatele pro měření správnosti operací (viz body 1.20 a 1.22). Přesto však zdůrazňuje, že problémy zjištěné v minulosti zůstávají nevyřešeny (viz bod 1.22 a **příloha 1.2**, bod 2).

1.26 Souhrnná zpráva rovněž čerpá z druhého celkového stanoviska vydaného interním auditorem Komise. Toto stanovisko vychází z práce prováděné od roku 2009 do roku 2011 útvarem interního auditu a odděleními interního auditu a také z jistoty vyjádřené vedoucími pracovníky ve výročních zprávách o činnosti za rok 2011. Ve srovnání s předchozím rokem se celkové stanovisko zlepšilo, neboť o příslušných záležitostech poskytuje podrobnější informace. Stanovisko zůstává kladné, přičemž ve většině případů vychází ze stejných výhrad, jaké jsou obsaženy ve výročních zprávách o činnosti. Účetní dvůr se domnívá, že by příslušná generální ředitelství měla patřičně řešit záležitosti, které podle interního auditora vyžadují pozornost, jako např. nedostatky v oblasti vnější pomoci⁽¹⁸⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

— Komise souhlasí s tím, že by se při výpočtu míry zbytkových chyb neměly zahrnovat zastavené platby, a žádné generální ředitelství tak nečinilo.

1.23 Komise uznává, že je žádoucí, aby se ukazatel míry zbytkových chyb používal šíře a jednotněji, zároveň však připomíná, že ukazatel není určen k výhradnímu či všeobecnému používání. Většina generálních ředitelství a útvarů bude při vyhodnocování ohrožených částek i nadále vycházet z jiných ukazatelů. Středně velká generální ředitelství by se zejména potýkala s nepříznivým poměrem mezi náklady na kontroly a jejich účinností.

1.25 Viz odpověď Komise k bodu 1.22 a příloze 1.2, bodu 2.

1.26 Interní auditor zajišťuje soudržnost mezi výhradami jeho celkového stanoviska a výhradami generálních ředitelů a vedoucích útvarů prostřednictvím dialogu, který trvá od ukončení jeho auditu až po podpis prohlášení o věrohodnosti. Stanovisko vychází z auditů prováděných po dobu tří let ve všech významných oblastech.

V zájmu řešení veškerých rizik, na něž interní auditor upozorní pověřené schvalující osoby, předmětná generální ředitelství vypracovávají a provádějí akční plány, které jsou předmětem důsledného monitorování ze strany generálních ředitelů a výboru Komise pro sledování auditu.

⁽¹⁶⁾ Viz body 1.32–1.50 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2009.

⁽¹⁷⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Účetnímu dvoru – Shrnutí výsledků práce Komise za rok 2011, COM(2012) 281 final ze dne 6. června 2012.

⁽¹⁸⁾ V generálních ředitelstvích, která odpovídají za vnější pomoc, nejsou k dispozici informace o kvalitě finančního řízení, ale přesto nebyla v tomto ohledu vyjádřena žádná výhrada (viz bod 7.25 a body 52–53 ve výroční zprávě ERF za rok 2011).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.27 Komise si uvědomuje vysoké riziko výskytu chyb, a zvýšila proto objem plateb, k nimž vyjádřila výhradu (viz bod 1.20). Podle jejích slov k této skutečnosti přispěla řada faktorů, mimo jiné:

- víceletý prováděcí cyklus je u většiny programů na období 2007–2013 plně rozběhnutý,
- u mnoha výdajových oblastí jsou nyní k dispozici spolehlivější ukazatele kvality finančního řízení,
- díky novým pokynům k těmto ukazatelům již předběžné financování nesnižuje průměrnou míru chyb zjištěných v průběžných a konečných platbách.

1.28 Komise zároveň v této souvislosti uznává potřebu dalších zlepšení, která umožní předkládat transparentnější informace o kvalitě finančního řízení, a navrhuje proto taková opatření jako:

- v příslušných výročních zprávách o činnosti vykazovat údaje týkající se provádění, výsledků a auditů činností souvisejících s finančními nástroji,
- v příslušných výročních zprávách o činnosti zveřejňovat ukazatele relevantní pro víceleté kontrolní strategie, jako se to děje v oblasti soudržnosti, a více harmonizovat kritéria významnosti (materiality) ve výročních kontrolních zprávách vydávaných generálními ředitelstvími, která mají na starosti oblast soudržnosti, a ostatními generálními ředitelstvími, která odpovídají za výdaje v rámci sdíleného řízení,

ODPOVĚDI KOMISE

1.27 Viz odpověď Komise k bodu 1.20.

1.28

- Změna nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 13. prosince 2011, kterou iniciovala Komise v červenci 2011, zavedla formální požadavek, aby řídicí orgány podávaly hlášení o finančních nástrojích v každoročních a závěrečných zprávách o provádění operačních programů. Komise tyto údaje shrne ve výroční zprávě o činnosti, ve které popíše pokrok učiněný v oblasti financování a provádění finančních nástrojů. Souhrnnou zprávu vypracuje Komise do 1. října 2012.

V návaznosti na připomínky, které Účetní dvůr vznesl k činnostem v rámci finančních nástrojů ve své výroční zprávě za rok 2010, navíc Komise v roce 2011 provedla zvláštní audit zaměřený na tuto oblast a o jeho výsledcích informovala ve výročních zprávách o činnosti GR REGION (strana 73) a GR EMPL (strany 45–46). V auditu této oblasti hodlá Komise v roce 2012 a letech následujících pokračovat.

- Ukazatele ve výročních zprávách o činnosti (např. kumulativní riziko zbytkových chyb), které jsou relevantní z hlediska víceletých strategií, budou v možné míře dále uváděny v souladu s generálními ředitelstvími odpovědnými za jiná strukturální opatření.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

— změny ve finančním nařízení a odvětvových nařízeních na období 2014–2020 (které v současné době projednává Evropský parlament a Rada) s cílem zlepšit koncepci režimů financování, řešit riziko výskytu chyb, omezit administrativní zatížení příjemců a dalších zúčastněných subjektů, snížit provozní náklady na kontroly a získat roční prohlášení vedoucích pracovníků o věrohodnosti ke všem programům v rámci sdíleného řízení.

1.29 Účetní dvůr považuje iniciativy Komise, jejichž cílem je posílit povinnost odpovídat se a zvýšit transparentnost informací o kvalitě finančního řízení, za krok správným směrem. Zároveň však také nedávno upozornil, že i když uvedené návrhy mohou přispět ke zvýšení jistoty o legalitě a správnosti výdajů, Komise neuvádí, jak hodlá pomocí těchto informací dosáhnout toho, aby operace nebyly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami ⁽¹⁹⁾.

1.30 Přerušování a pozastavování plateb může být užitečným prostředkem, jak zabránit vzniku nedostatků, které vedou k neoprávněným výdajům, ale musí být doplněn o nápravná opatření (tj. finanční opravy a zpětné vymáhání částek). Podle názoru Účetního dvora by Komise měla údaje, které předkládá o finančních opravách a zpětně vymáhaných částkách, uvádět do náležitého kontextu – související údaje z členských států jsou totiž stále neúplné nebo zatím nebyly v úplnosti zkontrolovány a/nebo nebyla potvrzena jejich platnost a inherentní rozdíly a dopady uvedených dvou opravných nástrojů se stále odpovídajícím způsobem neberou v úvahu.

ROZPOČTOVÉ ŘÍZENÍ

1.31 Tento oddíl se zabývá některými hlavními údaji o rozpočtovém řízení v roce 2011, především plněním rozpočtových prostředků na závazky a platby, čerpáním prostředků na platby ke konci roku a mírou zbývajících rozpočtových závazků („RAL“).

ODPOVĚDI KOMISE

— Cílem Komise je zlepšit opatření zavedená pro období let 2007–2013 a zároveň přitom zajistit dostatečnou kontinuitu a zabránit přepracování systémů. Jedním ze zastřešujících cílů Komise je zvýšená orientace na výsledky. Opatření týkající se plánování, provádění, monitorování, hodnocení a také kontroly a auditu byla upravena či nově navržena tak, aby podporovala a usnadňovala dosahování výsledků a jejich měření.

1.29 Jestliže legislativní orgán přijme návrh Komise na jediný logický řetězec zajišťování věrohodnosti, který by podporoval vlastní prohlášení ze strany vedení jejich útvarů, šlo by o hlavní krok vpřed, neboť toto opatření by zajišťovalo prokazování věrohodnosti na všech úrovních řízení veškerých unijních fondů.

Tato výchozí prohlášení o věrohodnosti budou příslušní vedoucí pracovníci v Komisi plně zohledňovat při formulování svých vlastních prohlášení, čímž položí pevný základ pro věrohodnost a pro případné kroky potřebné k řešení slabin v systémech řízení a kontroly.

1.30 Komise souhlasí s tím, že striktní politika přerušování a zastavování plateb je účinným nástrojem k předcházení nedostatkům vedoucím k nesprávným výdajům, což je doloženo v pracovním dokumentu útvarů Komise [SEK(2011)1179]. Komise tyto preventivní mechanismy v případě potřeby doplňuje přísnými finančními opravami. Ve svých příslušných výročních zprávách o činnosti Komise informovala o prvních výsledcích svého auditu korektivní kapacity členských států (zaměřeného na rizika) a členským státům poskytla podrobné pokyny, jak zlepšit hlášení údajů. Výsledky auditů, které právě probíhají u čísel poskytnutých členskými státy, se použijí k dalšímu vylepšení pokynů, bude-li zapotřebí, a členské státy budou informovány o osvědčených postupech.

⁽¹⁹⁾ Viz stanovisko Evropského účetního dvora č. 6/2010 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společností (Úř. věst. C 334, 10.12.2010, s. 1).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozpočtové přiděly na závazky a platby

1.32 Rozpočet EU v roce 2011 zahrnoval rozpočtové přiděly na závazky ⁽²⁰⁾ ve výši 142,5 miliardy EUR ⁽²¹⁾ a přiděly na platby ⁽²²⁾ ve výši 128,3 miliardy EUR ⁽²³⁾. Míra čerpání těchto rozpočtových prostředků v prováděcích orgánech byla vysoká: 99,3 % u přidělů na závazky (stejně jako v roce 2010) a 98,6 % u přidělů na platby (2010: 96,6 %) ⁽²⁴⁾. Výše rozpočtových prostředků (po odečtení přenosů) zůstala pod stropem finančního rámce pro závazky o 0,1 miliardy EUR a finančního rámce pro platby o 7,0 miliardy EUR včetně všech rezerv.

1.33 Plnění rozpočtu celkově vedlo na konci roku 2011 k rozpočtovému přebytku ⁽²⁵⁾ ve výši 1,5 miliardy EUR (2010: 4,5 miliardy EUR). Tato částka bude v zásadě započtena proti vlastním zdrojům vybíraným od členských států v následujícím roce (následujících letech).

⁽²⁰⁾ Částky přidělené na závazky běžného roku a budoucích let.

⁽²¹⁾ Tato částka zahrnuje přiděly na závazky přenesené z roku 2010 ve výši 259 milionů EUR a celkové zvýšení přidělů na závazky o 284 milionů EUR na základě sedmi opravných rozpočtů schválených během roku 2011. Nejsou do ní zahrnuty účelově vázané příjmy, které v roce 2011 činily 6,2 miliardy EUR v případě závazků a 6,7 miliardy EUR v případě plateb. Účelově vázané příjmy se používají k financování zvláštních výdajů (viz článek 18 finančního nařízení – nařízení (ES, Euratom) č. 1605/2002). Mezi tyto příjmy patří mimo jiné vrácené částky, které byly neoprávněně vyplaceny a následně získány zpět a znovu přiděleny do původní rozpočtové položky, příspěvky členů ESVO, které zvyšují rozpočtové položky, a příjmy od třetích stran, s nimiž byly uzavřeny dohody o finančním příspěvku na činnost EU.

⁽²²⁾ Částky, které lze v daném roce vyplatit.

⁽²³⁾ Zahrnuje přiděly na platby přenesené z roku 2010 ve výši 1 582 milionů EUR a celkové zvýšení přidělů na platby o 200 milionů EUR na základě sedmi opravných rozpočtů schválených během roku 2011.

⁽²⁴⁾ Přiděly na závazky byly v roce 2011 o 0,6 miliardy EUR (0,4 %) vyšší než v roce 2010, přiděly na platby byly vyšší o 3,6 miliardy EUR (2,9 %).

⁽²⁵⁾ Přebytek rozpočtu je výsledkem plnění rozpočtu. Nejedná se však o rezervu a nelze jej kumulovat a použít k financování výdajů v budoucích letech.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.34 Ve třech hlavních fondech spadajících do okruhu 1b víceletého finančního rámce „Soudržnost pro růst a zaměstnanost“ (Evropský sociální fond (ESF), Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a Fond soudržnosti (FS)) se však podávání žádostí o platbu ze strany členských států na konci roku zrychlilo. Platby mohly být dokonce až o 5 miliard EUR vyšší, pokud by se zvýšení potřeby financování správně předpovědělo a požadované prostředky na platby daly k dispozici, např. převodem nevyužitých prostředků z ostatních oblastí ⁽²⁶⁾.

Čerpání prostředků na platby na konci roku

1.35 Účetní dvůr upozorňuje, že v některých rozpočtových hlavách byl objem plateb uskutečněných za měsíc prosinec ve srovnání s celkovými platbami za celý rok nepřiměřeně vysoký ⁽²⁷⁾. Taková koncentrace významné části plateb do omezeného období může negativně ovlivnit účelnost systémů dohledu a kontroly a zvýšit riziko výskytu chyb.

ODPOVĚDI KOMISE

1.34 Podle právního základu se žádosti o platby obecně předkládají třikrát ročně, přičemž poslední žádost má být předložena do konce října. Toto ustanovení však není závazné a členské státy mohou své žádosti posílat až do konce roku, aby se zabránilo automatickému rušení závazků, což vysvětluje vysoký počet žádostí podaných na konci roku.

Rozhodnutí o přerušení či zastavení plateb mohou být navíc při předvídání potřebných prostředků jen těžko brána v úvahu. Platby mohou být podle nařízení přerušeny až na šest měsíců. Jakmile členské státy nedostatek napraví a jakmile se v případě potřeby uplatní finanční opravy, Komise od přerušení upustí, a v platbách se může opět pokračovat.

Komise členským státům začátkem roku 2012 písemně zdůraznila, že je zapotřebí většinu žádostí podávat do 31. října. Odhlédne-li se od globálního převodu, podávání do tohoto data by Komisi také umožnilo požádat rozpočtový orgán o opravný rozpočet za účelem zvýšení prostředků na platby tak, aby mohly být uspokojeny podané žádosti, a to ne na základě předpovědi, ale na základě skutečně doručených žádostí o platbu.

1.35 Soustředění plateb závisí na rytmu, v jakém členské státy a jiní příjemci Komisi zasílají své žádosti o proplacení nákladů. Komise je také názoru, že ne všechny rozpočtové hlavy, které jsou v poznámce pod čarou uvedeny, vykazují vysoký podíl plateb na konci roku.

⁽²⁶⁾ V případě ESF vedlo nedostatečné čerpání v roce 2010 (viz výroční zpráva Účetního dvora za rok 2010, bod 1.41) k dodatečným platbám v roce 2011. Spolu se zrychlením podávání žádostí o platby ke konci roku se tak zvýšil objem uskutečněných plateb na 114 % původního rozpočtu. Dodatečné žádosti o platbu z ESF byly pokryty převážně převody z EFRR a FS. Avšak nenadálý příliv žádostí o platbu z EFRR a FS ke konci roku předčil všechna očekávání a zvýšil objem uskutečňovaných plateb na takovou úroveň, že z těchto fondů by bývalo bylo možné provádět dodatečné platby, pokud by na to byly k dispozici prostředky – viz také „Zpráva o rozpočtovém a finančním řízení přiložená k účetní závěrce Společenství – rozpočtový rok 2011“, s. 42–45.

⁽²⁷⁾ Vysoký podíl prosincových plateb ve srovnání s uskutečněnými platbami za rok: hlava 06 – Mobilita a doprava 26 % (295 milionů EUR), hlava 17 – Zdraví a ochrana spotřebitele 44 % (266 milionů EUR), hlava 19 – Vnější vztahy 31 % (1 016 milionů EUR), hlava 21 – Rozvoj a vztahy s africkými, karibskými a tichomořskými státy 27 % (403 milionů EUR), hlava 22 – Rozšíření 28 % (264 milionů EUR) a hlava 32 – Energetika 23 % (219 milionů EUR).

Zbývající rozpočtové závazky („RAL“)

1.36 Objem zbývajících rozpočtových závazků („RAL“) ⁽²⁸⁾, tedy závazků, k nimž zatím nebyla provedena platba ani nebyly zrušeny ⁽²⁹⁾, se zvýšil o 13 miliard EUR (6,7 %) na 207 miliard EUR, většinou v oblastech politiky financovaných z rozlišených prostředků ⁽³⁰⁾. Při míře čerpání roku 2011 to odpovídá rozlišeným závazkům za 2,3 roku nebo rozlišeným platbám za 2,7 roku.

1.37 Většina zbývajících závazků se týká soudržnosti ⁽³¹⁾ (viz **graf 1.2**). Jejich objem v této oblasti dosáhl 136 miliard EUR ⁽³²⁾ (65,5 % celkové výše), což při míře čerpání v roce 2011 odpovídá závazkům za 2,7 roku nebo platbám za 3,2 roku v této oblasti. Valná většina těchto zbývajících závazků (124,6 miliardy EUR, tedy 92 % celkové výše) se vztahuje k současnému programovému období 2007–2013 ⁽³³⁾.

1.36–1.37 Zbývající závazky vyplývají z běžného řízení víceletých programů a ze zvýšení celkové úrovně nových závazků. Pokud jde o strukturální fondy, objem zbývajících rozpočtových závazků podléhá pravidlu $n+2 / n+3$ definovanému v příslušných předpisech. Vycházeje z tohoto pravidla, očekávaná úroveň zbývajících rozpočtových závazků musí odpovídat závazkům za dva nebo tři roky. Jak ukazuje graf 1.2, stav těchto závazků je tudíž normální, srovná-li se s jejich stavem v období 2000–2006 a v prvních letech období 2007–2013.

Platnost ukazatele 'míra výdajů v roce 2011' je pro platby relativní vzhledem k nedostatku dostupných prostředků na konci roku (viz poslední věta v bodě 1.34).

⁽²⁸⁾ Z francouzského *reste à liquider*.

⁽²⁹⁾ Vznik zbývajících rozpočtových závazků je přímým důsledkem povahy rozlišených výdajů (viz poznámka pod čarou 31). Dokončení výdajových programů totiž trvá několik let a závazky vzniklé v počátečních letech zůstávají v rozpočtu nezúčtovány až do doby, než je provedena odpovídající platba.

⁽³⁰⁾ V rozpočtu EU existují dva druhy rozpočtových prostředků: nerozlišené prostředky a rozlišené prostředky. Prostřednictvím nerozlišených prostředků se financují operace roční povahy, např. správní výdaje. Rozlišené prostředky jsou určeny k provádění víceletých činností a související platby lze učinit během roku, kdy závazek vznikl, i během následujících let. Rozlišené prostředky se využívají zejména u strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

⁽³¹⁾ Ve finančním rámci 2000–2006 se pro oblast soudržnosti počítalo se závazky v celkovém objemu 261 miliardy EUR (viz účetní závěrka za rok 2006) a ve finančním rámci 2007–2013 pak se závazky v celkovém objemu 348 miliardy EUR (viz účetní závěrka za rok 2011), což je o 33 % více.

⁽³²⁾ V případě soudržnosti viz „Zpráva o rozpočtovém a finančním řízení – rozpočtový rok 2011“, s. 28, s. 42–45.

⁽³³⁾ Pravidlo automatického zrušení závazků (pravidlo $n + 2 / n + 3$) pomáhá vypořádat zbývající závazky. Toto pravidlo požaduje automatické zrušení závazků ke všem prostředkům, které nebyly čerpány do konce druhého/třetího roku po přidělení prostředků nebo k nimž do této lhůty nebyly obdrženy žádosti o platbu. V rámci „třetí fáze zjednodušení“ bylo pravidlo $n + 2 / n + 3$ naposledy upraveno v roce 2007 v souvislosti se závazky v oblasti soudržnosti (viz nařízení (ES) č. 1083/2006, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 539/2010 (Úř. věst. L 158, 24.6.2010, s. 1)).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.38 Výrazně vyšší míru kumulovaných zbývajících závazků v programovém období 2007–2013 lze ve většině případů vysvětlit pozdní realizací programů⁽³⁴⁾. V souladu s požadavky příslušného nařízení pro strukturální fondy mohly být platby realizovány až poté, co Komise schválila řídicí a kontrolní systémy členských států. Podle interinstitucionální dohody o rozpočtové kázi a řádném finančním řízení⁽³⁵⁾ je nutné zajistit, aby byly v budoucích letech k dispozici dostatečné prostředky na platby umožňující překlenout narůstající rozdíl mezi zbývajícími závazky a příděly na platby (viz bod 1.34).

ODPOVĚDI KOMISE

1.38 Mechanismus předchozího schvalování řídicích a kontrolních systémů členských států před provedením jakékoliv předběžné platby, který byl zaveden poprvé pro období 2007–2013, představuje důležité zlepšení z hlediska zabezpečení plateb EU v oblasti soudržnosti. Během programového období byly pro závazky v roce 2007 upraveny požadavky na podávání žádostí o platbu a byla zavedena větší flexibilita pro hlavní projekty. Tato opatření zpomalila úroveň výdajů.

Skutečnost, že ve strukturálních fondech se v roce 2010 i v roce 2011 plně vyčerpaly dostupné prostředky, nasvědčuje tomu, že zvýšení zbývajících závazků může rovněž pramenit z nedostatku rozpočtových prostředků dostupných na konci roku (viz rovněž bod 1.34).

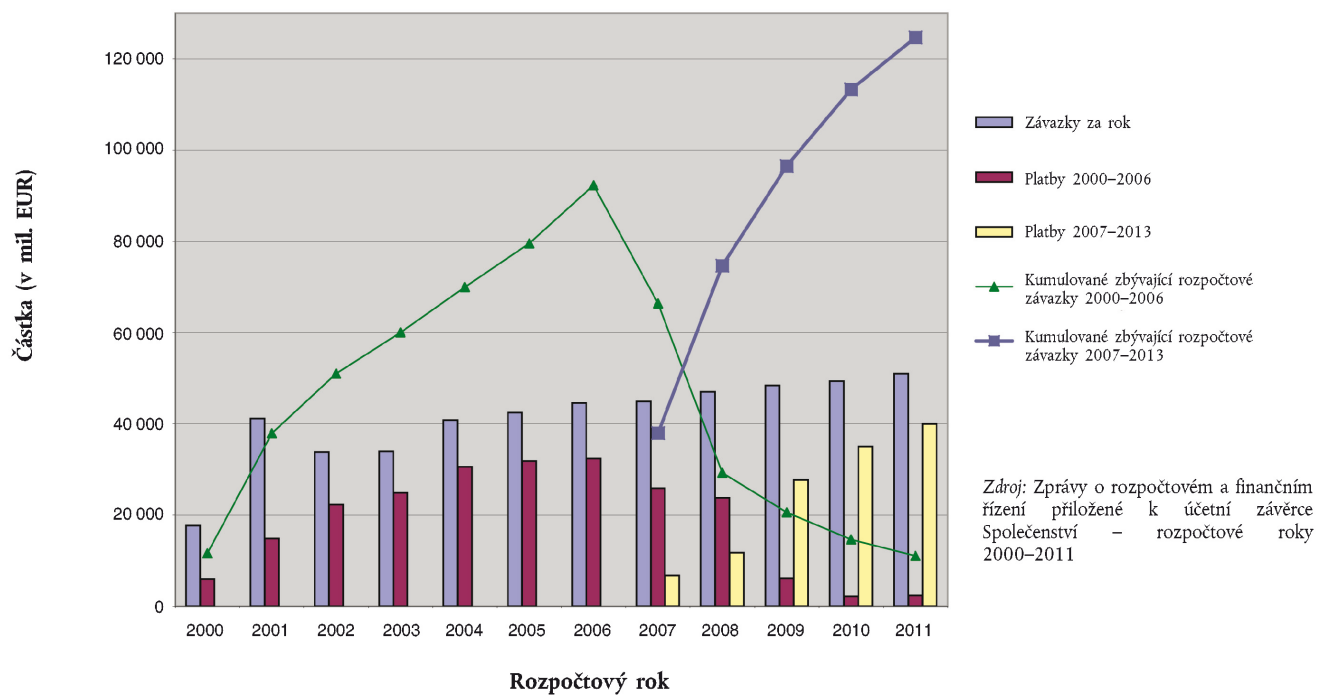
Přiložený graf 1.2 ukazuje pravděpodobnou absorpci zbývajících závazků nakumulovaných během programového období finančního rámce.

Na závěr Komise souhlasí s tím, že v budoucích letech je třeba zajistit dostupnost dostatečného množství prostředků na platby. Komise je pevně odhodlána předkládat návrhy rozpočtu, které budou vykrývat rozšiřující se mezeru mezi zbývajícími závazky a prostředky na platby.

⁽³⁴⁾ Viz výroční zpráva Účetního dvora za rok 2008, body 6.8 a 6.26–6.28. Více informací uvádí Zpráva Komise o rozpočtovém a finančním řízení – rozpočtový rok 2008, s. 42, a Analýza plnění rozpočtu strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v roce 2008, s. 5, 13–17.

⁽³⁵⁾ Úř. věst. C 139, 14.6.2006, s. 1. Viz také článek 3 rozhodnutí Rady 2007/436/ES, Euratom ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. L 163, 23.6.2007, s. 17).

Graf 1.2 – Vývoj kumulovaných zbývajících závazků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v období 2000–2006 a v oblasti soudržnosti v období 2007–2011



PŘÍLOHA 1.1

METODIKA A KONCEPCE AUDITU

ČÁST 1 – Metodika a koncepce auditu spolehlivosti účetní závěrky (finanční audit)

1. Při posuzování, zda konsolidovaná účetní závěrka, složená z konsolidovaných finančních výkazů a konsolidovaných zpráv o plnění rozpočtu ⁽¹⁾, ve všech významných (materiálních) ohledech věrně zobrazuje finanční situaci Evropské unie a výsledky jejího hospodaření a peněžní toky za daný rok, se uplatňují následující hlavní kritéria:

- a) *legalita a správnost*: účetní závěrka je sestavena v souladu s pravidly a rozpočtové prostředky jsou k dispozici;
- b) *úplnost*: v účetních záznamech jsou zaúčtovány veškeré příjmové a výdajové operace a aktiva a pasiva (včetně podrozvahových položek) za dané účetní období;
- c) *skutečnost operací a existence aktiv a pasiv*: každá příjmová a výdajová operace je odůvodněna událostí, která se týká příslušného subjektu a období; aktiva a pasiva k rozvahovému dni skutečně existují a vztahují se k dané účetní jednotce;
- d) *stanovení hodnoty a ocenění*: příjmové či výdajové operace a aktiva a pasiva se účtují v náležité hodnotě s ohledem na zásadu opatrnosti;
- e) *prezentace informací*: informace o příjmových a výdajových operacích a aktivech a pasivech se zveřejňují a popisují v souladu s příslušnými účetními pravidly a zvyklostmi a zásadou transparentnosti.

2. Audit se skládá z následujících základních prvků:

- a) aktualizace hodnocení kontrolního prostředí v oblasti účetnictví;
- b) kontroly fungování hlavních postupů účtování a účetní uzávěrky ke konci roku;
- c) analytické kontroly (konzistentnosti a přiměřenosti) hlavních účetních údajů;
- d) analýzy a odsouhlasení účtů a/nebo zůstatků;
- e) testování věcné správnosti závazků, plateb a některých položek rozvahy na základě reprezentativních vzorků.

ČÁST 2 – Metodika a koncepce auditu správnosti operací (audit souladu s předpisy)

3. Účetní dvůr zvolil pro audit správnosti uskutečněných operací koncepci založenou na:

- přímém testování operací v příjmové a každé výdajové oblasti (viz **tabulka 1.1**) s cílem zjistit, nakolik jsou správné,
- posouzení účelnosti systémů dohledu a kontroly při zajišťování správnosti operací.

4. Kromě toho využívá důkazní informace získané na základě práce jiných auditorů (tam, kde je to relevantní) a analýzu prohlášení vedoucích pracovníků k auditu.

Jak Účetní dvůr provádí testování operací

5. Při přímém testování operací se v rámci každého zvláštního posouzení (kapitoly 2–9) vychází z **reprezentativního vzorku** inkasních příkazů (v případě příjmů) nebo plateb v příslušné skupině politik ⁽²⁾. Výsledkem tohoto testování je statistický odhad míry nesprávnosti operací v daném souboru.

⁽¹⁾ Včetně vysvětlivek.

⁽²⁾ Kromě toho se vybírá ještě horizontální reprezentativní vzorek závazků, který se testuje z hlediska souladu s příslušnými pravidly a nařízeními.

6. Ke stanovení velikosti vzorku, která je nezbytná pro dosažení spolehlivého výsledku, používá Účetní dvůr **model míry jistoty**. Tento model spočívá v posouzení rizika výskytu chyb v operacích (přirozeného rizika) a rizika, že systémy dohledu a kontroly takovým chybám nebudou schopny předcházet, odhalovat je a napravovat (kontrolní riziko).

7. Součástí testování operací je **podrobná kontrola** každé operace ve vzorku, kdy se také určuje, zda je žádost či platba správně vypočtena a zda je v souladu s příslušnými pravidly a předpisy. Účetní dvůr vybírá vzorek z operací zaznamenaných na rozpočtových účtech a sleduje platbu až na úroveň konečného příjemce (např. zemědělec, organizátor školení či navrhovatel projektu rozvojové pomoci), přičemž na všech úrovních testuje dodržování příslušných podmínek. Pokud je operace (na kterékoliv úrovni) chybně vypočtena nebo nesplňuje požadavky právních předpisů či neodpovídá smluvním ustanovením, má se za to, že obsahuje **chybu**.

Postup Účetního dvora při hodnocení a vykazování výsledků testování operací

8. K **chybám** v operacích dochází z mnoha důvodů a chyby mají řadu různých podob v závislosti na povaze porušení závazku či předpisu a na konkrétním pravidlu či smluvním závazku, který nebyl dodržen. Chyby v jednotlivých operacích nemusí mít nutně vliv na celkovou vyplacenou částku.

9. Účetní dvůr **klasifikuje chyby**:

- jako **vyčíslitelné** nebo **nevyčíslitelné** podle toho, zda je možné změřit, jak velká částka vyplacená z rozpočtu EU či do něj přijatá byla zatížena chybami,
- podle **povahy** chyb jako chyby ve **způsobilosti** (platba nesplňuje pravidla způsobilosti), chyby ve **výskytu** (úhrada nákladu, jehož vznik nelze prokázat), chyby v **přesnosti** (nesprávně vypočítané platby).

10. Jednou z oblastí, v níž Účetní dvůr často nachází značné chyby, je zadávání veřejných zakázek. Předpisy EU a členských států v oblasti zadávání veřejných zakázek jsou v podstatě tvořeny řadou procedurálních požadavků. Pro zajištění hospodářské soutěže, která je hlavní zásadou podle Smlouvy, musí být zakázky veřejně vyhlašovány, nabídky hodnoceny podle stanovených kritérií, zakázky se nesmí uměle rozdělovat, aby se dostaly pod stanovený práh apod.

11. Pro účely auditu přisuzuje Účetní dvůr nedodržení procedurálního požadavku určitou hodnotu. Účetní dvůr:

- a) považuje za „závažné“ takové chyby, které ohrožují cíle pravidel pro zadávání veřejných zakázek: spravedlivou hospodářskou soutěž a udělení zakázky uchazeči s nejlepšími předpoklady⁽³⁾;
- b) vyčísluje dopad „závažného“ porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek jako 100 % vyčíslitelnou chybu, která má vliv na celou hodnotu platby vztahující se k zakázce⁽⁴⁾;
- c) považuje méně závažné chyby, které nemají vliv na výsledek zadávacího řízení, za nevyčíslitelné chyby⁽⁵⁾.

Vyčíslení Účetního dvora se může lišit od vyčíslení uplatněného Komisí nebo členskými státy při rozhodování o tom, jak postupovat v případě nesprávného uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

12. Účetní dvůr vyjadřuje **četnost** výskytu chyb procentuálním podílem operací ve vzorku, které obsahují vyčíslitelné nebo nevyčíslitelné chyby. Tento údaj ukazuje, s jakou pravděpodobností jsou chyby v dané skupině politik jako celku rozšířeny. Zjištěné významné (materiální) chyby jsou uvedeny v příloze X.1 kapitol 2 až 9.

13. Na základě chyb, které Účetní dvůr vyčíslil, pak pomocí běžných statistických metod odhaduje **nejpravděpodobnější míru chyb** (MLE – *most likely rate of error*) jednak v rámci každého zvláštního posouzení a jednak u výdajů z rozpočtu jako celku. Nejpravděpodobnější míra chyb je vážený průměr procentuálně vyjádřených měr chyb zjištěných ve vzorku⁽⁶⁾. Účetní dvůr také odhaduje (opět s pomocí standardních statistických metod), v jakém rozpětí se s 95 % mírou jistoty pohybuje míra chyb v daném souboru u jednotlivých zvláštních posouzení (a u výdajů jako celku). Jedná se o rozpětí mezi dolní hranicí míry chyb (LEL – *low error limit*) a horní hranicí míry chyb (UEL – *upper error limit*)⁽⁷⁾ (viz obrázek).

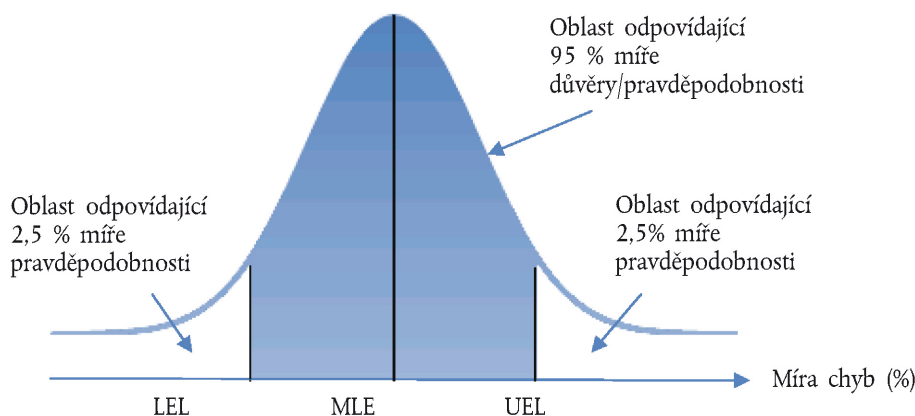
⁽³⁾ V zásadě existují dva způsoby přidělení zakázky: uchazeči s nejnižší nabídkou nebo uchazeči s nejvýhodnější nabídkou.

⁽⁴⁾ Příklady vyčíslitelných chyb: žádná nebo omezená soutěž u hlavní nebo doplňující zakázky (s výjimkou případů, kdy takovou soutěž výslovně povoluje právní rámec); špatné posouzení nabídek s dopadem na výsledek zadávacího řízení; zásadní změna v rozsahu zakázky; rozdělení zakázky na více stavebních zakázek, kde všechny stavby plní stejnou hospodářskou funkci. Pokud k nesprávnému uplatnění pravidel v oblasti zadávání veřejných zakázek dojde na straně orgánů a institucí EU, Účetní dvůr zpravidla postupuje jinak, protože příslušné zakázky jsou většinou stále v platnosti. Tyto chyby se pro potřeby prohlášení o věrohodnosti (DAS) nevyčíslují.

⁽⁵⁾ Příklady nevyčíslitelných chyb: špatné posouzení nabídek bez dopadu na výsledek zadávacího řízení, formální nedostatky v zadávacím řízení nebo v zadávací dokumentaci, nedodržení formálních aspektů požadavků týkajících se transparentnosti.

⁽⁶⁾ $MLE = \frac{1}{\sum ASI_i} * \sum_i (ASI_i * \frac{\text{chybná částka}_i}{\text{kontrolovaná částka}_i})$, kde ASI je průměrný výběrový interval a i číslování operací ve vzorku.

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,97,5} \% * \frac{s}{\sqrt{n}}$ a $UEL = MLE + t_{n,97,5} \% * \frac{s}{\sqrt{n}}$, kde t je faktor t-rozdělení, n je velikost vzorku a s je standardní odchylka měr chyb.



14. Podíl vybarvené plochy pod křivkou udává procentuální pravděpodobnost, že skutečná míra chyb v souboru se pohybuje mezi danou dolní mírou chyb a horní mírou chyb.

15. Při plánování auditu Účetní dvůr dbá na to, aby prováděné postupy umožňovaly porovnat odhadovanou míru chyb v souboru s mírou **významnosti (materiality)** ve výši 2 % stanovenou pro plánování auditu. Při posuzování výsledků auditu pro účely vyjádření výroku se Účetní dvůr řídí touto mírou významnosti (materiality) a zohledňuje povahu, výši a kontext chyb.

Postup Účetního dvora při posuzování systémů a prezentaci zjištěných výsledků

16. **Systémy dohledu a kontroly** zavádí Komise a v případě sdíleného nebo decentralizovaného řízení také členské státy a země, které jsou příjemcem financování, k řízení rozpočtových rizik, včetně rizika pro správnost operací. Posuzování účelnosti systémů při zajišťování správnosti je tedy při auditu klíčové a je obzvláště užitečné pro formulaci doporučení, která mají vést ke zlepšení.

17. Na každou skupinu politik se vztahuje řada jednotlivých systémů a totéž platí o příjmech. Účetní dvůr proto každoročně vybírá vzorek systémů k prověrce. Výsledky **posouzení systémů** se předkládají ve formě tabulky s názvem „Výsledky prověrky systémů“, uvedené v příloze X.2 kapitol 2 až 9. Systémy se klasifikují z hlediska zmírňování rizika vzniku chyb v operacích jako „účelné“, „částečně účelné“ (při výskytu určitých nedostatků s dopadem na provozní účelnost) nebo „neúčelné“ (při plošném rozšíření nedostatků zcela ohrožujících provozní účelnost).

18. Pokud má Účetní dvůr k dispozici patřičné důkazní informace, předkládá také **celkové posouzení** systémů v dané skupině politik (rovněž uvedené v příloze X.2 kapitol 2 až 9), které zohledňuje jak posouzení vybraných systémů, tak výsledky testování operací.

Postup Účetního dvora při posuzování prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu a prezentaci zjištěných výsledků

19. V souladu s požadavky mezinárodních auditorských standardů dostává Účetní dvůr od Komise prohlášení vedoucích pracovníků, v němž Komise potvrzuje, že splnila své povinnosti a zveřejnila všechny informace, které by mohly být pro auditora relevantní. Potvrzuje zejména, že uvedla všechny informace související s posouzením rizika výskytu podvodu, všechny případy podvodu nebo podezření z podvodu, jichž si je vědoma, a všechny významné (materiální) případy nesouladu s právními předpisy.

20. V kapitolách 2 až 9 jsou rovněž zohledněny výroční zprávy o činnosti příslušných generálních ředitelství. Tyto zprávy informují o dosažení cílů politiky a o zavedených systémech řízení a kontroly, jejichž účelem je zajistit správnost operací a řádné využívání zdrojů. Ke každé výroční zprávě o činnosti se přikládá prohlášení generálního ředitele, které mimo jiné pojednává o rozsahu, v němž byly zdroje využity pro zamýšlené účely, a o kontrolních postupech zajišťujících správnost operací⁽⁸⁾.

21. Účetní dvůr posuzuje výroční zprávy o činnosti a doprovodná prohlášení, aby zjistil, do jaké míry poskytují věrný obraz finančního řízení ve vztahu ke správnosti operací a identifikují nezbytná opatření k řešení závažných kontrolních nedostatků. O výsledcích tohoto posouzení informuje v oddílu „Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu“ kapitol 2 až 9⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Další informace o těchto postupech a odkazy na aktuální zprávy jsou uvedeny na internetové adrese http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm

⁽⁹⁾ V předchozích letech byly výsledky tohoto posouzení předkládány ve zvláštním oddíle s názvem „Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu“.

Jak Účetní dvůr dospívá ke svým výrokům v prohlášení o věrohodnosti

22. V prohlášení o věrohodnosti vydává Účetní dvůr výrok o správnosti operací, na nichž se zakládá účetní závěrka Evropské unie, na základě celé své auditní práce popsané v kapitolách 2 až 9 této zprávy, včetně posouzení míry výskytu chyb. Zásadním prvkem je přitom vyhodnocení výsledků testování výdajových operací. Ve svém souhrnu jsou celkové výdaje za rok 2011 podle nejlepšího odhadu Účetního dvora zatíženy 3,9 % mírou chyb. Účetní dvůr se 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb v souboru se pohybuje mezi 3 % a 8 %. Míra chyb odhadnutá v jednotlivých oblastech politiky se liší a pojednává se o ní v kapitolách 3 až 9. Účetní dvůr považuje míru chyb za plošně rozšířenou, tj. zasahující do většiny výdajových oblastí. Celkový výrok o správnosti závazků vydává Účetní dvůr na základě doplňujícího horizontálního vzorku.

Nesrovnalost nebo podvod

23. Valná většina chyb vzniká v důsledku nesprávného použití či nepochopení často složitých pravidel pro výdajové režimy EU. Má-li Účetní dvůr důvodné podezření, že došlo k podvodu, oznámí to Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), který odpovídá za provedení příslušného vyšetřování. Účetní dvůr hlásí na základě své práce úřadu OLAF kolem čtyř případů za rok.

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE SPOLEHLIVOSTI ÚČETNÍ ZÁVĚRKY

Připomínky v předchozích letech	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
1. Předběžné financování, závazky a oddělování účetních období	1. Předběžné financování, závazky a oddělování účetních období	1. Předběžné financování, závazky a oddělování účetních období
Pokud jde o předběžné financování, závazky a oddělování účetních období, Účetní dvůr od rozpočtového roku 2007 zjišťuje účetní chyby, jejichž finanční dopad je celkově nevýznamný (nemateriální), ale četnost vysoká. Svědčí to o tom, že na úrovni některých generálních ředitelství je třeba zlepšit základní účetní údaje. Pokud jde o účtování částek předběžného financování, Účetní dvůr také: — zjistil, že zúčtování nevypořádaných částek se ne vždy provádí správně. V řadě případů nebylo zúčtování provedeno vůbec nebo byly zúčtovány chybné částky; — zjistil, že některá generální ředitelství používají pro oddělení účetních období přibližné odhady, místo aby zpracovávala dostupné informace o dosaženém pokroku a souvisejících nákladech a na základě těchto informací zúčtovala příslušné částky předběžného financování;	Komise nadále pracovala na tom, aby zlepšila přesnost svých účetních údajů prostřednictvím průběžných opatření, jako je např. projekt týkající se kvality účetnictví a potvrzování platnosti místních systémů. Audit Účetního dvora týkající se reprezentativního vzorku předběžného financování a faktur/výkazů nákladů opět poukázal na chyby s nevýznamným (nemateriálním) celkovým finančním dopadem, ale vysokou četností. Komise by proto i nadále měla usilovat o zlepšení základních účetních údajů na úrovni některých generálních ředitelství. Účetní dvůr zjistil, že přes snahu útvarů odpovědných za vedení účetnictví zlepšit tuto situaci se v řadě generálních ředitelství i nadále pracuje s účetními odhady i tehdy, když pro zúčtování příslušných částek předběžného financování mají odpovídající údaje k dispozici.	Komise se bude dále snažit kvalitu účetních údajů zlepšovat. Průběžně dochází k aktualizaci místních systémů, aby byly splněny požadavky na účetnictví. Účetní útvary připravily soubor pokynů k zúčtování předběžného financování, jejichž distribuce začne po dokončení přezkumu finančního nařízení.

Připomínky v předchozích letech	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
— ve výroční zprávě za rok 2010 poprvé upozornil na vysoký počet případů, kdy Komise v souvislosti s platbami náležitě nezaúčtovala aktivum, zejména např. u nástrojů finančního inženýrství a záloh na ostatní režimy podpory.	Otázka nástrojů finančního inženýrství již byla řešena v účetní závěrce za rok 2010 na základě informací, které dobrovolně poskytly členské státy. Komise rovněž navrhla úpravu stávajícího právního rámce a předložila v této oblasti příslušné návrhy pro období po roce 2013 tak, aby předkládání nezbytných informací bylo povinné. V souvislosti se zálohami vyplacenými členským státům na ostatní režimy podpory a příspěvky do Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci bylo v konsolidované účetní závěrce za rok 2011 poprvé zaúčtováno odpovídající aktivum ve výši 2 512 milionů EUR. Před rokem 2011 členské státy neposkytovaly Komisi údaje, které by jí umožňovaly provést spolehlivý odhad. Z informací, které jsou nyní k dispozici, vyplývá, že by se nejednalo o významné (materiální) částky. S výjimkou záloh v souvislosti s režimy podpory v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova byl objem nevyužitých prostředků, které byly zaúčtovány na uvedené nástroje finančního inženýrství a jiné režimy podpory, stanoven na základě částek, jimiž přispěla Komise, s přihlédnutím k odhadu výše nevyužitých prostředků provedenému lineární metodou. Nedostatek informací o částkách, které byly skutečně použity, výrazně snižuje užitečnost těchto informací pro potřeby řízení.	Proveden byl právní základ pro nástroje finančního inženýrství a pro zálohy na státní podporu, včetně přílohy k prohlášení o výdajích (změna nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 13. prosince 2011). Po této změně má Evropská komise právní základ k vyžadování potřebných informací od členských států. Výše uvedené informace se použijí pro účetní účely v uzávěrce za rok 2012. Částky nevyplacené konečným příjemcům se zakládají na poměrném odhadu za kratší období. Metodiku není záhodno měnit, jelikož GŘ REGIO se právě nachází v šestém roce sedmiletého programového období. Úprava přístupu je nicméně plánována pro příští programové období za předpokladu, že bude přijata členskými státy s novým finančním nařízením. Jakmile vstoupí v platnost právní základ pro nové programové období strukturálních fondů, Komise bude mít nárok na informace o skutečně využitých částkách a tyto informace se budou používat k sestavování účetních závěrek. Tyto nové požadavky by měly rovněž zlepšit informace o řízení. Metoda, kterou použila Komise pro účetní závěrku pro rok 2011, je z hlediska nákladů neefektivnější a byla již použita pro uzávěrku v roce 2010.
Jak již bylo uvedeno ve výroční zprávě Účetního dvora za rok 2009, některá generální ředitelství nedodržovala požadavek zaevidovat faktury a výkazy nákladů do pěti pracovních dní po jejich obdržení.	Přestože se zpoždění při evidenci nových žádostí o proplacení nákladů zmenšilo, některá generální ředitelství stále plně nedodržují požadavek neprodleného zaevidování faktur a žádostí.	Útvary Komise nebudou v tomto směru polevovat ve svém úsilí. Za tímto účelem jsou neustále aktualizovány místní systémy, například žádosti o proplacení nákladů doručené do GŘ AGRI a GŘ REGIO jsou evidovány v předepsané lhůtě.
Ve výroční zprávě za rok 2010 Účetní dvůr upozornil, že vzhledem k širšímu využívání předběžného financování v rozpočtu EU a nových typů finančních nástrojů by Komise měla neprodleně přezkoumat příslušná účetní pravidla a k vykazování a zúčtování předběžného financování poskytnout náležité pokyny.	Příslušné účetní pravidlo bylo v roce 2012 aktualizováno tak, aby byla zohledněna potřeba zaúčtovat nevyužité příspěvky na nástroje finančního inženýrství a vyplacené zálohy pro další režimy podpory jako aktivum.	Útvary pravidlo provádějí s přihlédnutím k finančním nástrojům a platbám souvisejícím se státní podporou (viz odpověď výše).

Připomínky v předchozích letech	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2. Údaje o zpětném získávání částek a finančních opravách	2. Údaje o zpětném získávání částek a finančních opravách	2. Údaje o zpětném získávání částek a finančních opravách
Již ve výroční zprávě za rok 2007 Účetní dvůr uvedl, že přestože Komise přijala opatření s cílem zvýšit množství a kvalitu informací o opravných mechanismech v rámci rozpočtu EU, nelze se na tyto informace v úplnosti spoléhat, protože ani údaje, které Komise dostává od členských států, nejsou vždy spolehlivé. Dále by mělo být prověřeno, nakolik je potřeba zpřesnit pokyny k finančnímu výkaznictví, pokud jde o to, jaké informace vykazovat a jak o nich účtovat. Ve výroční zprávě za rok 2009 Účetní dvůr poprvé kritizoval, že u některých oblastí výdajů Komise nijak systematicky nepředkládá informace, které by umožnily odsouhlasit rok, v němž byla provedena platba, s rokem, v němž je zjištěna chyba, a rokem, v němž je výsledná finanční oprava zveřejněna v příloze k účetní závěrce.	I přes nedostatky, které stále ovlivňují spolehlivost a úplnost údajů poskytovaných členskými státy, zejména v oblasti soudržnosti, došlo v posledních letech k určitému zlepšení. Na začátku roku 2011 Komise zahájila audit systémů členských států pro zpětné získávání prostředků v oblasti soudržnosti. Při kontrolách na místě, které Komise provedla, vyšlo najevo, že systémy pro zaznamenávání a vykazování údajů nejsou ve všech členských státech zcela spolehlivé. V příloze k účetní závěrce za rozpočtový rok 2011 proto nejsou uvedeny údaje z členských států, které se vztahují k oblasti soudržnosti. V pokynech účetního pro pověřené schvalující osoby se uvádí, které údaje mají předložit. Účetní dvůr zaznamenal v uplatňování těchto pokynů zlepšení. Přesto je potřeba nadále usilovat o zlepšení kvality předkládaných údajů. Informace týkající se odsouhlasení plateb, chyb a finančních oprav se prozatím nepředkládají. Účetní dvůr stále trvá na tom, že kdykoliv je to možné, je třeba takové informace poskytovat. Dále je třeba vytvořit jasnou vazbu mezi částkami uvedenými ve výročních zprávách o činnosti, zejména pro stanovení míry zbytkových chyb, a informacemi o zpětně získaných částkách / finančních opravách uvedenými v účetní závěrce.	Co se týče zemědělství, Komise v účetní závěrce pro rok 2011 evidovala neuhrazené pohledávky na úrovni členských států a odpovídající snížení hodnoty, jakož i částky, které členské státy získaly zpět. Pokud jde o soudržnost, spolehlivost údajů, které Komise dostává od členských států ohledně zpětného získávání prostředků, se ve srovnání s předchozím obdobím zlepšila, ale Komise souhlasí, že by se měla zlepšit ještě více. Komise za tímto účelem zahájila na počátku roku 2011 audit systémů členských států pro zpětné získávání částek (audit zaměřený na rizika), který vycházel z každoročního vykazování údajů k 31. březnu a jehož cílem bylo zlepšit vykazování vnitrostátních finančních oprav Komisi a zajistit úplnost, přesnost a včasnost výkazů. První výsledky byly hlášeny ve výročních zprávách o činnosti za rok 2011 vypracovaných generálními ředitelstvími, jež se věnují strukturálním opatřením. Komise se bude dále snažit zlepšovat kvalitu předkládaných údajů. Komise bere na vědomí požadavky Účetního dvora, ale zdůrazňuje, že je zřídkakdy možné takto postupovat. Ve sdíleném řízení není účelem finančních oprav získávat zpět nesprávné výdaje (to zůstává v odpovědnosti členských států), ale spíše rozpočet EU před podobnými nedostatky chránit. Není tudíž správné spojovat míru chyb v určitém daném roce s finančními opravami a zpětně získanými prostředky zveřejněnými v účetní závěrce téhož roku.

Připomínky v předchozích letech	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
		Takové slučování navíc není možné ani kvůli rozdílům v načasování finančních oprav a samotného zpětného získávání prostředků na straně jedné a míry chyb na straně druhé. Posledně uvedené se netýká jen sdíleného řízení, ale i přímého řízení, kdy se příkazy k zpětnému získání prostředků buď vydávají po skončení (víceletého) grantového období, nebo se nevydávají, protože příjemce předloží opravený výkaz nákladů. Komise opakuje, že výdaje se kontrolují několik let po faktickém provedení platby, zejména při ukončování programu. K finanční opravě může dojít rovněž v důsledku zjištění nedostatků v kontrolních systémech členských států, přičemž v takovém případě neexistuje s platbami přímá spojitost. Není proto možné ani relevantní spojovat rok provedení příslušné platby s rokem zveřejnění finanční opravy v příloze k účetní závěrce. Za prevenci, odhalování a opravu chyb a nesrovnalostí v oblasti sdíleného řízení jsou navíc primárně odpovědné členské státy. Co se týče zemědělství, všechny částky v jednotlivých tabulkách v příloze 6 souhlasí buď s údaji dostupnými na úrovni Komise, nebo s prohlášeními členských států. Pokud jde o regionální politiku, spojitost mezi čísly použitými pro vyjádření míry zbytkových chyb ve výroční zprávě o činnosti a informacemi v předběžných účetních závěrkách je možné nalézt u vykazování za předchozí rok a u informací poskytnutých členskými státy před vypršením zákonné lhůty k 31. březnu, což je rovněž termín pro vypracování předběžné účetní závěrky. Komise vyzvala členské státy k hlášení oprav pokud možno již před 31. březnem, aby se tomuto problému s načasováním předešlo.

Připomínky v předchozích letech	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
V oblasti soudržnosti zbývalo na konci roku 2010 uplatnit opravy v celkové výši 2,5 miliardy EUR (neboli „inkasovat“ prostředky, tzn. že částka je Komisi buď vrácena zpět, nebo Komise proplatí až žádost o platbu, ve které členský stát odečetl nezpůsobilé náklady). Takto nízká míra uplatnění oprav (71 %) souvisela s probíhajícím zúčtováním v programovém období 2000–2006. Platební žádosti obdržené ke konci roku 2010 zatím nebyly schváleny, takže související finanční opravy nebylo možné v příslušných údajích za rok 2010 zohlednit. Ve vysvětlivkách ke konsolidované účetní závěrce se uvádí, že útvary Komise nebo členské státy některé platby pravděpodobně později opraví. Přes opakované žádosti Účetního dvora od roku 2005 však vysvětlivky nadále neuvádějí částky a oblasti výdajů, které mohou být předmětem dalšího ověřování a schvalování.	Na konci roku 2011 zbývalo uplatnit opravy ve výši 2,5 miliardy EUR (72 % míra uplatnění oprav). Tato částka a míra zůstaly na podobné úrovni jako v předcházejícím roce, protože žádosti o platbu obdržené ke konci roku 2010 nebylo ještě možné schválit. Částky, které jsou předmětem dalšího ověřování a zúčtování, se prozatím v konsolidované účetní závěrce neuvádějí (na rozdíl od vyčíslitelné výše částek, které by mohly být získány zpět).	Ukončování programů je složitý proces, při kterém se kontrolují četné dokumenty předložené členským státem a při kterém může Komise zažádat o další informace, aby měla doklady o tom, že daný členský stát finanční opravy, o nichž bylo rozhodnuto, skutečně odečetl, zejména u komplexních operačních programů, čímž se oddaluje výpočet konečného zůstatku, jenž má být vyplacen. Komise kromě toho vykazuje provedení finanční opravy pouze tehdy, když konečnou platbu náležitě odsouhlasí schvalující osoba, k čemuž dochází na samém konci ověřovacího řetězce. V oblasti soudržnosti se opravy odsouhlasené členskými státy, avšak dosud neprovedené, týkají programů v letech 2000–2006 a odrážejí se v žádostech o konečnou platbu, které Komise obdržela, ale zatím neschválila vzhledem k procesu ukončování, v němž musí posoudit, zda jsou všechny dodané informace koherentní a úplné. Tento omezitelný přístup, kdy se nemají takové opravy hlásit jako provedené až do okamžiku schválení konečných plateb, doporučil Komisi Účetní dvůr. Finanční nařízení umožňuje Komisi uskutečňovat zpětné kontroly všech výdajů několik let poté, co k nim fakticky došlo. Účetní závěrka by neměla být chápána tak, že kvůli ověřování v budoucích letech dosud nedošlo k uznání všech dotčených výdajů. Jinak by se všechny rozpočtové výdaje považovaly až do provedení zpětné kontroly nebo do uplynutí uvedené promlčecí lhůty za předběžné. Pokud lze vyčíslit výši případných zpětně získaných částek, jsou tyto částky zveřejněny v příloze 6 ke konsolidované účetní závěrce. V oblasti zemědělství se přibližně šest měsíců po skončení konkrétního rozpočtového roku přijímá rozhodnutí o schválení finančních výkazů, kterým Komise stanoví výši uznaných výdajů, jež budou daný rok připsány k tíži rozpočtu EU. Tato funkce rozhodnutí o schválení finančních výkazů není zpochybněna skutečností, že členskými státy mohou být následně uloženy finanční opravy prostřednictvím rozhodnutí o shodě. Výdaje, které budou na základě takových budoucích rozhodnutí o shodě pravděpodobně vyloučeny z unijního financování, se uvádí v příloze k finančním výkazům.

Připomínky v předchozích letech	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
3. Převod aktiv programu Galileo	3. Převod aktiv programu Galileo	3. Převod aktiv programu Galileo
Dohody o převodu vlastnictví všech aktiv, která byla vytvořena, vyvinuta či pořízena v rámci programu Galileo, na Unii zatím nebyly realizovány ve své úplnosti. Jelikož se veškeré výdaje vzniklé od roku 2003 účtují jako výdaje na výzkum, na rozvahu k 31. prosinci 2010 neměly žádný dopad. Komise by však v zájmu náležitého zajištění majetku měla zajistit, aby byly v době převodu k dispozici všechny potřebné informace. Účetní dvůr však upozorňuje na výhradu, kterou vyjádřil generální ředitel nesoucí za tuto oblast odpovědnost ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2010 ohledně spolehlivosti finančního výkaznictví Evropské kosmické agentury.	Komise spolupracuje s Evropskou kosmickou agenturou (ESA), aby zajistila, že v době převodu budou všechny potřebné účetní a technické informace k dispozici a předání proběhne hladce. S převodem aktiv se počítá po ukončení fáze validace na oběžné dráze (k němuž by mělo dojít nejdříve na konci roku 2012). Komise mezitím zaúčtovala 219 milionů EUR za rok 2011 jako nedokončený majetek týkající se projektu Galileo. Tato částka odráží náklady vynaložené Komisí od 22. října 2011, kdy byly úspěšně vypuštěny první dva satelity. Do té doby byl projekt Komisí považován za projekt ve fázi výzkumu a všechny vynaložené náklady byly odepisovány. Prověrka Účetního dvora však poukázala na nevýznamné (nemateriální) nedostatky v oddělování účetních období pro účely stanovení výše nedokončeného majetku. Generální ředitel odpovědný za tuto oblast tuto výhradu vyjádřil i ve výroční zprávě o činnosti za rok 2011 a rozšířil její rozsah.	Podle Komise jsou částky vykázané v rozvaze dostatečně přesné a spolehlivé. Účetní metodika a postupy pro oceňování aktiv programu Galileo jsou plně v souladu s účetními pravidly EU a standardy IPSAS. Aktiva byla oceněna za podpory nezávislých externích odborníků v oblasti účetnictví na základě údajů poskytnutých Evropskou kosmickou agenturou. Komise provedla potřebné kontroly, aby byla u výsledků dostatečně zajištěna spolehlivost. Komise bude finanční výkazy Evropské kosmické agentury nadále auditovat a bude agenturu vybízet k tomu, aby realizovala opatření zaměřená na další zkvalitnění finančních výkazů, které Komisi předkládá. Agentura se v tomto směru může spolehnout na její podporu. V roce 2012 byl u Evropské kosmické agentury dokončen externí přezkum jejích kontrolních systémů, jenž přinesl uspokojivé výsledky. S ohledem na opatření, která v současnosti probíhají, Komise předpokládá, že problémy budou brzy vyřešeny, což umožní tuto výhradu omezit a nakonec zrušit.

PŘÍLOHA 1.3

VÝPIS Z KONSOLIDOVANÉ ÚČETNÍ ZÁVĚRKY ZA ROK 2011 ⁽¹⁾

Tabulka 1 – Rozvaha (*)

(v mil. EUR)

	31.12.2011	31.12.2010
Dlouhodobý majetek:		
Nehmotný majetek	149	108
Budovy, stroje a zařízení	5 071	4 813
Dlouhodobé investice:		
<i>Investice účtované ekvivalenční metodou</i>	374	492
<i>Finanční majetek: aktiva určená k prodeji</i>	2 272	2 063
Finanční majetek: dlouhodobé půjčky	41 400	11 640
Dlouhodobé pohledávky a zpětně získatelné částky	289	40
Dlouhodobé předběžné financování	44 723	44 118
	94 278	63 274
Krátkodobý majetek:		
Zásoby	94	91
Krátkodobé investice		
<i>Finanční majetek: aktiva určená k prodeji</i>	3 619	2 331
Krátkodobé pohledávky a zpětně získatelné částky		
<i>Finanční majetek: krátkodobé půjčky</i>	102	2 170
<i>Ostatní pohledávky</i>	9 477	11 331
Krátkodobé předběžné financování	11 007	10 078
Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty	18 935	22 063
	43 234	48 064
Aktiva celkem	137 512	111 338
Dlouhodobé závazky:		
Důchody a jiné zaměstnanecké požitky	(34 835)	(37 172)
Dlouhodobé rezervy	(1 495)	(1 317)
Dlouhodobé finanční závazky	(41 179)	(11 445)
Ostatní dlouhodobé závazky	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Krátkodobé závazky:		
Krátkodobé rezervy	(270)	(214)
Krátkodobé finanční závazky	(51)	(2 004)
Závazky	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Pasiva celkem	(171 362)	(138 785)
Čistá aktiva	(33 850)	(27 447)
Rezervní fondy	3 608	3 484
Částky k vyžádání od členských států	(37 458)	(30 931)
Čistá aktiva	(33 850)	(27 447)

(*) Rozvaha je prezentována podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

(1) Doporučujeme seznámit se s úplným zněním konsolidované účetní závěrky Evropské unie za rozpočtový rok 2011 včetně konsolidovaných finančních výkazů a zpráv o plnění rozpočtu a s nimi souvisejících vysvětlivek.

Tabulka 2 – Výsledovka (*)

(v mil. EUR)

	2011	2010
Provozní výnosy		
Výnosy z vlastních zdrojů a příspěvků	124 677	122 328
Ostatní provozní výnosy	5 376	8 188
	130 053	130 516
Provozní náklady		
Správní náklady	(8 976)	(8 614)
Provozní náklady	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
(Schodek) / Přebytek z provozní činnosti	(2 701)	18 138
Výnosy z finančních operací	1 491	1 178
Náklady na finanční operace	(1 355)	(661)
Změny závazků z titulu důchodů a jiných zaměstnaneckých požitků	1 212	(1 003)
Podíl přidružených subjektů a společných podniků na čistém schodku	(436)	(420)
Hospodářský výsledek za rok	(1 789)	17 232

(*) Výsledovka je prezentována podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

Tabulka 3 – Výkaz peněžních toků (*)

	(v mil. EUR)	
	2011	2010
Hospodářský výsledek za rok	(1 789)	17 232
Provozní činnosti		
Amortizace	33	28
Odpisy	361	358
(Zvýšení)/snížení dlouhodobých půjček	(29 760)	(876)
(Zvýšení)/snížení dlouhodobého předběžného financování	(605)	(2 574)
(Zvýšení)/snížení dlouhodobých pohledávek a zpětně získatelných částek	(249)	15
(Zvýšení)/snížení zásob	(3)	(14)
(Zvýšení)/snížení krátkodobého předběžného financování	(929)	(642)
(Zvýšení)/snížení krátkodobých pohledávek a zpětně získatelných částek	3 922	(4 543)
Zvýšení/(snížení) dlouhodobých rezerv	178	(152)
Zvýšení/(snížení) dlouhodobých finančních závazků	29 734	886
Zvýšení/(snížení) ostatních dlouhodobých závazků	(45)	(74)
Zvýšení/(snížení) krátkodobých rezerv	56	1
Zvýšení/(snížení) krátkodobých finančních závazků	(1 953)	1 964
Zvýšení/(snížení) splatných závazků	6 944	(9 355)
Prebytek rozpočtu za předchozí období vedený jako nepeněžní příjem	(4 539)	(2 254)
Jiné nepeněžní pohyby	(75)	(149)
Zvýšení/snížení závazků z titulu důchodů a zaměstnaneckých požitků	(2 337)	(70)
Investiční činnosti		
(Zvýšení)/snížení nehmotného majetku a budov, strojů a zařízení	(693)	(374)
(Zvýšení)/snížení dlouhodobých investic	(91)	(176)
(Zvýšení)/snížení krátkodobých investic	(1 288)	(540)
Čisté peněžní toky	(3 128)	(1 309)
Čisté zvýšení/(snížení) peněžních prostředků a jejich ekvivalentů	(3 128)	(1 309)
Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty k počátku roku	22 063	23 372
Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty ke konci roku	18 935	22 063

(*) Výkaz peněžních toků je prezentován podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

Tabulka 4 – Výkaz změn čistých aktiv (*)

(v mil. EUR)

	Rezervní fondy (A)		Částky k vyžádání od členských států (B)		Čistá aktiva = (A) + (B)
	Fond z přecenění na reálnou hodnotu	Ostatní rezervní fondy	Akumulovaný přebytek/(scho-dek)	Hospodářský výsledek za rok	
Zůstatek k 31. prosinci 2009	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Změna rezervního fondu Záručního fondu		273	(273)		0
Změny reálné hodnoty	(130)				(130)
Ostatní		4	(21)		(17)
Rozdělení hospodářského výsledku za rok 2009		14	6 873	(6 887)	0
Výsledek plnění rozpočtu za rok 2009 připsaný členským státům			(2 254)		(2 254)
Hospodářský výsledek za rok				17 232	17 232
Zůstatek k 31. prosinci 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Změna rezervního fondu Záručního fondu		165	(165)		0
Změny reálné hodnoty	(47)				(47)
Ostatní		2	(30)		(28)
Rozdělení hospodářského výsledku za rok 2010		4	17 228	(17 232)	0
Výsledek plnění rozpočtu za rok 2010 připsaný členským státům			(4 539)		(4 539)
Hospodářský výsledek za rok				(1 789)	(1 789)
Zůstatek k 31. prosinci 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) Výkaz změn čistých aktiv je prezentován podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

Tabulka 5 – Výsledek plnění rozpočtu EU (*)

(v mil. EUR)		
Evropská unie	2011	2010
Příjmy za rozpočtový rok	130 000	127 795
Platby z prostředků na běžný rok	(128 043)	(121 213)
Prostředky na platby přenesené do roku n+1	(1 019)	(2 797)
Zrušení nevyužitých prostředků na platby přenesených z roku n-1	457	741
Kurzové rozdíly za rok	97	23
Výsledek plnění rozpočtu (**)	1 492	4 549

(*) Výsledek plnění rozpočtu je prezentován podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

(**) Z toho částky EFTA činí (5) milionů EUR v roce 2011 a 9 milionů EUR v roce 2010.

KAPITOLA 2

Příjmy

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	2.1–2.14
Zvláštní charakteristiky oblasti příjmů	2.2–2.7
Rozsah a koncepce auditu	2.8–2.14
Tradiční vlastní zdroje	2.9–2.12
Vlastní zdroje odvozené z DPH a HND	2.13–2.14
Správnost operací	2.15–2.18
Tradiční vlastní zdroje	2.16
Vlastní zdroje odvozené z DPH a HND	2.17
Ostatní příjmy	2.18
Účelnost systémů	2.19–2.34
Tradiční vlastní zdroje	2.20–2.22
Vlastní zdroje odvozené z DPH	2.23–2.25
Vlastní zdroje odvozené z HND	2.26–2.28
Obecné a zvláštní výhrady	2.26–2.27
Ověřování soupisů k HND	2.28
Ostatní příjmy: pokuty a sankce	2.29–2.34
Vymáhání pohledávek	2.29–2.31
Minimální úvěrové ratingy ručitelských finančních institucí	2.32–2.34
Závěry a doporučení	2.35–2.38
Závěry	2.35–2.36
Doporučení	2.37–2.38

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

2.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení Účetního dvora týkající se příjmů, které zahrnují vlastní zdroje a ostatní příjmy. Hlavní údaje o příjmech za rok 2011 uvádí **tabulka 2.1**. Vlastní zdroje jsou zdaleka nejdůležitějším zdrojem financování rozpočtových výdajů (91 %).

Tabulka 2.1 – Příjmy: hlavní informace za rok 2011

Rozpočtová hlava	Druh příjmů	Popis	Příjmy 2011	
			v mil. EUR	%
1	Tradiční vlastní zdroje (TVZ)	Dávky z výroby cukru	132	0,1
		Cl	16 646	12,8
	Vlastní zdroje odvozené z DPH	Zdroje odvozené z DPH (daň z přidané hodnoty) běžného rozpočtového roku	14 077	10,8
	Vlastní zdroje odvozené z HND	Zdroje odvozené z HND (hrubého národního důchodu) běžného rozpočtového roku	87 258	67,1
	Oprava rozpočtových nevyvážeností	Oprava pro Spojené království	52	0,0
	Snížení rozpočtových příspěvků odvozených z HND	Poskytnuto ve prospěch Nizozemska a Švédska	– 1	0,0
		VLASTNÍ ZDROJE CELKEM	118 164	90,9
3		Přebytky, salda, opravy	6 370	4,9
4		Příjmy od osob pracujících v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie	1 207	0,9
5		Příjmy ze správní činnosti orgánů	587	0,5
6		Příspěvky a náhrady v rámci dohod a programů Unie/Společenství	2 454	1,9
7		Úroky z prodlení a pokuty	1 183	0,9
8		Výpůjční a úvěrové operace	1	0,0
9		Různé příjmy	34	0,0
		OSTATNÍ PŘÍJMY CELKEM	11 836	9,1
PŘÍJMY ZA ROK CELKEM			130 000	100,0

Zdroj: účetní závěrka Evropské unie za rok 2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky oblasti příjmů

2.2 Existují tři kategorie vlastních zdrojů⁽¹⁾: tradiční vlastní zdroje (dovozní cla a dávka z výroby cukru) (TVZ), vlastní zdroje vypočítané na základě daně z přidané hodnoty (DPH) vybrané členskými státy a vlastní zdroje odvozené z hrubého národního důchodu (HND) členských států.

2.3 Tradiční vlastní zdroje stanovují a vybírají členské státy. Tři čtvrtiny těchto částek jdou do rozpočtu Unie (16 778 milionů EUR, 12,9 % příjmů) a zbývající čtvrtinu si členské státy ponechávají na úhradu nákladů na výběr. Každý členský stát zasílá Komisi měsíční výpis stanovených cel a dávek z cukru (výpis z „úctů A“) a čtvrtletní výpis stanovených cel a dávek z cukru, které do účtů A zahrnuty nebyly (výpis z „úctů B“) (2). V souvislosti s TVZ patří k hlavním rizikům úplnost, přesnost a včasnost zpřístupnění cel a dávek z cukru Unii.

2.4 Vlastní zdroje odvozené z DPH jsou příspěvky, jejichž výše je výsledkem aplikace jednotné sazby na pomyslně harmonizovaný vyměřovací základ DPH členských států (14 077 milionů EUR, 10,8 % příjmů). Vlastní zdroje odvozené z HND jsou příspěvky, jejichž výše je výsledkem aplikace jednotné sazby na HND členských států (87 258 milionů EUR, 67,1 % příjmů). Hlavním rizikem pro správnost těchto vlastních zdrojů je možnost, že výchozí statistické údaje nebudou kompilovány nebo zpracovávány v souladu s pravidly Unie, a všechny členské státy tak zaplatí příspěvky do vlastních zdrojů odvozené z DPH anebo HND v nesprávné výši.

(1) Viz rozhodnutí Rady 2007/436/ES ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. L 163, 23.6.2007, s. 17) a 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), ve znění nařízení (ES, Euratom) č. 105/2009 (Úř. věst. L 36, 5.2.2009, s. 1).

(2) Pokud zůstávají cla a dávky neuhrzeny a nebyly zajištěny nebo jsou zajištěny, ale byly zpochybněny, mohou členské státy zpřístupnění těchto zdrojů pozdržet, a to tak, že je zapíší na tyto oddělené účty.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.5 Spojenému království se poskytuje oprava rozpočtových nevyvážeností (dále jen „oprava pro Spojené království“) v podobě snížení jeho plateb vlastních zdrojů odvozených z HND ⁽³⁾. V období 2007–2013 ⁽⁴⁾ dále využívá snížené sazby uplatňované na zdroj z DPH Německo, Nizozemsko, Rakousko a Švédsko; Nizozemsko a Švédsko využívají hrubého snížení svých ročních příspěvků odvozených z HND. Hlavním rizikem je možnost chyby Komise při těchto výpočtech, zejména u složitých výpočtů opravy pro Spojené království.

2.6 Po zohlednění celkových tradičních vlastních zdrojů, vlastních zdrojů odvozených z DPH a ostatních příjmů se zdroje odvozené z HND používají k vyrovnávání rozpočtu. Případné podhodnocení (či nadhodnocení) HND u konkrétních členských států sice celkové vlastní zdroje odvozené z HND neovlivňuje, avšak v jeho důsledku se do doby, než je tento problém odstraněn, zvyšují (či snižují) příspěvky ostatních členských států.

2.7 K hlavním rizikům ostatních příjmů patří řízení poplatků Komisí a stanovování finančních oprav, které Komise ukládá v souvislosti s výdaji na zemědělství a na soudržnost.

Rozsah a koncepce auditu

2.8 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu příjmů je třeba brát v úvahu následující specifika:

- a) Při auditu se na úrovni Komise zkoumal vzorek 55 inkasních příkazů ⁽⁵⁾, který zahrnul všechny typy příjmů (viz **příloha 2.1**).

⁽³⁾ Článek 4 rozhodnutí 2007/436/ES. Toto snížení činilo v roce 2011 přibližně 4 miliardy EUR. Částka 52 milionů EUR uvedená v **tabulce 2.1** je odrazem kurzových rozdílů.

⁽⁴⁾ Čl. 2 odst. 4 a čl. 2 odst. 5 rozhodnutí 2007/436/ES. Snížení příspěvku odvozeného z HND ve výši 1 milion EUR v **tabulce 2.1** je odrazem kurzových rozdílů.

⁽⁵⁾ Inkasní příkaz je postup, kterým schvalující osoba zaúčtuje pohledávku Komise s cílem získat danou splatnou částku zpět.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

b) Posouzení systémů se vztahovalo na

- i) systémy pro TVZ a vlastní zdroje odvozené z DPH a HND,
- ii) systémy Komise pro výpočet opravy pro Spojené království (včetně přezkumu výpočtu konečné částky této opravy za rok 2007) ⁽⁶⁾,
- iii) správu pokut a sankcí Komisí,
- iv) prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu, konkrétně výroční zprávu o činnosti Generálního ředitelství pro rozpočet (GR BUDG).

Tradiční vlastní zdroje

2.9 Audit prováděný Účetním dvorem u operací, na nichž se zakládá účetní závěrka, nemůže zahrnout neproclené dovozy a dovozy, které unikly celnímu dohledu.

2.10 Účetní dvůr provedl posouzení systémů dohledu a kontroly v Německu, Španělsku a ve Francii, které se dohromady na celkových TVZ podílejí více než jednou třetinou. Přezkoumal jejich účetní systémy a prověřil tok TVZ od jejich určení po nahlášení Komisi, aby získal přiměřenou jistotu o přesnosti a úplnosti zaúčtovaných částek. Auditóři testovali hlavní kontroly týkající se uplatňování preferenčních celních sazeb ve Francii, místního celního řízení v Německu a ve Španělsku a skladování a účtování nákladů na dopravu a pojištění v Německu, ve Španělsku a ve Francii.

2.11 Dále u sedmi inkasních příkazů k TVZ ze vzorku popsaného v bodě 2.8 a) provedl Účetní dvůr odsouhlasení vybraných měsíčních výpisů s relevantními účetními záznamy příslušných členských států ⁽⁷⁾.

2.12 Účetní dvůr posuzoval i systémy dohledu a kontroly Komise, včetně jejích inspekcí v členských státech, postupů pro odepisování částek, které již nelze získat zpět, a postupů pro kontrolu opatření přijatých v návaznosti na zjištění Komise i Účetního dvora.

⁽⁶⁾ Viz bod 2.16 výroční zprávy za rok 2010.

⁽⁷⁾ Belgie, Německo, Španělsko a Nizozemsko.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Vlastní zdroje odvozené z DPH a HND

2.13 Vlastní zdroje odvozené z DPH a HND vycházejí ze statistik, jejichž podkladové operace nelze zkontrolovat přímo. Audit proto při posuzování systémů, které Komise používá pro zpracování údajů s cílem stanovit výši částek, jež budou zahrnuty do konečných rozpočtových účtů, vycházel z makroekonomických souhrnných ukazatelů, jež pro Komisi připravily členské státy. Účetní dvůr tedy zkoumal sestavování rozpočtu EU a správnost příspěvků členských států.

2.14 Účetní dvůr posuzoval systémy dohledu a kontroly Komise, které mají poskytovat přiměřenou jistotu, že výpočet a výběr těchto zdrojů je správný. Audit rovněž obsáhl správu výhrad k DPH a HND Komise a její ověřování soupisů k HND v členských státech. Účetní dvůr se v rámci tohoto auditu nevyslovuje ke kvalitě údajů o DPH a HND, které Komise obdržela od členských států.

SPRÁVNOST OPERACÍ

2.15 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 2.1**. Při testování vzorku operací Účetní dvůr zjistil chyby v 1,8 % operací. Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora činí 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15 Viz odpověď na bod 2.18.

Tradiční vlastní zdroje

2.16 Účetní dvůr zjistil, že celkově inkasní příkazy vydané Komisí odrážejí výpisy z účtů A zaslané členskými státy.

Vlastní zdroje odvozené z DPH a HND

2.17 Ve výpočtu a platbách příspěvků členských států nezjistil Účetní dvůr žádnou chybu.

⁽⁸⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního statistického vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad (tzv. nejpravděpodobnější míru chyb). Účetní dvůr se s 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném souboru se pohybuje mezi 0,0 % (dolní hranice míry chyb) a 2,4 % (horní hranice míry chyb).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Ostatní příjmy

2.18 Účetní dvůr zjistil, že u ostatních příjmů obsahovala jedna ze šesti testovaných operací chybu. Účetní dvůr přezkoumal výpočet finanční opravy uložené jednomu členskému státu v oblasti zemědělských výdajů (hlava 6 v **tabulce 2.1**). Účetní dvůr metodiku uplatněnou Komisí nezpochybňuje, v použití této metodiky však zjistil chybu, jejímž důsledkem bylo podhodnocení ztráty pro rozpočet EU Komisí. Finanční oprava měla činit 30 milionů EUR místo původně vypočtených 21 milionů EUR ⁽⁹⁾.

ÚČELNOST SYSTÉMŮ

2.19 Výsledky проверки řídicích a kontrolních systémů, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 2.2**. V systémech byly zjištěny určité nedostatky, jež jsou popsány níže.

Tradiční vlastní zdroje

2.20 V navštívených členských státech byly při auditu prováděném Účetním dvorem (viz bod 2.10 výše) zjištěny nedostatky v celním dohledu vnitrostátních orgánů týkající se

- a) uplatňování preferenčních celních sazeb ⁽¹⁰⁾;
- b) kontroly a auditu *ex post* u místního celního řízení (MČŘ) ⁽¹¹⁾;

2.18 Komise vítá skutečnost, že Účetní dvůr nezpochybňuje její metodiku hodnocení ztrát pro rozpočet EU. V daném případě se Komise řídila doporučením Účetního dvora, podle nějž má být vypočtena ztráta, a nikoli prováděna paušální oprava.

V případě, jež Účetní dvůr zmiňuje, provedl výpočet chybovosti členský stát, a to podle metodiky, kterou Komise akceptuje, a s využitím všech poznatků, jež měl v danou chvíli k dispozici. Tento členský stát následně dodal doplňující a přesnější údaje o ohroženém souboru. Komise pokládala za náležité k těmto údajům přihlédnout, aniž by v této velmi pozdní fázi opětovně zahajovala postup schvalování souladu s cílem chybovost znovu přepočítat.

2.20 Komise se bude zjištěními Účetního dvora dopodrobna zabývat a přihlédne k tomu, že by se měl celní dohled v členských státech více opírat o analýzu rizik.

- a) V případě dvou dovozních prohlášení (z celkem 50) Účetní dvůr v kontrolovaných složkách nenalezl žádný doklad o přímé dopravě zboží do EU.

Těmito dvěma případy, v nichž chybí doklady o přímé dopravě, se bude Komise zabývat, aby zjistila, zdali z nich neplynou finanční důsledky.

- b) Analýza rizik, kterou provádějí členské státy, by měla náležitě zohledňovat promlčecí lhůtu. V některých případech je možné, že tato analýza nevyžaduje, aby bylo místní celní řízení předem auditu každé tři roky.

⁽⁹⁾ V roce 2006 Komise zjistila, že jeden členský stát používal neaktualizované ortofotosnímky. Komise výpočtem, do nějž chybně zahrnula regiony, jichž se problém se zastaralými ortofotosnímky netýkal, dospěla k míře chyb ve výši 1,34 %. Správná míra chyb, jež měla být uplatněna, činila podle Účetního dvora 1,91 %; výsledný rozdíl byl 9 milionů EUR.

⁽¹⁰⁾ Francie.

⁽¹¹⁾ Německo a Španělsko. U 11 z 21 členských států kontrolovaných v roce 2011 navíc vlastní inspekce Komise u MČŘ odhalily systémové nedostatky.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- c) auditu ex post uskládňování v celních skladech ⁽¹²⁾;
- d) analýzy rizika uplatňované ve fázi dovozu ⁽¹³⁾;
- e) účtování nákladů na dopravu a pojištění ⁽¹⁴⁾.

Částečně účelný celní dohled vnitrostátních orgánů zvyšuje riziko výběru nesprávných částek TVZ.

2.21 Ve své výroční zprávě za rok 2010 Účetní dvůr uvedl, že u jednoho výpisu z účtu A týkajícího se jednoho členského státu ⁽¹⁵⁾ nebylo možné vykázanou částku TVZ odsouhlasit s příslušnými účetními záznamy. Ve výroční zprávě o činnosti GR BUDG za rok 2011 je nyní uvedena výhrada vůči spolehlivosti účetních údajů tohoto členského státu.

2.22 Účetní dvůr konstatoval, že řada zjištění, na něž on sám nebo Komise v uplynulých letech upozornily, se vykazuje znovu, aniž by příslušné členské státy přijaly, jakákoliv nápravná opatření (například zjištění, která uvedl Účetní dvůr ve své zvláštní zprávě č. 1/2010 ⁽¹⁶⁾ „Je kontrola zjednodušených celních postupů pro dovozy účelná?“).

ODPOVĚDI KOMISE

- c) Analýza rizik, kterou provádějí členské státy, by měla náležitě zohledňovat promlčecí lhůtu. V některých případech je možné, že tato analýza nevyžaduje, aby bylo uskládňování zboží v celních skladech předmětem auditu každé tři roky.
- d) Komise se tímto zjištěním bude dále zabývat společně s uvedenými členskými státy.
- e) Komise se bude jednotlivými případy dále zabývat společně s dotčenými členskými státy, aby zjistila, zdali z nich nevyplývají finanční důsledky.

2.21 GR pro rozpočet vyslovilo výhradu vůči spolehlivosti postupů při celním odbavení, účetních postupů a systémů TVZ tohoto členského státu poté, co Komise provedla tři následné kontroly a co k příslušným zjištěním dospěl Účetní dvůr.

Nápravné opatření je již přijato. Daný členský stát předložil koncem listopadu 2011 akční plán, v němž uvedl připravovaná nápravná opatření. Plán vytyčuje krátkodobé (2012), střednědobé (2012–2013) a dlouhodobé cíle (2013–2014 a roky následující). Realizaci tohoto plánu Komise monitoruje. Jeho první fáze spočívá v provedení externího auditu účetního systému.

2.22. Zjištění Účetního dvora i Komise jsou předmětem komplexních návazných opatření. Je možné, že než se členským státům podaří své systémy vylepšit, uplyne určitá doba, zejména v případě, kdy dojde k neshodám nebo je nutno zavést systémové či strukturální změny. Útvary Komise využívají všech prostředků, jež mají k dispozici, k tomu, aby členské státy na zjištění reagovaly uspokojivě, a v případě potřeby po členských státech požadují, aby nevybrané částky tradičních vlastních zdrojů vymohly. V případech jednoznačného, trvalého porušování celních předpisů EU tak mohou být zahájeny též postupy pro porušení povinností. V uplynulých letech provedla Komise kontroly zjednodušených postupů, strategie celních kontrol a místního celního řízení. Poradnímu sboru pro vlastní zdroje byla v roce 2011 předložena tematická zpráva o strategii celní kontroly a v roce 2012 bude následovat tematická zpráva o místním celním řízení.

⁽¹²⁾ Španělsko a Francie.

⁽¹³⁾ Německo a Francie.

⁽¹⁴⁾ Španělsko a Francie.

⁽¹⁵⁾ Bod 2.15: Belgie.

⁽¹⁶⁾ Viz internetová stránka EÚD: <http://eca.europa.eu>.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Vlastní zdroje odvozené z DPH

2.23 Výhrady jsou nástrojem, který umožňuje ponechat zpochybňované prvky ve výkazech k DPH podávaných členskými státy otevřené pro případné opravy i po uplynutí čtyřleté lhůty, kterou stanoví právní předpisy. Uplatnění výhrad je tedy součástí postupu vnitřní kontroly. Komise a členské státy by nicméně měly ve věci zpochybňovaných prvků usilovat o co nejrychlejší řešení.

2.24 V roce 2011 vznesla Komise 46 výhrad a 42 výhrad zrušila. Podle Komise bylo čistým účinkem snížení vlastních zdrojů odvozených z DPH o téměř 88 milionů EUR ⁽¹⁷⁾. Ke konci roku zůstávalo v platnosti celkem 156 výhrad (viz **tabulka 2.2**). Z výhrad, které Komise vznesla, se 51 týká porušení právních předpisů týkajících se DPH. Tyto výhrady bude možné zrušit, až bude řízení pro porušení právních předpisů uzavřeno a bude stanoven dopad na základ daně z přidané hodnoty pro příslušné roky.

2.25 Komise pokračuje ve svém úsilí rušit dlouhodobé výhrady k DPH. Účetní dvůr definuje dlouhodobě nevyřízené výhrady jako výhrady, které se vztahují k roku, od něhož uplynulo nejméně deset let, tj. výhrady, jež se týkají roku 2002 a předchozích let a jež ke konci roku 2011 stále platily. Na konci roku 2011 zůstávalo v platnosti 15 takových dlouhodobých výhrad, z nichž některé se datovaly až do roku 1995, oproti 16 ke konci roku 2010 (bod 2.23 výroční zprávy za rok 2010).

2.24 Číselné údaje uvedené v této zprávě se mírně liší od údajů, jež Komise prezentuje v příslušné příloze ke své účetní závěrce. Důvodem je mírný rozdíl v metodice, kterou používá Komise a Účetní dvůr při určování počtu výhrad. Účetní dvůr vychází z data oznámení, kdežto Komise z data ukončení souvisejících interních administrativních postupů.

2.25 Pokud jde o četnost konzultací s členskými státy, lze konstatovat trvalé zlepšování. Zkvalitňuje se též spolupráce mezi Komisí a členskými státy a tento trend bude pokračovat. Poměr výhrad, jež Účetní dvůr definuje jako dlouhodobě nevyřízené, trvale klesá a aktuálně dosahuje méně než 10 % z celkového počtu. Tyto výhrady však budou navzdory lepší spolupráci existovat stále, neboť některé z nich mají řadu implikací – včetně otázek zásadního charakteru –, které je třeba prostudovat, a mohou si vyžádat vícero pokusů o vyřešení. Vymezení dlouhodobě nevyřešených výhrad, s nímž pracuje Účetní dvůr, skrývá riziko nadměrného zdůraznění času, který si řešení těchto výhrad žádá. Z nových výhrad, jež Komise vyslovila v roce 2011, se 75 % týkalo roku 2007, a pokud použijeme metodiku Účetního dvora, byly tedy už na půli cesty k tomu, být klasifikovány jako dlouhodobě nevyřízené.

⁽¹⁷⁾ Tato částka je výsledkem zúčtování zvýšení o 8 milionů EUR a snížení o 96 milionů EUR.

Tabulka 2.2 – Výhrady k DPH k 31. prosinci 2011

Členský stát	Počet nevyřízených výhrad k 31. 12. 2010	Výhrady vznesené v roce 2011	Výhrady zrušené v roce 2011	Počet nevyřízených výhrad k 31. 12. 2011	Nejzazší rok, k němuž se výhrady vztahují
Belgie	0	1	0	1	2007
Bulharsko	2	5	1	6	2007
Česká republika	8	9	4	13	2004
Dánsko	9	2	3	8	2005
Německo	1	5	0	6	2003
Estonsko	9	1	0	10	2004
Irsko	10	2	7	5	1998
Řecko	7	0	0	7	1999
Španělsko	1	2	0	3	2003
Francie	6	1	0	7	2001
Itálie	8	2	3	7	1995
Kypr	6	0	2	4	2004
Lotyšsko	6	0	1	5	2004
Litva	2	0	0	2	2005
Lucembursko	2	0	2	0	
Maďarsko	4	0	0	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Nizozemsko	8	6	5	9	2004
Rakousko	6	0	0	6	2002
Polsko	6	0	1	5	2004
Portugalsko	14	0	9	5	2003
Rumunsko	0	5	1	4	2007
Slovinsko	0	0	0	0	
Slovensko	0	0	0	0	
Finsko	8	3	1	10	1995
Švédsko	10	2	1	11	1995
Spojené království	9	0	1	8	1998
CELKEM	152	46	42	156	

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Vlastní zdroje odvozené z HND*Obecné a zvláštní výhrady*

2.26 Ke konci roku 2011 existovaly obecné výhrady⁽¹⁸⁾ k údajům o HND členských států EU-15 za období 2002–2007, členských států EU-10 za období 2004–2007 a Bulharska a Rumunska za rok 2007.

2.27 Na začátku roku 2011 zůstávaly otevřené čtyři zvláštní výhrady⁽¹⁹⁾ k HNP vztahující se k období 1995–2001. Komise následně dvě výhrady týkající se Spojeného království zrušila a ke konci roku 2011 tedy zůstávaly v platnosti dvě⁽²⁰⁾ zvláštní výhrady.

Ověřování soupisů k HND

2.28 Na základě ověřování soupisů k HND provedeného Eurostatem přijal výbor pro HND v červenci a v říjnu 2011 hodnotící zprávy týkající se členských států EU-25. Pokud jde o údaje týkající se HND za období od roku 2002 do konce ledna 2012, nebyly zrušeny žádné obecné výhrady ani vzneseny žádné zvláštní výhrady (viz bod 2.29 a čtvrtá odrážka bodu 2.41 výroční zprávy za rok 2010).

2.26 Jak Účetní dvůr konstatuje v bodu 2.28, došlo do ledna 2012 k významné změně situace, neboť obecné výhrady zůstaly v platnosti pouze v případě Bulharska a Rumunska.

2.27 Komise dosahuje pokroku díky spolupráci s oběma zeměmi, v jejichž případě dosud nebyly uzavřeny výhrady k HNP za období 1995–2001 (jedna výhrada se týkala Řecka a jedna Spojeného království, stav ke konci roku 2011). Cílem je tyto výhrady zrušit.

2.28 Na základě závěrů, jež přijal Výbor HND na svých dvou schůzích v druhém pololetí 2011, pokračovala do konce roku práce na určení a přesné formulaci zvláštních výhrad, jež mají nahradit stávající výhrady obecné. Počátkem roku 2012 byly ukončeny administrativní postupy, jimž má být všem dotčeným 25 členským státům současně oficiálně potvrzeno zrušení obecných a vznesení zvláštních výhrad, jež se jich týkají.

⁽¹⁸⁾ Čl. 10 odst. 7 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ve znění pozdějších předpisů uvádí, že po 30. září čtvrtého roku následujícího po daném rozpočtovém roce již nebudou žádné změny HNP/HND vzaty v úvahu s výjimkou skutečností, na které buď Komise, nebo daný členský stát upozorní ještě před tímto dnem. Tyto skutečnosti se označují jako výhrady. Obecná výhrada se vztahuje na všechny údaje členského státu.

⁽¹⁹⁾ Zvláštní výhrada se vztahuje na jednotlivé prvky HND (do roku 2001 HNP, pak HND), jakými jsou například hrubá přidaná hodnota vybraných činností, celkové výdaje na konečnou spotřebu, hrubý provozní přebytek a smíšený důchod.

⁽²⁰⁾ Tyto výhrady se vztahují na Řecko a Spojené království a týkají se především metodických záležitostí a kompilace údajů.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Ostatní příjmy: pokuty a sankce*Vymáhání pohledávek*

2.29 Prováděcí pravidla finančního nařízení⁽²¹⁾ stanoví, že pokud nebyly provedeny předběžné platby nebo dlužníci nesložili finanční jistotu, která by do data splatnosti plně kryla celou částku, měla by Komise vymáhat inkaso pohledávek jakýmkoliv dostupnými prostředky. Ke konci roku 2011 nebyla pokryta předběžnou platbou ani jistotou po datu splatnosti přibližně 2 %⁽²²⁾ dosud neuzavřených případů pokut.

2.30 Účetní dvůr prověřoval vzorek 14 takových pokut a zjistil, že v osmi případech Komise nevyužila veškeré dostupné prostředky, aby pohledávky vymohla.

2.31 Všechny tyto případy se týkaly dlužníků, kteří byli, jak tvrdí Komise, v obtížné finanční situaci. GR BUDG ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2011 uvádí, že nebude pohledávky vymáhat, pokud usoudí, že finanční zájmy Unie budou nejlépe chráněny, pokud vyjedná plán plateb. Komise nyní navrhuje změnu prováděcích pravidel finančního nařízení, která by tento postup „za výjimečných okolností“ umožňovala.

2.29 Vymáhání pohledávek za každou cenu by mohlo mít nenapravitelné následky a mohlo by pokutované podniky zničit či dohnat ke konkurzu. Komise proto s danými podniky vyjednává o krytí vyměřených pokut v podobě pravidelných splátek či záruk.

Díky těmto jednáním lze část nezajištěných pokut (včetně úroků z prodlení), jež byly podnikům vyměřeny v těžké finanční situaci, vybrat či je zajistit zárukou a podle stávajících pravidel lze též sjednat splátkový harmonogram krytý finanční zárukou (viz bod 2.32). Část pokut však vybrat nelze, neboť jsou uloženy podnikům, které jsou v konkurzu, čelí obtížné finanční situaci nebo mají sídlo mimo území Unie.

2.30 V osmi případech, jež Účetní dvůr zmiňuje, se dané pokuty podle názoru Komise týkají i) případů, kde byla v běhu prozatímní opatření nebo žádosti o snížení pokuty z důvodu platební neschopnosti (bod 35 pokynů pro výpočet pokut z roku 2006), nebo ii) případů, kdy by vymáhání pohledávky bezprostředně vedlo k insolvenci daného podniku s tím důsledkem, že by Komise o výnos z pokuty přišla, neboť není v postavení přednostního věřitele.

Jak tyto příklady ukazují, snaží se Komise v případech, kdy se dlužníci nacházejí v obtížné finanční situaci, zajistit výběr pokut cestou jednání s danými podniky o způsobu krytí uložených pokut.

⁽²¹⁾ Článek 84, 85 a 85a nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 357, 31.12.2002, s. 1), naposledy pozměněné nařízením (ES, Euratom) č. 478/2007 (Úř. věst. L 111, 28.4.2007, s. 13).

⁽²²⁾ Přibližně 240 milionů ze 13 miliard EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Minimální úvěrové ratingy ručitelů finančních institucí

2.32 Podle článku 28a finančního nařízení⁽²³⁾ je ochrana majetku jedním z řídicích cílů Komise. Aby byla zajištěna ochrana jistot, kterými jsou kryty pokuty, stanoví Komise minimální požadavky na úvěrový rating finančních institucí, jež záruky poskytují. Účetní dvůr zjistil případy, kdy tyto požadavky nebyly respektovány.

2.33 Dne 13. května 2011 Komise podmínky pro tyto záruky uvolnila, aby zohlednila zhoršující se situaci na trhu. Účetní dvůr zjistil případy, kdy ani tato aktualizovaná pravidla nebyla dodržena.

2.34 Komise ve výroční zprávě o činnosti GR BUDG uvádí, že nyní vzhledem k současnému stavu bankovního sektoru znovu provádí revizi své politiky pro řízení rizik.

2.32–2.35 Komise se domnívá, že v několika málo případech nebylo vzhledem ke zhoršujícím se finančním podmínkám možné získat záruky, jež by splňovaly stanovené požadavky.

2.33–2.34 S ohledem na stávající situaci evropského finančního sektoru je nevyhnutelné, aby Komise pravidelně revidovala svou koncepci řízení rizik, pokud jde o záruky za nesplacené pokuty. Většina velkých bank totiž u všech tří důležitých ratingových agentur přišla o přijatelný rating a nalézt banku s přijatelným ratingem je ve velké většině členských států nemožné. Pro malý či střední podnik je tak velmi obtížné získat požadovanou záruku. Vzhledem k situaci na trhu byla Komise dne 13. května 2011 povinna požadavky na záruky zrevidovat.

V příkladech, jež Účetní dvůr uvádí, splňovaly záruky v okamžiku, kdy je Komise akceptovala, požadavky tehdy platné koncepce řízení rizik. Ručitelům byl později snížen rating, což s ohledem na snížení počtu bank, jež nadále působí na trhu a splňují daná kritéria, vedlo Komisi v červnu 2012 k tomu, aby svou koncepci řízení rizik, pokud jde o bankovní záruky, opětovně přehodnotila. Přihlédneme-li k vývoji na finančních trzích, je toto nové rozhodnutí rovněž zárukou toho, že bude celková expozice Komise vůči jednotlivým ručitelům dostatečně diverzifikována.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**Závěry**

2.35 Na základě svého auditu⁽²⁴⁾ dospěl Účetní dvůr k závěru, že

- a) výkazy a platby členských států týkající se tradičních vlastních zdrojů;

⁽²³⁾ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1), naposledy pozměněné nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES, Euratom) č. 1081/2010 (Úř. věst. L 311, 26.11.2010, s. 9).

⁽²⁴⁾ Z důvodů vysvětlených v bodech 2.13 a 2.14 není v tomto závěru uvedeno posouzení kvality údajů o DPH či HND, které Komise obdržela od členských států.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- b) výpočet příspěvků členských států provedený Komisí na základě údajů o DPH a HND poskytnutých členskými státy;
- c) výpočet opravy pro Spojené království a
- d) ostatní příjmy

za rozpočtový rok 2011 nebyly ve významném rozsahu zatíženy chybami.

2.36 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že prověřované systémy dohledu a kontroly pro oblast příjmů byly účelné. Účetní dvůr nicméně upozorňuje na níže uvedené nedostatky:

- a) Audity Účetního dvora upozornily na nedostatky v celním dohledu vnitrostátních orgánů (bod 2.20). Účetní dvůr dospěl k závěru, že systémy dohledu a kontroly auditovaných členských států jsou z hlediska zajišťování úplného a správného zaúčtování tradičních vlastních zdrojů pouze částečně účelné.
- b) Stále platí dlouhodobě nevyřízené výhrady týkající se vlastních zdrojů odvozených z DPH (bod 2.25).
- c) Pokud jde o HND členských států EU-25 za období od roku 2002 a dále, Komise do konce roku 2011 nezrušila žádnou obecnou výhradu a nevznesla ani žádné zvláštní výhrady (bod 2.28).
- d) Ke konci roku 2011 stále zůstávaly v platnosti dvě zbývající zvláštní výhrady týkající se HNP za období 1995–2001 (bod 2.27).
- e) Účetní dvůr bere na vědomí důvody, proč se pohledávky nevymáhaly ve všech případech (bod 2.31). Komise navrhuje změnu prováděcích pravidel finančního nařízení, která by „za výjimečných okolností“ tento postup umožňovala.

ODPOVĚDI KOMISE

2.36

- a) Zjištěními Účetního dvora se bude Komise dále zabývat spolu s příslušnými členskými státy.

- b) Počet a podíl výhrad, jež jsou podle definice Účetního dvora klasifikovány jako dlouhodobě nevyřízené, trvale klesá a dosahuje nyní méně než 10 % z celkového počtu. Dlouhodobě nevyřízené výhrady však budou existovat vždy, neboť mohou mít řadu implikací, jež musí členské státy prostudovat a vyřešit.

Pokud jde o četnost konzultací s členskými státy, lze konstatovat trvalé zlepšování. Zkvalitňuje se též spolupráce mezi Komisí a členskými státy a tento trend bude pokračovat.

- c) Počátkem roku 2012 byly ukončeny administrativní postupy, jimž má být všem dotčeným 25 členským státům současně oficiálně potvrzeno zrušení obecných a vznesení zvláštních výhrad, jež se jich týkají.
- d) Komise dosahuje pokroku díky spolupráci s oběma zeměmi, v jejichž případě jsou dosud neuzavřeny výhrady k HNP za období 1995–2001 (jedna výhrada se týká Řecka a jedna Spojeného království, stav ke konci roku 2011). Cílem je tyto výhrady zrušit.
- e) Komise se vždy snaží zajistit co nejlepší způsob krytí pokut, proti nimž byl podán opravný prostředek (předběžnou platbu či záruku). V některých případech se však pokutovaný podnik nachází v obtížné finanční situaci a jednání o krytí pokuty se mohou protahovat a vyžadovat účast dalších stran (společníků, mateřských podniků či bank). Nová úprava, podle níž bude ve výjimečných případech možno platbu odložit bez nutnosti předkládat jistotu, umožní vybrat část pokuty i v případě, že daný podnik nebude moci získat bankovní záruku.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- f) Komise také s ohledem na aktuální stav bankovního sektoru provádí revizi své politiky pro řízení rizik souvisejících se spolehlivostí záruk ke splatným pokutám a sankcím (bod 2.34).

Doporučení

2.37 **Příloha 2.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let (2008–2009). Účetní dvůr upozorňuje na následující skutečnosti:

- a) Ve svých předchozích výročních zprávách (například bod 4.14 výroční zprávy za rok 2008 a bod 2.20 výroční zprávy za rok 2009) Účetní dvůr uvedl, že opakovaně zjišťuje problémy související s využíváním účtů B. Komise tyto problémy při svých inspekcích v roce 2011 zjišťovala znovu.
- b) Pokud jde o vlastní zdroje odvozené z HND, Účetní dvůr Komisi doporučil (například v bodu 2.38 výroční zprávy za rok 2009), aby i) ozřejmila rozsah stanoviska, které předkládá ve svých hodnoceních údajů členských států o HND, a ii) přihlédla ke svému hodnocení systémů dohledu a kontroly používaných národními statistickými úřady při sestavování národních účtů. Při posuzování údajů o HND členských států EU-25 se Komise těmito doporučeními neřídila (viz bod 2.28).

ODPOVĚDI KOMISE

- f) Koncepce řízení rizik prošla revizí a byla adaptována na stávající ekonomické a finanční podmínky. Současně však bude nadále zajišťovat, aby zabezpečení finančních aktiv zůstalo na co nejvyšší úrovni. Úvěrové ratingy jsou vodítkem při posuzování rizik, avšak nejsou používány pouze ony, bez ohledu na další kritéria, o něž se rozhodnutí v oblasti řízení rizik opírají.

2.37

- a) Účty B zkoumá Komise každým rokem v rámci svých inspekcí. Účet B, na němž jsou evidovány závazky, které nejsou kryty jistotou nebo o nichž nepanuje shoda, tak ze své podstaty zachycuje potenciálně problematické záležitosti. Komise proto tento účet přezkoumává každým rokem. Je však třeba poznamenat, že účet B je nyní ve většině členských států převeden do počítačové podoby a že klesá počet částek, jež na něm nejsou zachyceny řádně. Většina zjištění Komise se týká finanční odpovědnosti členských států. Jedná se např. o případ, kdy určitou částku nelze získat zpět, takže je odepsána, nebo kdy v důsledku administrativní chyby dojde ke zrušení závazku. V těchto případech není správa účtu B jako taková problematická.
- b) Komise se domnívá, že přístup, který používá (dokumentární kontroly dotazníků k HND, ověřování soupisů k HND pomocí dotazníku pro hodnocení soupisů k HND (CIAQ) a přímé ověření), je z hlediska konečného posouzení HND členských států zvolen vhodně. V této souvislosti mají systémy dohledu a kontroly organizační charakter a neposkytují konkrétní indicie o spolehlivosti účtů. Tato spolehlivost závisí především na statistických zdrojích a použitých metodách, ačkoliv uvedené systémy mohou pomoci snížit riziko chyb v národních účtech. Komise bude pokračovat v práci na doporučeních k systémům dohledu a kontroly pro účely sestavování národních účtů členských států. Přitom vezme v úvahu připomínky Účetního dvora.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.38 Účetní dvůr na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2011 Komisi doporučuje, aby:

- **doporučení 1:** podporovala členské státy při posilování celního dohledu vnitrostátních orgánů s cílem maximalizovat inkasovanou částku TVZ,
- **doporučení 2:** nadále usilovala o to, aby se účty B používaly správně a aby účetní systémy členskými státy umožňovaly vést prokazatelně úplné a správné účty A.

ODPOVĚDI KOMISE

2.38

Komise bude nadále ověřovat, zdali členské státy zavedly k ochraně finančních zájmů EU v oblasti tradičních vlastních zdrojů náležitě rámce kontroly.

Komise bude nadále ověřovat, zdali jsou účty B využívány správným způsobem a zdali účetní systémy umožňují, aby byly účty A členských států úplné a správné.

PŘÍLOHA 2.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ U PŘÍJMŮ

2011				2010	2009	2008
TVZ	DPH/HND, opravy v rámci rozpočtové hlavy 1	Ostatní příjmy	Celkem			

VELIKOST A STRUKTURA VZORKU

Celkový počet operací (z toho):	7	42	6	55	55	62	60
Inkasní příkazy	7	42	6	55	55	62	60

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:

Operace nezatížené chybami	100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %

ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB

Nejpravděpodobnější míra chyb	0,8 %
Horní hranice míry chyb	2,4 %
Dolní hranice míry chyb	0,0 %

⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci oblasti příjmů byl vzorek rozdělen na několik částí.

⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

PŘÍLOHA 2.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ U PŘÍJMŮ

Posouzení kontrolovaných systémů

Systém	Kontroly Komise v členských státech	Výpočet / dokumentární kontroly Komise a její správa příjmů	Správa výhrad prováděná Komisí	Hlavní vnitřní kontroly v auditovaných členských státech	Celkové posouzení
TVZ	Účelné	Účelné	—	Částečně účelné	Účelné
DPH/HND	Účelné	Účelné	Účelné	—	Účelné
Oprava pro Spojené království	—	Účelné	—	—	Účelné
Pokuty a sankce	—	Účelné	—	—	Účelné

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE PŘÍJMŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009	Pokud jde o vlastní zdroje odvozené z HND, Účetní dvůr Komisi doporučil (v bodu 2.38 výroční zprávy za rok 2009), aby: i) ozřejmila rozsah stanoviska, které předkládá ve svých hodnoceních údajů členských států o HND, a ii) přihlédla ke svému hodnocení systémů dohledu a kontroly používaných vnitrostátními statistickými úřady při sestavování národních účtů.	i) Ve zprávách týkajících se členských států EU-25 Komise posuzovala kvalitu údajů o HND a jejich soulad s ESA95, aniž by ozřejmila rozsah a cíle práce na ověřování prováděné Eurostatem, na níž se zakládá celkový závěr. ii) Jelikož Eurostat ani v roce 2011 nepřijal pokyny definující osvědčené postupy pro fungování systémů dohledu a kontroly při sestavování národních účtů, nebylo podle názoru Účetního dvora možné provést v rámci konečného posouzení údajů o HND členských států EU-25 řádné hodnocení těchto systémů.	Komise se domnívá, že přístup, který používá (dokumentární kontroly dotazníků k HND, ověřování soupisů k HND pomocí dotazníku pro hodnocení soupisů k HND (CIAQ) a přímé ověření), je z hlediska konečného posouzení HND členských států zvolen vhodně. V této souvislosti mají systémy dohledu a kontroly organizační charakter a neposkytují konkrétní indície o spolehlivosti účtů. Tato spolehlivost závisí především na statistických zdrojích a použitých metodách, ačkoli uvedené systémy mohou pomoci snížit rizika chyb v národních účtech. Komise bude pokračovat v práci na doporučení k systémům dohledu a kontroly pro účely sestavování národních účtů členských států, přičemž vezme v úvahu připomínky Účetního dvora.
2009 a 2008	Účetní dvůr ve svých zprávách často upozorňoval na nevhodné používání účtů B (viz bod 2.20 výroční zprávy za rok 2009 a bod 4.14 výroční zprávy za rok 2008).	Komise účty B každoročně prověřuje a i nadále zjišťuje případy jejich nevhodného použití.	Účty B zkoumá Komise každým rokem v rámci svých inspekcí. V této praxi bude pokračovat.

KAPITOLA 3

Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	3.1–3.9
Specifické charakteristiky této skupiny politik	3.2–3.8
Rozsah a koncepce auditu	3.9
Správnost operací	3.10–3.13
Podmíněnost	3.13
Účelnost systémů	3.14–3.41
Systémy členských států související se správností operací	3.14–3.24
Administrativní a kontrolní postupy zajišťující správnost plateb a kvalita databází	3.18–3.22
Kontrolní systémy založené na fyzických kontrolách na místě	3.23
Postupy k zajištění zpětného získávání neoprávněných plateb	3.24
Systém Komise pro dohled a prohlášení vedoucích pracovníků k auditu	3.25–3.41
Posouzení řádného fungování řídicích a kontrolních systémů provedené Komisí	3.27–3.39
Prohlášení vedoucích pracovníků GŘ AGRI k auditu – výroční zpráva o činnosti	3.40–3.41
Závěry a doporučení	3.42–3.45
Závěry	3.42–3.43
Doporučení	3.44–3.45

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ÚVOD

3.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení Účetního dvora týkající se podpory trhu a přímé podpory pro zemědělství, které tvoří součást oblasti politiky 05 – Zemědělství a rozvoj venkova. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2011 uvádí **tabulka 3.1**.

3.1 Ze správních výdajů uvedených v **tabulce 3.1** se hradí také činnosti mimo EZZF. Z celkových správních výdajů ve výši 133,7 milionu (kapitola 05 01) se z EZZF financuje jedna rozpočtová linie (05 01 04 01) platbami ve výši 7,7 milionu vyplacenými v roce 2011.

Tabulka 3.1 – Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora – hlavní informace za rok 2011

(v mil. EUR)

Rozpoč- tová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
05	Zemědělské výdaje financované z Evropského zemědělského záruč- ního fondu (EZZF)	Správní výdaje ⁽¹⁾	134	přímé centralizované
		Intervence na zemědělských trzích	3 533	sdílené ⁽²⁾
		Přímé podpory	40 178	sdílené
		Jiné	98	přímé centralizované/sdí- lené
			43 943	
Správní výdaje celkem ⁽³⁾			134	
Provozní výdaje celkem			43 809	
(z toho) — zálohy			8	
— průběžné/konečné platby			43 801	
Platby za rok celkem			43 943	
Závazky za rok celkem			43 950	

⁽¹⁾ Tato částka představuje celkové správní výdaje za hlavu 05.

⁽²⁾ Tento údaj zahrnuje částku 1,5 milionu EUR spadající pod centralizované řízení (rozpočtová položka 05 02 20 02).

⁽³⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

Zdroj: účetní závěrka Evropské unie za rok 2011.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Specifické charakteristiky této skupiny politik

3.2 Cíli ⁽¹⁾ společné zemědělské politiky, které stanovuje Smlouva, je zvýšit produktivitu zemědělství, zajistit tak odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, stabilizovat trhy, zajistit plynulé zásobování a zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny.

3.3 Z rozpočtu Evropské unie se výdaje v rámci společné zemědělské politiky financují především prostřednictvím dvou fondů ⁽²⁾: Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF), který plně financuje opatření přímé podpory a tržní opatření ⁽³⁾, a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), který spolufinancuje programy rozvoje venkova. Tato kapitola se týká výdajů v rámci EZZF, zatímco výdaje na rozvoj venkova jsou prezentovány v kapitole 4.

3.4 Hlavními opatřeními financovanými z fondu EZZF jsou:

- Systém *přímé podpory* tzv. „*režim jednotné platby*“ (SPS). Platby v rámci režimu jednotné platby vycházejí z „nároků“ ⁽⁴⁾, kdy každý nárok je aktivován s jedním hektarem způsobilé půdy vykázané zemědělcem. Režim jednotné platby v roce 2011 představoval 31 082 milionů EUR výdajů (77 % přímé podpory).
- Režim *přímé podpory* tzv. „*režim jednotné platby na plochu*“ (SAPS), v němž se na hektar zemědělské půdy způsobilý pro podporu vyplácí jednotné částky. Tento režim jednotné platby na plochu se v současné době uplatňuje v deseti členských státech ⁽⁵⁾, které přistoupily k EU v roce 2004 a 2007. V roce 2011 připadalo na SAPS 5 084 milionů EUR výdajů (13 % přímé podpory).
- Další systémy *přímé podpory* spojené se specifickými typy zemědělské produkce (např. krávy bez tržní produkce mléka, bavlna atd.). V roce 2011 na tyto programy připadalo 4 012 milionů výdajů (10 % přímé podpory).
- *Intervence na zemědělských trzích*: toto opatření se týká např. intervenčního skladování, vývozních náhrad, potravinových programů a zvláštní podpory pro odvětví ovoce a zeleniny a vína (v roce 2011 na intervenci na zemědělských trzích připadalo celkem 3 533 milionů EUR).

⁽¹⁾ Článek 39 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁽²⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽³⁾ S výjimkou některých spolufinancovaných opatření, jako jsou např. propagační opatření a program distribuce ovoce do škol.

⁽⁴⁾ Počet a hodnota nároků každého zemědělce byly vypočteny vnitrostátními orgány na základě jednoho z modelů stanovených právními předpisy EU.

⁽⁵⁾ Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.5 Ve všech systémech přímé podpory z EZZF⁽⁶⁾ mají příjemci podpory z EU právní povinnost splnit požadavky „podmíněnosti“ týkající se ochrany životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, dobrých životních podmínek zvířat (tzv. povinné požadavky na hospodaření, SMR) a udržování zemědělské půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu (tzv. GAEC)⁽⁷⁾. Nedodrželi-li zemědělec tyto povinnosti, jeho podpora je snížena⁽⁸⁾.

3.6 Výdaje na společnou zemědělskou politiku se uskutečňují v rámci sdíleného řízení mezi Komisí a členskými státy. Výdaje se realizují prostřednictvím 81 vnitrostátních nebo regionálních platebních agentur. Tyto platební agentury jsou odpovědné za vyplácení plateb příjemcům. Než platbu provedou, musí se přímo nebo prostřednictvím delegovaných subjektů ujistit o způsobilosti žádostí o podporu. Hlavním kontrolním systémem k zajištění správnosti operací EZZF v oblasti přímé podpory je integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS). Účetnictví a platby platebních agentur prověřují nezávislé kontrolní subjekty (certifikační orgány), které podávají informace Komisi prostřednictvím výročních osvědčení a zpráv.

3.7 Komise musí získat jistotu, že členské státy zavedly řídicí a kontrolní systémy, které splňují požadavky nařízení, a že tyto systémy účelně fungují.

3.8 Pokud jde o přímou podporu, je hlavním rizikem pro správnost možnost, že podpora na plochu bude vyplacena na nezpůsobilou půdu nebo dvěma či více příjemcům na stejný pozemek, nebo že prémie na zvířata budou vyplaceny za více zvířat, než kolik žadatel vlastní. Pokud jde o intervence na zemědělských trzích, hlavním rizikem pro správnost je to, že se podpora udělí pro nadhodnocené či nezpůsobilé náklady.

ODPOVĚDI KOMISE

3.5 Právní předpisy EU stanoví, že je-li zjištěno neplnění těchto požadavků, uplatní se na celkové částky přímých plateb vyplacených na podpory na základě žádostí podaných zemědělcem v průběhu kalendářního roku, kdy bylo neplnění zjištěno, pokuta, jestliže je neplnění požadavků důsledkem jednání nebo opomenutí, jež lze přímo přičítat zemědělcům, a pokud není malého rozsahu.

3.6 Podle článku 5 nařízení Komise (ES) č. 885/2006 provádí certifikační orgán každoročně kromě ročních účetních závěrek přezkum postupů vnitřní kontroly platebních agentur.

⁽⁶⁾ Články 4 až 6 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. L 30, 31.1.2009, s. 16).

⁽⁷⁾ Zatímco normy udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu, které jsou uvedeny v příloze III nařízení (ES) č. 73/2009, platí ve všech členských státech, povinné požadavky na hospodaření, které stanoví příloha II uvedeného nařízení, jsou povinné pouze v zemích EU-15. Pro země EU-10 se povinné požadavky na hospodaření postupně zavádějí v období let 2009–2013 a pro země EU-2 v období let 2012–2014.

⁽⁸⁾ Podle článků 70 a 71 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 (Úř. věst. L 316, 2.12.2009, s. 65) se míra snížení na základě porušení povinných požadavků na hospodaření nebo požadavku na udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu může pohybovat mezi 1 % a 5 % v případě nedbalosti a může vést k plnému zamítnutí podpory v případě úmyslného porušení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Rozsah a koncepce auditu

3.9 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu podpory trhu a přímé podpory pro zemědělství je třeba brát v úvahu následující specifika:

- při auditu se zkoumal vzorek 180 průběžných a konečných plateb,
- co se týče podmíněnosti, Účetní dvůr své testování zaměřil na vybrané povinnosti udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu (GAEC) ⁽⁹⁾ a povinné požadavky na hospodaření (SMR) ⁽¹⁰⁾. Tam, kde nebyly splněny povinnosti související s podmíněností, přistupoval Účetní dvůr k těmto případům jako k chybám ⁽¹¹⁾. Tyto chyby byly zahrnuty do výpočtu celkové míry chyb za předpokladu, že bylo možné zjistit, že příslušná chyba existovala již v roce, v němž zemědělec žádal o podporu ⁽¹²⁾. To je rozdíl oproti předchozím letům, v nichž neplnění požadavků podmíněnosti do výpočtu míry chyb zahrnuto nebylo,
- snížení a vyloučení (uplatňovaná v případech, kdy příjemci podpory EU nadhodnotí skutečnou plochu nebo počet zvířat ⁽¹³⁾) nejsou zahrnuta do výpočtu míry chyb prováděného Účetním dvorem,

3.9

- Většinu požadavků podmíněnosti, tj. povinných požadavků na hospodaření musí dodržovat všichni občané EU bez ohledu na to, zda jsou zemědělci přijímajícími podporu EU v rámci SZP. Dodržování podmíněnosti nepředstavuje kritérium způsobilosti, a proto se kontroly těchto požadavků netýkají legality a správnosti uskutečněných operací. Zemědělci, kteří tyto požadavky nedodržují, mají nárok na platby, ale jsou postihováni na základě závažnosti, rozsahu, trvání a opakování zjištěného neplnění a také podle nedbalosti nebo záměrného porušení ze strany dotyčného zemědělce. To potvrzuje i skutečnost, že platby lze vyplatit před ukončením kontrol podmíněnosti a že se pokuty neuvalují v případě plateb vyplacených v průběhu kalendářního roku, kdy zemědělec požadavky nesplnil, nýbrž spíše v případě plateb vyplacených v průběhu kalendářního roku, kdy vnitrostátní orgány zjistily toto neplnění. Ze všech těchto důvodů nebere Komise sama v úvahu porušení požadavků podmíněnosti při výpočtu úrovně chyb v rámci své výroční zprávy o činnosti.

⁽⁹⁾ Zabránění pronikání nežádoucí vegetace, zachování teras, udržování olivových hájů a dodržování minimální míry intenzity chovu nebo povinnosti sekání.

⁽¹⁰⁾ Povinný požadavek na hospodaření č. 4 týkající se směrnice o dusícnanech.

⁽¹¹⁾ Požadavky podmíněnosti představují hmotné právní povinnosti, které musí plnit všichni příjemci přímé podpory. Tvoří základní (a v některých případech jediné) podmínky, jež musí být dodrženy, aby mohla být přímá platba provedena v plné výši. Z tohoto důvodu se Účetní dvůr rozhodl považovat neplnění těchto požadavků za chyby.

⁽¹²⁾ Pro každý případ porušení byl pro vyčíslení chyby používán vnitrostátní systém pro snížení plateb.

⁽¹³⁾ Nařízení (ES) č. 1122/2009 stanoví, že pokud se zjistí, že ohlášená plocha je nadhodnocená o více než 3 % nebo dva hektary, vypočte se podpora na základě zjištěné plochy snížené o dvojnásobek plochy, která byla ohlášena nesprávně. Pokud tento rozdíl přesahuje 20 %, podpora nebude udělena pro danou skupinu plodin. Podobná ustanovení platí pro prémii na zvířata.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- posouzení systémů se týkalo kontrolního systému IACS v pěti platebních agenturách v členských státech, které uplatňují režim jednotné platby (SPS) – Rakousku, Dánsku, Finsku, Itálii (Lombardie) a Španělsku (Galicie) – a v jedné platební agentuře členského státu uplatňujícího režim jednotné platby na plochu (SAPS) (Maďarsko),
- Účetní dvůr prověřoval provádění (na vnitrostátní úrovni) norem týkajících se podmíněnosti a také příslušné kontrolní systémy, které členské státy zavedly. Výsledky tohoto prověřování jsou uvedeny v kapitole 4 v bodech 4.30–4.32, ale jsou rovněž platné pro tuto kapitolu,
- Účetní dvůr prověřoval práci provedenou certifikačními orgány Rumunska a Bulharska v rámci nového postupu „posíleného ujištění“ ⁽¹⁴⁾,
- přezkum prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu se týkal výroční zprávy o činnosti GR AGRI ve vztahu k záležitostem souvisejícím s EZZF,
- v souvislosti s postupem Komise pro schvalování účetní závěrky přezkoumal Účetní dvůr 17 osvědčení a zpráv certifikačních orgánů pro EZZF týkajících se 17 platebních agentur. Výsledky tohoto přezkumu jsou uvedeny v kapitole 4 (viz bod 4.36).

⁽¹⁴⁾ Viz body 3.34 a 3.35.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

SPRÁVNOST OPERACÍ

3.10 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 3.1**. Při testování vzorku operací Účetní dvůr zjistil chyby v 39 % operací. Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora činí 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11 Ze 70 operací, které vykazovaly chyby, obsahovalo 60 (86 %) vyčíslitelné chyby týkající se přesnosti 45 (75 %), způsoblosti 14 (23 %) a výskytu 1 (2 %).

3.12 Ukázky vyčíslitelných chyb zjištěných Účetním dvorem jsou uvedeny v příkladu 3.1 a ukázka nevyčíslitelné chyby v příkladu 3.2. Nejčastější chyba v přesnosti se týká vykazování nadměrné plochy, přičemž většinou tato nadměrná plocha nečiní v jednotlivých případech více než 5 %. Větší chyby v přesnosti se týkají případů, kdy byla nesprávně posouzena a v systému evidence půdy LPIS zaznamenána způsoblost trvalých pastvin (viz též bod 3.20).

3.10 Nejpravděpodobnější míra chyb zjištěná Účetním dvorem za finanční rok 2011 představuje lehký nárůst ve srovnání s rokem předešlým, přesto se však v průběhu let pohybuje v běžném statistickém rozpětí a nepoukazuje na zhoršení celkové kvality řízení a kontrol výdajů ze strany členských států. To podle Komise potvrzuje i skutečnost, že jedna z chyb, kterou Účetní dvůr vyhodnotil jako 100%, byla výjimkou a ne výrazem nedostatků uvnitř systému. Komise se domnívá, že ze součtu míry chyb zjištěných Účetním dvorem za posledních několik let lze spolehlivě vyvodit, že nejpravděpodobnější míra chyb u EZZF se nachází relativně blízko prahu významnosti ve výši 2 %.

Nízká míra chyb vyplývající z kontrolních statistik, které Komise od členských států obdržela a které byly do velké míry ověřeny a schváleny certifikačními orgány, rovněž potvrzuje, že výdaje EZZF byly v průběhu finančního roku 2011 obecně dobře řízeny.

V konečném důsledku je riziko pro rozpočet EU odpovídajícím způsobem pokryto v rámci postupů schvalování souladu prováděných Komisí.

Viz rovněž společnou odpověď na body 3.11 a 3.12.

3.11 a 3.12 Komise upozorňuje, že u většiny vyčíslitelných chyb jde ve finančním vyjádření o relativně malé chyby a tyto chyby se týkají zejména malých nepřesností v přeměření pozemků, jež provedl Účetní dvůr (viz bod 3.12); 42 chyb zjištěných Účetním dvorem se ve skutečnosti týká velmi malých nepřesností v přeměření pozemků (24 chyb pod 2 %).

⁽¹⁵⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního statistického vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad (tzv. nejpravděpodobnější míru chyb). Účetní dvůr se s 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném souboru se pohybuje mezi 1,1 % (dolní hranice míry chyb) a 4,7 % (horní hranice míry chyb).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příklad 3.1**Vykázání nadměrné plochy (příklad chyby v přesnosti)**

V jednom členském státě jsou referenční pozemky klasifikované jako trvalé pastviny považovány za plně způsobilé, i když jsou podstatné části těchto pozemků pokryty skalami a hustými keři, v důsledku čehož je takováto plocha nezpůsobilá. Účetní dvůr zjistil u dvou operací v tomto členském státě nadhodnocení způsobilé plochy o 28 % a 36 %.

Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (příklad chyby ve způsobilosti)

Subjektu na místním trhu byla udělena zakázka na propagační opatření na konzumaci mléka, aniž by na úrovni EU byla vypsána veřejná soutěž, jak to vyžadují jak právní předpisy EU, tak právní předpisy vnitrostátní. Byl tak omezen přístup pro potenciální subjekty z jiných členských států a představuje to závažné selhání v oblasti dodržování pravidel zadávání zakázek, v důsledku čehož je platba této podpory nesprávná.

Žádost podaná na neexistující zvířata (příklad chyby ve výskytu)

Zemědělci byla udělena zvláštní prémie na 150 ovcí. Účetní dvůr zjistil, že příjemce žádné ovce nemá. Příslušná platba byla tudíž nesprávná.

Příklad 3.2 – Příklad nevyčíslitelné chyby

V jednom členském státě přesahovala celková hodnota přidělených nároků evidovaných v databázi IACS limit stanovený právními předpisy EU ⁽¹⁶⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 3.1**Vykázání nadměrné plochy (příklad chyby v přesnosti)**

Komise si je vědoma problémů spojených se způsobilostí pastvin v tomto členském státě. Vnitrostátní orgány byly vyzvány, aby v této záležitosti přijaly nezbytná opatření a v listopadu 2010 předložily plán na zlepšení systému evidence půdy (LPIS) obsahující zejména opatření usilující o uplatnění koeficientu způsobilosti na pozemky pastvin a o zajištění systematické aktualizace LPIS prostřednictvím výsledků kontrol prováděných na místě. Komise bude i nadále monitorovat provádění tohoto plánu ze strany vnitrostátních orgánů.

Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (příklad chyby ve způsobilosti)

Komise konstatuje, že členské státy nesouhlasí se zjištěními Účetního dvora. Komise posoudí, zda a jak v tomto případě postupovat, v případě nutnosti i za pomoci postupu schvalování souladu při současném zohlednění zásady proporcionality.

Žádost podaná na neexistující zvířata (příklad chyby ve výskytu)

Vnitrostátní orgány zahájily proces navrácení přeplatků a Komise bude tento případ sledovat. Kromě toho dojde k zahájení prověrek s cílem ověřit soulad řídicího a kontrolního systému v dotyčném členském státě.

Příklad 3.2 – Příklad nevyčíslitelné chyby

Komise konstatuje, že členský stát snížil platby vyplácené zemědělcům, čímž dodržel strop pro veškeré platby přímé podpory stanovený nařízením Rady (ES) č. 73/2009.

Komise posoudí údaje poskytnuté Účetním dvorem a o každém dalším postupu rozhodne na tomto základě.

⁽¹⁶⁾ Hodnota přesahovala limit o více než 280 milionů EUR. Jelikož však nebyly k dispozici relevantní informace pro přidělení těchto nároků, Účetní dvůr nebyl schopen vyčíslit dopad této skutečnosti na rozpočet EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Podmíněnost

3.13 Na základě přezkumu vybraných povinností podmíněnosti (viz bod 3.9, druhá odrážka) Účetní dvůr zjistil porušení podmíněnosti u 22 ⁽¹⁷⁾ ze 155 plateb, na něž se povinnosti podmíněnosti vztahují ⁽¹⁸⁾. Zjištěné chyby představují zhruba 0,2 procentního bodu celkové míry chyb uvedené v bodě 3.10.

ÚČELNOST SYSTÉMŮ

Systémy členských států související se správností operací

3.14 **Příloha 3.2** obsahuje shrnutí výsledků prověrky integrovaného administrativního a kontrolního systému (IACS) ⁽¹⁹⁾, kterou provedl Účetní dvůr. Ve všech šesti prověřovaných platebních agenturách Účetní dvůr zjistil, že systémy IACS fungují částečně účelně.

3.15 Audity Účetního dvora ukazují, že účelnost IACS v kontrolovaných platebních agenturách je negativně ovlivněna nepřesnými údaji v různých databázích a nesprávným administrativním zpracováním žádostí na straně platebních agentur. Přetrvávají rovněž určité závažné systémové nedostatky, na které bylo upozorňováno v předchozích výročních zprávách (viz body 3.19–3.22).

3.13 Viz odpověď na bod 3.9.

3.14 a 3.15 Komise se domnívá, že systém IACS, pod nějž spadá 91 % celkových výdajů EZZF, je obecně účelným kontrolním systémem pro omezení rizika chyb nebo neoprávněných výdajů.

Celkovou účelnost a neustálé zlepšování systému IACS potvrzují výsledky auditů souladu, které Komise provedla během posledních let ve všech členských státech. Dále je dokládá nízká míra chyb uvedená v kontrolní statistice, kterou Komise od členských států dostává. Tuto statistiku, podle níž je úroveň neoprávněných plateb pod 2 % prahu významnosti, ověřují a její platnost potvrzují certifikační orgány.

Zbývající nedostatky jsou obecně méně závažné. Mnoho z těchto nedostatků se týká spíše omezeného rozsahu, např. určitého druhu alpských pastvin v Rakousku, a nijak vážně nenarušují účelnost IACS. [U všech] těchto nedostatků došlo na postupy schvalování souladu, které zajišťují, že riziko pro rozpočet EU je odpovídajícím způsobem pokryto.

Vzhledem k tomu, že nedostatky, jež Účetní dvůr v Rakousku zjistil, nejsou tak závažné, považuje Komise systém dohledu a kontroly v Rakousku za funkční.

⁽¹⁷⁾ 14 z 22 případů se týkalo kontrolovaných plateb, zatímco zbývajících osm případů se týká pouze budoucích plateb.

⁽¹⁸⁾ Nejčastější zjištěné případy porušení podmíněnosti se týkají chybné nebo nedostatečné skladovací kapacity pro dusičnany živočišného původu, skutečnosti, že produkované množství dusičnanů na jeden hektar přesahuje povolený maximální limit, a neexistence záznamů o rovnováze živin.

⁽¹⁹⁾ Tato zjištění (kromě zjištění týkajících se nároků) platí rovněž pro opatření rozvoje venkova, na která se vztahuje IACS, týkající se plochy i zvířat.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

3.16 Pod IACS spadají hlavní programy financované z EZZF, konkrétně režim jednotné platby, režim jednotné platby na plochu a dále všechny režimy podpory vázané na plochu i režimy premii na zvířata. Tento systém IACS se skládá z databází zemědělských podniků a žádostí o podporu, systémů pro identifikaci zemědělských pozemků a evidenci zvířat a také z evidence nároků v těch členských státech, které používají režim jednotné platby. Systém umožňuje několik stupňů kontrol způsobilosti včetně křížových kontrol mezi databázemi.

3.17 Audit Účetního dvora v souvislosti s IACS se týkal souladu s ustanoveními příslušných nařízení a zahrnoval posouzení účelnosti systémů z hlediska zajišťování správnosti operací. Byly prověřovány zejména tyto prvky:

- a) administrativní a kontrolní postupy zajišťující správnost plateb a kvalita databází;
- b) kontrolní systémy založené na fyzických kontrolách na místě;
- c) postupy k zajištění zpětného získávání neoprávněných plateb.

Administrativní a kontrolní postupy zajišťující správnost plateb a kvalita databází

3.18 Kdykoli je to možné a vhodné, administrativní kontroly⁽²⁰⁾ prováděné platebními agenturami musí zahrnovat křížové kontroly, kromě jiného na základě údajů z databází IACS. Účetní dvůr ověřoval, zda jsou databáze úplné a spolehlivé, zda kontroly odhalily anomálie a zda byly podniknuty kroky k opravě zjištěných chyb. Nejdůležitější nedostatky zjištěné v systémech jsou uvedeny níže.

3.19 Právní předpisy EU stanoví, že po uplynutí určité stanovené lhůty už zemědělci nemohou nahlašovat dodatečné pozemky a že jakákoli anomálie zjištěná platební agenturou povede ke snížení částky podpory. Správní orgán však může v případě zjevné chyby definované jako nesrovnalost⁽²¹⁾, která je zjevná z údajů obsažených v samotné žádosti, kdykoli provést opravu žádosti o platbu, aniž by uplatnil snížení podpory. Účetní dvůr zjistil, že čtyři platební agentury (v Dánsku, Finsku, Itálii (Lombardie) a Rumunsku) nesprávně uplatňovaly koncepci zjevné chyby tím, že dovolovaly výměny nezpůsobilých pozemků nebo pozemků, na který byla podána dvojí žádost. Výsledkem bylo, že tyto platební agentury neuplatňovaly snížení podpory (viz příklad 3.3).

3.19 Pokud jde o Dánsko, Finsko a Itálii, vnitrostátní orgány již podnikly či podnikají nápravné kroky spočívající ve zkvalitňování vlastních vnitřních pokynů a postupů či případně v navrácení vyplacených přeplatků.

V případě Rumunska vlastní audit útvarů Komise zjistil, že regionální platební agentury neuplatňovaly vnitrostátní pokyny pro určování zjevných chyb vždy správně.

⁽²⁰⁾ Články 28 a 29 nařízení (ES) č. 1122/2009.

⁽²¹⁾ Jako např. písácká chyba, nesoulad mezi grafickými a alfanumerickými informacemi obsaženými v žádosti, chyby ve čtení map atd.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příklad 3.3 – Nesprávné uplatnění koncepce zjevné chyby

V případě Rumunska bylo nesprávné uplatňování koncepce zjevné chyby systematické. Pozemky, u nichž se vyskytlo vykázání nadměrné plochy nebo které byly vykázány dvakrát, byly ve významném počtu případů nahrazeny jinými pozemky nacházejícími se na jiných místech a majícími jinou velikost či tvar. Takováto nahrazení nelze považovat za opravu zjevných chyb ⁽²²⁾.

3.20 Systém evidence půdy LPIS je databáze, v níž jsou zaevidovány všechny zemědělské plochy (referenční pozemky) v daném členském státě a způsobilé plochy, což má zásadní význam pro kvalitu administrativních křížových kontrol (viz příklad 3.4).

Příklad 3.4 – Nesprávné údaje v systému evidence půdy LPIS

Ve dvou členských státech ⁽²³⁾ (Itálii (Lombardie) a Španělsku (Galicie)) Účetní dvůr zjistil případy, kdy referenční pozemky typu „trvalé pastviny“ byly evidovány v systému LPIS jako 100 % způsobilé, přestože jsou zcela nebo zčásti pokryty hustým lesem či jinými nezpůsobilými prvky. Účetní dvůr rovněž zjistil, že systém LPIS nebyl aktualizován o výsledky kontrol na místě prováděných platebními agenturami (Maďarsko, Itálie (Lombardie) a Španělsko (Galicie)).

3.21 Aby mohla být udělena podpora v rámci režimu jednotné platby, musí být s každým nárokem příslušným danému zemědělci vykázán jeden hektar způsobilé půdy. Účetní dvůr zjistil, že v Rakousku za určitých okolností tato zásada není dodržována (viz příklad 3.5).

⁽²²⁾ Účetní dvůr konstatoval již ve výroční zprávě za rok 2008 (bod 5.38), že v Rumunsku využilo celkem 5 500 zemědělců podporu EU v celkové výši 2,2 milionu EUR v rámci režimu jednotné platby na plochu SAPS v důsledku nesprávného uplatňování koncepce zjevné chyby.

⁽²³⁾ Účetní dvůr toto zjištění konstatoval ve vztahu ke Španělsku již ve výroční zprávě za rok 2008, bod 5.36, za rok 2009, bod 3.38, a za rok 2010, bod 3.31, a ve vztahu k Itálii ve výroční zprávě za rok 2009, bod 3.38.

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 3.3 – Nesprávné uplatnění koncepce zjevné chyby

Od roku 2010 funguje rumunskými orgány zprovozněná internetová verze systému LPIS (IPA on-line), jež pomáhá při lepší lokalizaci pozemku. Pokud jde o odkaz na zjištění Účetního dvora týkající se Rumunska v jeho výroční zprávě za rok 2008 (bod 5.38), Komise nesdílí názor Účetního dvora ohledně uplatňování koncepce zjevné chyby v případě nesprávného nahrazování pozemků.

3.20

Příklad 3.4 – Nesprávné údaje v systému evidence půdy LPIS

Podle italských orgánů došlo po roce 2011 k nápravě tohoto nedostatku. Komise bude tento případ dále sledovat prostřednictvím postupu schvalování souladu.

Komise si je vědoma problémů spojených se způsobilostí pastvin ve Španělsku. Španělské orgány byly vyzvány, aby v této záležitosti přijaly nezbytná opatření. V listopadu 2010 předložily plán na zlepšení systému LPIS obsahující zejména opatření usilující o uplatnění koeficientu způsobilosti na pozemky pastvin a o zajištění systematické aktualizace LPIS prostřednictvím výsledků kontrol na místě. Komise bude i nadále monitorovat provádění tohoto plánu ze strany vnitrostátních orgánů.

Komise zjistila také v Maďarsku několik případů, kdy systém LPIS nebyl aktualizován o výsledky kontrol na místě, a písemně vyzvala maďarské orgány k jednání v této záležitosti.

3.21 V rámci postupů schvalování souladu Komise Rakousku uložila finanční opravy ve výši 0,214 milionu EUR týkající se nároků u alpských pastvin v letech podání žádostí 2005, 2006 a 2007.

Viz rovněž společnou odpověď na body 3.14 a 3.15.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příklad 3.5 – Nesprávná aktivace nároků

Když v Rakousku žadatel, který podává žádost na plochu alpských pastvin, nemá dostatečný počet hektarů na to, aby aktivoval všechny nároky, vnitrostátní orgány v rozporu s právními předpisy EU sníží počet nároků takového žadatele (aby odpovídal počtu hektarů) a přiměřeně k tomu zvýší hodnotu těchto nároků ⁽²⁴⁾.

3.22 Všechny platební nároky by měly být evidovány v databázi nároků, jejichž celková hodnota nesmí přesáhnout limit stanovený právními předpisy EU. Ve dvou členských státech Účetní dvůr zjistil nesprávné informace v databázích nároků v důsledku nesprávného evidování nevyužitých nároků ⁽²⁵⁾ (Dánsko) a rozdílů mezi regionálními a ústředními databázemi (Španělsko ⁽²⁶⁾).

Kontrolní systémy založené na fyzických kontrolách na místě

3.23 Kvalita měření při kontrolách na místě má klíčový význam pro správné stanovení výše podpory. Účetní dvůr opakovaně provedl celou řadu měření, které předtím vykonaly platební agentury. Ve třech členských státech se měření Účetního dvora lišilo od výsledků vykázaných platebními agenturami (v Dánsku v případě pěti měření z 18, ve Španělsku (Galicie) a Finsku v případě čtyř měření z 21).

Postupy k zajištění zpětného získávání neoprávněných plateb

3.24 Účetní dvůr prověřoval účetní záznamy kontrolovaných platebních agentur, aby zjistil, zda částky, které by měly být získány zpět, jsou řádně zaúčtovány a správně vykázaný Komisi. V Dánsku nebyl Účetní dvůr schopen odsouhlasit vykázané částky s příslušnými účetními záznamy.

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 3.5 – Nesprávná aktivace nároků

Viz odpověď na bod 3.21.

3.22 V případě Dánska zjistila Komise podobné problémy a dánské orgány přislíbily, že přijmou vhodná opatření na jejich nápravu. Komise bude tuto záležitost sledovat v rámci postupu schvalování souladu.

3.23 Komise souhlasí s názorem Účetního dvora, že kvalita kontrol na místě je důležitá. Audity provedené útvary Komise zjistily podobné nedostatky kvality kontrol na místě. Zjištěné nedostatky se sledují v rámci postupů schvalování souladu, aby se zajistilo odpovídající pokrytí rizika pro rozpočet EU.

Po auditu Komise předložily španělské orgány v listopadu 2010 plán na zlepšení systému LPIS obsahující opatření na zlepšení kvality kontrol na místě. Tato opatření jsou účinná od roku podávání žádostí 2012.

3.24 Komise souhlasí s hodnocením Účetního dvora, že 4 z 6 auditovaných systémů byly funkční a 2 částečně funkční (viz **příloha 3.2**). Komise také vnímá, že správa dluhů a systémy zpětného získávání se v posledních letech zlepšily, mimo jiné díky zavedení tzv. pravidla 50/50, k čemuž došlo v roce 2006, jež je pro členské státy silnou pobídkou zpětně získávat neoprávněné částky co nejúčinněji a nejrychleji. Z tohoto důvodu Komise pro období 2014–2020 navrhla „pravidlo 100 %“ (tj. 100 % částek, které nebyly získány zpět, bude po uplynutí 4 či 8 let – v závislosti na tom, zda se případ projednává ve správním, nebo v soudním řízení – účtováno dotyčnému členskému státu) ⁽¹⁾.

⁽²⁴⁾ Účetní dvůr na tuto záležitost poukázal již ve výroční zprávě za rok 2006 (bod 5.23).

⁽²⁵⁾ Právní předpisy EU stanoví, že nároky, které nebudou aktivovány po dobu dvou za sebou následujících let, se začlení do vnitrostátní rezervy – viz článek 42 nařízení (ES) č. 73/2009.

⁽²⁶⁾ Na tuto skutečnost již Účetní dvůr upozornil ve své výroční zprávě za rok 2008 (bod 5.37).

⁽¹⁾ Ustanovení čl. 56 odst. 2 SEK(2011) 1153.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

System Komise pro dohled a prohlášení vedoucích pracovníků k auditu

3.25 Komise vychází při svém posuzování legality a správnosti výdajů v dané skupině politik ze čtyř základních prvků:

- posouzení řádného fungování řídicích a kontrolních systémů,
- výsledků svých vlastních kontrol,
- kontroly opatření v návaznosti na výhrady a akční plány z předcházejících let,
- jistoty, kterou poskytují schvalující osoby v případě, že jednají jako dále pověřené osoby.

3.26 Účetní dvůr analyzoval zejména posouzení Komise týkající se řádného fungování řídicích a kontrolních systémů, jak je popsáno ve výroční zprávě o činnosti Komise za rok 2011.

Posouzení řádného fungování řídicích a kontrolních systémů provedené Komisí

3.27 Klíčovými prvky posouzení efektivnosti řízení na úrovni členských států, které provádí Komise, jsou prohlášení o věrohodnosti vydávaná řediteli platebních agentur ve vztahu k legalitě a správnosti provedených operací a auditní práce, která je ve vztahu k těmto operacím prováděna certifikačními orgány.

Ve specifickém případě Dánska certifikační orgán též zjistil jisté problémy, pokud jde o soulad u částek, které byly získány zpět, či mezi zprávami podávanými Komisi prostřednictvím tabulek v příloze III a účetními knihami platební agentury. Komise přezkoumá soulad s akreditačními kritérii a se zprovozněnými infrastrukturními a kontrolními systémy.

3.27 Jak se uvádí ve výroční zprávě o činnosti GR pro zemědělství a rozvoj venkova, posuzuje Komise legalitu a správnost provedených transakcí na základě zjištění a ukazatelů, jež lze shrnout do tří prvků, které zajišťují věrohodnost:

- 1) fungování platebních agentur;
- 2) výsledky kontrol provedených na úrovni konečných příjemců a
- 3) auditu souladu prováděné Komisí u řídicích a kontrolních systémů členských států.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.28 Za rok 2011 Komise v posouzení uvádí, že pro EZZF obsahovalo všech 81 prohlášení o věrohodnosti vydávaných řediteli platebních agentur výrok bez výhrad a všechna stanoviska předložená certifikačními orgány obsahovala s jednou výjimkou (Španělsko (Kantábrie)) rovněž výrok bez výhrad⁽²⁷⁾. Certifikační orgány provádějí své audity na základě pokynů Komise v rámci „standardního“ postupu nebo dobrovolně na základě postupu „posíleného ujištění“, který zahrnuje dodatečné kontroly.

Standardní požadavky na audit pro certifikační orgány

3.29 Certifikační orgány kontrolují akreditační kritéria pro platební agentury, posuzují systém vnitřní kontroly, potvrzují platnost sestavených statistických údajů z kontrol a vydávají stanovisko k prohlášení o věrohodnosti, která předkládají ředitelé platebních agentur.

3.30 Ve výroční zprávě o činnosti za rok 2011 Komise uvádí, že 91 % certifikačních orgánů provedlo kontrolu sestavených statistických údajů z kontrol pro EZZF (oblasti spadající pod IACS) a že 92 % z nich dospělo ke kladným závěrům, tj. že chyby při sestavování statistických údajů představují méně než 2 %. Certifikační orgány tudíž potvrdily platnost pouze 84 % statistických údajů platebních agentur.

3.31 Podle pokynů Komise vycházejí certifikační orgány při svém potvrzení platnosti statistických údajů z kontrol z přezkumu vzorku 20 kontrolních zpráv⁽²⁸⁾. Tento přezkum však nezahrnuje úplnost statistických údajů o kontrolách ani správnost vykazování výsledků⁽²⁹⁾.

3.32 Při posuzování kvality kontrol na místě ponechávají pokyny Komise certifikačním orgánům možnost volby, aby se ke kontrole na místě buď připojily, nebo ji provedly znovu. Na základě svých zkušeností se Účetní dvůr domnívá, že kvalita kontrol by se zvýšila, kdyby certifikační orgány byly povinny systematicky opětovně provádět kontroly⁽³⁰⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

3.30 V porovnání s předešlými roky přijalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova ve své výroční zprávě o činnosti přísnější postoj, pokud jde o vykonanou činnost a závěry vyvozené z práce certifikačních orgánů: do hodnocení činnosti byl certifikační orgán zahrnut pouze v případě, že vykonal veškerou požadovanou činnost.

3.31 Co se týče úplnosti podávaných zpráv jako takových, vyvíjí útvary Komise nástroje, jež poskytnou kompletní údaje umožňující provádění obsáhlejších kontrol výsledků kontrol na místě. Zkušební provoz je naplánován na rok 2012, kdy se podávají žádosti o podporu na plochu.

3.32 Ačkoliv Komise souhlasí s tím, že opětovné provedení předchozích kontrol přináší lepší hodnocení kvality kontrol na místě, pod podmínkou, že je provedeno v řádnou dobu, přesto i tak je možné hodnotit kontrolní prostředí pomocí inspekci vykonaných za doprovodu certifikačního orgánu. V některých případech nemusí být dokonce ani možné provést kontrolu v řádné době znovu. Tato omezení jsou vlastní řadě kontrol prováděných externími auditory ex post. V těchto situacích jsou inspekce s doprovodem vhodnou alternativou. Další výhodou je snížení administrativní zátěže pro zemědělce, tím, že se vyloučí nahromadění kontrol.

⁽²⁷⁾ Pro dvě platební agentury v Rumunsku nebyly obdrženy žádné zprávy od certifikačního orgánu.

⁽²⁸⁾ Pokyny Komise stanoví, že se provádí přezkum u minimálního vzorku 20 zpráv o kontrole v oblasti podpory spadající pod IACS a dalšího vzorku 20 zpráv o opatřeních v oblasti přemíi na hospodářská zvířata spadajících pod IACS.

⁽²⁹⁾ Úplná shoda mezi náhodně vybranými vzorky a vzorky, které jsou vykazány ve statistice, je předpokladem pro jakékoli smysluplné posouzení míry zbytkových chyb u provedených plateb.

⁽³⁰⁾ Viz též výroční zpráva za rok 2010, bod 3.46.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.33 Z několika zpráv certifikačních orgánů také vyplývá, že si Komise vyžádala od platebních agentur další vyjasnění⁽³¹⁾ původně předložených statistických údajů o kontrolách. Možné opravy statistických údajů o kontrolách v důsledku těchto žádostí nejsou v kontextu auditů prováděných certifikačními orgány analyzovány.

Nový postup „posíleného ujištění“

3.34 V roce 2010 Komise zavedla dobrovolný⁽³²⁾ nový kontrolní rámec nazvaný „Posílené ujištění o legalitě a správnosti operací na úrovni konečných příjemců prostřednictvím práce certifikačních orgánů“. V případě uplatňování tohoto postupu jsou certifikační orgány povinny opakovaně provést kontrolu na místě u reprezentativního vzorku operací, které předtím kontrolovala platební agentura, a to pro každou platební agenturu a pro každý ze čtyř souborů výdajů (EZZF – spadající pod IACS, EZZF – nespádající pod IACS, EZFRV – spadající pod IACS a EZFRV – nespádající pod IACS).

3.35 V případě, že se Komise bude domnívat, že členské státy uplatňují tento postup správně, budou finanční opravy v kontextu schvalování účetní závěrky omezeny na míru chyb odvozenou z certifikovaných statistických údajů o kontrolách.

Koncepční nesrovnalosti

3.36 Konečným cílem postupu posíleného ujištění je umožnit Komisi stanovit spolehlivou zbytkovou míru chyb u různých souborů výdajů. Účetní dvůr analyzoval pokyny Komise pro certifikační orgány pro tento postup posíleného ujištění⁽³³⁾. Co se týče testování věcné správnosti, pokyny stanoví, že vzorek má obsahovat mezi 110 a 180 operacemi a práh významnosti (materiality) má být ve výši 2 %.

3.37 Pokyny Komise však povolují odchylku 2 % mezi částkami podpory, jejichž platnost byla potvrzena platební agenturou, a částkami stanovenými certifikačním orgánem a další odchylku 2 % pro nesprávné sestavení statistických údajů o kontrolách platební agenturou. Tyto dvě povolené odchylky umožňují, aby certifikační orgán potvrdil platnost zbytkové míry chyb, která může být podhodnocena až o čtyři procentní body. Oslabuje se tak stanovený práh významnosti (materiality).

ODPOVĚDI KOMISE

3.33 Komise upozorňuje, že činnost, kterou má vykonat certifikační orgán, musí pokrýt následné předávání inspekčních statistických údajů až do doby přípravy jeho zprávy.

3.37 Pokyny počítají s odchylkou 2 % jak u sestavení statistických údajů, tak u údajů samých. Finanční dopad těchto dvou odchylek není nutně kumulativní.

⁽³¹⁾ Zpráva certifikačního orgánu vysvětluje, že statistické údaje z kontrol pro Německo (Bavorsko) byly upraveny v reakci na žádosti Komise o vyjasnění celkem šestkrát, přičemž konečná verze byla předložena dne 7. listopadu 2011.

⁽³²⁾ Pro rozpočtový rok 2011 se rozhodlo uplatnit postup posíleného ujištění pouze Lucembursko, Bulharsko a Rumunsko.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rev1 – Část A – Strategie auditu a AGRI/D(2010) 251540Rev1 – Část B – Podávání zpráv.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Chyby v provádění

3.38 Účetní dvůr zjistil významné nedostatky při provádění postupu posíleného ujištění v obou kontrolovaných členských státech (Bulharsku a Rumunsku, viz příklad 3.6).

Příklad 3.6 – Nedostatky v činnosti prováděné certifikačními orgány

V Bulharsku bylo opakované provedení kontrol na místě zadáno certifikačním orgánem externímu poskytovateli služeb. U několika případů, kde Účetní dvůr kontrolu na místě opětovně provedl, bylo zjištěno, že tento poskytovatel služeb posoudil nesprávně způsobilost půdy. Certifikační orgán rovněž nezjistil, že platební agentura nezapočetla přebytek plochy zjištěný na jednom pozemku oproti deficitu plochy zjištěnému na jiném pozemku, jak to vyžadují právní předpisy EU. Dalším nedostatkem, který certifikační orgán neodhalil, bylo to, že v případech, že na stejnou plochu podali žádost dva zemědělci (kumulace žádostí), platební agentura v rozporu s právními předpisy EU nahradila plochu ohlášenou jedním z těchto dvou zemědělců stejně velkou plochou v jiné části referenčního pozemku, na kterou žádná žádost podána nebyla.

V Rumunsku platební agentura pozastavila všechny platby vybrané certifikačním orgánem a předložila mu simulace plateb vycházející ze seznamů pozemků, které vylučovaly všechny nezpůsobilé pozemky. Avšak poté, co byla kontrola dokončena a certifikační orgán potvrdil platnost těchto platebních simulací, přidala platební agentura – nesprávným uplatňováním koncepce zjevné chyby ⁽³⁴⁾ – na seznam nové pozemky a vyplatila větší částky, než jaké certifikační orgán schválil. Certifikační orgán vydal tedy k legalitě a správnosti plateb výrok bez výhrad navzdory nedostatkům, na které Účetní dvůr poukazuje.

3.39 Celkově se Účetní dvůr domnívá, že kvalita práce prováděné kontrolovanými certifikačními orgány v rámci postupu posíleného ujištění není dostatečná.

3.38**Příklad 3.6 – Nedostatky v činnosti prováděné certifikačními orgány**

Viz odpověď na bod 3.39.

3.39 Komise by ráda poukázala na to, že v žádném z uvedených případů certifikační orgán statistické údaje neosvědčil. Tyto údaje tudíž nebudou užity pro účely naznačené v bodě 3.35.

Co se týče zjištění Účetního dvora, Komise je probere s příslušnými členskými státy a bude se jim věnovat v některých z budoucích pokynů, jež hodlá předložit.

⁽³⁴⁾ Viz též příklad 3.3.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Prohlášení vedoucích pracovníků GŘ AGRI k auditu – výroční zpráva o činnosti

3.40 Výroční zpráva GŘ AGRI o činnosti za rok 2011 obsahuje výhradu týkající se závažných nedostatků v systému IACS v Bulharsku a Portugalsku. Komise však zrušila svou předchozí výhradu týkající se výdajů, na které se vztahuje IACS v Rumunsku. Účetní dvůr se ve světle připomínek uvedených v bodě 3.19 a příkladu 3.6 domnívá, že toto zrušení bylo předčasné.

3.41 Dále se GŘ AGRI domnívá, že anomálie zjištěné platebními agenturami v průběhu náhodně vybraných kontrol na místě odrážejí míru zbytkových chyb. Účetní dvůr opakovaně vyslovuje svou kritiku tohoto přístupu, kterou vyjádřil již ve výroční zprávě za rok 2010, neboť

- při tomto přístupu se vychází z kontrol, jejichž kvalita se na základě jak vlastních auditů Komise ⁽³⁵⁾, tak auditů Účetního dvora (viz bod 3.23) ukázala jako nedostatečná, a to v případě celé řady platebních agentur,
- přístup spoléhá na statistické údaje o kontrolách, jež podle zpráv certifikačních orgánů jsou zatíženy chybami při jejich sestavování (viz bod 3.30),
- není úplný, protože nezohledňuje zbytkové chyby ve správě žádostí, v nichž jak kontroly Účetního dvora (viz body 3.19, 3.21 a 3.22), tak vlastní kontroly Komise odhalily nedostatky ⁽³⁶⁾.

3.40 Je třeba upozornit na to, že výhrada vůči Rumunsku byla vydána čistě z důvodu ohrožení pověsti kvůli závažným nedostatkům systému IACS, který je tím nejdůležitějším kontrolním systémem SZP, na úrovni EU však neznamenal finanční riziko překračující 2% práh významnosti. V únoru 2012 dospěly vlastní audity Komise k zjištění, že rumunský akční plán byl dokončen, řádně realizován a v roce podávání žádostí 2011 systém fungoval dostatečně kvalitně. Komise se proto domnívá, že bylo správné upustit od výhrady nezávisle na tom, zda se v Rumunsku míra chyb pohybovala nad prahem významnosti. Audit realizace revidovaného systému IACS proběhne coby součást běžného programu auditu v roce 2012.

3.41 Kontrolní statistiky členských států do velké míry ověřují a schvalují certifikační orgány; tuto možnost doporučil Účetní dvůr ve své výroční zprávě za rok 2005. Výsledky této práce se zveřejňují ve výroční zprávě o činnosti GŘ AGRI.

- S cílem řešit riziko, že by míra chyb vyplývající z těchto kontrolních statistik mohla být v důsledku nepřesností v databázích nebo nedostatečného sledování anomálií podhodnocena (jak uvádí Účetní dvůr), použilo GŘ AGRI bezpečnostní rozpětí ve výši 25% navýšení, které považuje z hlediska pokrytí rizika uvedeného Účetním dvorem za zdaleka dostačující.
- Viz odpověď výše.
- Viz odpověď výše.

⁽³⁵⁾ Zprávy o schválení účetní závěrky AA/2011/15 (Portugalsko), bod 3.2, AA/2011/09 (Finsko), bod 3.2.1, AA/2011/05 (Německo, Meklenbursko-Přední Pomoránsko), bod 6.2, AA/2011/12 (Itálie, Emilia-Romagna), bod 3.4.2, AA/2010/16 (Rumunsko), bod 3.3, AA/2011/17 (Slovinsko), bod 3.2, AA/2011/06 (Španělsko, Navarra), bod 3.4, AA/2011/07 (Španělsko, Kastilie a León), bod 3.4.

⁽³⁶⁾ Například zprávy o schválení účetní závěrky AA/2011/01 (Bulharsko), bod 3.3, AA/2010/15 (Portugalsko), bod 3.3, AA/2011/12 (Itálie), bod 3.2, AA/2011/06 (Španělsko), bod 3.2 a AA/2011/13 (Litva), bod 3.3.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**Závěry**

3.42 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že platby za rozpočtový rok 2011 v oblasti podpory trhu a přímé podpory pro zemědělství byly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

3.43 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že zkoumané systémy dohledu a kontroly v oblasti podpory trhu a přímé podpory pro zemědělství byly částečně účelné.

3.42 Nejpravděpodobnější míra chyb zjištěná Účetním dvorem za rozpočtový rok 2011 představuje lehký nárůst ve srovnání s rokem předešlým, přesto se však v průběhu let pohybuje v běžném statistickém rozpětí a nepoukazuje na zhoršení celkové kvality řízení a kontrol výdajů ze strany členských států. To podle Komise potvrzuje i skutečnost, že jedna z chyb, kterou Účetní dvůr vyhodnotil jako 100%, byla výjimkou a ne výrazem nedostatků uvnitř systému. Komise se domnívá, že ze součtu míry chyb zjištěných Účetním dvorem za posledních několik let lze spolehlivě vyvodit, že nejpravděpodobnější míra chyb u EZZF se nachází relativně blízko prahu významnosti ve výši 2 %.

Nízká míra chyb vyplývající z kontrolních statistik, které Komise od členských států obdržela a které byly do velké míry ověřeny a schváleny certifikačními orgány, rovněž potvrzuje, že výdaje EZZF byly v průběhu finančního roku 2011 obecně dobře řízeny.

Riziko pro rozpočet EU je mimo to odpovídajícím způsobem pokryto v rámci schvalování souladu prováděných Komisí.

Viz rovněž odpověď k bodu 3.12.

3.43 Komise se domnívá, že systém IACS je pro omezení rizika chyb nebo neoprávněných výdajů obecně účelným kontrolním systémem a že jak z kontrolních statistik členských států, tak z jejich vlastních auditů vyplývá, že se úroveň neoprávněně vyplacených přímých plateb, na něž se vztahuje systém IACS, v roce 2011 nacházela pod 2% prahem významnosti. Viz rovněž odpověď k bodu 3.15 Zbytkové riziko pro rozpočet EU je navíc odpovídajícím způsobem pokryto v rámci schvalování souladu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

3.44 **Příloha 3.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let (2008 a 2009). Účetní dvůr uznává, že Komise podnikla nápravné kroky týkající se spolehlivosti a úplnosti informací zaznamenaných v systému LPIS, jako např. zavedení povinných hodnocení kvality všemi platebními agenturami nebo akční plány v členských státech, v nichž se vyskytly zásadní nedostatky. Účetní dvůr však zjistil, že Komise nezajistila, aby určité členské státy opravily nedostatky v systému LPIS a odstranily administrativní nedostatky, na které Účetní dvůr upozornil v předchozích výročních zprávách (viz bod 3.15).

3.45 Na základě svého přezkumu i zjištění a závěrů pro rok 2011 doporučuje Účetní dvůr pro současné programové období Komisi a členským státům, aby podnikly vhodné kroky k tomu, aby:

— **Doporučení 1:** způsobilost trvalých pastvin byla posuzována řádně, a to zejména v případech, kdy jsou plochy částečně pokryty keři, křovinami, hustými stromy či skalami (viz body 3.12 a 3.20).

— **Doporučení 2:** platební agentury přijaly okamžitá opatření tam, kde bylo zjištěno, že jejich administrativní a kontrolní systémy a/nebo databáze IACS jsou zatíženy nedostatky (viz body 3.19–3.22).

— **Doporučení 3:** kontroly na místě byly dostatečně kvalitní na to, aby umožnily spolehlivým způsobem identifikovat způsobilou plochu (viz bod 3.23).

3.44 Od roku 2010 jsou členské státy povinny provádět každoroční hodnocení kvality systému LPIS podle stanovených postupů, jejichž výsledky bude Komise sledovat i v následujících letech. V roce 2010 Komise kromě toho zavedla dobrovolný nový kontrolní rámec nazvaný „Posílené ujištění o legalitě a správnosti operací na úrovni konečných příjemců prostřednictvím práce certifikačních orgánů“. Několik členských států nadto připravilo své akční plány a Komise bude sledovat jejich plnění.

3.45 Viz společnou odpověď k bodům 1.12–1.13.

Komise si je tohoto problému vědoma a předložila návrhy na to, aby se v souvislosti s probíhající reformou SZP do roku 2020 vytvořila jasnější kritéria způsobilosti.

V současnosti platí, že pokud Komise zjistí takové nedostatky, vydá pro členský stát doporučení na opravu, přičemž mu uloží finanční opravy v rámci postupů schvalování souladu, jejichž cílem je chránit finanční zájmy EU.

Komise souhlasí s Účetním dvorem a systematicky členským státům doporučuje, aby zlepšovaly své kontrolní systémy a staraly se o jejich přísnější provádění.

Útvary Komise nadto zjistily podobné nedostatky kvality kontrol na místě. V rámci schvalování souladu se zjištěné nedostatky sledují, aby se zajistilo odpovídající pokrytí rizika pro rozpočet EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 4:** koncepce a kvalita práce prováděné certifikačními orgány zajišťovala spolehlivé posouzení legality a správnosti operací prováděných v platebních agenturách (viz body 3.29 a dále).

ODPOVĚDI KOMISE

Pokud jde o přezkum kontrol na místě certifikačními orgány, považuje Komise celkovou strukturu a vykazovací povinnosti za vhodné. Pro rozpočtový rok 2012 se proto neplánují žádné změny v pokynech Komise certifikačním orgánům. Komise však bude i nadále sledovat kvalitu práce certifikačních subjektů.

Od certifikačních orgánů se však v současnosti nevyžaduje, aby se vyjádřily k otázkám legality a správnosti uskutečněných operací. To je zatím možné pouze na bázi dobrovolnosti. V návrhu Komise jak finančního nařízení, tak horizontálního nařízení o financování, řízení a sledování SZP se od certifikačních orgánů požaduje ⁽²⁾, aby od začátku programového období předkládaly své stanovisko k legalitě a správnosti operací.

⁽²⁾ Článek 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky (KOM(2011) 628 v konečném znění/2).

PŘÍLOHA 3.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ PRO OBLAST PODPORY TRHU A PŘÍMÉ PODPORY PRO ZEMĚDĚLSTVÍ

	2011	2010	2009	2008
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU				
Celkový počet operací (z toho):	180	146	148	151
Zálohy	0	0	0	0
Průběžné/konečné platby	180	146	148	151
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾				
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:				
Operace nezatížené chybami	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Analýza operací zatížených chybami				
Analýza podle typu chyb				
Nevyčíslitelné chyby:	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Vyčíslitelné chyby:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Způsobilost	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Výskyt	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Přesnost	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB				
Nejpravděpodobnější míra chyb	2,9 %			
Horní hranice míry chyb	4,7 %			
Dolní hranice míry chyb	1,1 %			

⁽¹⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

PŘÍLOHA 3.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ V OBLASTI PODPORY TRHU A PŘÍMÉ PODPORY PRO ZEMĚDĚLSTVÍ

Posouzení vybraných systémů dohledu a kontroly – EZZF

Členský stát (platební agentura)	Režim	Výdaje související s IACS (vnitrostátní limit, příloha VIII nařízení (ES) č. 73/2009) (v tis. EUR)	Administrativní a kontrolní postupy zajišťující správnost plateb a kvalita data- bází	Metodika kontrol na místě, výběr, provádění, řízení kvality a vykazování výsledků	Postupy pro zpětné získávání neoprávně- ných plateb	Celkové posouzení
Rakousko	SPS	745 235	Částečně účelné 1, 9	Účelné	Účelné	Částečně účelné
Dánsko	SPS	1 030 478	Částečně účelné 1, 4, 7, 8	Částečně účelné b	Částečně účelné A	Částečně účelné
Finsko	SPS	565 520	Částečně účelné 3, 5, 7, 8	Částečně účelné b, c	Účelné	Částečně účelné
Maďarsko	SAPS	1 073 824	Částečně účelné 2, 6, 9	Částečně účelné a, b	Částečně účelné B	Částečně účelné
Itálie (Lombardie)	SPS	4 227 177	Částečně účelné 2, 5, 8	Účelné	Účelné	Částečně účelné
Španělsko (Galicie)	SPS	5 108 650	Částečně účelné 1, 2, 3, 4	Částečně účelné b, c	Účelné	Částečně účelné

1 Nedostatky u systému LPIS.

2 Systém LPIS není po kontrolách na místě aktualizován.

3 Nedostatečná auditní stopa v databázích IACS.

4 Nepřesnosti v databázích nároků.

5 Žádosti o platbu v rámci SPS neobsahují informace, které by umožnily zjistit umístění zemědělských pozemků.

6 Pouze omezené zpětné kontroly možných vykazání nadměrných údajů v předchozích letech.

7 Nedostatky u postupu registrace nároků.

8 Opravy zjevných chyb nejsou v souladu s koncepcí zjevné chyby.

9 Nesprávný základ pro výpočet platby.

a Nadměrně vykázaná plocha a podhodnocená plocha nebyly u stejné skupiny plodin vzájemně započteny.

b Nedostatečná kvalita měření plochy během kontrol na místě.

c Zprávy o kontrolách na místě obsahují nesprávné či neúplné informace.

A Nepřesnosti na účtech pohledávek.

B Nedostatky týkající se využívání vymáhacích postupů.

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE EZZF

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009	Co se týče IACS, Účetní dvůr dospěl k závěru, že jsou nezbytná značná zlepšení, a to zejména u tří z osmi auditovaných platebních agentur (konkrétně na Kypru, v Řecku a na Maltě) (bod 3.72).	V příslušných třech platebních agenturách byla přijata tato nápravná opatření: — Řecko: orgány realizovaly akční plán na překonání nedostatků. Byl zaveden nový systém LPIS-GIS a revidovaný postup podávání žádostí o platbu. — Kypr: byl realizován pětiletý plán obnovy. K roku 2011 proběhlo opětovné stanovení referenčních pozemků na základě nejaktuálnějších snímků. — Malta: platební agentura aktualizovala v roce 2009 systém LPIS použitím ortofotosnímků z roku 2008 a měla v plánu v roce podávání žádostí 2011 dokončit plnou aktualizaci systému LPIS pomocí snímků z roku 2010.	
	Účetní dvůr měl za to, že je třeba přezkoumat pokyny Komise týkající se činnosti, kterou mají provádět certifikační orgány, pokud jde o povahu, pokrytí a povinnosti podávat zprávy, zvláště ve věci činností týkajících se ověřování kontrolních a inspekčních statistických údajů členských států (bod 3.75).	Komise zavedla od roku 2010 nový systém potvrzování platnosti statistických údajů o kontrolách a inspekcích členských států nazvaný „postup posíleného ujištění“ (viz body 3.34 a 3.35). Při svém auditu dvou z celkem tří platebních agentur, které se rozhodly tento postup v praxi uplatnit, Účetní dvůr zjistil, že vzhledem ke koncepčním nedostatkům i nedostatkům v provádění nelze v případě dvou auditovaných platebních agentur z daných kontrol prováděných agenturami získat žádnou jistotu nebo lze získat jistotu jen velmi omezenou (viz body 3.36 a násl.).	Komise nesouhlasí s tím, že „postup posíleného ujištění“ je zatížen koncepčními nedostatky. Komise rovněž zkontrolovala práci provedenou certifikačními orgány, pokud jde o kontrolní statistiky dvou dotčených platebních agentur, a souhlasí, že v těchto dvou případech lze získat pouze omezené ujištění.
2009 a 2008	Účetní dvůr doporučil řešit nedostatky zjištěné v systémech. V tomto ohledu je třeba v systému jednotné platby a jednotné platby na plochu nejnaléhavěji provést následující (bod 3.73 (1)):		
	a) překonat nedostatky systémů, které vedou k chybám souvisejícím s nezpůsobilou plochou nebo vykazováním větší rozlohy pozemků i nepřesnými nároky, zejména zlepšením spolehlivosti a úplnosti údajů evidovaných v systému LPIS (např. využitím nejnovějších ortofotosnímků);	a) Počínaje rokem podávání žádostí 2010 zavedlo nařízení Komise (EU) č.146/2010 povinnost pro členské státy každoročně provádět kvalitativní hodnocení systému LPIS-GIS podle stanovených postupů.	a) Komise souhlasí s hodnocením Účetního dvora. Komise bude sledovat výsledky i v následujících letech.
	b) zajistit, aby všechny databáze IACS poskytovaly spolehlivou a úplnou auditní stopu pro všechny provedené úpravy;	b) V souvislosti s tímto doporučením Účetního dvora nebyla přijata žádná konkrétní nápravná opatření.	b) V rámci svých auditů Komise předkládá členským státům doporučení s cílem neustále zlepšovat situaci. Výsledky auditů v průběhu doby vykazují pokrok, pokud jde o kvalitu informací obsažených v databázích.

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009 a 2008	c) vyjasnit a lépe vymáhat pravidla tak, aby přímá podpora EU nebyla vyplácena žadatelům, kteří ani nevyužili pozemky k zemědělské činnosti ani je neudržovali v dobrém zemědělském a environmentálním stavu;	c) V rámci kontroly stavu společné zemědělské politiky dala Komise členským státům možnost vyloučit z podpory fyzické či právnické osoby, jejichž hlavní předmět podnikání netvoří zemědělská činnost nebo jejichž zemědělská činnost tvoří jen nevýznamnou část jejich hospodářské aktivity. Účetní dvůr se však domnívá, že stále přetrvává riziko plateb příjemcům, kteří ani nepoužívají půdu k zemědělské činnosti ani ji neudržují v dobrém zemědělském a environmentálním stavu. Ve svém návrhu společné zemědělské politiky po roce 2013 Komise vyjasňuje definici zemědělce. Účetní dvůr však má za to, že trvá riziko pokračování plateb zemědělcům, kteří nevykonávají žádnou zemědělskou činnost.	c) Na doporučení Účetního dvora zařadila Komise definici „aktivního zemědělce“ do rámce svého návrhu SZP po roce 2013, který je v současnosti ještě předmětem jednání uvnitř legislativního orgánu.
	d) stanovit na úrovni EU minimální roční požadavky na udržování pro způsobilost luk k přímé podpoře EU.	d) V současném programovém období nebylo zatím dosaženo žádného pokroku.	d) Stávající systém poskytuje společný právní rámec, ve kterém jsou členské státy odpovědné za vymezení kritérií údržby podle standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu. To umožňuje zohlednit rozmanitost zemědělských oblastí a tradic v EU.
2008	Účetní dvůr na základě míry chyb zjištěné při testování operací a posuzování systémů zopakoval, že systém IACS obecně je jako kontrolní systém snižující riziko chyb či nesprávných výdajů účelný. Audit nicméně zjistil, že u vybraných platebních agentur ve třech členských státech jsou nezbytná značná zlepšení (konkrétně ve Spojeném království (Skotsko), v Bulharsku a Rumunsku) (bod 5.64).	Komise přijala následující nápravná opatření: — Bulharsko: byl vypracován akční plán na období 2009–2011, který měl za cíl zejména řešit vysokou míru chyb z nedbalosti v žádostech zemědělců o podporu, dále pořízení nových ortofotosnímků a aktualizaci systému LPIS-GIS o informace jak z nových ortofotosnímků, tak z výsledků kontrol na místě. — Rumunsko: byl vypracován akční plán na období 2009–2011, který měl za cíl pořízení nových ortofotosnímků a aktualizaci systému LPIS-GIS o nové informace z ortofotosnímků i výsledků kontrol na místě. — Spojené království (Skotsko): vnitrostátní orgány revidovaly a aktualizovaly informace v systému LPIS-GIS.	Akční plány pro Rumunsko a pro Bulharsko byly dokončeny v listopadu 2011, resp. v únoru 2011.

(¹) Podobná doporučení obsahoval i bod 5.65 výroční zprávy za rok 2008.

KAPITOLA 4

Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	4.1–4.9
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	4.2–4.8
Rozvoj venkova	4.2–4.5
Životní prostředí a oblast klimatu, námořní záležitosti a rybolov a ochrana zdraví a spotřebitele	4.6–4.8
Rozsah a koncepce auditu	4.9
Správnost operací	4.10–4.19
Rozvoj venkova	4.12–4.18
Podmíněnost	4.16–4.18
Životní prostředí a oblast klimatu, námořní záležitosti a rybolov, ochrana zdraví a spotřebitele	4.19
Účelnost systémů	4.20–4.50
Rozvoj venkova	4.20–4.44
Systémy členských států související se správností operací	4.20–4.32
Systém Komise pro schvalování účetní závěrky a prohlášení vedení k auditu	4.33–4.44
Životní prostředí a oblast klimatu, námořní záležitosti a rybolov, ochrana zdraví a spotřebitele	4.45–4.50
Systém vnitřní kontroly GR MARE	4.46
Prohlášení vedení dalších generálních ředitelství k auditu – výroční zprávy o činnosti	4.47–4.50
Závěry a doporučení	4.51–4.55
Závěry	4.51–4.52
Doporučení	4.53–4.55

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

4.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení Účetního dvora týkající se skupiny politik „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“, která zahrnuje rozvoj venkova (který je součástí oblasti politiky 05 – Zemědělství a rozvoj venkova) a oblasti politiky 07 – Životní prostředí a oblast klimatu, 11 – Námořní záležitosti a rybolov a 17 – Ochrana zdraví a spotřebitele. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2011 uvádí **tabulka 4.1**.

Tabulka 4.1 – Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví – hlavní informace za rok 2011

(v mil. EUR)

Rozpočtová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
05	Rozvoj venkova	Rozvoj venkova	12 292	sdílené
		Předvstupní opatření	102	decentralizované
		Mezinárodní aspekty v oblasti politiky „zemědělství a rozvoj venkova“	5	přímé centralizované
			12 399	
07	Životní prostředí a oblast klimatu	Správní výdaje	92	přímé centralizované
		Provozní výdaje	240	přímé centralizované / nepřímé centralizované
			332	
11	Námořní záležitosti a rybolov	Správní výdaje	41	přímé centralizované
		Provozní výdaje	731	centralizované / sdílené
			772	
17	Ochrana zdraví a spotřebitele	Správní výdaje	117	přímé centralizované
		Provozní výdaje	506	přímé centralizované / nepřímé centralizované
			623	

Správní výdaje celkem ⁽¹⁾

250

Provozní výdaje celkem

13 876

z toho — zálohy

566

— průběžné/konečné platby

13 310

Platby za rok celkem

14 126

Závazky za rok celkem

16 779

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

Zdroj: roční účetní závěrka Evropské unie za rok 2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Zvláštní charakteristiky skupiny politik*Rozvoj venkova*

4.2 Rozvoj venkova je součástí společné zemědělské politiky (SZP), jejíž celkové cíle a zdroje financování jsou uvedeny v kapitole 3 (viz body 3.2 a 3.3).

4.3 Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) různou měrou spolufinancuje výdaje na rozvoj venkova prostřednictvím programů rozvoje venkova jednotlivých členských států. Výdaje se týkají 45 opatření, která zahrnují jak opatření týkající se plochy (jako jsou agroenvironmentální platby a vyrovnávací platby zemědělcům v oblastech s přírodním znevýhodněním), tak opatření nesouvisející s plochou (jako je modernizace zemědělských podniků a zajišťování základních služeb pro hospodářství a obyvatele venkova) (12 394 milionů EUR) ⁽¹⁾.

4.4 Řízení a kontrola výdajů na SZP se popisuje v kapitole 3 (viz body 3.6 a 3.7). V některých režimech podpory v rámci EZFRV ⁽²⁾ mají příjemci podpory z EU právní povinnost splnit požadavky „podmíněnosti“, jak jsou popsány v bodě 3.5.

4.5 Ve výroční zprávě za rok 2010 Účetní dvůr konstatoval, že výdaje na rozvoj venkova jsou zvlášť náchylné k chybám ⁽³⁾. Hlavním rizikem pro správnost představují často příliš složitá pravidla a podmínky způsobilosti. Kromě toho mají některé programy nízkou míru plnění ⁽⁴⁾, takže existuje riziko, že zejména ke konci programového období jsou vykazovány nezpůsobilé výdaje, aby se nemuselo rušit přidělení prostředků na závazky.

4.4 Viz odpovědi na bod 3.5.

4.5 Komise souhlasí s Účetním dvorem, že některé oblasti rozvoje venkova se v porovnání s prvním pilířem SZP potýkají s vyšším výskytem chyb. Na tuto relativně vyšší míru chyb u rozvoje venkova je však třeba nahlížet v kontextu cílů politiky v této oblasti, jichž lze dosáhnout pouze prostřednictvím komplexnějších pravidel a podmínek způsobilosti, na které Účetní dvůr upozorňuje.

⁽¹⁾ Tato částka zahrnuje výdaje na dokončení dřívějších (2000–2006) programů (500 milionů EUR) a předvstupní opatření v oblasti zemědělství a rozvoje venkova (102 milionů EUR).

⁽²⁾ Jak je stanoveno v článku 50a nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (Úř. věst. L 277, 21.10.2005, s. 1).

⁽³⁾ Viz bod 3.18 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2010.

⁽⁴⁾ Pět let po začátku programového období 2007–2013 byla míra plnění (tj. platby oproti finančnímu plánu) v případě Bulharska (29,1 %), Rumunska (34,3 %) a Itálie (36,2 %) stále velmi nízká (na základě údajů z GR AGRI k 31.12.2011).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Životní prostředí a oblast klimatu, námořní záležitosti a rybolov a ochrana zdraví a spotřebitele

4.6 Politika Unie v oblasti životního prostředí má přispívat k ochraně a zlepšování kvality životního prostředí a života jejích občanů a k racionálnímu využívání přírodních zdrojů, a to rovněž na mezinárodní úrovni. Nejdůležitějším programem z hlediska financování (184 milionů EUR výdajů v roce 2011) je finanční nástroj pro životní prostředí (LIFE) ⁽⁵⁾, z něhož se spolufinancují projekty v členských státech na podporu přírody a biologické rozmanitosti, politiky a správy v oblasti životního prostředí a informací a komunikace.

4.7 Společná rybářská politika, která je součástí oblasti politiky „námořní záležitosti a rybolov“, sleduje stejné celkové cíle jako společná zemědělská politika (viz bod 3.2). Hlavním nástrojem je Evropský rybářský fond (ERF) ⁽⁶⁾ (441 milionů EUR výdajů v roce 2011).

4.8 Pokud jde o oblast ochrany zdraví a spotřebitele, přispívá EU jak k ochraně lidského zdraví, zdraví zvířat a rostlin, tak k blahobytu spotřebitelů. Většina plateb je určena na programy eradikace nálezů zvířat (186 milionů EUR v roce 2011) a na evropské agentury ⁽⁷⁾ (171 milionů EUR v roce 2011).

Rozsah a koncepce auditu

4.9 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu skupiny politik „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“ je třeba brát v úvahu následující specifika:

4.9

- při auditu se zkoumal vzorek 178 průběžných a konečných plateb, obsahující 160 plateb na rozvoj venkova a 18 plateb na životní prostředí a oblast klimatu, námořní záležitosti a rybolov a ochranu zdraví a spotřebitele,

⁽⁵⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 614/2007 (Úř. věst. L 149, 9.6.2007, s. 1).

⁽⁶⁾ Finanční nástroj pro orientaci rybolovu (FNOR) byl pro současné programové období (2007–2013) nahrazen Evropským rybářským fondem – nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 (Úř. věst. L 223, 15.8.2006, s. 1).

⁽⁷⁾ Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí, Evropský úřad pro bezpečnost potravin, Evropská agentura pro léčivé přípravky.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- co se týče podmíněnosti, Účetní dvůr své testování zaměřil na povinnost udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu (GAEC) a na vybrané povinné požadavky na hospodaření (SMR) ⁽⁸⁾, pro něž bylo možno v době kontrolní návštěvy získat důkazní informace a dojít k určitému závěru,
- míra chyb vypočtená Účetním dvorem nezahrnuje snížení a vyloučení (která uplatňují členské státy tehdy, když příjemci podpory EU nadhodnotí vykázanou plochu, počet zvířat nebo způsobilé výdaje ⁽⁹⁾) ⁽¹⁰⁾,
- posouzení systémů v oblasti rozvoje venkova se vztahovalo na jednu platební agenturu v každém ze šesti států, kterými byly Dánsko, Španělsko (Galicie), Itálie (Lombardie), Maďarsko, Rakousko a Finsko. V oblasti námořních záležitostí a rybolovu testoval Účetní dvůr systém vnitřní kontroly GŘ MARE,
- přezkum prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu se týkal výročních zpráv o činnosti GŘ AGRI (pro oblast rozvoje venkova), GŘ CLIMA, GŘ ENV, GŘ MARE a GŘ SANCO,
- aby Účetní dvůr mohl posoudit východisko pro rozhodnutí Komise o schválení finančních výkazů, přezkoumal rovněž auditní činnost GŘ AGRI v souvislosti se schvalováním účetní závěrky a dále osvědčení a zprávy certifikačních orgánů EZFRV týkající se 15 platebních agentur.

ODPOVĚDI KOMISE

- Viz odpověď na body 4.16 až 4.18.

⁽⁸⁾ Všechny požadavky v případě povinných požadavků na hospodaření č. 6–8 (identifikace a evidence zvířat) a zřejmé porušení povinného požadavku na hospodaření č. 4 (směrnice o dusícnanech) a č. 18 (dobré životní podmínky zvířat).

⁽⁹⁾ Články 16, 17 a 30 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. L 25, 28.1.2011, s. 8).

⁽¹⁰⁾ Kromě případů, kdy členské státy již nesrovnalost zjistily, avšak příslušná snížení či vyloučení neuplatnily.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

SPRÁVNOST OPERACÍ

4.10 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 4.1**. Při testování vzorku operací Účetní dvůr zjistil chyby v 57 % operací. Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora činí 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11 Pokud jde o výdaje na rozvoj venkova, ze 160 operací zařazených do zkoumaného vzorku vykazovalo chyby 93 (58 %), přičemž 61 (66 %) byly vyčíslitelné chyby. Pokud jde o životní prostředí a oblast klimatu, námořní záležitosti a rybolov a ochranu zdraví a spotřebitele, z 18 operací zařazených do zkoumaného vzorku vykazovalo chyby osm (44 %), přičemž dvě (25 %) byly vyčíslitelné chyby.

Rozvoj venkova

4.12 Při testování operací EZFRV provedl Účetní dvůr audit 26 různých opatření. 75 operací souviselo s opatřeními týkajícími se plochy a 85 s opatřeními nesouvisejícími s plochou. Větší část nejpravděpodobnější míry chyb uvedené v bodě 4.10 se týkala způsobilosti opatření nesouvisejících s plochou. Účetní dvůr rovněž zjistil vysoký výskyt chyb, když příjemci byly veřejné subjekty, jako jsou obce nebo samotná platební agentura: v 34 kontrolovaných operacích týkajících se veřejných příjemců bylo 17 chyb (50 %), které se týkaly takových skutečností jako vykazování nezpůsobilé DPH nebo nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

4.13 Vzorek 160 operací v oblasti rozvoje venkova obsahoval 43 plateb na agroenvironmentální režimy. Účetní dvůr zjistil, že v deseti případech (23 %) zemědělci nedodrželi agroenvironmentální závazky, které přijali. Taková chyba zjištěná Účetním dvorem je popsána v příkladu 4.1. U opatření „modernizace zemědělských podniků“ kontroloval Účetní dvůr 21 plateb, v nichž našel osm případů (38 %) nezpůsobilých výdajů.

4.10 a 4.11 Komise bere nejpravděpodobnější míru chyb dle odhadu Účetního dvora na vědomí. Ačkoliv Komise hodnocení Účetního dvora v některých případech nesdílí, z odhadu neoprávněných plateb, který Komise vypracovala na základě kontrolních statistik poskytnutých členskými státy v roce 2011, také vyplývá zhoršení situace, i když jen v omezenějším rozsahu. Generální ředitel GR AGRI proto k výdajům na rozvoj venkova vznesl výhradu ve svém prohlášení o věrohodnosti za rok 2011.

Tuto výhradu doplňuje řada nápravných opatření, která by měla Komise s členskými státy stanovit a jež mají tuto situaci řešit.

Na tuto relativně vyšší míru chyb u rozvoje venkova v porovnání s prvním pilířem SZP je však třeba nahlížet v kontextu cílů politiky v této oblasti, jichž lze dosáhnout pouze prostřednictvím komplexnějších pravidel a podmínek způsobilosti, na které Účetní dvůr upozorňuje v bodě 4.5.

Komise podotýká, že u poloviny vyčíslitelných chyb se jedná ve finančním vyjádření o poměrně malé chyby (méně než 5 %).

4.12 Přestože se zjištění Účetního dvora neshodují vždy s kontrolními statistikami poskytnutými členskými státy, Komise je bere na vědomí a přihlédne k nim v případě potřeby při provádění akčního plánu pro rozvoj venkova.

4.13

⁽¹¹⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního statistického vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad (tzv. nejpravděpodobnější míru chyb). Účetní dvůr se s 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném souboru se pohybuje mezi 4,5 % (dolní hranice míry chyb) a 10,9 % (horní hranice míry chyb).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příklad 4.1 – Nedodržování agroenvironmentálních závazků (příklad chyby ve způsobilosti)

Příjemce požádal o podporu v rámci dvou agroenvironmentálních režimů. V případě prvního režimu se zavázal, že na 14 pozemcích nebude v jednometrovém nárazníkovém pásu pěstovat plodiny a nebude tuto plochu obdělávat, orat, hnojit ani postříkovat. Při auditu se zjistilo, že tento požadavek nebyl na žádném ze 14 pozemků dodržován. U druhého režimu se zemědělec zavázal provádět příslušné techniky obhospodařování sadů a dodržovat správnou zemědělskou praxi, včetně prořezávání a prosvětlování ovocných stromů. Při auditu bylo zjištěno, že stromy nebyly prořezávány a že na částech pozemků, kde stromy rostly, se nacházel odpad. Podle platných vnitrostátních předpisů mělo toto závažné porušení požadavků u obou režimů vést ke snížení platby o 100 %.

4.14 Ve 31 z kontrolovaných operací byl příjemce povinen dodržovat pravidla pro zadávání zakázek. Účetní dvůr zjistil, že ve 12 případech (39 %) nebylo jedno nebo více těchto pravidel dodrženo (viz příklad 4.2).

Příklad 4.2 – Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (příklad chyby ve způsobilosti)

Příjemcem podpory EU ve výši 5,1 milionu EUR byla samotná platební agentura. Částka byla vyplacena na opatření „technická pomoc“ a týkala se části větší operace spočívající v servisu a údržbě IT systému platební agentury. Účetní dvůr zjistil, že dvě zakázky na tuto větší operaci o hodnotě kolem 58 milionů EUR byly uděleny jedné společnosti ve vyjednávacím řízení bez oznámení. Platební agentura nepředložila potřebnou analýzu nebo požadované zdůvodnění pro udělení těchto zakázek v tomto typu řízení místo v otevřeném nebo omezeném řízení.

4.15 Účetní dvůr ve více než třetině případů zjistil, že chyba nalezená v rámci testování operací byla systematická, tj. postihovala více plateb než jen platbu kontrolovanou (viz příklad 4.3).

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 4.1 – Nedodržování agroenvironmentálních závazků (příklad chyby ve způsobilosti)

Komise se domnívá, že zjištění Účetního dvora se týká nesystematického případu nedodržení závazku přijatého v rámci agroenvironmentálního opatření.

Komise vyzve příslušný certifikační orgán, aby dohlédl na navrácení neoprávněně vyplacené částky.

4.14 Komise poznamenává, že některé připomínky Účetního dvora se týkají vnitrostátních pravidel pro zadávání veřejných zakázek a že některé členské státy vykládají tato pravidla jinak než Účetní dvůr.

Příklad 4.2 – Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (příklad chyby ve způsobilosti)

Komise poznamenává, že pokud by pro toto řízení bylo vypracováno náležité zdůvodnění, z právního hlediska by příjemce v zásadě mohl udělit zakázky ve vyjednávacím řízení. V takovém případě by Komise v zájmu dodržení zásady proporcionality pravděpodobně nevyňala veškeré výdaje z financování EU v rámci postupu schvalování souladu.

4.15

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příklad 4.3 – Vykázání nezpůsobilé DPH (příklad systematické chyby ve způsobilosti)

Jedna kontrolovaná platba se týkala služeb poskytnutých veřejnému subjektu v rámci vzdělávacího a informačního programu. Veřejný subjekt vykázal celou částku platby včetně nezpůsobilé DPH, která byla v plné výši vyplacena a naúčtována k tíži rozpočtu EU. Tato systematická chyba postihovala veškeré výdaje na příslušné opatření rozvoje venkova v členském státě a její celková výše činila 0,8 milionu EUR.

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 4.3 – Vykázání nezpůsobilé DPH (příklad systematické chyby ve způsobilosti)

V rámci schvalování finančních výkazů budou útvary Komise sledovat následná opatření, jež vnitrostátní orgány přijmou na základě zjištění Účetního dvora s cílem získat zpět veškeré neoprávněně platby.

Podmíněnost

4.16 Jak je uvedeno v kapitole 3 (viz bod 3.9), chyby v podmíněnosti jsou do výpočtu míry chyb prováděného Účetním dvorem zahrnuty poprvé.

4.17 Při práci pro účely prohlášení o věrohodnosti (DAS) za rok 2011 Účetní dvůr na základě svého šetření (viz bod 4.9, druhá odrážka) zjistil jedno nebo více porušení podmíněnosti v 26 ⁽¹²⁾ ze 73 plateb, na něž se podmíněnost vztahuje (36 %). U každého porušení vyčíslil Účetní dvůr chybu za použití příslušného vnitrostátního systému pro snižování plateb. Ve všech případech bylo snížení mezi 0 % a 5 %. Nalezené chyby představují asi 0,2 procentního bodu celkové míry chyb uvedené v bodě 4.10.

4.18 Účetní dvůr zejména konstatoval významné problémy v dodržování požadavků na podmíněnost, pokud jde o identifikaci a evidenci zvířat. Ze 46 zemědělských podniků ve vzorku bylo nedodržování požadavků zjištěno v 16 případech (35 %).

Životní prostředí a oblast klimatu, námořní záležitosti a rybolov, ochrana zdraví a spotřebitele

4.19 Chyba zjištěná v oblastech politiky „životní prostředí a oblast klimatu“, „námořní záležitosti a rybolov“ a „ochrana zdraví a spotřebitele“ je uvedena v příkladu 4.4.

4.16 až 4.18 Většinu požadavků na podmíněnost, tj. povinných požadavků na hospodaření, musí dodržovat všichni občané EU bez ohledu na to, zda jde o zemědělce čerpajícího podporu EU v rámci SZP. Dodržení podmíněnosti nepředstavuje kritérium způsobilosti, a proto se kontroly těchto požadavků nevztahují na legalitu a správnost uskutečněných operací. Zemědělci, kteří požadavky nedodržují, mají na své platby nárok, ale jsou postihováni na základě závažnosti, rozsahu, trvání a opakování zjištěného porušení a také podle nedbalosti nebo záměrného porušení ze strany dotyčného zemědělce. Dokládá to i fakt, že platby lze provést i před dokončením kontrol podmíněnosti a že sankce se neuplatňují na platby týkající se kalendářního roku, ve kterém zemědělec nedodržel požadavky, nýbrž na platby týkající se kalendářního roku, kdy vnitrostátní orgány dané nedodržení zjistily. Při výpočtu míry chyb pro své vlastní prohlášení o věrohodnosti Komise z těchto důvodů k porušení povinností podmíněnosti nepřihlíží.

4.19

⁽¹²⁾ 17 z 26 případů mělo dopad i na kontrolované platby, zatímco ostatních devět případů bude mít dopad až na budoucí platby.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příklad 4.4 – Výdaje vykázány po uplynutí období způsobilosti

Vnitrostátní orgány členských států jsou povinny předložit Komisi do 30. dubna výkazy nákladů týkající se programů eradikace nálezů zvířat za předchozí kalendářní rok. Výkaz jednoho členského státu za rok 2010 ve výši 12,4 milionu EUR obsahoval výdaje 0,3 milionu EUR zaplacené po 30. dubnu 2011.

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 4.4 – Výdaje vykázány po uplynutí období způsobilosti

Komise rozhodla o vyplacení první tranše před stanovením konečného finančního příspěvku, jelikož výkaz nákladů členského státu nebylo možné z důvodu probíhající kontroly na místě schválit (K(2011)9743, články 1 a 2). S ověřením, zda byly vykázány náklady proplaceny po 30. dubnu, se počítá ve standardním kontrolním seznamu pro kontroly na místě.

ÚČELNOST SYSTÉMŮ**Rozvoj venkova***Systémy členských států související se správností operací*

4.20 Výsledky prověrky řídicích a kontrolních systémů, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 4.2**. Pokud jde o šest systémů dohledu a kontroly v oblasti rozvoje venkova, které Účetní dvůr kontroloval, Účetní dvůr zjistil, že jeden ze zavedených kontrolních systémů byl z hlediska zajišťování správnosti plateb neúčelný (Dánsko), čtyři byly částečně účelné (Španělsko (Galicie), Itálie (Lombardie), Maďarsko a Finsko) a jeden byl účelný (Rakousko).

4.21 U opatření rozvoje venkova týkajících se plochy, jako jsou agroenvironmentální opatření, se ověřování některých základních prvků, jako například způsobilé plochy, provádí pomocí integrovaného administrativního a kontrolního systému (IACS), který se popisuje v kapitole 3 (bod 3.16). Pro jiné požadavky na způsobilost platí zvlášť koncipované kontroly⁽¹³⁾. Jak je uvedeno v kapitole 3 (body 3.14–3.17), Účetní dvůr zjistil, že za rok 2011 jsou systémy IACS ve všech zkoumaných platebních agenturách částečně účelné.

4.22 Audit Účetního dvora zahrnoval dodržování ustanovení příslušných právních předpisů a posouzení účelnosti systémů z hlediska zajištění správnosti operací. Byly prověřovány zejména tyto prvky:

- a) Administrativní a kontrolní postupy zajišťující správnost plateb.
- b) Kontrolní systémy založené na fyzických kontrolách na místě.

4.20 Komise bere na vědomí, že uvedené výsledky jsou podobné výsledkům z minulého roku.

4.21 Komise se domnívá, že systém IACS je obecně účelným kontrolním systémem pro omezení rizika chyb nebo neoprávněných výdajů.

Viz rovněž odpovědi Komise k bodům 3.14 a 3.15.

4.22 Viz společná odpověď na body 4.16 až 4.18.

⁽¹³⁾ Pro opatření v oblasti rozvoje venkova v programovém období 2007–2013 definuje podrobné požadavky nařízení (EU) č. 65/2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

c) Systémy zajišťující dodržování a kontrolu podmíněnosti.

Administrativní a kontrolní postupy zajišťující správnost plateb

4.23 Administrativní kontroly prováděné platebními agenturami by se měly týkat správnosti údajů vykázaných žadatelem a plnění požadavků na způsobilost pro poskytnutí podpory.

4.24 Účetní dvůr odhalil nedostatky v provádění administrativních kontrol v souvislosti s podmínkami způsobilosti a závazky v pěti ze šesti kontrolovaných členských států (Dánsko, Itálie (Lombardie), Maďarsko, Rakousko a Finsko). To dokládá příklad 4.5. V jednom členském státě (Dánsko) zkoumal Účetní dvůr vzorek pěti náhodně vybraných projektů v rámci opatření nesouvisejících s plochou. Při auditu byly zjištěny nezpůsobilé výdaje ve čtyřech projektech, které platební agentura neodhalila.

4.25 Dále Účetní dvůr zjistil, že tři ze šesti kontrolovaných členských států (Dánsko, Itálie (Lombardie) a Finsko) neuplatňovaly snížení správně tak, je jsou vymezena v předpisech.

4.26 Jedna z klíčových administrativních kontrol⁽¹⁴⁾ u opatření na zvýšení konkurenceschopnosti zemědělského sektoru, jako je například modernizace zemědělských podniků a rozvoj a zlepšování infrastruktury na venkově, slouží k posouzení přiměřenosti předložených nákladů. Členské státy jsou proto povinny zavést vhodné systémy na vyhodnocování částek nárokovaných příjemci. Účetní dvůr zjistil, že u čtyř ze šesti kontrolovaných vnitrostátních orgánů (Dánsko, Španělsko (Galicie), Itálie (Lombardie) a Maďarsko) nebyl tento požadavek právních předpisů účinně proveden. Tento stav potvrzuje vzorek operací, v němž byly chyby zjištěny u 21 ze 70 šetřených operací (30 %). Podobné zjištění u jiných platebních agentur již bylo zveřejněno vloni (viz bod 3.35 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2010).

Kontrolní systémy založené na fyzických kontrolách na místě

4.27 Členské státy musí každoročně provádět kontroly na místě, které se v závislosti na režimu podpory týkají nejméně 5 % všech příjemců nebo výdajů⁽¹⁵⁾. Audit Účetního dvora se zaměřil na vhodnost postupů pro výběr příjemců pro takové kontroly, na kvalitu a vykazování kontrol a na přiměřenost provedených oprav.

4.25 Kdykoliv Komise v rámci svých auditů zjistí nedostatky v administrativních kontrolách, zkoumá je prostřednictvím postupu schvalování souladu v zájmu ochrany finančních zájmů EU.

4.26 Komise souhlasí s názorem, že administrativní kontroly přiměřenosti nákladů jsou zásadní pro zajištění účelnosti celého kontrolního systému. Tyto základní kontroly jsou systematicky zkoumány v průběhu auditorských misí Komise. Komise však upozorňuje na to, že v případě Itálie se zjištění Účetního dvora týkají částek (režijních nákladů), jež jsou obvykle vypláceny jako paušální platby v maximální výši 10 % či jako pevně stanovené platby nebo se jedná o částky, na které nemá příjemce vliv (daně, náklady na certifikaci kvality systémů apod.).

4.27 až 4.29 Záležitosti, o kterých se Účetní dvůr zmiňuje, jsou systematicky zkoumány v průběhu auditorských misí Komise. V případě zjištění nedostatků jsou členským státům v rámci schvalování účetních závěrek uloženy finanční opravy a adresována doporučení ke zlepšení kontrolních systémů.

⁽¹⁴⁾ Popsaných v článku 24 nařízení (EU) č. 65/2011.

⁽¹⁵⁾ Článek 12 a 25 nařízení (EU) č. 65/2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.28 Účetní dvůr zjistil v pěti ze šesti kontrolovaných členských států (Dánsko, Španělsko (Galicie), Itálie (Lombardie), Maďarsko a Finsko), že předmětem prováděných kontrol nebyly veškeré závazky a povinnosti příjemce, které lze v době návštěvy zkontrolovat, jak to vyžadují předpisy.

4.29 V každém z navštívených členských států uskutečnil Účetní dvůr čtyři náhodně vybrané kontroly formou opakovaného provedení. Účetní dvůr přitom opakovaně provedl všechny kontroly původně realizované platební agenturou, včetně všech administrativních kontrol a kontrol na místě. Když Účetní dvůr opakovaně prováděl kontroly na místě realizované předtím platebními agenturami, dospěl ke zjištění, že tyto kontroly nebyly vždy řádně provedeny. To dokládá příklad 4.5.

Příklad 4.5 – Nedostatečná kvalita administrativních kontrol a kontrol na místě prováděných členskými státy

V rámci opakovaných provedení kontrol v Itálii (Lombardie) prověřoval Účetní dvůr projekt výstavby dvoupatrové budovy v zemědělském podniku, která zahrnovala laboratoř pro zpracování ovoce a dalších zemědělských produktů, skladovací prostor a terasu pro sušení ovoce.

Platební agentura schválila po administrativních kontrolách i kontrolách na místě plnou částku v žádosti o konečnou platbu ve výši 221 205 EUR.

Účetní dvůr ovšem zjistil, že budova má převážně znaky soukromého obydlí, a nikoli zemědělské budovy. Související náklady byly tudíž nezpůsobilé. Skutečnost, že vnitrostátní orgány vykázané výdaje v plné výši schválily, ukazuje na významný (materiální) systémový nedostatek v administrativních kontrolách a kontrolách na místě.

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 4.5 – Nedostatečná kvalita administrativních kontrol a kontrol na místě prováděných členskými státy

Komise bude tento případ dále sledovat s italskými orgány v rámci postupu schvalování souladu.

Systémy zajišťující dodržování podmíněnosti a její kontrolu

4.30 Účetní dvůr při prověřování koncepce a provádění systémů pro podmíněnost odhalil řadu významných nedostatků, které mají platnost i pro kapitolu 3. Žádný ze šesti kontrolovaných členských států nezřídil ani neprováděl kontroly úplného souboru platných požadavků stanovených v předpisech.

4.30 Komise provedla audity podmíněnosti v šesti členských státech, jež byly předmětem kontroly Účetního dvora (byť nikoliv v týchž regionech Španělska a Itálie), a rovněž zaznamenala závažné nedostatky, pokud jde o vymezení a kontrolu norem pro dobrý zemědělský a environmentální stav a povinných požadavků na hospodaření. Kdykoli bylo v těchto členských státech zjištěno zjevné riziko pro fondy, Komise v rámci několika těchto šetření uložila finanční opravu (Dánsko, Maďarsko, Rakousko a jiné regiony Itálie a Španělska) nebo v souvislosti s šetřeními týkajícími se těchto šesti členských států stále probíhá postup schvalování účetní závěrky.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.31 Kromě toho vykazovalo nedostatky i plánování a načasování kontrol v pěti ze šesti kontrolovaných zemí (Dánsko, Španělsko (Galicie), Itálie (Lombardie), Maďarsko a Finsko). V jednom členském státě (Itálie (Lombardie)) se například všechny kontroly tří povinných požadavků na hospodaření⁽¹⁶⁾ prováděly od října do prosince. Požadavky, které musí být dodržovány mimo tyto měsíce, jako je zákaz rozhazování hnojiv a dalších látek obsahujících dusičnany na pole v oblastech ohrožených nitráty do 28. února, tak nebyly fakticky zkontrolovány.

4.32 Účetní dvůr rovněž zjistil, že ve třech kontrolovaných členských státech (Itálie (Lombardie), Maďarsko a Finsko) při provádění kontrol nevedlo nedodržování předpisů vždy k požadovaným snížením. V jednom členském státu (Itálie (Lombardie)) nebyla u šesti povinných požadavků na hospodaření týkajících se zvířat na základě kritérií vymezených v předpisech (rozsah, závažnost a trvalý charakter porušení) stanovena žádná snížení. V tomto členském státě se místo toho vyhodnocovalo, zda je chyba opravitelná a zda byla u kontrolovaného příjemce zjištěna poprvé. Většina případů porušení předpisů tak byla hodnocena jako méně závažná a neuplatňovalo se na ně žádné snížení.

ODPOVĚDI KOMISE

4.31 V rámci auditů podmíněnosti Komise systematicky ověřuje splnění požadavků ohledně plánování a načasování kontrol na místě (zda členské státy během daného roku dosáhly odpovídající úrovně kontrol, zda jsou kontroly převedeny do dalšího rozpočtového roku, dodržení oznamovacích lhůt, atd.). Komise tyto nedostatky v Maďarsku, Itálii a jiných členských státech rovněž zaznamenala a řeší je v rámci postupu schvalování souladu.

4.32 Systémům, které členské státy zavedly pro kontrolu dodržování podmíněnosti, resp. postihy za její nedodržení, věnuje Komise zvláštní pozornost (shovívavost systému, jeho adekvátní využívání, opatření v návaznosti na méně závažná porušení předpisů, porušení předpisů, jež nevedou ke snížení platby kvůli nesprávnému použití tolerancí, atd.). Komise v členských státech, jež Účetní dvůr jmenuje, rovněž zaznamenala uvedené nedostatky a prověřuje související riziko pro fondy v rámci postupu schvalování souladu.

Komise také v Itálii zaznamenala konkrétní závažné nedostatky, pokud jde o kontroly podmíněnosti u povinných požadavků na hospodaření týkajících se zvířat, a věc řeší v rámci postupu schvalování souladu.

⁽¹⁶⁾ Povinný požadavek na hospodaření č. 1 (směrnice Rady (79/409/EHS) ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, 25.4.1979, s. 1)), povinný požadavek na hospodaření č. 4 (směrnice Rady (91/676/EHS) ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. L 375, 31.12.1991, s. 1)) a povinný požadavek na hospodaření č. 5 (směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7)).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

*Systém Komise pro schvalování účetní závěrky a prohlášení vedoucích pracovníků k auditu***Postup Komise při schvalování účetní závěrky**

4.33 Řízení většiny výdajů na zemědělství je sdílené mezi členskými státy a Komisí. Podporu vyplácejí členské státy, které poté dostávají náhradu (u EZFRV čtvrtletně a u EZZF měsíčně) od Komise. Konečné uznání výdajů se provádí prostřednictvím dvoustupňového postupu nazvaného schvalování účetní závěrky. Tyto dvě fáze sestávají z každoročního rozhodnutí o schválení finančních výkazů a z víceletých rozhodnutí o souladu přijímaných Komisí ⁽¹⁷⁾.

4.34 Účetní dvůr ve svých předchozích výročních zprávách a také ve zvláštní zprávě č. 7/2010 o auditu postupu schvalování účetní závěrky ⁽¹⁸⁾ kritizoval skutečnost, že finanční opravy jsou účtovány členskými státy, a nikoli konečným příjemcům a že při opravách souvisejících se souladem se výrazně využívá paušálních oprav, které se nevztahují přímo ke skutečným částkám nesprávných plateb. Systém schvalování souladu se v roce 2011 nezměnil.

4.34 To, co Účetní dvůr kritizuje na systému schvalování souladu, je tomuto systému vlastní. Schvalování souladu má z financování z prostředků EU vyloučit výdaje, které nebyly uskutečněny v souladu s předpisy EU. Naproti tomu nejde o mechanismus, kterým se získávají zpět neoprávněné platby příjemcům, což patří podle zásady sdíleného řízení do výlučné pravomoci členských států.

Pokud jsou v důsledku schvalování souladu zjištěny částky neoprávněně vyplacené příjemcům, členské státy musí v návaznosti na tato zjištění přijmout opatření a tyto částky od příjemců vymáhat. Avšak i v případě, že se od příjemců nemusí získat zpět neoprávněně vyplacené částky, protože se finanční oprava vztahuje pouze na nedostatky v systémech členských států v oblasti řízení a kontroly, a nikoli na neoprávněně vyplacené částky, jsou tyto opravy důležitým prostředkem ke zlepšení systémů členských států, a tudíž jsou důležité pro předcházení chybám nebo jejich odhalování a zpětné získávání částek neoprávněně vyplacených příjemcům.

Soudní dvůr uznal, že používání paušálních částek vyhovuje právním předpisům, které upravují činnosti týkající se ověřování souladu, a toto používání bylo za určitých okolností potvrzeno Evropským parlamentem v jeho usnesení o udělení absolutoria za rok 2007 ⁽¹⁾.

Komise také oznámila členským státům ⁽²⁾, že pokud jejich certifikační orgány znovu plně provedou reprezentativní vzorek transakcí, které dotyčná platební agentura zkontrolovala na místě, a na tomto základě potvrdí spolehlivost kontrolních statistik členského státu, pak Komise bude akceptovat, že výsledné míry chyb představují nejvyšší možné riziko a že případné finanční opravy v daném roce nepřesáhnou tuto úroveň.

⁽¹⁷⁾ Účetnictví a platby platební agentury prověřuje nezávislý kontrolní subjekt (certifikační orgán), který v únoru následujícího roku podává zprávu Komisi. Do 30. dubna toho roku pak musí Komise rozhodnout, zda účetní závěrku přijme (rozhodnutí o finančním schválení) nebo zda požádá o provedení dalších prací či o předložení dodatečných informací. Komise rovněž provádí audity, při nichž ověřuje, zda členské státy uplatňovaly pravidla EU pro kontrolu legality a správnosti výdajů (audity souladu s předpisy). Komise může na základě těchto auditů uložit členským státům opravu, přičemž ty mají právo zahájit dohodovací řízení. Jakmile tento postup proběhl, může Komise zahrnout finanční opravu do rozhodnutí o souladu.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>.

⁽¹⁾ Viz bod 83 usnesení Evropského parlamentu o udělení absolutoria za rok 2007.

⁽²⁾ Dokument A6413722/2009.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.35 První fáze postupu schvalování účetní závěrky vychází z auditů provedených nezávislými certifikačními orgány v členských státech. Ty předkládají Komisi certifikační zprávu o účetní závěrce a systému vnitřní kontroly platební agentury a stanovisko k prohlášení ředitele platební agentury o věrohodnosti.

4.36 Přezkoumání vzorku 32 takových auditů týkajících se EZZF a EZFRV, které Účetní dvůr provedl, ukázalo, že se certifikační orgány obvykle věrně drží vzoru zprávy, který stanovilo GR AGRI. Certifikační orgány se při auditech musí řídit mezinárodními auditorskými standardy, což znamená, že také využívají jiné zdroje, jako jsou předchozí audity⁽¹⁹⁾. Účetní dvůr však zjistil, že certifikační orgány zřídka přehlížejí k připomínce z předchozích auditů Komise či Účetního dvora, jako například to, že by měly informovat, zda platební agentura provedla k řešení předložených připomínek dostatečná nápravná opatření.

4.37 Účetní dvůr přezkoumal auditní práci GR AGRI týkající se zpráv certifikačních orgánů a shledal, že byla založena na podrobných kontrolních seznamech, které postihovaly nejdůležitější otázky. GR AGRI nicméně nekontroluje, zda se ve zprávách certifikačních orgánů dále sledují již dříve zjištěné připomínky, a to i v případech, kdy byly učiněny v rámci postupu Komise pro schvalování souladu. V pokynech Komise se v současné době nestanoví, že certifikační orgány by měly do své auditní strategie začlenit informace z jiných zdrojů, jako jsou předchozí audity Komise nebo Účetního dvora, a o těchto informacích podávat zprávy. Certifikační orgány tudíž nemusí posuzovat ani riziko plynoucí z již dříve zjištěných připomínek, ani jejich finanční důsledky, ani zda platební agentury tato zjištění napravily.

ODPOVĚDI KOMISE

4.36 V pokynech GR AGRI je uvedeno, že mezinárodní auditorský standard (ISA) č. 315 „Identifikace a vyhodnocení rizik významné nesrovnalosti na základě znalosti účetní jednotky a jejího prostředí“ vyžaduje, aby certifikační orgány posuzovaly koncepci a provedení kontrol a dohlížely na schopnost organizace identifikovat rizika a vyhodnocovat jejich případný dopad pro účetní závěrku.

Proto se Komise domnívá, že zjištění auditorů EU – ať už z Účetního dvora či útvarů Komise pro audit – mohou být pro certifikační orgány velmi cenným zdrojem informací, jež jim pomohou poznat a zhodnotit systémy vnitřní kontroly platebních agentur. Certifikační orgány byly vyzvány, aby tato zjištění vzaly v potaz na schůzce jejich odborné skupiny.

4.37 Certifikační orgány musí podávat zprávy o následných opatřeních, jež na základě jejich vlastních zjištění přijmou platební agentury, ať již jde o finanční chyby nebo doporučení k odstranění systémových nedostatků. Komise při přezkumu zpráv certifikačních orgánů systematicky dbá na to, aby certifikační orgány odpovídajícím způsobem zohledňovaly opatření následující po jejich zjištěních z předchozích let.

Zjištění jiných auditorů mohou být dle Komise užitečným zdrojem informací, jež by měly certifikační orgány zohledňovat při plánování své auditní strategie (viz výše odpověď na bod 4.36).

Není však v kompetenci certifikačních orgánů systematicky podávat podrobné zprávy o následných opatřeních v návaznosti na zjištění Komise, Účetního dvora či jiného externího auditora.

⁽¹⁹⁾ Mezinárodní auditorský standard (ISA) č. 200 (Obecné cíle nezávislého auditora a provádění auditu v souladu s mezinárodními auditorskými standardy) v bodě A28 uvádí: „Výrok a zpráva auditora musí být podloženy důkazními informacemi. Tyto informace mají kumulativní charakter a auditor je získává především prostřednictvím auditorských postupů, které provádí během auditu. Může jít ale i o informace získané z jiných zdrojů, např. při předchozích auditech [...]“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.38 Účetní dvůr rovněž přezkoumal práci, kterou provedl certifikační orgán ve vztahu k EZFRV v členském státu (Dánsko), kde v systémech dohledu a kontroly odhalil nejzávažnější nedostatky. Účetní dvůr zjistil, že tento certifikační orgán:

- a) nebyl zcela nezávislý, jak to vyžadují předpisy, neboť firma, která prováděla certifikaci, se v 35 % z 65 kontrolovaných případů rovněž podílela na kontrolách způsobilosti před platbou;
- b) se do značné míry spoléhal na práci provedenou útvarům interního auditu platební agentury, aniž by z dokumentace vyplývalo, že tato práce byla dostatečně přezkoumána;
- c) dostatečně nezkontroloval, zda výdaje byly v souladu se všemi kritérii způsobilosti. V sedmi z 11 vybraných případů, které certifikační orgán kontroloval, zjistil Účetní dvůr nezpůsobilé výdaje představující 8 % kontrolované částky týkající se EZFRV.

4.39 Druhá fáze postupu schvalování účetní závěrky vychází z auditů, jež provedla Komise. Účetní dvůr přezkoumal všech 27 auditů, které v roce 2011 v souvislosti s EZFRV vykonalo GŘ AGRI, a zjistil, že s výhradou níže popsanych nedostatků představovaly tyto audity obecně dostatečný základ pro postup schvalování souladu. Komise při svých auditech našla podobné nedostatky jako Účetní dvůr. Ty se například týkaly nedostatečného ověřování přiměřenosti nákladů, zadávání veřejných zakázek a způsobilosti výdajů.

4.40 Auditní práce Komise týkající se souladu s předpisy vychází z prověrky systémů a jejím cílem není kontrolovat legalitu a správnost operací. Vzorky se vybírají na základě úsudku nebo náhodně a zahrnují výdaje související s několika rozpočtovými roky. Auditní práce Komise tak nemá sloužit k výpočtu roční míry chyb.

4.41 Účetní dvůr zjistil, že Komise neměla vždy o provedených kontrolách dostatečné záznamy. Například pro 11 auditů opatření nesouvisejících s plochou nebyly použity žádné standardizované kontrolní seznamy. Navíc auditní práci obecně nepřezkoumával nezávislý subjekt.

ODPOVĚDI KOMISE

4.38

a) a b) Komise se bude touto záležitostí s dánskými orgány dále zabývat v rámci schvalování finančních výkazů. Cílem bude zejména posílit provozní nezávislost certifikačního orgánu.

c) Certifikační orgány musí v souvislosti se schvalováním finančních výkazů zkontrolovat především úplnost, přesnost a věrnost účetní závěrky.

4.40 Viz společná odpověď na body 1.12 a 1.13.

4.41 Komise má o provedených kontrolách patřičné záznamy, byť nikoliv ve standardizované podobě ve všech případech. Je to dáno značnou různorodostí jednotlivých opatření, která navíc členské státy provádějí velmi odlišnými způsoby. Útvary Komise zváží použití vhodných standardizovaných kontrolních seznamů ve všech případech.

Všechna zjištění auditu a z toho vyplývající zprávy před jejich finalizací zkoumají a schvalují vedoucí týmů a oddělení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Prohlášení vedoucích pracovníků GŘ AGRI k auditu – výroční zpráva o činnosti

4.42 Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI obsahuje výhradu k celkovým výdajům EZFRV za rok 2011 (11,8 miliardy EUR), přičemž celková zbytková riziková částka činí 278 milionů EUR ⁽²⁰⁾. Účetní dvůr konstatuje, že tato výhrada v zásadě potvrzuje výše uvedené připomínky Účetního dvora k testování věcné správnosti a auditu systémů.

4.43 GŘ AGRI zdůvodňovalo uvedení výhrady k EZFRV hlavně tím, že míra zbytkových chyb ve výši 2,36 %, kterou GŘ AGRI vykázalo, je nad 2 % prahem významnosti (materiality). Účetní dvůr zaznamenal, že GŘ AGRI ve své výroční zprávě o činnosti ⁽²¹⁾:

— neanalyzuje ani nevysvětluje, proč míra zbytkových chyb u EZFRV, kterou GŘ AGRI vykázalo, se podle jeho tvrzení ve srovnání s předchozím rokem výrazně zvýšila,

— uvádí, že stanovilo plán s nápravnými opatřeními, která mají vzniklou situaci řešit.

4.44 Účetní dvůr dále konstatuje, že míra chyb, kterou vykázalo GŘ AGRI, vychází z číselných údajů poskytnutých členskými státy za rok 2010. Jedním z důvodů, proč Účetní dvůr objevil mnohem vyšší míru chyb, než je míra vykázaná GŘ AGRI, je skutečnost, že v rámci svého auditu Účetní dvůr zjistil, že členské státy kvůli nedostatkům platební agentury v administrativních kontrolách a kontrolách na místě neodhalují a nevykazují veškeré nezpůsobilé výdaje, jak je doloženo v příkladu 4.2 a 4.5 a analyzováno v bodech 4.24, 4.28, 4.29 a 4.39.

4.43

— Vyšší míra chyb u opatření rozvoje venkova v porovnání s opatřeními v rámci prvního pilíře SZP, jež jsou financována z EZZF, je dána zejména tím, že na podporu pro některá (např. agroenvironmentální) opatření se vztahuje vysoký počet často velmi specifických podmínek, což může zvyšovat riziko chyby na straně příjemců a komplikovat kontroly prováděné vnitrostátními orgány.

V důsledku výhrady k výdajům na rozvoj venkova, kterou vznesl generální ředitel GŘ AGRI ve svém prohlášení o věrohodnosti ve výroční zprávě o činnosti za rok 2011, zahájily útvary Komise v červnu 2012 ve spolupráci s členskými státy hloubkovou analýzu situace s cílem zjistit důvody, jež za vyššími mírami chyb stojí, a stanovit konkrétní nápravná opatření.

4.44 S cílem řešit riziko možného podhodnocení míry chyb vyplývající z těchto kontrolních statistik v důsledku nepřesností v databázích nebo nedostatečného sledování anomálií, jak uvedl Účetní dvůr, GŘ AGRI použilo při výpočtu zbytkového rizika bezpečnostní rezervu ve výši 25 %. To podle Komise plně postačuje k pokrytí rizik, na něž upozorňuje Účetní dvůr.

Rovněž je třeba poznamenat, že kontrolní statistiky členských států do velké míry ověřují a schvalují certifikační orgány, což jako alternativu doporučil Účetní dvůr ve své výroční zprávě za rok 2005, a výsledky této práce se zveřejňují ve výroční zprávě o činnosti GŘ AGRI.

Komise podotýká, že některé připomínky Účetního dvora se týkají vnitrostátních pravidel pro zadávání zakázek a že některé členské státy vykládají tato pravidla jinak než Účetní dvůr.

⁽²⁰⁾ Výhrada se netýká výdajů na dokončení dřívějších (2000–2006) programů (500 milionů EUR) a na předvstupní opatření v oblasti zemědělství a rozvoje venkova (102 milionů EUR).

⁽²¹⁾ Str. 58, 59 a 79–81 výroční zprávy o činnosti GŘ AGRI.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Životní prostředí a oblast klimatu, námořní záležitosti a rybolov, ochrana zdraví a spotřebitele

4.45 Oblasti politiky „životní prostředí a oblast klimatu“, „námořní záležitosti a rybolov“ i „ochrana zdraví a spotřebitele“ jsou řízeny Komisí v rámci zvláštních kontrolních systémů. Účetní dvůr prověřoval systém vnitřní kontroly GR MARE.

Systém vnitřní kontroly GR MARE

4.46 Bylo testováno 30 náhodně vybraných plateb týkajících se hlavních rozpočtových oblastí GR MARE. Při auditu bylo zjištěno, že hlavní kontroly nebyly vždy v plném rozsahu doloženy, takže existuje riziko, že tyto kontroly se neprovádějí. Dále se dostatečně nesledoval odlov ryb podle mezinárodní dohody o rybolovu, což Komisi způsobilo neplánované výdaje, jak je popsáno v příkladu 4.6.

Příklad 4.6 – Nedostatečné monitorování odlovu ryb

Dohoda mezi Evropským společenstvím a třetí zemí (Mauritánskou islámskou republikou) o partnerství v odvětví rybolovu na čtyřleté období končící 31. července 2012 umožňuje plavidlům registrovaným v EU lovit každý rok (končící 31. července) až 300 000 tun ryb výměnou za příspěvek EU ve výši 40 EUR za tunu úlovků. V protokolu k této dohodě se stanoví, že v případě, že by si EU přála disponovat dodatečnou kvótou, informuje o tom vnitrostátní orgány nejpozději 15. února každého roku a zaplatí tentýž poplatek za tunu úlovků. V roce končícím 31. července 2010 útvary Komise odlov ryb v rámci dohody o partnerství nedostatečně monitorovaly a vnitrostátní orgány nebyly do 15. února 2010 informovány, že je požadována dodatečná kvóta. V říjnu 2010 vnitrostátní orgány informovaly Komisi, že kvóta 300 000 tun na rok končící 31. července 2010 byla překročena. Komise Mauritánské islámské republice zaplatila 1,9 milionu EUR za 47 346 tun úlovků nad kvótu. Kdyby útvary Komise odlov ryb lépe monitorovaly, mohly zvažovat preventivní opatření, aby nebylo nutné provádět dodatečné platby.

4.46 Monitorování odlovů ryb bylo posíleno a systém varování nyní zabraňuje překročení výdajů.

Příklad 4.6 – Nedostatečné monitorování odlovu ryb

Komise uznává, že během protokolu 2009/2010 (1. srpna–31. července) bylo mírně opožděno monitorování odlovu pelagických druhů, což mělo za následek dodatečné platby pro Mauritánii v roce 2010.

Věc byla nyní zcela vyřešena odečtením konkrétního překročeného množství (a samozřejmě i související platby) od dodatečné kvóty pro pelagické druhy na období 2011/2012. Jinými slovy: co bylo vyloveno a zapláceno v období 2009/2010, bylo odebráno v období 2011/2012. Zásada udržitelnosti i řádného finančního řízení tak byla dodržena.

V zájmu dalšího posílení monitorování odlovu byly mimo to od roku 2010 výrazně vylepšeny pracovní postupy. Byl zaveden mechanismus varování (týdenní monitorování odlovů pelagických druhů, jejichž objem se blíží hodnotám příslušných omezení), jež má zabránit překračování výdajů. Po vyčerpání kvót v roce 2011 Komise zastavila pelagický rybolov 16 dní před koncem platnosti protokolu na daný rok. Tomuto rozhodnutí předcházelo týdenní a v poslední fázi i denní monitorování odlovů pelagických druhů. Stejný preventivní přístup převládá i v roce 2012 (zastavení pelagického rybolovu již 23. dubna 2012).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Prohlášení vedoucích pracovníků dalších generálních ředitelství k auditu – výroční zprávy o činnosti

4.47 Účetní dvůr prověřoval výroční zprávy o činnosti a prohlášení generálních ředitelů generálních ředitelství Komise GR ENV, GR CLIMA, GR MARE a GR SANCO.

4.48 GR ENV nevyslovalo výhradu, protože jeho míra zbytkových chyb byla pod 2 % hranici významnosti (materiality). Účetní dvůr konstatuje, že výpočet míry zbytkových chyb provedený GR ENV vychází z předpokladů, které nejsou plně podloženy reprezentativním testováním.

4.49 GR CLIMA zachovalo svou výhradu z roku 2010 z důvodu ohrožení dobré pověsti, která se týká případu vážného narušení bezpečnosti, jenž byl zjištěn v národních registrech systému EU pro obchodování s emisemi. Nebyly vysloveny žádné výhrady k výdajům, z nichž většina se týká zadávání veřejných zakázek.

4.50 Jediná výhrada GR SANCO se vztahovala na oblast politiky související s potravinami a krmivy, protože míra zbytkových chyb zde činila 4,3 %. Všechny platby v oblasti politiky veřejného zdraví v roce 2011 (kromě příspěvků regulačním agenturám) se týkají zadávání veřejných zakázek. GR SANCO neprovedlo u těchto výdajů kontroly ex post a předpokládalo, že díky jeho kontrolám ex ante je míra chyb u výdajů vzniklých v rámci veřejných zakázek přibližně 0 %.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**Závěry**

4.51 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že platby za rozpočtový rok 2011 ve skupině politik „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“ byly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

4.48 V souladu se stávajícími pokyny k výročním zprávám o činnosti doplnilo GR ENV výsledky kontrol ex post analýzou 245 monitorovacích návštěv na místě provedených u projektů LIFE v roce 2011. Toto testování představuje realistický a přiměřený základ pro odhad pravděpodobné míry chyb.

4.49 Komise považuje stávající postupy zadávání veřejných zakázek za adekvátní pro omezení rizika chyby a neoprávněných výdajů.

4.50 GR SANCO uzavírá smlouvy o zakázce, u nichž je třeba zaplatit cenu stanovenou ve smlouvě, pokud je zboží dodáno a služby poskytnuty tak, jak bylo požadováno. Poté, co GR SANCO dosáhne v nabídce dodavatele dobrého poměru kvality a ceny a zajistí požadovanou kvalitu, kontroluje, zda faktura dodavatele odpovídá cenám dohodnutým ve smlouvě. Náležité postupy zadávání veřejných zakázek spolu s technickými a finančními kontrolami postačují k poskytnutí přiměřené jistoty, že míra chyb je velmi nízká. Tyto dodatečné kontroly (ex post) po provedení konečné platby by proto pravděpodobně nevedly k odhalení závažných chyb, a představují tak nadměrnou administrativní zátěž.

4.51 Komise bere nejpravděpodobnější míru chyb dle odhadu Účetního dvora na vědomí. Ačkoliv Komise hodnocení Účetního dvora v některých případech nesdílí, z odhadu neoprávněných plateb, který Komise vypracovala na základě kontrolních statistik poskytnutých členskými státy v roce 2011, také vyplývá zhoršení situace, i když jen v omezenějším rozsahu. Generální ředitel GR AGRI proto k výdajům na rozvoj venkova vznesl výhradu ve svém prohlášení o věrohodnosti za rok 2011.

Tuto výhradu doplňuje řada nápravných opatření, která by měla Komise s členskými státy určit a jež mají tuto situaci řešit.

Na tuto relativně vyšší míru chyb u rozvoje venkova v porovnání s prvním pilířem SZP je však třeba nahlížet v kontextu cílů politiky v této oblasti, jichž lze dosáhnout pouze prostřednictvím komplexnějších pravidel a podmínek způsobilosti, na které Účetní dvůr upozorňuje v bodě 4.5.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.52 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že zkoumané systémy dohledu a kontroly ve skupině politik „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“ byly částečně účelné.

Doporučení

4.53 **Příloha 4.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let (2008 a 2009). Je nutno poznamenat, že doporučení Účetního dvora dále zjednoduší pravidla a podmínky pro oblast rozvoje venkova zůstává v platnosti.

4.54 Účetní dvůr na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2011 doporučuje pro oblast rozvoje venkova, aby:

— **Doporučení 1:** členské státy prováděly administrativní kontroly a kontroly na místě s větší důsledností, čímž by se zmírnilo riziko, že EU budou vykazovány nezpůsobilé výdaje.

— **Doporučení 2:** Komise a členské státy zajistily lepší prosazování stávajících pravidel, pokud jde o:

— pravidla pro zadávání veřejných zakázek a DPH, když jsou příjemci podpory veřejné subjekty,

— agroenvironmentální závazky a pravidla způsobilosti pro modernizaci zemědělských podniků.

— **Doporučení 3:** Komise analyzovala důvody významné (materiální) míry chyb.

ODPOVĚDI KOMISE

4.52 Komise bere na vědomí, že uvedené výsledky jsou podobné výsledkům z minulého roku.

4.53 Návrhy Komise ohledně právního rámce pro příští programové období (Budoucnost SZP do roku 2020; KOM(2011) 627 v konečném znění/2) obsahují řadu návrhů na zjednodušení. Komise rovněž navrhuje další zvýšení odpovědnosti orgánů členských států, pokud jde o zajištění ověřitelnosti a kontrolovatelnosti opatření v rámci programů rozvoje venkova.

4.54 Viz společná odpověď na body 1.12 a 1.13.

Komise souhlasí s Účetním dvorem a v rámci postupu schvalování souladu systematicky doporučuje členským státům nápravu veškerých těchto nedostatků.

Prosazování stávajících pravidel je podstatou systémů pro schvalování účetních závěrek. Jsou-li zjištěna rizika pro fond, ukládá Komise členským státům finanční opravy; vnitrostátním orgánům jsou adresována doporučení ke zlepšení. Tak tomu bude i nadále, se zvláštním zaměřením na problémy, na něž upozornil Účetní dvůr, jelikož na ně narazila i Komise v rámci svých vlastních auditů.

Generální ředitel GŘ AGRI vznesl ve svém prohlášení o věrohodnosti za rok 2011 výhradu týkající se rozvoje venkova z důvodu zbytkové míry chyb oznámené členskými státy, která přesahuje práh významnosti, když vzal v úvahu bezpečnostní rezervu 25 %. Výhradu doplňují jednak nápravná opatření, jejichž cílem je ve spolupráci s dotyčným členským státem zjistit hlavní příčiny vyšší míry chyb, jednak konkrétní opatření, jež by měla být provedena ve stávajícím a příštím programovém období.

V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že podle čl. 4 odst. 5 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 jsou členské státy povinny odhalit příčiny problémů zjištěných během kontrol a zavést nápravná či preventivní opatření.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 4:** Komise vzala v úvahu zjištění Účetního dvora, když bude vytvářet auditní strategii pro audity GR AGRI týkající se schvalování účetní závěrky.
 - **Doporučení 5:** Komise rozšířila pokyny pro certifikační orgány o požadavek, aby tyto orgány do svých auditních strategií a zpráv začlenily zjištění z předchozích auditů Komise a Účetního dvora.
 - **Doporučení 6:** ve vztahu k podmíněnosti členské státy zajistily dodržování požadavků na identifikaci a evidenci zvířat a zlepšily rozložení kontrol během celého roku, aby byly řádně zkontrolovány všechny příslušné požadavky.
- 4.55 V oblastech politiky „životní prostředí“, „námořní záležitosti a rybolov“ a „ochrana zdraví a spotřebitele“ Účetní dvůr doporučuje, aby:
- **Doporučení 7:** Komise zlepšila monitorování odlovu ryb spadajícího pod dohody o partnerství v odvětví rybolovu se zeměmi mimo EU.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise bere zjištění Účetního dvora řádně v úvahu a považuje je za jeden z prvků, ke kterým je třeba přihlížet v ústřední analýze rizik pro účely stanovení jejího programu auditu.

I když není v kompetenci certifikačních orgánů podávat podrobné zprávy o následných opatřeních v návaznosti na zjištění Komise, Účetního dvora či jiného externího auditora, přesto jsou zjištění z předchozích auditů Komise a Účetního dvora pro certifikační orgány užitečné při plánování jejich auditních strategií.

Komise certifikační orgány upozornila, aby tato zjištění vzaly v potaz na příští schůzce jejich odborné skupiny.

Komise v rámci auditů podmíněnosti systematicky ověřuje, zda členské státy zajišťují dodržování požadavků na identifikaci a evidenci zvířat i načasování kontrol na místě.

4.55

V zájmu dalšího posílení monitorování odlovů byly od roku 2010 výrazně vylepšeny pracovní postupy. Byl zaveden mechanismus varování (týdenní monitorování odlovů pelagických druhů, jejichž objem se blíží hodnotám příslušných omezení), jež má zabránit překračování výdajů.

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „ROZVOJ VENKOVA, ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ, RYBOLOV A OCHRANA ZDRAVÍ“

			2011		2010	2009	2008
		Rozvoj venkova	Životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU							
Celkový počet operací (z toho):		160	18	178	92	93	53
Zálohy		0	0	0	0	0	0
Průběžné/konečné platby		160	18	178	92	93	53
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ (1)							
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:							
Operace nezatížené chybami		42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami		58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Analýza operací zatížených chybami							
Analýza podle typu výdajů							
Nevyčíslitelné chyby:		34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
Vyčíslitelné chyby:		66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
Způsobilost		69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
Výskyt		0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
Přesnost		31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB							
Nejpravděpodobnější míra chyb				7,7 %			
Horní hranice míry chyb				10,9 %			
Dolní hranice míry chyb				4,5 %			

⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci této skupiny politik byl vzorek rozdělen na několik částí.

PŘÍLOHA 4.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ V OBLASTI POLITIKY „ROZVOJ VENKOVA“

Posouzení vybraných systémů dohledu a kontroly

Členský stát (platební agentura)	Administrativní a kontrolní postupy	Metodika kontrol na místě, výběr, provádění, řízení kvality a vykazování výsledků	Provádění a kontrola podmíněnosti	Celkové posouzení
Dánsko	Neúčelné 1, 2, 3, 4, 5	Částečně účelné A, B, C	Částečně účelné 2, A, D, a	Neúčelné
Španělsko (Galicie)	Částečně účelné 2, 3	Částečně účelné A, C, D	Částečně účelné 2, C, D, a	Částečně účelné
Itálie (Lombardie)	Částečně účelné 1, 2, 3, 4	Částečně účelné A, C, D	Neúčelné 4, A, B, C, D, a, b	Částečně účelné
Maďarsko	Částečně účelné 1, 3	Částečně účelné B, C, D	Částečně účelné 2, 4, B, D, a, b	Částečně účelné
Rakousko	Částečně účelné 1, 2	Účelné A	Účelné a	Účelné
Finsko	Částečně účelné 1, 2, 4	Částečně účelné 2, C, D	Částečně účelné 2, 4, A, D, a	Částečně účelné

1 Neúčelné kontroly v souvislosti s podmínkami způsobilosti a závazky (např. započítání nezpůsobilé DPH, dvojí financování).

2 Nedostatky v administrativní organizaci a vnitřní kontrole kontrol.

3 Absence vhodného systému na vyhodnocení přiměřenosti nákladů navrhovaných v žádosti o podporu.

4 Nesprávné výpočty a platby (např. neuplatnění snížení).

5 Systematické nedostatky v opatřeních podle hlavy II (tj. nesouvisejících s plochou), jejichž důsledkem je schválení nezpůsobilých výdajů.

A Nedostatečně podrobné informace o rozsahu provedených kontrol.

B Nesrovnalosti týkající se počtu provedených kontrol.

C Nedostatečná kvalita kontrol: nesoulad s předpisy nebyl zjištěn anebo předmětem kontrol nebyly všechny závazky a povinnosti.

D Vady v plánování a načasování kontrol (např. kontroly provedeny po skončení zemědělského roku).

a Neúplný soubor požadavků (např. nedostatečné vnitrostátní normy udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu, některé chybějící povinné požadavky na hospodaření).

b Nesprávné provádění směrnice o dusičnanech v členském státě.

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE SKUPINY POLITIK „ROZVOJ VENKOVA, ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ, RYBOLOV A OCHRANA ZDRAVÍ“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009	Účetní dvůr doporučil přijmout spolu s příslušnými vnitrostátními orgány účelná opatření, která by bránila platbám za nezpůsobilé výdaje na projekty v oblasti rybolovu (GR MARE; bod 3.76 výroční zprávy za rok 2009).	Kontroly způsobilých výdajů v rámci Evropského rybářského fondu byly ve srovnání s kontrolami prováděnými v rámci předchozího finančního nástroje pro orientaci rybolovu posíleny.	
	Účetní dvůr doporučil jasně oddělit funkce mezi jednotlivými útvary Komise a vytvořit vhodné formální kontrolní postupy pro vnitřní kontroly plateb členskými státy na programy eradikace a monitorování nákaz zvířat (GR SANCO; bod 3.76 výroční zprávy za rok 2009).	Útvary Komise vyjasnily oddělení funkcí a přijaly řadu nápravných opatření, například zjednodušení právního základu programů na rok 2012.	
2009 a 2008	Účetní dvůr zopakoval, že je třeba vyvinout další úsilí v oblasti rozvoje venkova tak, aby byla dále zjednodušena pravidla a podmínky (bod 3.74 ⁽¹⁾).	Komise přepracovala znění nařízení (ES) č. 1975/2006 a nahradila je nařízením (EU) č. 65/2011 s účinkem od 1. ledna 2011. Nové nařízení do určité míry vyjasňuje ustanovení o kontrolních postupech, podmíněnosti a také o snížení, vyloučení a navrácení prostředků. Komise soudí, že v této iniciativě se pokračuje v rámci společné zemědělské politiky po roce 2013, v níž byl v oblasti rozvoje venkova stanoven soubor zjednodušení. Ve svém stanovisku č. 1/2012 k návrhům nařízení týkajících se společné zemědělské politiky od roku 2014 vzal Účetní dvůr na vědomí úsilí Komise při zjednodušování ustanovení společné zemědělské politiky, avšak konstatoval, že legislativní rámec této politiky zůstává příliš složitý.	
2008	Účetní dvůr doporučil přijmout účelná opatření k vyřešení problémů zjištěných v oblastech politiky týkajících se životního prostředí, rybolovu a ochrany zdraví a spotřebitele (GR ENV, MARE a SANCO; bod 5.67 výroční zprávy za rok 2008).	Komise přijala několik iniciativ k vyřešení problémů, na něž Účetní dvůr upozornil (viz analýza za rok 2009).	

⁽¹⁾ Podobná doporučení byla předložena v bodě 5.66 výroční zprávy za rok 2008.

KAPITOLA 5

Regionální politika; energetika a doprava

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	5.1–5.27
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	5.4–5.26
Cíle politiky	5.4–5.5
Nástroje politiky	5.6–5.21
Rizika pro správnost	5.22–5.26
Rozsah a koncepce auditu	5.27
Správnost operací	5.28–5.34
Účelnost systémů	5.35–5.69
Auditní orgány	5.35–5.51
Prověrka sedmi auditních orgánů provedená Účetním dvorem	5.39–5.43
Posouzení dohledu Komise nad auditními orgány	5.44–5.51
Posouzení uzávěrky programů za programové období 2000–2006	5.52–5.64
Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu	5.65–5.69
GŘ pro regionální politiku	5.66–5.67
GŘ pro mobilitu a dopravu a GŘ pro energetiku	5.68–5.69
Závěry a doporučení	5.70–5.73
Závěry	5.70–5.72
Doporučení	5.73

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

5.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení Účetního dvora týkající se skupiny politik „regionální politika, energetika a doprava“, která zahrnuje oblasti politiky 06 – Mobilita a doprava, 13 – Regionální politika a 32 – Energetika. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2011 uvádí **tabulka 5.1**.

Tabulka 5.1 – Regionální politika, energetika a doprava – hlavní informace za rok 2011

(v mil. EUR)

Rozpočtová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
06	Mobilita a doprava	Správní výdaje	71	přímé centralizované
		Pozemní, letecká a námořní doprava	150	přímé a nepřímé centralizované
		Transevropské sítě (TEN)	833	přímé a nepřímé centralizované
		Výzkum související s dopravou	59	přímé centralizované
			1 113	
13	Regionální politika	Správní výdaje	84	přímé centralizované
		Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a ostatní regionální operace	25 841	sdílené
		Fond soudržnosti (FS)	6 450	sdílené
		Předstupní operace související se strukturálními politikami	351	decentralizované
		Fond solidarity	269	nepřímé centralizované
			32 995	
32	Energetika	Správní výdaje	74	přímé centralizované
		Transevropské sítě (TEN)	18	přímé centralizované
		Konvenční a obnovitelné energie	591	přímé centralizované/nepřímé centralizované/společné
		Jaderná energetika	121	přímé centralizované/nepřímé centralizované/společné
		Výzkum související s energetikou	159	přímé centralizované
			963	
Správní výdaje celkem ⁽¹⁾			229	
Provozní výdaje celkem			34 842	
z toho: — zálohy			1 469	
— průběžné/konečné platby			33 373	
Platby za rok celkem			35 071	
Závazky za rok celkem			42 964	

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

Zdroj: účetní závěrka Evropské unie za rok 2011.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.2 Regionální politika je z větší části financována prostřednictvím Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS). Pro tyto fondy platí stejná pravidla jako pro Evropský sociální fond (ESF) (s výhradou výjimek stanovených v konkrétních nařízeních o jednotlivých fondech) a často je řídí i stejné orgány. Evropský sociální fond, který je předmětem kapitoly 6, je v této kapitole zmiňován v případech, kdy se hovoří o otázkách společných všem uvedeným fondům.

5.3 Na regionální politiku připadá 94 % výdajů v této skupině politik, zatímco zbývajících 6 % se týká oblastí energetiky a dopravy.

Zvláštní charakteristiky skupiny politik*Cíle politiky***Regionální politika**

5.4 Cílem regionální politiky je posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v rámci Evropské unie zmenšováním rozdílů v rozvoji jednotlivých regionů.

Energetika a doprava

5.5 Cílem energetické a dopravní politiky je poskytovat evropským občanům a podnikům bezpečné, udržitelné a konkurenceschopné energetické a dopravní systémy a služby a vyvíjet inovativní řešení, která přispějí k formulování a provádění těchto politik.

*Nástroje politiky***Regionální politika**

5.6 Hlavními nástroji provádění regionální politiky je EFRR a FS ⁽¹⁾. Z EFRR se financuje budování infrastruktury, tvorba nebo zachování pracovních míst, iniciativy regionálního hospodářského rozvoje a činnosti na podporu malých a středních podniků ⁽²⁾. Z FS se financují investice do infrastruktury v oblasti životního prostředí a dopravní infrastruktury v členských státech, jejichž hrubý národní produkt na obyvatele je nižší než 90 % průměru Evropské unie.

⁽¹⁾ Další nástroje regionální politiky zahrnují nástroj předvstupní pomoci, který podporuje opatření regionální a přeshraniční spolupráce v zemích západního Balkánu, v Turecku a na Islandu, a Fond solidarity EU, který poskytuje pomoc v případě přírodních katastrof v členských státech.

⁽²⁾ EFRR a ESF poskytují podporu malým a středním podnikům prostřednictvím grantů a nástrojů finančního inženýrství. Viz zvláštní zpráva č. 2/2012 „Finanční nástroje pro malé a střední podniky spolufinancované Evropským fondem pro regionální rozvoj“ (<http://eca.europa.eu>).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.7 V roce 2011 na EFRR (s platbami ve výši 26 miliard EUR) a na FS (s platbami ve výši 6 miliard EUR) připadalo 98 % výdajů z rozpočtové hlavy 13 ⁽³⁾.

Řízení a kontrola výdajů EFRR, FS a ESF

5.8 EFRR, FS a ESF ⁽⁴⁾ se řídí společnými pravidly a podléhají sdílenému řízení Komise a členských států. Doplnující ustanovení ke každému fondu jsou uvedena ve zvláštních nařízeních. Prostředky z těchto fondů se vynakládají v rámci víceletých programů.

5.9 Pro každé programové období Komise schvaluje na základě návrhů členských států operační programy spolu s orientačními finančními plány, které obsahují příspěvek EU a příspěvek členského státu ⁽⁵⁾. Projekty v rámci operačních programů provádí soukromé osoby, sdružení, soukromé nebo veřejné společnosti nebo místní, regionální a národní veřejné subjekty.

5.10 Za běžnou správu odpovídají v členských státech na základě jmenování řídicí orgány a zprostředkující subjekty ⁽⁶⁾. Běžná správa zahrnuje výběr jednotlivých projektů, provádění kontrol s cílem předcházet chybám ve vykázaných výdajích a tyto chyby odhalovat a napravovat a ověřování, že projekty se skutečně realizují („primární kontroly“). Certifikační orgány ověřují účinné provádění primárních kontrol a v případě potřeby samy uskuteční doplňkové kontroly ještě předtím, než jsou výdaje vykázány Komisi.

⁽³⁾ V roce 2011 se 29,9 miliardy EUR, tj. 93 %, týkalo programového období 2007–2013 a 2,4 miliardy EUR (7 %) spadalo do období 2000–2006.

⁽⁴⁾ Zjištění a závěry Účetního dvora týkající se ESF jsou uvedeny v kapitole 6.

⁽⁵⁾ Na programové období 2007–2013 Komise schválila celkem 434 operačních programů: 317 pro EFRR/FS (z toho 24 OP obsahuje projekty FS) a 117 pro ESF.

⁽⁶⁾ Zprostředkující subjekty jsou veřejné nebo soukromé subjekty, které jednají jménem řídicího orgánu a plní úkoly v jeho zastoupení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

5.11 Auditní orgány v členských státech mají při zajišťování správnosti výdajů proplacených v rámci EFRR, ESF a FS klíčovou úlohu. Provádějí audity systémů a auditů operací (tj. projektů či skupin projektů) s cílem poskytnout přiměřenou jistotu ohledně účelného fungování řídicích a kontrolních systémů programů a ohledně správnosti osvědčených výdajů u každého operačního programu. O těchto auditech informují Komisi prostřednictvím výročních kontrolních zpráv a výročních stanovisek (7).

5.12 Na začátku každého programového období Komise vyplácí členským státům předběžné platby (8). Projekty se obvykle financují formou proplacení nákladů, a to na základě výkazů výdajů, které předloží navrhovatelé projektů. Za každý operační program se jednotlivé výkazy výdajů konsolidují do periodických výkazů, jež pak osvědčují orgány členských států a poté jsou předloženy Komisi. Část spolufinancovaná Evropskou unií je následně proplacena z rozpočtu EU.

5.13 Pravidla způsobilosti se stanovují na vnitrostátní, případně regionální úrovni s výhradou výjimek v konkrétních nařízeních pro každý fond. Hlavní odpovědnost za předcházení nesprávným výdajům nebo za jejich odhalování a opravu i za hlášení takových případů Komisi nesou členské státy.

5.14 Komise musí získat jistotu, že členské státy zavedly řídicí a kontrolní systémy, které splňují požadavky nařízení, a že tyto systémy fungují účelně (9). Pokud Komise zjistí, že členský stát nezajistil u osvědčených a vykázaných výdajů, které jsou neoprávněné, nápravu nebo že řídicí a kontrolní systémy závažným způsobem selhávají, může platby přerušit či pozastavit (10). Pokud členský stát neoprávněné výdaje (které mohou být nahrazeny způsobilými výdaji) nestáhne nebo zjištěné nedostatky systémů nenapraví, může Komise uplatnit finanční opravy, jimiž se čistá částka financování ze strany EU sníží (11).

5.13 Stanovování pravidel pro způsobilost výdajů na vnitrostátní úrovni (článek 56 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006) bylo jedním z hlavních zjednodušení zavedených pro programové období 2007–2013. Cílem tohoto opatření bylo umožnit členským státům pružnější upravování pravidel způsobilosti podle potřeb regionů či programů a jejich harmonizování s pravidly, jež platí pro jiné vnitrostátní veřejně financované režimy.

5.14 Komise ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2011 zajišťovala podrobné posouzení jejího prohlášení o věrohodnosti při zřizování a následném fungování systémů řízení a kontroly u každého spolufinancovaného programu, jakož i celkové posouzení vnitrostátních systémů kontroly.

V případě nekvalitně fungujících systémů Komise jakožto orgán dohledu přerušil a/nebo pozastavil platby. O výkonu této své povinnosti podává Komise zprávu ve výroční zprávě o činnosti. Pokud jde o rok 2011, GR pro regionální politiku hlásí 70 přerušení platebních termínů a dočasné pozastavení u 10 programů. GR pro zaměstnanost hlásí v roce 2011 21 přerušení a 3 další pozastavení.

(7) Kromě toho jsou auditní orgány povinny předkládat Komisi zprávy o auditu systémů. Zprávy o auditu operací se Komisi zpravidla nepošílají.

(8) Viz článek 82 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25).

(9) Článek 72 nařízení (ES) č. 1083/2006.

(10) Čl. 39 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 1); články 91 a 92 nařízení (ES) č. 1083/2006.

(11) Článek 99 nařízení (ES) č. 1083/2006.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Energetika a doprava

5.15 Cílem energetické politiky Evropské unie je přispět k tomu, aby byla občanům a podnikům zajištěna cenově dostupná energie, konkurenceschopné ceny a technologicky pokročilé energetické služby. Tato politika prosazuje udržitelnou produkci, přepravu a spotřebu energie a bezpečné dodávky energie v rámci Evropské unie a jejích členských států. Hlavním finančním nástrojem energetické politiky je Evropský energetický program pro hospodářské oživení (EEPR), z něhož se financují projekty převážně formou grantů a dotací.

5.16 Cílem dopravních politik je rozvíjet vnitřní trh, zvýšit hospodářskou soutěž a inovace a integrovat dopravní síť. V této oblasti podporují politiky EU mobilitu, udržitelný rozvoj a bezpečnost dopravy. Hlavním finančním nástrojem je program transevropských dopravních sítí (TEN-T), který zajišťuje finanční prostředky pro velké projekty dopravní infrastruktury.

5.17 Platby v oblasti energetiky a dopravy v rámci rozpočtových hlav 06 a 32 byly v roce 2011 v řádu 2 miliard EUR ⁽¹²⁾.

Řízení a kontrola výdajů na energetiku a dopravu

5.18 Komise (GŘ pro mobilitu a dopravu a GŘ pro energetiku) provádí výdaje na energetiku a dopravu přímým a nepřímým centralizovaným řízením (prostřednictvím dvou výkonných agentur a společného podniku ⁽¹³⁾) a rovněž společným řízením (například prostřednictvím fondů na vyřazování jaderných zařízení z provozu nebo evropského finančního nástroje pro energetickou účinnost).

5.19 Komise obvykle financuje projekty vybrané na základě formálních výzev k předkládání nabídek na projekty. Platby na schválené projekty vyplácí přímo příjemcům na základě grantových dohod nebo rozhodnutí Komise o financování. Příjemci jsou obvykle orgány členských států, ale mohou jimi být také veřejné nebo soukromé společnosti. Téměř všechny platby jsou rozděleny do splátek: záloha nebo předběžné financování při podpisu grantové dohody nebo rozhodnutí o financování a poté průběžné a konečné platby na úhradu způsobilých výdajů, které příjemci vykázali.

⁽¹²⁾ Přibližně 41 % výdajů v oblasti energetiky a dopravy připadá na transevropské síť (TEN), 28 % na projekty v oblasti konvenčních a obnovitelných energií a dalších 11 % výdajů připadá na výzkumné projekty, které jsou financovány převážně z rámcových programů pro výzkum. Další dvě hlavní kategorie výdajů jsou výdaje na projekty týkající se pozemní, letecké a námořní dopravy (7 %) a jaderné energetiky (6 %).

⁽¹³⁾ Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť, Výkonná agentura pro konkurenceschopnost a inovace a společný podnik SESAR (výzkumný projekt řízení leteckého provozu v rámci jednotného evropského nebe).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

5.20 Hlavními prvky kontroly výdajů, kterou provádí Komise, jsou hodnocení návrhů podle stanovených výběrových kritérií a kritérií pro poskytnutí grantu, poskytování informací a pokynů příjemcům a monitorování a ověřování realizace projektů na základě zpráv o finančním a technickém pokroku, které předkládají příjemci. Pokud to vyžadují dohody o financování, musí být výkazy výdajů osvědčeny nezávislým externím auditorem nebo příslušným vnitrostátním subjektem.

5.21 Kromě toho Komise provádí audity *ex post*, které mají odhalovat a opravovat chyby, kterým případně nezamezily dřívější kontroly, a poskytnout přiměřenou jistotu ohledně správnosti výdajů.

*Rizika pro správnost***Regionální politika**

5.22 Hlavní riziko v souvislosti s výdaji EFRR a FS spočívá ve financování projektů, které nejsou v souladu s pravidly EU a členských států v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo které nesplňují podmínky způsobilosti stanovené nařízeními EU či operačními programy. Dalším rizikem je, že příjemci vykáží určité náklady, které nejsou způsobilé.

5.23 Při provádění operačních programů se orgány členských států potýkají s navzájem konkurenčními prioritami. Na jedné straně musí být výdaje předmětem odpovídajících kontrol správnosti, ale na druhé straně je nutné zajistit včasné čerpání prostředků EU, které byly dány k dispozici. V praxi může být snaha o včasné provádění programu v rozporu s důsledným uplatňováním důkladných kontrol.

5.24 Pokud se případy nedodržení požadavků na jednotlivých úrovních kontroly v členském státě anebo při kontrolách Komise neodhalí ani neopraví, vede to k úhradě nezpůsobilých výdajů z rozpočtu EU.

5.22 Komise s tímto hodnocením souhlasí, jak je podrobně uvedeno v pracovním dokumentu jejích útvarů „Analýza chyb v police soudržnosti v letech 2006–2009“ (SEK(2011) 1179 z 5. října 2011). V tomto dokumentu Komise uvádí konkrétní akce na zmírnění rizik (zejména další pokyny a školení řídicích orgánů o zjištěných rizicích, včasné provádění finančních oprav, přerušení a pozastavení plateb, cílenější kontrolní činnost v nejrizikovějších oblastech).

5.23 Komise souhlasí, že řádný systém řízení a kontroly je takový, který umožňuje osvědčení zákonných a řádných výdajů a současně zajišťuje včasné čerpání prostředků.

5.24 Pokud je v úhradě Komise zjištěn přeplatek, znamená to, že platba nemusela v době certifikace ještě projít celým kontrolním řetězcem na vnitrostátní a uniijní úrovni, protože řídicí a kontrolní systém má víceletou povahu.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Energetika a doprava

5.25 Hlavním rizikem u výdajů na energetiku a dopravu je, že nezpůsobilé náklady, které příjemci vykážali, nebudou Komisí před proplacením odhaleny. Kromě toho zde stejně jako v případech EFRR a FS existují rizika plynoucí z nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. V případě TEN-T je však možný dopad těchto rizik na rozpočet EU zmírněn tím, že způsobilé výdaje často převyšují strop definovaný v dohodách o financování.

5.26 Koncentrace velké části plateb do omezeného období může nepříznivě ovlivnit účelnost systémů dohledu a kontroly a zvýšit riziko výskytu chyb (viz bod 1.35). V roce 2011 bylo 32 % hodnoty plateb z EEPR provedeno v prosinci. U tohoto programu je navíc tendence vyplácet finanční prostředky co nejrychleji, přičemž i toto může mít na uplatňování náležitých kontrol nepříznivý dopad.

Rozsah a koncepce auditu

5.27 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1**. V případě auditu regionální politiky, energetiky a dopravy je třeba brát v úvahu následující specifika:

a) při auditu se zkoumal vzorek 180 průběžných a konečných plateb ⁽¹⁴⁾ v členských státech a v Komisi;

b) posouzení zkoumaných systémů se vztahovalo na:

— auditní orgány pro EFRR, ESF a FS v programovém období 2007–2013 ⁽¹⁵⁾,

⁽¹⁴⁾ Tento vzorek obsahuje 180 plateb na 129 projektů EFRR, 39 projektů FS, 8 energetických projektů a 4 dopravní projekty. 148 plateb na projekty EFRR/FS se týká programového období 2007–2013 a 20 plateb období 2000–2006. Vzorek byl sestaven ze všech plateb s výjimkou záloh, které v roce 2011 činily 1,4 miliardy EUR.

⁽¹⁵⁾ Audit Účetního dvora týkající se auditních orgánů zahrnoval: a) zkoumání vzorku sedmi auditních orgánů (a případně delegovaných auditních subjektů) v sedmi členských státech (Česká republika, Řecko, Itálie (Sicílie), Lotyšsko, Maďarsko, Portugalsko a Rumunsko); a b) přezkum dohledových činností Komise vůči auditním orgánům jako celku. Viz výroční zpráva za rozpočtový rok 2010, body 4.37 až 4.44.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- postupy prováděné na úrovni Komise a členského státu v souvislosti s uzávěrkou programů za programové období 2000–2006,
- přezkum prohlášení vedoucích pracovníků Komise obsažených ve výročních zprávách o činnosti GR pro regionální politiku, GR pro mobilitu a dopravu a GR pro energetiku.

SPRÁVNOST OPERACÍ

5.28 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 5.1**. Při testování vzorku operací Účetní dvůr zjistil chyby v 59 % ze 180 kontrolovaných plateb. Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora činí 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29 U 62 % operací v oblasti regionální politiky obsahujících chyby se Účetní dvůr domnívá, že orgány členských států měly k dispozici dostatečné informace k tomu, aby před osvědčením výdajů, jež se předkládá Komisi, zjistily a opravily alespoň některé z nich.

5.30 V případě regionální politiky byly nedostatky v ověřování ze strany vnitrostátních orgánů zjištěny především u „primárních kontrol“, které provádějí řídicí orgány a zprostředkující subjekty.

ODPOVĚDI KOMISE

5.28 Komise konstatuje, že míra chyb se již druhým rokem nachází na podstatně nižší úrovni (6 %), než kterou Účetní dvůr zaznamenával v letech 2006–2008. Tento pozitivní vývoj se odvíjí od posílených kontrol v programovém období 2007–2013 a přísné politiky přerušení / pozastavení plateb při odhalených nedostacích v souladu s akčním plánem na rok 2008.

Jak vyplývá z **tabulky 1.3** v kapitole 1, kombinovaná pravděpodobná míra chyb v oblasti regionální politiky, dopravy, energetiky a zaměstnanosti a sociálních věcí se rovněž výrazně snížila ve srovnání s rokem 2010 ze 7,7 % na 5,1 %.

Komise se ve svých krocích bude nadále zaměřovat na nejvíce rizikové programy a členské státy.

5.29 Komise z těchto případů nekompromisně vyvozuje důsledky, aby dotčené systémy v budoucnosti lépe předcházely chybám před certifikací.

Od řídicích orgánů se požaduje, aby u všech žádostí, které příjemci předloží, prováděly před certifikací výdajů kontrolu dokumentace. V pozdější fázi provádění projektu (po certifikaci až do ukončení) však lze operace ověřovat i na místě, což vysvětluje, proč nebylo možné část chyb ve vzorku Účetního dvora odhalit (viz též odpověď Komise na body 5.22 a 5.24). Vliv kontrolního systému na snižování míry chyb bývá patrný až v následujících letech po provedení kontrol na všech stupních.

⁽¹⁶⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního statistického vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad (tzv. nejpravděpodobnější míru chyb). Účetní dvůr se s 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném souboru se pohybuje mezi 3,0 % (dolní hranice míry chyb) a 9,0 % (horní hranice míry chyb).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek zjištěno v jedné čtvrtině operací

5.31 Audity v předcházejících letech ukázaly, že postupy zadávání veřejných zakázek jsou mimořádně náchylné k chybám⁽¹⁷⁾. V roce 2011 Účetní dvůr zkontroloval 298 zadávacích řízení na práce a služby, na jejichž základě vznikly výdaje u 180 operací osvědčených pro Komisi⁽¹⁸⁾. Souhrnná odhadovaná hodnota kontrolovaných veřejných zakázek činí 6,7 miliardy EUR⁽¹⁹⁾.

5.32 Podle zjištění Účetního dvora se pravidla EU a členských států v oblasti zadávání veřejných zakázek nedodržovala ve 25 % ze 180 kontrolovaných operací. V 9 % kontrolovaných operací byla pravidla porušena závažným způsobem (viz příklad 5.1). Tyto chyby představují 44 % všech vyčíslitelných chyb a na odhadované míře chyb pro tuto skupinu politik se podílí přibližně 58 %.

5.31 Chyby v zadávání veřejných zakázek se týkají nedodržení pravidel vnitřního trhu a nejsou vlastní jen politice soudržnosti, jak je patrné v jiných kapitolách této zprávy.

5.32 Přestože dodržování předpisů pro zadávání veřejných zakázek kontrolují Komise i Účetní dvůr stejným způsobem, Komise pracuje s úměrnými paušálními opravami v politice soudržnosti, čímž řeší riziko poškozování rozpočtu EU a zohledňuje povahu a závažnost nesrovnalostí.

Komise a většina vnitrostátních orgánů používají tyto paušální sazby při aplikaci finančních oprav za porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, a to i při vyvozování důsledků z chyb, které se týkaly zadávacích řízení, a na které upozornil Účetní dvůr.

Příklad 5.1 – Závažná porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

- a) *Využití přímého zadání bez odůvodnění:* V případě projektu EEPR, který se týkal výstavby plynovodu, byly stavební práce ve druhé a třetí fázi projektu bez nabídkového řízení zadány konsorciu, které získalo zakázku na první fázi výstavby plynovodu o pět let dříve. To není v souladu s příslušnými právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy pro veřejné zakázky.
- b) *Přímé zadání dalších prací bez existence nepředvídatelných okolností:* V případě projektu FS na výstavbu silnice byly dodatečné práce související se změnami po schválení původního plánu zadány přímo těmž zhotovitelům. Jelikož tyto dodatečné práce nebyly způsobeny nepředvídatelnými okolnostmi, došlo k porušení pravidel pro veřejné zakázky.

⁽¹⁷⁾ Viz Evropská komise, „Analýza chyb v politice soudržnosti za roky 2006–2009“ (SEK(2011) 1179, 5.10.2011).

⁽¹⁸⁾ Pokud jde o postupy zadávání veřejných zakázek, ve 41 % z 298 případů kontrolovaných Účetním dvorem hodnota zakázky přesahovala limit, na který se vztahuje uplatnění pravidel EU pro veřejné zakázky transponovaných do vnitrostátních právních předpisů.

⁽¹⁹⁾ Tato částka představuje celkové výdaje za zadané zakázky, z nichž část byla osvědčena na základě kontrolovaných výkazů výdajů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- c) *Udělení zakázky jedinému uchazeči bez vyjednání nižší nabídkové ceny:* V případě projektu FS souvisejícího s výstavbou čistírny kalů byla předložena pouze jedna nabídka. Příjemce ji vyhodnotil jako nepřijatelnou kvůli vysoké ceně, která činila více než dvojnásobek odhadovaného rozpočtu. Potom příjemce zahájil s tímto jediným předkladatelem nabídky jednání. Po těchto jednáních byla zakázka tomuto uchazeči udělena, avšak při snížení nabídkové ceny o pouhé 1 %. Vzhledem k tomu, že se při jednání nepodařilo zajistit lepší cenu, měl příjemce konstatovat, že zadávací řízení bylo neúspěšné.
- d) *Umělé dělení zakázek:* V rámci projektu EFRR, který se týkal poskytování poradenských služeb vnitrostátnímu ministerstvu, bylo přímo uděleno několik menších zakázek na podobné nebo totožné služby. V souladu s právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy v oblasti veřejných zakázek měly být tyto služby zadány společně jako služba jediná. Vzhledem k tomu, že souhrnná hodnota by pak přesáhla určitý limit, měla být zakázka udělena až po veřejném nabídkovém řízení, aby svou nabídku předložilo více předkladatelů.
- e) *Významné změny rozsahu zadávaných prací:* V případě projektu FS na výstavbu nové trasy metra se v souvislosti s využitím odborníků, s nimiž se zpočátku nepočítalo, výrazně změnil rozsah a rozpočet zakázky na služby. Potřeba dodatečných prací nevznikla kvůli nepředvídatelným okolnostem, ale spíše kvůli způsobu, jakým zadavatel projekt naplánoval.

5.33 Účetní dvůr kromě toho zjistil jiné nevyčíslitelné chyby týkající se zadávacích řízení a udělování zakázek v dalších 16 % ze 180 kontrolovaných operací. Jedná se o případy nedodržení požadavků na poskytování informací a propagaci (například pozdní zveřejnění oznámení o zadání zakázky), nedostatky v zadávací dokumentaci a procedurální nedostatky v hodnocení nabídek. Tyto chyby nejsou zahrnuty do míry chyb, kterou Účetní dvůr odhadl (viz bod 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33 Komise bude vyvozovat důsledky ze všech chyb hlášených Účetním dvorem a uplatní finanční opravy všude tam, kde to je vhodné a právně možné.

⁽²⁰⁾ Další informace o tom, jak Účetní dvůr kvantifikuje chyby v zadávání zakázek, jsou uvedeny v **příloze 1.1**, bodech 10 a 11.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Více než polovina všech vyčíslitelných chyb zjištěných Účetním dvorem se týká nezpůsobilých nákladů

5.34 Účetní dvůr zjistil, že nezpůsobilé náklady byly vykázány ve 12 % kontrolovaných operací. Tyto chyby představují 56 % všech vyčíslitelných chyb a na odhadované míře chyb pro tuto skupinu politik se podílí přibližně 42 % (viz příklad 5.2).

5.34 Komise se snaží zajistit, aby příjemci a řídicí orgány programů znali pravidla způsobilosti. Dělá to s pomocí školení a pokynů. V případě regionální politiky by řídicí orgány měly předávat tyto znalosti všem dalším orgánům, které odpovídají za hospodaření s prostředky. Co se týče regionální politiky, když Komise zjistí složitá pravidla na úrovni programu, doporučuje členskému státu, aby je zjednodušil.

Komise bude nadále soustředit své kroky na programové orgány, u nichž byla zjištěna rizika (viz též odpovědi na body 5.24 a 5.28).

Příklad 5.2 – Nezpůsobilé náklady

- a) *Nedodržení rozhodnutí o schválení projektu:* Prostřednictvím nástroje finančního inženýrství financovaného z EFRR na podporu malých a středních podniků byly poskytnuty finanční prostředky také velkým podnikům. To však nebylo podle vnitrostátního rozhodnutí o financování daného projektu povoleno.
- b) *Nezohlednění výnosů z prodeje starého strojního zařízení, za něž byla z prostředků EFRR pořízena náhrada:* V případě jednoho projektu EFRR souvisejícího s nákupem kovoobráběcích strojů se mělo přihlídnout k výnosu z prodeje vyřazených strojů, za něž byla pořízena náhrada, což by snížilo vykázané výdaje na nákup nového zařízení.
- c) *Nedodržení zvláštních ustanovení vnitrostátních pravidel pro způsobilost:* V případě projektu FS týkajícího se výstavby dálnice byly uhrazeny náklady spojené s finančními a pojišťovacími službami. Takové náklady však podle vnitrostátních pravidel nejsou způsobilé.
- d) *Vykázání více různých nezpůsobilých nákladů na projekt:* V souvislosti s přípravnými studiemi pro výstavbu tunelu v rámci jednoho projektu TEN-T byla dvakrát vykázána jedna faktura. Dále chyběla klíčová dokumentace týkající se zadávání veřejných zakázek (například zpráva hodnotícího výboru a vítězná nabídka předkladatele). Jelikož však celkové vykázané náklady byly mnohem vyšší než maximální příspěvek EU, nemělo toto nadhodnocení žádný dopad na rozpočet EU (viz bod 5.25).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ÚČELNOST SYSTÉMŮ

Auditní orgány

5.35 Nařízení upravující pravidla pro EFRR, ESF a FS v programovém období 2007–2013 zavedla důležité změny, pokud jde o úlohu a odpovědnost auditních orgánů v členských státech ⁽²¹⁾.

5.36 V rámci 27 členských států bylo ustaveno 112 auditních orgánů pro 434 operačních programů na programové období 2007–2013. Více než polovina těchto auditních orgánů odpovídá za kontrolu operačních programů v souvislosti se všemi třemi fondy ve svém regionu (tj. EFRR, FS a ESF), zatímco zbývající auditní orgány kontrolují specifické operační programy ⁽²²⁾ v rámci jednoho fondu.

5.37 Informace o správnosti výdajů EU v rámci EFRR, ESF a FS pro programové období 2007–2013 uvádějí výroční kontrolní zprávy a výroční stanoviska ⁽²³⁾. Přesnost a spolehlivost těchto informací je nutné účinně ověřovat, aby Komise mohla výsledky oznámené auditními orgány ve výročních kontrolních zprávách použít jako jeden z hlavních zdrojů prohlášení o věrohodnosti. V roce 2011 bylo Komisi předloženo celkem 204 výročních kontrolních zpráv a výročních stanovisek ⁽²⁴⁾ v souvislosti s EFRR a FS a 117 výročních kontrolních zpráv a výročních stanovisek v souvislosti s ESF.

5.35 Od samého počátku programového období a nastavení systémů hrály auditní orgány skutečně ústřední úlohu v procesu budování věrohodnosti. Poté podávají Komisi každý rok zprávy s auditorským stanoviskem o fungování systémů řízení a kontroly na základě auditů těchto systémů a statistických vzorků operací. Tyto audity jsou prováděny v souladu se strategií auditu. Komise z toho důvodu s auditory těsně spolupracuje a koordinuje s nimi činnost. Komise už v roce 2009 začala s přezkumem svých metodik a výsledků auditů, jak je popsáno níže. Přispělo to k budování kapacity poskytováním rad, vedení a doporučení auditním orgánům prostřednictvím opakovaného provedení práce. Nařízení dává Komisi za určitých podmínek možnost spoléhat na práci auditního orgánu v procesu vydávání prohlášení o věrohodnosti (článek 73).

5.37 GŘ pro regionální politiku a GŘ pro zaměstnanost a sociální věci vydaly ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2011 podrobné posouzení přesnosti a spolehlivosti auditních informací a výsledků, které nahlásily auditní orgány ve svých výročních zprávách o činnosti za rok 2011 (viz str. 63 až 66 VZČ GŘ pro regionální politiku a str. 42 až 45 VZČ GŘ pro zaměstnanost a sociální věci).

⁽²¹⁾ Auditní orgány nahradily kontrolní orgány odpovědné za „kontroly podle článku 10“ a „prohlášení při ukončení pomoci podle článku 15“. Viz články 10 a 15 nařízení Komise (ES) č. 438/2001 (Úř. věst. L 63, 3.3.2001, s. 21).

⁽²²⁾ Z těchto auditních orgánů jich je 63 společných pro všechny tři fondy, 18 auditních orgánů má na starosti pouze operační programy v rámci EFRR/FS a 31 auditních orgánů operační programy v rámci ESF.

⁽²³⁾ Každý auditní orgán může vypracovat jednu nebo více výročních kontrolních zpráv, které se pak mohou týkat jednoho nebo více operačních programů.

⁽²⁴⁾ Výroční kontrolní zprávy a výroční stanoviska vycházejí ze zjištění kontrol auditních orgánů, které se týkají výdajů osvědčených pro Komisi v předešlém rozpočtovém roce EU (viz čl. 62 odst. 1 písm. d) nařízení (ES) č. 1083/2006).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.38 V roce 2011 Účetní dvůr provedl své vlastní šetření sedmi auditních orgánů a posoudil práci Komise, pokud jde o dohled nad těmito orgány ⁽²⁵⁾.

Prověrka sedmi auditních orgánů provedená Účetním dvorem

5.39 **Příloha 5.2** obsahuje výsledky testování jednotlivých klíčových požadavků a celkové hodnocení kontrolovaných auditních orgánů. Při vyvozování celkového závěru věnoval Účetní dvůr zvláštní pozornost výročním kontrolním zprávám a výročním stanoviskům a dále těm činnostem auditních orgánů, které měly na závěry uvedené v těchto dokumentech přímý a důležitý vliv ⁽²⁶⁾.

5.40 U každého ze sedmi auditních orgánů ve vzorku Účetní dvůr přezkoumával:

- a) jejich organizační uspořádání a metodiku auditu;
- b) pracovní dokumenty týkající se až čtyř auditů systémů;
- c) pracovní dokumenty u vzorku až 25 auditů operací, včetně opakovaného provedení nejméně pěti z těchto 25 auditů Účetním dvorem;
- d) výroční kontrolní zprávy a výroční stanoviska za rok 2011 a související pracovní dokumenty.

5.41 Účetní dvůr označil fungování čtyř ze sedmi kontrolovaných auditních orgánů za účelné. U těchto čtyř orgánů má Účetní dvůr za to, že jejich výroční kontrolní zprávy a výroční stanoviska jsou spolehlivá a že všechny nebo většina klíčových požadavků byly splněny.

5.42 Z ostatních tří auditních orgánů:

- a) byly dva vyhodnoceny jako „částečně účelné“, protože v souvislosti s některými klíčovými požadavky byly zjištěny určité problémy a míra chyb nahlášená ve výroční kontrolní zprávě byla podhodnocena;

ODPOVĚDI KOMISE

5.38 V oblasti regionální politiky prováděla Komise audity zcela nebo zčásti zaměřené na kontrolu práce 34 auditních orgánů ke konci roku 2011 (29 auditních orgánů dokončeno, 5 ještě probíhá) v návaznosti na analýzu rizika v roce 2009, která je každý rok aktualizována.

5.39 Komise zohlední nález Účetního dvora ve svém hodnocení vnitrostátních auditních orgánů, aby podpořila zlepšení tam, kde je jich zapotřebí, a aby zaručila podmínky pro jednotný audit v následujících letech.

5.40 Komise konstatuje, že její metodika auditu, při němž šetří práci auditních orgánů, je v souladu s metodikou Účetního dvora.

5.41 Komise sdílí to, jak Účetní dvůr posuzuje tyto čtyři auditní orgány a cestou svých vlastních auditů dospěla k podobným závěrům.

5.42 Komise souhlasí s hodnocením Účetního dvora a přijímá nápravné a preventivní kroky.

- a) Co se týče dvou auditních orgánů, které byly vyhodnoceny jako částečně účelné, Komise v jednom případě akceptovala výrok auditora pro účely prohlášení o věrohodnosti, protože byl s výhradou. V druhém případě Komise zjistila a opravila nesprávnou extrapolaci chyb v procesu vydávání prohlášení o věrohodnosti, jak je uvedeno ve výročních zprávách o činnosti.

⁽²⁵⁾ Posouzení Komise je založeno na interním hodnocení stupně rizika a celkové výše spolufinancování EU pro dané operační programy kontrolované auditním orgánem. V roce 2010 provedl Účetní dvůr podrobné posouzení osmi auditních orgánů. Viz výroční zpráva za rozpočtový rok 2010, body 4.37 až 4.44.

⁽²⁶⁾ Konkrétně, jak je uvedeno v **příloze 5.2**, byly auditní orgány posouzeny jako „neúčelné“, jestliže Účetní dvůr zjistil významné nedostatky ve výroční kontrolní zprávě a/nebo výročním stanovisku nebo pokud existovaly plošné nedostatky základních prvků práce auditních orgánů, které ohrožovaly spolehlivost výročních kontrolních zpráv a výročních stanovisek.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

b) jeden byl vyhodnocen jako „neúčelný“, protože téměř u všech klíčových požadavků byly zjištěny závažné problémy. Míra chyb nahlášená ve výroční kontrolní zprávě proto není považována za spolehlivou. Stejná zjištění učinila u tohoto auditního orgánu také Komise a zaznamenala i další nedostatky řídicích a kontrolních systémů souvisejících s operačními programy, které tento orgán kontroloval (viz bod 5.49 b)).

5.43 Účetní dvůr identifikoval následující oblasti, v nichž lze dosáhnout zlepšení:

a) čtyři auditní orgány neměly v kontrolních seznamech používaných při auditu dostatečně pokryta hlavní rizika pro správnost výdajů. Týká se to především rozsahu ověřování a rozsahu kontrol v souvislosti s veřejnými zakázkami, pravidel pro státní podporu, projektů vytvářející příjmy a způsobu výběru projektů. Do těchto kontrolních seznamů zatím také nebyly začleněny pokyny, které Komise vydala k nástrojům finančního inženýrství;

b) u dvou auditních orgánů nebylo řízení kvality auditů systémů a/nebo operací v souladu s jejich vlastní auditní příručkou a u dalších dvou orgánů nebylo nijak zdokumentováno;

c) u dvou auditních orgánů buď nebyla použita metodika výběru vzorků pro audit vhodná z hlediska pokynů, které vydal Výbor pro koordinaci fondů (COCOF) ⁽²⁷⁾, nebo auditní orgány tuto metodiku uplatňovaly nesprávně, takže výsledky jejich auditů nebylo možné extrapolovat dle požadavků.

ODPOVĚDI KOMISE

5.43

a) Rozsáhlou kontrolou auditních orgánů v letech 2009–2011 Komise také zjistila, že je třeba v některých případech a konkrétních oblastech posílit kontrolní seznamy, které v současné době používají vnitrostátní auditní orgány pro audit operací. V návaznosti na to Komise rozeslala v říjnu 2011 auditním orgánům členských států vlastní kontrolní seznamy pro operace.

Tyto kontrolní seznamy pokrývají otázky, na které upozornil Účetní dvůr: zadávání veřejných zakázek, pravidla státní podpory, projekty vytvářející příjmy (ziskové projekty) a postupy při výběru projektů. Co se týče zadávání veřejných zakázek, Komise se členskými státy podělila o analýzu typů chyb, které byly v oblasti soudržnosti zjištěny při unijních auditech v předchozích letech, a zahájila akci zaměřenou na zjišťování osvědčených postupů a možných reakcí členských států určených k nápravě takových chyb a snížení jejich výskytu (viz též bod 6.29 a)).

c) Komise zjistila podobné nedostatky při svých auditech a zvyšuje úsilí při poskytování pokynů k výběru vzorků.

⁽²⁷⁾ COCOF je stálý výbor Evropské komise. Jeho úkolem je projednávat témata týkající se uplatňování nařízení upravujících EFRR, ESF a FS. Jeho zasedáním předsedá Evropská komise a účastní se jich úředníci z členských států.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Posouzení dohledu Komise nad auditními orgány

5.44 V roce 2011 provedla Komise prověrku u vzorku auditních orgánů ⁽²⁸⁾ a na základě dokumentárního přezkumu posoudila realizaci jejich auditní strategie a spolehlivost měř chyb vykazovaných ve výročních kontrolních zprávách.

Posouzení prověrky vzorku auditních orgánů ze strany Komise

5.45 Účetní dvůr přezkoumal pracovní dokumenty Komise a podpůrnou dokumentaci GŘ pro regionální politiku týkající se 14 auditních orgánů, které kontrolovaly 39 operačních programů, a GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování týkající se sedmi auditních orgánů, které kontrolovaly sedm operačních programů ⁽²⁹⁾.

5.46 Komise zjistila podobné nedostatky, jaké odhalil i Účetní dvůr při vlastních kontrolách auditních orgánů (viz body 5.42 a 5.43).

5.47 Účetní dvůr konstatoval, že ve všech případech, kdy Komise zjistila konkrétní nedostatky, byly členské státy informovány o tom, jaká nápravná opatření je třeba přijmout.

5.44 V letech 2009–2011 realizovala Komise 127 auditních misí, které se zbývaly 34 auditními orgány EFRR/FS a 78 auditních misí, které prověřily 67 auditních orgánů ESF. Koncem roku 2011 byla dokončena auditní práce (jak kontrola dokumentace, tak audit na místě, který se týkal přezkumu systémových auditů, metodiky auditu, opakovaného provedení systémových auditů a auditu operací) u 29 auditních orgánů EFRR/FS a 67 auditních orgánů ESF.

Cestou kontroly dokumentace zakončené případnými zjišťovacími misemi na místě posoudila Komise také provádění strategie auditu a spolehlivost míry chyb, které byly nahlášeny ve VZČ za všechny auditní orgány.

5.46 Komise souhlasí s hodnocením souladu a účelnosti práce auditních orgánů.

5.47 V průběhu rozsáhlého šetření auditních orgánů Komise v případě potřeby skutečně vyrozuměla auditní orgány o cílených doporučeních, jež měla napravit zjištěné nedostatky.

Značně to přispělo k budování kapacity a tím k celkovému zkvalitnění práce a výsledků auditu auditních orgánů. Komise tak mohla v některých případech uzavřít dohody podle článku 73, vyvodit další poučení a šířit řádný postup mezi všechny auditní orgány.

⁽²⁸⁾ V roce 2011 GŘ pro regionální politiku dokončilo šetření 14 auditních orgánů ve věci EFRR a FS. GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování provedlo zvláštní prověrky 42 operačních programů v rámci ESF. Patřila mezi ně i prověrka auditních orgánů, které měly tyto operační programy na starosti.

⁽²⁹⁾ Těchto 14 auditních orgánů v případě GŘ pro regionální politiku a 7 auditních orgánů v případě GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování doplňuje orgány, které Účetní dvůr přezkoumával v roce 2010 (viz výroční zpráva za rozpočtový rok 2010, bod 4.42).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Posouzení dokumentárních přezkumů Komise týkajících se výročních kontrolních zpráv

5.48 U všech 112 výročních kontrolních zpráv Komise zkontrolovala, že jak tyto zprávy, tak výroční stanoviska splňují požadavky nařízení z hlediska obsahu i formátu. Tuto kontrolu provedla prostřednictvím analýzy informací, které poskytly auditní orgány v souvislosti s fungováním řídicích a kontrolních systémů, a kontrolou výpočtu vykázané míry chyb. Komise při této prověrce přihlížela i k dalším informacím, které měla o řídicích a kontrolních systémech pro operační programy k dispozici.

5.49 Komise měla za to, že míra chyb vykázaná ve výročních kontrolních zprávách auditních orgánů za rok 2011 je:

- a) spolehlivá u 363 z 434 operačních programů (84 %). Na těchto 363 operačních programů připadá 67 % odhadovaných výdajů v programovém období 2007–2013;
- b) nespolehlivá u 71 operačních programů (16 %). Na těchto 71 operačních programů připadá 33 % odhadovaných výdajů v programovém období 2007–2013. U těchto operačních programů Komise na základě vlastního posouzení fungování řídicích a kontrolních systémů přepočítala míru chyb nebo použila pevnou míru chyb. Tyto upravené míry chyb pak byly použity pro odhad výše „rizikových plateb“ uvedené ve výročních zprávách o činnosti GR pro regionální politiku a GR pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování⁽³⁰⁾ (viz body 5.66 a 6.24).

5.50 Celkově se Účetní dvůr domnívá, že přístup uplatňovaný Komisí je v zásadě správný. Možnost Komise potvrdit a v případě potřeby opravit míry chyb, které vnitrostátní auditní orgány uvádějí ve svých výročních kontrolních zprávách, je však omezená, protože nařízení od auditních orgánů nevyžadují, aby informace o svých auditech operací Komisi poskytovaly. V souvislosti s výročními kontrolními zprávami za rok 2011 proto GR pro regionální politiku uspořádalo zjišťovací kontrolní návštěvy 12 auditních orgánů v 11 členských státech s cílem vyjasnit, jak byla míra chyb uváděná ve výroční kontrolní zprávě vypočtena. Podobně GR pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování provedlo po přezkoumání výroční kontrolní zprávy dodatečnou prověrku 12 operačních programů.

ODPOVĚDI KOMISE

5.48 Analýza výročních kontrolních zpráv (VKZ) a auditorských stanovisek je náročná pracovní akce na počátku každého roku. Berou se při ní v úvahu všechny výsledky vnitrostátních auditů, které auditní orgány obdržely v průběhu roku, i další auditní výsledky Komise a Evropského účetního dvora. Útvary Komise kromě toho vykonaly v roce 2012 zjišťovací mise na místě v 11 členských státech a sbíraly další důkazy a získávaly vysvětlení k předloženým VKZ a zvláště k metodice výpočtu míry chyb. Výsledky této analýzy představují hlavní zdroj informací pro proces budování věrohodnosti, jak je vysvětleno ve VZČ.

5.49

- b) Kdykoli Komise dokázala přepočítat míru chyb, znamená to, že získala spolehlivé informace buď v samotném textu VZČ, nebo po komunikaci s auditním orgánem. Komise sdělila přepočítané míry chyb příslušným auditním orgánům, které tak budou moci poskytnout spolehlivé informace v další činnosti.

Z tohoto důvodu uvádí Komise v příslušných výročních zprávách o činnosti samostatně míry chyb, které dokázala přepočítat, a míry chyb, které považuje za nespolehlivé. Pouze u nespolehlivých měř chyb bylo riziko odhadnuto s použitím pevné míry chyb. V případě GR pro regionální politiku to činilo celkem 9 % a v případě GR pro zaměstnanost a sociální věci 7 % plateb uskutečněných v roce 2011.

5.50 Komise vítá hodnocení Účetního dvora za druhý po sobě následující rok, jelikož analýza VKZ a auditorská stanoviska ve VZČ představují klíčovou součást procesu budování věrohodnosti. Zjišťovací mise, které organizovalo GR pro regionální politiku a GR pro zaměstnanost a sociální věci na základě pochybností o zjištěných rizicích, umožnily zvýšit spolehlivost hlášených měř chyb nebo v některých případech poskytly pevný základ pro přepočet míry chyb, společně dohodnutý s auditním orgánem.

⁽³⁰⁾ Viz výroční zpráva o činnosti GR pro regionální politiku, tabulka „Sdílené řízení: posouzení vnitrostátních kontrolních systémů“, s. 121, a výroční zpráva o činnosti GR pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování, s. 76.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

5.51 Účetní dvůr se domnívá, že Komise ze svých přezkumů výročních kontrolních zpráv vyvodila patřičné závěry a v případě potřeby na základě vlastního posouzení upravila vykazovanou míru chyb.

Posouzení uzávěrky programů za programové období 2000–2006

5.52 Platby týkající se určitého programového období obvykle dobíhají ještě několik let po jeho skončení. V programovém období 2000–2006 bylo konečným příjemcům povoleno vynakládat výdaje do konce června 2009 (s určitými výjimkami).

5.53 Uzávěrka operačního programu znamená finanční vypořádání veškerých neuhrazených rozpočtových závazků, které EU v rámci programu přijala, zaplacením konečného zůstatku dlužného danému členskému státu, zrušením závazku ve výši nevyužitého zůstatku nebo zpětným získáním veškerých neoprávněně vyplacených částek.

5.54 Účetní dvůr v nedávné zvláštní zprávě konstatoval, že u programů, kde se Komise nemůže plně spolehnout na účelné fungování řídicích a kontrolních systémů, musí Komise provést závěrečné posouzení rizika zbytkových chyb v programu během procesu jeho uzávěrky ⁽³¹⁾.

5.55 Členské státy jsou povinny předložit Komisi k uzávěře každého programu tři dokumenty:

- a) *závěrečnou zprávu o provádění*, kterou předkládá řídicí orgán ohledně rozsahu, v jakém daný program splnil své cíle, a použitých finančních zdrojů;
- b) *prohlášení orgánu při ukončení podpory*, které shrnuje závěry kontrol provedených během programového období a posuzuje platnost žádosti o konečnou platbu a správnost operací uvedených v osvědčeném výkazu výdajů;
- c) *osvědčené prohlášení o výdajích*, které sestavuje platební orgán, spolu se žádostí o konečnou platbu, pokud je konečný zůstatek ve prospěch členského státu.

5.54 U programů na období 2000–2006 se míra jistoty Komise zakládá na dlouholeté rozsáhlé auditorské činnosti, kterou vykonávaly útvary Komise.

Díky tomu útvary Komise získaly rozsáhlé znalosti o výsledcích auditů a rizicích týkajících se jednotlivých členských států, jež představují významný základ pro analýzu prohlášení při ukončení podpory.

⁽³¹⁾ Bod 65 zvláštní zprávy č. 3/2012: „Strukturální fondy – Vyřešila Komise úspěšně nedostatky zjištěné v řídicích a kontrolních systémech členských států?“ (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.56 Po schválení závěrečné zprávy o provádění a po přezkoumání dokumentů pro ukončení podpory Komise rozhodne o konečné částce, která má být vyplacena, získána zpět nebo zrušena. Jestliže konečná míra chyb potvrzená Komisí překročí 2 % celkových způsobilých výdajů, uloží Komise před vyplacením konečného zůstatku nebo vydáním žádosti o vrácení prostředků finanční opravy.

5.57 Má-li být uzávěrka účinná, měla by být prohlášení při ukončení podpory spolehlivá a Komise by měla řešit veškeré závažné nedostatky těchto dokumentů. Účetní dvůr posuzoval, zda byly dokumenty předložené členskými státy k uzávěrce programů spolehlivé a zda se Komise těmito dokumenty řádně zabývala.

5.58 Prověrka Účetního dvora se zaměřila na počáteční fázi procesu uzávěrky a jejím základem byly:

- a) přezkum postupů, příruček, kontrolních seznamů, nástrojů monitorování a vykazování v rámci GŘ pro regionální politiku a GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování;
- b) prověření, jak Komise posoudila dokumenty týkající se uzávěrky programů ve vzorku 31 operačních programů (EFRR i ESF) v osmi členských státech ⁽³²⁾, z nichž žádný nebyl v době auditu formálně uzavřen;
- c) návštěvy devíti orgánů vydávajících prohlášení při ukončení podpory ve dvou členských státech, kdy bylo prověřeno 14 z 31 programů ve vzorku a provedena analýza údajů, které byly podkladem pro informace uvedené v dokumentech k uzávěrce programů.

5.59 Účetní dvůr zjistil, že Komise ve spolupráci s členskými státy přijala opatření, jako je včasné vydání pokynů a pravidelné projednávání otázek souvisejících s uzávěrkou, a díky tomu byl proces uzávěrky připraven lépe než v předešlých programových obdobích.

ODPOVĚDI KOMISE

5.56 V regulačním rámci na období 2000–2006 musely členské státy provést audit vzorku operací na základě rizik a zajistit reprezentativnost hlavních subjektů a příjemců.

Míra chyb, kterou při uzavírání programu nahlásí orgán vydávající prohlášení při ukončení podpory, proto musí být pečlivě analyzována: musí být zohledněna všechna opravná opatření přijatá členskými státy a Komisí během provádění, tak aby bylo možno před zvážením případných dalších oprav stanovit četnost chyb a zbytková rizika (viz pokyny Komise k ukončení pomoci, příloha 2, body 3.6, 3.7 a 4.2).

Jestliže Komise na základě této analýzy konstatuje, že zbytkové riziko přesahuje 2 %, provede se finanční oprava.

5.57 a 5.58 Účetní dvůr zkoumal na svém vzorku původní posouzení uzávěrkových dokumentů předložených členskými státy v době, kdy byl postup uzavírání v počáteční fázi. Již před auditem Účetního dvora odhalila Komise v prohlášeních při ukončení podpory nedostatky uváděné Účetním dvorem a zabývala se jimi. Těmito nedostatky se Komise zabývala při postupu uzavírání následujícím po auditu Účetního dvora. Nejdříve byly zhodnoceny uzávěrkové dokumenty a v případech, kdy to je nutné, nyní probíhá nebo bude probíhat podrobnější auditorský rozbor s cílem určit zbytkové riziko. Ve vhodných případech byly uplatněny finanční opravy.

5.59 Komise rovněž během programového období 2000–2006 až do postupu uzavírání bedlivě sledovala řídicí a kontrolní systémy a auditorskou činnost.

⁽³²⁾ Německo, Irsko, Španělsko, Francie, Itálie, Nizozemsko, Rakousko a Spojené království. V případě Itálie byl audit proveden v koordinaci s italským nejvyšším kontrolním úřadem (Corte dei Conti Italiana) na základě memoranda o porozumění a společného prohlášení podepsaného předsedy úřadu Corte dei Conti a Evropského účetního dvora. Koordinované činnosti v rámci tohoto auditu se v zásadě týkaly shromažďování podkladů pro audit.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.60 Účetní dvůr však zjistil nedostatky, které spolehlivost některých dokumentů k uzávěrce, které členské státy Komisi předložily, oslabují, a upozornil na nedostatky v postupech Komise pro prvotní posouzení dokumentů k uzávěrce. Pokud členské státy předloží nespolehlivé dokumenty, Komise je pod větším tlakem, protože se tím zvyšuje objem práce, kterou musí provést, aby zajistila, že programy budou uzavřeny bez významné (materiální) míry zbytkových chyb.

5.61 Některé dokumenty k uzávěrce, které Účetní dvůr kontroloval, vykazovaly následující problémy:

- a) sekundární kontroly v členských státech, které mají zásadní význam pro prohlášení při ukončení podpory, měly řadu konkrétních nedostatků;
- b) prohlášení při ukončení podpory obsahovala neúplné informace;
- c) v některých členských státech předložily orgány vydávající prohlášení při ukončení podpory prohlášení obsahující neodůvodněné snížení konečné míry chyb a stanoviska, která nebyla v souladu s výsledky kontrol (viz **tabulka 5.2**).

ODPOVĚDI KOMISE

V srpnu 2006 (tj. dostatečně včas před zahájením uzávěrky) byly publikovány pokyny členským státům k uzávěrce strukturálních fondů s cílem zkvalitnit uzávěrku programů za roky 2000 až 2006. Komise projednala otázky uzávěrky s kontrolními orgány členských států během pravidelných výročních bilaterálních zasedání. Komise organizovala pro členské státy semináře o uzávěrce v září 2008 a v prosinci 2009, vypracovala seznam „často kladených otázek“ a pořádala technické schůzky se subjekty, které odpovídají za sestavení prohlášení při ukončení podpory.

5.60 Komise má za to, že posoudila všechny případy v souladu s mezinárodními auditorskými standardy a že se řádně zabývala všemi zjištěnými riziky.

5.61

- a) Komise souhlasí s hodnocením Účetního dvora, pokud jde o pět z deseti případů uváděných Účetním dvorem.

Zjištění Účetního dvora obecně vycházela z analýzy týkající se prohlášení při ukončení podpory, kterou Komise vypracovala v době auditu. Následně podnikla Komise příslušné kroky k řešení těchto záležitostí a ke zmírnění zbytkového rizika u těchto případů. Pokud jde o ostatní případy, Komise se domnívá, že sekundární kontroly proběhly odpovídajícím způsobem a že v prohlášeních při ukončení podpory o nich byly podány přiměřené informace.

- b) Komise zjistila stejné problémy ve dvou případech a tím jen potvrdila to, co Účetní dvůr zjistil ve svých auditech. Při uzavírání programů budou navrženy odpovídající finanční opravy.

U dvou zbývajících případů provedly útvary Komise důkladnou analýzu a posoudily úplnost informací uvedených v prohlášení při ukončení podpory.

- c) Pokud jde o tři případy uvedené v **tabulce 5.2**, Komise se domnívá, že snížení měř chyb bylo řádně odůvodněné.

Útvary Komise posoudily auditní výroky orgánů vydávajících prohlášení při ukončení podpory podle mezinárodních auditorských standardů, přičemž vzaly v úvahu veškeré dostupné výsledky a důkazy z auditu, jakož i vlastní opravy provedené členskými státy nad rámec jednotlivých chyb zjištěných v auditovaném vzorku. Ve všech případech podnikly útvary Komise nezbytné kroky k řešení problémů, mezi něž patřilo v případě potřeby přerušování uzávěrky, vyžádání dalších informací či zahájení postupu vedoucího k provedení finančních oprav.

Tabulka 5.2 – Vliv neodůvodněného snížení konečné míry chyb vykázané v prohlášeních při ukončení podpory

Operační program	Celková osvědčená částka (EUR)	Míra chyb před odstraněním atypických chyb	Vykázaná míra chyb
Štýrsko, cíl 2, EFRR	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, cíl 2, EFRR	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, cíl 1, EFRR	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sicílie, cíl 1, EFRR	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Španělsko, místní rozvoj, cíl 1, EFRR	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Pozn.: Ve dvou dalších případech (Francie, cíl 3, ESF a Spojené království, západní Wales a oblast Valleys, cíl 1, EFRR) nebylo z informací v dokumentech týkajících se uzávěrky programů možné dopad snížení vyčíslit. Ve Španělsku se snížení míry (program EFRR) týkalo části realizované místní správou a představovalo přibližně 25 % celkových výdajů programu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.62 Problémy zjištěné Účetním dvorem v prohlášeních při ukončení podpory, která předložily členské státy, ztěžují Komisi posuzování prohlášení a podkladových informací. U kontrolovaných případů bylo posouzení, které Komise provedla, postiženo procesními nedostatky týkajícími se zejména využití spolupráce mezi odbory a monitorování a vykazování procesu uzávěrky a také určitými nedostatky kontrol Komise.

5.63 Účetní dvůr rovněž konstatoval, že u čtyř ze šesti kontrolovaných programů, u nichž bylo nutné provést finanční opravy během programového období, byly míry chyb nadále vysoké, což svědčilo o tom, řídicí a kontrolní systémy jsou stále slabé. Získání dostatečné jistoty při uzávěrce programů by tak od Komise vyžadovalo další práci.

ODPOVĚDI KOMISE

5.62 Komise se domnívá, že postup uzavírání, který používá, umožnil identifikaci zbývajících významných rizik při uzavírání programů, jimiž se následně zabývá v další auditorské činnosti a/nebo u nichž provede odpovídající finanční opravy.

Meziúvarové konzultace v Komisi (v souladu s dohodnutými stanovenými postupy) byly prováděny důsledně až na několik výjimek, kdy neodhalené (zjištěné nedostatky) jiným útvarům nepředstavovalo žádné riziko. Komise zdůrazňuje, že se kvalita poskytování zpráv během času zvýšila díky tomu, že bylo k dispozici více kvalitativních informací o průběžné analýze. Komise konstatuje, že kontroly, které Účetní dvůr nahlásil jako chybné, byly ve skutečnosti vykonány jinými útvary generálních ředitelství.

5.63 Komise vyjadřuje politování nad tím, že u 4 zmíněných programů by navzdory finančním opravám provedeným během programového období mohlo přetrvávat značné zbytkové riziko při uzavírání programů. Proto Komise bez ohledu na již provedené finanční opravy systematicky posuzuje zbytkové riziko při uzavírání všech programů a provádí další kontroly ke zmírnění tohoto rizika.

Komise dále zařadila do svého auditu uzávěrek ty programy, u nichž přetrvávají některé problémy, což jí umožní získat značnou míru jistoty také při uzavírání těchto programů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.64 S ohledem na problémy zjištěné Účetním dvorem, zejména pokud jde o neodůvodněné snížení konečné míry chyb, se Účetní dvůr domnívá, že u pěti z 31 kontrolovaných programů hrozí riziko, že pokud Komise v následujících fázích nepřijme potřebná opatření, může být uzávěrka programů založena na nespolehlivých dokumentech k uzávěrce.

Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu

5.65 Účetní dvůr posuzoval výroční zprávy o činnosti GŘ pro regionální politiku, GŘ pro mobilitu a dopravu a GŘ pro energetiku a související prohlášení k auditu za rok 2011. Pokud jde konkrétně o správnost plateb schválených během roku 2011, Účetní dvůr:

- a) posoudil výhrady uvedené ve výročních zprávách o činnosti;
- b) zkontroloval důslednost a přesnost výpočtu míry zbytkových chyb, který provedla Komise, a částky „rizikových plateb“.

GŘ pro regionální politiku

5.66 GŘ pro regionální politiku odhadlo, že 3,1 % až 6,8 % průběžných plateb na programové období 2007–2013 schválených v roce 2011 (celkem přibližně 29,8 miliardy EUR) neslo riziko chyby. Do tohoto údaje o „rizikových platbách“ jsou započítány všechny operační programy, tj. s vyjádřenými výhradami i bez výhrad. Počet operačních programů, pro které platila výhrada GŘ pro regionální politiku, se v roce 2011 oproti roku 2010 zvýšil z 98 na 123. Důvodem bylo přísnější posuzování ze strany Komise. Celková míra finančních výhrad GŘ pro regionální politiku představovala 31 % celkových prostředků na platby schválených během roku. Podle výroční zprávy o činnosti dopad těchto výhrad představoval 1,9 % až 4,3 % plateb schválených GŘ pro regionální politiku v roce 2011.

ODPOVĚDI KOMISE

5.64 Komise se domnívá, že ve všech případech uváděných v hodnocení Účetního dvora jsou zbývající rizika přiměřeně ošetřena při probíhajícím postupu uzavírání. Útvary Komise provedly důkladné posouzení uzávěrkových dokumentů a přijaly nezbytné kroky k řešení zjištěných problémů, mezi něž patřilo přerušení postupu uzavírání, vyžádání dalších informací, provedení auditů uzávěrek a případně u některých programů provedení finančních oprav (viz též odpověď Komise na bod 5.61 c)).

5.66 Komise vítá zmínku Účetního dvora o přísnějším posuzování ohrožených částek Komisí. Cílem tohoto přísnějšího hodnocení je zohlednit připomínky, které Účetní dvůr uvedl ve svých dřívějších výročních zprávách.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.67 Účetní dvůr upozorňuje, že GŘ pro regionální politiku vyjádřilo výhrady k operačním programům na programové období 2000–2006, kde členské státy stále ještě nezjednaly náležitou nápravu nedostatků zjištěných při uzavěře programů. Komise tyto výhrady (které sama označuje za výhrady z důvodu „rizika poškození dobrého jména“) nevyčíslovala. Práce provedená Účetním dvorem poukázala na přetrvávající riziko, že uzavěrka bude vycházet z nespolehlivých dokumentů, což může vést k nedostatečné výši finančních oprav (viz body 5.60–5.61 a zvláštní zpráva č. 3/2012, body 65–67).

GŘ pro mobilitu a dopravu a GŘ pro energetiku

5.68 GŘ pro mobilitu a dopravu a GŘ pro energetiku odhadly, že přibližně 4,5 % plateb schválených v roce 2011 v souvislosti se šestým a sedmým rámcovým programem pro výzkum a technologický rozvoj bylo zatíženo chybami. Na základě toho obě generální ředitelství vydala výhrady ke každému z těchto výdajových programů. V souhrnu se výhrady vyjádřené GŘ pro mobilitu a dopravu týkají 25,7 % celkových prostředků na platby schválených během roku, výhrady vyjádřené GŘ pro energetiku pak 18,8 % těchto prostředků. Souhrnný dopad těchto dvou výhrad představoval 0,9 % plateb, které schválilo GŘ pro mobilitu a dopravu, a 0,8 % plateb schválených GŘ pro energetiku.

5.69 Účetní dvůr konstatoval tyto problémy:

- a) v případě GŘ pro mobilitu a dopravu i GŘ pro energetiku se Účetní dvůr domnívá, že u výdajů souvisejících se sedmým rámcovým programem je výše „rizikových plateb“ podhodnocena. V obou případech vycházela výhrada k sedmému rámcovému programu (7. RP) z výsledků auditů, které provedly GŘ pro výzkum a GŘ pro informační společnost. GŘ pro mobilitu a dopravu a GŘ pro energetiku však při auditech projektů v rámci 7. RP zjistily míru chyb výrazně převyšující odhadovanou míru chyb v rámcovém programu jako celku;
- b) u GŘ pro energetiku má Účetní dvůr za to, že rozsah kontrolní činnosti týkající se EEPR v roce 2011 je v případě zadávání veřejných zakázek nedostatečný.

ODPOVĚDI KOMISE

5.67 Jak již uvedla ve své odpovědi na bod 5.62, Komise má za to, že postup při uzavěře, který používá, umožnil identifikaci zbývajících významných rizik při uzavírání programů. Komise má k dispozici zmírňující opatření za účelem řešení rizik identifikovaných při ukončení podpory. Na základě svého posouzení rizik provádí Komise přímo konkrétní závěrečné audity pro ověřování a potvrzování kvality prohlášení při ukončení podpory.

Informace poskytované orgánem pověřeným vydáváním prohlášení při ukončení programu vycházejí ze souhrnných informací ze všech auditních zdrojů (vnitrostátních zdrojů, EÚD a auditů Komise), včetně informací z dodatečných auditů provedených v případě nutnosti při ukončení orgánem vydávajícím prohlášení.

5.69

- a) Komise se domnívá, že při vyčíslení ohrožené částky v sedmém rámcovém programu postupovala obě generální ředitelství podle platných pokynů a pracovala s nejlepšími dostupnými informacemi.

GŘ pro energetiku a GŘ pro mobilitu spravují malý počet projektů v sedmém rámcovém programu a proto provedly malý počet auditů 7. RP. Jelikož bylo konstatováno, že to není dosti reprezentativní, Komise uvážila, že je vhodné, aby použila výsledky výrazně většího počtu náhodných reprezentativních auditů 7. RP, které provedly GŘ pro výzkum a GŘ pro informační společnost.

Od roku 2012 budou mít generální ředitelství Komise, která spravují výzkumné projekty, společný reprezentativní auditní vzorek pro 7. RP.

- b) Komise zohlední zjištění Účetního dvora při svém auditu 65 příjemců prostředků v rámci EEPR po celou dobu tohoto programu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry

5.70 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že průběžné a konečné platby za rozpočtový rok 2011 ve skupině politik „regionální politika, energetika a doprava“ byly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

5.71 Na základě svého auditu systémů dohledu a kontroly Účetní dvůr dospěl k těmto závěrům:

a) auditní orgány byly při zajišťování správnosti operací v rámci EFRR, ESF a FS v programovém období 2007–2013 částečně účelné;

b) postupy Komise a členských států při provádění počáteční fáze procesu uzávěrky za programové období 2000–2006 byly částečně účelné.

5.72 Audity Účetního dvora ukázaly, že neexistuje jistota, že mechanismy finančních oprav přiměřeným způsobem ve všech operačních programech kompenzují zjištěné chyby a že všechny významné otázky budou vyřešeny. Stejně tak nelze prokázat, že mechanismy finančních oprav s jistotou vedou k trvalým zlepšením systémů, jež zabrání opětovnému výskytu zjištěných chyb⁽³³⁾.

5.70 Komise konstatuje výrazné snížení míry chyb ve srovnání s minulým rokem, což potvrzuje pozitivní vývoj za tři po sobě následující roky.

Komise soudí, že je to výsledek zejména její přísné politiky přerušení / pozastavení plateb, když jsou zjištěny nedostatky. Tato politika je v souladu s jejím akčním plánem na rok 2008.

Komise podniká kroky k tomu, aby chyby odhalené Účetním dvorem napravila (mimo jiné i uplatňováním finančních oprav tam, kde je to vhodné), a ve své práci se soustředí na nejrizikovější programy a členské státy⁽¹⁾.

5.71

a) Komise zdůrazňuje, že účelnost a kvalita práce auditních orgánů jsou v jednotlivých programech a členských státech jiné, jak o tom svědčí hodnocení Účetního dvora v bodě 5.41 a výsledky auditní činnosti Komise. V souladu s článkem 73 nařízení č. 1083/2006 se Komise od července 2012 formálně spoléhá na práci 13 auditních orgánů v případě EFRR/FS a 9 auditních orgánů v případě ESF. Komise bude nadále šetřit práci ostatních auditních orgánů a sledovat situaci v programech, k nimž byl zaslán dopis podle článku 73.

b) Komise soudí, že zavedla podrobné postupy a pokyny k procesu uzávěrky a že většina členských států se svou důležitou a profesionální prací zasloužila o to, aby byla možná uzávěrka programů a zvýšila se věrohodnost při uzávěrce. Komise rovněž soudí, že vykonala značnou práci při uzávěrce, důkladně analyzovala všechny uzávěrkové doklady, v případě potřeby provedla další audity a kontroly, což v mnoha případech vedlo k dalším finančním opravám, jež byly uplatněny při uzávěrce a jež ošetřily zbývající rizika.

5.72 Víceletý charakter výdajového a kontrolního cyklu zahrnuje proces uzávěrky, kde se při závěrečných kontrolách kontroluje legalita a správnost výdajů a v případě nutnosti se dělají finanční opravy.

Proces uzávěrky programů v období 2007–2013 bude dále zpřísněn ve srovnání s obdobím let 2000–2006 a zejména se to bude týkat zvýšených požadavků na roční audit reprezentativního statistického vzorku a výročních stanovisek.

⁽³³⁾ Viz výroční zpráva za rozpočtový rok 2010, bod 1.25; a zvláštní zpráva č. 3/2012.

⁽¹⁾ Jak lze doložit v pracovním dokumentu útvarů Komise „Analýza chyb v politice soudržnosti v letech 2006–2009“ (viz SEK(2011) 1179 ze dne 5.10.2011) a ve VZČ GR pro regionální politiku za rok 2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

5.73 Účetní dvůr Komisi doporučuje, aby:

- **Doporučení 1:** zefektivnila sankční systémy tím, že zvýší dopad finančních oprav a omezí možnost nahrazovat nezpůsobilé výdaje jinými výdaji, jak to navrhuje v oblasti soudržnosti pro další programové období. Mělo by se vycházet z toho, že jakákoli nesrovnalost zjištěná po předložení roční účetní závěrky povede k čisté finanční opravě.
- **Doporučení 2:** vyžadovala přísné dodržování požadavků týkajících se způsobilosti k financování z EU, zejména správného uplatňování pravidel EU a členských států v oblasti zadávání veřejných zakázek.

U omezeného počtu operačních programů audity Komise navíc prokázaly, že programové orgány by měly dále zlepšovat své systémy řízení a kontroly nehlédě na uplatňované opravy. V takových případech přistupuje Komise k dalším opatřením, například k přerušení či pozastavení plateb.

V právním rámci na roky 2014–2020 Komise navrhla rozšířit možnost provádění čistých finančních oprav.

Viz společnou odpověď na body 1.12–1.13.

5.73

Komise se domnívá, že členské státy by měly mít právo nahradit jimi zjištěné nezpůsobilé výdaje, zákonnými a řádnými výdaji s cílem optimalizovat využívání výdajů na politiku soudržnosti, což přispívá k jejich přidané hodnotě a zajištění účinných kontrol na úrovni členských států. V návrhu regulačního rámce na období 2014–2020 předloženého Komisí se stanoví, že „pokud Komise nebo Evropský účetní dvůr zjistí nesrovnalosti ovlivňující roční vyúčtování předané Komisí, výsledná finanční oprava provedená Komisí sníží podporu z fondů na operační program (čl. 137 odst. 6)“, čímž se omezí možnosti zpětvzetí / nahrazení v běžném rozpočtovém roce. Toto ustanovení má působit jako pobídka, aby výdaje zahrnuté v ověřené roční účetní závěrce byly legální a správné.

Komise vyvinula velké úsilí, aby zajistila přesný soulad s požadavky způsobilosti a správné uplatňování pravidel zadávání veřejných zakázek. Například:

- V případě regionální politiky zajistila proškolení a pokyny o pravidlech způsobilosti pro řídicí orgány programů, aby zajistila, že předají tyto poznatky všem subjektům, které hospodaří s finančními prostředky. Kromě toho, když Komise zjistí na úrovni programu složitá pravidla, vydá doporučení k jejich zjednodušení. Komise se členskými státy také dělila o rozbor typů chyb, které byly v oblasti zadávání veřejných zakázek zjištěny při unijních auditech politiky soudržnosti v předchozích letech, a zahájila akci zaměřenou na zjišťování osvědčených postupů a možných odpovědí členských států, aby byly takovéto chyby napravnovány a snížil se jejich výskyt.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 3:** řešila nedostatky v „primárních kontrolách“ na úrovni řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů u EFRR a FS, a je-li to potřeba, zajišťovala v této souvislosti odbornou přípravu a konkrétní pokyny.
- **Doporučení 4:** pokud jde o kontrolní systém pro auditní orgány v oblasti soudržnosti:
 - poskytla další pokyny auditním orgánům pro současné programové období, zejména ve věci sestavování vzorků, rozsahu ověřování, které má být provedeno u auditů projektů, a řízení kvality,
 - povzbudila auditní orgány k provádění specifických auditů systémů v souvislosti s „primárními kontrolami“ prováděných řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty.

ODPOVĚDI KOMISE

- Co se týče programu TEN-T, striktní soulad s požadavky způsobilosti je nekompromisně vyžadován během celého procesu financování. Pokyny pro žadatele například obsahují jasné instrukce týkající se plnění těchto požadavků. Plnění těchto pravidel se pak kontroluje cestou namátkových kontrol v době vyplácení průběžných a závěrečných plateb.

Komise poskytuje členským státům pokyny o způsobu, jakým by řídicí orgány měly definovat a provádět ověřování.

Kromě toho Komise v roce 2009 vypracovala komplexní pokyny týkající se kontrol první úrovně a nástroj sebehodnocení pro řídicí orgány, jichž mohou využít pro zlepšení svojí práce. Komise dále vyvinula a v roce 2011 auditním orgánům předala kontrolní seznamy pro audit ověřování řízení, které mohou řídicí orgány samy používat jako referenční kritéria.

- Od začátku programového období Komise poskytuje podrobné technické pokyny, nabízí školení a pořádá odborné schůzky s auditory vnitrostátních auditních orgánů. Stále také platí pokyny týkající se záběru a rozsahu auditů operací, které byly vydány pro programové období 2000–2006, neboť takovéto audity se mezi oběma programovými obdobími nijak výrazně neliší. Na téma sestavování vzorků zorganizovala Komise v červnu 2012 zvláštní seminář.
- Komise aktivně provádí toto doporučení a bude tak činit i nadále. Když Komise zjistí nedostatky v ověřování řídicími orgány (prostřednictvím různých auditních výsledků na úrovni členských států a na úrovni Společenství), požádá auditní orgán, aby prošetřil, zda její strategie auditu a plán auditu obsahuje auditu cíleně zaměřené na ověřování řídicími orgány anebo po revidovaném posouzení rizika sama provede takové audity (podle jejího auditního šetření s názvem „odstranění nedostatků týkajících se jistoty“). Na základě posouzení toho, jak funguje ověřování řídicími orgány ve všech spolufinancovaných programech, a na základě výsledků všech auditů vyzvala Komise v říjnu 2011 auditní orgány, aby ve svých auditech systémů věnovaly zvláštní pozornost kontrolám prvního stupně (viz Homologues Group, seminář věnovaný úloze a příspěvku auditních orgánů ke zkvalitňování ověřování řídicími orgány).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

— **Doporučení 5:** s cílem zvýšit efektivnost postupů uzávěrky víceletých programů v oblasti soudržnosti:

- připomněla členským státům, aby zajistily, aby závěrečná prohlášení týkající se programů za období 2007–2013 byla spolehlivá,
- zkoumala konkrétní nedostatky, které zjistil Účetní dvůr v prohlášeních při ukončení podpory v souvislosti s uzávěrkami programů období 2000–2006,
- zvažila, zda tyto problémy nastaly i u jiných operačních programů, a dle potřeby uplatnila finanční opravy,
- zajistila, aby se audity probíhající uzávěrky přiměřeně zabývaly otázkami, na které Účetní dvůr upozornil.

— Regulační rámec na období 2007–2013 předpokládá dosti odlišné požadavky na audit reprezentativního statistického vzorku na ročním základě, který podpoří oficiální auditní výroky auditorů. Vznikne tak pevnější základ pro prohlášení při ukončení podpory, takže bude možné určit zbytkové riziko po provedení všech oprav během provádění programu. Je třeba rovněž poznamenat, že pokyny k uzávěrci období 2007–2013 byly již členským státům představeny během zasedání Výboru pro koordinaci fondů (COCOF) v červnu 2012.

— Komise tyto nedostatky zjistila a zabývala se jimi.

— Obecněji řečeno, Komise provádí důkladnou analýzu všech prohlášení při ukončení podpory a vyvozuje z ní závěry, např. v případě nutnosti provede finanční opravy.

— Komise je přesvědčena, že postup uzávěrky programů, který používá, umožní v případě potřeby provést při uzavírání programů náležité finanční opravy, poté co útvary Komise náležitě zhodnotí všechny předložené uzávěrkové doklady a dodatečně vyžádané informace a zohlední důkazy shromážděné při auditech uzávěrek.

PŘÍLOHA 5.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „REGIONÁLNÍ POLITIKA, ENERGETIKA A DOPRAVA“

	2011					2010	2009	2008
	EFRR	FS	Energetika	Doprava	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU								
Celkový počet operací (z toho):	129	39	8	4	180	177	165	140
Zálohy	0	0	0	0	0	0	20	9
Průběžné/konečné platby	129	39	8	4	180	177	145	131
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:								
Operace nezatížené chybami	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
Analýza operací zatížených chybami								
Analýza podle typu výdajů								
Zálohy	—	—	—	—	—	—	3 %	0 %
Průběžné/konečné platby							97 %	100 %
Analýza podle typu chyb								
Nevyčíslitelné chyby:	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Vyčíslitelné chyby:	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
Způsobilost	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
Výskyt	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
Přesnost	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB								
Nejpravděpodobnější míra chyb					6,0 %			
Horní hranice míry chyb					9,0 %			
Dolní hranice míry chyb					3,0 %			

⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci této skupiny politik byl vzorek rozdělen na několik částí.

⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ PRO OBLAST SOUDRŽNOSTI (REGIONÁLNÍ POLITIKA A ZAMĚSTNANOST, SOCIÁLNÍ VĚCI A ZAČLENĚNÍ)

Posouzení vybraných systémů dohledu a kontroly: auditní orgány – soulad s hlavními požadavky předpisů a účelnost z hlediska zajištění správnosti operací

Hlavní požadavky testované Účetním dvorem		Česká republika Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Řecko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Itálie – Sicílie Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Lotyšsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Maďarsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Portugalsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Rumunsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF
Obecné aspekty	Způsob, jakým jsou řídicí a kontrolní systémy operačního programu nastaveny, zajišťuje přiměřené vymezení, rozdělení a oddělení funkcí v auditních orgánech a mezi auditními orgány a dalšími příslušnými řídicími a kontrolními subjekty	není v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu
Rozsah auditního manuálu	Existence auditního manuálu (jak pro audit systému, tak pro audit operací), který je v souladu s mezinárodně uznávanými auditorskými standardy a jasně popisuje auditní postupy.	částečně v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu
Auditní metodika pro audit systémů	Auditní práce, při níž auditní orgány hodnotí účelné fungování řídicího a kontrolního systému, je založena na kontrolním seznamu, který obsahuje otázky, jimiž se ověřují hlavní požadavky příslušných předpisů (formulované pro řídicí orgány, zprostředkující subjekty a certifikační orgány), a vhodná kritéria, podle nichž se posuzuje každý z těchto hlavních požadavků.	částečně v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu
Přezkum auditů systémů	Auditní plán vypracovaný auditními orgány byl realizován v souladu se schválenou auditní strategií na dané období, audit systému byly provedeny v souladu s metodikou vypracovanou auditními orgány a všechny fáze auditů systémů byly řádně zdokumentovány.	neúčelné	účelné	účelné	účelné	účelné	účelné	účelné

Hlavní požadavky testované Účetním dvorem		Česká republika Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Řecko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Itálie – Sicílie Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Lotyšsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Maďarsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Portugalsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Rumunsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF
Metodika výběru vzorku pro auditu operací	Byla stanovena vhodná metodika výběru vzorků pro auditu operací, podle níž byl sestaven vzorek operací, které měly být ve zkoumaném období kontrolovány.	částečně v souladu	v souladu	částečně v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu
Sestavení vzorku pro audit u operací	Metodika výběru vzorků pro auditu operací byla použita, jak bylo stanoveno, a byl podle ní sestaven vzorek operací, které měly být ve zkoumaném období kontrolovány.	částečně účelné	účelné	částečně účelné	účelné	účelné	účelné	účelné
Auditní metodika pro audit u operací	Auditní práce, při níž se prověřovala správnost operací, je založena na kontrolním seznamu, který obsahuje otázky, jimiž se vzhledem k souvisejícím rizikům dostatečně podrobně ověřují požadavky příslušného předpisu.	není v souladu	částečně v souladu	v souladu	v souladu	částečně v souladu	v souladu	částečně v souladu
Přezkum auditů operací	Audit u operací byly realizovány v souladu s vybraným vzorkem na dané období, byly provedeny v souladu s metodikou vypracovanou auditními orgány a všechny fáze auditů operací byly řádně zdokumentovány.	částečně účelné	účelné	účelné	účelné	účelné	účelné	částečně účelné
Opakované provedení auditů operací	Účetní dvůr opakovaně provedl auditu operací, které realizovaly auditní orgány, a jeho zjištění byla podobná zjištěním auditních orgánů, která předložily Komisi.	neúčelné	účelné	účelné	účelné	účelné	účelné	účelné

Hlavní požadavky testované Účetním dvorem		Česká republika Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Řecko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Itálie – Sicílie Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Lotyšsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Maďarsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Portugalsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF	Rumunsko Auditní orgán pro EFRR/FS/ ESF
Výroční kontrolní zpráva a auditní stanovisko	Výroční kontrolní zpráva a auditní stanovisko byly vypracovány v souladu s požadavky předpisů a s pokyny dohodnutými mezi Komisí a členskými státy a zpráva a stanovisko odpovídají výsledkům auditů systémů a auditů operací, které auditní orgány provedly.	není v souladu	v souladu	částečně v souladu	v souladu	v souladu	v souladu	částečně v souladu
Celkové posouzení ⁽¹⁾		neúčelné	účelné	částečně účelné	účelné	účelné	účelné	částečně účelné

⁽¹⁾ Při šetření auditních orgánů v minulém roce (viz výroční zpráva za rok 2010, příloha 4.2) jsou k celkovému posouzení auditních orgánů uplatněna níže uvedená kritéria na základě vyhodnocení specifických hlavních požadavků, které jsou předmětem testování:

- „účelné“: posouzení hlavního požadavku „Výroční kontrolní zpráva a auditní stanovisko“ je „v souladu“ a posouzení hlavních požadavků „Přezkum auditů systémů“, „Sestavení vzorku“, „Přezkum auditů operací“ a „Opakované provedení auditů operací“ jsou „účelná“.
- „částečně účelné“: posouzení hlavního požadavku „Výroční kontrolní zpráva a auditní stanovisko“ je alespoň „částečně v souladu“ a posouzení hlavních požadavků „Přezkum auditů systémů“, „Sestavení vzorku“, „Přezkum auditů operací“ a „Opakované provedení auditů operací“ jsou alespoň „částečně účelná“.
- „neúčelné“: posouzení hlavního požadavku „Výroční kontrolní zpráva a auditní stanovisko“ „není v souladu“ nebo posouzení nejméně jednoho z hlavních požadavků „Přezkum auditů systémů“, „Sestavení vzorku“, „Přezkum auditů operací“ a „Opakované provedení auditů operací“ je „neúčelné“.

KAPITOLA 6

Zaměstnanost a sociální věci

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	6.1–6.12
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	6.3–6.11
Cíle politiky	6.3
Nástroje politiky	6.4–6.9
Rizika pro správnost	6.10–6.11
Rozsah a koncepce auditu	6.12
Správnost operací	6.13–6.18
Účelnost systémů	6.19–6.26
Hloubková prověrka dvou auditních orgánů	6.19–6.20
Posouzení dohledu Komise nad auditními orgány	6.21–6.23
Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu	6.24–6.26
Závěry a doporučení	6.27–6.30
Závěry	6.27–6.28
Doporučení	6.29–6.30

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

6.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení Účetního dvora týkající se skupiny politik 04 – Zaměstnanost a sociální věci. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2011 uvádí **tabulka 6.1**.

6.2 Politika zaměstnanosti a sociálních věcí je převážně financována prostřednictvím Evropského sociálního fondu (ESF), který se řídí týmiž pravidly jako Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a Fond soudržnosti (FS), jak jsou popsána v kapitole 5. Další ustanovení upravující ESF jsou obsažena ve zvláštním nařízení. U otázek, které jsou společné všem třem fondům, se v této kapitole odkazuje na kapitolu 5.

Tabulka 6.1 – Zaměstnanost a sociální věci – hlavní informace za rok 2011

(v mil. EUR)

Rozpočtová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
04	Zaměstnanost a sociální věci	Správní výdaje	93	přímé centralizované
		Evropský sociální fond	9 966	sdílené
		Práce v Evropě – sociální dialog a mobilita	59	přímé centralizované
		Zaměstnanost, sociální solidarita a rovnost žen a mužů	132	přímé centralizované
		Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci	114	sdílené
		Nástroj předvstupní pomoci	28	decentralizované
			10 392	
Správní výdaje celkem ⁽¹⁾			93	
Provozní výdaje celkem			10 299	
z toho: — zálohy			128	
— průběžné/konečné platby			10 171	
Platby za rok celkem			10 392	
Závazky za rok celkem			11 638	

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

Zdroj: roční účetní závěrka Evropské unie za rok 2011.

Zvláštní charakteristiky skupiny politik

Cíle politiky

6.3 Skupina politik „zaměstnanost a sociální věci“ je součástí politiky soudržnosti EU, jejímž cílem je posilovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost v rámci EU snižováním rozdílů mezi regiony. Hlavními cíli politiky zaměstnanosti a sociálních věcí EU je konkrétně boj proti nezaměstnanosti, rozvoj lidských zdrojů a podpora integrace na trhu práce.

Nástroje politiky

6.4 Hlavním nástrojem provádění politiky zaměstnanosti a sociální politiky je Evropský sociální fond (ESF), na nějž připadlo 97 % výdajů na tuto oblast v roce 2011. Z ESF se financují investice do lidského kapitálu prostřednictvím odborné přípravy a dalších opatření zaměřených na zaměstnanost.

6.5 Další výdaje mají podobu dotací a grantů pro organizace provádějící a koordinující opatření zaměřená na sociální oblast a na zaměstnanost. Sem spadá financování sítě Evropských služeb zaměstnanosti (EURES), která rozvíjí spolupráci mezi Komisí a členskými státy při provádění evropské strategie zaměstnanosti, a program Progress, který podporuje provádění politiky v členských státech prostřednictvím studií, analýz a dalších opatření.

6.6 Financování se poskytuje i agenturám EU: Evropskému institutu pro rovnost žen a mužů, Evropské nadaci pro zlepšení životních a pracovních podmínek a Evropské agentuře pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

6.7 Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci (EGF) poskytuje podporu pracovníkům, kteří v důsledku velkých strukturálních změn uvnitř modelů světového obchodu a v důsledku finanční a hospodářské krize ztratili práci. Z nástroje předvstupní pomoci (NPP) se podporuje rozvoj lidských zdrojů v kandidátských zemích.

Řízení a kontrola výdajů

6.8 Výdaje z ESF podléhají sdílenému řízení Komise a členských států. ESF spadá pod systémy řízení a kontroly pro výdaje na soudržnost celkově, jak je popsáno v předchozí kapitole (body 5.8–5.14).

6.9 EGF rovněž podléhá sdílenému řízení. O prostředcích pro EGF rozhoduje rozpočtový orgán a Komise přezkoumává žádosti o financování předložené členskými státy a schvaluje platby. Nástroj NPP se provádí decentralizovaným řízením, zatímco ostatní výdaje na sociální oblast a na zaměstnanost podléhají přímému centralizovanému řízení.

6.8 I když se systémy řízení a kontroly fondů ESF, EFRR a FS řídí týmiž pravidly (jak je uvedeno v bodě 5.8), v praxi má většina operačních programů ESF vlastní orgány a systémy kontroly.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Rizika pro správnost

6.10 Hlavní rizika pro výdaje z ESF souvisí s nehmotnou povahou investic do lidského kapitálu (například školení), rozmanitostí spolufinancovaných činností a se skutečností, že do realizace projektů je zapojeno více partnerů a často se jedná o menší subjekty. Tyto faktory mohou způsobit, že jsou schvalovány nezpůsobilé náklady nebo chyby ve výpočtech ovlivňují správnost žádostí o proplacení, a tyto nedostatky pak nejsou zavedenými systémy odhaleny.

6.11 Hlavní riziko u EGF vyplývá z toho, že žádosti mohou obsahovat nepřesné informace, které pak Komise během schvalování či následných kontrol nezjistí. Hlavní riziko u NPP souvisí se schopností kandidátských zemí vytvořit a provozovat potřebné struktury a kontroly. Hlavním rizikem u ostatních výdajů na sociální oblast a na zaměstnanost je skutečnost, že příjemci mohou do výkazů svých nákladů zahrnout nezpůsobilé náklady.

Rozsah a koncepce auditu

6.12 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu skupiny politik „zaměstnanost a sociální věci“ je třeba brát v úvahu následující specifiky:

- a) při auditu se zkoumal vzorek 180 průběžných a konečných plateb;
- b) posouzení systémů se soustředilo na dva auditní orgány v programovém období 2007–2013 v oblasti soudržnosti;
- c) přezkum prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu se týkal výročních zpráv o činnosti Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (GR EMPL).

SPRÁVNOST OPERACÍ

6.13 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 6.1**. Při testování vzorku operací Účetní dvůr zjistil chyby ve 40 % ze 180 kontrolovaných plateb. Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora činí 2,2 % ⁽¹⁾.

6.10 Komise přijala konkrétní kroky s cílem zmírnit zjištěná rizika, zejména pak preventivní a nápravná opatření jako jsou pokyny, školení a přerušení plateb.

6.13 Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora odpovídá pozitivnímu trendu v posledních letech. Je to výsledek zlepšení, jichž dosáhly členské státy u svých systémů řízení a kontroly, nekompromisní politiky přerušování a pozastavování plateb, kterou GR pro zaměstnanost a sociální věci uplatňuje od roku 2008, a pozitivního dopadu zjednodušujících opatření v předpisech, která platí v nynějším programovém období.

⁽¹⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního statistického vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad (tzv. nejpravděpodobnější míru chyb). Účetní dvůr se s 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném souboru se pohybuje mezi 0,9 % (dolní hranice míry chyb) a 3,4 % (horní hranice míry chyb).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

6.14 Součástí systémů řízení a kontroly ustavených v členských státech by měly být postupy zajišťující správnost a řádnost vykazovaných výdajů⁽²⁾. Výsledky auditu Účetního dvora ukazují na nedostatky zejména v tzv. primárních kontrolách výdajů, za něž odpovídají řídicí orgány a zprostředkující subjekty v členských státech.

6.15 Pokud jde o ESF, Účetní dvůr se na základě svého přezkumu každé operace zatížené chybou domnívá, že orgány členských států měly k dispozici dostatečné informace k tomu, aby u 76 % operací obsahujících chyby před předložením certifikovaných výdajů Komisi zjistily a opravily alespoň některé z nich.

Nezpůsobilé náklady a nesprávně vypočtené náklady

6.16 Účetní dvůr zjistil, že ve 13 % ze 180 kontrolovaných operací byly proplaceny nezpůsobilé náklady (chyby ve způsobilosti). Všechny tyto chyby ve způsobilosti se týkaly projektů ESF. Na tyto chyby připadá 77 % všech vyčíslitelných chyb a představují přibližně 73 % odhadované míry chyb pro tuto skupinu politik (viz příklad 6.1).

Jak vyplývá z tabulky 1.3 v kapitole 1, společná nejpravděpodobnější míra chyb v regionální politice, dopravě, energetice, zaměstnanosti a sociálních věcech se výrazně snížila ve srovnání s rokem 2010 ze 7,7 % na 5,1 %.

6.14 Od řídicích orgánů se požaduje, aby u všech žádostí, které příjemci předloží, prováděly před certifikací výdajů kontrolu dokumentace. V pozdější fázi provádění projektu (po certifikaci až do uzávěrky) však lze operace ověřovat i na místě, což vysvětluje, proč nebylo možné část chyb ve vzorku Účetního dvora odhalit. Vliv kontrolního systému na snižování míry chyb bývá patrný až v následujících letech po provedení kontrol na všech stupních.

6.15 Komise tyto případy bedlivě sleduje, aby zajistila provedení vhodných akčních plánů v dotčených systémech s cílem předcházet v budoucnosti chybám ještě před certifikací výdajů.

Viz rovněž odpověď k bodu 6.14.

6.16 a 6.17 Komise vyvodí důsledky ze všech chyb, které nahlásil Účetní dvůr, a zajistí, aby členské státy přijaly nápravná opatření a v případech potřeby provedly finanční opravy.

Příklad 6.1 – Nezpůsobilé náklady

- a) *Nezpůsobilost účastníků školení:* Z ESF bylo poskytnuto financování na školicí kurzy, které měly zvýšit kvalifikaci a znalosti zaměstnanců pracujících v odvětví elektroniky. Účetní dvůr zjistil, že mnoho účastníků bylo zaměstnáno mimo odvětví elektroniky, takže pro školení nebyli způsobilí. Vykázané náklady na nezpůsobilé účastníky činily 29 % kontrolované částky.
- b) *Nadhodnocení osobních nákladů:* Komerční sdružení obdrželo z ESF finanční prostředky na podporu svých činností, které zahrnovaly poskytování poradenských služeb malým a středním podnikům. Náklady na několik pracovníků sdružení byly účtovány na projekt ESF, ačkoli nebylo možno doložit, že svou pracovní dobu strávili prací na tomto projektu. Účetní dvůr konstatuje, že osobní náklady v rámci projektu byly nadhodnoceny o 60 %.

(2) Čl. 58 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- c) *Nezpůsobilé osobní náklady*: Výdaje vykázané příjemcem v rámci odborného školení obsahovaly platby, které pracovníci podílející se na projektu obdrželi jako příspěvek při ukončení pracovního poměru. Podle vnitrostátních pravidel pro způsobilost jsou však takové platby nezpůsobilé. Proto se 2,5 % vykázaných nákladů na kontrolovaný projekt považuje za nezpůsobilé.

6.17 Další 3 % ze 180 kontrolovaných operací se týkala projektů, u nichž byly náklady předloženy k proplacení nesprávně vypočteny (*chyby v přesnosti*). Tyto chyby představují 20 % všech operací, v nichž se vyskytly vyčíslitelné chyby, a připadá na ně přibližně 9 % celkové odhadované míry chyb (viz příklad 6.2).

Příklad 6.2 – Nesprávně vypočtené náklady

- a) *Nesprávně vypočtené režijní náklady*: U projektu spočívajícího ve školení pro nezaměstnané osoby byly režijní náklady na projekt stanoveny pomocí poměru založeného na podílu z plochy budovy, která se pro projekt využívala. Účetní dvůr zjistil, že poměr byl vypočten nesprávně, což vedlo k nadhodnocení kontrolované částky o 2,4 %.
- b) *Nesprávně vypočtený výkaz výdajů*: Projekt, který řídily místní orgány, se týkal opatření na zvýšení kvality vzdělávání a modernizaci vzdělávací soustavy. Účetní dvůr zjistil rozdíl mezi částkou vykázanou kontrolovaným místním orgánem řídicímu orgánu a částkou týkající se projektu, kterou řídicí orgán vykázal Komisi. Řídicí orgán učinil při sestavování zprávy na základě údajů od místního orgánu početní chyby, které vedly k nadhodnocení způsobilých nákladů o 6,7 % kontrolované částky.

Časté nedodržování procedurálních požadavků

6.18 Téměř všechny operace, v nichž Účetní dvůr zjistil výskyt nevyčíslitelných chyb (40 ze 42), se týkaly různého nedodržování procedurálních požadavků ze strany řídicích orgánů a příjemců při řízení a provádění projektů ESF. V 23 případech považuje Účetní dvůr toto nedodržování za závažné porušení předpisů. Hlavní kategorie těchto chyb jsou popsány v příkladu 6.3.

6.18 Komise vyvodí důsledky ze všech chyb, které nahlásil Účetní dvůr, a zajistí, aby byla přijata nápravná opatření.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 6.3 – Nedodržování procedurální požadavků

- a) *Chybějící samostatné účetnictví:* U souboru opatření v oblasti odborné přípravy, která se zaměřovala na mladé nezaměstnané osoby, nebylo v účetnictví projektu samostatně účtováno o výdajích týkajících se projektu, jako jsou například náklady na platy. Chybí-li patřičně oddělené účetnictví, není zajištěno, že nebyly vykázány i náklady na jiné projekty.
- b) *Nedodržení pravidel pro akreditaci společností poskytujících odborné vzdělávání:* Aby si příjemce, kterým byla společnost poskytující odborné vzdělávání, zachoval svoji akreditaci, měl zavést postupy na hodnocení spokojenosti školených osob a sledovat, zda tyto osoby díky odbornému vzdělávání získaly zaměstnání. Účetní dvůr zjistil, že příjemce tyto požadavky nedodržel.
- c) *Oznámení o zadání zakázky zasláno se zpožděním:* Podle pravidel pro zadávání veřejných zakázek musí zadavatelé zaslat oznámení o výsledku zadávacího řízení nejpozději do 48 dní po zadání zakázky. Účetní dvůr narazil na tři případy, v nichž toto pravidlo nebylo dodrženo.

ÚČELNOST SYSTÉMŮ**Hloubková проверка dvou auditních orgánů**

6.19 V rámci zkoumání celkem sedmi auditních orgánů odpovědných za programy v rámci EFRR, FS a ESF posuzoval Účetní dvůr v roce 2011 práci dvou auditních orgánů ve dvou členských státech. Rozsah auditu Účetního dvora je popsán v bodě 5.40. U těchto dvou kontrolovaných auditních orgánů ESF v Itálii (Sicílie) a Lotyšsku se přezkum jejich práce a opakované provedení jejich auditů operací zaměřily na výdaje z ESF. Výsledky auditu, který Účetní dvůr provedl u auditních orgánů pro všechny strukturální fondy, jsou popsány v kapitole 5 (body 5.41–5.43 a **příloha 5.2**).

6.19 Auditní orgány skutečně hrály ústřední roli v procesu budování věrohodnosti již od počátku programového období a nastavení systémů. Od té doby každý rok vydávají ve zprávách adresovaných Komisi auditní stanovisko o fungování systémů řízení a kontroly na základě kontroly těchto systémů a statistických vzorků operací. Tyto kontroly jsou prováděny podle strategie auditu. Komise z toho důvodu s auditními orgány úzce spolupracuje a koordinuje s nimi činnost. Už v roce 2009 začala přezkoumávat jejich metodiku a výsledky auditů. Přispělo to k budování kapacity cestou poskytování poradenství, pokynů a doporučení auditním orgánům pomocí opakování práce Komise. Nařízení dává Komisi možnost spolehnout se za jistých podmínek na práci auditního orgánu při získávání věrohodnosti (článek 73).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.20 Auditní orgán v Lotyšsku je z hlediska souladu s hlavními požadavky předpisů a z hlediska zajištění správnosti operací hodnocen jako účelný. Auditní orgán v Itálii (Sicílie) je hodnocen jako částečně účelný. Účetní dvůr zaznamenal, že tento auditní orgán má obzvláštní problémy při výběru vzorku operací k auditu a při extrapolaci chyb. Tyto problémy vedly k tomu, že auditní orgán ve své výroční kontrolní zprávě podhodnotil míru chyb. Na základě své práce považovala tuto míru chyb za nespolehlivou i Komise (viz body 5.42–5.43).

Posouzení dohledu Komise nad auditními orgány

6.21 Výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal dohledu Komise nad auditními orgány, jsou popsány v bodech 5.44 –5.51.

6.22 Účetní dvůr konstatoval, že ve všech případech, kdy Komise díky svým šetřením v členských státech zjistila konkrétní nedostatky, byly vnitrostátní orgány informovány o tom, jaká nápravná opatření je třeba přijmout.

6.23 Účetní dvůr se domnívá, že Komise ze svých přezkumů výročních kontrolních zpráv vyvodila patřičné závěry a v případě potřeby na základě vlastního posouzení upravila vykazovanou míru chyb (bod 5.51).

Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu

6.24 Účetní dvůr posoudil výroční zprávu o činnosti za rok 2011 a doprovodné prohlášení generálního ředitele GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování. Ohledně správnosti plateb schválených v roce 2011 Účetní dvůr zejména:

- a) posoudil výhrady předložené ve výroční zprávě o činnosti;
- b) zkontroloval důslednost a přesnost výpočtu zbytkové míry chyb a částek „rizikových plateb“, který provedla Komise.

6.25 Podle odhadu GŘ EMPL je celková míra chyb u průběžných plateb za rok 2011 v programovém období 2007–2013 v rozmezí 2 % až 2,5 %. Výroční zpráva o činnosti GŘ EMPL obsahuje výhradu k platbám provedeným v programovém období 2007–2013 ve výši 58,7 milionu EUR, které se týkají 24 ze 117 operačních programů, a výhradu bez finančního dopadu k programovému období 2000–2006.

ODPOVĚDI KOMISE

6.20 GŘ pro zaměstnanost zkontroloval v roce 2011 práci 42 auditních orgánů, včetně auditního orgánu Sicílie a Lotyšska. 12 auditních orgánů z tohoto vzorku bylo vybráno po analýze rizika (každoročně aktualizované) a dalších 30 bylo vybráno náhodně. Na základě vlastní auditní práce vyjadřuje GŘ pro zaměstnanost a sociální věci souhlas s hodnocením dvou auditních orgánů, které vybral Účetní dvůr.

6.25 V návaznosti na pozitivní hodnocení výroční zprávy o činnosti GŘ pro zaměstnanost a sociální věci za rok 2010 vydal Účetní dvůr doporučení ohledně rizik, která souvisejí s operačními programy, kde je odhadovaná míra chyb nižší než 5 %. GŘ pro zaměstnanost a sociální věci se těmito riziky zabýval a zlepšil svou metodiku, která nyní zahrnuje i tuto kategorii v posuzování potenciálních výhrad. Metodika použitá ve VZČ za rok 2011 je tudíž přísnější a je v souladu s doporučením Účetního dvora.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.26 GŘ EMPL vyslovalo výhrady k těm operačním programům z programového období 2000–2006, u nichž dosud členské státy řádně neodstranily nedostatky zjištěné při uzávěrci. Komise tyto výhrady (které označuje jako výhrady navazující na výhradu z minulého roku) nevyčíslila. Z práce Účetního dvora vyplývá, že stále existuje riziko, že uzávěrka může vycházet z nespolehlivé dokumentace k uzávěrci, což by mohlo vést k nedostatečným finančním opravám (viz body 5.63–5.64 a zvláštní zpráva č. 3/2012 ⁽³⁾, body 65–67).

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry

6.27 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že platby za rozpočtový rok 2011 ve skupině politik „zaměstnanost a sociální věci“ byly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

6.28 Na základě své auditní práce provedené u zkoumaných systémů dohledu a kontroly dospěl Účetní dvůr k závěru, že:

- a) auditní orgány byly z hlediska zajišťování správnosti operací za programové období 2007–2013 částečně účelné;
- b) postupy Komise a členských států byly při provádění úvodní fáze uzávěrky programového období 2000–2006 částečně účelné.

ODPOVĚDI KOMISE

6.26 Komise soudí, že zbývající rizika, na něž odkazuje Účetní dvůr u programového období 2000–2006, jsou přiměřeně ošetřena během probíhajícího procesu uzávěrky. Útvary Komise pečlivě posoudily uzávěrkovou dokumentaci, kterou předložily subjekty rozhodující o uzávěrci programů, a přijaly opatření potřebná k řešení zjištěných problémů, včetně přerušení procesu uzávěrky, žádosti o dodatečné informace, provedení závěrečných auditů na základě vlastního posouzení rizik, případně u některých programů včetně uplatnění finančních oprav.

Na základě výše zmíněných postupů při uzávěrci přistupuje Komise k závěrečné platbě pouze tehdy, když shledá, že zbytková míra chyb u jednotlivých operačních programů nedosahuje 2% práh významnosti. Ve VZČ generálního ředitelství pro zaměstnanost a sociální věci nebyla vyčíslena hodnota výhrad k následným platbám, protože tyto výhrady neměly vliv na závěrečné platby uskutečněné v roce 2011.

6.27 Komise konstatuje nízkou míru chyb v roce 2011, což potvrzuje pozitivní vývoj v posledních letech. Tohoto zlepšení bylo dosaženo díky vhodným opatřením, která přijaly členské státy, a účinné politice přerušování a pozastavování plateb, kterou GŘ pro zaměstnanost a sociální věci uplatňovalo od roku 2008 spolu s úspěšným prováděním zjednodušujících opatření.

Komise ve spolupráci s členskými státy hodlá pokračovat v úsilí o další zvyšování své výkonnosti dle doporučení Účetního dvora.

6.28 Komise zdůrazňuje, že účelnost a kvalita práce auditních orgánů se liší v jednotlivých programech i členských státech, jak o tom svědčí hodnocení Účetního dvora v bodě 5.41 a výsledky auditní práce Komise. V souladu s článkem 73 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 se Komise od června 2012 formálně spoléhá na práci 9 auditních orgánů fondu ESF. Komise bude nadále šetřit práci ostatních auditních orgánů a sledovat situaci v programech, které jsou předmětem dopisu podle článku 73.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Komise má za to, že zavedla podrobné postupy a pokyny k procesu uzávěrky a že většina členských států vykonala důležitou a profesionální práci, aby umožnila uzávěrku programů a zvýšila věrohodnost při uzávěrce. Komise rovněž soudí, že vykonala značnou práci při uzávěrce, důkladně analyzovala všechny uzávěrkové doklady, v případě potřeby provedla další audity a kontroly, což v mnoha případech vedlo k dalším finančním opravám, jež byly uplatněny při uzávěrce a jež ošetřily zbývající rizika.

Doporučení

6.29 **Příloha 6.2** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let (2008 a 2009) ve vztahu k soudržnosti. Účetní dvůr upozorňuje na následující skutečnosti:

a) v květnu 2011 zveřejnila Komise pracovní dokument o hlavních auditních zjištěních, která se týkala používání pravidel pro zadávání veřejných zakázek, s cílem zahájit s členskými státy diskusi o tom, jak nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek omezit;

b) Komise pokračovala ve svém programu auditů v členských státech během současného programového období, avšak jak ukázaly výsledky auditu Účetního dvora, vnitrostátní řídicí a kontrolní systémy jsou jen částečně účelné;

c) Komise nadále přerušovala či pozastavovala platby a ukládala finanční opravy, avšak certifikované výdaje předkládané členskými státy Komisi zůstávají ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

6.29

a) Komise vyvinula velké úsilí, aby zajistila přesný soulad s požadavky způsobilosti a správné uplatňování pravidel zadávání veřejných zakázek. Bylo zajištěno školení a pokyny o způsobilosti a pravidlech zadávání veřejných zakázek. Kromě toho, když Komise zjistí na úrovni programu složitá pravidla, vydá doporučení k jejich zjednodušení. Komise se s členskými státy také dělila o rozbor typů chyb, které byly v oblasti zadávání veřejných zakázek zjištěny při unijních auditech politiky soudržnosti v předchozích letech, a zahájila akci zaměřenou na zjišťování osvědčených postupů a možných odpovědí členských států, aby byly takovéto chyby napraveny a snížil se jejich výskyt.

Uplatňování pravidel zadávání veřejných zakázek má největší význam pro financování z EFRR a FS a má omezený vliv na projekty financované z ESF.

b) a c) Během své rozsáhlé auditní práce Komise zaslala řídicím a kontrolním orgánům cílená doporučení k nápravě zjištěných nedostatků.

Komise bude nadále uplatňovat nekompromisní přístup k přerušení a pozastavení plateb. Výsledkem této politiky a snah členských států je znatelný pozitivní vliv na míru chyb v oblasti soudržnosti (viz kapitola 1, tabulka 1.3).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.30 Účetní dvůr na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2011 doporučuje Komisi, aby:

— **Doporučení 1:** přísně vyžadovala dodržování pravidel způsobilosti pro financování z ESF a na základě svých zkušeností získaných během programového období 2007–2013 posoudila používání vnitrostátních pravidel způsobilosti s cílem identifikovat možné oblasti, které by bylo možno dále zjednodušit, a také s cílem odstranit možné zdroje chyb v období po roce 2013.

— **Doporučení 2:** členskými státy připomněla, že jsou povinny stanovit postupy zajišťující přesnost a správnost vykazovaných výdajů, a zabývala se nedostatky v primárních kontrolách prováděných řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty tím, že bude vydávat další pokyny a organizovat školení.

— **Doporučení 3:** od vnitrostátních orgánů požadovala, aby před tím, než předloží certifikované výdaje Komisi, přísně uplatňovaly nápravné mechanismy (2008). Když zjistí, že řídicí a kontrolní systémy fungují s výraznými nedostatky, měla by Komise přerušit či pozastavit platby, dokud členský stát nepodnikne nápravná opatření, popřípadě uplatnit finanční opravy.

— **Doporučení 4:** poskytla auditním orgánům pro stávající programové období další pokyny, zejména pokud jde o sestavování vzorků a rozsah ověřování v případě auditů projektů a řízení kvality.

— **Doporučení 5:** pečlivě ověřovala přesnost a úplnost informací uvedených auditními orgány v jejich výročních kontrolních zprávách a auditních stanoviscích. Komise by při ověřování měla v plném rozsahu přihlížet k dostupným informacím o auditech systémů a auditech operací, které auditní orgány provedly.

ODPOVĚDI KOMISE

6.30 Viz společnou odpověď k bodům 1.12–1.13.

Komise se v roce 2010 zavázala, že bude dále sledovat dodržování pravidel způsobilosti pravidelnou auditorskou činností a vyvozováním důsledků ze všech unijních a vnitrostátních auditů. Informace o tom jsou podávány ve výroční zprávě o činnosti generálního ředitele GR pro zaměstnanost a sociální věci. V případě nutnosti bude Komise nadále přijímat nápravná opatření.

Co se týče posuzování vnitrostátních pravidel způsobilosti a hledání dalších způsobů zjednodušení, Komise poukazuje na značné úsilí, které již v tomto směru vyvinula v rámci akčního plánu cíleného na určité členské státy, kde byly zjištěny opakované problémy. Komise bude v tomto úsilí pokračovat a zvláště se zaměří na řešení nezpůsobilých nákladů, nadhodnocených personálních nákladů a zefektivnění vnitrostátních pravidel.

Komise bude nadále upozorňovat členské státy, aby věnovaly pozornost rozhodujícímu významu opakovaných problémů s kontrolami řídicích orgánů, které zjistil Účetní dvůr.

Komise se v roce 2010 zavázala, že bude nadále včas přerušovat a pozastavovat platby, bude-li to nutné. Tato nekompromisní politika se opět promítá do výroční zprávy o činnosti generálního ředitele GR pro zaměstnanost a sociální věci (viz odpověď Komise na bod 6.29 c).

Komise bude auditním orgánům nadále poskytovat pokyny a poradenství v řadě technických a regulačních otázek. GR pro regionální politiku a GR pro zaměstnanost a sociální věci uspořádaly v tomto směru v červnu 2012 seminář, na němž byly poskytnuty pokyny k sestavování vzorků.

VKZ představují jeden z hlavních prvků, na němž Komise staví svou věrohodnost. Proto jsou tam uvedené informace plně brány v potaz. Další pokyny byly poskytnuty k tomu, jak zacházet s mírami chyb ve VKZ za rok 2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

- **Doporučení 6:** podporovala členské státy v tom, aby využívaly možností zjednodušeného vykazování nákladů, které jsou povoleny v nařízeních, aby se tak omezil prostor pro chyby.

Jak je vysvětleno ve VZČ GŘ pro zaměstnanost a sociální věci za rok 2011, důkladné ověřování VKZ se koná každý rok; Tvoří se tak základ pro formulaci výhrad kvůli zajištění spolehlivosti těchto zpráv a jejich souladu s výše uvedenými pokyny.

Komise pokračuje ve své snaze o poskytování členským státům poradenství, školení a pokynů, aby tato možnost, vyplývající z nařízení, vedla ke skutečnému zjednodušení pro všechny zúčastněné subjekty.

Přibližně 70 % operačních programů používá nejméně jednu možnost zjednodušeného vykazování nákladů. Nejpoužívanější možnosti z mnoha dalších jsou paušální sazba nepřímých nákladů a standardní jednotkové náklady.

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „ZAMĚSTNANOST A SOCIÁLNÍ VĚCI“

	2011				2010	2009	2008
	ESF	NPP	Ostatní sociální věci	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU							
Celkový počet operací (z toho):	160	6	14	180	66	44	49
Zálohy	0	0	0	0	0	0	0
Průběžné/konečné platby	160	6	14	180	66	44	49

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:

Operace nezatížené chybami	56 %	(90)	100 %	(6)	86 %	(12)	60 %	(108)	73 %	75 %	82 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	44 %	(70)	0 %	(0)	14 %	(2)	40 %	(72)	27 %	25 %	18 %

Analýza operací zatížených chybami

Analýza podle typu výdajů

Nevyčíslitelné chyby:	59 %	(41)	0 %	(0)	50 %	(1)	58 %	(42)	39 %	0 %	56 %
Vyčíslitelné chyby:	41 %	(29)	0 %	(0)	50 %	(1)	42 %	(30)	61 %	100 %	44 %
Způsobilost	79 %	(23)	0 %	(0)	0 %	(0)	77 %	(23)	91 %	64 %	50 %
Výskyt	4 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	3 %	(1)	9 %	0 %	0 %
Přesnost	17 %	(5)	0 %	(0)	100 %	(1)	20 %	(6)	0 %	36 %	50 %

ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB

Nejpravděpodobnější míra chyb

2,2 %

Horní hranice míry chyb

3,4 %

Dolní hranice míry chyb

0,9 %

⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci této skupiny politik byl vzorek rozdělen na několik částí.⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE SOUDRŽNOSTI

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009	Soudržnost: Komise by měla monitorovat dodržování požadavků na způsobilost pro financování EU, včetně správného uplatňování předpisů EU a předpisů členských států v oblasti zadávání veřejných zakázek. (viz výroční zpráva za rok 2009, bod 4.38)	Komise vydává pokyny pro řídicí a auditní orgány členských států. V květnu 2011 zveřejnila Komise pracovní dokument o hlavních auditních zjištěních, která se týkala používání pravidel pro zadávání veřejných zakázek, s cílem zahájit s členskými státy diskusi o tom, jak snížit počet chyb v zadávání veřejných zakázek u projektů strukturálních fondů. V červnu 2011 bylo zveřejněno celkové hodnocení dopadu a účinnosti předpisů EU v oblasti zadávání veřejných zakázek vypracované Komisí.	Komise v pracovním dokumentu svých útvarů (SEK(2011) 1179 ze dne 5. října 2011) vysvětlila konkrétní kroky, které přijala s cílem zmírnit zjištěná rizika, zejména pak preventivní a nápravná opatření jako jsou pokyny, školení a přerušování plateb.
	Soudržnost: Komise by měla zajistit, aby náhrady nezpůsobilých výdajů novými výdaji (odejmutí) nevedly k tomu, že členské státy budou vykazovat nové nezpůsobilé výdaje. (viz výroční zpráva za rok 2009, bod 4.37 b))	Komise toto riziko sleduje během uzávěrky programů za období 2000–2006. Návrh právního rámce na období 2014–2020, který Komise předložila, stanoví, že pokud se při auditech EU zjistí nesprávnosti s dopadem na účetní závěrku, financování operačního programu se sníží o výslednou opravu, čímž se omezí odnímání a nahrazování výdajů v probíhajícím rozpočtovém roce.	Návrh regulačního rámce na roky 2014–2020, který vypracovala Komise, stanoví, že v logice roční závěrky „pokud Komise nebo Účetní dvůr odhalí nesrovnalosti, které mají vliv na roční závěrku zaslanou Komisi, výsledná finanční oprava sníží podporu poskytovanou operačnímu programu z fondů“. Návrh tudíž omezuje možnosti zpětvzetí/nahrazení.
2009 a 2008	Soudržnost: Komise by měla prostřednictvím svého dohledu zajistit účelné fungování řídicích a kontrolních systémů členských států (viz výroční zpráva za rok 2009, bod 4.37 c); výroční zpráva za rok 2008, body 6.37 a) a c))	Komise na začátku programového období posuzuje vnitrostátní řídicí a kontrolní systémy z hlediska souladu s předpisy a provádí audity během celého programového období. V programovém období 2007–2013 se Komise při získávání jistoty spoléhá, pokud jde o účelné fungování systémů, stále více na vnitrostátní auditní orgány. V roce 2011 Komise pokračovala ve zkoumání práce auditních orgánů u operačních programů na období 2007–2013, včetně hloubkových šetření auditních orgánů (viz body 5.35–5.37 a 5.44–5.51). Řídicí a kontrolní systémy jsou jako celek z hlediska zajišťování legality plateb pouze částečně účelné: platby z EFRR, FS a ESF stále vykazují významnou (materiální) míru chyb.	Po přijetí akčního plánu na rok 2008 Komise posílila svou dohlížecí úlohu a nadále uplatňuje nekompromisní politiku pozastavování a přerušování plateb, jakmile jsou zjištěny nedostatky. Tato trvalá opatření zkvalitnila účinné fungování systémů řízení a kontroly v členských státech a tento pozitivní vývoj potvrzuje také nižší míra chyb, kterou vykázal Účetní dvůr v prohlášení o věrohodnosti za rok 2011. Jak je vysvětleno v odpovědi na bod 5.44, spoléhání Komise na auditní orgány se opírá o rozsáhlou auditní práci. Komise vítá hodnocení Účetního dvora, že oznámila členským státům, jaká nápravná opatření mají být přijata ve všech případech, kdy byly zjištěny konkrétní nedostatky (viz bod 5.47). Na základě této auditní práce se Komise od července 2012 formálně spoléhá na práci 13 auditních orgánů u fondů EFRR/FS a 9 auditních orgánů u ESF.

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009 a 2008	Soudržnost: Komise by měla vnitrostátní orgány přesvědčovat, aby před certifikací výdajů Komisi přísně uplatňovaly nápravné mechanismy. (viz výroční zpráva za rok 2009, body 4.37 a); viz výroční zpráva za rok 2008, body 6.37 b) a d))	Komise pokračovala ve své politice přerušování a pozastavování plateb v případě vážných nesrovnalostí nebo systémových vad. Členské státy musí Komisi do 31. března každého roku zasílat informace o finančních opravách. Pokud členské státy nepřijmou vhodná nápravná opatření, může Komise uložit finanční opravy. V roce 2011 rozhodla Komise u programů na období 2007–2013 o finančních opravách ve výši 217,6 milionu EUR v případě ESF a 2,7 milionu EUR v případě EFRR. Certifikované výkazy nákladů předkládané členskými státy Komisi však nadále obsahují ve významné (materiální) míře chyby.	<i>Audit systémů členských států byl zahájen počátkem roku 2011 s cílem zlepšit podávání zpráv o finančních opravách v členských státech Komisi a zajistit úplnost, přesnost a včasnost zpráv. Výsledky prokázaly zlepšení systémů členských států, pokud jde o uplatňování finančních oprav a jejich oznamování. Víceletý charakter výdajového a kontrolního cyklu mimoto umožňuje finanční opravy v různých fázích provádění, včetně uzávěrky, kdy se kontroluje legalita a správnost výdajů a v případě nutnosti se dělají finanční opravy.</i>

KAPITOLA 7

Vnější vztahy, pomoc a rozšíření

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	7.1–7.14
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	7.2–7.6
Charakteristiky rizik	7.7–7.11
Rozpočtová podpora	7.9–7.10
Způsobilost u spolufinancovaných opatření	7.11
Rozsah a koncepce auditu	7.12–7.14
Správnost operací	7.15–7.20
Účelnost systémů	7.21–7.25
GŘ ECHO	7.22
Služba nástrojů zahraniční politiky	7.23–7.24
Sdělení vedoucích pracovníků Komise k auditu	7.25
Závěry a doporučení	7.26–7.28
Závěry	7.26–7.27
Doporučení	7.28

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

7.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení Účetního dvora týkající se skupiny politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“, která zahrnuje oblasti politiky: 19 – Vnější vztahy, 21 – Rozvoj afrických, karibských a tichomořských států (AKT) a vztahy s těmito státy ⁽¹⁾, 22 – Rozšíření a 23 – Humanitární pomoc. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2011 uvádí **tabulka 7.1**.

Tabulka 7.1 – Vnější vztahy, pomoc a rozšíření – hlavní informace za rok 2011

(v mil. EUR)

Rozpoč- tová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
19	Vnější vztahy	Správní výdaje	157	přímé centralizované
		Spolupráce s třetími zeměmi v oblasti migrace a azylu	39	přímé centralizované
		Společná zahraniční a bezpečnostní politika	308	nepřímé centralizované/společné
		Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva (EIDHR)	123	přímé centralizované
		Vztahy a spolupráce s průmyslově vyspělými třetími zeměmi	20	přímé centralizované
		Reakce na krize a globální hrozby pro bezpečnost	238	přímé centralizované/společné
		Evropská politika sousedství a vztahy s Ruskem	1 448	přímé centralizované/decentralizované
		Vztahy s Latinskou Amerikou	282	přímé centralizované/decentralizované
		Vztahy s Asií, Střední Asií a státy Středního východu	670	přímé centralizované/decentralizované/ společné
		Politická strategie a koordinace	28	přímé centralizované
		3 313		
21	Rozvoj států AKT a vztahy s těmito státy	Správní výdaje	338	přímé centralizované
		Zajišťování potravin	320	přímé centralizované
		Nestátní subjekty v oblasti rozvoje	202	přímé centralizované
		Životní prostředí a udržitelné hospodaření s přírodními zdroji, včetně energie	136	přímé centralizované
		Lidský a sociální rozvoj	172	přímé centralizované/společné
		Zeměpisná spolupráce se státy AKT	300	přímé centralizované/decentralizované/ společné
		Opatření v oblasti rozvojové spolupráce a programy <i>ad hoc</i>	30	přímé centralizované
		Politická strategie a koordinace	15	přímé centralizované
			1 513	

⁽¹⁾ Pomoc poskytovaná prostřednictvím evropských rozvojových fondů se vykazuje samostatně, protože není financována ze souhrnného rozpočtu.

(v mil. EUR)

Rozpoč- tová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
22	Rozšíření	Správní výdaje	93	přímé centralizované
		Proces a strategie rozšíření	835	přímé centralizované/nepřímé/decentralizované
			928	
23	Humanitární pomoc	Správní výdaje	33	přímé centralizované
		Humanitární pomoc	1 008	přímé centralizované/společné
		Finanční nástroj pro civilní ochranu	27	přímé centralizované
			1 068	
Správní výdaje celkem ⁽¹⁾			621	
Provozní výdaje celkem			6 201	
z toho: — zálohy			4 080	
— průběžné/konečné platby			2 121	
Platby za rok celkem			6 822	
Závazky za rok celkem			8 285	

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

Zdroj: účetní závěrka Evropské unie za rok 2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky skupiny politik

7.2 Rozpočet pro vnější vztahy a rozvoj plnilo v roce 2011 Generální ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid a rovněž Služba nástrojů zahraniční politiky (FPI).

7.3 Rozpočet (asi 3 840 milionů EUR ⁽²⁾) plněný úřadem EuropeAid se vztahuje na:

- a) rozvojovou pomoc zemím Asie, Latinské Ameriky a zemím AKT a hospodářskou spolupráci s nimi;
- b) evropskou politiku sousedství včetně strategického partnerství s Ruskem;
- c) tematické programy, které zahrnují zajišťování potravin, nestátní subjekty a orgány místní správy, životní prostředí, zdraví a vzdělávání, demokracii a lidská práva.

7.4 Rozvojové projekty jsou rozptýleny do více než 150 zemí a prováděcí organizace se od sebe výrazně liší velikostí i zkušenostmi. Aby byly projekty způsobilé pro podporu EU, musí být dodržena složitá pravidla, zejména pokud jde o zadávací řízení a udělování zakázek.

⁽²⁾ V rámci rozpočtových hlav 19 a 21, jak je uvedeno v **tabulce 7.1**.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.5 Služba nástrojů zahraniční politiky je útvar Komise založený dne 1. ledna 2011, jenž přímo podléhá vysoké představitelce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Výdaje řízené Službou nástrojů zahraniční politiky (přibližně 490 milionů EUR ⁽³⁾) souvisejí především s činnostmi prováděnými v rámci:

- a) společné bezpečnostní a zahraniční politiky (SZBP) (nepřímé centralizované řízení) podporující zachování stability v problematických zemích a nešíření zbraní hromadného ničení;
- b) nástroje stability (IfS) (přímé centralizované/společné řízení) podporujícího předcházení konfliktům, jejich zvládání a řešení a budování míru;
- c) volebních pozorovatelských misí (přímé centralizované řízení) usilujících o posílení demokratizace, řádnou správu a předcházení konfliktům;
- d) nástroje pro průmyslově vyspělé země (přímé centralizované řízení), který je hlavním prostředkem pro zlepšování spolupráce s průmyslově vyspělými zeměmi.

7.6 Rozpočet pro rozšíření ⁽⁴⁾ (835 milionů EUR ⁽⁵⁾) plnilo Generální ředitelství pro rozšíření (GR ELAG) a rozpočet na humanitární pomoc ⁽⁶⁾ pak Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu – ECHO (1 008 milionů EUR ⁽⁷⁾). GR ECHO rovněž odpovídá za evropský mechanismus civilní ochrany ⁽⁸⁾ (27 milionů EUR ⁽⁹⁾).

⁽³⁾ V rámci rozpočtové hlavy 19.

⁽⁴⁾ Především v rámci nástroje předvstupní pomoci, programu Phare včetně povstupní pomoci, programu CARDS a předvstupní finanční pomoci pro Turecko.

⁽⁵⁾ V rámci rozpočtové hlavy 22.

⁽⁶⁾ Přibližně polovina rozpočtu připadá na nevládní organizace a druhá polovina na Organizaci spojených národů (OSN) a další mezinárodní organizace. Dohody o financování se uzavírají pouze s nevládními organizacemi, které podepsaly rámcovou dohodu o partnerství, nebo s organizacemi OSN, které podepsaly finanční a správní rámcovou dohodu.

⁽⁷⁾ V rámci rozpočtové hlavy 23.

⁽⁸⁾ Jeho cílem je podporovat úsilí členských států, zemí ESVO, kandidátských zemí a třetích zemí týkající se činností v oblasti reakce, připravenosti a prevence v případě přírodních a člověkem způsobených katastrof, teroristických činů a technologických, radiologických a ekologických havárií.

⁽⁹⁾ V rámci rozpočtové hlavy 23.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Charakteristiky rizik

7.7 Značná část rozpočtu řízeného generálními ředitelstvími nebo Službou nástrojů zahraniční politiky je plněna na základě záloh, u nichž se požaduje pouze splnění omezeného množství podmínek. Oproti tomu je realizace průběžných a konečných plateb podmíněna předložením výdajů, které byly na projekt skutečně vynaloženy, a potvrzením jejich platnosti, a tudíž tyto platby obecně podléhají většímu riziku chyb v legalitě a správnosti než zálohy.

7.8 Přirozené vlastnosti některých nástrojů a způsobů placení této oblasti politiky dává Komisi značnou míru flexibility při určování způsobilosti výdajů. Tyto operace jsou tudíž méně náchylné k chybám v legalitě a správnosti.

Rozpočtová podpora

7.9 Právní předpisy EU týkající se spolupráce s partnerskými zeměmi ⁽¹⁰⁾ stanovují, že přímá rozpočtová pomoc ⁽¹¹⁾ na podporu makroekonomických nebo odvětvových reforem je podmíněna dostatečně transparentním, odpovědným a účelným řízením veřejných financí v přijímací zemi.

7.10 Tyto právní předpisy nabízí prostor pro různé výklady ⁽¹²⁾ a to, co je považováno za „dostatečné“ z hlediska transparentnosti, odpovědnosti a účelnosti řízení veřejných financí, se může značně lišit v závislosti na konkrétní situaci dané země, ale také na směru, jímž se ubírá její vláda. Za těchto okolností je třeba zdůraznit, že:

7.8 Komise pracuje v rámci platných právních předpisů, který schválil Evropský parlament a Rada.

7.9–7.10 Komise zcela nesdílí analýzu Účetního dvora týkající se operací rozpočtové podpory.

Rozpočtová podpora se poskytuje v kontextu rozvoje, kdy základní vládní systémy řízení veřejných financí mohou mít velké nedostatky. Podmínky způsobilosti jsou však přísné. Partnerské země je způsobilá pro poskytnutí rozpočtové podpory pouze v případě, že vláda má zavedenou relevantní a důvěryhodnou strategii řešení těchto nedostatků. Komise může rovněž vyžadovat zvláštní krátkodobá opatření ke zmírnění rizik. Nová pravidla rozpočtové podpory ⁽¹⁾ (která byla revidována v roce 2012 na základě návrhů Komise ⁽²⁾ a závěrů Rady ze dne 14. května 2012 o novém přístupu k rozpočtové podpoře) nyní zahrnují řadu nových ustanovení, která tato pravidla objasňují. Patří sem nová pravidla způsobilosti z důvodu transparentnosti a dohledu, formální proces posuzování rizik a rámec řízení pro vyšší vedoucí pracovníky.

⁽¹⁰⁾ Čl. 25 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci (Úř. věst. L 378, 27.12.2006, s. 41), čl. 15 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1085/2006 ze dne 17. července 2006 o zřízení nástroje předvstupní pomoci (NPP) (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 82), čl. 15 odst. 2 písm. e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1638/2006 ze dne 24. října 2006 o obecných ustanoveních o zřízení evropského nástroje sousedství a partnerství (Úř. věst. L 310, 9.11.2006, s. 1) a čl. 11 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1717/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o zřízení nástroje stability (Úř. věst. L 327, 24. 11. 2006, s. 1).

⁽¹¹⁾ Platby rozpočtové podpory provedené v roce 2011 ze souhrnného rozpočtu činí 1 miliardu EUR.

⁽¹²⁾ Viz bod 46 výroční zprávy o činnostech šestého, sedmého, osmého a devátého Evropského rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2005 (Úř. věst. C 293, 30.11.2004, s. 315).

⁽¹⁾ Viz http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Viz sdělení Komise „Budoucí přístup k rozpočtové podpoře EU poskytované třetím zemím“ (KOM(2011) 638 v konečném znění).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- a) Rozpočtová podpora se často poskytuje zemím s nedostatečnými systémy řízení veřejných financí. Jedním z vážných nebezpečí je skutečnost, že rozpočet příjmací země může být předmětem podvodů a korupce. Pokud jsou finanční prostředky převedené v rámci operací rozpočtové podpory spojeny s jinými rozpočtovými zdroji dané země (tzv. „zaměnitelnost“), jsou pak rovněž vystaveny stejným nedostatkům v řízení veřejných financí.
- b) Protože operace rozpočtové podpory se provádějí prostřednictvím systémů řízení veřejných financí partnerských zemí a prostřednictvím postupů a orgánů těchto zemí, audit legality a správnosti Účetního dvora nemůže jít nad rámec výplaty pomoci do rozpočtů partnerských zemí.
- c) Při rozhodování o nároku partnerské země na rozpočtovou podporu disponuje Komise značnou mírou flexibility. Vzhledem k prostoru pro různé výklady jsou operace rozpočtové podpory prováděné Komisí méně náchylné k chybám v legalitě a správnosti.

Způsobnost u spolufinancovaných opatření

7.11 Komise poskytuje část své pomoci prostřednictvím činností prováděných mezinárodními organizacemi a organizacemi OSN⁽¹³⁾. Tyto příspěvky jsou ze své povahy zaměnitelné. V některých případech však Komise neposkytuje obecnou podporu, ale snaží se limitovat využití svých příspěvků v návaznosti na zvláštní kritéria pro vynakládání finančních prostředků. Pokud by jiný dárcce postupoval stejným způsobem a uplatnil stejná kritéria způsobilosti, hrozí riziko, že celkové výdaje nesplní souhrnné požadavky podmíněnosti stanovené Komisí a druhým dárcem (příp. dárce).

ODPOVĚDI KOMISE

Necílená rozpočtová podpora je určena k tomu, aby odměňovala výsledky, a nikoli aby financovala činnosti. Proto je zřejmé, že audit nemůže jít nad rámec fáze, kdy se prostředky vyplácejí po splnění dohodnutých podmínek. Nicméně audit činností, které lze financovat z plateb rozpočtové podpory, je v kompetenci vnitrostátních kontrolních orgánů, kterým doprovodné programy nabízejí konkrétní podporu.

Tento mechanismus pro poskytování podpory představuje jednu z možností, jak Komise reagovala na výzvy mezinárodního společenství pro rozvoj a zainteresovaných subjektů z EU k účinnějším intervencím, které se zaměřují na výsledky a zodpovědnost a které jsou méně administrativně náročné a tím snižují transakční náklady pro partnerské země.

7.11 Komisi nejsou známy žádné zvláštní problémy s „nominálním přístupem“ (který byl vyvinut v posledních letech, aby Komise měla možnost účastnit se akcí financovaných větším počtem dárců včetně svěřeneckých fondů). Tento přístup zaručuje, že jsou splněny právní požadavky na financování vnějších akcí (tím, že zajistí, aby částka příspěvku od jiných dárců stačila na financování činností, které jsou nezpůsobilé podle pravidel EU) a současně zaručuje co nejefektivnější vynakládání finančních prostředků EU (prostřednictvím koordinace dárců) v souladu se zásadou řádného finančního řízení.

Komise omezuje riziko tím, že ještě před zahájením spolupráce posuzuje účetnictví, audit, vnitřní kontrolu a zadávání zakázek partnerské mezinárodní organizace, dále přítomnosti svých zaměstnanců v terénu (a účastí v řídicích skupinách) a přísným systémem finančních zpráv požadovaných od mezinárodních organizací. Kromě toho jsou systémy během realizace vnějších akcí pravidelně posuzovány prostřednictvím ověřovacích misí prováděných externími auditory.

Auditoři EuropeAid a GR ECHO dosud nehlásili žádná zjištění ani „zvláštní rizika“ tohoto charakteru a Komise také neví o žádném jiném dárci se „stejnými kritérii způsobilosti“.

⁽¹³⁾ Hodnota zakázky se odhaduje na 1,5 miliardy EUR.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Komise se domnívá, že tato vnitřní kontrolní opatření, která zavedla společně s opatřeními dotčených mezinárodních organizací, omezují toto teoretické riziko na úroveň, kdy je skutečně zanedbatelné.

Rozsah a koncepce auditu

7.12 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu skupiny politik „vnější pomoc, rozvoj a rozšíření“ je třeba brát v úvahu následující specifika:

- a) Při auditu se zkoumal vzorek 150 plateb obsahující 30 záloh a 120 průběžných a konečných plateb. Kontrolované zálohy se vztahovaly na 18 zemí. Testované průběžné/konečné platby schválené ústředím Komise nebo delegacemi EU se týkaly 11 zemí ⁽¹⁴⁾. V případě GŘ ECHO byly kontrolované průběžné/konečné platby provedeny v rámci projektů realizovaných čtyřmi partnery GŘ ECHO ⁽¹⁵⁾.
- b) Posouzení systémů se vztahovalo na systémy dohledu a kontroly úřadu EuropeAid a Služby nástrojů zahraniční politiky v ústředí a případně i v delegacích EU, včetně:
 - i) kontrol *ex ante*,
 - ii) monitorování a dohledu,
 - iii) kontrol *ex post* / externích auditů,
 - iv) interního auditu.

7.13 Účetní dvůr určil tyto čtyři stupně vnitřní kontroly s cílem posoudit sérii kontrol, které generální ředitelství zaměřená na vnější vztahy mohou použít, aby předešla chybám s dopadem na legalitu a správnost výdajů, takové chyby odhalila a napravila.

7.14 Při posuzování systémů dohledu a kontroly uplatňuje Účetní dvůr politiku rotace. GŘ ELARG se za rok 2011 neposuzovalo, byla však u něj provedena kontrola opatření přijatých v návaznosti na doporučení z předchozích let (viz **příloha 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Kamerun, Gruzie, Malawi, Palestina, Filipíny, Rusko, Tunisko a Vietnam (úřad EuropeAid) a Albánie, Černá Hora a Srbsko (GŘ ELARG).

⁽¹⁵⁾ Dva partneři se sídlem ve Švýcarsku, jeden ve Francii a jeden v Irsku (byl proveden audit plateb provedených v rámci 16 projektů humanitární pomoci realizovaných v 11 zemích).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVŮRA

ODPOVĚDI KOMISE

SPRÁVNOST OPERACÍ

7.15 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 7.1**. Při testování vzorku operací Účetní dvůr zjistil chyby ve 33 % operací. Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora činí 1,1 % ⁽¹⁶⁾. Všechny chyby byly zjištěny v průběžných nebo konečných platbách. Účetní dvůr dále zjistil vysokou četnost nevyčíslitelných chyb.

7.16 Ze 150 plateb bylo 22 zatíženo vyčíslitelnými chybami. Většina těchto chyb (16) byla zjištěna v konečných platbách. Tyto chyby nebyly kontrolami Komise odhaleny. Chyby se týkaly výdajů vzniklých na úrovni příjemců, jako např. výdaje vzniklé mimo období způsobilosti, nezpůsobilé výdaje (např. DPH, osobní náklady, neoprávněné režijní náklady) vykázané ve výkazech projektových nákladů a výdaje, které nejsou doloženy odpovídajícími podpůrnými doklady. Příklady chyb jsou uvedeny níže (viz příklad 7.1).

7.17 Skutečnost, že Komise proplácela nezpůsobilé výdaje vykázané konečnými příjemci grantu nebo poskytovateli služeb, poukazuje na to, že preventivní a detekční kontroly Komise nejsou plně účelné (např. nedostatečný počet a omezený rozsah návštěv na místě a nedostatečný počet a omezený rozsah přímého testování vykázaných výdajů, nedostatečná kvalita ověřování výdajů, které bylo příjemci zadáno jako subdodávka).

7.16 Kontroly Komise jsou navrženy tak, aby bylo možné zjištění a oprava chyb cestou následných (ex post) auditů po provedení konečné platby. Rozsáhlý program následných auditů řídí GR působící ve vnější pomoci na ročním základě a na základě formálního postupu pro posuzování rizik.

Komise má za to, že působí v zemích, kde je mnohdy obtížné, ne-li nemožné, předcházet mnoha chybám, které odhalil Účetní dvůr, nebo je opravit. Tohle je například případ dodavatelů (často nevládní organizace), kteří stěží vymáhají od státu vrácení povinných plateb DPH.

7.17 Komise se domnívá, že detekční a nápravná opatření provedená před uskutečněním konečných plateb (např. akreditace příjemců, předkládání zpráv, externí audity, ověřování výdajů a kontroly operací prováděné zaměstnanci Komise), jsou účelná ⁽³⁾. Kromě toho lze možné nesrovnalosti ještě následně napravit provedením auditů ex post a zpětným získáním příslušných částek. Nicméně riziko finančních chyb nelze reálně snížit na nulu.

⁽¹⁶⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního statistického vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad (tzv. nejpravděpodobnější míru chyb). Účetní dvůr se s 95 % mírou důvěry domnívá, že míra chyb v daném souboru se pohybuje mezi 0 % (dolní hranice míry chyb) a 2,4 % (horní hranice míry chyb).

⁽³⁾ Na základě závěrů výročních zpráv o činnosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příklad 7.1 – Nezpůsobilé výdaje v konečné platbě

Úřad EuropeAid – Kamerun

Konečná platba za projekt zaměřený na poskytování pomoci dodavatelům banánů v Kamerunu byla zatížena vážnými chybami ve způsobilosti⁽¹⁷⁾. V zadávacích řízeních realizovaných příjemcem byly zjištěny nesrovnalosti. Kromě toho příjemce nerespektoval při nákupu vybavení pravidlo původu⁽¹⁸⁾.

Partner GR ECHO

Konečná platba v rámci grantové dohody na propagaci a podporu dobrých životních podmínek vysídleného obyvatelstva v Dárfúru obsahovala několik nesprávností (např. náklady vzniklé mimo období způsobilosti, nesprávné přiřazení sdílených nákladů a výdaje, které nebyly doloženy odpovídajícími podpůrnými doklady)⁽¹⁹⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 7.1 – Nezpůsobilé výdaje v konečné platbě

Úřad EuropeAid – Kamerun

Platné právní předpisy výslovně umožňují formální výjimky z pravidel zakázaného původu zboží v řádně odůvodněných případech. V současné době je téměř nemožné vyloučit dodavatele zboží z „nezpůsobilých“ zemí při provádění těchto projektů v Africe. Příjemce měl požádat Komisi o výjimku, která by byla poskytnuta, pokud by byla řádně odůvodněna, jako v tomto případě (vzhledem ke zvláštní povaze výběrového řízení), kdy jediná došlá nabídka byla z Kolumbie.

Partner GR ECHO

V uvedeném příkladu ECHO trvá na tom, že tato humanitární akce byla realizována v Dárfúru, tedy v jednom z nejnáročnějších prostředí na světě, které se vyznačuje nepředvídatelností, nestálostí, nejistotou a problémy spojenými s přístupem k postiženým lidem, což představuje velkou výzvu pro řízení akce. Ačkoli některé smluvní požadavky nebyly v tomto případě zcela splněny, partner zajistil dosažení výsledků. Je třeba rovněž poznamenat, že dvě další operace, které byly předmětem auditu Účetního dvora u stejného partnera, a které proběhly v různých zemích, nebyly zatíženy chybami. GR ECHO nicméně připomenul tomuto partnerovi jeho smluvní povinnosti a potřebu dalšího zlepšení jeho systémů vnitřní kontroly.

7.18 Ze 150 transakcí bylo 27 zatíženo 51 nevyčíslitelnými chybami, včetně 31 chyb v zadávacím řízení realizovaném nebo schváleném Komisí, osm chyb souvisejících s platbami rozpočtové podpory a 11 chyb týkajících se nedodržení právních nebo smluvních povinností.

7.19 Těchto 31 chyb v zadávacím řízení bylo zjištěno ve 22 z 85 plateb, které se týkaly udělování zakázek podle zásad hospodářské soutěže. Chyby v zadávacím řízení zahrnují:

- a) nejasná výběrová kritéria nebo použití nesprávného typu postupu zadávání zakázek 16;

7.19

⁽¹⁷⁾ Kontrolovaná částka projektu činí 1,6 milionu EUR a míra chyb 81,7 %.

⁽¹⁸⁾ Dodavatel a zboží musí pocházet ze země AKT nebo z členského státu.

⁽¹⁹⁾ Kontrolovaná částka grantové dohody činí 0,42 milionu EUR s mírou chyb 13,2 %.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

b) nedostatečnou dokumentaci postupů hodnocení a nerovné zacházení s uchazeči 9;

c) změny smluv po prováděcím období 3.

Příklad takových chyb je uveden níže (viz příklad 7.2).

Příklad 7.2 – Nesrovnalost v zadávacím řízení

Ústředí GŘ ELARG

Dle zjištění Účetního dvora bylo zadávací řízení pro TAIEX⁽²⁰⁾ týkající se tří průběžných plateb nesprávné. Komise udělila zakázku společnosti, která na rozdíl od ostatních nesplnila podmínku zajistit odborníky, kteří budou po dobu trvání zakázky k dispozici. Podle zadání poskytnutého uchazečům měli totiž být odborníci zajištěni od 1. dubna 2008. Odborníci navrhovaní vítězným uchazečem byli k dispozici až od 21. května 2008, i přesto však byla této společnosti zakázka udělena. Tato skutečnost byla považována za nevyčíslitelnou chybu.

Příklad 7.2 – Nesrovnalosti v zadávacím řízení

Ústředí GŘ ELARG

Komise vykládá klauzuli o dostupnosti odborníků tak, že tím neposkytla vítězi zadávacího řízení žádnou konkurenční výhodu. Bylo zřejmé, že odborníci, které navrhoval tento uchazeč, nebudou povoláni do práce současně na dvou různých kontraktech s Komisí.

7.20 Z osmi auditovaných operací rozpočtové podpory zjistil Účetní dvůr ve čtyřech případech osm nevyčíslitelných chyb. Příčinou vzniku těchto chyb byla skutečnost, že Komise neporovnala úspěchy přijímacích zemí v oblasti řízení veřejných financí s cíli stanovenými pro kontrolované období a nezajistila, aby přijímací země uplatnila správný směnný kurz.

ÚČELNOST SYSTÉMŮ

7.21 Výsledky prověrky řídicích a kontrolních systémů, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 7.2**. Účetní dvůr došel k závěru, že systémy úřadu EuropeAid, GŘ ECHO a Služby nástrojů zahraniční politiky byly částečně účelné. Podrobné výsledky posouzení systémů úřadu EuropeAid jsou obsaženy ve výroční zprávě Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu.

7.21 Pokud jde o úřad EuropeAid, viz odpověď na Výroční zprávu ERF za rok 2011, bod 56.

⁽²⁰⁾ TAIEX – nástroj pro technickou pomoc a výměnu informací.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVŮRA

ODPOVĚDI KOMISE

GŘ ECHO

7.22 V posledních letech GŘ ECHO nadále zlepšovalo všechny součásti svých systémů dohledu a kontroly. Vzhledem k četnosti vyčíslitelných chyb zjištěných v konečných platbách (v 10 ze 16) jsou však kontrolní postupy *ex ante* považovány za částečně účelné (viz body 7.16 a 7.17).

7.22 GŘ ECHO se domnívá, že skutečně zlepšilo své kontrolní systémy, které dosáhly uspokojivé úrovně účelnosti. Konečné zbytkové riziko je omezené a doložené a jakékoli další změny by nebyly nákladově efektivní.

GŘ ECHO se domnívá, že některé chyby, které odhalil Účetní dvůr, mají velmi nízkou relativní nebo absolutní hodnotu. GŘ ECHO odhaduje, že jeho zbytková míra chyb nedosahovala v roce 2011 ani 1 %.

GŘ ECHO kromě toho zdůrazňuje skutečnost, že kontroly *ex ante* je třeba posuzovat v rámci celkového systému kontroly. Opatření, která Účetní dvůr kontroloval, nebyla prověřena auditem po posledních krocích kontrolního řetězce GŘ ECHO, a přesto jeho zavedené systémy dohledu a kontroly dokázaly odhalit chyby prostřednictvím kontrol *ex post*.

Služba nástrojů zahraniční politiky

7.23 Hlavními nástroji řízenými Službou nástrojů zahraniční politiky jsou nástroj stability a společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP), na něž připadá 87 % provozního rozpočtu Služby nástrojů zahraniční politiky. Vzhledem k jejich výrazně odlišné povaze posoudil Účetní dvůr tyto dva nástroje systémů dohledu a kontroly odděleně a došel k závěru, že tyto nástroje byly ve svém souhrnu částečně účelné.

7.24 Hlavní nedostatky se týkají:

a) absence účelně fungujícího oddělení interního auditu;

7.24

a) Bylo to způsobeno faktory, na které FPI nemá vliv. Ze stejných důvodů nebylo oddělení interního auditu (IAC) úřadu EuropeAid schopno provést audity činností FPI v roce 2011.

V případě absence fungování interního auditu se Komise domnívá, že služba se může opřít o jiné stavební kameny, které jsou relevantní pro její prohlášení o věrohodnosti, jak je uvedeno v její výroční zprávě o činnosti, včetně práce útvaru interního auditu. Potřeby interního auditu FPI jsou zahrnuty do plánu práce IAC úřadu EuropeAid na rok 2012 (byl dohodnut jeden nový audit a jeden následný audit činností FPI).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- b) nedostatečného posouzení rizika pro výběr zakázek, které mají být předmětem kontrol *ex post* (SZBP) a nedostatečně zpracovaných kritérií pro výběr zakázek na základě posouzení rizika (nástroj stability);
- c) kontrolních postupů *ex ante*, které nezabránilly vzniku některých chyb (nástroj stability);
- d) předchozího splnění podmínek misí společné zahraniční a bezpečnostní politiky ⁽²¹⁾;
- e) prodlev při uzavírání zakázek v rámci SZBP.

ODPOVĚDI KOMISE

- b) Výběr projektů SZBP a nástroje stability pro kontroly *ex post* a plány těchto kontrol ve 2 provozních útvarech vycházel z objektivních kritérií (jako je hodnota spravovaných zakázek, datum poslední následné kontroly a výskyt potenciálních podvodů nebo podezření na podvod). Komise uznává, že posouzení rizik, které provedla FPI, lze zlepšit. V roce 2012 je snaha zlepšit metodiku posuzování rizik pro všechny nástroje spravované službou FPI, včetně SZBP.
- c) Komise souhlasí, že došlo k chybám, ale zároveň konstatuje, že její kontrolní postupy *ex ante* je odhalily téměř ve všech případech, kdy je zjistil Účetní dvůr, a že vedení podniklo vhodná následná opatření.
- d) Komise připomíná, že v souladu se zásadou řádného finančního řízení musí operace SZBP prokázat, že jejich čerpání rozpočtu EU je účelné. Jelikož mise SZBP se zakládají na zelené louce a musí být od samého počátku funkční, nemohou okamžitě splňovat požadavky článku 56 finančního nařízení. Komise je nicméně povinná zajistit, aby jí financované operace byly účelné a v souladu s výše uvedenou zásadou. Zmírňující kontroly vykazované ve VZČ poskytují vhodný základ pro prohlášení o věrohodnosti, které má být uděleno, i když nejsou formálně splněny podmínky pro soulad s článkem 56.

FPI bude pokračovat v posouzení šesti pilířů tempem 2 ročně, což znamená, že finančně nejvýznamnější mise by měly být posouzeny do konce roku 2013.
- e) FPI bude pokračovat ve svém úsilí o uzavření starých zakázek SZBP a za tímto účelem vypracovala akční plán. Stejně tak přezkoumává postupy pro efektivnější zavírání operací SZBP v budoucnu.

⁽²¹⁾ Článek 56 finančního nařízení stanoví podmínky, jež musí být splněny předtím, než může být daný subjekt pověřen plněním rozpočtu EU. Toto ustanovení není vhodné pro mise v rámci SBZP, poněvadž není možné, aby Komise obdržela důkazy plnění těchto podmínek předtím, než budou stanoveny. Cílem Služby nástrojů zahraniční politiky je proto akreditovat mise v co nejkratší době po jejich zahájení. K omezení rizika v přechodném období byly zavedeny příslušné kontroly. Do konce roku 2011 však obdržela akreditaci pouze jedna (EULEX Kosovo) z devíti probíhajících misí SBZP.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Sdělení vedoucích pracovníků Komise k auditu

7.25 Generální ředitelé úřadu EuropeAid a GŘ ECHO a ředitel Služby nástrojů zahraniční politiky prohlašují, že získali přiměřenou jistotu, že zavedené kontrolní postupy poskytují nezbytné záruky ohledně správnosti operací⁽²²⁾. Nicméně:

- a) ve své výroční zprávě o činnosti Služba nástrojů zahraniční politiky neuvádí míru zbytkových chyb⁽²³⁾, na níž zakládá svůj závěr;
- b) GŘ ECHO používá k výpočtu míry zbytkových chyb specifickou metodu, která není v jeho výroční zprávě o činnosti dostatečně vysvětlena.

7.25

- a) Jak je uvedeno v její výroční zprávě o činnosti, cílem služby FPI bude taková míra zbytkových chyb ve VZČ za rok 2012, která bude založena na podobné metodice, jakou má úřad EuropeAid, leč upravená pro kontrolní prostředí FPI.
- b) Zbytková míra chyb vypočtená generálním ředitelstvím ECHO je založena na provádění strategie auditu tohoto generálního ředitelství.

GŘ ECHO se domnívá, že tato metodika přiměřeně odráží rizikovou expozici jeho provozního rozpočtu, protože:

- auditovaná složka je vysoce reprezentativní,
- systémové chyby jsou nalezeny a související dopad plně prozkoumán,
- auditovaný rozpočet je „očištěn“ díky vrácení nezpůsobilých položek.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**Závěry**

7.26 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že platby za rozpočtový rok 2011 ve skupině politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“ nebyly ve významném rozsahu zatíženy chybami. Průběžné a konečné platby (přibližně třetina částky vyplacené v roce 2011) však byly ve významném rozsahu zatíženy chybami.

7.27 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že přezkoumané systémy dohledu a kontroly ve skupině politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“ byly částečně účelné.

7.26 Komise vítá závěr Účetního dvora, že v rozpočtovém roce 2011 nebyly operace ve skupině politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“ zatíženy chybami.

7.27 Komise navrhla své kontroly tak, aby pokrývaly celý životní cyklus jejich víceletých projektů. Domnívá se, že tyto systémy dohledu a kontroly jsou účelné a rok od roku se významně zlepšují a pokrývají jak ERF, tak činnosti financované z rozpočtu EU. Navzdory potížím, jež představuje vysoce rizikové prostředí vnější pomoci, roční míra chyb u vnější pomoci z rozpočtu EU, kterou Účetní dvůr patrně odhadl, se nacházela pod prahem významnosti za roky 2010 a 2011 a byla pod prahem významnosti pro ERF v roce 2009.

⁽²²⁾ Podrobné výsledky výroční zprávy o činnosti úřadu EuropeAid jsou uvedeny ve výroční zprávě Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu. Jak je uvedeno v bodě 7.14, systémy dohledu a kontroly GŘ ELARG za rok 2011 se neposuzovaly.

⁽²³⁾ Viz body 1.21 až 1.23.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

7.28 **Příloha 7.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku Komise při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Všechna doporučení Komise zohlednila a čtyři z nich nyní realizovala. Doporučení týkající se systémů dohledu a kontroly úřadu EuropeAid jsou uvedena ve výroční zprávě Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu. Účetní dvůr na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2011 doporučuje, aby:

— **Doporučení 1:** úřad EuropeAid, GR ECHO a Služba nástrojů zahraniční politiky zlepšily dohled nad grantovými dohodami, lépe využívaly návštěv na místě a předcházely tak vykazování nesprávných výdajů či takové výdaje zjišťovaly, a rozšířily rozsah auditů zadáných Komisí.

— **Doporučení 2:** Služba nástrojů zahraniční politiky by měla:

- zajistit zahájení provozu oddělení interního auditu,
- výslovně stanovit kritéria používaná pro posouzení rizika při výběru zakázek kontrolovaných v rámci nástroje stability a společné zahraniční a bezpečnostní politiky,
- zajistit, aby všechny mise společné zahraniční a bezpečnostní politiky byly akreditovány v souladu s tzv. posouzením šesti pilířů,
- urychlit uzavírání starých zakázek v rámci SZBP.

7.28 Viz společnou odpověď na body 1.12 a 1.13.

Různé útvary Komise mají různé postupy, pokud jde o povahu a účel „kontrol na místě“ v rámci jejich celkových kontrolních systémů, a jejich použití či nepoužití pro účely prohlášení o věrohodnosti. S přihlédnutím k nákladové efektivitě proto Komise nemůže přijmout všeobecné doporučení, že zlepšení kontrol na místě by výrazně zlepšilo finanční správu grantových dohod ohledně způsobilosti výdajů.

Pokud jde o rozsah smluvních auditů, Komise se domnívá, že rozsah auditů ve vztahu ke grantům je značný a dostatečný. Vzhledem k vlastní míře chyb Účetního dvora, která byla zjištěna u této kapitoly, Komise může jen částečně akceptovat toto doporučení, a to v tom smyslu, že bude nadále usilovat o zlepšení stávajícího stavu.

— FPI, jakožto subjekt, u něhož je audit prováděn, bude plně spolupracovat s oddělením interního auditu úřadu EuropeAid.

— FPI již vyvíjí úsilí o zlepšení svého posouzení rizik spojeného s kontrolami ex post, včetně lepší identifikace kritérií pro výběr smluv / projektů pro audit.

— FPI vypracovala časový rozpis pro akreditaci svých misí SZBP a bude pokračovat ve svém úsilí v této oblasti. Podle tohoto časového plánu by všechny významné mise měly být finančně schváleny do konce roku 2013.

— FPI bude pokračovat ve svém úsilí o uzavření starých zakázek SZBP a za tímto účelem vypracovala akční plán.

PŘÍLOHA 7.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „VNĚJŠÍ VZTAHY, POMOC A ROZŠÍŘENÍ“

	2011					2010	2009	2008
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU								
Celkový počet operací (z toho):	81	8	38	23	150	165	180	180
Zálohy	17	2	4	7	30	75	83	71
Průběžné/konečné platby	64	6	34	16	120	90	97	109
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:								
Operace nezatížené chybami	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %
Operace zatížené jednou nebo více chybami	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %
Analýza operací zatížených chybami								
Analýza podle typu výdajů								
Zálohy	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %
Průběžné/konečné platby	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %
Analýza podle typu chyb								
Nevyčíslitelné chyby:	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %
Vyčíslitelné chyby:	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %
Způsobilost	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %
Výskyt	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %
Přesnost	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB								
Nejpravděpodobnější míra chyb					1,1 %			
Horní hranice míry chyb					2,4 %			
Dolní hranice míry chyb					0,0 %			

⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci této skupiny politik byl vzorek rozdělen na několik částí.⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.⁽³⁾ Včetně dvou operací Výkonné agentury pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast.

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ VE SKUPINĚ POLITIK „VNĚJŠÍ VZTAHY, POMOC A ROZŠÍŘENÍ“

Posouzení vybraných systémů dohledu a kontroly úřadu EuropeAid

	Kontroly <i>ex ante</i>	Monitorování a dohled	Externí audity	Interní audit	Celkové posouzení
Systémy ústředí	Částečně účelné	Účelné	Účelné	Částečně účelné	Částečně účelné
Delegace	Částečně účelné	Částečně účelné	Částečně účelné	—	Částečně účelné

Posouzení vybraných systémů dohledu a kontroly GŘ ECHO

	Kontroly <i>ex ante</i>	Monitorování a dohled	Kontroly <i>ex post</i>	Interní audit	Celkové posouzení
Systémy ústředí	Částečně účelné	Účelné	Účelné	Účelné	Částečně účelné

Posouzení vybraných systémů dohledu a kontroly FPI

	Kontroly <i>ex ante</i>	Monitorování a dohled	Kontroly <i>ex post</i>	Interní audit	Celkové posouzení
Nástroj stability	Částečně účelné	Účelné	Účelné	Neúčelné	Částečně účelné
SZBP	Částečně účelné	Částečně účelné	Částečně účelné		Částečně účelné

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE SKUPINY POLITIK „VNĚJŠÍ VZTAHY, POMOC A ROZŠÍŘENÍ“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009	GŘ ECHO by mělo zkvalitnit dokumentaci posuzování návrhů na akce humanitární pomoci (např. zavedením standardizovaných hodnotících zpráv).	GŘ ECHO zkvalitnilo dokumentaci návrhů na akce humanitární pomoci.	GŘ ECHO souhlasí s analýzou Účetního dvora.
	GŘ ECHO by mělo vytvořit a zavést mechanismus pro sběr a analýzu údajů týkajících se používání „humanitárních zásobovacích středisek“ jeho partnery.	GŘ ECHO přistoupilo v roce 2011 k dočasnému řešení shromažďovat co nejvíce informací přímo od humanitárních zásobovacích středisek do doby, než bude zahájen automatizovaný mechanismus pro shromažďování těchto informací od samotných partnerů.	GŘ ECHO souhlasí s analýzou Účetního dvora.
	GŘ RELEX by mělo věnovat dostatečné zdroje na analýzu a uzavírání starých zakázek týkajících se mechanismu rychlé pomoci a společné zahraniční a bezpečnostní politiky, u nichž již vypršel termín plnění.	Služba nástrojů zahraniční politiky přijala náležitá opatření na uzavírání zakázek týkajících se mechanismu rychlé pomoci a nástroje stability. Stále je však nutné vyvinout větší úsilí k realizaci doporučení Účetního dvora ohledně zakázek týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky.	Komise uznává, že je třeba vyvinout větší úsilí týkající se uzavření starých zakázek SZBP, a za tím účelem byl vypracován akční plán, jehož cílem je zlepšit situaci do konce roku 2012.
	GŘ ELARG by mělo provést přezkum kontrolních seznamů používaných v rámci vnitřní kontroly s cílem dokumentovat veškeré prováděné kontroly.	GŘ ELARG vypracovalo nové kontrolní seznamy, které byly předány příslušným pracovníkům a umístěny na intranet GŘ ELARG. Auditní práce v rámci prohlášení o věrohodnosti v letech 2010–2011 potvrzuje, že aktualizované kontrolní seznamy jsou v současnosti využívány delegacemi EU.	
	GŘ ELARG by mělo i nadále věnovat dostatečné zdroje na analýzu dosud nezpracovaných závěrečných výkazů nákladů podaných k programu PHARE a přechodovému nástroji v nových členských státech.	Během provádění byl dále snížen objem starých nezpracovaných konečných výkazů. Z celkového počtu 401 programů však ke konci roku 2011 zbývá zpracovat 88 výkazů a i nadále je zapotřebí při provedení doporučení Účetního dvora vyvíjet větší úsilí.	GŘ ELARG je odhodláno vyvinout potřebné úsilí o další snižování zbylých nedostatků. GŘ ELARG bude nadále vyvíjet veškeré úsilí nutné pro schválení účetních závěrek v programu Phare/Transition Facility EU-12.

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009	GŘ ELARG by mělo podrobněji definovat kritéria pro zrušení kontrol <i>ex ante</i> a pozastavení „přenesení řídicích pravomocí“ na země v rámci decentralizovaného řízení a provést testy výkonnosti systémů používaných vnitrostátními orgány. (Jedná se o kontrolu a aktualizaci z roku 2010 v návaznosti na doporučení z roku 2009.)	V roce 2011 zahájilo GŘ ELARG analýzu různých možností, jak podrobněji definovat kritéria a srovnávací standardy pro přenesení řídicích pravomocí a zrušení kontrol <i>ex ante</i>. V roce 2011 byly provedeny audity čtyř dílčích systémů, které se týkaly fungování určitých klíčových aspektů vnitrostátních systémů v Chorvatsku a Turecku. Príslušné delegace EU provedly audit a plány kontrol na místě a tímto způsobem získaly dodatečnou jistotu o výkonnosti vnitrostátních systémů.	Tato analýza bude prohloubena v rámci obnoveného nástroje předvstupní pomoci. Pokračuje pravidelné sledování vnitrostátních systémů v ústředí a v delegacích, přičemž jedním z používaných nástrojů jsou audity subsystému.
	GŘ ELARG by mělo pokračovat ve zlepšování kvality údajů vkládaných do jeho manažerského informačního systému. (Jedná se o kontrolu a aktualizaci z roku 2010 v návaznosti na doporučení z roku 2009.)	GŘ ELARG schválilo dokument s novými pokyny s cílem zajistit kvalitu údajů v systému CRIS. Nové kontrolní seznamy pro platby na základě systému decentralizovaného provádění (DIS) stanoví kontroly údajů k zakázkám přes systém iPerseus. Účelnost nových postupů bude ještě nutné v budoucnu posoudit.	
	GŘ ELARG by mělo vyvinout nástroj umožňující konsolidaci výsledků kontrol týkajících se legality a správnosti. (Jedná se o kontrolu a aktualizaci z roku 2010 v návaznosti na doporučení z roku 2009.)	Některé delegace EU začaly vyvíjet vlastní konsolidační nástroje. Je však třeba vynaložit větší úsilí, aby byl pro ně stanoven společný základ, harmonizovaly se různé koncepce a ověřilo se účelné používání těchto nástrojů.	Při výkonu svého dohledu bude ústředí ELARG podporovat a monitorovat provádění těchto opatření.
	GŘ ELARG by mělo zvýšit počet přezkumů operací <i>ex post</i> u centralizovaného řízení. (Jedná se o kontrolu a aktualizaci z roku 2010 v návaznosti na doporučení z roku 2009.)	V roce 2011 se podstatně zvýšil počet kontrol <i>ex post</i>. Kontrolori provádějící kontroly <i>ex post</i> navštívili čtyři ze šesti „centralizovaných“ delegací.	V roce 2012 je vyvíjeno úsilí v tomto směru, byla navštívena další země a do konce roku bude dokončen první pracovní program.
2008	GŘ RELEX by mělo konsolidovat svou metodiku kontrol <i>ex post</i> a urychleně se zabývat doporučeními, která v tomto ohledu vyjádřil interní auditor (zahrnutá rovněž ve výroční zprávě za rozpočtový rok 2008).	Služba nástrojů zahraniční politiky konsolidovala svoji metodiku kontrol <i>ex post</i> pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a nástroj stability. Pokyny však stále ještě nejsou dokončeny. Rovněž by měla být lépe definována kritéria pro posuzování rizika.	FPI již dokončila své metodické pokyny a bude je i nadále zlepšovat v průběhu roku na základě zpětné vazby od provedených kontrol. Kritéria pro posouzení rizik jsou v roce 2012 upřesňována s cílem zajistit větší jasnost, pokud jde o výběr projektů, které budou kontrolovány v roce 2013. Všechna doporučení interního auditora pro GŘ RELEX v souvislosti s kontrolami <i>ex post</i> byla provedena.

KAPITOLA 8

Výzkum a jiné vnitřní politiky

OBSAH

	<i>Bod</i>
Úvod	8.1–8.11
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	8.2–8.10
Rámcové programy pro výzkum	8.3–8.8
Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP)	8.9–8.10
Rozsah a koncepce auditu	8.11
Správnost operací	8.12–8.18
Účelnost systémů	8.19–8.36
Rámcové programy pro výzkum	8.20–8.30
Dokumentární kontroly <i>ex ante</i>	8.20–8.21
Osvědčení o auditu výkazů nákladů	8.22–8.24
Finanční audity Komise prováděné <i>ex post</i>	8.25–8.30
Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP) – program pro podnikání a inovace (EIP)	8.31–8.36
Dokumentární kontroly <i>ex ante</i>	8.31
Osvědčení o auditu výkazů nákladů	8.32
Finanční audity Komise prováděné <i>ex post</i>	8.33–8.34
Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu	8.35–8.36
Závěry a doporučení	8.37–8.40
Závěry	8.37–8.38
Doporučení	8.39–8.40
Výsledky auditu záručního fondu pro vnější vztahy	8.41–8.43

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

8.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení Účetního dvora týkající se skupiny politik „výzkum a jiné vnitřní politiky“, která zahrnuje následující oblasti politiky: 01 – Hospodářské a finanční záležitosti, 02 – Podniky, 03 – Hospodářská soutěž, 08 – Výzkum, 09 – Informační společnost a média, 10 – Přímý výzkum, 12 – Vnitřní trh, 15 – Vzdělávání a kultura, 16 – Komunikace, 18 – Prostor svobody, bezpečnosti a práva a 20 – Obchod. Kapitola dále uvádí výsledky opakovaného auditu Záručního fondu pro vnější vztahy ⁽¹⁾. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2011 uvádí **tabulka 8.1**.

Tabulka 8.1 – Výzkum a jiné vnitřní politiky: hlavní informace za rok 2011

(v mil. EUR)

Rozpočtová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
08	Výzkum	Správní výdaje	321	přímé centralizované
		7. RP	3 494	přímé centralizované
		7. RP Euratom	271	nepřímé centralizované
		Dokončení předchozích rámcových programů	518	přímé centralizované
			4 604	
15	Vzdělávání a kultura	Správní výdaje	131	přímé centralizované
		Celoživotní učení včetně mnohojazyčnosti	1 376	nepřímé centralizované
		Rozvoj kulturní spolupráce v Evropě	167	nepřímé centralizované
		Podpora a propagace spolupráce v oblasti mládeže a sportu	156	nepřímé centralizované
		Lidé – program pro mobilitu výzkumných pracovníků	584	nepřímé centralizované
			2 414	
09	Informační společnost a média	Správní výdaje	132	přímé centralizované
		7. RP	1 218	přímé centralizované
		Jiné	139	přímé centralizované
			1 489	

⁽¹⁾ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 480/2009 ze dne 25. května 2009, kterým se zřizuje Záruční fond pro vnější vztahy (Úř. věst. L 145, 10.6.2009, s. 10), v bodech odůvodnění stanoví, že finanční správa Záručního fondu pro vnější vztahy by měla podléhat kontrole Účetního dvora v souladu s postupem schváleným Účetním dvorem, Komisí a EIB.

(v mil. EUR)

Rozpočtová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
02	Podniky	Správní výdaje	123	přímé centralizované
		Konkurenceschopnost, průmyslová politika, inovace a podnikání	187	centralizované přímé / centralizované nepřímé prostřednictvím EACI
		Vnitřní trh zboží a odvětvových politik	33	přímé centralizované
		7. RP Spolupráce – vesmír a bezpečnost	423	přímé centralizované
		Evropské programy družicové navigace (EGNOS a Galileo)	570	přímé centralizované
			1 336	
18	Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	Správní výdaje	76	přímé centralizované
		Solidarita – vnější hranice, vízová politika a volný pohyb osob	445	sdílené / přímé centralizované
		Migrační toky – společná migrační a azylová politika	159	sdílené / přímé centralizované
		Základní práva a občanství	48	přímé centralizované
		Bezpečnost a ochrana svobod	133	přímé centralizované
		Spravedlnost v trestních a občanských věcech	62	přímé centralizované
		Drogová prevence a informovanost o drogách	18	přímé centralizované
		Strategie a koordinace politiky	3	přímé centralizované
			944	
10	Přímý výzkum	Zaměstnanci, provozní náklady a investice	352	přímé centralizované
		7. RP	41	přímé centralizované
		Historické závazky vyplývající z jaderných aktivit	24	přímé centralizované
		Dokončení předchozích rámcových programů	24	přímé centralizované
			441	
01	Hospodářské a finanční věci	Správní výdaje	70	přímé centralizované
		Hospodářská a měnová unie	12	přímé centralizované
		Mezinárodní hospodářské a finanční věci	55	přímé centralizované
		Finanční operace a nástroje	252	centralizované přímé / společné s EIF / centralizované nepřímé prostřednictvím EIF
			389	
16	Komunikace	Správní výdaje	125	přímé centralizované
		Komunikace a média	35	přímé centralizované
		Komunikace na místní úrovni	37	přímé centralizované
		Analytické a komunikační nástroje	26	přímé centralizované
		Podpora evropského občanství	36	přímé centralizované
			259	
20	Obchod	Správní výdaje	93	přímé centralizované
		Obchodní politika	11	přímé centralizované/společné s mezinárodními organizacemi
			104	

(v mil. EUR)

Rozpočtová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
12	Vnitřní trh	Správní výdaje	61	přímé centralizované
		Politická strategie a koordinace Generálního ředitelství pro vnitřní trh a služby	34	přímé centralizované
			95	
03	Hospodářská soutěž	Správní výdaje	94	přímé centralizované
		Kartely, antitrustová opatření a liberalizace	0	přímé centralizované
			94	

Správní výdaje celkem ⁽¹⁾	1 578
Rámcové programy (RP)	5 965
Celoživotní učení včetně mnohojazyčnosti	1 376
Ostatní provozní výdaje	3 250
Provozní výdaje celkem	10 591
Z toho: — zálohy ⁽²⁾	6 911
— průběžné/konečné platby ⁽³⁾	3 680
Platby za rok celkem	12 169
Závazky za rok celkem	13 968

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

⁽²⁾ Zálohy činily v rámci 7. RP (2007–2013) 3 837 milionů EUR a u programu celoživotního učení 1 208 milionů EUR.

⁽³⁾ Průběžné/konečné platby dosáhly v rámci 7. RP (2007–2013) 2 128 milionů EUR a u programu celoživotního učení 168 milionů EUR.

Zdroj: předběžná účetní závěrka Evropské unie za rok 2011.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky skupiny politik

8.2 Hlavním složkou této skupiny politik jsou rámcové programy pro výzkum a technický rozvoj, na něž připadá 56 % celkových provozních výdajů (tj. 5 965 milionů EUR). Jiné vnitřní politiky zahrnují program celoživotního učení, na něž připadá 11 % celkových provozních výdajů (tj. 1 376 milionů EUR), obecný program solidarita a řízení migračních toků (SOLID) se 4 % výdajů (tj. 445 milionů EUR) a rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP) s 2 % výdajů (tj. 258 milionů EUR).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámcové programy pro výzkum

8.3 Šestý a sedmý rámcový program pro výzkum a technický rozvoj (6. RP a 7. RP) jsou hlavním nástrojem Evropské unie pro financování výzkumu a inovací. Oba rámcové programy jsou koncipovány k podpoře Lisabonské strategie a strategie Evropa 2020 i Evropského výzkumného prostoru ⁽²⁾.

8.4 Rámcové programy se provádí v rámci přímého a nepřímého centralizovaného řízení, na němž se podílí šest generálních ředitelství a dvě výkonné agentury ⁽³⁾. Část rozpočtu je také prováděna v rámci nepřímého centralizovaného řízení různými subjekty, jako jsou společné podniky ⁽⁴⁾ a Evropská investiční banka.

8.5 Oba rámcové programy jsou v první řadě programy pro financování projektů, v jejichž rámci projekty předkládané potenciálními příjemci soutěží o prostředky na financování. S úspěšnými žadateli podepisuje Komise grantové dohody. Po podpisu grantové dohody se vyplácí první záloha, po níž následují průběžné a konečné platby, jež se vyplácejí na základě výkazů nákladů předložených příjemci.

8.6 Hlavním rizikem z hlediska správnosti je, že příjemci mohou ve výkazech způsobilé náklady nadhodnocovat a že systémy dohledu a kontroly Komise tuto skutečnost neodhalí a následně nezajistí nápravu. Riziko dále zvyšují složitá pravidla pro výpočet způsobilých nákladů; v některých oblastech také prováděcí orgány tato pravidla uplatňují různě (viz bod 8.4).

⁽²⁾ Evropský výzkumný prostor zahrnuje veškeré činnosti, programy a politiky nadnárodního charakteru v oblasti výzkumu a rozvoje v Evropě, jež dohromady nabízejí výzkumným pracovníkům, výzkumným institucím a podnikům podstatně větší možnosti v oblasti přeshraničního pohybu, hospodářské soutěže i spolupráce.

⁽³⁾ K těmto šesti generálním ředitelstvím patří: GŘ pro výzkum a inovace (RTD), GŘ pro informační společnost a média (INF SO), GŘ pro vzdělávání a kulturu (EAC), GŘ pro podniky a průmysl (ENTR), GŘ pro mobilitu a dopravu (MOVE) a GŘ pro energetiku (ENER). Zmíněné dvě agentury jsou i) Výkonná agentura pro výzkum (REA) a ii) Výkonná agentura Evropské rady pro výzkum (ERCEA).

⁽⁴⁾ Společné podniky Evropské unie pro výzkum: společný evropský podnik pro ITER a rozvoj energie z jaderné syntézy, společný podnik Clean Sky, společný podnik Artemis, společný podnik iniciativy pro inovativní léčiva, společný podnik ENIAC a společný podnik pro palivové články a vodík.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.7 Dne 24. ledna 2011 přijala Komise tři níže uvedená opatření s cílem zjednodušit pravidla platná pro 7. RP:

- a) rozšíření akceptovaných metodik, jež příjemci používají pro výpočet průměrných osobních nákladů;
- b) zavedení paušálního financování pro majitele malých a středních podniků;
- c) vytvoření výboru pro vyjasňování sporných otázek v oblasti výzkumu s cílem zajistit jednotný výklad a uplatňování těchto pravidel.

Na posouzení dopadu těchto opatření na míru nezpůsobilých nákladů je však zatím příliš brzy.

8.8 V této oblasti politiky odpovídá Evropská komise rovněž za provádění dvou hlavních vesmírných programů: programu Galileo a programu globálního monitoringu životního prostředí a bezpečnosti (GMES). Tyto úkoly jsou buď delegovány na Evropskou kosmickou agenturu (ESA), nebo prováděny ve spolupráci s ní. V roce 2011 činila celková výše plateb Komise této agentuře 660 milionů EUR (133,6 milionu EUR na GMES a 526,4 milionu EUR na Galileo).

Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP)

8.9 Program CIP (oblast jiných vnitřních politik, kterou Účetní dvůr vybral na základě rotačního principu pro audit systémů) pokrývá tři dílčí programy řízené třemi generálními ředitelstvími (v roce 2011 GŘ ECFIN ⁽⁵⁾: 29 milionů EUR, GŘ ENTR ⁽⁶⁾ 114 milionů EUR a GŘ INFSO: 115 milionů EUR). GŘ INFSO řídí program na podporu politiky informačních a komunikačních technologií (ICT-PSP), jehož cílem je podněcovat inovace a konkurenceschopnost prostřednictvím širšího a co možná nejlepšího využívání informačních a komunikačních technologií občany, veřejnou správou a podnikatelskou sférou, zejména pak malými a středními podniky.

ODPOVĚDI KOMISE

8.8 Platby ve prospěch Evropské kosmické agentury (ESA) v roce 2011, aby roční příspěvek z rozpočtu EU do společně řízeného programu GMES, a částky stanovené pro provádění programu Galileo jsou platby předběžného financování. Konečnou výši prostředků, kterou ESA využila, určí Komise až po ukončení obou programů.

⁽⁵⁾ GŘ ECFIN podporuje malé a střední podniky tím, že jim zajišťuje přístup k vlastnímu kapitálu, rizikovému kapitálu a půjčkám prostřednictvím finančních nástrojů Unie, které jménem Komise řídí Evropský investiční fond (EIF).

⁽⁶⁾ GŘ ENTR řídí dílčí programy související s podnikáním a inovacemi prostřednictvím grantů z programu CIP řízených Výkonnou agenturou pro konkurenceschopnost a inovace (EACI).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.10 Tento program se provádí přímým centralizovaným řízením grantů: přímé finanční příspěvky jsou poskytovány prostřednictvím dohod o spolufinancovaných grantech, které Komise podepisuje s konsorcií příjemců. U projektů PSP v oblasti výzkumu je z hlediska správnosti hlavním rizikem skutečnost, že příjemci mohou ve svých výkazech nákladů uvádět nezpůsobilé náklady a že systémy dohledu a kontroly Komise tuto skutečnost před výplatou prostředků neodhalí a nezajistí opravu.

Rozsah a koncepce auditu

8.11 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1**. V případě auditu skupiny politik „výzkum a jiné vnitřní politiky“ je třeba brát v úvahu následující specifika:

- a) Při auditu se zkoumal vzorek 150 plateb, který obsahoval 25 záloh na rámcové programy v oblasti výzkumu, 39 záloh na jiná opatření z této skupiny politik, 60 průběžných a konečných plateb na rámcové programy v oblasti výzkumu a 26 průběžných nebo konečných plateb na jiná opatření v této skupině politik.
- b) Posouzení systémů se vztahovalo na:
 - dokumentární kontroly *ex ante* v Komisi ⁽⁷⁾,
 - osvědčení o auditu výkazů projektových nákladů vydaná nezávislými auditory ⁽⁸⁾,
 - finanční audity projektů provedené *ex post* ⁽⁹⁾,
 - sdělení vedoucích pracovníků Komise k auditu ⁽¹⁰⁾.
- c) Audit Záručního fondu pro vnější vztahy se zaměřil na dodržování dohody Komise a EIB o řízení aktiv fondu a na monitorovací postupy Komise. Rovněž byl proveden přezkum práce odvedené soukromou auditorskou společností.

⁽⁷⁾ U výzkumu bylo toto posouzení založeno na ze vzorku 85 plateb, které se týkaly rámcových programů. U jiných vnitřních politik vycházelo toto posouzení a posouzení finančních auditů projektů provedených *ex post* z dodatečného vzorku 30 plateb, které se týkaly programu CIP řízeného GŘ INFSO, tj. ICT-PSP.

⁽⁸⁾ Posuzoval se vzorek 31 výkazů nákladů příjemců, k nimž se předkládalo osvědčení.

⁽⁹⁾ Šlo především o přezkum 30 spisů k auditům *ex post*.

⁽¹⁰⁾ Předmětem přezkumu byly výroční zprávy o činnosti generálních ředitelů GŘ RTD, GŘ INFSO, GŘ ENTR a GŘ EAC a dvou výkonných agentur: ERCEA a REA.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVŮRA

ODPOVĚDI KOMISE

SPRÁVNOST OPERACÍ

8.12 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 8.1**. Při testování vzorku operací Účetní dvůr zjistil chyby ve 49 % operací. Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora činí 3,0 % ⁽¹⁾.

8.13 Celkově Účetní dvůr zjistil, že u 74 operací ze vzorku 150 operací se vyskytly chyby. U projektů financovaných z rámcových programů pro výzkum je hlavní příčinou chyb nadhodnocování nákladů ze strany příjemců. Tento výsledek odpovídá chybám zjištěným při finančních auditech *ex post* prováděných Komisí ⁽¹²⁾ (viz body 8.25–8.30). Jak již Účetní dvůr upozorňoval v předchozích letech ⁽¹³⁾, zjištěné chyby se vyskytují ve všech kategoriích nákladů: u osobních nákladů a jiných přímých i nepřímých nákladů.

8.14 Osobní náklady: výpočet skutečných osobních nákladů by měl vycházet ze spolehlivého systému časových záznamů. Účetní dvůr v rámci auditu zjistil: rozpory mezi evidencí odpracovaných hodin a jinými osobními záznamy (např. záznamy absencí a dovolených); případy, kdy podle nahlášených informací zaměstnanci pracovali na konkrétním projektu na plný úvazek, zatímco z evidence odpracovaných hodin vyplývá, že pracovali na několika projektech; případy, kdy přesčas nebyl zaměstnanci proplacen, ale ve výkazu pro Komisi byl přesto uveden (viz příklad 8.1).

8.14 Chyby zjištěné v žádosti o proplacení nákladů nemusí mít žádný finanční dopad na prostředky EU.

⁽¹⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního statistického vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad (tzv. nejpravděpodobnější míru chyb). Účetní dvůr se s 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb se pohybuje mezi 1,1 % (dolní hranice míry chyb) a 4,9 % (horní hranice míry chyb).

⁽¹²⁾ To potvrdila i Komise ve své zprávě příjemcům ze dne 19. března 2012 nazvané „Jak se vyhnout běžně zjišťovaným chybám ve výkazech nákladů“, kde se uvádí, že příčinou vzniku většiny chyb je nesprávné uplatnění pravidel nebo skutečnost, že příjemci řádně nezohlední ustanovení grantové dohody a finanční směrnice.

⁽¹³⁾ Viz bod 6.13 výroční zprávy za rok 2010, body 5.19–5.20 a 8.11–8.12 výroční zprávy za rok 2009, body 7.12–7.15 a 10.12–10.13 výroční zprávy za rok 2008.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Příklad 8.1 – Chyba zjištěná ve vykázaných osobních nákladech

Příjemce, který se podílel na projektu spadajícím pod 7. RP, vykázal osobní náklady ve výši 308 000 EUR. Při auditu provedeném Účetním dvorem bylo zjištěno, že příjemce:

- podcenil odhad hodin, které jeho zaměstnanci odpracovali,
- u několika zaměstnanců, kteří se na auditovaném projektu podíleli, uvedl nadměrný počet hodin.

Z těchto zjištění pak v souhrnném výsledku vyplynulo nadhodnocení osobních nákladů ve výši 45 000 EUR.

8.15 Ostatní přímé náklady: aby byly přímé náklady způsobilé, musely být skutečně vynaloženy a doloženy vhodnými důkazy (například fakturami a doklady o platbě) se zřejmou vazbou na projekt a účetní období. Účetní dvůr často při svých auditech zjišťoval, že příjemci zahrnovali i faktury na výrobní spotřebu objednanou či doručenou po skončení projektu a dále faktury na externí služby, které měly být klasifikovány jako subdodávky. Příjemci navíc nedokládali vykázané náklady fakturami či dokladem o platbě. Co se týče vybavení, byly zjištěny případy, kdy byla na výzkumný projekt účtována cena pořízení v plné výši, místo aby byla v souladu s obvyklými účetními postupy příjemce odepisována.

8.16 Nepřímé náklady: pokud příjemci používají skutečné nepřímé náklady, musí se tyto náklady vztahovat k danému projektu. Příjemci často nevylučovali nezpůsobilé náklady související s komerčními aktivitami, rezervy nebo náklady účtované přímo na projekt (viz příklad 8.2).

Příklad 8.2 – Chyba zjištěná ve vykázaných ostatních nepřímých nákladech

Příjemce vykázal režijní náklady ve výši 366 891 EUR a zahrnul do nich nepřímé náklady všech svých oddělení. Pracovníky výzkumu bral přitom v úvahu jako distribuční klíč pouze při účtování těchto nákladů na výzkumné projekty. Ve výsledku byly na projekt vyúčtovány náklady, které se k němu nevztahovaly, což vedlo k nadhodnocení nákladů ve výši 180 670 EUR.

ODPOVĚDI KOMISE

Příklad 8.1 – Chyba zjištěná ve vykázaných osobních nákladech

V citovaném případě byla neoprávněně nárokována částka již započtena oproti následující platbě.

8.16**Příklad 8.2 – Chyba zjištěná ve vykázaných ostatních nepřímých nákladech**

Komise vede s příjemcem sporné řízení. Poté, co příjemce poskytl doplňující informace a vysvětlení, došla Komise k závěru, že nadhodnocení nepřímých nákladů činí u tohoto projektu 39 735 EUR a tato částka byla v roce 2012 vymožena zpět v plné výši. Kromě toho Komise informovala příjemce, že tato systémová chyba by měla být opravena také v jiných projektech s jeho účastí, což akceptoval.

Problém výpočtu nepřímých nákladů je Komisi dobře znám. Návrh pro Horizon 2020, bude-li schválen, tomuto problému zabrání tím, že nepřímé náklady se budou proplácet v paušální procentní sazbě přímých nákladů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.17 Devatenáct z 65 operací (29 %) týkajících se jiných vnitřních politik bylo zatíženo chybami. Šlo o chyby související s proplácením nezpůsobilých nákladů podobné chybám zjištěným u 6. RP a 7. RP.

8.18 Další chyby zjištěné Účetním dvorem se týkaly záloh, které měly být nárokovány až v následujícím účetním období, a nezpůsobilých rezerv vykázaných ve finanční zprávě poskytnuté agenturou ESA (viz také bod 8.36) a také nedostatků v zadávacích řízeních provedených v souvislosti s realizací dvou vesmírných programů (viz bod 8.8)

ÚČELNOST SYSTÉMŮ

8.19 Výsledky prověrky zkoumaných řídicích a kontrolních systémů, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 8.2**. Podle zjištění Účetního dvora byly systémy při zajišťování správnosti operací v oblasti výzkumu a ICT-PSP částečně účelné.

Rámcové programy pro výzkum

Dokumentární kontroly ex ante

8.20 Před provedením platby jsou všechny její relevantní provozní a finanční aspekty podrobeny dokumentárním kontrolám, jež ověřují její správnost a zajišťují soulad se smluvními podmínkami. Snaha Komise kontroly *ex ante* co nejvíce zjednodušit vedla k tomu, že se tyto kontroly často omezují na dokumentární přezkum výkazů nákladů a souvisejících podkladů poskytnutých příjemci.

8.21 Audit 108 plateb ⁽¹⁴⁾ ze vzorku o 150 platbách (viz bod 8.11) poukázal v 51 případech na nedostatky v dokumentárních kontrolách *ex ante*, což však Účetní dvůr nepovažuje za natolik podstatné jako zpětně stanovovaná data zahájení projektu (bez předchozí písemné žádosti příjemce), zpoždění plateb a nesrovnalosti ve schvalovacím postupu. Tyto kontrolní postupy se proto považují za částečně účelné.

ODPOVĚDI KOMISE

8.18 Komise provádí audity na místě u každé finanční zprávy předložené agenturou ESA. Případné zjištěné chyby jsou opraveny. Zařazení záloh do zpráv za rok 2010, které měly být nárokovány v následujícím vykazovaném období, nemá finanční dopad na program. Rezervu, kterou zjistil Účetní dvůr, již ESA opravila v příštím vykazovaném období. Nedostatky v zadávacích řízeních, které zjistil Účetní dvůr, nevedou podle názoru Komise k plýtvání s prostředky EU. Komise se domnívá, že zadávací řízení, tak jak bylo pozměněno po auditech Účetního dvora, je přiměřené a sladěné se zvláštní povahou obstarávacích činností pro vesmírnou agenturu.

8.20 Komise je toho názoru, že kontrolní systém musí být pojímán v celé své šíři včetně kontrol *ex ante* a *ex-post*.

⁽¹⁴⁾ Tyto platby zahrnují 60 průběžných a konečných plateb z rámcových programů, 25 záloh z rámcových programů, 21 plateb souvisejících s příspěvky na společné podniky z oblasti výzkumu, na finanční nástroj pro sdílení rizik a na programy EGNOS a Galileo a dvě zálohy pro Výzkumný fond pro uhlí a ocel.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Osvědčení o auditu výkazů nákladů

8.22 Grantové dohody stanoví podmínky, podle nichž by se k výkazu nákladů příjemců mělo přikládat osvědčení o auditu (6. RP) nebo osvědčení finančních výkazů (7. RP) ⁽¹⁵⁾ vydané nezávislým auditorem. Smyslem těchto osvědčení je poskytnout Komisi relevantní informace, jež jí umožní posoudit, zda jsou náklady vykázané příjemci způsobilé a zda byly vykázány veškeré příjmy a úroky vzniklé v souvislosti s předběžným financováním.

8.23 U výkazů nákladů příjemců, k nimž bylo poskytnuto osvědčení (31 z 60 průběžných a konečných plateb), porovnával Účetní dvůr výsledky svého vlastního auditu se závěrem osvědčení. Ve 25 případech, kdy auditor vydávající osvědčení vydal výrok bez výhrad, zjistil Účetní dvůr chyby. Ve 14 případech měly tyto chyby finanční dopad přesahující 2 %.

8.24 Ve shodě se zjištěními uplynulých let a navzdory úsilí Komise o zvýšení informovanosti o otázkách způsobilosti mezi příjemci i auditory (viz **příloha 8.3**) je tato kontrola zatím stále pouze částečně účelná, neboť se i nadále vyskytují případy, kdy nezávislí auditoři nezpůsobilé položky neodhalí.

8.24 Komise si je vědoma toho, že CFS se úplně nevyhnou chybě, avšak podstatně se podílí na snížení míry chyb. Je proto důležitým prvkem, který přispívá k celkové úrovni věrohodnosti Komise.

Finanční audit Komise prováděný ex post

8.25 U obou rámcových programů mají generální ředitelství činná v oblasti výzkumu společné strategie pro audit *ex post*. Hlavním cílem je:

- a) posoudit legalitu a správnost výkazů nákladů – informace z tohoto posouzení budou využity pro výroční prohlášení o věrohodnosti pověřených schvalujících osob;
- b) zajistit dostatek informací, na jejichž základě budou neoprávněně vyplacené prostředky EU získány zpět.

8.26 Systém pro audit *ex post* zavedený Komisí byl celkově vyhodnocen jako účelný.

Spoléhání na práci externích auditorů

8.27 Většinu reprezentativních auditů ⁽¹⁶⁾ provádí pro Komisi za jejího dohledu a na její odpovědnost externí auditorské společnosti.

⁽¹⁵⁾ Příjemci 7. RP jsou povinni předložit osvědčení, pokud příspěvek EU přesáhne 375 000 EUR. Komise odhaduje, že 80 % příjemců zůstane pod tímto prahem.

⁽¹⁶⁾ Audity vybrané náhodně a koncipované tak, aby na jejich základě bylo možné stanovit míru chyb, která bude reprezentativní pro celý soubor.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.28 Účetní dvůr provedl podrobný přezkum spisů k 30 auditům *ex post*. Zaměřil se na kvalitu auditní dokumentace, jednotnost uplatněné metodiky a zprávy a výkaznictví pro Komisi. Zatímco v oblasti auditní dokumentace a metodiky auditu ⁽¹⁷⁾ používané externími auditory zjistil nedostatky, zprávy a výkaznictví posoudil jako uspokojivé.

Systémy související se zpětným získáním neoprávněně vyplacených prostředků EU

8.29 V důsledku chyb zjištěných Komisí při finančních auditech *ex post* je potřeba prostředky EU, které byly příjemcům neoprávněně vyplaceny, získat zpět (buď vydáním inkasních příkazů, nebo zápočtem oproti budoucí platbě). Z konsolidovaných údajů GR RTD a GR INFSO vyplývá, že inkaso těchto prostředků je dlouhodobý proces. Ke konci roku 2011 se považovalo za zpracované 81 % auditů uzavřených v roce 2010 a 33 % auditů uzavřených v roce 2011 ⁽¹⁸⁾.

8.30 Extrapolace zjištěných systémových chyb na neauditované projekty kontrolovaných příjemců je navíc ještě zdlouhavější. Ke konci roku 2011 byla míra zpracování systémových chyb ⁽¹⁹⁾ GR RTD u 6. RP i 7. RP 44,8 %.

Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP) – program pro podnikání a inovace (EIP)*Dokumentární kontroly ex ante*

8.31 V rámci auditu prováděného Účetním dvorem se porovnávaly důkazní informace o kontrolách *ex ante* v účetním systému ABAC s důkazními informacemi v místním systému GR INFSO. Ve 23 z 30 případů neschvalovaly operace v ABAC a operace v místním systému tytéž osoby. U programu ICT-PSP není systém ABAC schopen spolehlivě identifikovat osoby, které vlastní kontroly provádějí. Tento kontrolní postup se proto považuje pouze za částečně účelný.

ODPOVĚDI KOMISE

8.28 Komise se domnívá, že nedostatky zjištěné Účetním dvorem měly nízký finanční dopad. Zesílí nicméně své úsilí a zajistí, aby externí auditorské společnosti vyhověly konkrétním požadavkům stanoveným v rámcové smlouvě pro každý auditorský úkol.

8.29–8.30 Pro opravu chyb u víceletých projektů rámcového programu se obvykle používá zápočet proti příští platbě. Příští platby jsou v mnoha případech požadovány 1 rok nebo 1,5 roku později, což výrazně ovlivňuje úroveň provádění auditů uzavřených v roce 2010 a 2011. Jelikož proces extrapolace vyžaduje nový výpočet a nové podání žádosti o proplacení nákladů příjemci, trvají opravy cestou extrapolace výsledků auditu skutečně ještě déle než provedení výsledků auditu podle bodu 8.29.

8.31 Místní systém, který používá GR INFSO, eviduje víza všech akterů zapojených do schvalování operací. Tento systém je automatický a bezpečný a nabízí tedy 100% jistotu v tom, kdo co udělal, na základě elektronických údajů evidovaných v tomto systému.

Jména osob uvedených v ABAC se mohou lišit, protože odpovídají osobám, které byly zapojeny do transakcí, ale v jiné roli v případě průběžných a konečných plateb. Je to výsledek záměrného rozhodnutí GR INFSO omezit přístup do systému ABAC jen pro zkušené lidi a omezit tak riziko chyb. Tato zásada je řádně zdokumentována v popisu finančních okruhů GR INFSO.

⁽¹⁷⁾ Zjištěné nedostatky se týkaly především skutečnosti, že byly schváleny nezpůsobilé náklady, dále sestavení vzorku, který nebyl pro daný soubor reprezentativní, a potvrzování platnosti nesprávných nepřímých nákladů.

⁽¹⁸⁾ Audity zahrnující 6. RP i 7. RP.

⁽¹⁹⁾ Chyba se považuje za „zpracovanou“, pokud příjemce souhlasí s paušální opravou navrženou Komisí nebo podá revidované výkazy nákladů k projektům, jichž se extrapolace týká.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Osvědčení o auditu výkazů nákladů

8.32 Z 30 operací, u nichž se auditovaly kontroly *ex ante*, se osvědčení o auditu vyžadovalo ve třech případech. Tato osvědčení byla předložena a jejich závěry byly zohledněny při stanovování výše pohledávky.

Finanční audit Komise prováděné ex post

8.33 K programům, které se netýkají výzkumu a jsou řízeny GŘ INFISO, nebyla v roce 2011 schválena žádná oficiální strategie pro audit *ex post*. V roce 2011 nebyly proto zavedeny žádné zvláštní auditní postupy pro audit *ex post* u projektů v rámci ICT-PSP a neproběhlo ani žádné zvláštní posouzení rizik programu ICT-PSP.

8.34 V době auditu Účetního dvora provedla Komise u projektů v rámci ICT-PSP pouze dva audit (jeden v roce 2011 a jeden v roce 2010). V obou případech byla míra chyb velmi vysoká: 96 % a 100 %. Účetní dvůr dále v rámci svého testování věcné správnosti provedl audit dvou projektů programu ICT-PSP a zjistil míry chyb ve výši 99,82 % a 2,86 %. S ohledem na zjištěné vysoké míry chyb je neexistence strategie pro audit *ex post* u programu ICT-PSP výrazným nedostatkem systémů dohledu a kontroly. Tato kontrola se proto považuje za neúčelnou.

Za účelem vyřešení tohoto problému, který zjistil Účetní dvůr, hodlá GŘ INFISO vyvinout během roku 2013 technické řešení vydávání víz v systému ABAC v rámci příští generace programů (Horizon 2020).

8.33 Programy GŘ INFISO, které se netýkají výzkumu, jsou předmětem pravidelných auditů. Pokud jde o tuto oblast financování, v roce 2011 bylo uzavřeno dvanáct auditů *ex post*, z nichž 2 se týkaly programu ICT-PSP. Provedené audity se vybírají na základě posouzení rizik a obvykle je požadují útvary odpovědné za operativní řízení projektů.

Vzhledem k rostoucímu finančnímu významu této oblasti financování vypracovaly útvary GŘ INFISO strategii auditu, která je prováděna v roce 2012. Dále, v roce 2011 útvary GŘ INFISO uzavřely rámcovou smlouvu na auditorské služby *ex-post* v této oblasti financování. První dávka 22 auditů, které se týkaly prostředků nesouvisejících s výzkumem, byla zahájena v první polovině roku 2012 na základě této rámcové smlouvy.

Průběžné a konečné platby na programy, které se netýkají výzkumu, představovaly méně než 4 % celkových plateb GŘ INFISO v roce 2011. GŘ INFISO má za to, že opatření zahájená v roce 2011 a realizovaná v roce 2012 jsou přiměřená vzhledem k finančnímu významu daného financování.

8.34 Dva audity provedené Komisí v roce 2010 a 2011 u projektů v rámci ICT-PSP, což je jeden z nevýzkumných programů řízených generálním ředitelstvím INFISO, byly vybrány na základě zvážení rizik. U těchto auditů je zjištěná míra chyb často velmi vysoká a vůči souboru jako celku není reprezentativní.

Jeden z cílů strategie auditu, která je prováděna v roce 2012 u programů, které se netýkají výzkumu, je vymezit vzorkovací postupy, které umožňují určit smysluplnou míru chyb a současně maximalizovat hospodárnost auditu díky tomu, že se soustředí na velké a k rizikům náchylné příjemce.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Spolehlivost prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu

8.35 Pokud jde o legalitu a správnost uskutečněných operací, poskytovaly výroční auditní zprávy, které byly předmětem kontroly, věrné posouzení finančního řízení. Informace v nich uvedené potvrzují připomínky a závěry Účetního dvora.

8.36 Tři generální ředitelství⁽²⁰⁾ vydala výhradu týkající se zbytkových chyb s dopadem na přesnost výkazů nákladů v 7. RP a dvě generální ředitelství⁽²¹⁾ ponechala v platnosti výhradu týkající se výkazů nákladů 6. RP. GŘ ENTR rovněž vyjádřilo výhradu týkající se spolehlivosti finančního výkaznictví agentury ESA (viz bod 8.18).

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**Závěry**

8.37 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že platby za rozpočtový rok 2011 ve skupině politik „výzkum a jiné vnitřní politiky“ byly ve významném rozsahu zatíženy chybami⁽²²⁾.

8.38 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že zkoumané systémy dohledu a kontroly ve skupině politik „výzkum a jiné vnitřní politiky“ byly částečně účelné.

Doporučení

8.39 **Příloha 8.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let (2008–2009). Účetní dvůr upozorňuje na následující skutečnosti:

a) Do konce roku 2011 nebyl zaveden žádný postup, který by v případech, kdy jsou při auditech *ex post* zjištěny značné nesrovnalosti mezi osvědčenými a auditovanými částkami, umožňoval přímou zpětnou vazbu, jejímž prostřednictvím by auditori provádějící osvědčování byli informováni o auditních zjištěních Komise.

8.36 Komise bude nadále auditovat finanční výkazy agentury ESA a bude ESA vybízet a podporovat v tom, aby realizovala opatření směřující k dalšímu zkvalitnění finančních výkazů předkládaných Komisi. S ohledem na opatření, která již v současnosti probíhají, Komise předpokládá, že tyto záležitosti budou brzy vyřešeny, což umožní tuto výhradu omezit a nakonec vzít zpět.

8.38 Když se na řídicí a kontrolní systémy Komise podíváme z pohledu řízení (tj. že mají vyrovnávat cíle, pokud jde o zákonnost a řádnost na jedné straně a úvahy o přiměřenosti rizika a nákladové efektivitě kontrol na straně druhé) Komise se domnívá, že tyto systémy poskytovaly přiměřenou záruku, s výhradami pověřených schvalujících osob, jak je uvedeno v bodě 8.36.

8.39

a) Útvary Komise mají k dispozici postup, jak poskytovat zpětnou vazbu auditorům vydávajícím osvědčení, pokud *ex-post* audit Komise odhalily významné rozdíly mezi osvědčeným výkazem nákladů a vlastními nálezy auditu. Postup spočívá v tom, že příjemci jsou písemně vyzváni, aby sdělili své připomínky auditorovi vydávajícímu osvědčení nebo se přímo napíše auditorům vydávajícím osvědčení.

⁽²⁰⁾ GŘ ENTR, GŘ INFSO, GŘ RTD.

⁽²¹⁾ GŘ ENTR a GŘ RTD.

⁽²²⁾ Viz body 8.12 a 8.13.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- b) Komise pokračovala v svém úsilí uplatňovat výsledky auditů (úpravami výkazů nákladů nebo vydáváním inkasních příkazů) v případech, kdy bylo zjištěno, že příjemci výdaje ve svých výkazech nákladů nadhodnotili. Bylo nicméně konstatováno, že v praxi je (zejména u extrapolace) zpětné získávání prostředků zdlouhavý proces (viz body 8.29 a 8.30).

8.40 Účetní dvůr na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2011 doporučuje Komisi, aby:

— v oblasti rámcových programů pro výzkum:

- **Doporučení 1:** zintenzívnila své úsilí směřující k řešení chyb zjištěných u průběžných a konečných plateb.

- **Doporučení 2:** posílila kroky vedoucí ke zvýšení povědomí příjemců a nezávislých auditorů o chybách zjištěných v průběhu auditů ex post Účetního dvora i Komise.

- **Doporučení 3:** zajistila, aby externí auditorské společnosti provádějící audity jejím jménem upravily své postupy tak, aby byly v souladu s pokyny a standardní praxí Komise, a zejména aby zvýšily kvalitu své auditní dokumentace,

ODPOVĚDI KOMISE

- b) Komise se již zabývala zjištěními Účetního dvora. Pro opravu chyb u víceletých projektů rámcového programu se obvykle používá zápočet proti příští platbě. Příští platby jsou v mnoha případech požadovány 1 rok nebo 1,5 roku později, což výrazně ovlivňuje úroveň provádění auditů uzavřených v roce 2010 a 2011.

8.40 Viz společná odpověď na body 1.12–1.13.

- Možnosti zjednodušit pravidla pro 7. rámcový program byly vyčerpány. Komise však bude nadále řešit chyby prostřednictvím těchto akcí:

- zvýší úsilí o poskytnutí pokynů a zpětné vazby účastníkům a auditorům vydávajícím osvědčení,
- přezkoumá postupy kontrol ex-ante, aniž by nepatřičně prodlužovala dobu do platby,
- bude pokračovat ve své kontrolní práci a vymáhacích opatřeních,
- bude sledovat finanční dopad zjištěných chyb, který může být v průběhu více let také nižší než samotná chyba.

Bylo navrženo další zjednodušení rámcového programu pro výzkum a inovace Horizon 2020, který, bude-li přijat, přinese sníženou míru chyb.

- Útvary Komise mají k dispozici postup, jak poskytovat zpětnou vazbu auditorům vydávajícím osvědčení, pokud ex-post audit Komise odhalily rozsáhlé rozpory mezi osvědčeným výkazem nákladů a vlastními nálezy auditu. Postup spočívá v tom že příjemci jsou písemně vyzváni, aby sdělili své připomínky auditorovi vydávajícímu osvědčení, nebo se přímo napíše auditorům vydávajícím osvědčení.

- Komise zesílí své úsilí a zajistí, aby externí auditorské společnosti vyhověly všem konkrétním požadavkům stanoveným v rámcové smlouvě pro každý auditorský úkol. V této souvislosti bude proveden přezkum pracovní dokumentace, která zůstává u externích auditorských společností, aby se zajistil její soulad s požadavky rámcové smlouvy. První takový přezkum se uskuteční do konce roku 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

— v oblasti jiných vnitřních politik:

- **Doporučení 4:** co nejdříve zavedla strategii pro audit ex post programu ICT-PSP a čerpala přitom ze zkušeností GŘ INFSO a jeho strategie pro audit ex post projektů rámcových programů, která vychází z analýzy rizika.

- GŘ INFSO navrhlo strategii auditu pro programy, které se netýkají výzkumu, a které pokrývají mimo jiné program ICT-PSP, který je prováděn v roce 2012.

VÝSLEDKY AUDITU ZÁRUČNÍHO FONDU PRO VNĚJŠÍ VZTAHY

8.41 Úkolem Záručního fondu pro vnější vztahy ⁽²³⁾ (dále jen „fond“), jenž poskytuje záruky k úvěrům třetím zemím, je vyplácet platby věřitelům ⁽²⁴⁾ Unie v případech, kdy je příjemce v prodlení se splácením, a předcházet tak přímým nárokům vůči rozpočtu Unie. Správní řízení fondu provádí Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti (GŘ ECFIN) a za správu jeho finančních prostředků odpovídá Evropská investiční banka (EIB).

8.42 Podle konsolidované účetní závěrky EU za rok 2011 činila čistá aktiva fondu k 31. prosinci 2011 celkem 1 475 milionů EUR oproti 1 346 milionům EUR k 31. prosinci 2010 ⁽²⁵⁾. V kontrolovaném roce fond neobdržel žádnou výzvu k plnění záruky.

8.43 Pro analýzu roční výkonnosti fondu používá EIB a Komise srovnávací index (benchmark). V roce 2011 dosáhl výnos portfolia fondu 0,72 %. Jeho výkonnost tedy byla o 139 bazických bodů nižší než hodnota srovnávacího indexu.

⁽²³⁾ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2728/94 ze dne 31. října 1994, kterým se zřizuje Záruční fond pro vnější vztahy (Úř. věst. L 293, 12.11.1994, s. 1), naposledy změněné nařízením (ES, Euratom) č. 89/2007 (Úř. věst. L 22, 31.1.2007, s. 1).

⁽²⁴⁾ Především EIB, ale spadají sem také externí úvěry Euratomu a úvěry EK třetím zemím v rámci makrofinanční pomoci.

⁽²⁵⁾ Vlastní čistá aktiva fondu před konsolidací činila 1 495 milionů EUR.

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „VÝZKUM A JINÉ VNITŘNÍ POLITIKY“

	2011					2010	2009	2008
	6. RP	7. RP	Program celoživotního učení	Ostatní	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU								
Celkový počet operací (z toho):	17	68	10	55	150	150	351	361
Zálohy	2	23	9	30	64	77	125	237
Průběžné/konečné platby	15	45	1	25	86	73	226	124
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ (1) (2)								
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:								
Operace nezatížené chybami	47 % (8)	32 % (22)	100 % (10)	65 % (36)	51 % (76)	61 %	72 %	86 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	53 % (9)	68 % (46)	0 % (0)	35 % (19)	49 % (74)	39 %	28 %	14 %
Analýza operací zatížených chybami								
Analýza podle typu výdajů								
Zálohy	0 % (0)	11 % (5)	0 % (0)	63 % (12)	23 % (17)	12 %	9 %	19 %
Průběžné/konečné platby	100 % (9)	89 % (41)	0 % (0)	37 % (7)	77 % (57)	88 %	91 %	81 %
Analýza podle typu chyb								
Nevýčísitelné chyby:	0 % (0)	39 % (18)	0 % (0)	53 % (10)	38 % (28)	33 %	35 %	34 %
Vyčísitelné chyby:	100 % (9)	61 % (28)	0 % (0)	47 % (9)	62 % (46)	67 %	65 %	66 %
Způsobilost	100 % (9)	96 % (27)	0 % (0)	100 % (9)	98 % (45)	97 %	55 %	65 %
Výskyt	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	3 %
Přesnost	0 % (0)	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	39 %	32 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB								
Nejpravděpodobnější míra chyb					3,0 %			
Horní hranice míry chyb					4,9 %			
Dolní hranice míry chyb					1,1 %			

⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci této skupiny politik byl vzorek rozdělen na několik částí.

⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

PŘÍLOHA 8.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ VE SKUPINĚ POLITIK „VÝZKUM A JINÉ VNITŘNÍ POLITIKY“

Posouzení vybraných systémů dohledu a kontroly

Systém	Dokumentární kontroly <i>ex ante</i>	Osvědčování auditu	Finanční audity <i>ex post</i>	Celkové posouzení
Rámcové programy pro výzkum	Částečně účelné	Částečně účelné	Účelné	Částečně účelné
Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace – program na podporu politiky informačních a komunikačních technologií	Částečně účelné	—	Neúčelné	Částečně účelné

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE „VÝZKUMU A JINÝCH VNITŘNÍCH POLITIK“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď Komise
2009	Komise by měla zvýšit informovanost o způsobilosti výdajů u auditorů, kteří osvědčení vydávají, s cílem zlepšit spolehlivost poskytovaných osvědčení o auditu. (bod 8.32)	Není zaveden žádný přímý postup, který by v případech, kdy jsou při auditech <i>ex post</i> zjištěny značné nesrovnalosti mezi osvědčenými a auditovanými částkami, umožňoval poskytnout zpětnou vazbu a jehož prostřednictvím by byli auditori provádějící osvědčování informováni o auditních zjištěních Komise. Komise zamýšlí takový postup zavést v roce 2012. V roce 2012 Komise navíc zahájila komunikační kampaň zaměřenou na příjemce a jejich osvědčující auditory s cílem zlepšit spolehlivost předkládaných výkazů nákladů a (v relevantních případech) příslušných osvědčení o auditu.	Útvary Komise již mají k dispozici postup, jak poskytovat zpětnou vazbu auditorům vydávajícím osvědčení, pokud <i>ex-post</i> audit Komise odhalily rozsáhlé rozpory mezi osvědčeným výkazem nákladů a vlastními nálezy auditu. Postup spočívá v tom, že příjemci jsou písemně vyzváni, aby sdělili své připomínky auditorovi vydávajícímu osvědčení, nebo se přímo napíše auditorům vydávajícím osvědčení.
2008	Komise by měla zajistit přísné uplatňování kontrol, zejména tím, že bude v příslušných případech ukládat sankce a u neoprávněných úhrad vykázaných nákladů včas získávat prostředky zpět nebo provádět opravy. (bod 7.42)	Komise v roce 2011 pokračovala ve svém úsilí uplatňovat výsledky auditů (úpravami výkazů nákladů nebo vydáváním inkasních příkazů). Dále od roku 2009 systematicky požaduje náhrady škody od příjemců, u nichž bylo zjištěno, že nadhodnocovali výdaje, a Komise jim tedy vyplácela finanční příspěvky, na něž neměli nárok. Bylo nicméně konstatováno, že v praxi se (zejména u extrapolace) více případů otevírá než uzavírá.	Útvary Komise musejí brát v úvahu práva příjemců ve všech fázích, a proto provedení výsledků auditu, zejména v souvislosti s extrapolací, představuje obtížný a zdoluhavý proces. Kromě toho, některé případy mohou být provedeny až po uzavření projektu. V poslední době byla vysoká priorita přidělena řízení extrapolovaných případů. Například v případě GR RTD byl posílen tým, který má tento proces na starosti, a výsledkem toho je, že v roce 2012 bylo uzavřeno 17 extrapolovaných případů a 13 bylo otevřeno do 8. května.

KAPITOLA 9

Správní a jiné výdaje

OBSAH

	<i>Bod</i>
Úvod	9.1–9.8
Zvláštní charakteristiky této skupiny politik	9.4–9.5
Rozsah a koncepce auditu	9.6–9.8
Správnost operací	9.9
Účelnost systémů	9.10
Připomínky k jednotlivým orgánům a institucím	9.11–9.29
Evropský parlament	9.12–9.17
Evropská rada a Rada	9.18
Komise	9.19–9.21
Účetní dvůr	9.22
Evropský hospodářský a sociální výbor	9.23–9.24
Evropská služba pro vnější činnost	9.25–9.28
Ostatní orgány a instituce	9.29
Závěry a doporučení	9.30–9.34
Závěry	9.30–9.32
Doporučení	9.33–9.34

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

9.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení Účetního dvora týkající se správních a jiných výdajů orgánů a institucí Evropské unie. Hlavní údaje o příslušných orgánech a institucích a výdajích za rok 2011 uvádí **tabulka 9.1**.

Tabulka 9.1 – Správní a jiné výdaje – hlavní informace za rok 2011

(v mil. EUR)

Rozpočtová hlava	Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
14, 24–31	Správní a jiné výdaje	Evropský parlament	1 580	přímé centralizované
		Rada	547	přímé centralizované
		Komise	6 264	přímé centralizované
		Soudní dvůr	334	přímé centralizované
		Účetní dvůr	137	přímé centralizované
		Evropský hospodářský a sociální výbor	126	přímé centralizované
		Výbor regionů	91	přímé centralizované
		Evropský veřejný ochránce práv	9	přímé centralizované
		Evropský inspektor ochrany údajů	7	přímé centralizované
		Evropská služba pro vnější činnost	682	přímé centralizované
Správní výdaje celkem		9 777		
Provozní výdaje celkem		—		
Platby za rok celkem		9 777		
Závazky za rok celkem		11 721		

Zdroj: předběžná roční účetní závěrka Evropské unie za rok 2011.

9.2 Tato kapitola se rovněž zabývá výdaji, jež se v souhrnném rozpočtu považují za provozní, přestože jejich účelem je ve většině případů spíše zajistit fungování administrativy Komise než provádění politik. Do těchto výdajů spadají následující hlavy souhrnného rozpočtu: hlava 14 (daně a celní unie), hlava 24 (boj proti podvodům), hlava 25 (koordinace politiky Komise a právní poradenství), hlava 26 (administrativa Komise), hlava 27 (rozpočet) a hlava 29 (statistika).

9.3 O agenturách EU a výkonných agenturách a o evropských školách vydává Účetní dvůr samostatné zprávy⁽¹⁾. Do působnosti Účetního dvora nespádá finanční audit Evropské centrální banky.

⁽¹⁾ Specifická výroční zpráva Účetního dvora týkající se evropských škol se předkládá radě guvernérů a v kopii Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky této skupiny politik

9.4 Správní a jiné výdaje zahrnují výdaje na lidské zdroje (platy, příspěvky a důchody), které představují 60 % celkových správních a jiných výdajů, a výdaje na budovy, vybavení, energii, komunikaci a informační technologie.

9.5 Hlavní rizika pro správní a jiné výdaje představuje nedodržování postupů při zadávání zakázek, plnění smluv, přijímání zaměstnanců a při výpočtech platů a příspěvků.

Rozsah a koncepce auditu

9.6 Celková koncepce a metodika Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu správních a jiných výdajů je třeba brát v úvahu následující specifika:

- při auditu se zkoumal vzorek 56 operací obsahující tři zálohy a 53 konečných plateb,
- posouzení systémů se vztahovalo na soulad systémů dohledu a kontroly ⁽²⁾ používaných jednotlivými orgány a institucemi s požadavky finančního nařízení,
- přezkum prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu se týkal výročních zpráv o činnosti čtyř generálních ředitelství a úřadů Komise s primární odpovědností za správní výdaje ⁽³⁾.

9.7 Účetní dvůr rovněž ve všech orgánech a institucích kontroloval tyto vybrané oblasti ⁽⁴⁾:

- a) kritéria způsobilosti, výpočet a vyplácení sociálních příspěvků zaměstnancům (příspěvek na domácnost, příspěvek na vyživované dítě či osobu za něj považovanou a příspěvky na studium včetně odpočtu podobných příspěvků vyplácených z jiných zdrojů);

⁽²⁾ Kontroly *ex ante* a *ex post*, útvar interního auditu, hlášení výjimek a standardy vnitřní kontroly.

⁽³⁾ Přezkum se soustředil na následující generální ředitelství a úřady Komise: Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO), Úřad pro infrastrukturu a logistiku v Bruselu (OIB), Úřad pro infrastrukturu a logistiku v Lucemburku (OIL) a Generální ředitelství pro informatiku (DIGIT).

⁽⁴⁾ Kromě Účetního dvora (viz bod 9.8).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

b) postupy při prodlužování či změnách smluv dočasným a smluvním zaměstnancům;

c) otevřená, omezená a vyjednávací zadávací řízení.

9.8 Účetní dvůr kontroluje externí auditorská společnost ⁽⁵⁾, která vydala zprávu auditora o ověření účetní závěrky za rozpočtový rok 2011 a zprávu o ověření týkající se správnosti použití zdrojů Účetního dvora a kontrolních postupů zavedených od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2011 (viz bod 9.22).

SPRÁVNOST OPERACÍ

9.9 Výsledky testování operací jsou shrnuty v v **příloze 9.1**. Při testování vzorků operací Účetní dvůr zjistil chyby v 7 % operací. Nejpravděpodobnější míra chyb dle odhadu Účetního dvora činí 0,1 % ⁽⁶⁾.

ÚČELNOST SYSTÉMŮ

9.10 Výsledky prověrky systémů dohledu a kontroly jsou shrnuty v **příloze 9.2**.

PŘÍPOMÍNKY K JEDNOTLIVÝM ORGÁNŮM A INSTITUCÍM

9.11 Následující specifické připomínky jsou členěny dle jednotlivých orgánů či institucí Evropské unie a neovlivňují posouzení uvedená v bodech 9.9 a 9.10. I když pro správní výdaje jako celek nejsou významné, jsou důležité v kontextu jednotlivých orgánů a institucí, jichž se týkají.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁶⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního statistického vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad (tzv. nejpravděpodobnější míru chyb). Účetní dvůr se s 95 % mírou důvěry domnívá, že míra chyb v daném souboru se pohybuje mezi 0,0 % (dolní hranice míry chyb) a 0,3 % (horní hranice míry chyb).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Evropský parlament

Výplata sociálních příspěvků a příplatků zaměstnancům

9.12 Informace o osobním a rodinném stavu zaměstnanců, které měly útvary Evropského parlamentu k dispozici, nebyly aktuální nebo řádně zpracované ve dvou z pěti kontrolovaných případů. Tato skutečnost vedla v jednom z těchto případů k přeplatkům.

Zaměstnávání akreditovaných parlamentních asistentů

9.13 Podle vnitřních předpisů ⁽⁷⁾ pro zaměstnávání akreditovaných parlamentních asistentů mohou akreditovaní parlamentní asistenti předložit lékařské potvrzení a další dokumenty požadované pro uzavření smlouvy do tří měsíců od data zahájení pracovní smlouvy. Tato výjimka je v rozporu s ustanovením uvedeným v odstavcích 128 a 129 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropských společenství ⁽⁸⁾, podle něhož všechny požadavky pro přijetí zaměstnance musí být splněny před uzavřením smlouvy. To dokládá i skutečnost, že v pěti z deseti kontrolovaných případů akreditovaní parlamentní asistenti předložili požadovaná lékařská potvrzení tři až sedm měsíců od podepsání smlouvy. Pokud jde o splnění požadavku na jazykové znalosti ⁽⁹⁾, v žádném z deseti kontrolovaných případů nebyly v evidenci dokumenty dokládající vykonání kontrol.

ODPOVĚDI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

9.12 Zpětné získávání přeplatků se od listopadu 2011 provádělo srážkou z platu příslušného zaměstnance. Mimoto byla přijata opatření s cílem zajistit, aby měl Parlament k dispozici aktuální informace o osobní a rodinné situaci zaměstnanců a aby s těmito informacemi zacházel správně, zejména byla neustále snaha zlepšovat kontrolní prostředí a cestou služební hierarchie byli v rámci každoročního procesu potvrzování platnosti / aktualizace osobních údajů osloveni přímo jednotliví pracovníci, aby bylo zajištěno, že kontrolu svých osobních údajů provedou všichni zaměstnanci. Tento individuální přístup je předběžnou etapou před případným zavedením přísnějších opatření v případě, že zaměstnanci na daný požadavek nezareagují.

ODPOVĚDI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

9.13 Parlament bere na vědomí stanovisko Účetního dvora, že ustanovení článků 15.2 a 16.3 prováděcích opatření nejsou plně v souladu s požadavky článku 128 nařízení č. 160/2009. Parlament poznamenává, že věci kontroly zdravotní způsobilosti tvůrce právních předpisů záměrně nepřevzal postup zcela totožný s úpravou platnou pro úředníky a dočasné zaměstnance, a tudíž výslovně nestanovil povinnost podstoupit zdravotní prohlídku před přijetím do pracovního poměru, jak je tomu například v článku 33 služebního řádu úředníků.

Od února 2012 obsahuje přijímací formulář formulaci, již daný poslanec čestně prohlašuje, že akreditovaný parlamentní asistent, kterého chce zaměstnat, má požadované jazykové znalosti.

⁽⁷⁾ Prováděcí opatření k hlavě VII pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropských společenství (rozhodnutí předsednictva ze dne 9. března 2009).

⁽⁸⁾ Nařízení Rady (ES) č. 160/2009 ze dne 23. února 2009, kterým se mění pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství (Úř. věst. L 55, 27.2.2009, s. 1).

⁽⁹⁾ Čl. 128 odst. 1 písm. e) pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropských společenství stanoví, že asistent musí mít důkladnou znalost jednoho z jazyků Společenství a uspokojivou znalost dalšího jazyka Společenství v rozsahu nezbytném pro výkon služebních povinností.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Ověření ex ante týkající se postupů pro přijímání zaměstnanců

9.14 Články 47 a 48 prováděcích pravidel k finančnímu nařízení stanoví, že každý úkon k plnění rozpočtu musí být předmětem ověření ex ante. V devíti z deseti kontrolovaných postupů pro přijímání akreditovaných parlamentních asistentů nebyly v evidenci dokumenty, které by dokládaly provedené kontroly ex ante u dokumentace týkající se přijímání zaměstnanců. Ověřeným postupem je pro účely vnitřní kontroly veškerou formální dokumentaci řádně vyplnit a archivovat.

Zadávání veřejných zakázek

9.15 Při auditu se prověřovalo deset zadávacích řízení. Ve dvou případech, které se týkaly údržby budov a tiskařských služeb, byly zjištěny nedostatky v uplatnění výběrových kritérií a kritérií pro udělení zakázky.

9.16 Při zadávacím řízení na údržbu budov neobdrželi zájemci podrobné informace o způsobu hodnocení jejich nabídek. Pro jednu část zakázky v hodnotě 750 000 EUR na období čtyř let (z celkové hodnoty zakázky 23 141 740 EUR) nebyla v zadávací dokumentaci uvedena odhadovaná hodnota použitých materiálů, jež představovala 40 % celkové hodnoty této části zakázky. Zájemci byli pouze požádáni, aby předložili hrubé ziskové rozpětí týkající se materiálů, a tudíž nebyli schopni předložit konkurenceschopnější nabídku tím, že by optimálně zkombinovali složky svého finančního návrhu.

9.17 V případě jednoho vyjednávacího řízení týkajícího se tiskařských služeb nebylo jasné a transparentně popsáno přesné místo poskytování služeb. Kromě toho všichni potenciální zájemci, kteří byli osloveni, sídlili v Lucembursku, čímž došlo k omezení přeshraniční hospodářské soutěže. Z 11 potenciálních konzultovaných zájemců předložil nabídku pouze předešlý zhotovitel, jemuž byla zakázka v hodnotě 60 000 EUR na období čtyř let také zadána. Před zahájením vyjednávání dále nebylo zkontrolováno splnění výběrových kritérií, což je v rozporu s čl. 122 odst. 3 prováděcích pravidel k finančnímu nařízení.

ODPOVĚDI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

9.14 Kontroly ex ante, které provádí oddělení, které má na starost přijímání zaměstnanců, doznaly v poslední době výrazných zlepšení (byly přepracovány seznamy kontrolních úkonů a byly zavedeny křížové kontroly). Podkladová dokumentace k těmto kontrolám ex ante bude od nynějška řádně uchovávána.

ODPOVĚDI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

9.16 V této konkrétní části zakázky zadal Parlament cenu materiálů jako invariabilní částku, aby bylo možno individualizovat a transparentně vážit skutečné náklady na práce.

ODPOVĚDI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

9.17 Parlament souhlasí s připomínkami Účetního dvora a zohlední je při přípravě příštího řízení. Parlament nicméně zdůrazňuje, že u této konkrétní zakázky nízké hodnoty byly služby, které měly být poskytnuty, z valné většiny na místní úrovni.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Evropská rada a Rada

Zadávání veřejných zakázek

9.18 Při auditu se prověřovalo pět zadávacích řízení. Ve dvou případech týkajících se úklidových služeb (hodnota zakázky 16 214 000 EUR na období čtyř let) a nákupu služebního oblečení a bot (hodnota zakázky 344 000 EUR na období čtyř let) došlo k tomu, že pokud zájemci v nabídce nenavrhli cenu za některé položky, zadávací dokumentace umožnila Radě tuto cenu odhadnout, a to podle průměrné ceny této položky předložené v nabídkách ostatních zájemců. Rada tudíž upravuje hodnotu zakázky způsobem, jenž není stanoven ve finančním nařízení.

Komise

Výpočet a vyplácení sociálních příspěvků zaměstnancům

9.19 V 15 z 28 kontrolovaných případů nebyly informace o osobním a rodinném stavu zaměstnanců, které měl Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO) k dispozici, aktuální. V šesti z těchto případů vedla tato skutečnost k nesprávným platbám, protože odečtené částky neodpovídaly aktuálně platné výši dávek vyplácených vnitrostátními orgány⁽¹⁰⁾.

ODPOVĚĎ RADY

9.18 Rada zaprvé konstatuje, že nedošlo k porušení finančního nařízení, neboť čl. 148 odst. 3 prováděcího nařízení se týká kontaktů vedoucích ke změně hodnoty nabídky. V postupech přezkoumaných Účetním dvorem k žádným takovým kontaktům nedošlo. Rada si je plně vědoma toho, že uvedené ustanovení neumožňuje orgánu požadovat ceny, jež účastník nabídkového řízení opomenul.

Aby však takový zájemce nebyl vyloučen a aby byla zachována soutěž při komplexních výběrových řízeních zahrnujících celou paletu produktů nebo služeb, je v zadávací dokumentaci výslovně uvedeno, že hodnotící výbor může v případě chybějící ceny z vlastního podnětu uplatnit teoretickou průměrnou cenu (aniž by navázal kontakt s účastníky nabídkového řízení). Aby nedošlo k narušení úmyslu účastníků nabídkového řízení, použije se této metody pouze k nápravě omezeného počtu chybějících cen. Bylo jí použito pouze v jednom z případů zjištěných Účetním dvorem, a to na jednu menší položku s chybějící cenou ze seznamu obsahujícího 81 cen (což odpovídá finančnímu dopadu ve výši 0,67 % nabídky).

Generální sekretariát Rady se domnívá, že tento přístup je v naprostém souladu s duchem a zásadami finančního nařízení, kterými jsou: transparentnost, přiměřenost a nediskriminace. Je-li tento přístup uplatňován uměřeným a opatrným způsobem, je zárukou přiměřené soutěže a řádného finančního řízení.

ODPOVĚĎ KOMISE

9.19 Komise od dubna 2012 zavádí automatickou aktualizaci výše příspěvků podobné povahy z belgického státu do systému SYSPER2/Práva (informační systém pro správu individuálních nároků). Toto zautomatizování výrazně snížilo riziko chyb, neboť aktualizace již nebude prováděna ručně. Ostatní členské státy budou následovat.

Kromě toho bude v systému SYSPER2/Práva zaveden nový modul pro styk s klienty (front office). Zaměstnanci budou muset hlásit profesní činnost svých manželů/manželek. Ostatní moduly systému SYSPER2/Práva, které jsou zaváděny, také zahrnují oddíly pro příspěvky podobné povahy.

⁽¹⁰⁾ Čl. 67 odst. 2 služebního řádu vyžaduje, aby podobné příspěvky získané z jiných zdrojů byly odečteny od příspěvků vyplácených orgány a institucemi EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zadávání veřejných zakázek

9.20 Při auditu se prověřovala čtyři zadávací řízení realizovaná Úřadem pro infrastrukturu a logistiku v Lucemburku (OIL). Ve třech zadávacích řízeních, která se týkala poskytování bezpečnostních služeb (hodnota zakázky 46 000 000 EUR na období čtyř let), vzdělávacích služeb (hodnota zakázky 860 000 EUR na období čtyř let) a údržby (hodnota zakázky 11 000 000 EUR na období čtyř let) a která byla uzavřena na základě automatického výběru nabídky, byly zjištěny tyto nedostatky: použití kritérií pro udělení zakázky ve fázi výběru, opakované použití podobných kritérií během procesu hodnocení a nejednotnost při definování a hodnocení výběrových kritérií.

9.21 Úřad pro infrastrukturu a logistiku v Lucemburku také zorganizoval otevřené zadávací řízení na poskytování asistenčních a konzultačních služeb v technické, architektonické a finanční oblasti. Celková tržní hodnota zakázky činí 3 214 000 EUR na období čtyř let. Vybraný typ smlouvy je vícenásobnou rámcovou smlouvou, která je v podobě kaskády podepsána třemi společnostmi. To znamená, že pokud společnost zaujímající první místo nemůže poskytnout požadovanou službu, k předložení nabídky je vyzvána společnost na druhém místě atd. Společnost na druhém místě měla být vyloučena ve fázi vyhodnocování výběrových kritérií, protože nesplňovala požadavek na předchozí praxi v oblasti, již se zakázka týkala.

Účetní dvůr

9.22 Zpráva externího auditu ⁽¹¹⁾ uvádí, že dle názoru auditora „účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz finanční situace Evropského účetního dvora k 31. prosinci 2011 a jeho finanční výkonnosti a peněžních toků za rozpočtový rok 2011 v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, nařízením Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 o prováděcích pravidlech k uvedenému nařízení Rady a účetními pravidly Evropské unie“. Zpráva bude zveřejněna v Úředním věstníku.

ODPOVĚĎ KOMISE

9.20 Všechny postupy zadávání veřejných zakázek, které Účetní dvůr analyzoval, byly zahájeny koncem roku 2010 nebo začátkem roku 2011. V polovině roku 2011 OIL pozměnil svůj přístup, pokud jde o výzvy k podávání nabídek, s cílem zjednodušit všechny aspekty zadávací dokumentace, např. snížit počet kritérií pro výběr a udělování zakázek a přesněji je definovat. U všech nových postupů pro zadávání zakázek zahájená od té doby byly formální nedostatky, které Účetní dvůr upozornil, vyřešeny (u těch, které zjistil Účetní dvůr během svého auditu, byla nyní přijata opatření k jejich odstranění).

ODPOVĚĎ KOMISE

9.21 V průběhu zadávacího řízení si měl OIL vyžádat od dotčeného uchazeče novější potvrzení praxe ve smluvní oblasti. Pokud tato informace nemohla být předložena, a pouze tehdy, měl být uchazeč vyloučen.

Je však třeba poznamenat, že od podpisu smlouvy dne 4. března 2011 až do konce května 2012 podepsal OIL s dotčenou společností pouze jednu objednávku, a to v hodnotě 1 116 EUR.

⁽¹¹⁾ Viz zpráva externího auditu o ověření účetní uzávěrky zmíněná v bodě 9.8.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Evropský hospodářský a sociální výbor**Uzavírání smluv s dočasnými a smluvními zaměstnanci**

9.23 Při prověrkách postupů při prodlužování a změně smluv pro dočasné a smluvní zaměstnance bylo zjištěno, že ustanovení obsažená v interních pravidlech a pokyny užívané pro výběr a platové zařazení těchto zaměstnanců důsledně nezohledňují pracovní zkušenosti těchto zaměstnanců. Navíc v jednom z používaných pokynů nebylo uvedeno datum jeho vstupu v platnost. Tato nejednotnost zvyšuje riziko chyb při platovém zařazení dočasných zaměstnanců zaměstnaných podle ustanovení čl. 2 písm. b) pracovního řádu ostatních zaměstnanců EU.

9.24 V jednom ze čtyř zkoumaných případů došlo k tomu, že zaměstnanec přijatý podle výše uvedených ustanovení jako dočasný zaměstnanec byl zařazen o jednu platovou třídu výše, než je počáteční platová třída odpovídající jeho zkušenostem. Tento zaměstnanec byl zařazen do příslušné počáteční platové třídy po šesti měsících, když byl zjištěn nedostatek pracovních míst na povyšování stálých zaměstnanců. Tato situace poukazuje na nedostatky při plánování rozdělení pracovních míst mezi různé kategorie zaměstnanců.

ODPOVĚĎ HOSPODÁŘSKÉHO A SOCIÁLNÍHO VÝBORU

9.23 Současné pokyny pro zařazování dočasných zaměstnanců do platových tříd (DRHF 001/08) byly přijaty dne 14. ledna 2008. Od července 2010 však zůstává zařazování do platových tříd všech dočasných zaměstnanců zaměstnávaných podle čl. 2 odst. b) pracovního řádu ostatních zaměstnanců na úrovni AD 5, a to původně z důvodu nedostatku platových tříd na vyšší úrovni, ale později jako cílená politika. Pokyny skutečně nebyly aktualizovány tak, aby odrážely tuto změnu politiky, a EHSV přizpůsobí znění svých stávajících předpisů/pokynů týkajících se zařazování do platových tříd dočasných zaměstnanců zaměstnávaných podle čl. 2 odst. b) pracovního řádu ostatních zaměstnanců tak, aby bylo zajištěno důsledné a transparentní uplatňování. Účetní dvůr bude informován o datu provedení budoucího rozhodnutí, jež se očekává do konce podzimu 2012.

Uvedený nedatovaný dokument byl interním pracovním dokumentem, jehož záměrem bylo pouze poskytnutí praktických pokynů k postupům zaměstnávání týkajících se smluvních a dočasných zaměstnanců, a bude začleněn do výše uvedených aktualizovaných pokynů.

ODPOVĚĎ HOSPODÁŘSKÉHO A SOCIÁLNÍHO VÝBORU

9.24 V případě, na nějž odkazuje Účetní dvůr, byl zaměstnanec u příležitosti prodloužení pracovní smlouvy, 6 měsíců po vstupu původní pracovní smlouvy v platnost, skutečně přeřazen zpět do základní platové třídy své funkční skupiny, a to proto, že v tu dobu nebylo k dispozici pracovní místo v jeho původní platové třídě.

Výbor neustále usiluje o lepší plánování využívání pracovních míst. Nicméně malé instituce mají omezený manévrovací prostor, protože už několik málo nepředvídatelných personálních změn může mít značné dopady, a proto je obtížné je vyvážit.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Evropská služba pro vnější činnost**Výplata sociálních příspěvků a příplatků zaměstnancům**

9.25 V šesti ze 17 zkoumaných případů nebyly informace o osobním a rodinném stavu zaměstnanců, které měly útvary Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) k dispozici, aktuální. Ve třech případech vedla tato skutečnost k nesprávným platbám, protože odečtené částky neodpovídaly aktuálně platné výši dávek vyplácených vnitrostátními orgány.

Uzavírání smluv s dočasnými zaměstnanci

9.26 U zkoumaného vzorku osmi zaměstnanců analýza platů vyplácených třem dočasným zaměstnancům ukázala, že pracovní smlouvy byly podepsány oběma stranami tři až sedm měsíců poté, co zaměstnanci nastoupili do pracovního poměru. Tato praxe vytváří situaci právní nejistoty pro obě strany.

Správa smlouvy na poskytování bezpečnostních služeb

9.27 Faktura na měsíční platbu 5 340 EUR na poskytování bezpečnostních služeb delegaci ve Venezuele byla chybně označena přípisem „správnost ověřena“ ještě předtím, než byly tyto služby poskytnuty. Tato praxe je v rozporu s článkem 79 finančního nařízení. Související smlouva na poskytování služeb ostrahy je v platnosti beze změny 24 let. Audit rovněž zaznamenal, že delegace obdržela pouze neformální výjimku z odvodu DPH, přestože právní předpisy upravující vrácení DPH jsou ve Venezuele v platnosti od roku 2000. Delegace nespočítala částku DPH, která nebyla v tomto období vrácena.

ODPOVĚĎ Z ESVČ

9.25 ESVČ vyzve pravidelně jednou ročně své zaměstnance k aktualizaci osobní složky a zároveň připomene povinnost oznámit takové příspěvky. Toto upozornění bude vydáno v září.

Informační systém musí umožňovat pravidelnou aktualizaci částek obdržенých na základě celostátních či regionálních předpisů a pravidel pro zvyšování těchto příspěvků. Jak byla ESVČ informována, úřad PMO vyvinul IT nástroj, který nedávno otestoval na příspěvcích vyplácených belgickými orgány. Tato aplikace se začne postupně používat i pro další skupiny zaměstnanců, včetně zaměstnanců ESVČ. ESVČ požádá PMO, aby tuto aplikaci mohla urychleně využít.

ODPOVĚĎ Z ESVČ

9.26 Během přechodného období, kdy bylo mnoho diplomatů z členských států přijato jako dočasní zaměstnanci, mohly být některé smlouvy podepsány až nějakou dobu poté, co zaměstnanci nastoupili do pracovního poměru. Takové případy jsou výjimkou. Všichni zaměstnanci byli přijati obvyklým a regulérním postupem. ESVČ přijme nezbytné kroky, aby v budoucnu k takovým případům nedocházelo.

ODPOVĚĎ Z ESVČ

9.27 Delegace byla požádána o vypsání nového výběrového řízení na poskytování služeb ostrahy a o vrácení DPH neoprávněně zaplacené od roku 2000.

Obecně platí, že delegacím se opakovaně a na všech úrovních zdůrazňuje význam vypisování pravidelných výběrových řízení na služby.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zadávání veřejných zakázek

9.28 Ve třech z pěti prověřovaných omezených zadávacích řízení týkajících se poskytování bezpečnostních služeb byly zjištěny nedostatky, pokud jde o definici a uplatňování kritérií pro udělení zakázky a hodnocení nabídek, vypracování zadávací dokumentace, definici a uplatňování výběrových kritérií a plnění úkolů komisí pro otevírání nabídek a hodnotících výborů. V jednom z těchto případů hodnotící výbor bez dalšího zvážení odmítl výjimečně nízkou cenovou nabídku, ačkoliv uchazeč potvrdil, že tato nabídka byla výsledkem administrativní chyby. V dalších dvou řízeních týkajících se poskytování služeb v oblasti správy budov (hodnota zakázky 285 000 EUR na období čtyř let) a pronájmu kanceláří (hodnota zakázky 9 000 000 EUR na období deseti let), nebyla Účetnímu dvoru poskytnuta klíčová dokumentace několika kroků těchto řízení.

Ostatní orgány a instituce

9.29 V souvislosti s kontrolovanými oblastmi činnosti Soudního dvora, Výboru regionů, evropského veřejného ochránce práv a evropského inspektora ochrany údajů audit nezjistil žádné závažné nedostatky.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry

9.30 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že platby za rozpočtový rok 2011 v oblasti správních a jiných výdajů orgánů a institucí nebyly ve svém celku ve významném rozsahu zatíženy chybami (viz bod 9.9).

9.31 Na základě svého auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že zkoumané systémy dohledu a kontroly pro správní a jiné výdaje byly účelné.

9.32 Účetní dvůr poukazuje na chyby a nedostatky, které neměly vliv na závěry Účetního dvora. Účetní dvůr prověřil vzorek zadávacích řízení (viz body 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 a 9.28) a zaznamenal několik nedostatků v uplatňování výběrových kritérií a kritérií pro zadání zakázky, z nichž některé měly dopad na výsledky řízení. Další nedostatky se týkaly organizace přeshraniční hospodářské soutěže, řízení automatických výběrů nabídky a dodržování ustanovení v souvislosti s vypracováním a předkládáním zadávací dokumentace. Účetní dvůr rovněž zjistil nedostatky při prověře vzorku výpočtů a plateb sociálních příspěvků (viz body 9.12, 9.19 a 9.25) a vzorku zaměstnaneckých smluv pro dočasné zaměstnance (viz body 9.13, 9.23, 9.24 a 9.26).

ODPOVĚĎ Z ESVC

9.28 Do dubna 2011 připravovalo zadávací dokumentaci bývalé oddělení RELEX K8 (nyní MDR-B1). Po vytvoření ESVC a zřízení oddělení pro zakázky (MDR-A2) se kvalita zadávací dokumentace zlepšila.

Nabídkové řízení ke zde uváděným službám správy budov bylo vypísáno bez spolupráce s oddělením MDR-A2. K zakázce v hodnotě 9 milionů EUR za pronájem kanceláří ESVC sděluje, že hlavní dokumenty (zpráva delegace o pronájmu budov a kladné stanovisko ústředí) byly Účetnímu dvoru již zaslány (v červnu 2012).

ODPOVĚĎ KOMISE

9.30-9.31 Komise konstatuje, že již po mnoho let za sebou neobsahují transakce související se správními výdaji jako celek závažné chyby a související systémy dohledu a kontroly jsou účelné.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Doporučení

9.33 **Příloha 9.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výroční zprávě za rozpočtový rok 2009. Je třeba upozornit na následující skutečnosti:

- a) Sociální příspěvky: Účetní dvůr doporučil Evropskému parlamentu, Evropské komisi a evropskému inspektorovi ochrany údajů (viz body 9.14, 9.19 a 9.26 výroční zprávy za rozpočtový rok 2009) vyžadovat od svých zaměstnanců, aby v přiměřených intervalech předkládali dokumenty potvrzující jejich osobní stav, a zavést systém na včasné monitorování těchto dokladů.
- b) Při auditu bylo zjištěno, že problémy popsané ve výroční zprávě Účetního dvora za rozpočtový rok 2009 přetrvávají i v roce 2011, i když v omezené míře, u Evropského parlamentu a ESVČ (dříve Generální ředitelství Evropské komise pro vnější vztahy). Proto nadále hrozí riziko, že budou provedeny nesprávné nebo neoprávněné platby v případě, že se změní zaměstnancova situace. Co se týče evropského inspektora ochrany údajů, opatření provedená v důsledku auditu Účetního dvora byla účelná.

ODPOVĚĎ KOMISE

9.33

- a) Komise zavede nový modul v systému SYSPER2/Práva pro styk s klienty (front office). Zaměstnanci budou muset hlásit profesní činnost svých manželů/manželek. Ostatní moduly systému SYSPER2/Práva, které jsou zaváděny, také zahrnují oddíly pro příspěvky podobné povahy.

ODPOVĚĎ Z ESVČ

9.33 ESVČ vyzve pravidelně jednou ročně své zaměstnance k aktualizaci osobní složky a zároveň připomene povinnost oznámit takové příspěvky. Toto upozornění bude vydáno v září.

Informační systém musí umožňovat pravidelnou aktualizaci částek obdržенých na základě celostátních či regionálních předpisů a pravidel pro zvyšování těchto příspěvků. Jak byla ESVČ informována, úřad PMO vyvinul IT nástroj, který nedávno otestoval na příspěvcích vyplácených belgickými orgány. Tato IT aplikace se začne postupně používat i pro další skupiny zaměstnanců, včetně zaměstnanců ESVČ. ESVČ požádá PMO, aby tuto aplikaci mohla urychleně využívat.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

9.34 Účetní dvůr na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2011 doporučuje, aby:

- **Doporučení 1:** příslušné orgány a instituce (viz body 9.12, 9.19 a 9.25) podnikly patřičné kroky a zajistily, aby jejich zaměstnanci v přiměřených intervalech předkládali doklady potvrzující jejich osobní stav a aby zavedly systém na včasné monitorování těchto dokladů. Informační systémy, které se pro správu těchto plateb používají, by měly být zdokonaleny, aby aktualizace příspěvků vyplacených vnitrostátními orgány probíhala automaticky;

- **Doporučení 2:** příslušné orgány a instituce (viz body 9.13, 9.23, 9.24 a 9.26) podnikly patřičné kroky a zajistily, aby byla při uzavírání, prodlužování a změnách pracovních smluv pro dočasné zaměstnance použita ustanovení příslušných nařízení;

ODPOVĚĎ KOMISE

9.34

Komise od dubna 2012 zavádí automatickou aktualizaci výše příspěvků podobné povahy z belgického státu do systému SYSPER2/Práva (informační systém pro správu individuálních nároků). Toto zautomatizování výrazně sníží riziko chyb, neboť aktualizace již nebude prováděna ručně. Ostatní členské státy budou následovat.

Kromě toho bude v systému SYSPER2/Práva zaveden nový modul pro styk s klienty (front office). Zaměstnanci budou muset hlásit profesní činnost svých manželů/manželek. Ostatní moduly systému SYSPER2/Práva, které jsou zaváděny, také zahrnují oddíly pro příspěvky podobné povahy.

ODPOVĚĎ Z ESVČ

ESVČ vyzve pravidelně jednou ročně své zaměstnance k aktualizaci osobní složky a zároveň připomene povinnost oznámit takové příspěvky. Toto upozornění bude vydáno v září. Informační systém musí umožňovat pravidelnou aktualizaci částek obdržených na základě celostátních či regionálních předpisů a pravidel pro zvyšování těchto příspěvků. Jak byla ESVČ informována, úřad PMO vyvinul IT nástroj, který nedávno otestoval na příspěvcích vyplacených belgickými orgány. Tato IT aplikace se začne postupně používat i pro další skupiny zaměstnanců, včetně zaměstnanců ESVČ. ESVČ požádá PMO, aby tuto aplikaci mohla urychleně využívat.

ODPOVĚĎ Z ESVČ

Během přechodného období, kdy bylo mnoho diplomatů z členských států přijato jako dočasní zaměstnanci, mohly být některé smlouvy podepsány až nějakou dobu poté, co zaměstnanci nastoupili do pracovního poměru. Takové případy jsou výjimkou.

Všichni zaměstnanci byli přijati obvyklým a regulérním postupem. ESVČ přijme nezbytné kroky, aby se v budoucnu takovým případům zamezilo.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 3:** příslušné orgány a instituce (viz body 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 a 9.28) by měly zajistit, aby schvalující osoby prostřednictvím vhodných kontrol a lepších pokynů zdokonalily koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení.

ODPOVĚĎ KOMISE

OIL již změnil svůj přístup, pokud jde o výzvy k podávání nabídek, s cílem zjednodušit všechny aspekty zadávací dokumentace.

ODPOVĚĎ Z ESVČ

Doporučení 3 bylo realizováno vytvořením oddělení MDR-A2 a zlepšením kvality postupů zadávání veřejných zakázek, jemuž bylo věnováno velké úsilí. Mimoto oddělení MDR-A2 vypracovalo průvodce zadávacím řízením a vzor smluv na bezpečnostní služby v delegacích. Další vzory se připravují.

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OBLASTI SPRÁVNÍCH A JINÝCH VÝDAJŮ

	2011				2010	2009	2008
	Výdaje týkající se zaměstnanců	Výdaje týkající se budov	Ostatní výdaje	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU							
Celkový počet operací (z toho):	43	4	9	56	58	57	57
Zálohy	0	0	3	3	4	2	0
Konečné platby	43	4	6	53	54	55	57
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Podíl testovaných operací s následujícím zjištěním:							
Operace nezatížené chybami	91 % (39)	100 % (4)	100 % (9)	93 % (52)	93 %	93 %	91 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	9 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	7 % (4)	7 %	7 %	9 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB							
Nejpravděpodobnější míra chyb				0,1 %			
Horní hranice míry chyb				0,3 %			
Dolní hranice míry chyb				0,0 %			

⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci této skupiny politik byl vzorek rozdělen na několik částí.

⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

PŘÍLOHA 9.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ V OBLASTI SPRÁVNÍCH A JINÝCH VÝDAJŮ

Posouzení vybraných systémů

Systém	Celkové posouzení
Všechny systémy	Účelné

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE SPRÁVNÍCH A JINÝCH VÝDAJŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď orgánu
2009	Parlament Výplata sociálních příspěvků zaměstnancům Po zaměstnancích by se mělo požadovat, aby v přiměřených intervalech předkládali doklady potvrzující jejich osobní stav. Evropský parlament by měl navíc zavést systém na včasné monitorování a kontrolu těchto dokladů.	Jak uvádí příloha 7.4 výroční zprávy za rozpočtový rok 2010, Parlament provedl opatření ke zmírnění rizika – kampaň na kontrolu způsobilosti u několika příspěvků, zavedení automatizovaného kontrolního nástroje („elektronický list“), který umožňuje každoroční ověřování osobních a administrativních údajů zaměstnanců a provádění kontroly stanovování individuálních nároků při najímání zaměstnanců nebo mění-li se zaměstnancova kategorie. Z auditu Účetního dvora však vyplynulo, že riziko, že budou provedeny nesprávné nebo neoprávněné platby, nadále přetrvává.	V rámci neustálého zlepšování kontrolního prostředí v této záležitosti a s cílem výrazně zvýšit míru reakce zaměstnanců na každoroční požadavek, aby provedli potvrzení platnosti / aktualizaci svých osobních údajů, bylo nově zavedeno oslovování jednotlivých pracovníků prostřednictvím služební hierarchie. Pro tento účel obdržela ředitelství pro lidské zdroje seznam zaměstnanců svého generálního ředitelství, kteří v roce 2012 na tuto výzvu nereagovali. Toto opatření je předběžnou etapou před zavedením přísnějších opatření v případě, že zaměstnanci na daný požadavek nezareagují.
	Komise – GR RELEX Výplata sociálních příspěvků a příplatků zaměstnancům Po zaměstnancích by se mělo požadovat, aby v přiměřených intervalech útvarům Komise předkládali doklady potvrzující jejich osobní stav. GR RELEX by mělo navíc zavést systém na včasné monitorování a kontrolu těchto dokladů.	Jak uvádí příloha 7.4 výroční zprávy za rozpočtový rok 2010, zřízení evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) by bylo příležitostí připomenout zaměstnancům jejich povinnost aktualizovat své údaje v souvislosti s právy a zavést odpovídající kontroly. Z auditu Účetního dvora však vyplynulo, že riziko, že budou provedeny nesprávné nebo neoprávněné platby, nadále přetrvává.	Komise Komise od dubna 2012 zavádí automatickou aktualizaci výše příspěvků podobné povahy z belgického státu do systému SYSPER2/Práva (informační systém pro správu individuálních nároků). Toto zautomatizování výrazně sníží riziko chyb, neboť aktualizace již nebude prováděna ručně. Ostatní členské státy budou následovat. Kromě toho bude v ústředí systému SYSPER2/Práva zaveden nový modul. Zaměstnanci budou muset hlásit profesní činnost svých manželů/manželek. Ostatní moduly systému SYSPER2/Práva, které jsou zaváděny, také zahrnují oddíly pro příspěvky podobné povahy. ESVČ Úřad PMO, který zajišťuje personální otázky ESVČ v ústředí, bude provádět automatickou aktualizaci příspěvků z jiných zdrojů. Údaje pracovníků ESVČ v ústředí budou aktualizovány od podzimu 2012. Pro zaměstnance v delegacích bude ESVČ používat aplikaci pro oznamování příspěvků z jiných zdrojů („PPA“) v systému Sysper2. Zaměstnance vyzve, aby jejím prostřednictvím splnili povinnosti vyplývající z článku 67 služebního řádu.

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora	Odpověď orgánu
2009	Evropský inspektor ochrany údajů <i>Výplata sociálních příspěvků zaměstnancům</i> Po zaměstnancích by se mělo požadovat, aby v přiměřených intervalech předkládali doklady potvrzující jejich osobní stav. Evropský inspektor ochrany údajů by měl v této souvislosti zlepšit svůj systém na včasné monitorování a kontrolu těchto dokladů.	Jak uvádí příloha 7.4 výroční zprávy za rozpočtový rok 2010, evropský inspektor ochrany údajů zavedl nástroje na lepší řízení příspěvků (formálně určené kontaktní osoby v rámci Úřadu evropského inspektora ochrany údajů a formální kontakty s Úřadem pro správu a vyplácení individuálních nároků a roční informační list). Audit Účetního dvora ukázal, že tato opatření jsou účelná.	<i>Evropský inspektor ochrany údajů bere výsledky analýzy Účetního dvora na vědomí a chce i nadále zlepšovat svůj systém včasného monitorování a kontroly.</i>

KAPITOLA 10

Rozpočet EU a dosahování výsledků

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	10.1–10.2
Hodnotící zpráva o financích Unie založená na dosažených výsledcích	10.3–10.4
Zprávy vedoucích pracovníků Komise o dosažení výsledků v daném roce	10.5–10.18
Úvod	10.5–10.6
Od minulého roku došlo k určitým vítaným změnám	10.7
Relevantnost je v některých případech stále problematická	10.8–10.12
Nedostatečná vysvětlení mají vliv na srovnatelnost	10.13–10.16
Konzistentnost cílů, ukazatelů a cílových hodnot	10.14–10.15
Vysvětlování dosažených výsledků	10.16
Zajistit spolehlivost údajů získávaných z externích zdrojů je obtížné	10.17–10.18
Výsledky auditů výkonnosti provedených Účetním dvorem	10.19–10.33
Úvod	10.19–10.21
Analýza potřeb: chybí spolehlivé důkazy	10.22–10.24
Koncepce: nedostatečná jasnost v tom, čeho se má dosáhnout	10.25–10.30
Evropská přidaná hodnota: zdůvodnění intervence EU	10.31–10.33
Závěry a doporučení	10.34–10.39
Závěry	10.34–10.38
Doporučení	10.39

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

10.1 Tato kapitola se zabývá výkonností. Úvodní krátký oddíl je věnován první hodnotící zprávě vypracované Komisí⁽¹⁾. Zbytek kapitoly pak obsahuje připomínky Účetního dvora k sebehodnocení Komise týkajícímu se výkonnosti, které je obsaženo v části 1 výročních zpráv o činnosti generálních ředitelů Komise⁽²⁾, a zaměřuje se zároveň na některá hlavní témata ze zvláštních zpráv Účetního dvora týkajících se výkonnosti přijatých v roce 2011⁽³⁾.

10.2 Výkonnost se posuzuje na základě zásad řádného finančního řízení (hospodárnost, efektivnost a účelnost)⁽⁴⁾. Měření výkonnosti v průběhu celého procesu veřejné intervence je klíčové: zahrnuje vstupy (finanční a lidské zdroje, materiální, organizační a právní prostředky potřebné pro provádění daného programu), výstupy (dosažené výsledky programu), výsledky (okamžité účinky programu na přímé adresáty nebo příjemce) a dopady (dlouhodobé změny ve společnosti, jež lze – alespoň zčásti – přičíst vlivu opatření EU).

**HODNOTÍCÍ ZPRÁVA O FINANCÍCH UNIE
ZALOŽENÁ NA DOSAŽENÝCH VÝSLEDČÍCH**

10.3 V únoru 2012 Komise zveřejnila hodnotící zprávu o financích Unie založenou na dosažených výsledcích (hodnotící zpráva)⁽⁵⁾ určenou pro Evropský parlament a Radu. Předložení této zprávy vyžaduje Smlouva. Zpráva tvoří součást důkazních informací, z nichž Evropský parlament vychází při každoročním udělování absolutoria Komisi za plnění rozpočtu⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Článek 318 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 83, 30.3.2010) obsahuje ustanovení o hodnotící zprávě o financích Unie založené na dosažených výsledcích, kterou předkládá Komise Evropskému parlamentu a Radě.

⁽²⁾ Čl. 60 odst. 7 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1), stanoví, že výroční zpráva o činnosti uvádí výsledky operací vzhledem ke stanoveným cílům, rizika spojená s těmito operacemi, využití zdrojů a efektivnost a účelnost systému vnitřní kontroly.

⁽³⁾ Zvláštní zprávy Účetního dvora se vztahují na rozpočet EU i na evropské rozvojové fondy.

⁽⁴⁾ Článek 27 finančního nařízení.

⁽⁵⁾ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o hodnocení financí Unie založená na dosažených výsledcích, COM(2012) 40 final.

⁽⁶⁾ Články 318 a 319 Smlouvy o fungování Evropské unie.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.4 Na výzvu Evropského parlamentu vydal Účetní dvůr v červnu 2012 k této hodnotící zprávě stanovisko č. 4/2012⁽⁷⁾. Uvádí v něm, že hodnotící zpráva je nedostatečně konkrétní, věcně nepříliš obsáhlá, a její přínos je tedy malý, a že Evropský parlament, Rada a Komise by měly využít příležitost, kterou tato zpráva nabízí, k diskusi a dohodě ohledně toho, jak zajistit její užitečnost pro orgán udělující absolutorium.

ZPRÁVY VEDOUČÍCH PRACOVNÍKŮ KOMISE O DOSAŽENÍ VÝSLEDKŮ V DANÉM ROCE

Úvod

10.5 Generální ředitelé Komise stanovují cíle pro výkonnost v ročních plánech řízení příslušného generálního ředitelství a o jejich splnění informují ve výročních zprávách o činnosti. Účetní dvůr posuzoval zprávy tří generálních ředitelství: Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI), Generálního ředitelství pro regionální politiku (GŘ REGIO) a Generálního ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid⁽⁸⁾. Tato tři generální ředitelství jsou odpovědná za zhruba tři čtvrtiny všech plateb provedených z rozpočtu EU v roce 2011⁽⁹⁾.

10.6 Účetní dvůr hodnotil změny ve vnitřních postupech Komise pro podávání zpráv oproti loňskému roku a u tří výše uvedených generálních ředitelství analyzoval, zda předložené cíle a ukazatele výkonnosti byly:

- a) relevantní – tj. zda byly v souladu s cíli politiky a způsobem rozpočtového řízení a zda měly vazbu na vyčíslené cílové hodnoty;

ODPOVĚDI KOMISE

10.4 Hodnotící zpráva za rok 2010 byla předmětem diskuse s orgánem udělujícím absolutorium na začátku roku 2012. Na základě této diskuse musí Komise přehodnotit přístup použitý pro první hodnotící zprávu a v budoucnosti podávat komplexnější zprávy o výsledcích činností financovaných z rozpočtu, jež se budou opírat o stávající informační materiály. Komise však bude dále rozvíjet hodnotící zprávu jako na klíčový příspěvek k postupu udělování absolutoria s ohledem na reakce orgánu udělujícího absolutorium.

⁽⁷⁾ Stanovisko č. 4/2012 k hodnotící zprávě Komise o financích Unie založené na dosažených výsledcích podle článku 318 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 179, 20.6.2012).

⁽⁸⁾ Výročními zprávami o činnosti GŘ AGRI a GŘ REGIO se zabývala rovněž výroční zpráva Účetního dvora za rok 2010. GŘ pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid bylo vytvořeno v lednu 2011 sloučením GŘ pro rozvoj a vztahy s africkými, karibskými a tichomořskými státy (GŘ DEV) a úřadu pro spolupráci EuropeAid (GŘ AIDCO).

⁽⁹⁾ GŘ AGRI: 56,2 miliardy EUR, GŘ REGIO: 32,9 miliardy EUR, GŘ pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid: 4,1 miliardy EUR.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- b) srovnatelné – tj. zda ukazatele zvolené ve fázi plánování byly následně použity při podávání zpráv (s vysvětlením všech případných změn);
- c) spolehlivé – tj. zda čtenář zprávy může získat přiměřenou jistotu, že vykazované informace jsou přesné ⁽¹⁰⁾.

Od minulého roku došlo k určitým vítaným změnám

10.7 V listopadu 2011 Komise vydala revidované pokyny pro přípravu výročních zpráv o činnosti za rok 2011 určené jejím generálním ředitelům. Tato revize mimo jiné zohlednila připomínky Účetního dvora z výroční zprávy za rok 2010 ⁽¹¹⁾. Byly tak například vyjasněny pokyny k podávání informací o dosažených výsledcích v dané politice, které má obsahovat první část výroční zprávy o činnosti. Generální ředitelé se mají nyní více zaměřit na pokrok při dosahování cílů z hlediska výsledků a dopadu a zároveň popsat dosažené výstupy.

Relevantnost je v některých případech stále problematická

10.8 Na strategické úrovni se po generálních ředitelstvích požaduje, aby definovala omezený počet „obecných cílů“ a zároveň soubor „ukazatelů dopadu“, které umožní sledovat pokrok při plnění obecných cílů. Obecné cíle a ukazatele dopadu představují ve svém celku nástroje pro vedoucí pracovníky Komise – a tudíž rovněž pro čtenáře výročních zpráv o činnosti (kterým je např. orgán udělující absolutorium) – pro posouzení toho, do jaké míry příslušné generální ředitelství plní své rámcové cíle. Účetní dvůr však zjistil řadu potíží s cíli a ukazateli, které omezují užitečnost těchto cílů a ukazatelů, jak je uvedeno v následujících bodech.

⁽¹⁰⁾ V této souvislosti Účetní dvůr provedl pouze omezený přezkum – viz bod 10.17.

⁽¹¹⁾ Vzhledem k harmonogramu zveřejnění výroční zprávy Účetního dvora má Komise dispozici jen omezený čas na to, aby ve svých výročních zprávách o činnosti mohla zohlednit sdělení této výroční zprávy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.9 V některých případech existovaly nedostatky ve vnitřním souladu mezi cíli a ukazateli (viz příklad 10.1).

Příklad 10.1**GŘ AGRI: ukazatel dopadu nepokrývá cíl v jeho úplnosti**

Jeden z obecných cílů má ve výroční zprávě o činnosti tři dílčí cíle:

- podporovat životaschopné a konkurenceschopné zemědělské odvětví,
- které dodržuje přísné ekologické a výrobní standardy,
- a zároveň zajišťovat přiměřenou životní úroveň zemědělců.

Jediným ukazatelem dopadu pro tento cíl je „rozvoj příjmů zemědělců“. Ten se však vztahuje pouze k třetímu z výše uvedených dílčích cílů, což znamená, že pro zbývající dva dílčí cíle nejsou ukazatele žádné.

GŘ pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid: ukazatel dopadu je formulován jako cíl

Ukazatel dopadu „koordinovaný přístup EU“, který odpovídá obecnému cíli 4 „Podporovat mezinárodní rámec rozvoje, který bude založen na posílené multilaterální spolupráci a globální správě a řízení“ a jehož cílovou hodnotou je, aby „nové smlouvy o rozpočtové podpoře EU byly uzavírány v souladu se zásadami KOM 638“, je formulován spíše jako cíl než jako ukazatel.

10.10 Mnoho z rámcových cílů a ukazatelů, které byly stanoveny v rámci tří kontrolovaných generálních ředitelství, se nehodí pro účely ročního měření, které se provádí při přípravě výroční zprávy o činnosti. Důvodem je skutečnost, že u některých politik se plánuje až dlouhodobý dopad, kdy je mezi investicí a přínosem výrazné prodlení. Většina ukazatelů a cílových hodnot se týkala celého období 2007–2013 a průběžné ukazatele či mezníky se vůbec nepoužívaly.

ODPOVĚDI KOMISE

10.9**Příklad 10.1**

Základní požadavky na standard vnitřní kontroly č. 5 stanoví, že plány řízení by měly obsahovat alespoň jeden ukazatel pro každý cíl, jak v oblasti politiky, tak na úrovni aktivit, aby bylo možné sledovat výsledky a podávat o nich zprávy. Tento požadavek je uveden ve stálých pokynech GS a GŘ AGRI je plní.

Komise vyvinula značné úsilí za účelem definování cílů a ukazatelů uceleným a komplexním způsobem. V některých oblastech politiky je to velmi obtížné a je třeba vzít v úvahu, že ukazatele ve výročních zprávách o činnosti by se neměly vykládat bez souvislostí.

Komise se domnívá, že ukazatel „úroveň příjmů zemědělců“ se vztahuje na obecný cíl 1 jako celek, jelikož odráží nejen cíl v podobě zajištění přiměřené životní úrovně zemědělců, ale také životaschopnost zemědělských podniků a venkovských oblastí. Kromě toho je splněn také dílčí cíl obecného cíle 1 (dodržování „přísných ekologických a výrobních norem“), jelikož pro obdržení jednotné platby musí zemědělci udržovat půdu v dobrých zemědělských a environmentálních podmínkách.

Komise prozkoumá alternativní způsoby vymezení ukazatelů metodou „SMART“.

10.10 Komise potvrzuje, že dlouhodobé investice vyplývají ze samotné povahy víceletých programů, což umožňuje zhodnotit dopady pouze za delší časové období. Na období 2014–2020 Komise navrhla milníky pro ukazatele výstupů, které více přímo souvisejí s politikou.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.11 U ukazatelů dopadu by měly být vyčísleny cílové hodnoty. Nicméně:

- a) z 29 ukazatelů dopadu obsažených ve třech prověřovaných výročních zprávách o činnosti nemělo 11 ukazatelů související vyčíslené cílové hodnoty (a ani žádné lhůty pro splnění) ⁽¹²⁾;
- b) ačkoli všechny cílové hodnoty GR REGIO (s jednou výjimkou) mají stanoveny lhůty pro splnění, často se jedná o lhůty až ve střednědobém horizontu. V důsledku toho výroční zpráva o činnosti tohoto generálního ředitelství za rok 2011 často podává informace o dosažených výsledcích ve vztahu k předchozímu programovému období (2000–2006).

10.12 Účetní dvůr ve výroční zprávě za rok 2010 konstatoval, že generální ředitelství nestanovila cíle pro provozní činnosti, které by se týkaly hospodárnosti (nákladů vstupů) či efektivnosti (vztahu mezi vstupy, výstupy a výsledky), ani o nich nepodala zprávu. Účetní dvůr v loňské zprávě jako samostatnou připomínku rovněž uvedl, že popis dosažených cílů v oblasti politiky, uvedený v části 1 výročních zpráv o činnosti, podává jen omezené informace o výsledcích a dopadech; zprávy se spíše než na efekty opatření zaměřují na vstupy a výstupy. Přezkum plánů řízení a výročních zpráv o činnosti, který Účetní dvůr v letošním roce provedl, neodhalil v této oblasti žádný výraznější pokrok.

Nedostatečná vysvětlení mají vliv na srovnatelnost

10.13 Kromě vykazování informací o stanovených cílech / cílových hodnotách vyžaduje osvědčená praxe, aby informace o výkonnosti byly mezi jednotlivými obdobími konzistentní nebo aby vysvětlovaly případné změny, aby si tak uživatelé těchto informací byli schopni udělat srovnání a vyhodnocovat trendy.

ODPOVĚDI KOMISE

10.11 Kvantifikované cíle nejsou vždy proveditelné, přiměřené, nebo dokonce vhodné zejména proto, že u ukazatelů dopadu hraje roli řada vnějších faktorů. V takových případech je trend dostatečným měřítkem pro měření výsledků.

- a) Komise usiluje o vyčíslení cílových hodnot, pokud je to možné. V některých případech, například co se týče lidských práv ve třetích zemích, však kvantifikované cíle nemusí být vždy účelné a vhodné.
- b) Bod 1.2 Výroční zprávy o činnosti pracuje s ukazateli dopadu na základě makroekonomických modelů a statistických údajů, které se vztahují k celkovým cílům politiky, přičemž startovní čára je ve většině případů v roce 2006. Na vývoji ukazatelů dopadu se odráží působení mnoha faktorů, z nichž politika soudržnosti je pouze jedním.

10.12 Útvary Komise splnily povinnosti stanovené ve finančních nařízeních a v pokynech pro vypracování výročních zpráv o činnosti (VZČ).

Komise zprávně stálé pokyny pro VZČ za rok 2011, pokud jde o hospodárnost, účelnost a efektivitu, a současně požádala generální ředitelství, aby do části 3 dobrovolně doplnila ukazatele o řádném finančním řízení.

Komise je přesvědčena o tom, že výroční zprávy o činnosti poskytují jako celek dostatečné informace o výsledcích/výstupech.

10.13 Komise se domnívá, že informace o výkonnosti by spíše než z konzistentnosti měly vycházet z procesu stálého zlepšování tam, kde je to vhodné. Souhlasí s tím, že změny v této oblasti by měly být vysvětleny. Současně však zastává názor, že v tomto ohledu byly poskytnuty dostatečné informace.

⁽¹²⁾ GR AGRI pět ukazatelů; GR pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid pět ukazatelů; GR REGIO jeden ukazatel.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Konzistentnost cílů, ukazatelů a cílových hodnot

10.14 Výroční zprávy o činnosti by měly vykazovat informace porovnáním s cíli, ukazateli a cílovými hodnotami stanovenými v plánu řízení. To byl většinou případ GR AGRI, které přehodnotilo některé ukazatele dopadu v souladu s návrhem, který vznesl Účetní dvůr v souvislosti se svým auditem výročních zpráv o činnosti za rok 2010. GR AGRI však nevysvětlilo podstatu dvou dalších změn ani v plánu řízení, ani ve své výroční zprávě o činnosti. A vzhledem k tomu, že členské státy mohly upravovat vyčíslené cílové hodnoty dle svého uvážení, došlo mezi plánem řízení na rok 2011 a výroční zprávou o činnosti za rok 2011 ke změně tří ze čtyř vyčíslených cílových hodnot poté, co členské státy aktualizovaly své plány rozvoje venkova (viz příklad 10.2).

Příklad 10.2

Cílová hodnota	Plán řízení na rok 2011	Výroční zpráva o činnosti za rok 2011
Zvýšení produkce energie z obnovitelných zdrojů	20 500 ktce ⁽¹³⁾	12 300 ktce
Vytváření pracovních míst	346 000	344 000
Užívaná zemědělská plocha s vysokou přírodní hodnotou	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15 GR REGIO stanovuje vedle obecných cílů rovněž „víceleté priority“. Ve srovnání s plánem řízení na rok 2011 se v plánu na rok 2012 zvýšil počet víceletých priorit ze čtyř na pět a změnila formulace některých dalších priorit. V plánu řízení na rok 2012 se také zvyšuje počet dílčích „specifických provozních priorit“ z 28 na 39. Plán neobsahuje pro žádnou z těchto změn žádné vysvětlení.

10.14 Komise soudí, že v průběhu let lze konstatovat stabilitu ukazatelů a cílů. Jak je uvedeno v tomto závěru, změna ukazatelů a cílů je výjimečná a plní doporučení Účetního dvora, aby byly znovu přehodnoceny dva ukazatele dopadu na ukazatele výsledků. To je velmi zřetelně vidět v aktualizovaném plánu řízení na rok 2011.

Členské státy mají možnost přizpůsobit své cíle za účelem zlepšení plánu rozvoje venkova (viz odpověď na příklad 10.2).

Příklad 10.2

Členské státy mají možnost přizpůsobit své cíle. Hodnocení v polovině období byla vhodnou příležitostí upřesnit údaje a metody, a pokud to bylo považováno za nezbytné, přizpůsobit cíle.

Co se týče významného snížení cíle „zvýšení produkce energie z obnovitelných zdrojů“, způsobila to chyba v jednom plánu rozvoje venkova, která byla opravena. Na základě hodnocení v polovině období bylo možné nadále provádět další kontroly kvality a tak nalézt a napravit tuto chybu.

10.15 Název a počet víceletých priorit definuje GR REGIO na základě analýzy toho, jak zajistit jeho poslání co nejlepším právním způsobem a přitom co nejúčinněji, a na základě řady specifických provozních ročních priorit.

Změny zaznamenané Účetním dvorem odrážejí současné výzvy, před nimiž stojí Evropská unie (finanční a ekonomická krize) a odpovídající změny v definici priorit pro regionální politiku a GR REGIO.

⁽¹³⁾ Kilotuna ropného ekvivalentu (ktce) je množství energie uvolněné při spalování jedné kilotuny ropy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Vysvětlování dosažených výsledků

10.16 Účelem podávání zpráv o výsledcích je informovat zainteresované strany. Avšak i v případech, kde by bylo možné náležitě vysvětlit, proč nebyly splněny stanovené cíle či cílové hodnoty, tato vysvětlení ve výročních zprávách o činnosti chyběla. To byl případ GŘ AGRI, kde dosažené výsledky výrazně zaostávaly za cílovými hodnotami: u čtyř ukazatelů byla splněna méně než polovina cílové hodnoty. V případě GŘ REGIO výroční zpráva o činnosti poskytuje podrobnou (bod po bodu) analýzu výkonnosti ve vztahu k víceletým prioritám (bod 10.15), ale u obecných cílů a ukazatelů dopadu nic podobného neuvádí.

Zajistit spolehlivost údajů získávaných z externích zdrojů je obtížné

10.17 Prověрка spolehlivosti všech údajů ve třech výročních zprávách o činnosti byla mimo rozsah auditu Účetního dvora. Na základě omezeného posouzení Účetní dvůr zjistil, že údaje související s GŘ pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid byly obecně spolehlivé, neboť většina příslušných ukazatelů je mezinárodně uznávaná a nezávisle ověřitelná. Účetní dvůr však identifikoval několik problémů ve výročních zprávách o činnosti GŘ AGRI a GŘ REGIO (obě tyto zprávy se přitom ve velké míře spoléhají na údaje z členských států) – viz příklad 10.3.

Příklad 10.3

GŘ AGRI: vykazování zpráv o výsledcích bylo založeno na neúplných údajích

V celé Evropské unii je realizováno celkem 88 plánů rozvoje venkova. Výsledky, které jsou pro tři ukazatele vykazovány na úrovni EU, však vycházejí z údajů ze šesti, devíti a 32 plánů rozvoje venkova z těchto celkových 88. Další ukazatel informuje o výkonnosti na úrovni EU na základě údajů pouze z osmi z 27 členských států.

10.16 Komise se domnívá, že poskytla postačující vysvětlení. Ukazatele uvedené ve VZČ by neměly být interpretovány odděleně. Právě systém ukazatelů v plánu řízení jako celek umožňuje činit závěry o dopadu a výsledcích politiky, protože jsou založeny na makroekonomických modelech a statistikách týkajících se globálních cílů vývoje politiky.

10.17

Příklad 10.3

GŘ AGRI: vykazování zpráv o výsledcích bylo založeno na neúplných údajích

Agregované údaje (za celou EU) o čistém účinku plánu rozvoje venkova na ukazatele dopadu jsou výsledkem dostupných číselných údajů od členských států. Většina hodnocení v polovině období neposkytla kvantifikovaný dopad a konstatovala, že hodnocení v polovině období proběhla v programovém období příliš brzy na to, aby bylo možno zachytit měřitelný účinek a dopad. Dopady mají co do činění s dlouhodobými procesy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

GŘ REGIO: případy nesrovnalostí ve výroční zprávě o činnosti

Počet vytvořených pracovních míst je uváděn nejednotným způsobem; na jednom místě figuruje počet 200 000 míst ve 25 členských státech (strana 34) a na jiném 165 000 míst v 21 členských státech (příloha 6, strana 169), přičemž poznámka pod čarou 126 uvádí 19 členských států.

Počet nových uživatelů, kteří mají vysokorychlostní připojení k internetu, se uvádí nejednotně jako 900 000 (na s. 34), respektive 806 826 (příloha 6, s. 172).

Délka nově vybudovaných silnic je rovněž uváděna nejednotně jako 920 km ve 12 členských státech (s. 34) a 805 km v 10 členských státech (příloha 6, s. 171).

ODPOVĚDI KOMISE

GŘ REGIO: vnitřní nesrovnalosti ve výroční zprávě o činnosti

Komise upozorňuje, že existují dva přístupy k prezentaci informací o cílech a posledních známých výsledcích. Všechny vnitřní nesrovnalosti jsou odpovídajícím způsobem vysvětleny v textu.

— V hlavní části výroční zprávy o činnosti se nacházejí informace o celkové úrovni výsledků politiky soudržnosti a jsou tu údaje ze všech členských států bez ohledu na to, zda měly cíle nebo nikoliv (mít cíle není požadováno).

— Příloha 6 obsahuje přímé srovnání cílů a dosažených výsledků. Číselné údaje jsou uváděny pouze u těch členských států, které podaly zprávu o obou prvcích (tj. vyloučeny byly členské státy, které podaly zprávu o výsledcích a nepodaly zprávu o cílech). Tento přístup je konzistentní po mnoho let a je navržen tak, aby umožnil posouzení příslušného pokroku ve srovnání s cíli.

10.18 Schopnost GŘ AGRI a GŘ REGIO zajistit kvalitu údajů poskytovaných členskými státy je omezená. GŘ REGIO doporučilo členským státům, aby se zaměřily na klíčové ukazatele, a k tomu, jaké údaje mají poskytovat, vydalo pokyny. Zahájilo rovněž výroční ověřování, které pomohlo odhalit některé chyby v poskytnutých údajích. Zavedení „výkonnostní rezervy“⁽¹⁴⁾ pro fondy společného strategického rámce (fondy SSR) pro příští programové období se může ukázat jako způsob, jak motivovat členské státy k tomu, aby poskytovaly relevantní, srovnatelné a spolehlivé údaje o výkonnosti. Zajištění včasnosti těchto údajů však bude i nadále obtížné. Například stávající lhůta, ve které mají členské státy poskytnout údaje GŘ REGIO, je stanovena na červen následujícího roku, takže údaje uvedené ve výroční zprávě o činnosti za rok 2011, jež se zveřejňuje v roce 2012, se týkají roku 2010.

10.18 Komise dále zintenzivní kontrolu kvality údajů od členských států, kterou provádí Komise ve stávajícím programovém období.

Podle právního návrhu Komise na nové období by jako pobídka pro členské státy mělo 5 % prostředků zůstat nepřidělených na začátku nového programového období, a ty by byly přidány těm členským státům, které již dosáhly svých milníků (viz KOM(2011) 615 v konečném znění).

Komise nepovažuje zajištění včasnosti údajů za obtížné. GŘ REGIO vždy využívá nejnovější dostupné údaje, ale uznává, že v rámci režimu hlášení v současném a budoucím navrhovaném nařízení nebudou údaje za předchozí rok dostupné do dubna následujícího roku.

⁽¹⁴⁾ Mezi tyto fondy patří Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

**VÝSLEDKY AUDITŮ VÝKONNOSTI
PROVEDENÝCH ÚČETNÍM DVOREM****Úvod**

10.19 Zvláštní zprávy Účetního dvora zkoumají, zda jsou u rozpočtu Evropské unie uplatňovány zásady řádného finančního řízení (bod 10.2). Účetní dvůr vybírá svá témata pro zvláštní zprávy (kterými jsou konkrétní rozpočtové oblasti nebo oblasti řízení) tak, aby měly maximální dopad. Výběr vychází z celé škály kritérií, jako je např. objem příjmů či výdajů v dané oblasti (významnost (materialita)), rizika pro řádné finanční řízení a míra zájmu zainteresovaných stran.

10.20 V roce 2011 přijal⁽¹⁵⁾ Účetní dvůr 16 zvláštních zpráv, které jsou uvedeny v rámečku 10.1:

Rámeček 10.1**Zvláštní zprávy přijaté Účetním dvorem v roce 2011⁽¹⁶⁾**

- č. 1/2011 „Pomohl převod pravomocí v oblasti řízení vnější pomoci z ústředí Komise na její delegace zlepšit poskytování pomoci?“
- č. 2/2011 „Následná kontrola opatření přijatých v návaznosti na zvláštní zprávu č. 1/2005 k řízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)“
- č. 3/2011 „Efektivnost a účelnost příspěvků EU poskytovaných prostřednictvím organizací OSN“
- č. 4/2011 „Audit záručního mechanismu malých a středních podniků“
- č. 5/2011 „Režim jednotné platby (SPS): otázky, které je třeba řešit pro zkvalitnění jeho řádného finančního řízení“
- č. 6/2011 „Byly projekty v oblasti cestovního ruchu spolufinancované z EFRR účelné?“
- č. 7/2011 „Je agroenvironmentální podpora dobře nastavena a řízena?“
- č. 8/2011 „Zpětné získávání neoprávněných plateb provedených v rámci společné zemědělské politiky“
- č. 9/2011 „Byly projekty v oblasti elektronické správy (eGovernment) podporované z EFRR účelné?“

⁽¹⁵⁾ Přijaté znamená schválené ke zveřejnění. Samotné zveřejnění, které vyžaduje ještě grafickou úpravu, překlady do příslušných jazyků atd., následuje většinou o dva měsíce později.

⁽¹⁶⁾ Zvláštní zprávy Účetního dvora jsou k dispozici na jeho internetové stránce na následující adrese: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- č. 10/2011 „Jsou programy ‚Mléko do škol‘ a ‚Ovoce do škol‘ účelné?“
- č. 11/2011 „Je režim zeměpisných označení koncipován a řízen tak, aby byl účelný?“
- č. 12/2011 „Přispěla opatření EU k přizpůsobení kapacity rybářského loďstva dostupným rybolovným právním?“
- č. 13/2011 „Umožňují kontroly v rámci celního režimu 42 zabránit daňovým únikům v oblasti DPH a odhalovat je?“
- č. 14/2011 „Zlepšila pomoc EU schopnost Chorvatska řídit po svém přistoupení poskytované finanční prostředky?“
- č. 15/2011 „Zajišťují postupy Komise účelné řízení kontroly státní podpory?“
- č. 16/2011 „Finanční pomoc EU na vyřazování jaderných elektráren z provozu v Bulharsku, Litvě a na Slovensku: dosažené výsledky a budoucí výzvy“.

10.21 V loňské výroční zprávě Účetní dvůr doložil, jak se zjištění z jeho zvláštních zpráv přijatých v roce 2010 týkala celého typického životního cyklu řízení, od strategického plánování a identifikace potřeb po podávání zpráv o dosažených výsledcích. Rozsah zvláštních zpráv Účetního dvora přijatých v roce 2011 byl podobně široký. Vzhledem k tomu, že se Unie chystá vstoupit do nového programového období (2014–2020), Účetní dvůr zde zkoumá poznatky, které lze získat z jeho zvláštních zpráv přijatých v roce 2011 při přípravě nových programů a projektů. Zaměřuje se přitom na tři témata: analýzu potřeb, koncepční otázky a na koncept evropské přidané hodnoty. Tato tři témata se také v různé míře odrážejí v nejnovějších stanoviscích Účetního dvora týkajících se navrhovaných nařízení pro společný strategický rámec a pro společnou zemědělskou politiku ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Stanovisko č. 7/2011 k nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. C 47, 17.2.2012) a stanovisko č. 1/2012 k určitým návrhům nařízení týkajících se společné zemědělské politiky pro období 2014–2020 (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVŮRA

ODPOVĚDI KOMISE

Analýza potřeb: chybí spolehlivé důkazy

10.22 Ve výroční zprávě za rok 2010 Účetní dvůr uvedl, že má-li se dosáhnout dobrých výsledků, je důležité jasně definovat potřeby, které mají příslušné programy splnit⁽¹⁸⁾. Příkladem toho, kdy se Komisi obecně podařilo klíčové potřeby identifikovat, je pomoc poskytnutá Chorvatsku s cílem zlepšit schopnost této země řídit po vstupu do Unie finanční prostředky poskytované EU⁽¹⁹⁾.

10.23 V roce 2011 Účetní dvůr i nadále zjišťoval případy, kde řádné analýzy nebyly provedeny, a také o nich informoval. Například počáteční strategie pro oblast elektronické správy (e-government), kde mohou být projekty podporovány z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), byly připraveny spíše v návaznosti na politická prohlášení než na základě pečlivého stanovení potřeb, v důsledku čehož projekty neřešily nejdůležitější otázky⁽²⁰⁾. U dvou ze tří programů na vyřazování jaderných elektráren z provozu, které Účetní dvůr kontroloval, pak neproběhlo žádné posouzení potřeb ve vztahu k cíli programů, kterým bylo snížení dopadu předčasného odstavení jaderných elektráren⁽²¹⁾.

10.24 Jedním z důsledků nedostatečné analýzy potřeb je, že je pak těžší stanovit, které z konkurenčních projektů pravděpodobněji povedou k optimálnějšímu využití prostředků. To byl případ výše uvedeného auditu projektů z oblasti elektronické správy⁽²²⁾ a rovněž auditu agroenvironmentální podpory EU, v souvislosti s nímž Účetní dvůr informoval, že pro zvýšení účinků agroenvironmentálních opatření je nejdůležitější zajistit, aby se prostředky zacílily na oblasti, které to nejvíce potřebují; členské státy nebraly otázku zacílení prostředků na základě analýzy příslušných nákladů a výnosů v úvahu⁽²³⁾.

10.22 Komise souhlasí s tím, že jasná analýza potřeb tvoří významnou součást programového cyklu a pečlivě analyzuje případy, v nichž Účetní dvůr zjistil, že analýza potřeb nebyla provedena dostatečně.

10.23 Náklady přechodu na elektronickou veřejnou správu (e-government) jsou velmi vysoké. Priority jsou potřebné a je rozumné je připravit formou politických prohlášení a deklarací, které posloužily ke zvyšování povědomí a coby prvotní strategie. Stanovení priorit se však v mezidobí výrazně zlepšilo a dnes už všechny členské státy vyvinuly propracovanější strategie pro e-government.

Smlouvy o přistoupení nebo následné právní předpisy stanovily potřebu zmírňujících opatření. Režim podpory EU je koncipován tak, aby opatření navrhovaná členskými státy byla v souladu s národními strategiemi pro oblast energetiky, které bezpochyby zohledňují dopad odstavení jaderných elektráren.

10.24 Komise souhlasí s tím, že analýza potřeb může pomoci při určování prioritních projektů. Pokud jde o agroenvironmentální podporu, některé členské státy zohlednily žádoucí míru zacílení na základě analýzy nákladů a přínosů. Například Rumunsko má jasně určené cíle v platbách v rámci opatření pro oblasti s vysokou přírodní hodnotou na zeměpisném základě a způsobilé oblasti se určují pomocí dat na mikroúrovni. Pokud jde o projekty elektronické veřejné správy (e-government), v současné době všechny členské státy vyvinuly propracovanější strategie pro oblast elektronické správy na základě akčního plánu pro elektronickou veřejnou správu na roky 2011 až 2015.

⁽¹⁸⁾ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2010, bod 8.36.

⁽¹⁹⁾ Zvláštní zpráva č. 14/2011 „Zlepšila pomoc EU schopnost Chorvatska řídit po svém přistoupení poskytované finanční prostředky?“, bod 17 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Zvláštní zpráva č. 9/2011 „Byly projekty v oblasti elektronické správy (eGovernment) podporované z EFRR účelné?“, bod 56 a) (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Zvláštní zpráva č. 16/2011 „Finanční pomoc EU na vyřazování jaderných elektráren z provozu v Bulharsku, Litvě a na Slovensku: dosažené výsledky a budoucí výzvy“, bod 26 a diagram 7 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Zvláštní zpráva č. 9/2011, bod 56 b).

⁽²³⁾ Zvláštní zpráva č. 7/2011 „Je agroenvironmentální podpora dobře nastavena a řízena?“, body 72 a 78 (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Koncepce: nedostatečná jasnost v tom, čeho se má dosáhnout

10.25 Identifikace potřeb je pouze začátkem celého procesu. Kvalitní koncepce jak programů, tak jednotlivých projektů, které do nich spadají, má zásadní význam pro řádné finanční řízení, aby se vynaloženými prostředky dosáhlo maximálního dopadu při minimálních nákladech. Koncepce programů a jednotlivých projektů v jejich rámci by měla vytvořit propojení mezi činnostmi financovanými z rozpočtu a zamýšlenými výstupy, výsledky a dopady takových výdajů.

10.26 V jednom případě Komise zohlednila problémy, které měla koncepce jednoho programu, k alespoň částečnému zlepšení při tvorbě koncepce programu podobného. Díky tomu nebyla opatření na podporu konzumace ovoce ve školách postižena malou atraktivností pro příjemce ani efektem mrtvé váhy⁽²⁴⁾ jako předtím obdobný program „Mléko do škol“⁽²⁵⁾. Účetní dvůr však v koncepci finančních toků, které auditoval v roce 2011, i nadále zjišťoval celou řadu nedostatků. Tyto nedostatky jsou uvedeny v následujících bodech.

10.27 Komise poskytuje část podpory pro země zasažené konfliktem prostřednictvím organizací OSN. Avšak téměř všechny (18 z 19) dohody o poskytnutí příspěvku, které Účetní dvůr kontroloval, vykazovaly jeden či více koncepčních nedostatků, jako například to, že v nich nebyla stanovena výchozí srovnávací kritéria, konkrétní cíle ani ukazatele. Panovaly tak nejasnosti o tom, čeho se má dosáhnout a jak by se mohla úspěšnost projektových činností posuzovat⁽²⁶⁾.

10.26 Komise zastává názor, že poslední revize programu mléko do škol (SMS) se zabývala ve velké míře připomínkami Účetního dvora s cílem zlepšit celkovou účinnost systému.

10.27 Komise uznává význam koncepce projektů, domnívá se však, že pouze u dvou z uvedených osmnácti případů byly zjištěny nedostatky, které mohly přímo ovlivnit výsledky těchto projektů.

Komise zavedla nové školení a pokyny v roce 2011 s cílem zkvalitnit koncepci projektů, což, dle jejího mínění, do značné míry reaguje na výhrady Účetního dvora.

Kromě toho, zvláštní zpráva Účetního dvora uznala, že i za velmi obtížných okolností dosahovaly projekty realizované spolu s OSN v konfliktu zasažených zemích dobrých výsledků a jsou dostatečně udržitelné.

⁽²⁴⁾ Efekt mrtvé váhy nastává tehdy, kdy je opatření použito na podporu příjemců, kteří by i bez existence podpory provedli stejnou volbu.

⁽²⁵⁾ Zvláštní zpráva č. 10/2011 „Jsou programy ‚Mléko do škol‘ a ‚Ovoce do škol‘ účelné?“, bod 53 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Zvláštní zpráva č. 3/2011 „Efektivnost a účelnost příspěvků EU poskytovaných prostřednictvím organizací OSN“, body 23, 24 a 48 (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.28 Cílem režimu jednotné platby v rámci společné zemědělské politiky bylo motivovat zemědělce, aby reagovali na tržní poptávku, a zároveň podporovat zemědělské postupy šetrnější k životnímu prostředí. V koncepci tohoto režimu je však rozpor: na jedné straně má podporovat příjmy jednotlivců, ale na druhé straně se při rozdělování této podpory bere jen malý ohled na specifické okolnosti příjemce. Výsledkem je, že rozdělení podpory jednotlivým zemědělcům zůstává i nadále v podstatě založeno na velikosti obhospodařované plochy a velká část podpory v rámci režimu jednotné platby stále směřuje k velkým zemědělcům, jako tomu bylo i v předchozím režimu ⁽²⁷⁾.

10.29 Režim zeměpisných označení má za cíl chránit názvy označující zemědělské výrobky, jejichž kvalitu, pověst a další vlastnosti lze přičíst jejich zeměpisnému původu (např. „prosciutto di Parma“, „Bayerisches Bier“ atd.). Úspěch režimu zeměpisných označení závisí mimo jiné na jeho využívání ze strany producentů. Existuje prostor pro motivaci dalších producentů k účasti v tomto režimu, a to zejména v členských státech, kde je využíván málo. Opatření, která jsou pro tento účel k dispozici, a uplatňované postupy však nejsou přiměřené a nemotivují producenty k účasti ⁽²⁸⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

10.28 Ukázalo se, že režim jednotné platby je velmi účinným nástrojem pro poskytování základní podpory příjmů, který současně zemědělci umožňuje rozhodovat se o produkci na základě tržních signálů. Důvodem je oddělení plateb od produkce a nezasahování do rozhodnutí o produkci. Aby byli příjemci, pozemky a činnosti způsobilé pro platby, musí splňovat jednoznačné podmínky stanovené v nařízení Rady, které jsou slučitelné s pravidly Světové obchodní organizace, tj. nejsou spojeny s výrobními činiteli.

Potřeba základní podpory příjmů „velkých zemědělských podniků“ by se neměla považovat systematicky za nižší, než je tomu u ostatních zemědělských podniků, jelikož příjem obecně velmi závisí na druhu produkce, nákladech vstupů a výstupů, zemědělských pracovních silách atd.

Hodnota a počet nároků byly vypočteny s pomocí historických údajů o produkci a obhospodařované ploše tak, aby byl zajištěn hladký přechod k oddělení plateb od produkce. Stávající rozdělení přímých plateb mezi zemědělské podniky tudíž pouze zohledňuje skutečnost, že zemědělská půda a zemědělská produkce nejsou mezi zemědělské podniky v EU rozděleny rovnoměrně.

Otázka přerozdělení podpory mezi zemědělce a členské státy je však zvažována ve sdělení o budoucí SZP po roce 2013 a měla by vést rovněž k lepšímu zaměření podpory v rámci režimu jednotné platby. Pokud jde o přidanou hodnotu a kvalitu výdajů, Komise navrhuje zlepšit a přidat také některé další prvky, čímž reaguje na některé otázky, které nastolil Účetní dvůr ve své zvláštní zprávě: změnu struktury a lepší zaměření podpory.

10.29 Jedná se především o systém registrace práv duševního vlastnictví. Vhodné nástroje a právní prostředky již existují a producenti se vyzývají, aby se k režimu dobrovolně připojili. Potvrzuje to rovněž jednoznačný zájem o režim ze strany producentů: byl registrován velký počet označení produktů (více než 1 000), na které připadá tržní hodnota 14,5 miliardy EUR (v roce 2008).

Členské státy, které vstoupily do EU v roce 2004, využívají tento režim stále více. Byla zahájena řada iniciativ, včetně informačních kampaní, veletrhů, tematických mezinárodních výstav a/nebo příprava pokynů pro žadatele o zeměpisná označení (CHOP nebo CHZO) s cílem přilákat další eventuelní žadatele.

⁽²⁷⁾ Zvláštní zpráva č. 5/2011 „Režim jednotné platby (SPS): otázky, které je třeba řešit pro zkvalitnění jeho řádného finančního řízení“, bod 44 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Zvláštní zpráva č. 11/2011 „Je režim zeměpisných označení koncipován a řízen tak, aby byl účelný?“, bod 61 (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.30 V rámci společné rybářské politiky poskytuje Komise podporu členským státům na snížení kapacity jejich rybářského loďstva s konečným cílem zachování rybích populací. Problémy v koncepci však účelnost této podpory omezují. Například způsoblost a výběrová kritéria pro programy vyřazování rybářských plavidel z provozu nebyly dobře zacíleny, což někdy vedlo k vrakování takových rybářských plavidel, která mají jen malý nebo téměř vůbec žádný dopad na cílové rybí populace ⁽²⁹⁾.

Evropská přidaná hodnota: zdůvodnění intervence EU

10.31 Komise definuje evropskou přidanou hodnotu jako hodnotu, která vzniká díky intervenci EU navíc k hodnotě, která může být vytvořena opatřením pouze samotného členského státu ⁽³⁰⁾. Účetní dvůr již dříve navrhl, že by každá definice tohoto pojmu měla vycházet ze zásad uvedených v rámečku 10.2, a doporučil, aby byl koncept evropské přidané hodnoty vyjádřen formou vhodného politického prohlášení nebo aby byl promítnut do právních předpisů EU. Politické orgány EU by tak získaly vodítko při výběru výdajových priorit ⁽³¹⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

10.30 Případy, které analyzoval Účetní dvůr, byly přezkoumány a projednány s členskými státy. Je-li to nezbytné, členské státy přijímají nápravná opatření – včetně zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek.

10.31 Komise zdůrazňuje, že pojem přidané hodnoty EU lze použít v mnoha různých situacích, například v akademických úvahách o rozpočtu EU, pro definování cílů a/nebo kritérií pro výběr projektu v konkrétních programech EU, v ustanoveních finančního nařízení a v hodnocení stávajících programů, ale je rovněž toho názoru, že přidaná hodnota politického projektu přesahuje prosté odkazy na číselné údaje.

Jedním z účelů uvedeného pracovního dokumentu bylo vysvětlit, jakou přidanou hodnotu má rozpočet EU, a předložit mnoho příkladů, jak to funguje v praxi v členských státech, což poskytuje rozhodovacím orgánům EU potřebná vodítka pro stanovení priorit výdajů.

V rámci postupu posuzování dopadů Komise připravuje podklady pro politické rozhodování o výhodách a nevýhodách uvažovaných politických možností metodou posouzení jejich možného dopadu. Tento postup se zabývá rovněž otázkou přidané hodnoty návrhů Komise.

⁽²⁹⁾ Zvláštní zpráva č. 12/2011 „Přispěla opatření EU k přizpůsobení kapacity rybářského loďstva dostupným rybolovným právům?“, body 51–58 a 76 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Pracovní dokument útvarů Komise, „Přidaná hodnota rozpočtu EU“, SEK(2011) 867 v konečném znění, oddíl 1.1., připojený k dokumentu „Rozpočet – Evropa 2020“, KOM(2011) 500 v konečném znění.

⁽³¹⁾ Stanovisko č. 1/2010 „Zlepšování finančního řízení rozpočtu Evropské unie: rizika a výzvy“, bod 18 (<http://eca.europa.eu>).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 10.2**Zásady navrhované Účetním dvorem týkající se koncepce evropské přidané hodnoty:**

- Výdaje z rozpočtu Evropské unie vynaložené v Unii musí EU a jejím občanům nabízet jasné a viditelné přínosy, jichž by nemohlo být dosaženo výdaji pouze na národní, regionální nebo místní úrovni, ale spíše jich – z důvodu rozsahu či účinků navrhovaného opatření – může být lépe dosaženo na úrovni Unie.
- Výdaje, které mají přeshraniční dopad se společným zájmem, mají zcela zjevně větší šanci být zahrnuty do opatření EU než výdaje s omezeným geografickým dopadem.
- Přiměřené soustředění výdajů přispěje velmi pravděpodobně k dosažení cíle, kterým je vytvořit přidanou hodnotu.
- U výdajů mimo Unii (např. na rozvojovou pomoc) se přidaná hodnota také pravděpodobně zvýší selektivním přístupem: důrazem na koordinaci rozvojové pomoci v takových oblastech, kde existuje celosvětová podpora dárců, a zaměřením na činnosti, pro které mají specifické odborné zkušenosti EU zvláštní hodnotu ⁽³²⁾.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 10.2

Komise se domnívá, že přidaná hodnota politického projektu by měla být klíčovou zkouškou odůvodňující výdaje na úrovni EU.

Komise ověřila přidanou hodnotu navrhovaných výdajů ve všech oblastech politiky při vypracovávání svých návrhů rozpočtu EU pro období 2007–2013, a to s použitím následujících kritérií:

- Účelnost: když opatření na úrovni EU je jediný způsob, jak dosáhnout cíle.
- Efektivita: když EU nabízí vyšší hodnotu za vynaložené peníze.
- Synergie: když jsou opatření na úrovni EU nezbytná pro doplnění, stimulování a zefektivnění akcí.

Komise navrhla nový víceletý finanční rámec a odvětvové nástroje a programy tak, aby:

- Dosahování cílů bylo možno lépe dosáhnout prostřednictvím výdajů na úrovni EU.
- Přínos výdajů na úrovni EU byl zřejmý.
- Přidaná hodnota EU byla výrazná.
- Sdružování zdrojů na úrovni EU přinášelo úspory z rozsahu a lepší výsledky.

Sdělení Komise „Agenda pro změnu“ z října 2011 a následné závěry Rady ze dne 14. května 2012 doporučují lepší zaměření na země, které potřebují pomoc nejvíce, a zaměření na omezený počet odvětví, kde dopad může být maximalizován a přidaná hodnota EU je evidentní.

10.32 Účetní dvůr konstatoval, že u výdajových programů, při nichž nevzniká evropská přidaná hodnota, je z podstaty nepravděpodobné, že představují účelné a efektivní využití peněz daňových poplatníků EU ⁽³³⁾. Ve zvláštních zprávách přijatých v roce 2011 uvedl Účetní dvůr příklady toho, kdy existence evropské přidané hodnoty byla přinejmenším sporná:

- evropská přidaná hodnota záručního mechanismu malých a středních podniků (SMEG) nebyla prokázána, neboť výsledků mechanismu mohlo být dosaženo i financováním v rámci národních režimů ⁽³⁴⁾,

10.32 Komise se domnívá, že hodnocení přidané hodnoty výdajových programů musí být provedeno v souvislosti se stanovenými cíli a s ohledem na kritéria používaná při původních testech přidané hodnoty návrhů Komise. (viz rámeček 10.2)

- Komise již zohlednila poznatek v diskusi a plánování příští generace finančních nástrojů ve víceletém finančním rámci po roce 2013, kde „zajištění evropské přidané hodnoty“ je jednou z klíčových zásad, které musí splnit všechny navrhované nástroje.

⁽³²⁾ Odpověď Účetního dvora na sdělení Komise „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, bod 8, duben 2008.

⁽³³⁾ Stanovisko č. 7/2011, bod 9.

⁽³⁴⁾ Zvláštní zpráva č. 4/2011 „Audit záručního mechanismu malých a středních podniků“, bod 104 (<http://eca.europa.eu>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- přidaná hodnota projektů z oblasti cestovního ruchu spolufinancovaných z EFRR se vzhledem k neexistenci vhodného systému pro stanovování cílů a monitorování dosažených výsledků na základě těchto cílů posuzovala jen obtížně ⁽³⁵⁾,
- v případě podpory EU poskytované na vyřazování jaderných elektráren z provozu ve třech členských státech dospěl Účetní dvůr k závěru, že rámec politiky je vymezen poměrně volně, a doporučil, aby EU při rozhodnutí o poskytování další finanční pomoci vycházela z hodnocení evropské přidané hodnoty takovéto intervence ⁽³⁶⁾.

10.33 V nejnovějších stanoviscích Účetního dvora se poukazuje na nedostatky na straně Komise při definování cílů politiky z hlediska výsledků, tedy definování toho, čeho se má pomocí finančních prostředků EU dosáhnout ⁽³⁷⁾. Bez jasných cílových hodnot stanovených pro očekávané výsledky bude pro Komisi i nadále obtížné dokazovat, že její výdaje přináší evropskou přidanou hodnotu, a tudíž poskytovat jistotu, že tyto výdaje jsou efektivní a účelné.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry

10.34 Proces přípravy výročních zpráv o činnosti generálními ředitelstvími Komise se vyvíjí. Ve srovnání s minulým rokem byly zaznamenány vítané známky zlepšení (bod 10.7).

10.35 Otevřeným problémem však zůstává otázka relevance, zejména co se týče vnitřního souladu cílů a ukazatelů, stanovování smysluplných kvantifikovaných cílových hodnot a každoročního měření pokroku. Podobně jako minulý rok nevykazovala tři generální ředitelství, která byla Účetním dvorem hodnocena, v části 1 výroční zprávy o činnosti informace o hospodárnosti a efektivnosti (viz body 10.8–10.12).

ODPOVĚDI KOMISE

- Komise konstatuje, že audit výkonnosti Účetního dvora zjistil u zkoumaných projektů cestovního ruchu vysoké účinky na zaměstnanost.
- Komise se domnívá, že přidaná hodnota programů EU byla zřejmá: bez nich by se jen velmi obtížně dosahoval celkový cíl v podobě výrazného zlepšení jaderné bezpečnosti v EU a těžko by se pomohlo členským státům ve zmírňování důsledků předčasného uzavření JE.

Dne 24. listopadu 2011 Komise navrhla nařízení Rady o podpoře poskytované Uníí na programy pomoci pro vyřazování jaderných zařízení v Bulharsku, Litvě a na Slovensku z provozu (KOM(2011) 783) na období 2014–2020. K návrhu bylo připojeno komplexní posouzení dopadu obsahující ocenění přidané hodnoty EU.

10.33 Ve svých návrzích „Rozpočtu pro EU 2020“ klade Komise větší důraz na výkonnost a výsledky a na plnění dlouhodobých strategických cílů Unie s dostupným rozpočtem na příštích sedm let.

V souladu s tím byly veškeré programy a nástroje, zahrnuté do návrhu víceletého finančního rámce, navrženy tak, aby se zajistilo, že jejich výstupy a dopady podstatně přispějí k dosažení hlavních politických cílů EU, a tím se zdůrazňují očekávané výsledky a výkonnost.

10.34 Komise usiluje o neustálé zvyšování kvality a srozumitelnosti svých zpráv.

10.35 Komise zpřísnila stálé pokyny pro VZČ za rok 2011, pokud jde o hospodárnost, účelnost a efektivitu, a současně požádala generální ředitelství, aby do části 3 dobrovolně doplnila ukazatele o řádném finančním řízení. Řada GR tak v roce 2011 učinila.

⁽³⁵⁾ Zvláštní zpráva č. 6/2011 „Byly projekty v oblasti cestovního ruchu spolufinancované z EFRR účelné?“, bod 46 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Zvláštní zpráva č. 16/2011, bod 42 b).

⁽³⁷⁾ Stanovisko č. 7/2011, bod 10, a stanovisko č. 1/2012, body 8 a 151.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.36 Cíle, ukazatele a cílové hodnoty stanovené v plánech řízení GR AGRI a GR DG REGIO byly obecně shodné s těmi, které byly použity ve výročních zprávách o činnosti, a byly většinou v souladu s cíli, ukazateli a cílovými hodnotami z loňského roku. Avšak ne ke všem případům, kdy došlo ke změnám, bylo poskytnuto vysvětlení (viz body 10.13–10.16).

10.37 Právní omezení i praktické překážky snižovaly spolehlivost informací shromažďovaných generálními ředitelstvími od členských států v souvislosti s programy v rámci sdíleného řízení. V současnosti jsou přijímána určitá opatření, která mají členské státy motivovat k poskytování relevantních, srovnatelných a spolehlivých údajů o výkonnosti pro fondy společného strategického rámce v příštím programovém období, což může do budoucna přinést cenné poznatky. Je zde navíc dodatečný problém načasování (viz body 10.17–10.18).

10.38 Ve zvláštních zprávách přijatých v roce 2011 Účetní dvůr konstatoval v souvislosti se třemi specifickými oblastmi, které analyzoval, že:

- a) ne vždy existují kvalitní posouzení potřeb, ačkoli takováto posouzení jsou klíčová při zajišťování, aby výdaje EU byly zaměřeny na oblasti (ať již zeměpisné či tematické), kde jsou nejvíc potřeba (body 10.22–10.24);
- b) v koncepci programů existují nedostatky, což má negativní dopad na schopnost Komise zjistit výsledky a dopady výdajů EU a podávat o nich informace (body 10.25–10.30);
- c) pro Komisi je obtížným úkolem dokazovat evropskou přidanou hodnotu výdajů EU (body 10.31–10.33).

ODPOVĚDI KOMISE

10.36 Komise souhlasí s tím, že změny oproti výroční zprávě z loňského roku si zaslouží vysvětlení. Současně však zastává názor, že v tomto ohledu byly poskytnuty dostatečné informace.

10.37 Komise dále zintenzivní kontrolu kvality údajů od členských států, kterou provádí Komise ve stávajícím programovém období. Komise však nepovažuje zajištění včasnosti údajů za obtížné.

Vzhledem k sedmiletému programovému období se údaje dostupné 16 měsíců po skončení roku stále dají použít k přizpůsobení programů, u nichž údaje signalizují slabou výkonnost (viz odpověď k bodu 10.18).

10.38

- a) Komise souhlasí s tím, že jasná analýza potřeb tvoří významnou součást programového cyklu, a pečlivě analyzuje případy, v nichž Účetní dvůr zjistil, že analýza potřeb nebyla provedena dostatečně
- b) Komise uznává význam koncepce projektu, ale nesouhlasí se všemi hodnoceními Účetního dvora, pokud jde o případy uvedené v bodech 10.25 až 10.30. Komise však pečlivě analyzuje hodnocení Účetního dvora v tomto ohledu a mění své praktické postupy, je-li to vhodné k dosažení dalšího zlepšení koncepce projektu.
- c) Do návrhu dalšího víceletého finančního rámce Komise zapracovala zásady uvedené v přezkumu rozpočtu na rok 2010, a to se zaměřením na přidanou hodnotu rozpočtu EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení

10.39 Na základě tohoto přezkumu, ale také zjištění a závěrů za rok 2011 Účetní dvůr doporučuje:

— **Doporučení 1:** Komise by se měla při koncipování nových výdajových programů snažit zaměřit svou činnost na výsledky a dopady, kterých chce dosáhnout. Jestliže není možné výsledky a dopady jednoduchým způsobem měřit, měla by zavést ukazatele a mezníky, které by vycházely z cílů „SMART“⁽³⁸⁾ a které by dokazovaly, že činnosti Komise napomáhají dosáhnout jejich požadovaných cílů.

— **Doporučení 2:** Komise by měla spolupracovat s členskými státy na zlepšování kvality a včasnosti poskytovaných údajů. Komise by měla zejména využít všechny budoucí poznatky v souvislosti s opatřeními pro fondy společného strategického rámce, aby dokázala motivovat členské státy k poskytování kvalitních údajů o výkonnosti.

— **Doporučení 3:** Pro další programové období (2014–2020) by měla Komise prokázat a ve zprávách uvádět, jak zajišťuje evropskou přidanou hodnotu.

10.39

Komise souhlasí s doporučením Účetního dvora a (jak už bylo stručně uvedeno) již přijala opatření v tomto směru.

Do návrhu dalšího víceletého finančního rámce Komise zapracovala zásady, které představila již v přezkumu rozpočtu na rok 2010:

- zaměřit se na plnění hlavních politických priorit,
- zaměřit se na přidanou hodnotu EU,
- zaměřit se na dopady a výsledky,
- poskytovat vzájemné výhody v celé Evropské unii.

Komise souhlasí s tím, že spolupráce s členskými státy je důležitá pro zlepšení kvality a včasnosti údajů. Na základě проверки s členskými státy, jejímž cílem bylo potvrdit správnost elektronicky předkládaných ukazatelů, je Komise přesvědčena, že kvalita údajů se bude nadále zvyšovat. Podle režimu hlášení v současném a navrhovaném budoucím nařízení však budou údaje za předchozí rok dostupné nejdříve v dubnu následujícího roku.

Všechny konkrétní návrhy, které předkládá Komise legislativnímu orgánu, vymezují obecné a zvláštní cíle, jejichž dosažení bude přispívat k udržení přidané hodnoty EU v navržených finančních nástrojích.

⁽³⁸⁾ Konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené. Viz zpráva Účetního dvora za rozpočtový rok 2010, bod 8.33.

