

IV

(Informace)

INFORMACE ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

ÚČETNÍ DVŮR



V souladu s ustanoveními čl. 287 odst. 1 a 4 Smlouvy o fungování Evropské unie a článků 148 odst. 1 a 162 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, a článků 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 5. září 2013

VÝROČNÍ ZPRÁVY**za rozpočtový rok 2012.**

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 KALJULAI, Karel PINXTEN, 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, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES.

VÝROČNÍ ZPRÁVA O PLNĚNÍ ROZPOČTU

OBSAH

	<i>Strana</i>
Obecný úvod	7
Kapitola 1 – Prohlášení o věrohodnosti a podpůrné informace	9
Kapitola 2 – Příjmy	61
Kapitola 3 – Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	85
Kapitola 4 – Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	107
Kapitola 5 – Regionální politika; energetika a doprava	133
Kapitola 6 – Zaměstnanost a sociální věci	165
Kapitola 7 – Vnější vztahy, pomoc a rozšíření	185
Kapitola 8 – Výzkum a jiné vnitřní politiky	201
Kapitola 9 – Správní a jiné výdaje	221
Kapitola 10 – Rozpočet EU a dosahování výsledků	233

OBECNÝ 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 36. výroční zprávou Účetního dvora o plnění rozpočtu EU a týká se rozpočtového roku 2012. 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 udělování 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 Evropskému parlamentu a Radě.

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, oddíl o zpětně vymáhaných částkách a finančních opravách a rovněž souhrnný přehled o rozpočtovém řízení v roce 2012. Příloha 1.3 kapitoly 1 obsahuje výpisy z konsolidované účetní závěrky

za rok 2012. Podrobnější finanční informace týkající se roku 2012 obsahuje zveřejněná konsolidovaná účetní závěrka a finanční zpráva, kterou vypracovala Evropská komise. Oba tyto dokumenty jsou k dispozici na internetové adrese:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_en.cfm,

— 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 v plánech řízení a výročních zprávách o činnosti předložených třemi generálními řediteli Komise, dále uvádí hlavní společná témata ze zvláštních zpráv, které Účetní dvůr přijal v roce 2012, a stručně se vyjadřuje i ke druhé a třetí hodnotící zprávě Komise.

0.6 Zvláštní posouzení vycházejí především z výsledků testování správnosti operací prováděného Účetním dvořem a z posouzení účinnosti hlavních systémů dohledu a kontroly, které se vztahují na předmětné příjmy a výdaje.

0.7 V rámci zvláštních posouzení byla harmonizována definice uskutečněných operací. Tato harmonizace se dotkla zejména kapitol 7 a 8 výroční zprávy (viz body 7.13–7.15 a 8.13). Popis změn a jejich dopad je uveden v kapitole 1 (viz body 1.6, 1.7, 1.15 a graf 1.1).

0.8 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–XII
Úvod	1.1–1.5
Vývoj způsobu, jakým Účetní dvůr vybírá vzorky	1.6–1.7
Veřejné zakázky	1.8
Auditní zjištění za rozpočtový rok 2012	1.9–1.45
Spolehlivost účetní závěrky	1.9–1.10
Shrnutí zvláštních posouzení a výsledků auditu pro účely prohlášení o věrohodnosti	1.11–1.18
Zohlednění zpětně získaných částek a finančních oprav	1.19–1.35
Souhrnná zpráva Komise a výroční zprávy o činnosti	1.36–1.45
Rozpočtové řízení	1.46–1.59
Rozpočtové přiděly na závazky a platby	1.47–1.50
Tlak na rozpočet na platby	1.51–1.57
Budoucí potřeby v oblasti výplaty prostředků	1.58–1.59
Příloha 1.1 – Koncepce a metodika auditu	
Příloha 1.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se spolehlivosti účetní závěrky	
Příloha 1.3 – Výpis z konsolidované účetní závěrky za rok 2012	

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

I. V souladu s ustanoveními článku 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 2012, schválené Komisí 26. července 2013;
- 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 na základě mezinárodně uznávaných účetních standardů pro veřejný sektor a za legalitu a správnost operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Součástí této odpovědnosti je navrhnout, zavést a provádět vnitřní kontrolu relevantní pro sestavení a věrnou prezentaci účetní závěrky, jež neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti způsobené podvodem nebo chybou. Vedení také odpovídá za zajištění toho, aby činnosti, finanční operace a informace obsažené v účetní závěrce byly v souladu s příslušnými předpisy. Komise nese konečnou zodpovědnost za legalitu a správnost operací, na nichž se zakládá účetní závěrka Evropské unie (článek 317 SFEU).

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.

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, ale nikoliv aby vyjádřil výrok k účinnosti vnitřního kontrolního systému. Při auditu se rovněž hodnotí vhodnost uplatňovaných účetních zásad, přiměřenost provedených účetních odhadů a také celková prezentace konsolidované účetní závěrky.

V. Pokud jde o příjmy, Účetní dvůr vychází při auditu vlastních zdrojů odvozených z daně z přidané hodnoty (DPH) a hrubého národního důchodu (HND) z makroekonomických souhrnných ukazatelů, na jejichž základě jsou tyto zdroje vypočteny, a posuzuje systémy, které Komise používá pro zpracování těchto ukazatelů až do okamžiku, kdy jsou příspěvky členských států přijaty a zahrnuty do konsolidované účetní závěrky. U tradičních vlastních zdrojů zkoumá Účetní dvůr účty celních orgánů a analyzuje tok cel a poplatků pod celním dohledem do okamžiku, kdy je obdržel Komise a kdy jsou zaznamenány v konečné účetní závěrce.

⁽¹⁾ Konsolidované finanční výkazy obsahují rozvahu, výsledovku, výkaz peněžních toků, výkaz změn čistých aktiv a shrnutí významných účetních zásad a další vysvětlující poznámky (včetně vykazování podle segmentů).

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

VI. Pokud jde o výdaje, Účetní dvůr kontroluje platební operace v okamžiku, kdy vznikly, byly zaznamenány a přijaty („platby zaúčtované do výdajů“). Tato kontrola se týká všech kategorií plateb (včetně plateb za pořízení majetku) kromě záloh v okamžiku, kdy jsou učiněny. Zálohové platby se kontrolují, když příjemce prostředků poskytne podklady k jejich řádnému využití a orgán či subjekt tyto podklady přijme zúčtováním zálohové platby, a to v témže roce nebo později.

VII. Účetní dvůr se domnívá, že získané důkazní informace jsou dostatečné a vhodné k tomu, aby na jejich základě mohl vydat své výroky.

Spolehlivost účetní závěrky

Výrok o spolehlivosti účetní závěrky

VIII. Účetní dvůr se domnívá, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2012 zobrazuje věrně ve všech významných (materiálních) ohledech finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2012, výsledky jejích činností, peněžní toky a změny čistých aktiv za daný rok v souladu s finančním nařízením a s účetními pravidly založenými na mezinárodně uznávaných účetních standardech pro veřejný sektor.

Legality a správnost operací, na nichž se zakládá účetní závěrka

Příjmy

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

IX. Podle názoru Účetního dvora jsou příjmy, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2012, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

Závazky

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

X. Podle názoru Účetního dvora jsou závazky, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2012, 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

XI. 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 účinné (bod VI). Všechny skupiny politik související s operačními výdaji jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami. Účetní dvůr odhaduje, že nejpravděpodobnější míra chyb u plateb zaúčtovaných do výdajů, na nichž se zakládá účetní závěrka, činí 4,8 % ⁽³⁾.

⁽³⁾ Podle způsobu výběru vzorků používaného v předchozích letech by odhadovaná nejpravděpodobnější míra chyb činila 4,5 %.

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

XII. Vzhledem k významnosti skutečností popsaných 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 2012, jsou ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.

5. září 2013

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 svého prohlášení o věrohodnosti („DAS“) a shrnutí a analýzu auditních zjištění a závěrů, na nichž se prohlášení o věrohodnosti zakládá,
- vysvětluje, jak provádí audit správnosti a spolehlivosti účetní závěrky (viz **příloha 1.1**),
- uvádí opatření, která Komise přijala v návaznosti na připomínky a doporučení Účetního dvora ke spolehlivosti účetní závěrky vyjádřené ve výročních zprávách z předcházejících let (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 toto prohlášení doplňuje o zvláštní posouzení každé hlavní oblasti činnosti EU (*). Význam těchto zvláštních posouzení je jiný než u výroku auditora. Jejich primární funkcí je představit významné skutečnosti týkající se skupin politik orgánům udělujícím absolutorium a dalším zainteresovaným stranám. Závěr každého specifického posouzení je založen na celkových důkazních informacích shromážděných na úrovni každé skupiny politiky.

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 (viz výpis v **příloze 1.3**) řádně zobrazuje finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2012 a příjmy, výdaje a peněžní toky za daný rok (viz body 1.9 a 1.10).

1.4 Cílem práce týkající se správnosti operací, na nichž se účetní závěrka za rok 2012 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 1.11–1.35, podrobněji pak v kapitolách 2 až 9).

(*) Viz článek 287 SFEU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.5 Cílem prověrky 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 pomáhají získat přehled o spolehlivosti účetní závěrky EU a správnosti příjmů a výdajů (viz body 1.36–1.45 a související připomínky v oddíle „Účinnost systémů“ v kapitolách 2 až 9).

VÝVOJ ZPŮSOBU, JAKÝM ÚČETNÍ DVŮR VYBÍRÁ VZORKY

1.6 Způsob, jakým se prověřuje správnost operací, byl aktualizován a harmonizován. Vzorek operací, který Účetní dvůr používá, nyní zahrnuje pouze průběžné platby, konečné platby a zúčtování záloh („platby zaúčtované do výdajů“). Operace ve skupinách politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“ (kapitola 7) a „výzkum a jiné vnitřní politiky“ (kapitola 8) se nyní, stejně jako tomu bylo již u operací v ostatních kapitolách, kontrolují v okamžiku, kdy koneční příjemci prostředků EU realizovali danou činnost nebo jim vznikly náklady a kdy Komise odsouhlasila, že tyto činnosti nebo vynaložené náklady odůvodňují platbu z rozpočtu EU. Tento postup je v souladu s povinností Účetního dvora kontrolovat výdaje v okamžiku, kdy byly vynaloženy, která je stanovena Smlouvou. Bez ohledu na tuto změnu jsou všechny platby kromě záloh předmětem auditu v roce, kdy byly učiněny. To zahrnuje i platby za pořízený majetek (které tedy představují rozpočtový výdaj, ale ne výdaj příštích období). Dopad tohoto postupu popisují body 1.14 a 1.15 a **graf 1.1**.

1.7 Tento postup při výběru vzorků je v souladu se zásadami akruálního účetnictví⁽⁵⁾. Další výhodou této změny je, že všechny oblasti sdíleného i nesdíleného řízení se nyní kontrolují na srovnatelném základě. Kontrolované základní soubory budou navíc každým rokem stabilnější, protože dopad kolísavé výše záloh bude eliminován. Zálohy se nadále ověřují jednak prostřednictvím kontroly správnosti zúčtování záloh a jednak při kontrole spolehlivosti účtů.

ODPOVĚĎ KOMISE

1.6 Komise konstatuje, že nový přístup Účetního dvora vede ke změně definici základního souboru. I když Komise uznává výhody nového přístupu Účetního dvora, upozorňuje na skutečnost, že se základní soubor již neomezuje na druhy operací, na nichž se rozpočtové účty zakládají. Namísto toho jsou zařazovány nové transakce z obecných účtů, které jsou založeny na pojmech, jež vyžadují určitou kompetenci v oblasti účetnictví.

Komise se domnívá, že tento nový výklad Účetního dvora má značný dopad (viz odpovědi na body 1.7, 1.12, 1.14 a 1.19 až 1.35). Je proto velmi důležité, aby byla použita jasná vysvětlení, metody a termíny, které zúčastněným stranám umožní pochopit provedené změny a posoudit výsledný dopad.

1.7 Komise vítá, že bylo do auditu zařazeno zaúčtování záloh vyplacených v předchozích letech. Domnívá se, že tak bude možno lépe zohlednit dopad víceletých opravných mechanismů. Článek 32 finančního nařízení definuje vnitřní kontrolu jako „postup použitelný na všech úrovních řízení, jehož smyslem je poskytovat přiměřenou jistotu, že bylo dosaženo těchto cílů: ... d) předcházení podvodům a nesrovnalostem, jejich odhalování a nápravy a následných opatření reagujících na tyto podvody a nesrovnalosti“.

Komise pozorně sleduje vývoj metodiky Účetního dvora s ohledem na potenciální dopad na odhadovanou míru chyb (viz odpověď k bodům 3.9 a 4.8).

⁽⁵⁾ Komise sestavuje účetní závěrku na akruální bázi od roku 2005 a Účetní dvůr ji hodnotí jako spolehlivou od roku 2007.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

1.8 Po rozsáhlých konzultacích s rozpočtovými orgány Účetní dvůr rovněž sjednotil svůj postup při zpracování chyb v oblasti veřejných zakázek. Za vyčíslitelné chyby byly v minulosti považovány pouze závažné chyby vzniklé na straně orgánů členského státu nebo mezinárodní organizace. Všechny chyby, které vznikly na straně orgánů a subjektů EU, zaznamenával Účetní dvůr jako „nevyčíslitelné“, a tudíž nebyly zahrnuty do odhadované míry chyb. Počínaje rokem 2012 se všechny chyby týkající se veřejných zakázek vzniklé na straně kteréhokoliv subjektu považují za vyčíslitelné. Účetní dvůr nicméně tento přístup neuplatnil zpětně na zakázky orgánů a subjektů EU, které proběhly před rokem 2011 ⁽⁶⁾.

AUDITNÍ ZJIŠTĚNÍ ZA ROZPOČTOVÝ ROK 2012**Spolehlivost účetní závěrky**

1.9 Připomínky Účetního dvora se vztahují na konsolidovanou účetní závěrku Evropské unie za rozpočtový rok 2012, která byla sestavena účetním Komise a schválena Komisí v souladu s finančním nařízením ⁽⁷⁾ a kterou spolu s prohlášením účetního k auditu Účetní dvůr obdržel 29. července 2013. Konsolidovaná účetní závěrka obsahuje:

- a) konsolidované finanční výkazy, které se skládají z rozvahy (přehled aktiv a pasiv ke konci roku), výkazu finančních výsledků (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, a související přílohy.

1.10 Účetní dvůr při auditu konsolidované účetní závěrky za rok 2012 zjistil, že tato účetní závěrka neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti (viz také **příloha 1.2**).

⁽⁶⁾ Bylo zjištěno několik málo chyb v zakázkách týkajících se operačních výdajů z roku 2010 a dřívějších let, na jejichž základě byly provedeny platby v roce 2012: tyto chyby nejsou extrapolovány ani zahrnuty do celkové odhadované míry chyb.

⁽⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1), vyžaduje, aby byla konečná účetní závěrka předložena do 31. července následujícího rozpočtového roku (viz článek 148).

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Shrnutí zvláštních posouzení a výsledků auditu pro účely prohlášení o věrohodnosti

1.11 Účetní dvůr předkládá v kapitole 2 zvláštní posouzení příjmů a v kapitolách 3 až 9 zvláštní posouzení výdajů (viz **tabulka 1.1**).

Tabulka 1.1 – Operace, které byly předmětem auditu pro účely kapitol 3 až 9 výroční zprávy

(v mil. eur)

Kapitoly výroční zprávy		Platby uskutečněné v roce 2012 ⁽²⁾	Operace, které byly předmětem auditu v roce 2012
		(A)	(B)
Kapitola 3	Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	44 545	44 546
Kapitola 4	Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	14 778	14 994
Kapitola 5	Regionální politika, energetika a doprava	39 853	40 735
Kapitola 6	Zaměstnanost a sociální věci	11 606	13 404
Kapitola 7	Vnější vztahy, pomoc a rozšíření	6 109	6 616
Kapitola 8	Výzkum a jiné vnitřní politiky	11 740	10 667
Kapitola 9	Správní a jiné výdaje ⁽¹⁾ ⁽²⁾	10 052	9 985
Celkový součet		138 683	140 947

„Operace, které byly předmětem auditu v roce 2012“ (B) obsahují „Platby uskutečněné v roce 2012“ (A) bez zálohových plateb provedených v roce 2012 (14 519 milionů EUR) a včetně zúčtování záloh v roce 2012 (16 783 milionů EUR).

⁽¹⁾ Tato kapitola se vztahuje také na výdaje, jež se v souhrnném rozpočtu považují za operační, přestože jejich účelem je ve většině případů spíše zajistit fungování administrativy Komise než provádění politik.

⁽²⁾ Správní výdaje na různé skupiny politik činí (v milionech EUR):

- kapitola 3: 133
- kapitola 4: 253
- kapitola 5: 229
- kapitola 6: 93
- kapitola 7: 624
- kapitola 8: 1 627.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.12 Z výsledků auditu za rok 2012 vyplývá, že příjmy (139 541 milionů EUR) a operace ve skupině politik „správní a jiné výdaje“ (9 985 milionů EUR) nebyly zatíženy významnou (materiální) mírou chyb a že zkoumané systémy dohledu a kontroly byly účinné (viz **tabulka 1.2** a body 2.40–2.42 a 9.17). Všechny skupiny politik pokrývající operační výdaje byly zatíženy významnou (materiální) mírou chyb (viz body 3.35, 4.42, 5.62–5.63, 6.39–6.40, 7.25–7.26 a 8.39–8.40). Závazky nebyly zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

ODPOVĚĎ KOMISE

1.12 Komise je vázána finančním nařízením, které v čl. 32 odst. 2 písm. e) stanoví, že systém vnitřní kontroly by měl mj. zajistit, „náležité řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací, s přihlédnutím k víceleté povaze programů a k povaze dotčených plateb“.

Komise bude i nadále plnit svou kontrolní úlohu, zejména prováděním finančních oprav a zpětným získáváním částek na úrovni, která odpovídá výši zjištěných nesrovnalostí a nedostatků. Vzhledem k právnímu rámci pro ochranu finančních zájmů Unie a složitosti souvisejících postupů dochází nevyhnutelně k tomu, že v mnoha oblastech jsou chyby opraveny až několik let poté, co se vyskytly. Komise se proto domnívá, že na roční reprezentativní míru chyb Účetního dvora je třeba pohlížet z tohoto hlediska. To je důvod, proč Komise sama obecně používá zbytkovou míru chyb, která bere v úvahu finanční opravy a zpětně získané prostředky po víceleté období provádění, včetně několika budoucích let. Kromě toho při posuzování úrovně odhadované míry chyb v roce 2012 bere Komise v úvahu dopad oprav na základě paušální sazby během roku, které nejsou v odhadu Účetního dvora uvedeny.

Komise se domnívá, že zbytková míra chyb dobře ukazuje, do jaké míry zůstává rozpočet EU ovlivněn výdaji vynaloženými v rozporu s právní úpravou po použití systémů dohledu a kontroly.

Tabulka 1.2 – Shrnutí zjištění týkajících se správnosti operací za rok 2012

Kapitola výroční zprávy	Operace, které byly předmětem auditu (v mil. EUR)	Posouzení zkoumaných systémů dohledu a kontroly ⁽¹⁾	Nejpravděpodobnější míra chyb (%)	Interval spolehlivosti (%)		Četnost chyb ⁽²⁾ (%)	Závěry auditu	Nejpravděpodobnější míra chyb (MLE) 2011 (%) pro srovnání ⁽³⁾
				Dolní hranice míry chyb	Horní hranice míry chyb			
Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	44 546	Částečně účinné	3,8	1,7	5,9	41	Významná (materiální) míra chyb	2,9
Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	14 994	Částečně účinné	7,9	4,5	11,3	63	Významná (materiální) míra chyb	7,7
Regionální politika, energetika a doprava	40 735	Částečně účinné	6,8	3,7	9,9	49	Významná (materiální) míra chyb	6,0
Zaměstnanost a sociální věci	13 404	Částečně účinné	3,2	1,3	5,1	35	Významná (materiální) míra chyb	2,2
Vnější vztahy, pomoc a rozšíření	6 616	Částečně účinné	3,3 ⁽³⁾	1,4	5,2	23	Významná (materiální) míra chyb	1,1 ⁽³⁾
Výzkum a jiné vnitřní politiky	10 667	Částečně účinné	3,9 ⁽⁴⁾	1,8	6,0	49	Významná (materiální) míra chyb	3,0 ⁽⁴⁾
Správní a jiné výdaje	9 985	Účinné	0	—	—	1	Bez významné (materiální) míry chyb	0,1
Platby zaúčtované do výdajů celkem	140 947	Částečně účinné	4,8 ⁽⁵⁾	3,6	6,0	38	Významná (materiální) míra chyb	3,9 ⁽⁵⁾
Příjmy	139 541 ⁽⁶⁾	Účinné	0	—	—	0	Bez významné (materiální) míry chyb	0,8

⁽¹⁾ Klasifikace systémů je vysvětlena v **příloze 1.1**. Zvláštní posouzení zkoumaných systémů viz body 2.40–2.42, 3.9 a 3.35, 7.25 a 8.39. Souhrnná posouzení Účetního dvora za rok 2012 odpovídají souhrnným posouzením za rok 2011.

⁽²⁾ Četnost chyb udává, jak velký podíl vzorku je zatížen vyčíslitelnými a nevyčíslitelnými chybami. Procenta se zaokrouhlují.

⁽³⁾ Odhadovaná míra chyb v kapitole „Vnější vztahy, pomoc a rozšíření“ je vyšší než míra chyb odhadovaná v roce 2011 (1,1 %). Na tento rozdíl je třeba nahlížet v souvislosti se změnou způsobu výběru vzorků, který Účetní dvůr používá (viz body 1.6 a 1.7). Tato změna je hlavním identifikovatelným důvodem zvýšení odhadované míry chyb (viz body 1.15 a 7.13–7.15).

⁽⁴⁾ Odhadovaná míra chyb v kapitole „Výzkum a jiné vnitřní politiky“ je vyšší než míra chyb odhadovaná v roce 2011 (3,0 %). Na tento rozdíl je třeba nahlížet v souvislosti se změnou způsobu výběru vzorků, který Účetní dvůr používá (viz body 1.6 a 1.7). Tato změna je hlavním identifikovatelným důvodem zvýšení odhadované míry chyb (viz body 1.15 a 8.13–8.15).

⁽⁵⁾ Na změnu způsobu výběru vzorků, který Účetní dvůr používá, vysvětlenou v bodech 1.6 a 1.7, připadá maximálně 0,3 procentního bodu z nejpravděpodobnější míry chyb v roce 2012 (viz bod 1.13 a **graf 1.1**).

⁽⁶⁾ Součástí auditu bylo zkoumání statistického vzorku inkasních příkazů na úrovni Komise, který zahrnoval všechny typy příjmů (viz bod 2.9).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.13 Účetní dvůr dospěl k závěru, že celkové platby zaúčtované do výdajů byly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami a že zkoumané systémy dohledu a kontroly související s těmito platbami byly obecně částečně účinné (viz **tabulka 1.2**).

ODPOVĚĎ KOMISE

1.13 Komise připouští, že tyto systémy jsou, jak vyplývá z míry chyb na úrovni konečných příjemců odhadnuté Účetním dvorem, účinné částečně. Na základě fungování jejich systémů dohledu a kontroly provedla Komise v roce 2012 finanční opravy a zpětně získala prostředky ve výši 4 419 milionů EUR, což odpovídá 3,2 % v porovnání s provedenými platbami (viz tabulka 1.1). Rozdělení této částky podle oblastí politiky je uvedeno níže:

- Kapitola 3 – Zemědělství – Podpora trhu a přímá podpora: 771 milionů EUR z finančních oprav a zpětně získaných prostředků (1,7 % realizovaných plateb),
- Kapitola 4 – Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví: 258 milionů EUR z finančních oprav a zpětně získaných prostředků (1,7 % realizovaných plateb),
- Kapitola 5 – Regionální politika, energetika a doprava: 2 719 milionů EUR z finančních oprav a zpětně získaných prostředků (6,8 % realizovaných plateb),
- Kapitola 6 – Zaměstnanost a sociální věci: 442 milionů EUR z finančních oprav a zpětně získaných prostředků (3,8 % realizovaných plateb),
- Kapitola 7 – Vnější vztahy, pomoc a rozšíření: 99 milionů EUR z finančních oprav a zpětně získaných prostředků (1,6 % realizovaných plateb),
- Kapitola 8 – Výzkum a jiné vnitřní politiky: 120 milionů EUR z finančních oprav a zpětně získaných prostředků (1 % realizovaných plateb) a
- Kapitola 9 – Správní výdaje: 9 milionů EUR z finančních oprav a zpětně získaných prostředků (% realizovaných plateb se neuvádí).

To neznamená, že všechny zpětně získané prostředky a finanční opravy provedené v roce T lze odečíst od chyb roku T. Znamená to však, že je třeba při posuzování, zda je celkový systém vnitřní kontroly účinný při ochraně rozpočtu EU na víceletém základě, zohlednit jak míru chyb, tak finanční opravy / zpětně získané částky.

Analýza auditních výsledků

1.14 Letošní výsledky opět svědčí o nárůstu celkové odhadované míry chyb. Celková nejpravděpodobnější míra chyb v platbách se zvýšila ze 3,9 % na 4,8 %. K tomuto nárůstu přispěly všechny oblasti operačních výdajů, přičemž skupinou politik, která je nejvíce náchylná k chybám, je i nadále „rozvoj venkova, rybolov a ochrana zdraví“ (kapitola 4).

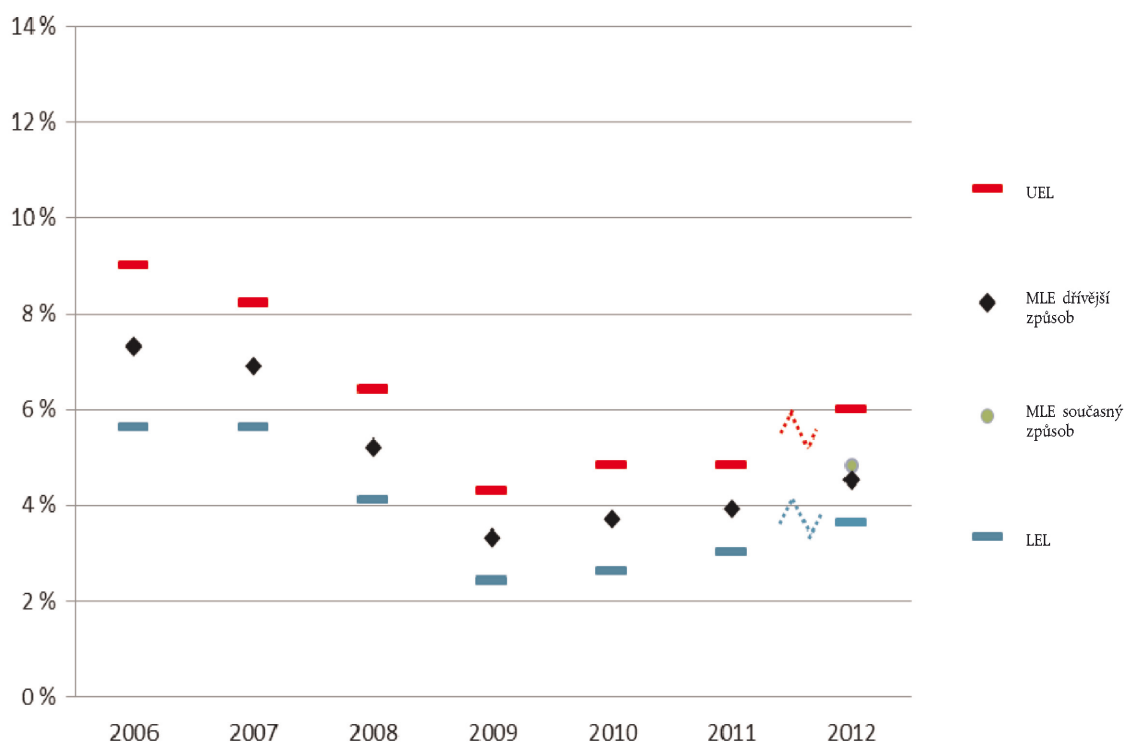
1.15 Změna celkové nejpravděpodobnější míry chyb související s vývojem způsobu, jakým Účetní dvůr vybírá vzorky (viz body 1.6 a 1.7), nepřekračuje 0,3 procentních bodů. Tato změna koncepce je hlavním identifikovatelným důvodem zvýšení odhadované míry chyb v kapitole 7 (vnější vztahy, pomoc a rozšíření) a kapitole 8 (výzkum a jiné vnitřní politiky).

1.14 Prakticky u všech transakcí v různých auditních vzorcích se hodnocení Komise blíží závěru Účetního dvora. Komise však poznamenává, že Účetní dvůr nebere při svém výpočtu míry chyb v úvahu paušální finanční opravy provedené na úrovni programu v daném finančním roce (viz rámeček 1.2 a bod 6.39 písm. a)) – viz také body 5.26, 5.33 a 5.62).

Komise proto odhaduje, že celková míra chyb u transakcí, na nichž se zakládá konsolidovaná účetní závěrka EU, je víceméně v souladu s mírami chyb, které Účetní dvůr uvádí za poslední tři roky. Důvodem jsou posílená kontrolní opatření v programovém období 2007–2013 a striktní politika přerušování / pozastavování / finančních oprav / zpětného získávání částek v případě zjištění nedostatků.

1.15 Viz odpověď na body 1.6 a 1.7.

Graf 1.1 – Nejpravděpodobnější míra chyb podle odhadu Účetního dvora (2006–2012) ⁽¹⁾



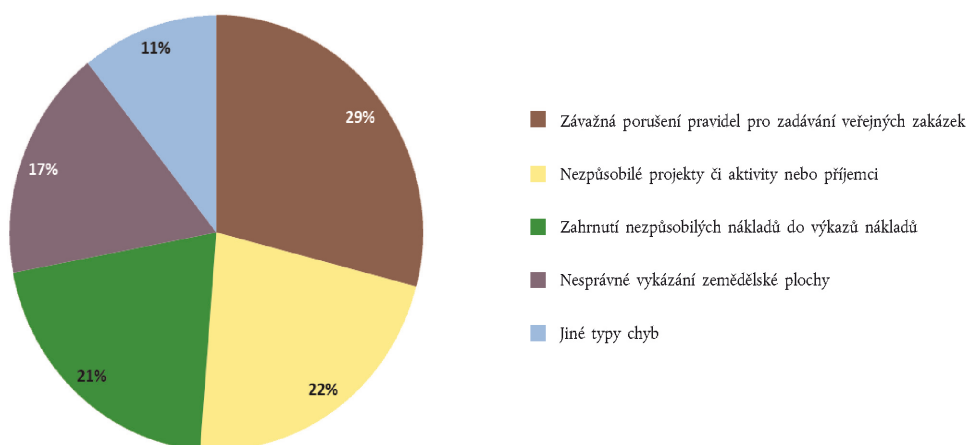
⁽¹⁾ Dvě výsledné hodnoty v roce 2012 představují nejpravděpodobnější míru chyb odhadovanou Účetním dvorem v roce 2012 (4,8 %, viz **tabulka 1.2**) a odhad této míry v případě, kdy by Účetní dvůr učinil stejné zjištění na vzorku vybraném podle metodiky předchozích let (4,5 %, viz body 1.14 a 1.15). Horní a dolní hranice míry chyb (UEL a LEL) za rok 2012 vycházejí ze způsobu výběru vzorků v roce 2012 (stávající způsob).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.16 Podle výpočtů Účetního dvora celková odhadovaná míra chyb u sdíleného řízení činí 5,3 % a u všech ostatních typů operačních výdajů ⁽⁸⁾ dosahuje 4,3 %.

1.17 Při analýze typů chyb v různých skupinách politik se ukazuje, že na chyby ve způsobilosti připadá přes dvě třetiny celkové odhadované míry chyb: závažná porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (1,4 procentního bodu), zcela nezpůsobilé projekty či aktivity nebo příjemci (1,1 procentního bodu), nezpůsobilé náklady uvedené ve výkazech nákladů (1,0 procentního bodu) a nesprávné vykázání zemědělské plochy (0,8 procentního bodu) (viz **graf 1.2**).

Graf 1.2 – Podíl na celkové odhadované míře chyb podle typů chyb



1.18 Rozdělení celkové odhadované míry chyb podle kapitol ukazuje, že na „regionální politiku, energetiku a dopravu“ (kapitola 5) připadají více než dvě pětiny celkové odhadované míry chyb, na „zemědělství: trhy a přímou podporu“ (kapitola 3) čtvrtina a na „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochranu zdraví“ (kapitola 4) připadá více než šestina (viz **graf 1.3**).

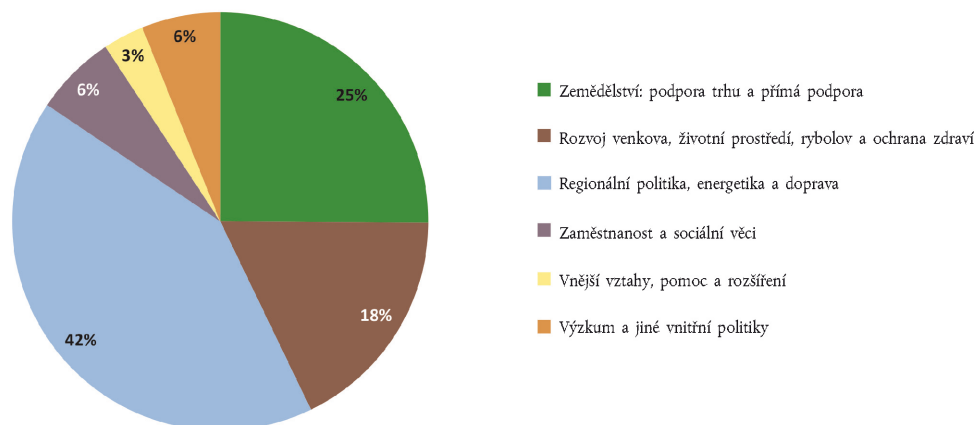
1.16 Komise konstatuje, že míra chyb odhadovaná Účetním dvorem u administrativních výdajů, jež jsou spravovány přímo evropskými orgány (10 miliard EUR v roce 2012), je 0 % (viz kapitola 9 bod 9.8).

1.17 Komise vynaložila v rámci sdíleného řízení značné úsilí, aby zajistila přesný soulad s požadavky způsobilosti a správného uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Mezi ně patří jak preventivní opatření, jako je přísná politika přerušování a pozastavování plateb, tak nápravná opatření, jako jsou finanční opravy (politika soudržnosti viz bod 5.33 druhý a třetí pododstavec).

1.18 Viz odpovědi na bod 1.14.

⁽⁸⁾ Především v rámci kapitol 7 a 8, ale týká se také částí výdajů v kapitolách 4 a 5. Extrapolace chyb u výdajů v rámci sdíleného řízení vychází z prověrky 685 operací (ze základního souboru ve výši 110,8 miliardy EUR). Extrapolace u ostatních typů operačních výdajů vychází prověrky 356 operací (ze základního souboru 20,1 miliardy EUR).

Graf 1.3 – Podíl na celkové odhadované míře chyb podle kapitol



PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zohlednění zpětně získaných částek a finančních oprav

1.19 Provedené finanční opravy⁽⁹⁾, které byly vykázány v roce 2012, dosáhly 3,7 miliardy EUR, což je více než trojnásobek částky za rok 2011 (1,1 miliardy EUR). Zpětně získané částky se v zásadě pohybují na stejné úrovni 678 milionů EUR (2011: 733 milionů EUR)⁽¹⁰⁾. Většina oprav v roce 2012 se vztahuje k programovému období 2000–2006. Tento oddíl výroční zprávy se zabývá mechanismy finančních oprav a zpětného získávání částek a tím, jak Účetní dvůr posuzuje jejich dopad. Účetní dvůr dopad finančních oprav průběžně sleduje⁽¹¹⁾. Postup v roce 2012 je v souladu s postupem nastaveným v roce 2009.

ODPOVĚĎ KOMISE

1.19 až 1.35 Komise vítá, že v rámci nového postupu při výběru vzorků bylo do auditu zařazeno zaúčtování záloh vyplacených v předchozích letech. Domnívá se, že se tím otevírá cesta k většímu zohledňování dopadu víceletých opravných mechanismů uvedených v článkách 59 a 80 finančního nařízení (viz body 1.22 a 1.24).

Komise bude i nadále plnit svou kontrolní úlohu, zejména prováděním finančních oprav a zpětným získáváním částek na úrovni, která odpovídá výši zjištěných nesrovnalostí a nedostatků. Vzhledem k právnímu rámci pro ochranu finančních zájmů Unie a složitosti souvisejících postupů je nevyhnutelné, že v mnoha oblastech jsou chyby opraveny až několik let poté, co se vyskytly. Komise se proto domnívá, že na roční reprezentativní míru chyb Účetního dvora je třeba pohlížet z tohoto hlediska.

⁽⁹⁾ Provedení opravy je konečnou fází procesu mechanismu finančních oprav. Viz také výroční zpráva Účetního dvora za rok 2009, bod 1.42.

⁽¹⁰⁾ Jak je uvedeno v bodě 6.4.2.2 konsolidované účetní závěrky za rok 2012 a v bodě 6.2 konsolidované účetní závěrky za rok 2011.

⁽¹¹⁾ Viz výroční zpráva Účetního dvora za rok 2009, body 1.32–1.50.

Komplexní mechanismy provádění finančních oprav a zpětného získávání částek

1.20 Komise a členské státy mají možnost předtím, než Komise přijme výdaje nahlášené příjemci, využít několik mechanismů snižujících riziko vzniku chyb. K těmto mechanismům patří schválení kontrolních systémů, správní kontroly žádostí o platbu, návštěvy na místě (např. kontroly zemědělských podniků), osvědčování způsobilých nákladů nezávislým subjektem a přerušeni nebo pozastavení plateb členskému státu.

1.21 Jakmile je platba provedena a využití prostředků přijato, Komise i členské státy mohou provést kontrolu *ex post* týkající se fungování kontrolních systémů a vykázaných výdajů. Finanční důsledek těchto kontrol může být dvojitý: jednak zpětné získání částek od příjemců a jednak uplatnění finanční opravy vůči orgánům členských států.

Co jsou zpětně získané částky?

1.22 Zpětné získávání částek provádějí orgány členských států (u výdajů, na které se vztahuje sdílené řízení) a Komise (především v oblastech, kde má za řízení výdajů výhradní odpovědnost, např. výzkum a velká část vnějších výdajů). Zpětné získávání znamená, že příjemce vrátí všechny prostředky, které obdržel, nebo jejich část orgánu, jenž mu je vyplatil. Ve většině rozpočtových oblastí jsou tyto prostředky opět k dispozici pro ostatní příjemce⁽¹²⁾.

1.21 Finanční opravy nezbavují členské státy povinnosti získat zpět neoprávněně vyplacené částky od příjemců, pokud to je proveditelné a nákladově efektivní.

Kromě finančních důsledků, které uvádí Účetní dvůr, mohou členské státy v některých oblastech politiky rovněž provádět opravu odečtením nezpůsobilých výdajů od následné žádosti o platbu a opětovným využitím takto uvolněných prostředků na jiné způsobilé projekty. V takových případech se získávání opravené částky od příjemců stává vnitrostátní záležitostí, protože rozpočet EU je ochráněn a neoprávněně vyplacené částky se jej již netýkají.

1.22 Podle finančního nařízení nesou za zpětné získávání prostředků odpovědnost členské státy, zejména v případě sdíleného řízení:

- Ustanovení čl. 59 odst. 2: „Za účelem ochrany finančních zájmů Unie členské státy při dodržení zásady proporcionality a v souladu s tímto článkem a s příslušnými odvětvovými pravidly provádějí kontroly *ex ante* a *ex post*, je-li to vhodné, včetně kontrol na místě na reprezentativním vzorku nebo na vzorku vybraném na základě rizika výskytu chyb. Kromě toho zpětně získávají neoprávněně vyplacené finanční prostředky, a je-li to za tímto účelem nezbytné, zahajují správní a soudní řízení.“
- Ustanovení čl. 80 odst. 3: „Členské státy v první řadě odpovídají za provádění kontrol a auditů a za zpětné získávání neoprávněně vyplacených částek, jak je stanoveno v odvětvových pravidlech. V rozsahu, v jakém členské státy zjišťují a napravují nesrovnalosti vlastních účtů, jsou vyňaty z finančních oprav týkajících se těchto nesrovnalostí, které provádí Komise.“

⁽¹²⁾ Zvláštní výjimkou jsou výdaje z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

Co jsou finanční opravy a jak fungují?

1.23 U sdíleného řízení výdajů může Komise iniciovat finanční opravy v případech, kde existují závažné nedostatky, nebo pokud členský stát náležitě nevykonává své povinnosti v souvislosti s odhalováním a nápravou nesprávných výdajů.

1.24 K problémům v této oblasti často patří nedostatky v kontrolních systémech nebo nedodržení pravidel EU pro řízení programu, které má prokazatelně finanční dopad (tj. umožňuje realizovat nezpůsobilé výdaje). Výše finanční opravy může být vypočtena na základě jednotlivých zkoumaných případů, extrapolace výsledků testů nebo, nelze-li použít ani jednu z uvedených metod, uplatněním paušální opravy.

Jaký dopad mají finanční opravy na členský stát?

1.25 Dopad finančních oprav na členský stát závisí⁽¹³⁾ na příslušné úpravě v předpisech:

1.25 Komise konstatuje, že Účetní dvůr si neklade otázku, jaký je dopad finančních oprav na rozpočet EU.

Ustanovení čl. 80 odst. 4 finančního nařízení stanoví:

„Komise činí finanční opravy u členských států s cílem vyloučit z financování Unii výdaje vynaložené v rozporu s platným právem. Komise své finanční opravy zakládá na zjištění neoprávněně vydaných částek a na finančním dopadu na rozpočet. Pokud tyto částky nelze zjistit přesně, může Komise v souladu s odvětvovými pravidly provést opravy na základě extrapolace nebo paušální sazby.

Komise při rozhodování o částce finanční opravy přihlíží k povaze a závažnosti porušení platného práva a k jeho finančnímu dopadu na rozpočet, a to i v případě nedostatků v řídicích a kontrolních systémech ...“

Cílem finančních oprav není potrestat členské státy, ale zajistit ochranu rozpočtu (tj. že všechny výdaje financované z rozpočtu EU jsou regulérní) vyloučením výdajů vynaložených v rozporu s právními předpisy.

⁽¹³⁾ Viz bod 1.34 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2009.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

- a) v případě zemědělství vedou rozhodnutí o souladu s předpisy k finančním opravám (bod 4.26 b)) formou snížení objemu financování pro příslušný členský stát ⁽¹⁴⁾;
- b) v případě politiky soudržnosti se dopad finančních oprav odvíjí od toho, zda členský stát přijal či nepřijal opravu, kterou Komise navrhla ⁽¹⁵⁾:
- i) pokud členský stát opravu přijme, stáhne buď vykázané výdaje týkající se skupiny projektů, které jsou dle zjištění zatížené chybami, nebo konkrétní položky vykázaných výdajů, částky vypočtené na základě extrapolace výsledků testů nebo částky odpovídající paušální opravě. V tomto případě lze dané prostředky znovu použít na financování ostatních způsobilých operací,
- ii) pokud členský stát s navrhovanou finanční opravou nesouhlasí, Komise může sama přijmout formální rozhodnutí takovou opravu uplatnit. Finanční oprava uplatněná Komisí znamená čisté snížení financování, které EU poskytuje na program pro příslušný členský stát. Přibližně 1 %, tj. 32 milionů EUR provedených finančních oprav v roce 2012 bylo provedeno na základě takových rozhodnutí Komise.

- b) Komise konstatuje, že dopad finančních oprav je vždy na úrovni členského státu negativní.
- i) V případě, že finanční opravu schválí samotný členský stát, musí tento členský stát nahradit nezpůsobilé výdaje způsobilými operacemi, aby nedošlo ke ztrátě finančních prostředků EU.
- ii) Pokud finanční opravu uloží Komise, jedná se o čistou opravu a finanční ztrátu příspěvku EU.

V obou případech (bod 1.25 písm. b) bod i) a ii)) nese finanční důsledky ztráty spolufinancování EU v případě výdajů považovaných za nezpůsobilé vlastní rozpočet dotyčného členského státu, pokud není možnost získat zpět částky od jednotlivých příjemců.

⁽¹⁴⁾ O finančních opravách v oblasti zemědělství se účtuje jako o účelově vázaných příjmech, takže zůstávají zapsány v rozpočtové položce „zemědělství a rozvoj venkova“.

⁽¹⁵⁾ Viz oddíl 2 čtvrtletních zpráv o předběžných údajích o finančních opravách za rok 2012 v rámci politiky soudržnosti za rok 2012, vypracovaných účetním Komise k 31. březnu, 30. červnu a 30. září 2012. Tyto zprávy jsou zahrnuty mezi dokumenty výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu v oddílu „Finanční opravy – politika soudržnosti“ v souvislosti s udělením absolutoria za rok 2011 (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00004#menuzone>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

Jaký je dopad finančních oprav na příjemce?

1.26 V oblasti zemědělství je členský stát povinen nesprávné výdaje získat zpět⁽¹⁶⁾; na základě finančních oprav uložených Komisí však musí málokdy částky skutečně splatit zemědělci a ostatní příjemci⁽¹⁷⁾.

1.27 U politiky soudržnosti jsou orgány členských států povinny provést finanční opravy související s nesrovnalostmi zjištěnými v projektech⁽¹⁸⁾. Jak je uvedeno dále, rozsah, v jakém jsou částky od příjemců získávány zpět, se značně liší (viz rámeček 1.2 a 1.3).

1.28 Všechny částky, které členský stát získá zpět v době auditu Účetního dvora, jsou zohledněny a do výpočtu míry chyb se již nezahrnují.

1.26 Komise konstatuje, že i v případě, že členské státy nezískají zpět výdaje od konečného příjemce, znamená finanční oprava na úrovni členského státu, že rozpočet EU je chráněn. Výdaje nejsou nadále hrazeny z rozpočtu EU, ale z rozpočtu členského státu.

1.27 Regulační rámec ponechává členským státům možnost volby, zda okamžitě odečíst částky považované za nesprávné od příští žádosti o platbu, a to i před zpětným získáním na vnitrostátní úrovni (přibližně 83 % z celkové částky), nebo zda počkat na zpětné získání částek od příjemců a teprve poté odečíst danou částku od následné žádosti o platbu (přibližně 17 % celkové částky).

⁽¹⁶⁾ Čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 (Úř. věst. L 209, 11.8.2005, s. 1): „Členské státy přijmou [...] opatření nezbytná k a) [...] iii) zpětnému získání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalostí“.

⁽¹⁷⁾ Zpět získané částky v rámci EZZF (2012: 162 milionů EUR, bod 6.4.2.1 konsolidované účetní závěrky za rok 2012) zahrnují částky od zemědělců a dalších příjemců prostředků na základě opatření přijatých platebními agenturami. Tyto částky vycházejí z výše částek získaných zpět na základě jednak rozhodnutí o souladu s předpisy, přijatými Komisí, a jednak z vlastní činnosti agentury. Navíc v rámci zaznamenaných částek získaných zpět se uplatňuje pravidlo 50:50, kdy se náklady spojené s nevyvozenými částkami dělí mezi rozpočet EU a příslušný členský stát. Celkové zaučtované zpětné získané částky dosahují pouze asi jedné třetiny zaznamenaných finančních oprav.

⁽¹⁸⁾ V případě politiky soudržnosti jsou členské státy povinny zpět získat neoprávněně vyplacené částky od příjemců a Komisi hlásit vymožené částky a částky, které byly z prohlášení o výdajích staženy (článek 70 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25)). V bodě 6.7 konsolidované účetní závěrky se v rámci stažených a zpětně získaných částek uvádí (na základě údajů poskytnutých členskými státy) dodatečné opravy v objemu 1 652 milionů EUR, týkající se programového období 2007–2013, bez rozlišení na opravy na základě vnitrostátních kontrol a opravy na základě kontrol Komise.

Finanční opravy v roce 2012

1.29 Řada finančních oprav se provádí několik let po původní výplatě prostředků (v případě zemědělství viz zvláštní zpráva Účetního dvora č. 7/2010 ⁽¹⁹⁾ a v případě strukturálních fondů viz zvláštní zpráva č. 3/2012 ⁽²⁰⁾). Existují nicméně markantní příklady, kdy se Komisi dařilo v roce 2012 ukládat finanční opravy mnohem rychlejším tempem. Jiné příklady, uvedené níže, dávají podrobnější představu o některých aspektech této problematiky (viz rámečky 1.1–1.3).

1.29 Komise přijme všechna potřebná opatření na ochranu rozpočtu EU, která jsou uvedena ve Smlouvě a v právních předpisech. Pokud je to proveditelné, Komise tak činí během rozpočtového roku, v němž k nesrovnalostem došlo nebo v němž je Účetní dvůr, členské státy či ona sama zjistily. Vzhledem k právnímu rámci pro ochranu finančních zájmů Unie a složitosti souvisejících postupů se však většina nesrovnalostí a/nebo chyb řeší až několik let poté, co se vyskytly.

Zejména v rámci přípravy na provádění reformy SZP bude Komise pokračovat ve svém úsilí o zlepšení a urychlení celého procesu s ohledem na nutnost zachovat normy kvality a právo členských států na odpověď.

Pokud jde o strukturální fondy, bylo o dvou třetinách kumulativních finančních oprav za období 2000–2012 rozhodnuto po přijetí akčního plánu Komise z roku 2008. To dokazuje zrychlení postupů, k němuž se Komise sama zavázala.

⁽¹⁹⁾ Zvláštní zpráva č. 7/2010, „Audit postupu schvalování účetní závěrky“, body 68–73 a graf 3, viz internetové stránky EÚD: <http://eca.europa.eu>.

⁽²⁰⁾ Viz kapitola 4 (bod 4.31) a zvláštní zpráva č. 3/2012, „Strukturální fondy: Vyřešila Komise úspěšně nedostatky zjištěné v řídicích a kontrolních systémech členských států?“, internetová stránka EÚD: <http://eca.europa.eu>.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 1.1 – Příklad zdlouhavého ukládání finanční opravy

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) – Španělsko

Na účtech za rok 2012 je zaúčtována finanční oprava ve výši 1,8 miliardy EUR v souvislosti s využitím fondů politiky soudržnosti ve Španělsku v období 2000–2006. Jedná se o největší jednorázovou opravu v roce 2012 (49 % celkového objemu). Komise ji navrhla v roce 2008 ve snaze vyřešit nedostatky v řízení a porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

Orgány členského státu souhlasily s opravou při uzávěrci programu v roce 2011 a 2012. Aby se tato oprava mohla uskutečnit, španělské regiony odpovědné za řízení programu vykázaly další výdaje.

Na základě oprav měly španělské orgány nárok na další financování ve výši 1 390 milionů EUR. Z této částky Komise zaplatila pouze 211 milionů EUR v roce 2012, protože neměla k dispozici prostředky na platby (viz body 1.46–1.59). Na základě této platby byla v konsolidované účetní závěrce zaúčtována finanční oprava. Komise Španělsku zaplatí zbývajících 1 179 milionů EUR v roce 2013. Španělsko tak obdrží 27 864 milionů EUR z 28 019 milionů EUR, které má k dispozici (což je bez 155 milionů EUR celá částka) za programové období 2000–2006.

ODPOVĚĎ KOMISE

Rámeček 1.1 – Příklad dlouho trvající finanční opravy

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) – Španělsko

Komise považuje tento složitý nápravný proces, který vedl k nahrazení více než dvou miliard EUR novými způsobilými výdaji, za úspěch z hlediska ochrany rozpočtu EU.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 1.2 – Příklady paušálních finančních oprav s dopadem na úrovni členských států

Evropský sociální fond (ESF) – Rumunsko

V dubnu/květnu 2012 Komise zjistila závažné problémy v rumunském operačním programu v rámci ESF. Hlavním problémem byly chybné výběrové postupy, nedostatečné ověřování ze strany řídicích orgánů, nedostatečné kontroly u veřejných zakázek a nezpůsobilé výdaje v jednotlivých případech.

Po jednáních se Komise a rumunské orgány dohodly na 25 % paušální opravě. Rumunsko pak vykázalo v rámci ESF další výdaje (přesahující 25 % všech výdajů vykázaných v minulosti). Na základě toho mu Komise vyplatila v prosinci 2012 malou částku (7 602 EUR). Opravy (které do 31. prosince 2012 dosáhly 81 milionů EUR příspěvku EU) nebyly provedeny na úrovni projektů a dopad finanční opravy se rovná snížení míry spolufinancování u tohoto operačního programu.

EFRR – Česká republika

V roce 2011 Komise, Účetní dvůr a orgány členského státu zjistily závažné nedostatky ve fungování systémů řízení a kontroly ve dvou operačních programech (OP Životní prostředí (příspěvek EU ve výši 65 milionů EUR) a OP Doprava (příspěvek EU ve výši 194 milionů EUR)). Na základě ověření a odhadovaného rizika pro fond se Komise a české orgány dohodly na paušální opravě (5 % v případě OP Životní prostředí a 10 % v případě OP Doprava) u všech výdajů, které řídicí orgán příjemcům proplatil do 1. září 2012. České orgány zároveň souhlasily s tím, že v následujících prohlášeních o výdajích, zasílaných Komisi, tuto dohodnutou opravu odečtou a sníží tak objem prostředků, které Komise daným příjemcům proplatí.

ODPOVĚĎ KOMISE

Rámeček 1.2 – Příklady paušálních finančních oprav s dopadem na úrovni členských států

Evropský sociální fond (ESF) – Rumunsko

Komise konstatuje, že i když učinila vše v rámci své pravomoci a jednala s plným respektováním stávajících právních předpisů, nesnižuje Účetní dvůr odhad míry chyb na rok 2012 na základě paušální opravy, na kterou Účetní dvůr odkazuje v rámci politiky „Zaměstnanost a sociální věci“. Ve svém hodnocení úrovně odhadovaných chyb v roce 2012 Komise rovněž zohledňuje dopad paušálních oprav v tomto roce, které jsou vyloučeny z odhadu Účetního dvora týkajícího se míry chyb. Na tomto základě se Komise domnívá, že míra chyb je obecně v souladu s mírou chyb vypočtenou dříve pro tuto oblast politiky (viz bod 6.14 a bod 6.39).

Dopad finančních oprav je nejen rovnocenný snížení míry spolufinancování pro příslušný OP, ale mnohem důležitější je, že v důsledku toho jsou výdaje vynaložené v rozporu s právem vyloučeny z výdajů Unie.

EFRR – Česká republika

Komise provedla v roce 2012 paušálně stanovené finanční opravy na kumulativním základě u všech výdajů v dotčených českých programech. Komise konstatuje, že ačkoliv učinila vše, co je v její pravomoci, a jednala s plným respektováním stávajících právních předpisů, aby ochránila rozpočet EU v témže rozpočtovém roce, který Účetní dvůr zkontroloval, výše uvedená paušální oprava neovlivnila výpočet Účetního dvora v roce 2012, pokud jde o odhad míry chyb (viz body 5.26, 5.33 a 5.62).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 1.3 – Příklady finančních oprav s dopadem na úrovni příjemců

EFRR – Rumunsko

U jednoho rumunského operačního programu v rámci EFRR Komise zjistila v letech 2010 až 2012 závažné nedostatky v systémech řízení a kontroly obecně a dále nedostatky ve veřejných zakázkách.

Po přerušení plateb se Komise s rumunskými orgány dohodla, že jednotlivé opravy budou prováděny na úrovni projektů. To mělo dopad na výši částky, kterou Komise zaplatila Rumunsku v prosinci 2012.

EFRR – Slovensko

Komise a slovenské orgány zjistily závažné nedostatky v zadávání veřejných zakázek. Vnitrostátní orgány ověřily reprezentativní vzorek smluv. Na základě toho pak Slovensko přijalo opravu ve výši 7,3 % (celkem 32 milionů EUR z částky, kterou mu EU poskytla do konce roku 2012) založenou na extrapolaci výsledků testování uplatněné na všech 1 919 smluv, jež byly podepsány do 30. října 2012.

ODPOVĚĎ KOMISE

Rámeček 1.3 – Příklady finančních oprav s dopadem na úrovni příjemců

EFRR – Rumunsko

Komise upozorňuje na proaktivní nápravná opatření, která přijala ve formě přerušení plateb a významných finančních oprav, pokud jde o čtyři z pěti hlavních programů EFRR v Rumunsku, kde zjistila při své kontrolní činnosti závažné nedostatky. Programy byly opraveny paušální sazbou v rozmezí od 10 % do 25 % v závislosti na konkrétní situaci jednotlivých prioritních os.

EFRR – Slovensko

Komise provedla v roce 2012 paušálně stanovené finanční opravy na kumulativním základě u všech výdajů v dotčeném slovenském programu. Komise konstatuje, že ačkoliv učinila vše, co je v její pravomoci, a jednala s plným respektováním stávajících právních předpisů, aby ochránila rozpočet EU v témže rozpočtovém roce, který Účetní dvůr zkontroloval, výše uvedenou paušální opravu Účetní dvůr při výpočtu míry chyb na rok 2012 nezohlednil (viz body 5.26, 5.33 a 5.62)

Komise konstatuje, že Účetní dvůr je toho názoru, že oprava paušální sazbou měla v případě Slovenska dopad na jednotlivé projekty pouze tehdy, pokud projekty byly předmětem jednotlivých auditů v rámci reprezentativního vzorku 77 smluv, které tvoří základ pro extrapolaci, a proto byly předmětem podrobného, individuálního nápravného opatření. U jiného projektu, kde byla provedena paušální oprava, ale který není součástí reprezentativního vzorku kontrolovaného členským státem, má Účetní dvůr za to, že chyba, kterou zjistil, nebyla opravena i přes paušální sazbu opravy, a proto ji zahrnul do své míry chyb. Prodloužení správních kontrol a auditů u jednotlivých projektů by mělo výrazný dopad na náklady Komise a členských států, a proto se opravy podle paušální sazby provádějí v souladu s příslušnou právní úpravou.

Dopad na prohlášení o věrohodnosti

1.30 Účetní dvůr vítá rychlejší postup Komise při provádění finančních oprav v případě Rumunska, České republiky a Slovenska a bere na vědomí pokrok v dlouhotrvajícím procesu uplatnění finanční opravy v případě Španělska. Načasování a povaha finančních oprav ovlivňuje jejich dopad na rozpočet, členské státy, příjemce a práci Účetního dvora.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.31 Účetní dvůr posoudil dopad, jaký mají tyto opravy na jeho auditní závěry:

- a) Finanční oprava týkající se Španělska (viz rámeček 1.1) souvisí s problémy zjištěnými do roku 2008. Platby však budou v roce 2013 (a zřejmě i v dalších rozpočtových letech) nadále pokračovat a mohou být předmětem prověrky Účetního dvora v rámci jeho běžného auditního cyklu.
- b) Opravy týkající se ESF v Rumunsku a EFRR v České republice byly paušální. Provedené opravy nezahrnují zpětně získané částky (viz rámeček 1.2) od příjemců ani podrobné opravy na úrovni projektů. Chyby zjištěné Účetním dvorem proto zůstávají součástí výdajů⁽²¹⁾ vykázaných členskými státy jako podklad k proplacení.
- c) Oprava týkající se EFRR v Rumunsku a jedna složka opravy v rámci EFRR na Slovensku (viz rámeček 1.3) byly provedeny během roku 2012 a zahrnovaly detailní opravy na úrovni projektů. Účetní dvůr to vzal při kontrole projektů, na které měla oprava dopad, na vědomí: chyby těchto projektů již nevyčíslaval, a byly tudíž z odhadu míry chyb vyňaty⁽²²⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

1.31

- a) *Finanční oprava v případě Španělska byla provedena v roce 2012 na základě (částečně) konečných plateb. Tato oprava proto přispívá k tomu, aby platby provedené Komisí v roce 2012 nebyly spojeny s výdaji vynaloženými v rozporu s právními předpisy.*

Komise navíc konstatuje, že platby, chyby a opravy v rámci politiky soudržnosti musí být posouzeny ve víceletém rámci programů. Komise nedávno uvedla ve zprávě požadované orgány udělujícími absolutorium, že finanční opravy provedené Komisí v programech v období 2000–2006, a to se zohledněním dalších oprav provedených členskými státy a včetně této finanční opravy týkající se Španělska, dosáhnou přinejmenším 5,6 % prostředků z EFRR v období 2000–2006 (a 6,2 % ke dni 31.3.2013).

- b) *I když platby provedené Komisí zahrnovaly projekty, které mohly obsahovat nesrovnalosti, Komise se domnívá, že vzhledem k paušálním opravám nepodléhají nesprávně vykázané výdaje konečných příjemců úhradě z rozpočtu EU (viz kapitola 5 (body 5.26, 5.33 a 5.62) a kapitola 6 (body 6.14, 6.15, 6.37 a 6.40).*
- c) *Viz odpověď Komise v rámečku 1.3. To byl případ některých slovenských projektů, které byly zahrnuty do vzorku Účetního dvora a které byly základem pro paušální sazbu opravy ve výši 7,3 % u téměř 2 000 projektů. K míře chyb Účetního dvora přispěl jiný slovenský projekt, který členský stát před auditem prováděným Účetním dvorem samostatně nezkontroloval. Tento rozdíl v zacházení s projekty, na které se vztahuje stejná paušální sazba opravy, je v rozporu se zásadou nákladové efektivnosti kontrol a s důvody, na nichž je založeno použití paušálních oprav, které upravuje finanční nařízení.*

⁽²¹⁾ Viz bod 1.40 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2009.

⁽²²⁾ Viz bod 1.39 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2009.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.32 U zemědělských výdajů jsou rozhodnutí Komise o souladu s předpisy adresována členskými státy a zpravidla nevedou ke zpětnému získání částek od příjemců (viz bod 1.26); zohledňují navíc výdaje uskutečněné v minulosti (viz bod 4.28 kapitoly 4). Dopady těchto finančních oprav proto přicházejí příliš pozdě na to, aby ovlivnily hodnocení Účetního dvora, pokud jde o míru chyb v současném účetním období.

1.33 Finanční opravy uplatněné Komisí, které vedly k podrobným opravám projektových výdajů nebo proplacených částek během roku, snížily odhadovanou míru chyb v roce 2012. Paušální finanční opravy, které neodstraňují nesprávné výdaje z prohlášení ani takové výdaje neopravují na úrovni projektu, nemají na míru chyb odhadovanou Účetním dvorem žádný vliv.

1.34 V souladu s požadavky právních předpisů EU vynakládá Komise značné úsilí na zjišťování a zlepšování špatně fungujících systémů dohledu a kontroly. Komise nemůže podnikat žádné kroky nad rámec těchto opatření, tj. nutit členské státy k vymáhání částek od příjemců.

ODPOVĚĎ KOMISE

1.32 Komise se domnívá, že finanční opravy odpovídajícím způsobem pokrývají riziko pro rozpočet EU, pokud jde o výdaje na sdílené řízení. Finanční opravy nezavazují členské státy povinnosti získat zpět neoprávněně vyplacené částky od příjemců, pokud to je proveditelné a nákladově efektivní. Pokud jde o načasování finančních oprav, Komise bude pokračovat ve svém úsilí o zlepšení a urychlení tohoto procesu, zejména v rámci přípravy na provádění reformy SZP, a to s ohledem na nutnost zachovat normy kvality a právo členského státu na odpověď. Z tohoto důvodu se Komise domnívá, že finanční opravy a zpětné získání prostředků provedené ex post podle předpisů EU by měly být brány v úvahu při posuzování, do jaké míry zůstávají výdaje i nadále ovlivněny operacemi provedenými v rozporu s právní úpravou po uplatnění systému dohledu a kontroly.

1.33 Komise zdůrazňuje, že paušální sazba opravy chrání rozpočet EU tím, že vyloučí z financování Unii výdaje vynaložené v rozporu s právem.

Viz odpověď na body 1.29 až 1.31.

1.34 Souběžně s prováděním finančních oprav jsou prostřednictvím provádění akčních plánů řešeny všechny zjištěné systémové problémy, včetně změn systémů řízení a kontroly, které provádí dotyčný členský stát.

Usnesení Evropského parlamentu o integrovaném rámci vnitřní kontroly, které bylo přijato v červenci 2013, požaduje striktní uplatňování čl. 32 odst. 5 finančního nařízení, v němž se uvádí: „V případě dlouhodobě vysoké chybovosti při provádění určitého programu zjistí Komise nedostatky v kontrolních systémech, analyzuje náklady a přínosy případných nápravných opatření a přijme nebo navrhne vhodná opatření, jako je zjednodušení platných ustanovení, zdokonalení systémů kontrol a přepracování programu ...“

Zejména v důsledku očekávaného snížení lidských zdrojů a potíží v legislativním procesu v období 2014–2020 při zajišťování navrhovaného zjednodušení a cíle nákladově efektivních kontrol se Komise domnívá, že zvláště v oblasti sdíleného řízení nemůže být provádění tohoto nového požadavku omezeno pouze na opatření, která se zaměřují na dopad na roční míru chyb na úrovni konečných příjemců. Finanční opravy a zpětné získávání prostředků na úrovni členských států, jež jsou prováděny během trvání víceletých programů, budou vždy důležitým faktorem, který je třeba brát v úvahu stejně jako pokračující úsilí o zjednodušení pravidel, úpravu a posílení systémů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.35 Pro programové období 2014–2020 Komise navrhla, aby nesprávnosti zjištěné až poté, co je předložena roční účetní závěrka vnitrostátních orgánů, vedly automaticky k čistému snížení objemu financování EU, čímž by se zvýšila motivace členských států provádět účinné kontroly⁽²³⁾. Bude-li tento návrh přijat, Účetní dvůr bude zvažovat, zda z něho plynou nějaké důsledky pro jeho metodiku.

Souhrnná zpráva Komise a výroční zprávy o činnosti

Výroční zprávy o činnosti

1.36 Komise pověřuje každodenním řízením rozpočtu generální ředitele generálních ředitelství Komise a vrchního ředitele odpovědného za chod Evropské služby pro vnější činnost (generální ředitel⁽²⁴⁾). Komise vyžaduje, aby generální ředitelé v rámci výročních zpráv o činnosti poskytli prohlášení o věrohodnosti týkající se legality a správnosti uskutečněných operací⁽²⁵⁾. Pokyny Komise k vypracování těchto prohlášení uvádějí, že generální ředitelé by měli vyjádřit výhradu, a) pokud došlo k události se závažnými důsledky pro pověst Komise nebo b) pokud dopad odhadované míry chyb, po odečtení finančních oprav a částek již získaných zpět, je významný (materiální).

ODPOVĚĎ KOMISE

1.35 Komise konstatuje, že vzhledem k současnému přístupu Účetního dvora nemá čisté snížení finančních prostředků EU žádný dopad na míru chyb, jestliže členské státy nezískají zpět částky od konečných příjemců nebo pokud se tyto částky týkají předchozích let.

⁽²³⁾ Viz výroční zpráva Účetního dvora za rok 2011, bod 5.73, doporučení 1: „Účetní dvůr Komisi doporučuje, aby 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.“

⁽²⁴⁾ Pod pojmem „generální ředitel“ se zde rozumí všechny osoby s pravomocí podepisovat prohlášení. Jedná se o generálního tajemníka Komise, 36 generálních ředitelů, sedm ředitelů, čtyři vedoucí útvarů a vrchního ředitele Evropské služby pro vnější činnost.

⁽²⁵⁾ Výroční zprávy o činnosti útvarů Komise jsou k dispozici na internetové stránce Komise: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

1.37 V roce 2012 všichni generální ředitelé uvedli, že mají „přiměřenou jistotu, že zdroje, které jim byly na činnosti útvaru poskytnuty, byly využity na plánované účely a v souladu se zásadami řádného finančního řízení a že zavedené kontrolní postupy dávají nezbytné záruky týkající se legality a správnosti uskutečněných operací“. Zároveň však 14 generálních ředitelů vyjádřilo celkem 23 vyčíslených výhrad k výdajům (viz **tabulka 1.3**). Kromě toho generální ředitel GŘ pro rozpočet vyjádřil stejně jako v předchozím roce výhradu k příjmům.

1.38 Útvar interního auditu provedl „omezený přezkum“ tří generálních ředitelství⁽²⁶⁾. Vedl k tomu, že GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova vykazuje větší výhrady než v minulosti. Totéž platí pro GŘ pro rozvoj a spolupráci a GŘ pro výzkum a inovaci, i když jejich výhrady nesouvisí se závěry omezeného přezkumu. Ne všechna doporučení týkající se výročních zpráv o činnosti se v těchto zprávách za rok 2012 odrazila a útvar interního auditu pokračuje v roce 2013 v prověřování dalších generálních ředitelství v souvislosti se zprávami za rok 2013.

1.38 Útvary Komise se zavázaly k provedení všech doporučení IAS pro výroční zprávy o činnosti za rok 2013.

⁽²⁶⁾ GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova (viz kapitola 3, body 3.31–3.36 a kapitola 4, body 4.38–4.40), GŘ pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid (viz kapitola 7, bod 7.24 a rámeček 7.2) a GŘ pro výzkum a inovace (viz kapitola 8, bod 8.24).

Tabulka 1.3 – Vyčíslené výhrady ve výročních zprávách Komise o činnosti

(v mil. eur)

Kapitola	GŘ/útvár ⁽¹⁾	Důvod výhrady ⁽²⁾	Celkové platby s výhradou u činností ABB ⁽³⁾	Vyčíslení výhrad ⁽²⁾	Riziková částka ⁽⁴⁾	
3	AGRI	Závažné nedostatky v kontrolních systémech členských států pro platby v rámci přímé podpory v Bulharsku, Francii a Portugalsku	40 880,0	407,3	932,1	
4	AGRI	Chyby zjištěné členskými státy ve výdajích na rozvoj venkova	13 257,8	202,7	202,7	
	MARE	Systémy řízení a kontroly operačních programů v rámci FNOR v Německu (cíl 1)	2,4	0,0	0,0	
		Systémy řízení a kontroly ERF v Belgii, České republice, Estonsku, Španělsku, Francii, Itálii, Rumunsku, Švédsku a Spojeném království	477,6	21,1	21,1	
SANCO	Chyby ve výkazech nákladů členských států v souvislosti s programy eradikace a monitorování nálezů zvířat v oblasti politiky potravin a krmiv	256,0	8,8	8,8		
5	REGIO	Systémy řízení a kontroly EFRR/FS/NPP v programovém období 2007–2013 v 16 členských státech a 12 programů evropské územní spolupráce	35 474,5	309,5	min. 769,5 max. 1 716,9	
		Systémy řízení a kontroly EFRR/FS v programovém období 2000–2006 v 5 členských státech	2 612,7	10,9	10,9	
6	EMPL	Nedostatky v systémech řízení a kontroly ESF v Belgii, České republice, Německu, Irsku, Španělsku, Francii, Itálii, Polsku, Rumunsku, Slovensku a Spojeném království v programovém období 2007–2013	10 719,0	68,0	250,2	
		Nedostatky v systémech řízení a kontroly NPP ve dvou kandidátských zemích	58,5	0,9	0,9	
7	DEVCO	Legality a správnost operací považovaných za rizikové (celkový údaj za generální ředitelství)	3 853,3	138,7	259,5	
	FPI	Možné problémy s legalitou a správností a rizika spojená s volebními pozorovatelskými misemi	25,9	2,2	2,2	
8	RTD	Chyby ve výkazech nákladů souvisejících s dotacemi ze 6. rámcového programu (6. RP)	323,4	8,2	8,2	
	ENER		17,0	1,1	1,1	
	MOVE		7,0	0,7	0,7	
	ENTR		2,8	0,1	0,1	
	RTD	Chyby ve výkazech nákladů souvisejících s dotacemi ze 7. rámcového programu (7. RP)	3 456,4	103,1	103,1	
	CNECT		1 160,8	15,9	15,9	
	ENTR		329,3	2,4	2,4	
	ENER		135,1	3,1	3,1	
	MOVE		56,0	0,5	0,5	
	REA		Chyby ve výkazech nákladů související s dotacemi ze 7. RP na vesmír a bezpečnost	239,4	4,2	4,2
			Chyby ve výkazech nákladů související s dotacemi ze 7. RP pro malé a střední podniky	194,6	7,7	7,7
	EACEA	Chyby v platbě dotací z rozpočtu 2011–2012 na program celoživotního učení (2007–2013)	120,0	4,2	4,2	
	Celkem			113 659,5	1 321,3	min. 2 609,1 max. 3 556,5

(¹) Celý seznam generálních ředitelství/útvárů Komise viz <http://publications.europa.eu/code/cs/cs-390600.htm>.

(²) *Zdroj*: výroční zprávy o činnosti generálních ředitelství, útvárů a výkonných agentur; „důvod výhrady“ převzat z části 3.2 (hlavy) nebo části 4, „vyčíslení výhrad“ z části 3.1 a části 3.2.

U GR MARE viz také výroční zprávu o činnosti, strana 67, vyčíslení však bylo ve výši 0,0 EUR, protože v roce 2012 se neuskutečnily žádné platby; u GR REGIO uvedena částka včetně 1,5 milionu EUR na NPP 2007–2013; u GR DEVCO vypočteno bez ERF jako $3\,853,2 \times 3,6\%$; u výkonné agentury EACEA je ve výroční zprávě o činnosti uvedeno vyčíslení za dva roky, tato tabulka zahrnuje pouze 50 % z 8,4 milionu EUR.

(³) *Zdroj*: konsolidovaná účetní závěrka za rok 2012, platby uskutečněné v roce 2012 u položek „sestavování rozpočtu podle činností“ (ABB).

(⁴) Tento sloupec představuje vyčíslení „rizikových částek“ uvedené Komisí v souhrnné zprávě. Vychází z vyčíslení výhrad ve výročních zprávách o činnosti spolu s vyčíslením celkového rizika u plateb na operační programy bez výhrad v případě sdíleného řízení. U GR DEVCO tento údaj zahrnuje vyčíslení nákladů ERF (*Zdroj*: výroční zprávy o činnosti, část 3.1 a část 3.2). Metodika pro vyčíslení „rizikových částek“ v souhrnné zprávě se oproti minulým letům změnila.

Částky jsou založeny na informacích z výročních zpráv o činnosti: DG AGRI – str. 54 tabulka 3.2 (16,7 + 915,4 mil. EUR), DG REGIO – str. 67 a 68 (viz kapitola 5 bod 5.54), DG EMPL – tabulka na str. 71.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

Souhrnná zpráva

1.39 Shrnutí výsledků řídicí činnosti Komise za rok 2012 („souhrnná zpráva“) (27) bylo Komisí přijato dne 5. června 2013. Souhrnná zpráva je:

- a) v rámci Komise nástrojem pro vyvozování vnitřní odpovědnosti generálních ředitelství za využití rozpočtu;
- b) nástrojem pro vyvozování odpovědnosti navenek (slovy Komise nástrojem „politické odpovědnosti“).

1.40 Souhrnná zpráva nemusí obsahovat výslovné prohlášení, že finanční prostředky byly využity v souladu s předpisy, které nyní legislativa EU vyžaduje od vnitrostátních orgánů, jež jsou za řízení prostředků EU odpovědné (28).

1.41 Souhrnná zpráva shrnuje (29) „rizikové částky“ uvedené v jednotlivých výročních zprávách o činnosti (viz **tabulka 1.3**). Termín „rizikové částky“ není v souhrnné zprávě definován a jednotlivá generální ředitelství je nepočítají jednotným způsobem (30). Podle vyčíslení Komise se „rizikové částky“ pohybují v rozmezí od 1,9 % (2,6 miliardy EUR) do 2,6 % (3,5 miliardy EUR) celkových plateb za rok. Komise tak uznává, že míra chyb ve výdajích je pravděpodobně významná (materiální). Výpočet výše „rizikových částek“, který provedla Komise, není možné přímo porovnat s mírou chyb odhadovanou Účetním dvorem. Samotná souhrnná zpráva však uvádí, že „rizikové částky jsou v řadě oblastí, zejména v oblasti rozvoje venkova, zřejmě podhodnoceny kvůli problémům se spolehlivostí, jež zjistil útvar interního auditu“. Komise proto do souhrnné zprávy zahrнула pokyn ústředním útvarům přezkoumávat jednotlivé postupy používané pro vyčíslení částek, které jsou dle odhadu spojeny s rizikem (viz pozn. 30).

1.39 Souhrnná zpráva je dokument, který schválil sbor členů Komise na základě výročních zpráv o činnosti a celkového stanoviska interního auditora, a to s ohledem na výroční zprávu Účetního dvora a usnesení Evropského parlamentu o udělení absolutoria, podle něhož Komise přebírá celkovou politickou odpovědnost za plnění rozpočtu EU v souladu s článkem 317 Smlouvy o fungování EU.

1.40 Ve výročních zprávách generálních ředitelů o činnosti je uvedeno výslovné prohlášení, že finanční prostředky byly vynaloženy v souladu s předpisy. Struktura správy schválená pro Evropskou komisi přebírá odpovědnost na úrovni generálních ředitelů, zatímco sbor členů Komise nese politickou odpovědnost. To potvrzuje finanční nařízení (čl. 66 odst. 9).

1.41 Pokud jde o postup Komise ohledně vyčíslení zbytkových chyb ve víceletém kontrolním prostředí a s tím související expozici (rizikovou částku), viz odpověď Komise na bod 1.12.

Jak je uvedeno v souhrnné zprávě, Komise si je vědoma problémů, na které Účetní dvůr upozornil, a přijímá opatření k harmonizaci metod výpočtu rizikové částky.

Je důležité vzít v úvahu, že stávající problémy jsou primárně způsobeny nespolehlivou mírou chyb oznámenou členskými státy. Komise investuje velké úsilí, aby se zlepšila jejich spolehlivost, zejména jejich opravou směrem nahoru, pokud je to nezbytné (viz odpovědi na body 3.31 až 3.36, 4.38 až 4.39 a 6.35 až 6.39).

(27) Souhrnná zpráva se zveřejňuje na internetových stránkách Komise: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_en.pdf spolu s přílohou http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_annex_en.pdf.

(28) Viz čl. 59 odst. 5 písm. a) finančního nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

(29) Shrnutí výsledků řídicí činnosti Komise za rok 2012, oddíl 4, strana 8.

(30) Souhrnná zpráva, s. 8, rámeček 1: „K zajištění konzistentnosti a srovnatelnosti Komise ústředním útvarům ukládá, aby přezkoumaly jednotlivé postupy uplatňované při vyhodnocování částek, u kterých se předpokládá rizikovitost.“

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.42 Souhrnná zpráva porovnáva celkový objem „rizikových částek“ s průměrnou mírou finančních oprav za poslední čtyři roky, přičemž se zjistilo, že průměrná míra finančních oprav a zpětně získaných částek se blíží míře rizikových částek za rok 2012. Toto srovnání je třeba uvést do kontextu:

- Účetní dvůr se zabývá načasováním finančních oprav a jejich dopadem na členské státy a příjemce v bodech 1.19–1.35,
- souhrnná zpráva uvádí, že vyčíslení „rizikových částek“ je vzhledem k metodice výpočtu uplatněné např. u politiky soudržnosti (viz kapitola 5, body 5.57 a 5.58) a rozvoje venkova (viz kapitola 4, bod 4.38) a nedostatkům v informacích poskytnutých Komisi ostatními orgány, které řídí prostředky EU, pravděpodobně podhodnoceno,
- finanční opravy většinou vedou k vykázáni nových výdajů příslušným členským státem, které by samo o sobě mohlo být chybné.

1.43 Souhrnná zpráva se neomezuje na otázku legality a správnosti. Mezi další důležité oblasti, jimiž se zabývá, patří pokyny pro útvary Komise ke zlepšení rámce výkonnosti s cílem dosáhnout „na výkonnosti založené kultury v celé organizaci“⁽³¹⁾. Komise je navíc znepokojena, že nebyly přijaty některé z návrhů odvětvových právních předpisů, které předložila v rámci nového programového období k zajištění jedno-duššího právního rámce.

ODPOVĚĎ KOMISE

1.42 Souhrnná zpráva a zkušenosti z posledních čtyř let (2009–2012) ukazují, že finanční opravy a zpětně získané prostředky vycházejí ze srovnání s odhadem rizikových částek příznivě. Tento přístup využívající průměrné finanční opravy a zpětně získávání prostředků lze dokonce považovat za konzervativní vzhledem k tomu, že vyšší míra chyb v jednom roce pravděpodobně odstartuje vyšší míru finančních oprav a zpětně získaných prostředků v budoucnosti. Přístup popsany v odpovědi Komise na bod 1.12 tento názor posiluje. Při zohlednění 2 % prahu významnosti se Komise proto domnívá, že rozpočet jako celek je chráněn i přes pravděpodobné podhodnocení některých rizikových částek. Viz odpovědi na body 1.19 až 1.35.

- Návrh víceletých mechanismů oprav ve finančním nařízení a odvětvové předpisy určují do značné míry jejich harmonogram a dopad na členské státy a příjemce. Tento víceletý právní rámec není nutně v souladu s ročním přístupem. Souhrnná zpráva Komise pochopitelně zohledňuje stávající právní rámec, pokud jde o schopnost víceletých systémů dohledu a kontroly zajistit nápravu.
- Komise investovala velké úsilí do zlepšování spolehlivosti statistiky chyb členských států. I když Komise uznává, že stále existují problémy, její opatření zajistila, že rizika uvedená ve výročních zprávách o činnosti a v souhrnné zprávě poskytují obecně přiměřený přehled o zbytkové míře chyb.
- Nahrazovat nezpůsobitelné výdaje novými způsobilými výdaji je plně v souladu s právním rámcem. Záměrem zákonodárce bylo zajistit, aby finanční prostředky byly v členských státech skutečně vynaloženy na způsobilé projekty.

Návrh nařízení Komise o společných ustanoveních týkajících se strukturálních fondů v období 2014–2020 stanoví finanční opravy snižující rozpočtové prostředky přidělené konkrétnímu členskému státu, má proto za účinek čisté snížení v případě, že členský stát nezjistil žádné nedostatky či nesrovnalosti. Tím budou pro členské státy vytvořeny silnější pobídky, aby používaly účinné systémy dohledu a kontroly.

⁽³¹⁾ Posouzení vykazování výsledků třemi vybranými generálními ředitelstvími, které provedl Účetní dvůr, je uvedeno v kapitole 10.

Celkové posouzení

1.44 Souhrnná zpráva vedle sebe staví míru finančních prostředků vynaložených v rozporu s právními předpisy s dopadem finančních oprav. Účetní dvůr se domnívá, že tyto údaje je třeba uvést do kontextu. Souhrnná zpráva samotná uvádí, že předkládané údaje jsou pravděpodobně podceněním celkové míry rizika. Účetní dvůr vymezil inherentní omezení finančních oprav jako prostředku k nápravě chyb (viz body 1.19–1.35). Finanční opravy mohou hrát významnou roli jako motivace ke zlepšení kvality výdajů, ale je důležité nepřeceňovat jejich vliv při zajišťování správnosti výdajů.

1.44 Komise nehodnotí dopad finančních oprav a zpětného získávání prostředků při opravování chyb na úrovni konečných příjemců; namísto toho analyzuje na základě právního rámce vymezeného v člancích 59 a 80 finančního nařízení, zda patřičně chrání rozpočet EU jako celek tím, že vyloučí z financování Unii výdaje vynaložené v rozporu s platným právem.

Při vyčíslování souvisejících částek Komise použila obezřetný přístup. Komise zařadila do své analýzy pouze ty finanční opravy (v roce 2012 asi 3,7 miliardy EUR) a zpětně získané prostředky (v roce 2012 asi 0,7 miliardy EUR), které provedla sama a které se týkají přímo chyb nebo rizika chyb způsobených nedostatky v systémech dohledu a kontroly členských států (v roce 2012 celkem 4,4 miliardy EUR).

V rámci tohoto přístupu proto Komise nezařadila:

- zpětně získané prostředky ze záloh, které nebyly použity, protože nevznikly příslušné výdaje (v roce 2012 asi 0,6 miliardy EUR). Výpočet částek, které mají být uhrazeny do rozpočtu Unie, však musí být založen na analýze a ověření způsobilosti výdajů, jež tvoří základ pro vyúčtování souvisejících záloh, a je třeba vyloučit výdaje vynaložené v rozporu s právem; a
- částky, které získaly vlastním úsilím zpět členské státy, a částky, které členské státy vlastním úsilím vyloučily (v letech 2007 až 2012) v programovém období 2007–2013 (přibližně 1,6 miliardy EUR), čímž došlo k opravě nesprávných částek, které obdrželi koneční příjemci.

Komise se domnívá, že výše uvedené částky by měly být zohledněny při analýze dlouhodobého dopadu na legalitu a správnost výdajů vykázaných konečnými příjemci. S cílem poskytnout úplnější informace je tedy Komise zařadí do svých budoucích sdělení o ochraně rozpočtu EU.

Komise konstatuje, že na základě právního rámce vymezeného v člancích 59 a 80 finančního nařízení a údajů, které jsou k dispozici, chrání přiměřeně rozpočet EU jako celek tím, že z financování Unii vyloučí výdaje vynaložené v rozporu s platným právem.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.45 Je třeba zvážit, zda je souhrnná zpráva i nadále vhodně uzpůsobena pro dosažení cíle, kterým je vnitřní i vnější povinnost odpovídat se. Souhrnná zpráva se dokončuje v souladu s časovým harmonogramem stanoveným ve finančním nařízení, ale příliš pozdě na to, aby Účetnímu dvoru mohla sloužit jako výraznější zdroj informací. Nezveřejňuje se spolu s konsolidovanou účetní závěrkou. Souhrnná zpráva nemá a nezahrnuje výslovné prohlášení podobné těm, která se předkládají v jiných oblastech ⁽³²⁾.

ROZPOČTOVÉ ŘÍZENÍ

1.46 V roce 2012 Komise nebyla s to splnit všechny požadavky na výplatu prostředků z disponibilního rozpočtu. K této situaci přispělo mimo jiné zvýšení rozdílu mezi příděly na závazky a na platby a akumulace zbývajících závazků z předchozích let ⁽³³⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

1.45 Komise je toho názoru, že souhrnná zpráva významně přesahuje požadavky finančního nařízení, kde se v článku 66 uvádí: „Do 15. června každého roku předá Komise Evropskému parlamentu a Radě shrnutí výročních zpráv o činnosti za předchozí rok.“ Souhrnná zpráva je dokument, podle něž sbor členů Komise přebírá politickou odpovědnost za základě článku 317 SFEU. Obsahuje analýzu výhrad a jejich odůvodnění a uvádí pokyny pro útvary, jak řešit zbývající nedostatky.

Komise se domnívá, že kombinace výročních zpráv o činnosti a souhrnné zprávy splňuje cíle vnitřní a vnější odpovědnosti definované Účetním dvorem. Výroční zprávy o činnosti se dokončují v dostatečném předstihu, aby je Účetní dvůr mohl zohlednit, a obsahují výslovná prohlášení, která jsou srovnatelná s prohlášeními v jiných oblastech. Souhrnná zpráva shrnuje výroční zprávy o činnosti a je dokumentem, podle něž sbor členů Komise přebírá politickou odpovědnost za základě článku 317 SFEU.

Výroční zprávy o činnosti a souhrnné zprávy jsou veřejnými dokumenty, které jsou snadno dostupné všem zúčastněným stranám. Komise se bude řídit návrhem Účetního dvora a zřídí propojení z konsolidované účetní závěrky na internetové stránky, kde je uveřejněna souhrnná zpráva a výroční zprávy o činnosti.

1.46 O rozpočtu hlasuje rozpočtový orgán. Vzhledem k tomu, že rozpočtový orgán zredukoval návrh Komise na rozpočet na rok 2012, musela Komise předložit žádost o opravný rozpočet, aby vyhověla žádostem členských států o platby v oblasti regionální politiky a rozvoje venkova. Tento rozpočet však rozpočtový orgán rovněž zredukoval, čímž došlo na konci roku k velkému nahromadění nevyřízených žádostí ve výši 12,1 miliardy EUR v oblasti regionální politiky. V oblasti rozvoje venkova se v rámci rozpočtu na rok 2012 nedostávalo poměrně malého množství prostředků na platby ve výši 101,4 milionu EUR.

⁽³²⁾ Například prohlášení řídicího subjektu, které se vyžaduje od subjektů v členských státech (čl. 59 odst. 5 písm. a) finančního nařízení), a prohlášení o správě a řízení společností podle požadavků čl. 46 písm. a) čtvrté směrnice Rady 78/660/EHS ze dne 25. července 1978, založené na čl. 54 odst. 3 písm. g) Smlouvy, o účetních závěrkách některých typů společností (Úř. věst. L 222, 14.8.1978, s. 11).

⁽³³⁾ Viz body 1.36–1.38 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2011.

Komise použila všechny dostupné nástroje, aby maximalizovala plnění rozpočtu, mj. i „převod na konci roku“, který byl nově zaveden ve finančním nařízení. To umožnilo sloučit koncem prosince nevyužité prostředky ze všech položek a provést platby ve výši 211 milionů EUR v rámci regionální politiky.

Rozpočtové přiděly na závazky a platby

1.47 Konečný rozpočet EU umožňoval orgánům a institucím přijmout závazky ve výši 148,7 ⁽³⁴⁾ miliardy EUR a realizovat platby ve výši 136,8 ⁽³⁵⁾ miliardy EUR.

1.48 Tyto prostředky byly využity v plné výši; přijaté závazky představovaly 99,6 % schválené částky (99,3 % v roce 2011), realizované platby dosahovaly 99,1 % rozpočtového přidělu (98,6 % v roce 2011).

⁽³⁴⁾ Částky disponibilní k přijetí závazků v roce 2012 a budoucích letech. Celková výše závazků zahrnuje 0,3 miliardy EUR, které byly přeneseny z roku 2011, a částku na základě šesti opravných rozpočtů ve výši 1,2 miliardy EUR. Dále byly na závazky k dispozici účelově vázané příjmy ve výši 6,3 miliardy EUR, nezahrnuté do uvedených 148,7 miliardy EUR. Účelově vázané příjmy se používají k financování zvláštních výdajů (viz článek 18 finančního nařízení – nařízení (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1)). 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 činnosti EU.

⁽³⁵⁾ Částky, které jsou k dispozici pro platby v daném roce. Celková částka na platby zahrnuje 1,1 miliardy EUR přenesených z roku 2011 a částku na základě týchž šesti opravných rozpočtů ve výši 6,7 miliardy EUR. Na platby byly dále k dispozici účelově vázané příjmy ve výši 6,8 miliardy EUR, nezapočítané do 136,8 miliardy EUR.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

1.49 Příděly na závazky, na které se vztahuje strop finančního rámce, zůstaly 0,8 miliardy EUR pod tímto stropem. Ostatní závazky skládající se z prostředků, na které se strop finančního rámce nevztahuje, dosáhly 1,2 miliardy EUR ⁽³⁶⁾. V případě přidělů na platby byly výdaje (při započtení všech prostředků) 5,6 miliardy EUR pod tímto stropem.

Výsledek plnění rozpočtu

1.50 Příjmy v roce 2012 převyšovaly platby ⁽³⁷⁾ o 1,0 miliardy EUR ⁽³⁸⁾ (1,5 miliardy EUR v roce 2011). Tento přebytek ⁽³⁹⁾ bude započten proti vlastním zdrojům vybíraným od členských států v roce 2013.

⁽³⁶⁾ V souladu s interinstitucionální dohodou mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (Úř. věst. C 139, 14.6.2006, s. 1) mohou být některé zapsané rozpočtové prostředky na závazky, jako např. rezerva na pomoc při mimořádných událostech, Fond solidarity Evropské unie, nástroj pro flexibilitu a Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, nad rámcem daného stropu. V roce 2012 byly přiděleny tyto částky: rezerva na pomoc při mimořádných událostech 224 milionů EUR, Fond solidarity Evropské unie 688 milionů EUR, nástroj pro flexibilitu 200 milionů EUR a Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci 74 milionů EUR, dohromady 1 186 milionů EUR.

⁽³⁷⁾ Kromě hotovostních operací jsou zahrnuty některé přenesené prostředky na platby. Jak je uvedeno v článku 15 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (Úř. věst. L 130, 31.5.2000, s. 1), při výpočtu tohoto přebytku se zohledňují prostředky na platby přenesené z předchozího roku, zrušené částky nevyužitých prostředků na platby z předchozího roku a kurzové rozdíly.

⁽³⁸⁾ Viz bod 1.1 – rozpočtový výsledek EU konsolidované účetní závěrky EU – 2012.

⁽³⁹⁾ Výsledek plnění rozpočtu není rezervou a nelze jej kumulovat a použít k financování výdajů v budoucích letech.

Tlak na rozpočet na platby

1.51 Jak Účetní dvůr uvedl ve výroční zprávě za rok 2011⁽⁴⁰⁾, pro Komisi je stále obtížnější splnit v rámci rozpočtových prostředků na platby všechny platební požadavky v daném roce. V roce 2012 Komise žádala o další prostředky na platby ve čtvrtém čtvrtletí roku. Prostřednictvím šestého opravného rozpočtu předloženého 23. října 2012 zažádala o 9 miliard EUR na přiděly na platby, z čehož bylo rozpočtovým orgánem dne 12. prosince 2012 schváleno 6 miliard EUR. Tlak na výplatu prostředků se rovněž odráží ve zvýšení zbývajících závazků (viz bod 1.54 a 1.55).

1.52 Tato situace je způsobena také tím, že přiděly na závazky se blížily stropu stanovenému ve finančním rámci na období 2007–2013, zatímco přiděly na platby byly během každého období pod stanoveným stropem (viz **tabulka 1.4**). V důsledku toho kumulativní výše prostředků na závazky v období 2007–2013 přesáhla kumulativní výši prostředků na platby za stejné období o 114 miliard EUR. To je o 64 miliard EUR více, než je rozdíl 50 miliard EUR mezi oběma celkovými částkami, s nimiž se počítá ve finančním rámci.

1.53 K dalším faktorům, které vytvářely tlak na rozpočet na platby v roce 2012, patří zvýšení toku platebních žádostí z členských států v předposledním roce programového období⁽⁴¹⁾ a reakce na pomalý začátek výdajů na soudržnost v současném programovém období. To vedlo k opravným rozpočtům, na jejichž základě byly převedeny prostředky na platby (nikoliv na závazky) do jiných rozpočtových položek a zrušeny některé prostředky na platby.

1.51 (Viz odpověď k bodu 1.46.)

1.53 Komise souhlasí s tím, že zrychlení předkládání žádostí o platbu ke konci programového období je běžným prvkem víceletých programů. Vzhledem k tomu, že tento trend je Komisi znám, byl v roce 2012 navržen opravný rozpočet, který počítal s nedostatkem prostředků (viz rovněž odpověď na bod 1.46).

Opravný rozpočet zahrnoval pouze prostředky na platby: nejsou potřebné žádné dodatečné prostředky na závazky, neboť jsou stanoveny ve víceletém finančním rámci.

⁽⁴⁰⁾ Viz body 1.34 and 1.38 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2011.

⁽⁴¹⁾ Viz „Zpráva o rozpočtovém a finančním řízení za rozpočtový rok 2012“.

Tabulka 1.4 – Porovnání finančního rámce 2007–2013 a ročních rozpočtovaných prostředků

(v mil. eur)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)	Celkem
<i>Stanoveno ve finančním rámci</i>								
(A) prostředky na závazky	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
(B) prostředky na platby	122 190	129 681	120 445	134 289	133 700	141 360	143 911	925 576
(C) Rozdíl zjištěný v rámci (A) – (B)	2 267	3 116	14 277	6 689	8 572	6 689	8 591	50 201
<i>Odhlasované rozpočty (2)</i>								
(D) odhlasované prostředky na platby v ročním rozpočtu	113 844	115 772	113 410	122 956	126 727	135 758	132 837	861 304
(E) další vzniklý rozdíl (B) – (D)	8 346	13 909	7 035	11 333	6 973	5 602	11 074	64 272
(F) celkový rozdíl (C) + (E)	10 613	17 025	21 312	18 022	15 545	12 291	19 665	114 473

(1) Údaj (D) za rok 2013 uvádí odhlasovanou částku před opravnými rozpočty.

(2) Odhlasované prostředky na závazky se blížily částce stanovené ve finančním rámci a nejsou v této tabulce uvedeny.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zbývající rozpočtové závazky

1.54 Objem zbývajících rozpočtových závazků Komise (42), k nimž zatím nebyla provedena platba ani nebyly zrušeny, se zvýšil o 10 miliard EUR (5,0 %) na 217 miliard EUR, což při míře čerpání roku 2012 odpovídá rozlišeným závazkům za 2 roky a 3 měsíce (43) nebo rozlišeným platbám za 2 roky a 7 měsíců.

(42) Dalších 0,6 miliardy EUR zbývajících rozpočtových závazků připadá na další orgány. S touto částkou činí celková výše zbývajících rozpočtových závazků EU 218 miliard EUR.

(43) V rozpočtu EU existují dva druhy rozpočtových prostředků: nerozlišené prostředky a rozlišené prostředky (obsahující rozlišené závazky a rozlišené platby). 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.

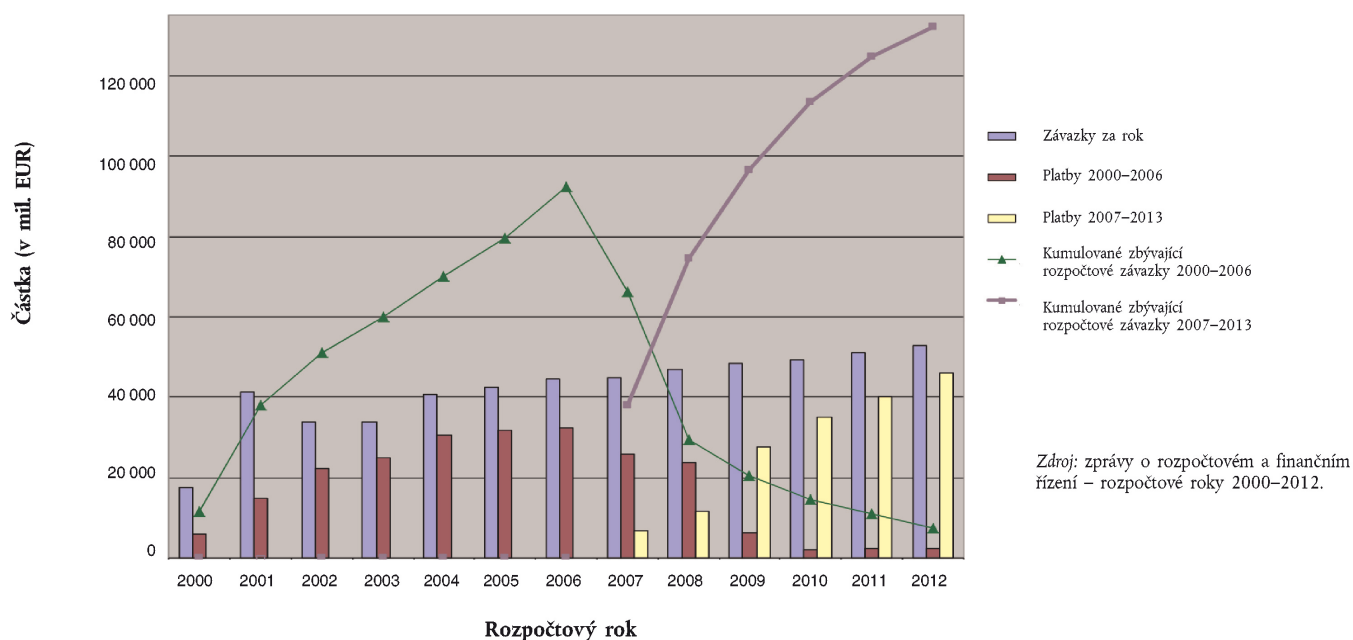
PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

1.55 Většina zbývajících závazků se týká rozpočtové položky 1b (soudržnost pro růst a zaměstnanost) (viz **graf 1.4**). Objem zbývajících závazků v této oblasti dosáhl 140 miliard EUR⁽⁴⁴⁾ (64,1 % celkového objemu zbývajících rozpočtových závazků), což při míře čerpání roku 2012 v této oblasti odpovídá závazkům za 2 roky a 8 měsíců nebo platbám za 2 roky a 11 měsíců (2011: 3 roky a 2 měsíce). Podíl zbývajících závazků v poměru k ročnímu rozpočtu je však v ostatních oblastech, kde se využívají rozlišené prostředky, podobný. Snížení počtu let odpovídajících platbám v porovnání s rokem 2011 je způsobeno zejména prostředky na platby ve výši 4,4 miliardy EUR přidělenými na soudržnost z šestého opravného rozpočtu. Přes tento nárůst prostředků na platby byl na konci roku 2012 nevyřízen objem žádostí o platbu ve výši 16,2 miliardy EUR⁽⁴⁵⁾ (10,7 miliardy EUR na konci roku 2011 a 6,4 miliardy EUR na konci roku 2010). Částka, která se musí vypořádat z budoucích rozpočtů na platby, tak v uplynulých třech letech výrazně stoupla.

1.55 Kromě žádostí, které nemohly být proplaceny na konci roku z důvodu nedostatku prostředků (viz odpověď k bodu 1.46), budou vždy existovat opožděné žádosti o platby, které zůstanou na konci roku neuhrazené v důsledku termínu 31. prosince v rámci pravidel N+ 2/3.

Graf 1.4 – Vývoj kumulovaných zbývajících závazků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v období 2000–2006 a v oblasti soudržnosti v období 2007–2011



⁽⁴⁴⁾ Dvě křivky v **grafu 1.4** odpovídají 140 miliardám EUR: křivka kumulovaných zbývajících rozpočtových závazků za období 2000–2006 (8 miliard EUR) a křivka kumulovaných zbývajících rozpočtových závazků za období 2007–2013 (132 miliardy EUR). Pokud jde o soudržnost, podrobněji viz „Zpráva o rozpočtovém a finančním řízení za rozpočtový rok 2012“, s. 25, 39–42.

⁽⁴⁵⁾ Tato částka zahrnovala žádosti, které byly schváleny k úhradě, i žádosti, které byly obdrženy, ale nebyly ještě ověřeny nebo schváleny. Viz „Zpráva o rozpočtovém a finančním řízení za rozpočtový rok 2012“, s. 39.

Nevypořádané předběžné financování

1.56 Zúčtováním závazku (platbou) nutně nekončí proces zaúčtování výdaje. Komise zaúčtuje konečné výdaje až poté, co byly činnosti realizovány, Komisi nahlášeny a Komisí přijaty. **Tabulka 1.5** ukazuje objemy vyplacených částek předběžného financování, jejichž využití ze strany příjemců Komise zatím nepřijala a neschválila. Hrubá výše předběžného financování dosáhla na konci roku 2012 částky 80,1 miliardy EUR ⁽⁴⁶⁾.

1.57 Nejdelsí průměrné období od vzniku závazku do schválení výdaje je v rozpočtové položce 4 (EU jako globální hráč), kde u běžné operace trvá 3 roky a 11 měsíců ⁽⁴⁷⁾ mezi přijetím závazku a tím, než Komise zaúčtuje související výdaj. Zbytečně dlouhá období předběžného financování mohou vést ke zvýšení rizika vzniku chyb nebo ztráty (viz kapitola 7, rámeček 7.1).

1.56 Podle čl. 90 odst. 4 finančního nařízení se platby předběžného financování pravidelně zúčtovávají (což znamená, že náklady jsou vykazovány) podle ekonomické povahy a časového harmonogramu příslušného projektu. Díky postupu oddělování účetních období jsou příslušné výdaje každoročně přiřazeny k odpovídajícímu období, a to i v případě, že žádost o proplacení (konečných) nákladů dosud nebyla vykázána nebo přijata.

1.57 Komise zdůrazňuje, že s ohledem na zvláštní charakter vnějších akcí se u nich počítalo s výjimkou podle čl. 184 odst. 4 aktualizovaného finančního nařízení (platného od 1. ledna 2013), podle níž mohou po celou dobu uskutečňované akce zůstat nezúčtovány až dvě platby předběžného financování.

⁽⁴⁶⁾ Čistá částka 57,7 miliardy EUR uvedená v rozvaze odráží zbývající část poté, co Komise odhadla rozsah, v jakém příjemci splnili podmínky pro poskytnutí pomoci. Některá generální ředitelství nezaznamenávají konečné výdaje, i když mají k dispozici informace nasvědčující dosažení reálného pokroku (bod 1.29 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2010 a bod 1.12 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2009).

⁽⁴⁷⁾ Toto období odpovídá celkem 3 letům a 11 měsícům v **tabulce 1.5**, což zahrnuje v průměru 2 roky a 5 měsíců u zbývajících rozpočtových závazků a 18 měsíců u předběžného financování.

Tabulka 1.5 – Zbývající rozpočtové závazky Komise a předběžné financování podle okruhů finančního rámce a let závazků (plateb)

(v mil. eur)

Zbývající rozpočtové závazky										
Okruh		< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Celkem	Počet let závazků ⁽¹⁾
1	Udržitelný růst ⁽⁴⁾	7 986	499	2 978	11 444	30 896	50 154	62 314	166 271	2,5
2	Přírodní zdroje	806	66	144	286	1 893	8 987	14 703	26 886	1,7
3	Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	19	28	86	241	314	562	1 065	2 316	0,8
4	EU jako globální hráč	1 322	710	1 291	2 199	3 464	4 884	7 558	21 429	2,4
5	Správní náklady	—	—	0	0	0	3	317	320	0,0
	Celkem	10 133	1 304	4 498	14 171	36 568	64 591	85 958	217 222	2,3

Předběžné financování										
Okruh		< 2007 ⁽²⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Celkem	Počet let plateb ⁽³⁾
1	Udržitelný růst ⁽⁴⁾	4 532	7 149	12 758	13 633	5 367	6 083	8 322	57 844	1,0
2	Přírodní zdroje	1 454	3 934	2 728	172	116	164	290	8 857	0,2
3	Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	4	10	110	357	400	872	1 955	3 708	1,7
4	EU jako globální hráč	311	210	433	990	1 536	2 632	3 866	9 979	1,5
5	Správní náklady	1	0	—	0	0	0	6	8	0,0
	Celkem (hrubá výše předběžného financování)	6 302	11 303	16 030	15 152	7 419	9 751	14 438	80 395	0,6

⁽¹⁾ Zdroj: zpráva o rozpočtovém a finančním řízení – rozpočtový rok 2012 – oddíl A.6.3.

⁽²⁾ Část předběžného financování vyplacená před rokem 2007 byla přidělena do odpovídajícího okruhu finančního rámce podle příslušného GR, protože informace týkající se dané rozpočtové položky nebyla v informačním systému Komise k dispozici.

⁽³⁾ Předběžné financování uhrazené k 31.12.2012 vydělené platbami z prostředků daného roku.

⁽⁴⁾ Okruh 1 – „Udržitelný růst“ se skládá z podokruhu 1a – „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ a 1b – „Soudržnost pro růst a zaměstnanost“.

Budoucí potřeby v oblasti výplaty prostředků

1.58 Klíčovými faktory, které přispívaly k tlaku na rozpočet na platby v roce 2012, byly výrazné rozdíly v nerovnováze uvedené v bodě 1.52, a potřeba vyřešit otázku nevypořádaného objemu nevyužitých závazků. Vzhledem k tlaku na rozpočet na platby je nezbytné, aby Komise plánovala platební požadavky ve střednědobém i dlouhodobém výhledu. V rámci budoucích rozpočtů bude třeba vedle plnění požadavků na tok hotovosti, které vyplývají ze zbývajících rozpočtových závazků, zajistit zdroje na platby související se závazky zaúčtovanými v rozvaze Unie⁽⁴⁸⁾. Při zohlednění všech těchto nároků bude dohromady v budoucnu potřeba vyplatit přibližně 313 miliard EUR k 31. prosinci 2012.

1.59 Účetní dvůr se domnívá, že Komise by měla připravit a zveřejnit dlouhodobou předpověď peněžních toků s projekcí budoucích platebních požadavků, která by jí umožnila určit budoucí potřeby, plánovat rozpočtové priority a zajistit, aby nezbytné platby bylo možné provést v rámci schválených ročních rozpočtů. Tato analýza by měla zohlednit, jak velké částky předběžného financování bude EU muset vyplácet a v jakém objemu bude nutné splnit budoucí nároky na výplatu peněz v souvislosti se závazky již zaúčtovanými do rozvahy Unie.

1.58 Komise důkladně analyzuje neprovedené závazky. Nové legislativní návrhy Komise na období 2014–2020 jsou zaměřeny na posílení finanční kázně a obsahují pravidlo automatického zrušení závazku po dvou letech ročního závazku. Kromě toho Komise navrhla zrušit výjimky pro velké projekty. V interinstitucionálním procesu se však zdá, že se spoluzákonodárci dohodli na prodloužení pravidla automatického zrušení závazku na tři roky. V rámci víceletého finančního rámce Komise rovněž navrhuje větší flexibilitu ohledně plnění rozpočtu, aby mohly být nevyužitá rezervy v jednotlivých položkách převedeny do následujícího roku.

1.59 Komise se již věnuje velmi pečlivému předběžnému plánování. Nicméně jediným způsobem, jak vyřešit zbývající závazky, je buď je zrušit, nebo uhradit. Zrušení závazků je striktně stanoveno finančními pravidly a ve většině případů by se nedalo uplatnit. Komise je proto povinna zbývající částky vyplatit.

Komise bude analyzovat, jak nejlépe vypracovat a zveřejnit dlouhodobou prognózu peněžních toků, v níž budou rovněž uvedeny závazky již zaúčtované do rozvahy Unie.

⁽⁴⁸⁾ Kromě poskytnutých půjček tvořících významnou výjimku se většina pasiv v rozvaze nakonec změní v požadavek na platbu z rozpočtu. Z částky 137 miliard EUR, která nezahrnuje půjčky, je závazky kryto pouze 42 miliard EUR.

PŘÍLOHA 1.1

KONCEPCE A METODIKA AUDITU

1. Koncepce auditu Účetního dvora je vymezena v Manuálu pro finanční audit a audit souladu s předpisy (FCAM). Tento manuál je k dispozici na internetových stránkách Účetního dvora. Pro účely plánování auditní práce a stanovení rozsahu testů detailních údajů Účetní dvůr využívá **model míry jistoty**. Tento model zahrnuje vyhodnocení 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).

ČÁST 1 – Koncepce a metodika auditu spolehlivosti účetní závěrky (finanční audit)

2. Aby bylo možné posoudit, zda konsolidovaná účetní závěrka (konsolidované finanční výkazy a konsolidované zprávy o plnění rozpočtu) ve všech významných (materiálních) ohledech věrně zobrazuje finanční situaci Evropské unie a příjmy, výdaje a peněžní toky za daný rok, uplatňují se při auditu následující hlavní kritéria:

- a) hodnocení kontrolního prostředí v oblasti účetnictví;
- b) kontrola fungování hlavních postupů účtování a účetní uzávěrky ke konci roku;
- c) analytická kontrola (konzistentnosti a přiměřenosti) hlavních účetních údajů;
- d) analýza a sesouhlasení účtů a/nebo zůstatků;
- e) testování detailních údajů závazků, plateb a některých položek rozvahy na základě reprezentativních vzorků.

ČÁST 2 – Koncepce a metodika auditu správnosti operací (audit souladu s předpisy)

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

- přímém testování operací v každé příjmové a výdajové oblasti (viz **tabulka 1.1** a **1.2**) s cílem zjistit, nakolik jsou správné,
- posouzení účinnosti vybraných systémů dohledu a kontroly při zajišťování správnosti operací. Kromě toho se využívají důkazní informace získané na základě práce jiných auditorů (tam, kde je to relevantní) a analýza informací a jistoty poskytnuté Komisí.

Jak Účetní dvůr provádí testování operací

4. Při přímém testování operací se v rámci každého zvláštního posouzení (kapitoly 2–9) vychází z **reprezentativního vzorku** obdržенých částek (v případě příjmů) a operací v příslušné skupině politik⁽¹⁾. Výsledkem tohoto testování je statistický odhad míry nesprávnosti operací v daném základním souboru.

5. Součástí testování operací je **prověrka** každé operace ve vzorku s cílem určit, zda byla žádost či platba z rozpočtu provedena v souladu se schváleným účelem a s právním základem, zda byla správně vypočtena a zda je v souladu s příslušnými pravidly a předpisy. To znamená sledovat platbu z rozpočtového účtu až na úroveň konečného příjemce (např. zemědělec, organizátor školení či navrhovatel projektu rozvojové pomoci), přičemž na všech úrovních se 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**.

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

6. U výdajů Účetní dvůr kontroluje průběžné a konečné platby a zúčtování záloh („platby zaúčtované do výdajů“). Jinými slovy kontroluje operace ve chvíli, kdy koneční příjemci prostředků EU (např. zemědělec, výzkumný ústav, společnost provádějící práce nebo služby na základě veřejné zakázky) provedli činnost nebo vynaložili náklady a kdy Komise odsouhlasila, že realizované činnosti nebo vynaložené náklady jsou oprávněným důvodem pro platbu z rozpočtu EU. Účetní dvůr tedy zkoumá ekonomickou realitu operací, na nichž se zakládá konsolidovaná účetní závěrka EU.

7. Auditní vzorek Účetního dvora má poskytnout odhad míry chyb v kontrolovaném základním souboru jako celku. Účetní dvůr neprověřuje operace v každém členském státě, přijímajícím státě nebo regionu každý rok. Příklady ve výroční zprávě jsou uvedeny pro ilustraci a ukazují nejtýpější zjištěné chyby. Uvádění konkrétních členských států, přijímajících států nebo regionů neznamená, že se dané situace nemohou vyskytnout jinde. Ilustrativní příklady v této zprávě netvoří východisko pro závěry o příslušných členských státech, přijímajících státech nebo regionech (?).

Jak Účetní dvůr hodnotí a vykazuje výsledky 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. Jednotlivé operace mohou být zatíženy chybami celkově nebo částečně. Chyby zjištěné před kontrolami prováděnými Účetním dvorem a opravené nezávisle na nich se nezapočítávají do výpočtu a četnosti chyb, protože svědčí o tom, že systémy dohledu a kontroly fungují účinně. Účetní dvůr posoudí, zda jsou jednotlivé chyby vyčíslitelné nebo nevyčíslitelné podle toho, zda je možné změřit, do jaké míry byla částka zatížena chybami. Dále Účetní dvůr analyzuje povahu zjištěných chyb, kde rozlišuje chyby ve způsobilosti (platba nespĺňuje pravidla způsobilosti), chyby ve výskytu (úhrada nákladu, jehož vznik nelze prokázat), chyby v přesnosti (nesprávně vypočítané platby).

9. Řada chyb se objevuje v uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Pro zajištění hlavních zásad hospodářské soutěže podle Smlouvy musí být zakázky veřejně vyhlášovány, nabídky hodnoceny podle stanovených kritérií, zakázky se nesmí uměle rozdělovat, aby se dostaly pod stanovený práh, apod.

10. Pro účely auditu přisuzuje Účetní dvůr nedodržení procedurálního požadavku předpisů upravujících zadávání zakázek 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 (?);
- 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) nevyčísluje ani neextrapoluje méně závažné chyby, které nemají vliv na výsledek zadávacího řízení (nevyčíslitelné chyby (?)).

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

(?) Cílem auditu je dosáhnout platného závěru o výdajích EU a příjmech jako celku. Aby bylo možné provést platné, statisticky významné srovnání mezi členskými státy, přijímajícími státy nebo regiony, bylo by potřeba v každém z nich získat vzorek z mnohem většího počtu operací, než je reálně možné.

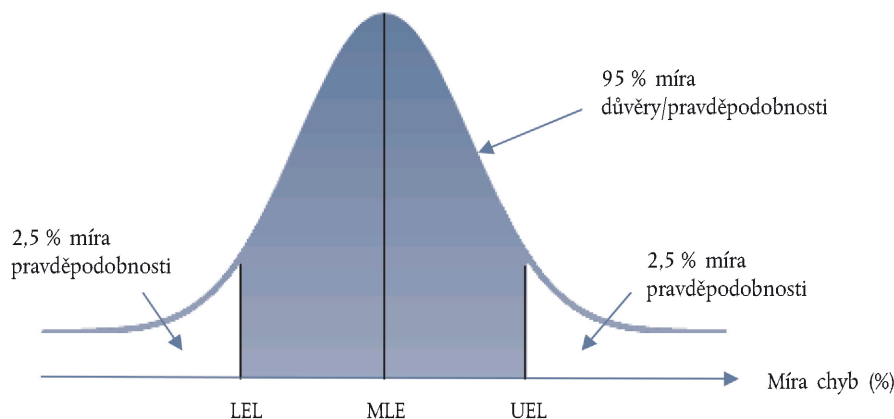
(?) V zásadě existují dva způsoby přidělení zakázky: uchazeči s nejnižší nabídkou nebo uchazeči s nejvýhodnější nabídkou.

(4) Příklady vyčíslitelných chyb: žádná nebo omezená soutěž u hlavní nebo doplňující zakázky (s výjimkou případů, kdy takovou soutěž výslovně povoluje právní rámec), nevhodné posouzení nabídek s dopadem na výsledek zadávacího řízení, zásadní změna v rozsahu zakázky, umělé dělení zakázky s cílem dostat projekty pod limit, kdy se již nemusí uplatnit pravidla pro veřejné zakázky.

(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.

Odhadovaná míra chyb (nejpravděpodobnější míra chyb)

12. Účetní dvůr na základě chyb, které vyčíslil, odhaduje **nejpravděpodobnější míru chyb** (MLE – most likely rate of error) ⁽⁶⁾ jednak v rámci každého zvláštního posouzení a jednak u výdajů z rozpočtu jako celku. Tato míra je statistický odhad nejpravděpodobnější procentuální míry chyb (tj. vyčíslitelných porušení příslušných předpisů, pravidel a podmínek pro uzavření smlouvy nebo poskytnutí dotace) v základním souboru. Účetní dvůr také odhaduje dolní hranici míry chyb (LEL – low error limit) a horní hranici míry chyb (UEL – upper error limit) (viz obrázek).



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

14. Při plánování auditu Účetní dvůr dbá na to, aby prováděné postupy umožňovaly porovnat odhadovanou míru chyb v základním 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.

Četnost chyb

15. Účetní dvůr vyjadřuje četnost výskytu chyb uvedením procenta operací ve vzorku, které obsahují vyčíslitelné nebo nevyčíslitelné chyby.

Jak Účetní dvůr posuzuje systémy a prezentuje zjištěné výsledky

16. **Systémy dohledu a kontroly** zavádí Komise a členské státy, přijímající státy nebo regiony k řízení rozpočtových rizik, včetně rizika pro správnost operací. Posuzování účinnosti systémů při zajišťování správnosti je tedy důležitým auditním postupem a je obzvláště užitečné pro formulaci doporučení, která mají vést ke zlepšením.

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

Jak Účetní dvůr dospívá ke svým výroky v prohlášení o věrohodnosti

18. 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 rozsáhlosti dopadu chyb. Provedená práce umožňuje Účetnímu dvoru posoudit, nakolik je jisté, že chyby v základním souboru přesahují hranice významnosti (materiality) nebo nikoliv. Ve svém souhrnu jsou celkové výdaje za rok 2012 podle nejlepšího odhadu Účetního dvora zatíženy 4,8% mírou chyb. Účetní dvůr se s vyšší než 95% mírou důvěry domnívá, že míra chyb v kontrolovaném základním souboru je významná (materiální). Míra chyb odhadnutá v jednotlivých oblastech politiky se liší a pojednává se o ní v kapitolách 3 až 9. Podle Účetního dvora má míra chyb rozsáhlý dopad, tj. zasahuje do většiny výdajových oblastí. Celkový výrok o správnosti závazků vydává Účetní dvůr na základě doplňujícího horizontálního vzorku.

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

Nesrovnalost nebo podvod

19. 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 několik případů za rok.

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

20. Podle ustanovení článku 287 SFEU Účetní dvůr vydává:

- a) výrok o konsolidované účetní závěrce Evropské unie za rozpočtový rok;
- b) výroky o správnosti výdajů, platbách zaúčtovaných do výdajů a závazků, na nichž se tato účetní závěrka zakládá.

21. Tyto auditorské výroky a související audity se provádějí 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).

22. Tyto standardy se zabývají také situací, kdy auditoři vydávají výrok o spolehlivosti účetní závěrky a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá, a uvádějí, že modifikovaný výrok o správnosti operací sám o sobě nemusí vést k modifikovanému výroku o spolehlivosti účetní závěrky. Finanční výkazy, k nimž Účetní dvůr vydává výrok, zejména bod 6, uvádějí, že existuje významná (materiální) záležitost týkající se porušení pravidel, jimiž se řídí výdaje účtované do rozpočtu EU. V souladu s tím Účetní dvůr rozhodl, že existence významné (materiální) míry chyb, která ovlivňuje správnost, není samo o sobě důvodem modifikovat samostatný výrok o spolehlivosti účetní závěrky.

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
<p>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 u některých generálních ředitelství je třeba dosáhnout zlepšení.</p> <p>Pokud jde o účtování částek předběžného financování, Účetní dvůr také:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zjistil, že zúčtování neuhrazených plateb předběžného financování 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, — ve výroční zprávě za rok 2010 poprvé upozornil na rostoucí počet případů, kdy Komise v souvislosti s platbami náležitě nezaúčtovala aktivum, zejména např. u nástrojů finančního inženýrství a záloh na jiné režimy podpory. 	<p>Účetní dvůr zjistil, že několik generálních ředitelství i nadále zaznamenává v účetní závěrce odhady i v případech, kdy mají dostatečný základ pro zúčtování předběžného financování. V některých případech souvisí zpoždění při zaúčtování vzniklých výdajů se ztrátou auditní stopy. Účetní dvůr má za to, že v některých generálních ředitelstvích je potřeba postupy výrazně zlepšit.</p> <p>Komise zahrnuje nástroje finančního inženýrství do účetní závěrky za rok 2010 a zálohy související s jinými režimy podpory do účetní závěrky za rok 2011. Neuhrazené zůstatky se v obou případech odhadují na základě předpokladu, že finanční prostředky jsou využity rovnoměrně během období fungování. Komise by měla platnost tohoto předpokladu prověřovat.</p>	<p>Komise si je vědoma významu této záležitosti a neustále pracuje na zlepšení svých postupů. Do revidovaného finančního nařízení byl v zájmu podpory pravidelnějšího zúčtování předběžného financování zařazen zvláštní článek. Tato ustanovení jsou doplněna pokyny pro výklad, které byly předány všem generálním ředitelstvím Komise.</p> <p>Uplatňuje se tato metoda popsaná Účetním dvorem, protože byly zjištěny tyto specifické položky výdajů. Podle Komise není pravděpodobné, že by v několika málo měsících zbývajících ze současného programového období mohla být vypracována jiná metodika, která by byla spolehlivější a zároveň nákladově efektivní.</p>

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
<p>Je třeba přezkoumat pokyny k účetnímu výkaznictví týkající se toho, jaké informace vykazovat a jak o nich účtovat. Je potřeba dále zvýšit kvalitu předkládaných údajů.</p> <p>V oblasti soudržnosti zbývalo na konci roku 2010 a 2011 uplatnit opravy v celkové výši 2,5 miliardy EUR (tj. „inkasovat“ prostředky buď tak, že částka je Komisi vrácena zpět, nebo že Komise proplatí až žádost o platbu, ve které členský stát odečetl nezpůsobilé náklady). Nízká míra uplatnění oprav, která činila 71 % v roce 2010 a 72 % v roce 2011, byla vysvětlena probíhajícím ukončováním programů 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.</p>	<p>Účetní v bodě 6 zlepšil prezentaci informací o částkách získaných zpět a o finančních opravách. Tento bod je nyní konkrétnější a méně rozsáhlý. Bod 6 přílohy obsahuje také nefinanční informace, které by bylo lepší zahrnout do zprávy o ochraně rozpočtu EU v souladu s čl. 150 odst. 4 finančního nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, která se má rozpočtovým orgánům předkládat každý rok v září.</p> <p>Na konci roku 2012 zbývá uplatnit opravy ve výši 1,1 miliardy EUR (90 % míra oprav). Celková částka za rok 2012 zahrnuje finanční opravy, které souvisely s uzavíráním programů v období 2000–2006 (viz rámeček 1.1).</p>	<p>Komise bude pokračovat ve svém úsilí a bude dále zlepšovat prezentaci těchto informací, přičemž podrobnější informace budou uvedeny ve sdělení Komise o ochraně rozpočtu EU.</p> <p>Očekává se, že toto číslo se v roce 2013 zvýší z důvodu ukončení programů EFRR na období 2000–2006. Pokud však jde o Fond soudržnosti, jsou regulační ustanovení jiná a většina projektů Fondu soudržnosti na období 2000–2006 bude ukončena v příštím roce.</p>
3. Převod aktiv programu Galileo	3. Převod aktiv programu Galileo	3. Převod aktiv programu Galileo
<p>Komise by v zájmu náležité ochrany majetku měla zajistit, aby všechny nezbytné účetní a technické informace byly v době převodu k dispozici.</p> <p>Ve výroční zprávě za rok 2010 a následných výročních zprávách Účetní dvůr upozorňoval na výhradu, kterou vyjádřil generální ředitel ve své výroční zprávě o činnosti a která se týkala spolehlivosti účetního výkaznictví Evropské kosmické agentury.</p>	<p>Komise spolupracuje s Evropskou kosmickou agenturou, aby v době převodu byly všechny potřebné účetní a technické informace k dispozici.</p> <p>Generální ředitel odpovědný za tuto oblast tuto výhradu ke spolehlivosti účetního výkaznictví Evropské kosmické agentury vyjádřil i ve výroční zprávě o činnosti za rok 2012.</p>	<p>Komise provedla hloubkové kontroly a dostatečně se přesvědčila, že jsou částky vykázané v rozvaze pro program Galileo spolehlivé. Přípravy na převod aktiv plynule pokračují.</p> <p>Komise bude nadále kontrolovat finanční výkazy agentury ESA a v případě potřeby opravovat chyby. Bude pobízet a podporovat agenturu ESA, aby dále zlepšovala kvalitu účetního výkaznictví.</p>

PŘÍLOHA 1.3

VÝPIS Z KONSOLIDOVANÉ ÚČETNÍ ZÁVĚRKY ZA ROK 2012 ⁽¹⁾Tabulka 1 – Rozvaha ^(*)

(v mil. eur)

	31.12.2012	31.12.2011
Dlouhodobý majetek		
Nehmotný majetek	188	149
Budovy, stroje a zařízení	5 978	5 071
Investice účtované ekvivalenční metodou	392	374
Finanční majetek	62 311	43 672
Pohledávky a zpětně získatelné částky	564	289
Předběžné financování	44 505	44 723
	113 938	94 278
Krátkodobý majetek		
Zásoby	138	94
Finanční majetek	1 981	3 721
Pohledávky a zpětně získatelné částky	14 039	9 477
Předběžné financování	13 238	11 007
Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty	10 674	18 935
	40 070	43 234
Aktiva celkem	154 008	137 512
Dlouhodobé závazky		
Důchody a jiné zaměstnanecké požitky	(42 503)	(34 835)
Rezervy	(1 258)	(1 495)
Finanční závazky	(57 232)	(41 179)
Ostatní závazky	(2 527)	(2 059)
	(103 520)	(79 568)
Krátkodobé závazky		
Rezervy	(806)	(270)
Finanční závazky	(15)	(51)
Závazky	(90 083)	(91 473)
	(90 904)	(91 794)
Pasiva celkem	(194 424)	(171 362)
Čistá aktiva	(40 416)	(33 850)
Rezervní fondy	4 061	3 608
Částky k vyžádání od členských států ^(**)	(44 477)	(37 458)
Čistá aktiva	(40 416)	(33 850)

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

(**) Dne 13. prosince 2013 schválil Evropský parlament rozpočet, který předpokládá úhradu krátkodobých závazků Unie z vlastních zdrojů, které vyberou členské státy nebo které budou od nich vyžádány v roce 2013. Kromě toho členské státy společně ručí za důchodové závazky podle článku 83 služebního řádu (nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968 v platném znění).

(1) Doporučujeme seznámit se s úplným zněním konsolidované účetní závěrky Evropské unie za rozpočtový rok 2012 včetně konsolidovaných finančních výkazů a jejich vysvětlivek a konsolidovaných zpráv o plnění rozpočtu a jejich vysvětlivek.

Tabulka 2 – Výkaz finančních výsledků (*)

	(v mil. eur)	
	2012	2011
Provozní výnosy		
Výnosy z vlastních zdrojů a příspěvků	130 919	124 677
Ostatní provozní výnosy	6 826	5 376
	137 745	130 053
Provozní náklady		
Správní náklady	(9 320)	(8 976)
Provozní náklady	(124 633)	(123 778)
	(133 953)	(132 754)
Přebytek / (schodek) z provozní činnosti	3 792	(2 701)
Výnosy z finančních operací	2 157	1 491
Náklady na finanční operace	(1 942)	(1 355)
Změny závazků z titulu důchodů a jiných zaměstnaneckých požitků	(8 846)	1 212
Podíl přidružených subjektů a společných podniků na čistém schodku	(490)	(436)
Hospodářský výsledek za rok	(5 329)	(1 789)

(*) Výkaz finančních výsledků je prezentován podle struktury konsolidované účetní závěrky Evropské unie.

Tabulka 3 – Výkaz peněžních toků (*)

	(v mil. eur)	
	2012	2011
Hospodářský výsledek za rok	(5 329)	(1 789)
Provozní činnosti		
Amortizace	39	33
Odpisy	405	361
(Zvýšení)/snížení půjček	(16 062)	(27 692)
(Zvýšení)/snížení pohledávek a zpětně získatelných částek	(4 837)	1 605
(Zvýšení)/snížení předběžného financování	(2 013)	(1 534)
(Zvýšení)/snížení zásob	(44)	(3)
Zvýšení/(snížení) rezerv	299	234
Zvýšení/(snížení) finančních závazků	16 017	27 781
Zvýšení/(snížení) ostatních závazků	468	(45)
Zvýšení/(snížení) splatných závazků	(1 390)	6 944
Přebytek rozpočtu za předchozí období vedený jako nepeněžní příjem	(1 497)	(4 539)
Jiné nepeněžní pohyby	260	(75)
Zvýšení/snížení závazků z titulu důchodů a zaměstnaneckých požitků	7 668	(2 337)
Investiční činnosti		
(Zvýšení)/snížení nehmotného majetku a budov, strojů a zařízení	(1 390)	(693)
(Zvýšení)/snížení investic účtovaných ekvivalenční metodou	(18)	118
(Zvýšení)/snížení finančních aktiv určených k prodeji	(837)	(1 497)
Čisté peněžní toky	(8 261)	(3 128)
Čisté zvýšení/(snížení) peněžních prostředků a jejich ekvivalentů	(8 261)	(3 128)
Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty k počátku roku	18 935	22 063
Peněžní prostředky a jejich ekvivalenty ke konci roku	10 674	18 935

(*) 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 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)
Změna rezervního fondu Záručního fondu		168	(168)		0
Změny reálné hodnoty	258				258
Ostatní		21	(19)		2
Rozdělení hospodářského výsledku za rok 2011		6	(1 795)	1 789	0
Výsledek plnění rozpočtu za rok 2011 připsaný členským státům			(1 497)		(1 497)
Hospodářský výsledek za rok				(5 329)	(5 329)
Zůstatek k 31. prosinci 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)

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

Tabulka 5 – Výsledek plnění rozpočtu EU (*)

	<i>(v mil. eur)</i>	
Evropská unie	2012	2011
Příjmy za rozpočtový rok	1 39 541	130 000
Platby z prostředků na běžný rok	(137 738)	(128 043)
Prostředky na platby přenesené do roku n+1	(936)	(1 019)
Zrušení nevyužitých prostředků na platby přenesených z roku n-1	92	457
Kurzové rozdíly za rok	60	97
Výsledek plnění rozpočtu (**)	1 019	1 492

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

(**) Z toho částky EFTA činí (4) miliony EUR v roce 2012 a (5) milionů EUR v roce 2011.

KAPITOLA 2

Příjmy

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	2.1–2.17
Zvláštní charakteristiky oblasti příjmů	2.2–2.8
Rozsah a koncepce auditu	2.9–2.17
Vlastní zdroje odvozené z HND	2.10–2.12
Tradiční vlastní zdroje	2.13–2.15
Vlastní zdroje odvozené z DPH	2.16–2.17
Správnost operací	2.18–2.22
Vlastní zdroje odvozené z HND	2.19
Tradiční vlastní zdroje	2.20
Vlastní zdroje odvozené z DPH	2.21
Ostatní příjmy	2.22
Účinnost systémů	2.23–2.39
Vlastní zdroje odvozené z HND	2.24–2.30
Řízení výhrad	2.24–2.27
Posouzení ověřování údajů o HND Komisí	2.28–2.30
Tradiční vlastní zdroje	2.31–2.33
Vlastní zdroje odvozené z DPH	2.34–2.37
Výroční zprávy o činnosti	2.38–2.39
Závěry a doporučení	2.40–2.44
Závěry k příjmům za rok 2012	2.40–2.42
Doporučení	2.43–2.44
Příloha 2.1 – Výsledky testování operací u příjmů	
Příloha 2.2 – Výsledky проверки systémů u příjmů	
Příloha 2.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se příjmů	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

2.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se příjmů, které zahrnují vlastní zdroje a ostatní příjmy. Hlavní informace o příjmech za rok 2012 uvádí **tabulka 2.1**.

Tabulka 2.1 – Příjmy: hlavní informace za rok 2012

Druh příjmů	Popis	Příjmy 2012	
		(v mil. eur)	%
Vlastní zdroje odvozené z HND	Zdroje odvozené z HND (hrubého národního důchodu) běžného rozpočtového roku	97 856	70,1
Tradiční vlastní zdroje (TVZ)	Cl a dávky z výroby cukru	16 454	11,8
Vlastní zdroje odvozené z DPH	Zdroje odvozené z HND (hrubého národního důchodu) běžného rozpočtového roku	14 648	10,5
Oprava rozpočtových nevyvážeností	Oprava pro Spojené království	- 74	- 0,1
Snížení rozpočtových příspěvků odvozených z HND	Poskytnuto ve prospěch Nizozemska a Švédska	2	0,0
	VLASTNÍ ZDROJE CELKEM	128 886	92,4
Úroky z prodlení a pokuty		3 807	2,7
Příspěvky a náhrady v rámci dohod a programů Unie/Společenství		2 928	2,1
Přebytky, salda, opravy		2 041	1,5
Příjmy od osob pracujících v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie		1 236	0,9
Příjmy ze správní činnosti orgánů		612	0,4
Různé příjmy		31	0,0
Výpůjční a úvěrové operace		0	0,0
	OSTATNÍ PŘÍJMY CELKEM	10 655	7,6
PŘÍJMY ZA ROK CELKEM		139 541	100,0

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2012.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky oblasti příjmů

2.2 Vlastní zdroje jsou zdaleka nejdůležitějším zdrojem financování rozpočtových výdajů (92,4 %). Existují tři kategorie vlastních zdrojů⁽¹⁾: vlastní zdroje odvozené z hrubého národního důchodu (HND) členských států, tradiční vlastní zdroje (dovozní cla a dávka z výroby cukru) (TVZ) a vlastní zdroje vypočítané na základě daně z přidané hodnoty (DPH) vybrané členskými státy.

2.3 Vlastní zdroje odvozené z HND jsou příspěvky, jejichž výše je výsledkem aplikace jednotné sazby na HND členských států. Výpočet příspěvků členských států na běžný rozpočtový rok (97 856 milionů EUR, 70,1 % příjmů) vychází z prognózy údajů o HND⁽²⁾. Tyto údaje mohou být po dobu minimálně čtyř let revidovány a po uplynutí této doby jsou promlčeny⁽³⁾. Revize se zohledňují při výpočtu zůstatků a oprav⁽⁴⁾ HND členských států z předchozích let, které rovněž představují příspěvek k ročním rozpočtovým příjmům. Hlavním rizikem pro správnost těchto vlastních zdrojů je možnost, že výchozí statistické údaje nebudou kompilovány nebo zpracovávány v souladu s pravidly EU.

2.4 Po zohlednění celkových tradičních vlastních zdrojů, vlastních zdrojů odvozených z DPH a ostatních příjmů se zdroje odvozené z HND používají k vyrovnání rozpočtu. Případné podhodnocení (či nadhodnocení) HND konkrétních členských států sice celkové vlastní zdroje odvozené z HND neovlivňuje, avšak v jeho důsledku se do doby, než jsou údaje o HND opraveny, zvyšují (či snižují) příspěvky ostatních členských států.

⁽¹⁾ 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) 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), naposledy pozměněné nařízením (ES, Euratom) č. 105/2009 (Úř. věst. L 36, 5.2.2009, s. 1).

⁽²⁾ Tyto údaje schvaluje Komise a členské státy na zasedání poradního výboru pro vlastní zdroje.

⁽³⁾ Nejsou-li vzneseny výhrady (viz bod 2.24).

⁽⁴⁾ V každém jednotlivém členském státě mohou být pozitivní nebo negativní. Za rok 2012 činily čisté zůstatky a opravy HND 284 milionů EUR, tj. 0,2 % příjmů (kladné opravy dosáhly výše 952 milionů EUR, tj. 0,7 % příjmů, a záporné opravy 668 milionů EUR, tj. 0,5 % příjmů).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.5 Tradiční vlastní zdroje stanovují a vybírají členské státy. Tři čtvrtiny těchto částek jdou do rozpočtu EU (16 454 milionů EUR, 11,8 % 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 nebyly zahrnuty (výpis z „úctů B“) ⁽⁵⁾. V souvislosti s TVZ patří k hlavním rizikům úplnost, správnost a včasnost zpřístupnění cel a dávek z cukru Unii.

2.6 Vlastní zdroje odvozené z DPH jsou příspěvky, jejichž výše je výsledkem aplikace jednotné sazby na pomyslně harmonizovaný vyměřovací základ DPH členských států (14 648 milionů EUR, 10,5 % příjmů). K hlavním rizikům patří úplnost a správnost harmonizovaného vyměřovacího základu DPH poskytnutého členskými státy a správnost a včasnost příspěvků členských států.

2.7 Spojenému království se poskytuje oprava rozpočtových nevyvážeností („oprava pro Spojené království“) v podobě snížení jeho plateb vlastních zdrojů odvozených z HND ⁽⁶⁾. V období 2007–2013 ⁽⁷⁾ dále využívá snížené sazby uplatňované na zdroj z DPH Německo, Nizozemsko, Rakousko a Švédsko a Nizozemsko a Švédsko využívají v tomto období 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.

2.8 Ostatní auditované příjmy tvoří především rozpočtový přebytek z předchozího roku, příspěvky v souvislosti s dohodami Unie/Společenství (včetně EFTA), úroky z prodlení a pokuty. K hlavním rizikům ostatních příjmů patří řízení pokut Komisí a chyby ve výpočtu příspěvků v souvislosti s dohodami Unie/Společenství.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Článek 4 rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom. Toto snížení činilo v roce 2012 přibližně 4 miliardy EUR. Částka 74 milionů EUR uvedená v **tabulce 2.1** je odrazem kurzových rozdílů.

⁽⁷⁾ Čl. 2 odst. 4 a čl. 2 odst. 5 rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom. Částka ve výši 2 miliony EUR související s příspěvkem odvozeným z HND uvedená v **tabulce 2.1** je odrazem kurzových rozdílů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsah a koncepce auditu

2.9 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⁽⁸⁾. Vzorek je sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celou škálu inkasních příkazů v rámci příjmů.
- b) Posouzení systémů se vztahovalo na:
 - i) systémy pro vlastní zdroje odvozené z HND⁽⁹⁾ a systémy na úrovni Komise pro vlastní zdroje odvozené z DPH a TVZ na úrovni Komise a členských států,
 - ii) systémy Komise pro výpočet opravy pro Spojené království (včetně prověrky výpočtu konečné částky této opravy za rok 2008),
 - iii) správu pokut a sankcí Komisí,
 - iv) vnitřní kontrolní postupy Komise uplatňované u stanovování ročních příspěvků zemí EFTA, které jsou členy EHP („příspěvky EFTA“),
 - v) prohlášení vedoucích pracovníků Komise k auditu, konkrétně výroční zprávy o činnosti Generálního ředitelství pro rozpočet a Eurostatu za rok 2012.

Vlastní zdroje odvozené z HND

2.10 Při posuzování se vycházelo ze schválené prognózy údajů o HND na rok 2012 a posuzovaly se systémy, které Komise používá pro zpracování těchto údajů s cílem stanovit výši částek, jež budou zahrnuty do konečných rozpočtových účtů. Účetní dvůr tedy zkoumal sestavování rozpočtu EU a správnost příspěvků členských států na základě těchto prognóz.

⁽⁸⁾ Inkasní příkaz je postup, kterým schvalující osoba zaúčtuje pohledávku Komise za účelem inkasa dané splatné částky.

⁽⁹⁾ Posuzování ověřování údajů o HND zahrnovalo návštěvy v pěti členských státech s největšími příspěvky k vlastním zdrojům odvozeným z HND: v Německu, Španělsku, Francii, Itálii a Spojeném království.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.11 Účetní dvůr posuzoval systémy dohledu a kontroly Komise, které mají poskytovat přiměřenou jistotu, že výpočet a výběr vlastních zdrojů odvozených z HND je správný. Audit rovněž obsáhl správu výhrad k HND Komisí v roce 2012. Účetní dvůr v rámci tohoto auditu nemůže vyslovovat soudy o kvalitě údajů, na nichž se Komise dohodla s členskými státy.

2.12 Účetní dvůr však rovněž posuzoval účinnost ověřování údajů o HND ⁽¹⁰⁾ za období 2002–2010 ze strany Komise; posouzení bylo dokončeno v lednu 2012. Přezkum se zaměřil na období 2002–2007, jehož příslušné údaje o HND spolu s údaji za rok 2008 byly v roce 2012 s konečnou platností uzavřeny bez další možnosti změny výpočtu oprav vlastních zdrojů odvozených z HND s výjimkou jednotlivých prvků, na něž se vztahují zvláštní výhrady (viz bod 2.25). K této práci se rovněž přihlíží při posuzování systémů dohledu a kontroly Komise.

Tradiční vlastní zdroje

2.13 Účetní dvůr provedl posouzení systémů dohledu a kontroly ve vybraných členských státech (Belgii, Polsku a Finsku), které se dohromady na celkových TVZ podílejí 13 %. Přezkoumal jejich účetní systémy (účty A a účty B) a prověřil tok TVZ od jejich určení po vykazání Komisi, aby získal přiměřenou jistotu o správnosti a úplnosti zaúčtovaných částek. Auditóři v navštívených členských státech testovali hlavní kontroly související se spolehlivostí údajů v dovozních prohlášeních (preferenční kódy a země původu), audity po propuštění zboží a analýzu rizika a zproštění oznamovací povinnosti při dovozu.

2.14 Účetní dvůr dále posuzoval systémy dohledu a kontroly Komise, včetně jejích inspekcí v členských státech, postupu pro odpisy částek, které již nelze získat zpět, a postupu pro kontrolu opatření přijatých v návaznosti na předchozí zjištění Komise a Účetního dvora.

2.15 Audit operací, na nichž se zakládá účetní závěrka, jak jej provádí Účetní dvůr, nemůže zahrnout neproclené dovozy a dovozy, které unikly celnímu dohledu.

⁽¹⁰⁾ Členské státy, které byly předmětem šetření v sestupném pořadí podle výše příspěvku vlastních zdrojů: Německo, Francie, Spojené království, Itálie, Španělsko, Nizozemsko, Belgie, Švédsko, Polsko a Rakousko.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Vlastní zdroje odvozené z DPH

2.16 Vlastní zdroje odvozené z DPH se odvozují od DPH, kterou členské státy skutečně vyberou, upravené pomocí makroekonomických statistických údajů a odhadů („harmonizovaný vyměřovací základ DPH“). Při auditu se vycházelo z harmonizovaného základu pro DPH připraveného členskými státy a posuzovaly se systémy, které Komise používá pro zpracování údajů s cílem stanovit výši částek, jež budou zahrnuty do konečných rozpočtových účtů. Účetní dvůr tedy zkoumal sestavování rozpočtu EU a správnost příspěvků členských států.

2.17 Účetní dvůr dále posuzoval systémy dohledu a kontroly Komise, které mají poskytovat přiměřenou jistotu, že výpočet a výběr zdrojů odvozených z DPH je správný. Účetní dvůr zhodnotil práci Komise provedenou v členských státech v souvislosti s ověřováním harmonizovaných vyměřovacích základů DPH a její správu výhrad. Statistiky a údaje poskytnuté členskými státy nebyly v rámci auditu předmětem přímého testování.

SPRÁVNOST OPERACÍ

2.18 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 2.1**. Žádná z 55 operací, které Účetní dvůr auditoval, nebyla zatížena chybami.

Vlastní zdroje odvozené z HND

2.19 Při auditu provedeném Účetním dvorem nebyla ve výpočtu příspěvků členských států, které ve své většině vycházejí z prognózy údajů o HND na rok 2012, a platbě těchto příspěvků zjištěna žádná chyba. Z posouzení Účetního dvora však vyplývá, že v koncepci Komise i v postupu pro ověřování jsou nedostatky (viz body 2.28–2.30). Tyto nedostatky neměly na zaúčtované vlastní zdroje odvozené z HND žádný významný (materiální) dopad (viz bod 2.30).

Tradiční vlastní zdroje

2.20 Účetní dvůr zjistil, že inkasní příkazy vydané Komisí obecně odpovídají výpisům z účtů A zaslaných členskými státy.

Vlastní zdroje odvozené z DPH

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

Ostatní příjmy

2.22 Při auditu provedeném Účetním dvorem nebyly zjištěny žádné chyby ve výpočtech či platbách ostatních příjmových operací. Auditóři však zjistili správné nedostatky v postupech Komise pro výpočet části příspěvku jednoho ze států EFTA ⁽¹¹⁾.

ÚČINNOST SYSTÉMŮ

2.23 Výsledky prověrky systémů dohledu a kontroly, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 2.2**.

Vlastní zdroje odvozené z HND

Řízení výhrad

2.24 Výhrady ⁽¹²⁾ jsou nástrojem, který umožňuje ponechat zpochybňované prvky v údajích o HND předkládaných členskými státy otevřené pro případné opravy i po uplynutí čtyřleté lhůty, kterou stanoví právní předpisy. Uplatňování výhrad je tedy součástí postupu vnitřní kontroly. Komise a členské státy by měly ve věci zpochybňovaných prvků usilovat o co nejrychlejší řešení ⁽¹³⁾.

2.25 Komise nahradila všechny stávající obecné výhrady vůči členským státům EU-25 103 zvláštními výhradami ⁽¹⁴⁾. Tyto zvláštní výhrady se u členských států EU-15 vztahují k letům 2002–2010 a u členských států EU-10 k období 2004–2010. Vůči členským státům EU-25 bylo navíc vzneseno šest průřezových zvláštních výhrad ⁽¹⁵⁾, i když v postupech Komise nejsou nijak upraveny. Účetní dvůr zjistil nedostatky v ověřování údajů o HND Komisí, což má rovněž dopad na řízení výhrad (viz druhá a třetí odrážka bodu 2.28 písm. b) a bod 2.29).

2.22 Útvary Komise přezkoumají administrativní postup a budou se zabývat nedostatkem, který zjistil Účetní dvůr, zejména pokud jde o výpočet zpětné spoluúčasti států EHP/ESVO, pro který budou eventuálně vypracovány podrobnější pokyny.

2.23 Komise nesouhlasí s Účetním dvorem, pokud jde o částečnou účinnost jejích kontrol HND v členských státech, protože z nich nevyplynou žádné významné změny v HND členských států nebo v příspěvcích.

2.24 Zrušení výhrad přikládají Komise a členské státy vysokou prioritu. Současný stav výhrad je přezkoumáván na každém zasedání výboru pro HND s cílem zrušit všechny stávající výhrady co nejdříve.

2.25 Průřezové zvláštní výhrady se používají při problému s výpočtem HND, jehož řešení vyžaduje podrobnou srovnávací analýzu řešení přijatých členskými státy a může vyžadovat dohodu o koncepčních aspektech ve výboru pro HND. Výsledky této srovnávací analýzy by mohly poukázat na potřebu změn ve výpočtu HND, aby se zajistilo, že příspěvky z vlastních zdrojů odvozených z HND jsou stanoveny správně.

⁽¹¹⁾ Účetní dvůr nebyl schopen potvrdit správnost u 8 milionů EUR z 240 milionů EUR.

⁽¹²⁾ Výhrady mohou být obecné nebo zvláštní. Obecná výhrada se vztahuje na všechny prvky sestavování HND. Zvláštní výhrady se vztahují k jednotlivým prvkům HND (do roku 2001 HNP, pak HND).

⁽¹³⁾ Totéž platí i pro vlastní zdroje odvozené z DPH.

⁽¹⁴⁾ Co se týče Bulharska a Rumunska, v roce 2012 byly v platnosti dvě obecné výhrady vztahující se k rokům 2007 a 2008. V lednu 2013 byly tyto výhrady zrušeny a nahrazeny osmi zvláštními výhradami vůči Bulharsku a 11 zvláštními výhradami vůči Rumunsku; tyto výhrady se vztahují k letům 2007–2010.

⁽¹⁵⁾ Tyto výhrady definuje Komise jako skutečnosti, na něž jsou upozorňovány všechny členské státy s cílem umožnit Eurostatu srovnání základní kompilace údajů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.26 V roce 2012 nebyla žádná z těchto zvláštních výhrad k HND zrušena. Kromě toho ke konci roku 2012 stále zůstávaly v platnosti dvě zvláštní výhrady k HNP⁽¹⁶⁾ vztahující se k období 1995–2001. Situaci v rozdělení podle jednotlivých členských států zobrazuje **tabulka 2.2**. Komise potenciální dopad těchto výhrad neodhaduje.

2.27 Komise vznesla obecnou výhradu vůči údajům o HND Řecka za rok 2008, neboť tento členský stát nebyl schopen dodržet lhůtu (22. září 2012) pro předložení údajů Eurostatu. Údaje k roku 2008 by jinak byly definitivní a nebylo by možné je změnit.

ODPOVĚDI KOMISE

2.26 Aby tyto výhrady mohly být zrušeny, Komise pokračuje ve spolupráci s dvěma zeměmi, u nichž doposud existují výhrady k HNP vztahující se k období 1995–2001, včetně toho, že do nich vysílá mise.

Jelikož národní účty tvoří složitý systém kontrol a protiváh, nelze účinek jednotlivých součástí izolovat tak, aby bylo možné přesně kvantifikovat možný dopad výhrad (často není snadné určit ani to, zda bude dopad kladný nebo záporný).

⁽¹⁶⁾ Jedna výhrada se týkala Řecka a jedna Spojeného království.

Tabulka 2.2 – Zvláštní výhrady členských států k HND/HNP k 31. prosinci 2012 ⁽¹⁾

Členský stát	Počet nevyřízených výhrad k 31.12.2012	Nejzazší rok, k němuž se výhrady vztahují
Belgie	3	2002
Bulharsko	0	—
Česká republika	2	2004
Dánsko	1	2002
Německo	2	2002
Estonsko	2	2004
Irsko	1	2002
Řecko	9	1995
Španělsko	3	2002
Francie	2	2002
Itálie	3	2002
Kypr	5	2004
Lotyšsko	10	2004
Litva	2	2004
Lucembursko	2	2002
Maďarsko	10	2004
Malta	8	2004
Nizozemsko	4	2002
Rakousko	1	2002
Polsko	11	2002
Portugalsko	3	2002
Rumunsko	0	—
Slovinsko	3	2004
Slovensko	2	2004
Finsko	1	2002
Švédsko	4	2002
Spojené království	11	1995
CELKEM	105	

⁽¹⁾ V tabulce nejsou zahrnuty průřezové zvláštní výhrady.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Posouzení ověřování údajů o HND Komisí

2.28 Účetní dvůr zkoumal účinnost ověřování údajů o HND Komisí za již uzavřené roky 2002–2007, jež bylo dokončeno v roce 2012, a zjistil, že:

- a) Eurostat svou práci vhodným způsobem neplánuje a nestavuje si priority, rizika týkající se sestavování údajů o HND členskými státy nejsou náležitě vyhodnocována a při výběru oblasti k ověření se řádně neuplatňuje metoda nákladů a přínosů⁽¹⁷⁾;
- b) Eurostat při ověřování údajů nepostupuje jednotným způsobem, protože:
- u výkonnosti přímého ověřování byly zjištěny nedostatky, Eurostat vybíral oblasti pro analýzu u různých členských států podle různých kritérií, která nebyla vždy dokumentována, a neexistovaly žádné doklady o tom, že by Eurostat vždy ověřoval kontroly vstupních údajů používaných pro stanovování odhadů vybraných složek, které provedly národní statistické úřady,
 - nebyly předloženy žádné důkazní informace o kritériích, která by vycházela ze zásady poměru přínosů a nákladů a uplatňovala by se při vznášení zvláštních výhrad vůči jednotlivým zemím,
 - některé průřezové zvláštní výhrady byly vydány nevhodným způsobem. Například u výhrady k účtování o družstevních obydlích, kde 14 členských států uvedlo, že takové operace neprovádějí, a účtování o subjektech s omezenou či žádnou fyzickou přítomností, kdy je očekávaný dopad na HND omezený.

2.28

- a) Komise se domnívá, že má pro plánování práce a stanovování priorit dobře zavedený postup založený na rizicích. Pokud jde o nedávno dokončený ověřovací cyklus, byly předloženy plány a ty byly schváleny výběrem pro HND. Nařízení o HND předpokládá především kvalitní informace, které umožní posouzení (z hlediska nákladů a přínosů) potenciální velikosti a významu konkrétních činností nebo operací. Odpovídá to přístupu, který zvolila Komise ve své ověřovací práci.
- b)
- Eurostat vybral složky/oblasti pro přímé ověření podle obecných kritérií dohodnutých ve výboru pro HND (bylo předem jasné uvedeno, že vybrané složky se mohou v jednotlivých zemích lišit). Předpokládalo se, že přímé ověřování začne, až údaje dorazí do oddělení národních účtů. Kromě toho měly členské státy poskytnout dokumentaci o případných kontrolách vstupních údajů, které provedlo vnitrostátní oddělení národních účtů. Komise bude hledat způsoby, jak zlepšit dokumentaci.
 - Stejně jako v předchozích ověřovacích cyklech byly výhrady stanoveny na základě kvantitativního a kvalitativního posouzení všech otevřených bodů se zohledněním rozpočtové obezřetnosti. Jak je uvedeno v nařízení o vlastních zdrojích, poté co návrh hodnotících zpráv jednotlivých zemí schválí výbor pro HND, je výsadou Komise stanovit výhrady bez souhlasu dotčené země nebo výboru pro HND. Pokud jde o zásadu nákladů a přínosů, viz odpověď na bod 2.28 písm. a) výše. Komise se domnívá, že tento přístup účinně chrání finanční zájmy EU, pokud jde o vlastní zdroje z HND.
 - Průřezové zvláštní výhrady vyžadovaly podrobnou srovnávací analýzu řešení, která přijaly členské státy. Od konce roku 2012 zatím nebyla ověřována prohlášení členských států. Nyní, když k tomu dochází, bude Komise rušit výhrady v členských státech, bude-li to vhodné.

⁽¹⁷⁾ Viz čl. 5 odst. 2) písm. b) nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1287/2003 ze dne 15. července 2003 o harmonizaci hrubého národního důchodu v tržních cenách (nařízení o HND) (Úř. věst. L 181, 19.7.2003, s. 1).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.29 Účetní dvůr rovněž zjistil problémy v sestavování odhadů národních účtů, které Eurostat předtím nezaznamenal. Některé z těchto problémů⁽¹⁸⁾ měly Komisi vést k tomu, aby vznesla další zvláštní výhrady k jednotlivým zemím, zatímco z jiných⁽¹⁹⁾ problémů vyplynulo, že při vznášení výhrad vůči členským státům se nepostupuje u všech států týmž způsobem.

2.30 I když výpočet vlastních zdrojů odvozených z HND na rozpočtový rok 2012 by to neovlivnilo, jednotlivé příspěvky členských států za roky 2002–2007 by byly jiné⁽²⁰⁾.

Tradiční vlastní zdroje

2.31 Ve všech navštívených členských státech byly při auditu prováděném Účetním dvorem (viz bod 2.13) zjištěny nedostatky v celním dohledu vnitrostátních orgánů týkající se auditů po celním odbavení a analýzy rizika. Pokud je celní dohled vnitrostátních orgánů pouze částečně účinný, zvyšuje se riziko výběru nesprávných částek TVZ.

2.32 Systémové nedostatky v Belgii, na něž upozornily výroční zprávy za roky 2010 a 2011, řeší Komise ve spolupráci s tímto členským státem. Výroční zpráva o činnosti GR pro rozpočet za rok 2012 uvádí výhradu ke spolehlivosti účetních údajů tohoto členského státu.

2.33 Dále ve dvou dalších navštívených členských státech (Polsko a Finsko) zjistil Účetní dvůr jiné menší systémové nedostatky týkající se účtů A a účtů B.

ODPOVĚDI KOMISE

2.29 Komise zkoumá nálezy Účetního dvora a navrhne odpovídající závěry.

2.30 Viz odpověď k bodu 2.29.

2.31 S ohledem na odpovědi a argumenty od tří členských států, které Účetní dvůr navštívil, se Komise bude zabývat nedostatky zjištěnými u těchto členských států a případně je požádá, aby přijaly nezbytná nápravná opatření. V průběhu inspekce bude nadále zkoumat vnitrostátní celní dohled, a pokud zjistí nedostatky, bude požadovat, aby členské státy přijaly opatření k jejich nápravě.

2.32 V roce 2013 proběhl externí finanční audit období 2008–2010 a ve výroku auditora se konstatovalo, že účetní závěrka neobsahuje významné nesprávnosti. Komise tento výrok přijala po důkladném přezkoumání závěrů auditu a po provedení základních kontrolních zkoušek.

2.33 Pokud členské státy potvrdí nedostatky ve správě účtů, budou požádány, aby přijaly opatření k jejich vyřešení.

⁽¹⁸⁾ Například při klasifikaci a oceňování: neziskových organizací poskytujících služby pro domácnosti v Německu, Španělsku a ve Francii; při odhadech týkajících se šedé ekonomiky v Německu, Španělsku, Francii a Itálii a u distribučních marží v Německu a nájemních služeb ve Francii a Itálii.

⁽¹⁹⁾ Například při účtování o grantech EU a pronájmech pozemků.

⁽²⁰⁾ Rozsah možného dopadu vyčíslitelných připomínek na roční příspěvek odvozený z HND navštívených členských států se pohybuje mezi +0,4 % a -1,1 %. Předpokládá se však, že ve složkách HND příslušných pěti členských státech ani v odhadech HND ostatních 22 členských států nebyly nutné žádné další změny. Dopad na výpočet příspěvků členských států mohou mít i nedostatky vedoucí k nevyčíslitelným připomínkám. Obecně nejsou zjištěné rozdíly pro HND za roky 2002 až 2007 ani pro HND za rok 2012 významné (materiální).

Vlastní zdroje odvozené z DPH

2.34 V roce 2012 vznesla Komise 54 výhrad a 57 výhrad zrušila. Podle Komise bylo čistým účinkem kontrolních činností v členských státech, kde došlo ke zrušení výhrad, snížení vlastních zdrojů odvozených z DPH o přibližně 4 miliony EUR ⁽²¹⁾. Ke konci roku zůstávalo v platnosti celkem 153 výhrad (viz **tabulka 2.3**). Z výhrad, které Komise vznesla, se 44 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. Samy členské státy vznesly 17 výhrad.

2.35 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 2003 a předchozích let a jež ke konci roku 2012 stále platily. Situace je obecně obdobná jako v předchozích letech. Na konci roku 2011 zůstávalo v platnosti 16 dlouhodobě nevyřízených výhrad, z nichž některé se datovaly až do roku 1995, oproti 15 ke konci roku 2011. Z dlouhodobě nevyřízených výhrad se pět týká porušení právních předpisů a tři vznesly členské státy.

2.35 *Součty mohou být podobné, ale v každém období se ruší několik dlouhodobě nevyřízených výhrad, zatímco některé novější výhrady jsou překlasifikovány na dlouhodobě nevyřízené. Obojí se stalo v průběhu roku 2012. Pět porušení předpisů, na které odkazuje Účetní dvůr, se stalo dlouhodobě nevyřízenými v roce 2012. Jsou součástí velkého množství výhrad vyplývajících ze stejného protiprávního jednání. Komise nemůže zrušit tyto výhrady před vynesením rozsudku Evropského soudního dvora. Stejně tak Komise nemůže vyřešit tři výhrady vznesené členskými státy. Ze zbývajících výhrad nevyřízených na konci roku 2012 bylo pět mezitím zrušeno, včetně jedné ze dvou výhrad, kterou vznesla Komise, a která se vztahovala k roku 1995.*

⁽²¹⁾ Tato částka je výsledkem zúčtování zvýšení o 31 milionů EUR a snížení o 35 milionů EUR.

Tabulka 2.3 – Výhrady k DPH k 31. prosinci 2012

Členský stát	Počet nevyřízených výhrad k 31.12.2011	Výhrady vznesené v roce 2012	Výhrady zrušené v roce 2012	Počet nevyřízených výhrad k 31.12.2012	Nejzazší rok, k němuž se výhrady vztahují
Belgie	1	5	0	6	2007
Bulharsko	6	2	1	7	2007
Česká republika	13	2	7	8	2004
Dánsko	8	1	3	6	2005
Německo	6	2	1	7	2003
Estonsko	10	0	0	10	2004
Irsko	5	0	1	4	2006
Řecko	7	0	2	5	1999
Španělsko	3	0	0	3	2003
Francie	7	11	6	12	2005
Itálie	7	5	0	12	1995
Kypr	4	0	4	0	—
Lotyšsko	5	0	0	5	2004
Maďarsko	2	5	5	2	2008
Lucembursko	0	2	0	2	2008
Maďarsko	4	3	3	4	2004
Malta	10	2	8	4	2005
Nizozemsko	9	2	0	11	2004
Rakousko	6	4	5	5	2004
Polsko	5	7	2	10	2004
Portugalsko	5	0	0	5	2003
Rumunsko	4	0	0	4	2007
Slovinsko	0	0	0	0	—
Slovensko	0	1	1	0	—
Finsko	10	0	2	8	1995
Švédsko	11	0	6	5	1995
Spojené království	8	0	0	8	1998
CELKEM	156	54	57	153	

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Pokuty a sankce

2.36 Ke konci roku 2012 bylo pokryto předběžnou platbou nebo jistotou po datu splatnosti přibližně 98 % dosud neuza-
vřených případů pokut⁽²²⁾. Prováděcí pravidla finančního naří-
zení⁽²³⁾ stanoví, že pokud nebyly provedeny předběžné platby
nebo dlužníci nesložili finanční jistotu, která by do data splat-
nosti plně kryla celou částku, měla by Komise vymáhat inkaso
pohledávek jakýmkoliv dostupnými prostředky.

2.37 Účetní dvůr prověřoval vzorek 30 pokut, které nebyly
kryté ani předběžnou platbou, ani jistotou, a zjistil, že Komise
ve 12 případech nevyužila veškeré dostupné prostředky, aby
tyto prostředky vymohla zpět. Účetní dvůr na tentýž problém
upozorňoval již ve své výroční zprávě za rok 2011⁽²⁴⁾.

Výroční zprávy o činnosti

2.38 GR pro rozpočet ve své výroční zprávě o činnosti za
rok 2012 uvádí, že má díky stanovisku výboru pro HND
a výsledkům ověřovacích činností provedených Eurostatem
přiměřenou jistotu o správnosti a úplnosti údajů o HND
použitých pro účely vlastních zdrojů. Účetní dvůr však má
za to, že záběr stanoviska výboru pro HND⁽²⁵⁾ je omezen
a že posouzení ověřování údajů o HND pro účely vlastních
zdrojů ve výroční zprávě Eurostatu je pouze částečné. Ve
výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro rozpočet
měla být tato omezení zmíněna.

2.36 Cílem Komise není vymáhat pohledávky za každou cenu,
protože by to mohlo mít nenapravitelné následky pro podniky, kterým
byla udělena pokuta. Většina neuhrazených pokut má prozatímní
charakter, neboť bylo proti nim podáno odvolání a mohou být
zrušeny či sníženy. Komise se proto snaží získat krytí formou sje-
daného splátkového plánu krytého finanční jistotou nebo, ve výjimeč-
ných případech podle nových prováděcích pravidel, bez finanční jistoty.

2.37 Tyto pokuty se týkají buď případů, kdy nebyla vyřízena
předběžná opatření nebo žádosti o vyhlášení platební neschopnosti,
a/nebo případů, kdy by vymáhání okamžitě způsobilo platební
neschopnost pokutovaného podniku s tím důsledkem, že Komise by
o pokutu přišla, protože podle současných pravidel není přednostním
věřitelem.

2.38 Chybějící stanovisko týkající se údajů o HND Rumunska
a Bulharska nebránilo využití těchto údajů pro účely vlastních zdrojů
vzhledem k tomu, že jsou k dispozici nápravné mechanismy umož-
ňující nezbytné změny v budoucnosti.

⁽²²⁾ Přibližně 10,8 miliardy EUR z 11 miliard EUR.

⁽²³⁾ 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 naří-
zení 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).

⁽²⁴⁾ Viz body 2.29–2.31 výroční zprávy za rok 2011.

⁽²⁵⁾ K roku 2012 výbor pro HND uvedl, že zatím není schopen formu-
lovat stanovisko k údajům o HND Bulharska a Rumunska, neboť
související ověřování stále probíhá.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

2.39 Po rozhodnutí Evropského soudního dvora ⁽²⁶⁾, které prohlašuje nařízení Komise (ES) č. 1193/2009 ⁽²⁷⁾ za neplatné, vyčíslila Komise částku, jež má být proplacena producentům cukru, na 285,5 milionu EUR ⁽²⁸⁾, přičemž 214 milionů EUR z této částky vyplatí Komise členským státům. Účetní dvůr se domnívá, že tato zásadní událost měla být uvedena ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro rozpočet.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry k příjmům za rok 2012

2.40 Na základě svého auditu k roku 2012 dospěl Účetní dvůr k závěru, že:

- z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb vyskytujících se v základním souboru je rovna nule,
- pokud jde o vlastní zdroje odvozené z HND a pro TVZ, jsou zkoumané systémy dohledu a kontroly jako celek účinné (viz **příloha 2.2**),
- pokud jde o vlastní zdroje odvozené z DPH, výpočet opravy pro Spojené království a ostatní příjmy, jsou zkoumané systémy dohledu a kontroly účinné (viz **příloha 2.2**).

Z důkazních informací celkově vyplývá, že příjmy nejsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

2.41 Systémy dohledu a kontroly pro vlastní zdroje odvozené z HND byly vyhodnoceny jako obecně účinné, co se týče zajišťování legality a správnosti uskutečněných operací, s výjimkou ověřování údajů o HND prováděném Komisí, které se považuje za částečně účinné, neboť:

ODPOVĚDI KOMISE

2.39 Komise se nedomnívá, že zmínka o této záležitosti ve výroční zprávě o činnosti je potřebná, neboť riziko pro rozpočet bylo řádně označeno. Nařízení Komise (ES) č. 1193/2009 ze dne 3. listopadu 2009, kterým se pro hospodářské roky 2002/03, 2003/04, 2004/05 a 2005/06 stanoví částky na dávky z výroby v odvětví cukru, je opatření pro řízení zemědělských trhů. Dávky z cukru jsou však tradiční vlastní zdroje a ukončení platnosti nařízení zvýšilo riziko plnění rozpočtu z vlastních zdrojů, které bylo řádně pokryto rezervou v prozatímní roční účetní závěrce za rok 2012. Rezerva ve výši 214 milionů EUR zahrnuje dávky z cukru, které členské státy pravděpodobně dostanou zpět na základě revidované předlohy nařízení, které stanoví nižší dávky.

2.41

⁽²⁶⁾ Rozhodnutí ze dne 27. září 2012 ve spojených věcech C-113/10, C-147/10 a C-234/10.

⁽²⁷⁾ Nařízení Komise (ES) č. 1193/2009 ze dne 3. listopadu 2009, kterým se opravují nařízení (ES) č. 1762/2003, (ES) č. 1775/2004, (ES) č. 1686/2005 a (ES) č. 164/2007 a kterým se pro hospodářské roky 2002/03, 2003/04, 2004/05 a 2005/06 stanoví částky na dávky z výroby v odvětví cukru (Úř. věst. L 321, 8.12.2009, s. 1).

⁽²⁸⁾ Hospodářské roky 2002/2003 – 2005/2006.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- Eurostat neprovádí plánování práce a stanovování jejích priorit vhodným způsobem (bod 2.28),
- se objevovaly problémy se sestavováním odhadů národních účtů a Eurostat tyto problémy nezaznamenal (body 2.29–2.30).

2.42 Účetní dvůr rovněž upozorňuje na níže uvedené skutečnosti:

- a) Řízení výhrad k vlastním zdrojům odvozeným z HND Komisí vykazuje nedostatky. Měly být vzneseny další zvláštní výhrady týkající se jednotlivých zemí a při vydávání výhrad vůči členským státům se dále nepostupuje u všech států vždy stejným způsobem (bod 2.25). Komise navíc dosud nezrušila dvě zbývající zvláštní výhrady k HNP vztahující se k období 1995–2001 (bod 2.26).
- b) Stále platí dlouhodobě nevyřízené výhrady týkající se vlastních zdrojů odvozených z DPH (bod 2.35).
- c) Audit Účetního dvora upozornil na nedostatky v celním dohledu vnitrostátních orgánů (body 2.31–2.33). 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 účinné.

ODPOVĚDI KOMISE

- Komise má pro plánování práce a stanovování priorit dobře zavedený postup, který schválil výbor pro HND v souladu s nařízením o HND. Odkazujeme na odpověď týkající se bodu 2.28.
- Komise se domnívá, že její postupy jsou z hlediska nákladů nejvýhodnější metodou vzhledem k povaze vlastního zdroje z HND. Komise však zohlední zjištění Účetního dvora, když bude stanovovat normy pro příští ověřovací cyklus, který začne v roce 2015.

Odkazujeme na odpověď týkající se bodů 2.29 a 2.30.

2.42

- a) Členské státy, které jsou předmětem výhrad k HND, jsou povinny předat Komisi do 22. září 2014 změny odhadů HND (plus vysvětlení těchto změn) týkající se oznámených bodů, nebo jakékoli doplňující metodické informace, z nichž jednoznačně vyplývá, že oznámené položky již nejsou relevantní.
- b) Pokud jde o jednotný způsob stanovení výhrad, viz odpovědi na bod 2.29.

Odkazujeme na odpověď týkající se bodů 2.25 a 2.26.

Kromě následného zrušení pěti dlouhodobých nevyřízených výhrad, k nimž bylo podáno vysvětlení v odpovědi na bod 2.35, pokračovala spolupráce s dotčenými členskými státy s cílem zrušit další výhrady. Byly stanoveny strategie řešení a na dalších dvou se pracuje.

Doporučení

2.43 **Příloha 2.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2009 a 2010 předložil Účetní dvůr šest doporučení. Z nich Komise v plném rozsahu realizovala dvě, jedno doporučení realizovala ve většině ohledů, dvě doporučení byla realizována v některých ohledech a jedno vůbec.

2.44 Na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr Komisi doporučuje, aby:

- **doporučení 1:** přezkoumala svůj kontrolní rámec pro ověřování údajů o HND, provedla strukturovanou a formalizovanou analýzu nákladů a přínosů a hloubkové ověření významných (materiálních) a rizikových složek HND, omezila využití obecných výhrad a nastavila kritéria významnosti (materiality) pro vydávání výhrad;

2.43 Systémy dohledu a kontroly mají organizační charakter a neposkytují konkrétní indície o spolehlivosti účetnictví. Tato spolehlivost závisí především na statistických zdrojích a použitých metodách, ač uvedené systémy mohou pomoci zmírnit 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. (re. 2010/2009, bod 2 přílohy 2.3)

Jelikož pravidelné inspekce Komise potvrzují, že účet B je ve většině členských států veden v elektronické podobě, počet částek neoprávněně uvedených na účtu B se snižuje. Většina nálezů, které Komise zjistila při kontrolách účtu B, se týká finanční odpovědnosti členských států vyplývající z nevyhovujících vymáhacích postupů nebo z administrativních chyb, a přímo nesouvisí se samotnou správou tohoto účtu. (re. 2010/2009, bod 3 přílohy 2.3)

Komise předložila poradnímu výboru pro vlastní zdroje a skupině pro celní politiku v roce 2012 tematickou zprávu o místních celních řízeních, v níž shrnula výsledky kontrol provedených v téměř všech členských státech, a zdůraznila v ní hlavní oblasti, v nichž jsou zapotřebí další opatření. Bude nadále zkoumat nápravná opatření, která přijmou členské státy, dokud nebudou nedostatky odstraněny. (re. 2010/2009, bod 4 přílohy 2.3)

Jak Komise, tak členské státy podnikly kroky k realizaci těchto doporučení. Z 20 dlouhodobě nevyřízených výhrad, které vedly k doporučení Účetního dvora v roce 2009, bylo 17 vyřešeno a zrušeno. Co se týče ostatních tří, jednu nelze zrušit bez soudního rozhodnutí a k vyřešení zbývajících dvou výhrad byly stanoveny strategické postupy. (re. 2009 přílohy 2.3)

2.44

Při přípravě příštího ověřovacího cyklu, který začne v roce 2015, Komise přezkoumá svůj kontrolní rámec. Přitom bude věnovat pozornost bodům, na které Účetní dvůr upozornil.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **doporučení 2:** podporovala členské státy při posilování celního dohledu vnitrostátních orgánů s cílem maximalizovat inkasovanou částku TVZ;
- **doporučení 3:** nadále podporovala členské státy v tom, aby účty A a účty B používaly správně, a zajistila, aby tyto účty byly prokazatelně úplné a správné.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise bude během svých pravidelných kontrol TVZ nadále ověřovat, zda členské státy zavedly k ochraně finančních zájmů EU v oblasti tradičních vlastních zdrojů náležitě rámce kontroly.

Komise bude i nadále v rámci svých inspekcí zkoumat využití účtů A a B a požádá členské státy, aby zajistily, že jsou úplné a správné.

PŘÍLOHA 2.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ U PŘÍJMŮ

2012				2011	2010	2009
TVZ	DPH/HND, opravy v rámci rozpočtové hlavy 1	Ostatní příjmy	Celkem			

VELIKOST A STRUKTURA VZORKU

Celkový počet operací:	5	47	3	55	55	55	62
Inkasní příkazy	5	47	3	55	55	55	62

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:

Operace nezatížené chybami	100 % (5)	100 % (47)	100 % (3)	100 % (55)	98 %	100 %	95 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	5 %

ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB

Nejpravděpodobnější míra chyb	0 %
-------------------------------	-----

⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci oblasti příjmů byl vzorek rozdělen na několik částí. Výsledky testování odrážejí proporční podíl každého segmentu v rámci této skupiny politiky.

⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

PŘÍLOHA 2.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ U PŘÍJMŮ

Posouzení prověřovaných systémů

System	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
HND	Částečně účinné (*)	Účinné	Účinné	—	Účinné
DPH	Účinné	Účinné	Účinné	—	Účinné
TVZ	Účinné	Účinné	—	Částečně účinné (**)	Účinné
Oprava pro Spojené království	—	Účinné	—	—	Účinné
Pokuty a sankce	—	Účinné	—	—	Účinné

(*) Viz body 2.28–2.30.

(**) Viz body 2.31–2.33.

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE PŘÍJMŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizace probíhá		Nerealizováno	Již není použitelné		Nedosta- tečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2010	Ve svých výročních zprávách za roky 2010 a 2009 Účetní dvůr Komisi doporučil, aby:							
	výboru pro HND předložila hodnotící zprávy o údajích o HND členských států, aby byla schopna v roce 2011 nahradit veškeré stávající obecné výhrady za období od roku 2002 a dále výhradami zvláštními.	Komise již výboru pro HND předložila návrh hodnotících zpráv a nahradila obecné výhrady výhradami zvláštními (návrh hodnotících zpráv týkajících se členských států EU-25 byl předložen v roce 2011 a návrh pro Bulharsko a Rumunsko v roce 2012 a obecné výhrady byly nahrazeny výhradami zvláštními v lednu 2012, resp. 2013).						

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizace probíhá		Nerealizováno	Již není použitelné		Nedosta- tečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2010 a 2009	ozřejmila rozsah stanoviska, které předkládá v hodnoticích zprávách o údajích o HND členských států.	Komise ve dvou zprávách (Bulharsko a Rumunsko), které předložila výboru pro HND v roce 2012, provedla posouzení kvality údajů o HND a jejich souladu s ESA95, v jehož rámci vyjasnila příslušné cíle a identifikovala ověřování provedená na podporu obecného závěru.						
	přihlédla k hodnocení systémů dohledu a kontroly národních statistických úřadů používaných při sestavování národních účtů.				Eurostat v roce 2012 nepřijal pokyny, jež by stanovily osvědčené postupy pro fungování systémů dohledu a kontroly pro sestavování národních účtů.		viz odpověď k bodu 2.43	
	i nadále usilovala o to, aby členské státy správně používaly účty B.		I když Komise používání účtů B každoročně kontroluje, problémy přetrvávají.					viz odpověď k bodu 2.43
	i nadále usilovala o to, aby došlo k dalšímu posílení celního dohledu vnitrostátních orgánů (např. povolila tzv. superzjednodušení pro účastníky místních celních řízení).			V prosinci 2012 předložila Komise zprávu o kontrole v návaznosti na doporučení týkající se místního celního řízení v členských státech. Ze závěrů této zprávy vyplývá, že celní dohled vnitrostátních orgánů je nutno dále zlepšovat.				viz odpověď k bodu 2.43

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizace probíhá		Nerealizováno	Již není použitelné		Nedosta- tečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2009	i nadále na členské státy naléhala, aby rychle poskytovaly odpovídající informace, které by jí umožnily dlouhodobě nevyřízené výhrady co nejdříve zrušit.			Ke konci roku 2012 zůstávalo v platnosti 16 dlouhodobě nevyřízených výhrad oproti 20 v roce 2009.			viz odpověď k bodu 2.43	

KAPITOLA 3

Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	3.1–3.9
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	3.2–3.8
Rozsah a koncepce auditu	3.9
Správnost operací	3.10–3.16
Účinnost systémů	3.17–3.34
Systémy členských států související se správností operací	3.17–3.29
Integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS)	3.18–3.27
Kontrolní systémy používané pro program potravinové pomoci EU pro nejchudší osoby	3.28–3.29
Míra zbytkových chyb dle odhadů Komise	3.30–3.34
Závěry a doporučení	3.35–3.37
Závěry za rok 2012	3.35
Doporučení	3.36–3.37
Příloha 3.1 – Výsledky testování operací ve skupině politik „zemědělství: podpora trhu a přímá podpora“	
Příloha 3.2 – Výsledky prověrky systémů ve skupině politik „zemědělství: podpora trhu a přímá podpora“	
Příloha 3.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se skupiny politik „zemědělství: podpora trhu a přímá podpora“	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

3.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se podpory trhu a přímé podpory pro zemědělství, které tvoří součást oblasti politiky „zemědělství a rozvoj venkova“. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2012 uvádí **tabulka 3.1**.

Tabulka 3.1 – Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora – hlavní informace za rok 2012

(v mil. EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Zemědělské výdaje financované z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF)	Přímé podpory	40 880	sdílené
	Intervence na zemědělských trzích	3 516	sdílené ⁽¹⁾
	Správní výdaje ⁽²⁾	133	přímé centralizované
	Jiné	149	přímé centralizované / sdílené
		44 678	

	Platby za rok celkem	44 678
	– <i>správní výdaje celkem</i> ⁽³⁾	133
	Operační výdaje celkem	44 545
	– <i>zálohy</i> ⁽⁴⁾	17
	+ <i>zúčtování záloh</i> ⁽⁴⁾	18
	Kontrolovaný základní soubor celkem	44 546

	Závazky za rok celkem	44 685
--	------------------------------	---------------

⁽¹⁾ Tento údaj zahrnuje 0,7 milionu EUR spadajících pod centralizované řízení.

⁽²⁾ Tato částka představuje celkové správní výdaje za oblast politiky zemědělství a rozvoj venkova.

⁽³⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

⁽⁴⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz kapitola 1, body 1.6 a 1.7).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky skupiny politik

3.2 Cíli ⁽¹⁾ společné zemědělské politiky, které stanovuje Smlouva, je zvýšit produktivitu zemědělství, a 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 ze 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 s členskými státy spolufinancuje programy rozvoje venkova. Tato kapitola se týká EZZF, zatímco EZFRV je prezentován 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. Režim jednotné platby v roce 2012 představoval 31 081 milionů EUR výdajů.
- *Systém přímé podpory* tzv. „*režim jednotné platby na plochu*“ (SAPS), což je zjednodušený systém podpory příjmů určený zemědělcům v deseti nových členských státech ⁽⁵⁾, které přistoupily k EU v roce 2004 a 2007, a v němž se na hektar zemědělské půdy způsobilý pro podporu vyplácejí jednotné částky. V roce 2012 připadalo na SAPS 5 916 milionů EUR výdajů.
- Další systémy *přímé podpory*, z nichž se poskytují hlavně platby vázané na produkci ⁽⁶⁾. V roce 2012 na tyto programy připadalo 3 883 milionů EUR výdajů.
- *Intervence na zemědělských trzích*, kam spadá např. intervenční skladování, vývozní náhrady, programy potravinové pomoci a zvláštní podpora pro odvětví ovoce a zeleniny a vína (v roce 2012 na intervenci na zemědělských trzích připadalo celkem 3 516 milionů EUR).

⁽¹⁾ Článek 39 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

⁽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 vypočtou vnitrostátní orgány na základě jednoho z modelů stanovených právními předpisy EU.

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

⁽⁶⁾ Platby podpory vázané na produkci jsou platby, které se vypočítávají na základě počtu zvířat anebo počtu hektarů, na kterých se pěstuje specifická plodina (např. krávy bez tržní produkce mléka, bavlna, rýže atd.).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.5 Ve všech systémech přímé podpory z EZZF mají příjemci podpory z EU právní povinnost⁽⁷⁾ splnit požadavky „podmíněnosti“. Ty se týkají 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)⁽⁸⁾. Nedodrželi-li zemědělec tyto povinnosti, je mu podpora snížena⁽⁹⁾.

3.6 Výdaje na společnou zemědělskou politiku se uskutečňují v rámci sdíleného řízení. Zatímco odpovědnost za legalitu a správnost výdajů začíná u členských států⁽¹⁰⁾, konečnou odpovědnost za správné plnění rozpočtu nese Komise. Výdaje se realizují prostřednictvím 81 platebních agentur, které jsou odpovědné za provádění plateb příjemcům. Než platbu provedou, musí se přímo nebo prostřednictvím delegovaných subjektů přesvědčit o způsobilosti žádostí o podporu. Hlavním řídicím a kontrolním systémem k zajištění správnosti operací EZZF u plateb 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 EU, a že tyto systémy účinně fungují.

3.8 Pokud jde o přímé platby, je hlavním rizikem pro správnost možnost, že podpora na plochu bude vyplacena na nezpůsobilou půdu, nezpůsobilým příjemcům nebo dvěma či více příjemcům na stejný pozemek, že nároky budou vypočteny nesprávně nebo že prémie na zvířata budou vyplaceny na nezpůsobilá zvířata. Co se týče intervencí na zemědělských trzích, hlavním rizikem pro správnost je to, že se podpora poskytne na nadhodnocené či nezpůsobilé náklady.

ODPOVĚĎ KOMISE

3.5 Splnění požadavků podmíněnosti není kritériem způsobilosti pro výplatu podpory v rámci SZP, a proto se kontroly těchto požadavků nevztahují na legalitu a správnost uskutečněných operací. Podmíněnost je mechanismem, při němž jsou zemědělcům ukládány sankce, když nedodrží řadu pravidel, které obecně pramení z jiných politik, než je SZP, a vztahují se na občany EU nezávisle na SZP. Komise se proto domnívá, že sankce uložené za porušení požadavků podmíněnosti by neměly být brány v úvahu při výpočtu míry chyb pro SZP.

3.6 a 3.7 Podle článku 5 nařízení Komise (ES) č. 885/2006 provádí certifikační orgány každoročně nejenom kontrolu ročních účetních závěrek platebních agentur, ale i přezkum jejich vnitřních kontrolních postupů.

3.8 Komise souhlasí s Účetním dvorem, pokud jde o hlavní rizika pro první pilíř SZP.

Pokud jde o přímé platby, celý integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS) je koncipován tak, aby se tato rizika zmírnila. Komise se v rámci svých vlastních auditů na tato rizika zaměřuje.

⁽⁷⁾ Články 4 až 6 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. L 30, 31.1.2009, s. 16).

⁽⁸⁾ 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 2012–2016.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ Články 3 a 9 nařízení (ES) č. 1290/2005.

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 operací⁽¹¹⁾, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodě 6. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí operací v rámci skupiny politik. V roce 2012 se vzorek skládal z operací z 16 členských států⁽¹²⁾,
- audit zahrnul požadavky podmíněnosti (vybrané povinnosti udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu⁽¹³⁾ a povinný požadavek na hospodaření č. 4⁽¹⁴⁾). Tam, kde nebyly splněny povinnosti související s podmíněností, přistupoval Účetní dvůr k těmto případům jako k chybám⁽¹⁵⁾, a to za předpokladu, že bylo možné zjistit, že příslušné porušení existovalo již v roce, v němž zemědělec žádal o podporu⁽¹⁶⁾. V rámci auditů systémů EZFRV Účetní dvůr též přezkoumával provádění norem týkajících se podmíněnosti a realizaci kontrol členskými státy. Výsledky tohoto prověřování jsou uvedeny v kapitole 4 (bod 4.24), ale jsou rovněž platné pro tuto kapitolu,

3.9 Viz odpovědi na body 1.11 a 1.12 o dopadu zpětného získávání prostředků a finančních oprav na ochranu finančních zájmů EU.

- Komise pozorně sleduje vývoj metodiky Účetního dvora k prohlášení o věrohodnosti s ohledem na možný dopad na míru chyb.
- Viz odpověď na bod 3.5.

⁽¹¹⁾ Aby se získaly doplňující informace také o složce základního souboru, která nespadá pod IACS, byl vzorek strukturován a obsahoval 140 operací spadajících pod IACS a 40 transakcí nespajících pod IACS.

⁽¹²⁾ Česká republika, Dánsko, Německo, Irsko, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko a Spojené království.

⁽¹³⁾ Zabránění pronikání nežádoucí vegetace, zachování teras, udržování olivových hájů a dodržování minimální míry intenzity chovu nebo povinnosti sečení.

⁽¹⁴⁾ Povinný požadavek na hospodaření č. 4 týkající se 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).

⁽¹⁵⁾ 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.

⁽¹⁶⁾ Pro každý případ porušení byl pro vyčíslení chyby používán vnitrostátní systém pro snížení plateb. Viz též poznámku pod čarou 9.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- snížení a vyloučení (uplatňovaná členskými státy v případech, kdy příjemci podpory EU nadhodnotí skutečnou plochu nebo počet zvířat⁽¹⁷⁾) nejsou do výpočtu míry chyb prováděného Účetním dvorem zahrnuta⁽¹⁸⁾,
- v rámci posouzení systémů byl prověřován systém IACS ve třech platebních agenturách⁽¹⁹⁾ ve dvou členských státech uplatňujících režim jednotné platby – Lucembursku a Spojeném království (Severní Irsko a Anglie) – a dále systémy dohledu a kontroly používané pro program potravinové pomoci EU⁽²⁰⁾ pro nejhudší osoby ve Španělsku a Itálii,
- součástí auditu byl přezkum výroční zprávy o činnosti Generálního ředitelství Komise pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI) ve vztahu k záležitostem souvisejícím s EZZF,
- Účetní dvůr také přezkoumal auditní činnost GŘ AGRI v souvislosti se schvalováním účetní závěrky a navštívil certifikační orgán Lucemburska a Spojeného království (Severní Irsko). Výsledky tohoto přezkumu, které jsou platné rovněž pro tuto kapitolu, jsou uvedeny v **kapitole 4** (viz body 4.26–4.36).

⁽¹⁷⁾ Nařízení (ES) č. 1122/2009 stanoví, že pokud se zjistí, že ohlášená plocha je nadhodnocena 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 %, pro danou skupinu plodin nebude podpora udělena. Podobná ustanovení platí pro prémie na zvířata.

⁽¹⁸⁾ Kromě případů, kdy členské státy již nesrovnalost zjistily, avšak příslušná snížení či vyloučení neuplatnily.

⁽¹⁹⁾ Platební agentury a hlavní kontroly byly vybrány na základě analýzy rizik.

⁽²⁰⁾ Článek 43 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty („jednotné nařízení o společné organizaci trhů“) (Úř. věst. L 299, 16.11.2007, s. 1).

SPRÁVNOST OPERACÍ

3.10 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 3.1**. Ze 180 operací, které Účetní dvůr kontroloval, bylo 74 (41 %) zatíženo chybami. Účetní dvůr na základě chyb, které vyčíslil, odhaduje nejpravděpodobnější míru chyb na 3,8 % ⁽²¹⁾.

3.11 U významného množství operací zatížených chybami se Účetní dvůr domnívá, že vnitrostátní orgány měly k dispozici dostatečné informace k tomu, aby příslušné chyby zjistily a opravily.

3.12 Ze 74 operací zatížených chybami bylo 60 zatíženo vyčíslitelnými chybami týkajícími se přesnosti nebo způsobilosti plateb podpory. Nejčastější chyby ve přesnosti se týkaly vykazování nadměrné plochy a také administrativních chyb, z nichž většina v jednotlivých případech nečiní více než 5 %. Případy vykazování nadměrné plochy byly zjištěny v 11 z 16 navštívených členských států. Většina administrativních chyb se týkala nesprávných hodnot nároků (viz rámeček 3.1).

3.13 Větší chyby v přesnosti se týkají většinou nadměrných plateb na stálé pastviny, u nichž křížová kontrola ohlášených pozemků provedená v systému evidence půdy (LPIS) nezjistila vykazování nadměrné plochy, neboť v databázi LPIS byla nezpůsobilá půda vedena jako způsobilá stálé pastviny (viz rámeček 3.1).

3.10 Tuto míru chyb sice odhadl Účetní dvůr, ale nemusí nutně vyjadřovat skutečné riziko pro rozpočet EU. Je třeba například poznamenat, že nedodržení pravidel pro zadávání zakázek nemusí nutně znamenat, že celý výdaj byl zneužit.

Komise konstatuje, že nižší míra chyb dle odhadu Účetního dvora se nachází pod prahem významnosti.

3.11 Komise se rovněž domnívá, že právní a technické nástroje (zejména integrovaný administrativní a kontrolní systém) poskytnuté členskými státy na základě právních předpisů v oblasti SZP pro řízení a kontrolu výdajů jim umožňují odhalovat a napravovat většinu chyb.

Jak je však jasně uvedeno ve výroční zprávě o činnosti GR AGRI za rok 2012, z jeho auditů vyplývá, že v řadě členských států existují výrazné nedostatky v řídicích a kontrolních systémech. Tato zjištění jsou základem pro schvalování souladu s cílem náležitě chránit rozpočet EU před rizikem neoprávněných plateb. Každý rok je pro EZZF získáno zpět do rozpočtu v průměru kolem 600 milionů EUR.

3.12 Komise konstatuje, že většina vyčíslitelných chyb je ve finančním vyjádření relativně malá a že tyto chyby se týkají zejména malých nepřesností v přeměření pozemků, jež provedl Účetní dvůr; chyba zjištěná Účetním dvorem v 36 případech nedosahuje ani 5 %, a z toho 23 chyb jsou nižší než 2 %.

Pokud chyby v nesprávné hodnotě nároků vytvářejí riziko pro fond, jsou sledovány v rámci schvalování souladu. Pokud jde o nesprávný výpočet nároků ve Francii podle rámečku 3.1, probíhá schvalování souladu za rozpočtové roky 2011 a 2012.

3.13 Komise si je toho problému vědoma, řeší jej v rámci sestavování účetní závěrky, a je-li to nezbytné, prostřednictvím akčního plánu.

⁽²¹⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. Účetní dvůr se s 95% mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 1,7 % (dolní hranice) a 5,9 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

Rámeček 3.1 – Příklady chyb v přesnosti**Vykázání nadměrné plochy – žádost o podporu na nezpůsobilou půdu**

Ve Španělsku, Rakousku a Portugalsku byly určité referenční pozemky, na které byla podána žádost o podporu a provedena platba jako na stálé pastviny, ve skutečnosti úplně či zčásti pokryty skalami, hustými lesy či keři, takže měly být z podpory EU vyloučeny ⁽²²⁾. Žádosti o podporu na tyto pozemky byly přijaty proto, že systém LPIS řádně neodrážel jejich skutečný stav. V některých případech mohly být pozemky k zemědělské činnosti v minulosti využívány, ale ležely už řadu let ladem.

Nesprávný výpočet platebních nároků v databázi nároků

Ve Francii byly platby podpory v rámci režimu jednotné platby (SPS), které byly kontrolovány, nesprávné v důsledku nedodržení vnitrostátního stropu pro přidělené nároky, který je stanoven právními předpisy EU ⁽²³⁾.

Nesprávné výpočty nároků byly zjištěny též v Lucembursku (viz bod 3.23).

Rámeček 3.1 – Příklady chyb v přesnosti**Vykazování nadměrné plochy — žádost o podporu na nezpůsobilou půdu**

Probíhající schvalování souladu se bude týkat rizik ve všech třech členských státech, o nichž se zmiňuje Účetní dvůr.

Pokud jde o způsobilost pastvin ve Španělsku, vnitrostátní orgány byly vyzvány, aby v této záležitosti konaly a v listopadu 2010 předložily plán na zlepšení systému LPIS. Tento plán zlepšení zahrnuje zejména opatření usilující o uplatnění koeficientu způsobilosti na pozemky pastvin a o zajištění systematické aktualizace LPIS o výsledky kontrol prováděných na místě. Komise sleduje provádění tohoto plánu v rámci schvalování souladu, v němž se bude řešit i odpovídající riziko pro fond.

Pokud jde o Portugalsko, nedostatek byl řešen v rámci akčního plánu, který byl dokončen v roce 2013. Ve vykazovaných letech bylo riziko pro fond zkoumáno v rámci schvalování souladu.

Nesprávný výpočet platebních nároků v databázi nároků

Co se týče nesprávného výpočtu platebních nároků ve Francii, schvalování souladu za účetní období 2011 a 2012 ještě probíhá. Francie byla požádána o bezodkladnou opravu hodnoty nároků. Komise podotýká, že pokud jde o nesprávnost platebních nároků ve Francii, v návaznosti na prohlášení o věrohodnosti za rok 2011 bylo zahájeno schvalování souladu, a že tato chyba se jednoznačně omezuje pouze na Francii. Bude stanovena přesná výše neoprávněných plateb pro celý základní soubor a prostřednictvím schvalování souladu bude beze zbytku nahrazena. Komise odhaduje, že toto překročení stropu představuje 0,2 procentního bodu celkové míry chyb zjištěných Účetním dvorem.

Zjištění týkající se Lucemburska bude řešeno prostřednictvím schvalování souladu.

⁽²²⁾ Právní předpisy EU definují stálé pastviny jako půdu využívanou k pěstování trav nebo jiných zelených pícnin, které se tradičně nacházejí na přírodních pastvinách.

⁽²³⁾ Účetní dvůr na tuto otázku poukázal již ve své výroční zprávě za rok 2011, rámeček 3.2.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.14 Na zjištěné systematické nedostatky týkající se správného posouzení způsobilosti stálých pastvin bylo poukázáno již v předchozích výročních zprávách⁽²⁴⁾ a tyto nedostatky byly též zjištěny v souvislosti s audity systémů provedenými ve Spojeném království (Anglie a Severní Irsko).

3.15 Co se týče chyb ve způsobilosti, Účetní dvůr zjistil případy, kdy vykázané náklady nebyly způsobilé (viz rámeček 3.2).

Rámeček 3.2 – Příklad chyb ve způsobilosti – nezpůsobilé osobní náklady

V Portugalsku byly v rozporu s právními předpisy EU⁽²⁵⁾ vykazovány platy zaměstnanců regionálních orgánů, které jsou odpovědné za provádění kontrol na místě, jako technická pomoc.

3.16 Na základě přezkumu vybraných povinností podmíněnosti (viz bod 3.9, druhá odrážka) Účetní dvůr zjistil porušení podmíněnosti u 24⁽²⁶⁾ ze 146, plateb, na něž se povinnosti podmíněnosti vztahují⁽²⁷⁾. Nejčastější zjištěné případy porušení podmíněnosti se týkají neudržování půdy v dobrém zemědělském a ekologickém stavu a nedostatečných skladovacích zařízení pro dusičnany živočišného původu.

ODPOVĚĎ KOMISE

3.14 Komise ví o problémech spojených se způsobilostí pastvin v tomto členském státě a touto otázkou se dále zabývá v rámci schvalování souladu.

Rámeček 3.2 – Příklad chyb ve způsobilosti – nezpůsobilé osobní náklady

Tato záležitost bude řešena v rámci schvalování souladu.

3.16 Co se týče nejčastějších porušení zjištěných Účetním dvorem, v rámci kontrol podmíněnosti věnuje Komise zvláštní pozornost vymezení a provádění norem GAEC a SMR4 (skladovací zařízení pro dusičnany živočišného původu). Jakékoli zjištěné nedostatky jsou řešeny v procesu schvalování souladu.

⁽²⁴⁾ Výroční zpráva za rok 2007, tabulka v příloze 5.1.2 pro Portugalsko, výroční zpráva za rok 2008, bod 5.36 pro Španělsko, výroční zpráva za rok 2009, bod 3.38 pro Španělsko a Itálii, výroční zpráva za rok 2010, tabulka 3.2.1 pro Španělsko, výroční zpráva za rok 2011, bod 3.20 a tabulka 3.2 pro Španělsko, Itálii a Rakousko.

⁽²⁵⁾ Článek 13 nařízení (ES) č. 1290/2005.

⁽²⁶⁾ 13 z 24 případů se týkalo kontrolovaných plateb, zatímco zbývajících 11 se týká pouze budoucích plateb.

⁽²⁷⁾ Tyto zjištěné případy porušení představují 0,2 procentních bodů z míry chyb uvedené Účetním dvorem v bodě 3.10.

ÚČINNOST SYSTÉMŮ

Systémy členských států související se správností operací

3.17 Výsledky prověrky systémů dohledu a kontroly, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 3.2** ⁽²⁸⁾.

3.17 V rámci systému sdíleného řízení musí nedostatky odhalovat systém vnitřní kontroly platebních agentur. To znamená, že především stávající systém monitorování a interní audit platební agentury by měly odhalit, že správní a kontrolní postupy nejsou účinné. Každoroční ověřování, které provádějí certifikační orgány pro účetní závěrku, zahrnuje hodnocení splnění akreditačních kritérií. Velmi často se stává, že platební agentury jsou známy nedostatky, a přijímá opatření k odstranění nedostatků, což potřebuje svůj čas. K dispozici je proces schvalování souladu, který má zajistit, že proti členským státům lze uplatnit finanční opravy z důvodu finančních chyb v důsledku nedostatečné kontroly nebo nedodržení klíčových kontrol.

Integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS)

3.18 Pod integrovaný administrativní a kontrolní systém (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 prémie na zvířata. Systém IACS se skládá z databází zemědělských podniků a žádostí o podporu, systému evidence půdy (LPIS), databází zvířat a databáze nároků v těch členských státech, které používají režim jednotné platby. Systém umožňuje několik stupňů kontrol způsobilosti včetně křížových kontrol mezi databázemi a kontrol na místě.

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

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

⁽²⁸⁾ Zjištění v souvislosti s IACS (kromě zjištění týkajících se nároků) platí rovněž pro opatření rozvoje venkova týkající se plochy i zvířat.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.20 Z auditů Účetního dvora vyplývá, že účinnost systému IACS je negativně ovlivněna, a to hlavně nepřesnými databázemi používanými pro křížové kontroly.

Administrativní a kontrolní postupy a kvalita databází

3.21 Kdykoli je to možné a vhodné, administrativní a kontrolní postupy⁽²⁹⁾ prováděné platebními agenturami musí zahrnovat křížové kontroly, kromě jiného na základě údajů ze všech databází IACS. Účetní dvůr ověřoval, zda databáze obsahují úplné a spolehlivé informace, zda křížové kontroly odhalovaly anomálie a zda byla v případě potřeby podniknuta nápravná opatření.

3.22 Systém evidence půdy LPIS je databáze, v níž jsou za evidovány všechny zemědělské plochy (referenční pozemky) v daném členském státě a také způsobilé plochy všech referenčních pozemků. LPIS se zakládá na geografickém informačním systému (GIS), který zaznamenává digitalizované a georeferenční hranice pozemků, jež by měly pokud možno vycházet z prostorových ortofotosnímků⁽³⁰⁾. Způsobilá plocha referenčních pozemků má být posuzována na základě nejaktuálnějších ortofotosnímků. Účetní dvůr zjistil v kontrolovaném LPIS výrazné nedostatky (viz rámeček 3.3).

ODPOVĚĎ KOMISE

3.20 Útvary Komise dávají pozor na přesnost údajů v databázích, neboť se jedná o klíčový prvek pro správné řízení a kontrolu. Jsou-li zjištěny nedostatky, členské státy jsou vyzvány k jejich nápravě. Kromě toho je riziko pro fond řešeno v rámci schvalování souladu.

I když uznávají, že některé nedostatky a slabiny budou vždy, jsou útvary Komise toho názoru, že IACS jako celek zůstává stabilním systémem pro řízení výdajů v rámci SZP.

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

⁽³⁰⁾ Ortofotosnímky jsou letecké snímky používané pro hodnocení způsobilosti půdy v systému LPIS.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 3.3 — Příklady nesprávných údajů v systémech LPIS/GIS

Ve Spojeném království (Anglie) platební agentura neposuzuje způsobilost obecních pozemků (329 000 ha) a jen v omezené míře používá ortofotosnímky k posuzování způsobilosti ostatních vykazovaných pozemků. Účetní dvůr provedl přezkum vzorku lesních pozemků vybraného na základě rizik a zjistil, že na některé z těchto pozemků byla vyplácena v rozporu s právními předpisy EU podpora EU.

Ve Spojeném království (Severní Irsko) se v systému GIS nezobrazují nezpůsobilé prvky jako nezpůsobilá půda. V roce 2011 byla provedena aktualizace systému LPIS, aby se odstranily nedostatky zjištěné při hodnocení kvality vyžadovaném právními předpisy EU⁽³¹⁾. Účetní dvůr provedl přezkum vzorku referenčních parcel vybraného na základě rizik; podle ortofotosnímků představovaly tyto parcely lesy, ovšem Účetní dvůr zjistil, že několik z nich bylo v systému zaznamenáno jako stálé pastviny. U některých dalších pozemků bylo zjištěno, že je způsobilá plocha zaznamenaná v systému LPIS větší než celková plocha pozemku.

3.23 Pokud jde o přesnost plateb, Účetní dvůr zjistil nedostatky u všech tří platebních agentur. V Lucembursku byly v rozporu s ustanoveními⁽³²⁾ právních předpisů EU použity prostředky, jež byly k dispozici ve vnitrostátní rezervě, ke zvýšení hodnoty všech přidělených nároků. Ve Spojeném království (Anglie a Severní Irsko) zjistil Účetní dvůr několik případů, kdy částka podpory byla vypočtena na základě ploch větších, než jaké byly skutečně zjištěny vnitrostátními inspektory při kontrolách na místě.

Kontrolní systémy založené na fyzických kontrolách na místě

3.24 Kvalita měření při kontrolách na místě má klíčový význam pro správné stanovení výše podpory. Účetní dvůr opakovaně provedl měření, které předtím vykonaly tři kontrolované platební agentury. Ve všech třech případech se měření provedené Účetním dvorem lišilo od výsledků vykázaných inspektory platebních agentur o více než přípustnou odchylku⁽³³⁾ (v Lucembursku u 5 z 61 měření, ve Spojeném království (Severní Irsko) u 6 ze 42 měření a ve Spojeném království (Anglie) u 8 z 21 měření).

ODPOVĚĎ KOMISE

Rámeček 3.3 — Příklady nesprávných údajů v systémech LPIS/GIS

V současné době neexistuje právní povinnost používat ortofotosnímky. V horizontálním nařízení, týkajícím se kontroly, financování a sledování SZP však Komise navrhla, aby členské státy tyto snímky povinně používaly.

Pokud audity prokáží, že informace v systému jsou nesprávné a že to představuje riziko, řeší se to v rámci schvalování souladu.

Pokud jde o situaci v Severním Irsku, v důsledku auditů provedených útvary Komise v letech 2006–2009 provedly orgány v roce 2011 aktualizace. Tyto aktualizace vedly k finančním opravám za všechny roky až do roku 2009. Stále ještě probíhá proces schvalování souladu za následující roky.

3.23 Zjištění týkající se Lucemburska bude řešeno v rámci schvalování souladu.

Situace ve Spojeném království (Anglie a Severní Irsko) je a bude řešena v rámci mnoha procesů schvalování souladu.

3.24 Útvary 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 řeší v rámci schvalování souladu, které zajistí přiměřené pokrytí rizika pro rozpočet EU.

Audity Komise zjistily také nedostatky IACS v Anglii a Severním Irsku. Tamním platebním agenturám již byly uloženy finanční opravy v tomto ohledu a další schvalování souladu stále probíhá.

⁽³¹⁾ Čl. 6 odst. 2 nařízení (ES) č. 1122/2009 stanoví pro členské státy povinnost provádět každoroční posouzení kvality svých systémů LPIS.

⁽³²⁾ Článek 41 nařízení (ES) č. 73/2009.

⁽³³⁾ Čl. 34 odst. 1 nařízení (ES) č. 1122/2009.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVŮRA

3.25 Právní předpisy EU definují travní porosty jako půdu pokrytou bylinnou vegetací. Ve Spojeném království (Anglie a Severní Irsko) je podpora v rámci režimu jednotné platby udělena na zalesněné plochy využitelné k pastvě. Když však Účetní dvůr opakovaně provedl kontroly na místě ve Velké Británii (Anglie), zjistil, že na několika takovýchto pozemcích není vůbec žádná tráva, a že tedy nesplňují definici zalesněných ploch využitelných k pastvě. Vnitrostátní inspektoři přitom pozemky vykázali jako plně způsobilé pro podporu EU.

Postupy k zajištění zpětného získávání neoprávněných plateb

3.26 Ve třech platebních agenturách, jež byly vybrány pro audit systému IACS, Účetní dvůr prověřoval účetní záznamy, aby zjistil, zda částky, které mají být získány zpět, jsou řádně zaúčtovány a správně vykázány Komisi. V Lucembursku a Spojeném království (Anglie) bylo zjištěno, že tyto postupy probíhají uspokojivým způsobem.

3.27 Ve Spojeném království (Severní Irsko) Účetní dvůr zjistil, že nebylo vždy možné sesouhlasit částky zaznamenané v knize dlužníků s příslušnými jednotlivými záznamy a že narostlé úroky nebyly zaneseny v tabulce neoprávněných plateb.

Kontrolní systémy používané pro program potravinové pomoci EU pro nejchudší osoby

3.28 Účetní dvůr provedl prověrku kontrolních systémů týkajících se programu potravinové pomoci EU pro nejchudší osoby ve Španělsku a Itálii. V rámci tohoto programu se úspěšní uchazeči zavazují poskytnout určité množství potravin charitativním organizacím, které je pak distribuují nejchudším osobám⁽³⁴⁾ v EU. V mnoha případech dostane uchazeč zaplacenou formou zboží uvolněného z intervenčních skladů. Toto zboží velmi často pochází z intervenčního skladu, který se nachází v jiném státě, než ve kterém jsou potraviny následně distribuovány. V těchto případech vyžaduje program potravinové pomoci úzkou správní spolupráci mezi příslušnými členskými státy.

3.29 V obou přezkoumávaných platebních agenturách Účetní dvůr hodnotí systémy používané pro distribuci potravin jako účinné. Účetní dvůr však zjistil, že správní spolupráce mezi příslušnými členskými státy vykazovala určité nedostatky (viz **příloha 3.2**).

ODPOVĚĎ KOMISE

3.25 Útvary Komise ví o problémech, které zjistil Účetní dvůr, a řeší je – viz rámeček 3.3.

Útvary Komise jsou toho názoru, že v zájmu zachování zemědělství v určitých oblastech mohou členské státy zavést postup, kterým se zajistí, že pro platbu se bude brát v úvahu způsobilá plocha v rámci těchto pozemků, pokud lze pozemek celkově nadále považovat za „zemědělský“. V uplynulých letech byly s členskými státy projednány a zaslány jim pokyny včetně příkladů, jak posuzovat plochu, kterou je třeba brát v úvahu.

3.27 Komise si je vědoma této situace a řeší ji v souvislosti se schvalováním účetní závěrky.

3.29 Komise bere na vědomí celkově pozitivní hodnocení Účetního dvůra.

⁽³⁴⁾ Pojem „nejchudší osoby“ je definován v čl. 1 odst. 3 nařízení Komise (EU) č. 807/2010 ze dne 14. září 2010, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro dodávky potravin z intervenčních zásob ve prospěch nejchudších osob v Unii (Úř. věst. L 242, 15.9.2010, s. 9).

Míra zbytkových chyb dle odhadů Komise

3.30 GŘ AGRI hodnotí míru zbytkových chyb, tj. míru toho, nakolik i po uplatnění systémů dohledu a kontroly zůstávají operace zatíženy chybami. Až do výroční zprávy o činnosti za rok 2012 byly hlavními prvky pro toto hodnocení statistiky z kontrol na místě sestavované členskými státy. GŘ AGRI vycházelo při výpočtu míry zbytkových chyb z výsledků náhodně vybraných kontrol vykázaných ve statistických údajích. Jako kompenzaci všech potenciálních nedostatků či neúplnosti těchto statistických údajů GŘ AGRI uplatňovalo 25% zvýšení míry chyb vykázané ve statistických údajích.

3.31 Ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2012 a po posouzení spolehlivosti uplatňovaných postupů přistoupilo GŘ AGRI k zásadní revizi své koncepce výpočtu míry zbytkových chyb. Bere nyní v úvahu skutečnost, že statistické údaje z kontrol mohou být ovlivněny nedostatky, které mají dopad na spolehlivost údajů, a že tyto údaje nepokrývají všechny prvky míry zbytkových chyb. GŘ AGRI proto realizovalo posouzení pro každou platební agenturu jednotlivě a v případě potřeby upravilo vykázané míry chyb směrem nahoru. Zvýšení o 2 či 5 procentních bodů (v závislosti na závažnosti nedostatků) bylo provedeno u 37 z 81 platebních agentur.

3.32 V důsledku toho činí míra zbytkových chyb u podpory na plochu oddělené od produkce za rok 2012 dle výpočtu Komise 2,4 %, tj. 4,5krát více než míra chyb 0,54 %⁽³⁵⁾ vypočtená na základě statistických údajů vykázaných členskými státy.

3.33 Touto změnou koncepce se uznávají nedostatky, na které Účetní dvůr upozornil v přechodích výročních zprávách⁽³⁶⁾ a které potvrdil též útvar interního auditu Komise⁽³⁷⁾. Účetní dvůr se nicméně domnívá, že by Komise měla podniknout nápravná opatření také u zbývajících oblastí EZZF.

3.30 Způsob, kterým GŘ AGRI stanovil míru zbytkových chyb ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2012, je popsán v bodě 3.31. Popis toho, jak se to dělalo v předchozích letech (viz bod 3.30), je mimo kontrolní rozsah této zprávy.

3.31 V předchozích letech Účetní dvůr kritizoval GŘ AGRI za to, že stanovil míru zbytkových chyb pouze na základě údajů nahlášených členskými státy o jimi provedených kontrolách, s navýšením o 25 %. Pro rok 2012 GŘ AGRI vypracovalo a použilo pro přímé platby oddělené od produkce (SAPS a SPS) nový integrovaný přístup, který byl aplikován na úrovni platební agentury, a který stále vychází z kontrolních statistik členských států, ale který rovněž zohledňuje další dostupné důkazy pro audit, jako např. stanovisko certifikačních subjektů, výsledky auditů Komise a hodnocení účinnosti kontrolního systému Účetním dvorem. Dostupné informace z auditů EÚD, nálezy certifikačních orgánů a vlastních auditů Komise jsou sloučeny do celkového hodnocení situace na úrovni platební agentury a zohledněny při sčítání na úrovni členských států a na úrovni EU-27.

3.32 Jak je uvedeno ve výroční zprávě o činnosti GŘ AGRI za rok 2012, schvalování souladu probíhá v 17 členských státech, které byly zatíženy vyšší než 2% mírou chyb. Ohrožené částky budou systematicky vymáhány zpět.

3.33 Nový integrovaný přístup, který byl použit pro rok 2012 u oddělených přímých podpor, bude dále rozvíjen a v roce 2013 co nejvíce rozšířen na další opatření SZP.

⁽³⁵⁾ Vážený průměr míry chyb vykázané členskými státy ve statistických údajích o kontrolách pomoci na plochu oddělené od produkce za EU 27.

⁽³⁶⁾ Nejnověji ve výroční zprávě za rok 2011, bod 3.41.

⁽³⁷⁾ Bod 3.1.5 výroční zprávy o činnosti GŘ AGRI za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

3.34 Výsledky tohoto nového přístupu potvrzují, že ze statistických údajů o kontrolách poskytovaných členskými státy, z prohlášení ředitelů platebních agentur a z činnosti prováděné certifikačními orgány lze získat jen omezenou míru jistoty. To dokládá skutečnost, že u všech 37 platebních agentur, u nichž se Komise rozhodla přistoupit ke zvýšení míry chyb u podpory na plochu oddělené od produkce, která byla vykázána ve statistických údajích o kontrolách, vydali ředitelé těchto platebních agentur výrok bez výhrad a u 32 těchto platebních agentur tak rovněž učinily i certifikační orgány.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry za rok 2012

3.35 U této skupiny politik:

- z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb vyskytujících se v základním souboru činí 3,8 %,
- ze tří zkoumaných systémů dohledu a kontroly IACS⁽³⁸⁾ jsou dva považovány za neúčinné (Spojené království (Anglie a Severní Irsko)) a jeden je považován za částečně účinný (Lucembursko),
- dva zkoumané systémy dohledu a kontroly používané pro oblast distribuce potravin nejchudším osobám jsou považovány za účinné.

Z důkazních informací celkově vyplývá, že schválené výdaje jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

ODPOVĚĎ KOMISE

3.34 Viz odpověď na bod 3.32.

V rámci reformy SZP dozná značného rozšíření práce certifikačních orgánů; budou muset na reprezentativním vzorku znovu provádět správní kontroly a kontroly na místě, které provádí platební agentura, aby se mohly vyjádřit k otázkám legality a správnosti uskutečněných operací na výdaje, a tím potvrdit platnost kontrolních statistických údajů.

3.35 Viz odpověď na body 1.12 a 1.13 o dopadu zpětného získávání prostředků a finančních oprav na ochranu finančních zájmů EU.

- Útvary Komise zaznamenaly ve svých vlastních auditech podobná zjištění jako Účetní dvůr. Jsou řešeny v procesu schvalování souladu. Pokud by zjištění Účetního dvora svědčila o dalším riziku, které má být eliminováno, bude zváženo zahájení příslušných postupů.

Komise zdůrazňuje, že chrání finanční zájmy rozpočtu EU prostřednictvím finančních oprav v rámci schvalování souladu. Kromě toho jsou řešeny nedostatky v systémech řízení a kontroly členských států prostřednictvím cílených a komplexních akčních plánů, je-li to nezbytné. Komise rovněž poznamenává, že nižší míra chyb dle odhadu Účetního dvora se nachází pod prahem významnosti.

⁽³⁸⁾ Všechny šetřené systémy IACS byly vybrány na základě analýzy rizika.

Doporučení

3.36 **Příloha 3.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2009 a 2010 předložil Účetní dvůr sedm doporučení. Z těchto doporučení se dvě realizovala ve většině ohledů, čtyři se realizovala v některých ohledech a jedno realizováno nebylo.

3.37 Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje Komisi a členským státům, aby zintenzivnily a zrychlily své úsilí, aby:

- **Doporučení 1:** způsobilost půdy, a zejména stálých pastvin, byla řádně zaznamenána v systému LPIS, zejména v případech, kdy jsou plochy částečně pokryty skalami, křovinami nebo hustými stromy či keři nebo kdy půda leží ladem řadu let (viz body 3.13 a 3.25 a rámeček 3.3),

3.36 Komise má odlišný názor na stav realizace doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let:

- „realizace ve většině ohledů“: Komise je toho názoru, že realizace těchto bodů probíhá průběžně a nelze ji nikdy považovat za dokončenou (používání ortofotosnímků se stává povinným, systém LPIS je aktualizován na základě nových ortofotosnímků a nedostatky v kontrolních systémech a databázích IACS jsou odstraňovány),
- „realizace v některých ohledech“: zajistit, aby kontroly na místě byly dostatečně kvalitní a aby to certifikační orgány průběžně kontrolovaly,
- objasnit pravidla pro způsobilost: Komise již předložila návrhy v souvislosti s reformou SZP, zatímco pokyny pro práci, kterou mají vykonat certifikační subjekty, byly důkladně přezkoumány a předloženy členským státům a certifikačním orgánům,
- na úrovni EU stanovit minimální roční požadavky na udržování travních porostů: v návrzích reformy SZP se počítá s tím, že to udělají členské státy.

3.37

V zájmu zachování zemědělství v určitých oblastech mohou členské státy zavést postup, kterým se zajistí, že pro platbu se bude brát v úvahu způsobilá plocha v rámci těchto pozemků, pokud lze pozemek celkově nadále považovat za „zemědělský“. V uplynulých letech byly s členskými státy projednány a zaslány jim pokyny včetně příkladů, jak posuzovat plochu, kterou je třeba brát v úvahu.

Pokud se zjistí, že členský stát řádně nezaznamenal způsobilou plochu, jedná se případ, který se řeší v rámci schvalování souladu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 2:** byla provedena okamžitá nápravná opatření tam, kde bylo zjištěno, že administrativní a kontrolní systémy anebo databáze IACS mají nedostatky nebo jsou neaktuální (viz body 3.13 a 3.22–3.23),

- **Doporučení 3:** se platby zakládaly na výsledcích kontrol (viz bod 3.23) a aby kontroly na místě měly takovou kvalitu, která zajistí spolehlivé stanovení způsobitelných ploch (viz body 3.24 a 3.25),

- **Doporučení 4:** jak koncepce, tak kvalita práce prováděné řediteli platebních agentur a certifikačních orgánů, z nichž vychází jejich prohlášení, poskytovaly spolehlivý základ pro posouzení legality a správnosti uskutečněných operací (viz body 3.30–3.34).

ODPOVĚĎ KOMISE

Pokud útvary Komise takové problémy odhalí v průběhu svých auditů, požádají členský stát, aby přijal nápravná opatření. Pokud se jedná o zvláště naléhavý problém, členský stát je požádán, aby provedl nápravný akční plán, jehož realizaci útvary Komise bedlivě sledují. Zatím se tyto plány ukázaly jako velmi účinné. Komise rovněž zajistí, aby se finanční riziko, které plyne z takových nedostatků pro rozpočet EU, řešilo cestou finanční opravy uložené v rámci schvalování souladu.

V tomto směru Komise sdílí názor Účetního dvora a nadále bude zaměřovat své kontroly na riziko nezpůsobitelných ploch, které nejsou zjištěny před provedením platby. Bude-li nezbytné ochránit finanční zájmy EU, budou uplatněny finanční opravy.

Komise nadále šetří práci certifikačních orgánů prostřednictvím analýzy dokumentů souvisejících s účetní závěrkou, jakož i prostřednictvím kontrolních misí v certifikačních orgánech. Kromě toho se v roce 2012 uskutečnily zvláštní kontrolní mise ve 14 certifikačních orgánech, během nichž byla prověřována jejich práce při kontrolách na místě a kontrolní statistiky, protože tyto oblasti vyhlásila Komise za zvláště rizikové. V září 2012 bylo svoláno zasedání odborné skupiny certifikačních orgánů. V roce 2013 jsou navíc organizována dvoustranná setkání s certifikačními orgány v rámci příprav na nové programové období a v souladu se vyšší odpovědností certifikačních orgánů za legalitu a správnost výdajů.

PŘÍLOHA 3.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „ZEMĚDĚLSTVÍ: PODPORA TRHU A PŘÍMÁ PODPORA“

2012			2011	2010	2009
IACS	Mimo IACS	Celkem			

VELIKOST A STRUKTURA VZORKU

Celkový počet operací:	140	40	180	180	146	148
------------------------	-----	----	-----	-----	-----	-----

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:

Operace nezatížené chybami	60 % (84)	55 % (22)	59 % (106)	61 %	73 %	76 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	40 % (56)	45 % (18)	41 % (74)	39 %	27 %	24 %

Analýza operací zatížených chybami

Analýza podle typu chyb

Nevyčíslitelné chyby:	14 % (8)	33 % (6)	19 % (14)	14 %	26 %	31 %
Vyčíslitelné chyby:	86 % (48)	67 % (12)	81 % (60)	86 %	74 %	69 %
Způsobilost	12 % (6)	67 % (8)	23 % (14)	23 %	3 %	13 %
Výskyt	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	0 %
Přesnost	88 % (42)	33 % (4)	77 % (46)	75 %	97 %	87 %

ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB

Nejpravděpodobnější míra chyb	3,8 %
Horní hranice míry chyb	5,9 %
Dolní hranice míry chyb	1,7 %

⁽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 3.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ VE SKUPINĚ POLITIK „ZEMĚDĚLSTVÍ: PODPORA TRHU A PŘÍMÁ PODPORA“

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 databází	Metodika kontrol na místě, výběr, provádění, řízení kvality a vykazování jednotlivých výsledků	Postupy pro zpětné získávání neoprávněných plateb	Celkové posouzení (*)
Spojené království (Anglie)	SPS	3 988 042	Neúčinné 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9	Částečně účinné a	Částečně účinné A	Neúčinné
Spojené království (Severní Irsko)	SPS	3 988 042	Neúčinné 1, 3, 5, 6, 9, 10	Částečně účinné a	Částečně účinné A, B	Neúčinné
Lucembursko	SPS	37 679	Částečně účinné 2, 4	Účinné	Účinné	Částečně účinné

(*) Celkové posouzení nemůže mít lepší výsledek než posouzení správních a kontrolních postupů.

- 1 Neúplné či nesprávné informace o velikosti a způsobilosti pozemků v databázi LPIS.
- 2 Postup podávání žádostí nemá dostatek zabudovaných kontrol, které by zabránily zpětnému datování data přijetí.
- 3 Chyby v žádostech byly opraveny jako zjevné chyby bez uplatnění pokut v případech, kdy pokuty uplatněny být měly.
- 4 Hodnoty nároků byly zvýšeny v rozporu s právními předpisy EU.
- 5 Nesprávné uplatňování definice zemědělce stanovené EU.
- 6 Platby podpory byly provedeny na nezpůsobilé plochy.
- 7 Nesrovnalosti v databázi nároků.
- 8 Neuplatňování sankcí za plochy, na které byla nesprávně podána žádost (obecní pozemky).
- 9 Výsledky kontrol nebyly správně zpracovány v databázích IACS.
- 10 Nedostatky ve správních křížových kontrolách a platby podpory provedené před vyřešením anomálií.

a Nedostatečná kontrola měření plochy během kontrol na místě.

A Nepřesnosti v účtech pohledávek.

B Zpoždění při zaznamenání pohledávek a informování zemědělců o povinnostech zpětné platby.

Členský stát (platební agentura)	Režim	Výdaje (*) (v tis. EUR)	Zadávací řízení	Spolupráce s jinými členskými státy	Plnění plánu	Dohled a kontrola	Celkové posouzení
Španělsko (FEGA)	potravinová pomoc 2011	74 731	Účinné	Částečně účinné 1	Účinné	Účinné	Účinné
Itálie (AGEA)	potravinová pomoc 2012	22 103	Účinné	Částečně účinné 2	Účinné	Účinné	Účinné

(*) Nezahrnuje hodnotu intervenčních zásob.

- 1 Španělsku byly přiděleny obiloviny a sušené odstředěné mléko, které byly skladovány v intervenčních skladech ve Francii (obiloviny) a Irsku (mléko). U obou produktů úspěšně uchazeči obdrželi náhradu nákladů na dopravu do Španělska. Právní předpisy stanoví, že v takovýchto případech má být doprava do země určení ověřena specifickým postupem (tiskopis T5), který však francouzské i irské orgány odmítly použít. Španělské orgány tak uplatnily náhradní postup, který Účetní dvůr považuje za méně účinný.
- 2 Itálie zorganizovala společné zadávací řízení na dodávku těstovin v Itálii a na Maltě částečně výměnou za těstoviny uložené v intervenčním skladu. Po skončení tohoto řízení měla Malta získat 224 tun těstovin odpovídajících stejnému množství obilovin, které dodá. V důsledku administrativní chyby však Itálie dodala na Maltu pouze 180 tun těstovin.

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE SKUPINY POLITIK „ZEMĚDĚLSTVÍ: PODPORA TRHU A PŘÍMÁ PODPORA“

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2010	3.58 Na základě svého přezkumu i zjištění a závěrů za rok 2010 doporučuje Účetní dvůr, aby Komise podnikla vhodné kroky k tomu, aby:							
	a) se používání ortofotosnímků stalo povinné a systém LPIS byl na základě nových ortofotosnímků pravidelně aktualizován (viz bod 3.31) ⁽¹⁾ ;		X					
	b) platební agentury odstranily zjištěné nedostatky v případech, kde bylo zjištěno, že systémy kontroly a databáze IACS nejsou dostatečné (viz body 3.23–3.25) ⁽¹⁾ ;		X					
	c) kontroly na místě byly dostatečně kvalitní na to, aby umožnily spolehlivým způsobem identifikovat způsobilou plochu (viz body 3.38 a 3.39);			X				
	d) kvalita kontrol byla certifikačními orgány vhodným způsobem kontrolována a uváděna ve zprávách (viz body 3.46 a 3.47).			X				
2009	3.73 Účetní dvůr doporučuje zjištěné nedostatky řešit. V tomto ohledu je třeba v systému jednotné platby a jednotné platby na plochu nejnáléhavěji provést následující:							
	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;			X				
	d) stanovit na úrovni EU minimální roční požadavky na udržování pro způsobilost luk k přímé podpoře EU.				X			

⁽¹⁾ Podobná doporučení byla uvedena rovněž v bodu 3.73 a) a b) výroční zprávy za rok 2009.

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2009	3.75 Kromě toho má Účetní dvůr 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.			X				

KAPITOLA 4

Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	4.1–4.8
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	4.2–4.7
Rozsah a koncepce auditu	4.8
Správnost operací	4.9–4.19
Rozvoj venkova	4.10–4.18
Životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	4.19
Účinnost systémů	4.20–4.41
Rozvoj venkova	4.20–4.39
Systémy členských států související se správností operací	4.20–4.25
Systémy Komise související se správností operací	4.26–4.39
Životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	4.40–4.41
Závěr a doporučení	4.42–4.45
Závěr za rok 2012	4.42
Doporučení	4.43–4.45
Příloha 4.1 – Výsledky testování operací ve skupině politik „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“	
Příloha 4.2 – Výsledky prověrky systémů v oblasti politiky „rozvoj venkova“	
Příloha 4.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se skupiny politik „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

4.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se skupiny politik „rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví“, která zahrnuje „rozvoj venkova“, který je součástí oblasti politiky „zemědělství a rozvoj venkova“, spolu s oblastmi politiky „námořní záležitosti a rybolov“, „ochrana zdraví a spotřebitele“ a „životní prostředí a oblast klimatu“. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2012 uvádí **tabulka 4.1**.

Tabulka 4.1 – Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví – hlavní informace za rok 2012

(v mil. EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Rozvoj venkova	Rozvoj venkova	13 258	sdílené
	Předvstupní opatření	7	decentralizované
	Mezinárodní aspekty v oblasti politiky „zemědělství a rozvoj venkova“	4	přímé centralizované
		13 269	
Námořní záležitosti a rybolov	Operační výdaje	705	centralizované/sdílené
	Správní výdaje	40	přímé centralizované
		745	
Ochrana zdraví a spotřebitele	Operační výdaje	518	přímé centralizované / nepřímé centralizované
	Správní výdaje	117	přímé centralizované
		635	
Životní prostředí a oblast klimatu	Operační výdaje	286	přímé centralizované / nepřímé centralizované
	Správní výdaje	96	přímé centralizované
		382	
Platby za rok celkem		15 031	
– správní výdaje celkem ⁽¹⁾		253	
Operační výdaje celkem		14 778	
– zálohy ⁽²⁾		500	
+ zúčtování záloh ⁽²⁾		716	
Kontrolovaný základní soubor celkem		14 994	
Závazky za rok celkem		16 972	

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

⁽²⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz příloha 1.1, bod 6).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky skupiny politik

4.2 Rozvoj venkova je součástí společné zemědělské politiky (SZP), jejíž celkové cíle a zdroje financování jsou uvedeny v kapitole 3 (body 3.2 a 3.3). Řízení a kontrola výdajů na SZP se také popisuje v kapitole 3 (body 3.6 a 3.7).

4.3 Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) různou měrou spolufinancuje výdaje na rozvoj venkova prostřednictvím programů rozvoje venkova jednotlivých členských států (13 269 milionů EUR výdajů v roce 2012) ⁽¹⁾. 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).

4.4 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 (212 milionů EUR výdajů v roce 2012) je finanční nástroj pro životní prostředí (LIFE) ⁽²⁾, 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.

4.5 Společná rybářská politika, která je součástí oblasti politiky „námořní záležitosti a rybolov“, sleduje podobné celkové cíle jako společná zemědělská politika (viz kapitola 3, bod 3.2). Hlavním nástrojem je Evropský rybářský fond ⁽³⁾ (478 milionů EUR výdajů v roce 2012).

⁽¹⁾ Tato částka zahrnuje platby na dokončení dřívějších (2000–2006) programů (135 milionů EUR) a na další opatření (genetické zdroje) (1,2 milionu EUR).

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 614/2007 (Úř. věst. L 149, 9.6.2007, s. 1).

⁽³⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 (Úř. věst. L 223, 15.8.2006, s. 1).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.6 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 (215 milionů EUR v roce 2012) a na evropské agentury ⁽⁴⁾ (167 milionů EUR v roce 2012).

4.7 Hlavním rizikem pro skupinu politik jako celek je skutečnost, že výdaje budou kvůli nedodržování často složitých pravidel a podmínek způsobilosti nezpůsobilé. U rozvoje venkova se riziko dále zvyšuje u některých programů v důsledku nízké míry plnění. Může pak docházet k tomu, že se vykazují nezpůsobilé výdaje, aby členské státy nepřišly o financování z EU.

Rozsah a koncepce auditu

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

- při auditu se zkoumal vzorek 177 operací, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodu 6. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí operací v rámci skupiny politik. V roce 2012 se vzorek skládal ze 160 operací v oblasti rozvoje venkova ⁽⁵⁾ a 17 operací týkajících se životního prostředí, rybolovu a ochrany zdraví ⁽⁶⁾,

ODPOVĚĎ KOMISE

4.7 Pokud jde o složitá pravidla a podmínky způsobilosti, o nichž se zmiňuje Účetní dvůr, Komise poukazuje na to, že jsou do jisté míry důsledkem ambiciózních cílů politiky rozvoje venkova.

Komise by navíc ráda poukázala na to, že Účetní dvůr v rámci svých auditů, z nichž vycházejí jeho připomínky v této kapitole, zjistil pouze několik případů, které podporují jeho tvrzení o dalším zvýšení rizika pro správnost operací v oblasti rozvoje venkova v důsledku toho, že členské státy vykazují nezpůsobilé výdaje, aby nepřišly o financování z EU.

Sama Komise konstatovala, že některé členské státy široce využívají zálohy a nástroje finančního inženýrství, které mohou způsobovat, že podle pravidla N+2 bude ztráta finančních prostředků nižší nebo žádná. Za účelem zmírnění tohoto rizika řešily útvary Komise tyto otázky s členskými státy, kterých se to týká.

4.8 Viz podrobné poznámky v kapitole 1.

- Komise pozorně sleduje vývoj metodiky Účetního dvora, a to včetně dvoufázového sestavení vzorků, s ohledem na možný dopad na odhadovanou míru chyb.

⁽⁴⁾ Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí, Evropský úřad pro bezpečnost potravin, Evropská agentura pro léčivé přípravky.

⁽⁵⁾ Česká republika, Německo (Braniborsko a Berlín, Šlesvicko-Holštýnsko), Řecko, Španělsko (Andalusie), Francie, Itálie (Basilicata, Bolzano, Sardinie), Litva, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Finsko a Spojené království (Anglie, Skotsko).

⁽⁶⁾ Vzorek se skládal z 11 operací s přímým řízením a 6 operací se sdíleným řízením v České republice, Řecku, Španělsku, Polsku a Spojeném království.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- Účetní dvůr své testování podmíněnosti zaměřil na povinnost udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu (GAEC) a na vybrané povinné požadavky na hospodaření (SMR) (7), 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 (8)) (9),
- při posuzování systémů v oblasti rozvoje venkova se zkoumalo sedm platebních agentur (10) v šesti členských státech: v Bulharsku, Německu (Braniborsko a Berlín), Francii, Polsku, Rumunsku (obě platební agentury) a Švédsku. V oblasti ochrany zdraví a spotřebitele provedl Účetní dvůr audit systému vnitřní kontroly GŘ SANCO (11),
- byly přezkoumány výroční zprávy Komise o činnosti GŘ AGRI (12) (týkající se rozvoje venkova) a GŘ MARE (13),
- aby Účetní dvůr mohl posoudit východisko pro rozhodnutí Komise o schválení účetní závěrky, přezkoumal rovněž auditní činnost GŘ AGRI v souvislosti se schvalováním účetní závěrky (ve vztahu k EZZF a EZFRV) a navštívil certifikační orgány v Bulharsku, Lucembursku, Rumunsku a Spojeném království (Severním Irsku).

ODPOVĚĎ KOMISE

- *Dodržení povinností spojených s podmíněností nepředstavuje kritérium způsobilosti pro platby SZP, a kontroly těchto požadavků se tudíž nevztahují na legalitu a správnost uskutečněných operací. Podmíněnost je mechanismus, kterým budou postihováni zemědělci, pokud nedodrží řadu pravidel vyplývajících obecně z jiných politik, než je SZP, a která se vztahují na občany EU nezávisle na SZP. Komise se proto domnívá, že sankce uložené za porušení požadavků podmíněnosti by neměly být brány v úvahu při výpočtu míry chyb pro SZP.*

(7) Všechny požadavky v případě povinných požadavků na hospodaření č. 6–8 (týkajících se identifikace a evidence zvířat) a zřejmě porušení povinného požadavku na hospodaření č. 1 (směrnice o ptácích), č. 2 (směrnice o podzemních vodách), č. 4 (směrnice o dusičnanech) a č. 16 a 18 (dobré životní podmínky zvířat).

(8) 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).

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

(10) Platební agentury a klíčové kontroly byly vybrány na základě analýzy rizika.

(11) Generální ředitelství Komise pro zdraví a spotřebitele (GŘ SANCO).

(12) Generální ředitelství Komise pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI).

(13) Generální ředitelství Komise pro námořní záležitosti a rybolov (GŘ MARE).

SPRÁVNOST OPERACÍ

4.9 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 4.1**. Ze 177 operací, které Účetní dvůr kontroloval, bylo 111 (63 %) zatíženo chybami. Účetní dvůr na základě chyb, které vyčíslil, odhaduje nejpravděpodobnější míru chyb na 7,9 % ⁽¹⁴⁾.

Rozvoj venkova

4.10 Pokud jde o výdaje na rozvoj venkova, ze 160 operací zařazených do zkoumaného vzorku vykazovalo chyby 101 (63 %), přičemž 59 (58 %) byly vyčíslitelné chyby.

4.11 Účetní dvůr se domnívá, že vnitrostátní orgány měly dostatek informací, aby u většiny operací zatížených chybami tyto chyby odhalily a napravily.

4.12 Při testování operací zkoumal Účetní dvůr operace spadající pod 27 různých opatření. Ze 160 operací se 80 týkalo plochy a 80 nesouviselo s plochou. Chyby byly zjištěny ve všech členských státech a téměř ve všech opatřeních zahrnutých do vzorku. Stejně jako v roce 2011 se největší složka (65 %) nejpravděpodobnější míry chyb uvedené v bodě 4.9 týkala opatření nesouvisejících s plochou.

4.9 Komise bere na vědomí nejpravděpodobnější míru chyb dle odhadu Účetního dvora. Nesdílí hodnocení Účetního dvora týkající se legality a správnosti jedné operace. V důsledku toho má Komise nižší odhad neoprávněných plateb.

Byť si je vědoma toho, že akční plán vypracovaný v roce 2012 nebude mít okamžitý dopad, Komise konstatuje, že míra chyb odhadnutá Účetním dvorem zůstala stabilní. Viz též odpovědi na body 1.12 a 1.13 o dopadu zpětně získaných prostředků a finančních oprav na ochranu finančních zájmů EU.

4.10 Generální ředitel GŘ AGRI zachoval svou výhradu k výdajům na rozvoj venkova ve svém prohlášení o věrohodnosti za rok 2012.

Tuto výhradu doplňuje řada nápravných opatření, která určila Komise s 27 členskými státy za účelem řešení této situace.

Míra chyb v oblasti rozvoje venkova musí být také posouzena s ohledem na ambiciózní cíle politiky rozvoje venkova.

4.11 Komise sdílí názor, že vnitrostátní orgány mohly již dříve odhalit mnoho chyb, které zjistil Účetní dvůr: pravidla SZP dávají členským státům všechny nezbytné nástroje ke zmírnění většiny rizik pochybení. V návaznosti na výhrady, které v roce 2011 a 2012 vnesl generální ředitel GŘ AGRI, byly ve spolupráci s členskými státy zpracovány rozsáhlé akční plány s cílem určit prapříčiny chyb a vhodná nápravná opatření.

4.12 Během svých vlastních auditů v některých členských státech zjistily útvary Komise nedostatky podobné těm, které odhalil Účetní dvůr.

Rozdíl mezi chybami, které zjistil Účetní dvůr, a chybami, které odhalily členské státy během svých kontrol, jež jsou každoročně oznamovány Komisi, se zdá být více patrný u opatření nesouvisejících s plochou, na něž se vztahuje integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS). Potvrzuje se tím, že správně implementovaný systém IACS může účinně zmírnit riziko chyb.

⁽¹⁴⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. Účetní dvůr se s 95% mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 4,5 % (dolní hranice) a 11,3 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

4.13 Většina vyčíslitelných chyb byla způsobena tím, že příjemci nedodržovali požadavky na způsobilost, a to především ty, které se týkaly:

- a) agroenvironmentálních závazků;
- b) zvláštních požadavků na investiční projekty;
- c) předpisů pro zadávání veřejných zakázek.

Každý z výše uvedených požadavků se analyzuje v následujících bodech.

4.14 Vzorek 160 operací obsahoval 43 agroenvironmentálních operací. Účetní dvůr zjistil, že v 11 případech (26 %) zemědělci agroenvironmentální závazky, které přijali, nedodrželi. Příklad takové chyby zjištěné Účetním dvorem se uvádí v rámečku 4.1.

Rámeček 4.1 – Příklad chyby ve způsobilosti: nedodržení agroenvironmentálního závazku

Příjemce v Polsku se zavázal dodržovat na devíti pozemcích (141,59 hektaru) zvláštní požadavky týkající se udržování rozsáhlých trvalých travních porostů a ochrany ohrožených druhů ptáků a jejich sídlišť. Hlavním závazkem bylo ponechat každý rok pokaždé na jiné ploše 5 až 10 % pozemků neposečených a příjemce by za tyto plochy obdržel 270 EUR za hektar. Účetní dvůr zjistil, že požadavek nebyl na některých pozemcích dodržen: jeden pozemek byl zcela posečen, zatímco na jiných byla neposečená plocha buďto stejná jako v předchozích letech, nebo se nacházela jinde, než stanovil ornitolog. Všechny požadavky byly splněny jen na dvou z devíti pozemků (21,02 hektaru).

Podobné případy nedodržování agroenvironmentálních požadavků byly zjištěny v České republice, Německu (Šlesvicko-Holštýnsko), Řecku, Francii a Spojeném království (Anglie).

Akční plány uvedené v bodě 4.11, zejména ty, které byly zpracovány na základě výroční zprávy o činnosti za rok 2012, se konkrétně zabývají otázkami spojenými s opatřeními nesouvisejícími s plochou.

U některých oznámených případů nemá chyba za následek stejně vážný finanční dopad jako chyba, kterou nahlásil Účetní dvůr.

Pokud jde o příklady, které Účetní dvůr zmiňuje v rámečcích 4.1–4.4 a 4.6, útvary Komise budou spolu s vnitrostátními orgány sledovat jejich nápravu, bude-li to vhodné také prostřednictvím postupu schvalování souladu s právními předpisy.

4.14 Komise zkontrolovala plnění agroenvironmentálních opatření ve všech členských státech v programovém období let 2007 až 2013. Bez ohledu na přetrvávající nedostatky se celková kvalita plnění v daném období zvýšila.

Příklad chyby v rámečku 4.1 bude Komise sledovat spolu s polskými orgány. Bez ohledu na tuto chybu Komise celkově hodnotí systém v Polsku tak, že došlo ke zlepšení.

Rámeček 4.1 – Příklad chyby ve způsobilosti: nedodržení agroenvironmentálního závazku

Komise ve svých auditech provádění agroenvironmentálních opatření zjistila prostor pro zlepšení kontrolního systému za účelem lepšího posouzení dodržování přijatých závazků ze strany zemědělců.

Pokud jde o členské státy, které uvádí Účetní dvůr, postupy schvalování souladu probíhají ve vztahu k Polsku, České republice, Francii a Spojenému království (Anglie), a bude-li to vhodné, budou uplatněny finanční opravy.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.15 Kritéria způsobilosti a výběrové postupy pomáhají zaměřit podporu na určité kategorie příjemců, aby se tak zlepšila účelnost výdajů na rozvoj venkova. Z 80 operací týkajících se investičních projektů zahrnutých do kontrolovaného vzorku nebyly požadavky na způsobilost dodrženy u 21 (26 %). Příklad tohoto typu chyb je uveden v rámečku 4.2.

Rámeček 4.2 – Příklad chyby ve způsobilosti: nedodržení požadavků na způsobilost u investičního projektu

Ve Španělsku (Andalusie) dostal příjemce grant ve výši 1,4 milionu EUR na modernizaci zavlažovací soustavy za dvou podmínek: projekt měl být ekonomicky udržitelný a spotřeba vody 3 000 m³ na hektar za rok, kterou měl příjemce v době žádosti o grant, měla být zachována nebo snížena. Účetní dvůr zjistil, že ani jedna z podmínek nebyla splněna. Projekt nebyl v době žádosti o grant ekonomicky udržitelný a měl být zamítnut. Splnění této podmínky by vyžadovalo spotřebu vody převyšující 6 000 m³ na hektar za rok, což byl dvojnásobek vodních práv příjemce v té době. Spotřeba vody nezůstala zachována, ani se nesnížila, jak bylo požadováno, naopak se po dokončení projektu zvýšila na 8 000 m³ na hektar za rok, takže platba neměla být provedena. Jelikož uvedené dvě podmínky způsobilosti nebyly dodrženy, jsou výdaje nezpůsobilé.

Účetní dvůr zjistil nedodržování požadavků na způsobilost u investičních projektů také v Německu (Šlesvicko-Holštýnsko), Řecku, Francii, Itálii (Bolzano, Sardinie), Litvě, Polsku, Portugalsku, Rumunsku a Spojeném království (Anglie).

4.16 U 26 ze 160 kontrolovaných operací měl příjemce dodržovat pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Účetní dvůr zjistil, že v 17 případech (65 %) nebylo jedno nebo více těchto pravidel dodrženo, přičemž pět případů bylo hodnoceno jako vážné porušení předpisů. Příklad je uveden v rámečku 4.3.

ODPOVĚĎ KOMISE

4.15 Komise během svých kontrol zjistila v některých členských státech také nedostatky v uplatňování výběrových kritérií a uplatnila v tomto ohledu finanční opravy. Kritéria výběru jsou jednou z věcí, které jsou řešeny v akčních plánech na snížení míry chyb v oblasti rozvoje venkova.

Příklad v rámečku 4.2 sleduje Komise v rámci postupu schvalování souladu.

4.16 Nedodržení pravidel pro zadávání zakázek nemusí nutně znamenat, že 100 % dotyčných výdajů bylo zneužito, protože projekt jako takový může nadále plnit své cíle a vytvářet přidanou hodnotu. Také viz bod 4.25.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 4.3 – Příklad chyby ve způsobilosti: porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

V Rumunsku příjemce (venkovská obec) žádal o podporu na investiční projekt, který zahrnoval vodovodní síť, kanalizační síť, modernizaci místních silnic a obecní budovu. Nabídky předložilo sedm uchazečů a příjemce pět z nich kvůli nesplnění požadavků vyloučil. Účetní dvůr zjistil, že vítězný uchazeč nedodržel dva požadavky zadávacího řízení a navíc ostatní nabídky byly vyloučeny kvůli nedodržení právě těchto požadavků. Jelikož nebyly dodrženy podmínky zadávacího řízení a zásada rovného zacházení, což ovlivnilo výsledek řízení, považují se výdaje za nezpůsobilé.

Účetní dvůr zaznamenal případy porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek také ve Španělsku (Andalusie), Francii, Litvě, Polsku a Slovinsku.

ODPOVĚĎ KOMISE

Rámeček 4.3 – Příklad chyby ve způsobilosti: porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

Pokud jde o Rumunsko, Komise ve svých auditech rovněž zjistila podstatné nedostatky a kvůli nim probíhá schvalování účetní závěrky. Útvary Komise budou sledovat řešení nálezů Účetního dvora ve vztahu k vnitrostátním orgánům s cílem chránit finanční zájmy EU a získat zpět případně neoprávněně vyplacené částky.

4.17 Účetní dvůr zjistil, že 35 % všech chyb postihlo více plateb než jen platbu zkoumanou. Příklad je uveden v rámečku 4.4.

Rámeček 4.4 – Příklad opakující se chyby ve způsobilosti: vykázaní nezpůsobilé DPH

Ve Francii byl příjemcem opatření „zachování a zlepšení venkovského dědictví“ veřejný subjekt. Vykázal výdaje včetně DPH, které byly schváleny platební agenturou a spolufinancovány z rozpočtu EU. Podle platného právního základu je však DPH nezpůsobilá v případě veřejnoprávních subjektů u činnostech nebo operacích, při nichž vystupují jako orgány veřejné správy. Účetní dvůr zjistil, že platební agentura opakovaně schvalovala nezpůsobilou DPH i u jiných plateb.

Opakující se chyby s finančním dopadem byly také zjištěny ve Španělsku (Andalusie), Itálii (Bolzano), Polsku, Portugalsku a Rumunsku.

Rámeček 4.4 – Příklad opakující se chyby ve způsobilosti: vykázaní nezpůsobilé DPH

V rámci schvalování souladu budou útvary Komise sledovat řešení nálezů Účetního dvora ve vztahu k vnitrostátním orgánům s cílem chránit finanční zájmy EU a získat zpět případně neoprávněně vyplacené částky.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.18 V některých režimech podpory v rámci EZFRV⁽¹⁵⁾ mají příjemci podpory z EU právní povinnost splnit požadavky „podmíněnosti“, jak jsou popsány v kapitole 3 (bod 3.5). Účetní dvůr zjistil jedno nebo více porušení „podmíněnosti“ ve 25 (33 %) ze 75 plateb, na něž se podmíněnost vztahovala⁽¹⁶⁾. Účetní dvůr zejména konstatoval významné problémy v dodržování požadavků na podmíněnost, pokud jde o identifikaci a evidenci zvířat.

Životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví

4.19 Pokud jde o životní prostředí, rybolov a ochranu zdraví, ze 17 operací zařazených do vzorku bylo 10 (59 %) postiženo chybami, z nichž 4 (40 %) bylo vyčíslitelných. Hlavním důvodem vyčíslitelných chyb byla skutečnost, že příjemci nedodržovali požadavky na způsobilost. Příklad je uveden v rámečku 4.5.

Rámeček 4.5 – Příklad chyby ve způsobilosti: nedodržení zásady doplňkovosti

Z programu LIFE se nefinancují opatření, která spadají pod jiné finanční nástroje EU. Tato zásada „doplňkovosti“ znamená, že projekty příjemců v programu LIFE nesmí být přímo či nepřímo spolufinancovány z žádných jiných zdrojů EU. Příjemce v rámci programu LIFE v Maďarsku, jehož cílem bylo obnovit mokřadní přírodní stanoviště, obdržel z EU také jinou podporu (včetně podpory na stanoviště NATURA 2000 a znevýhodněné oblasti) na tytéž pozemky jako v projektu LIFE. Komise tento stav akceptovala a platbu podpory schválila. Jelikož nebyla dodržena zásada doplňkovosti, jsou příslušné náklady částečně nezpůsobilé.

ODPOVĚĎ KOMISE

4.18 Dodržení povinností spojených s podmíněností nepředstavuje kritérium způsobilosti pro platby SZP, a kontroly těchto požadavků se tudíž nevztahují na legalitu a správnost uskutečněných operací. Podmíněnost je mechanismus, kterým budou postihováni zemědělci, pokud nedodrží řadu pravidel vyplývajících obecně z jiných politik, než je SZP, a která se vztahují na občany EU nezávisle na SZP. Komise se proto domnívá, že sankce uložené za porušení požadavků podmíněnosti by neměly být brány v úvahu při výpočtu míry chyb pro SZP.

Pokud jde o významné problémy zjištěné při identifikaci a evidenci zvířat, GR AGRI souhlasí s připomínkou Účetního dvora a věnuje zvláštní pozornost těmto požadavkům v rámci auditů podmíněnosti.

Rámeček 4.5 – Příklad chyby ve způsobilosti: nedodržení zásady doplňkovosti

Podpory, které uvádí Účetní dvůr, se netýkají přímo nebo nepřímo projektu LIFE ani konkrétní akce v jeho rámci, ale představují náhradu pro vlastníky půdy vyplývající ze zvláštních ustanovení režimu podpory rozvoje venkova. Tyto náhrady se neuvádějí v žádné konkrétní akci, jež je součástí projektu. Mají jinou oblast působnosti a sledují jiný účel projektu LIFE. Komise se domnívá, že s těmito částkami nemusí být zacházeno jako s přímým nebo nepřímým financováním projektu.

⁽¹⁵⁾ Jak stanoví článek 50a nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (Úř. věst. L 277, 21.10.2005, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Na zjištěná porušení připadá 0,4 procentního bodu míry chyb, kterou Účetní dvůr uvádí v bodě 4.9

ÚČINNOST SYSTÉMŮ

Rozvoj venkova

Systémy členských států související se správností operací

4.20 Výsledky prozkoušky systémů dohledu a kontroly, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 4.2** ⁽¹⁷⁾.

4.21 Orgány členských států jsou v této souvislosti odpovědné za zavedení a provozování především:

- a) náležitých administrativních a kontrolních postupů, které zajišťují správnost údajů vykázaných žadatelem a plnění požadavků na způsobilost pro poskytnutí podpory;
- b) kontrol na místě, které se v závislosti na režimu podpory týkají nejméně 5 % všech příjemců nebo výdajů ⁽¹⁸⁾. Měly by být zavedeny vhodné postupy pro výběr příjemců, kvalitu a vykazování kontrol a přiměřenost provedených oprav;
- c) systému, který zaručí účinnou kontrolu dodržování podmínek.

4.20 Společná odpověď na body 4.20 a 4.21:

Ano, orgány členských států jsou odpovědné za to, že zavedený správní a kontrolní systém splňuje právní požadavky a zajišťuje, že neexistuje žádné finanční riziko pro fondy EZZF a EZFRV.

Systém sdíleného řízení fondů EZZF a EZFRV je takový, že pokud se vyskytnou nedostatky, které vedou k finančním rizikům pro finanční prostředky, Komise uloží dotčeným členským státům čisté finanční opravy.

Komise si je vědoma nedostatků v kontrolních systémech členských států pro fond EZFRV, zejména u opatření, která nepokrývá systém IACS. Certifikační orgány referují o těchto nedostacích ve svých výročních zprávách o osvědčení. Certifikační orgány předkládají doporučení na zlepšení kontrolních systémů a sledují jejich realizaci. Komise bere v úvahu zjištění certifikačních orgánů i další dostupné informace při provádění analýzy rizik a stanovení vlastních programů auditu v rámci schvalování souladu.

⁽¹⁷⁾ U opatření rozvoje venkova týkajících se plochy, jako jsou agro-environmentální 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 3.18). Pro jiné požadavky na způsobilost platí zvláště navržené kontroly. Jak je uvedeno v kapitole 3 (**příloha 3.2**), Účetní dvůr zjistil, že systémy IACS jsou částečně účinné v jedné platební agentuře a neúčinné ve dvou jiných.

⁽¹⁸⁾ Článek 12 a 25 nařízení (EU) č. 65/2011.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.22 Ve výroční zprávě za rok 2010 Účetní dvůr konstatoval, že systémy ve Francii nebyly účinné⁽¹⁹⁾. V souvislosti s prohlášením o věrohodnosti (DAS) za rok 2012 proběhla následná návštěva s cílem zkontrolovat, zda byly nedostatky z roku 2010 odstraněny. Účetní dvůr zjistil, že čtyři⁽²⁰⁾ ze sedmi zjištěných nedostatků stále nebyly v navštíveném regionu (Midi-Pyrénées) zcela odstraněny. Navíc výsledky z testování operací ve třech dalších regionech ve Francii ukázaly, že stále přetrvává pátý nedostatek⁽²¹⁾.

4.23 U ostatních pěti členských států audit Účetního dvora zahrnoval dodržování ustanovení příslušných právních předpisů a posouzení účinnosti systémů z hlediska zajištění správnosti operací. Zkoumaly se zejména tři prvky uvedené v bodě 4.21.

4.24 U těchto pěti členských států zjistil Účetní dvůr tyto hlavní nedostatky:

- nedostatky ve správních kontrolách týkajících se podmínek způsobilosti a závazků ve všech pěti členských státech, jako například neodhalení nezpůsobilé DPH nebo dvojího financování,
- nedostatečné hodnocení přiměřenosti nákladů (Německo (Braniborsko a Berlín), Polsko, Rumunsko a Švédsko),
- nedostatky v uplatňování snížení a vracení prostředků ve všech pěti členských státech,

ODPOVĚĎ KOMISE

4.22 Poslední dva po sobě následující roky upozorňoval certifikační orgán na velké problémy v kontrolním systému EZFRV ve Francii a v obou rocích byla zahájena řízení o finanční opravě.

Francouzské orgány byly požádány o řešení zjištěných nedostatků a náprava bude sledována v rámci již zahájených řízení.

Útvary Komise rovněž během svých vlastních auditů ve Francii zjistily opakované nedostatky podobné těm, které zjistil Účetní dvůr. Kromě toho útvary Komise dále sledovaly nápravu nedostatků zjištěných Účetním dvorem a odhalily 3 nedostatky zjištěné také EÚD (nedostatečná kontrola práce ze strany vedoucích pracovníků, neúčinná analýza rizik, nedostatečný náhodný vzorek). Postup schvalování účetní závěrky již probíhá.

4.24 Kdykoliv Komise v rámci svých auditů zjistí nedostatky ve správních kontrolách, zkoumá je prostřednictvím schvalování souladu v zájmu ochrany finančních zájmů EU.

- Komise souhlasí s názorem, že správní kontroly přiměřenosti nákladů mají zásadní význam pro zajištění účinnosti kontrolního systému. Komise v rámci auditů souladu s předpisy rovněž odhalila nedostatky při posuzování přiměřenosti nákladů a v této souvislosti uložila finanční opravy na ochranu finančních zájmů EU.
- Záležitosti, o kterých se Účetní dvůr zmiňuje, jsou systematicky zkoumány v průběhu auditů Komise. V případě zjištění nedostatků jsou členskými státy v rámci schvalování účetních závěrek uloženy finanční opravy a adresována doporučení ke zlepšení kontrolních systémů.

⁽¹⁹⁾ Výroční zpráva za rok 2010, příloha 3.2.2.

⁽²⁰⁾ Nedostatek systematického přezkumu správních kontrol, nedostatky v postupu výběru příjemců ke kontrolám na místě, chybějící ověřování přiměřenosti nákladů, nedostatečné kontroly vykázaných výdajů.

⁽²¹⁾ Nedostatek kontrol podmínky způsobilosti u opatření „vyrovnávací platby zemědělcům v oblastech s přírodním znevýhodněním“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- nedostatečná kvalita kontrol na místě ve všech pěti členských státech, kdy se například kontroly netýkaly všech závazků a povinností anebo nebyly zjištěny všechny případy nedodržování předpisů,
- nedostatky v koncepci a provádění kontrolního systému pro kontroly podmíněnosti ve všech pěti členských státech, jako například nedostatečné vnitrostátní normy pro udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu (GAEC) nebo nesprávné vnitrostátní provádění směrnice o dusičnanech.

Uvedené nedostatky byly velmi podobné těm, které byly zjištěny a popsány ve vztahu k šesti jiným členským státům, které byly předmětem auditu minulý rok ⁽²²⁾.

4.25 Nejvýznamnější nedostatek, který Účetní dvůr zjistil, se týkal neúčinného kontrolování pravidel pro zadávání veřejných zakázek, což byl případ všech pěti členských států. Pro názornost lze uvést, že Účetní dvůr šetřil 40 zadávacích řízení v těchto pěti členských státech a zjistil, že v 16 (40 %) z nich se vyskytly chyby. V 6 ze 40 případů byly zjištěny nezpůsobilé výdaje. Při auditu bylo celkově odhaleno více než 9 milionů EUR nezpůsobilých výdajů v důsledku nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Jeden případ nezpůsobilých výdajů je uveden v rámečku 4.6.

ODPOVĚĎ KOMISE

- Komise provedla audity podmíněnosti v pěti členských státech, jež byly předmětem kontroly Účetního dvora (byť nikoliv v týchž regionech Německa), a rovněž zaznamenala nedostatky, pokud jde o vymezení a kontrolu norem pro dobrý zemědělský a environmentální stav a povinných požadavků na hospodaření. Pokud bylo jednoznačně zjištěno riziko pro fondy, uplatnila Komise v rámci takového šetření finanční opravu nebo stále ještě šetří těchto pět členských států (RO, BG, PL, SE a DE) v rámci schvalování účetní závěrky.

Nedostatky, které uvádí Účetní dvůr, jsou předmětem rozsáhlých akčních plánů, jež se provádějí ve spolupráci s členskými státy v reakci na výhrady týkající se výdajů na rozvoj venkova v letech 2011 a 2012 ve výročních zprávách o činnosti GŘ AGRI za roky 2011 a 2012, a od nichž se očekává, že přinesou výsledky v nadcházejících letech.

4.25 Komise rovněž zjistila významné nedostatky v dodržování pravidel pro veřejné zakázky a na pokrytí finančního rizika pro EZFRV budou uloženy finanční opravy.

Zadávání veřejných zakázek je rovněž jedním z hlavních prvků v akčních plánech uvedených v bodě 4.11.

Je třeba nicméně poznamenat, že nedodržení pravidel pro zadávání zakázek nemusí nutně znamenat, že 100 % dotyčných výdajů bylo nezpůsobilých, protože daný projekt jako takový může nadále plnit své cíle a vytvářet přidanou hodnotu.

Útvary Komise pracují na společných pokynech pro určení úrovně finančních oprav v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek u všech fondů EU – viz také bod 4.16.

Pokud jde o Rumunsko, Komise ve svých auditech rovněž zjistila podstatné nedostatky, a kvůli nim probíhá schvalování účetní závěrky. Útvary Komise budou sledovat řešení nálezů Účetního dvora ve vztahu k vnitrostátním orgánům s cílem chránit finanční zájmy EU a získat zpět případně neoprávněně vyplacené částky.

⁽²²⁾ Výroční zpráva za rok 2011, kapitola 4, body 4.24 až 4.32

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 4.6 – Příklad nedostatečné kvality správních kontrol členského státu

U jednoho kontrolovaného případu veřejné zakázky v Německu (Braniborsko a Berlín) byla příjemcem podpory z EZFRV ve výši více než 2,2 milionu EUR samotná platební agentura. Jednalo se o opatření „technická pomoc“ a podpora se týkala systému IT agentury v letech 2008 až 2012, který zajišťoval externí dodavatel.

Účetní dvůr zjistil, že zakázka na systém IT a objednávka následné údržby IT byly dané společnosti zadány v jednacím řízení bez oznámení namísto požadovaného otevřeného nebo omezeného řízení. Jelikož nebyly dodrženy požadované postupy, jsou výdaje pro financování z EU nezpůsobilé. Tatáž situace ohledně udělení zakázek na systémy IT nastala v 11 dalších německých regionech.

*Systémy Komise související se správností operací***Postupy Komise při schvalování účetní závěrky**

4.26 Řízení většiny výdajů na zemědělství je sdíleno mezi členskými státy a Komisí. Podporu vyplácejí členské státy, kterým je poté proplácí (u EZZF měsíčně a u EZFRV čtvrtletně) Komise. Aby Komise mohla převzít konečnou odpovědnost za plnění rozpočtu, provádí dva samostatné postupy schvalování účetní závěrky ⁽²³⁾:

- a) *roční postup finančního schvalování*, které se týká účetní závěrky a systému vnitřní kontroly každé akreditované platební agentury. Výsledné rozhodnutí vychází z auditů provedených nezávislými certifikačními orgány v členských státech, které se předkládají Komisi;
- b) *víceletý postup schvalování souladu*, které může vést k finančním opravám pro dotčené členské státy, pokud výdaje v jednom nebo více rozpočtových letech byly v rozporu s pravidly EU. Výsledná rozhodnutí vychází z auditů provedených Komisí.

⁽²³⁾ V souladu s finančním nařízením a prováděcími pravidly platnými pro souhrnný rozpočet Evropských společenství.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.27 Pokud jde o organizaci auditní práce Komise týkající se souladu s předpisy, Účetní dvůr zjistil, že většina klíčových prvků je zavedena a je v souladu s hlavními požadavky předpisů. Částka výdajů, která byla předmětem auditu souladu s předpisy, vyjádřená jako procento celkových výdajů, činila 47 % v roce 2008 a 42 % v roce 2012. V ročním programu auditů na rok 2013 je rozsah auditů pouhých 19 %. Pokud jde o provedenou auditní práci týkající se souladu, Účetní dvůr odhalil nedostatky v řízení kvality, auditní dokumentaci a způsobu vyhodnocování důkazních informací a formulování závěrů ⁽²⁴⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

4.27 V bodech 4.27 až 4.33 je analyzováno provádění postupu schvalování souladu. Pokud se jedná o rok 2012:

- jak správně poznamenal Účetní dvůr v bodě 4.33, výše paušálních oprav jako součásti celkové částky finančních oprav poklesla z 68 % v roce 2011 na 12 % v roce 2012; v důsledku toho stále více finančních oprav vychází z přesnějšího odhadu finančního rizika pro EU,
- jak rovněž poznamenal Účetní dvůr v bodě 4.29, celková částka finančních oprav se v posledních letech zvýšila.

Nižší rozsah auditu v roce 2013, o kterém se zmiňuje Účetní dvůr, je odrazem manažerského rozhodnutí GR AGRI v souvislosti s nutností využít omezených zdrojů pro i) rychlejší vyřizování neuzavřených případů – které se zkomplikovaly častějším využíváním vypočítaných finančních oprav namísto paušálních sazeb a jsou nákladově náročnější – a ii) monitorování akčních plánů v členských státech. Je však třeba poznamenat, že skutečný rozsah je mnohem vyšší, neboť kontroly souladu s předpisy pokrývají přinejmenším výdaje uskutečněné během posledních 24 měsíců (pravidlo dvaceti čtyř měsíců); údaj za rok 2013, který v kontextu této zprávy není významný, bude znám až na jaře roku 2014, kdy dojdou roční výkazy výdajů. Je třeba zdůraznit, že rozsah auditů v plánu auditů na rok 2013 je orientační a nelze jej srovnávat se skutečným rozsahem v předchozích letech. Kromě toho byly kontrolovány výdaje s nejvyšším rizikem.

Je třeba poznamenat, že pokud jde o EZFRV, počet auditů se zvýšil z 23 v roce 2012 na 35 v roce 2013.

Tato tři základní kritéria ukazují na účinnost provádění postupu při schvalování souladu s cílem snížit riziko chyb. Komise nicméně zvažuje další zlepšení, zejména v rámci reformy SZP.

Kvalita auditní činnosti Komise je zajištěna pomocí zásady „4 očí“ a všechny plány auditu a zprávy jsou přezkoumávány a projednávány s vedením auditorů. Auditní činnosti jsou doloženy kontrolními seznamy a zprávami a v návaznosti na připomínky Účetního dvora v jeho výroční zprávě za rok 2011 je auditní dokumentace dále zdokonalována a harmonizována.

⁽²⁴⁾ Na nedostatečné řízení kvality a nedostatečnou auditní dokumentaci již upozornila výroční zpráva za rok 2011 (kapitola 4, bod 4.41).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.28 Audity Komise vychází z prověrky systémů a jejich cílem není kontrolovat 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.

4.29 V roce 2012 přijala Komise tři rozhodnutí o souladu s předpisy, které vedly k finančním opravám ve výši 651 milionů EUR (503 milionů EUR se týkalo EZZF a 148 milionů EUR se týkalo EZFRV). Průměrná částka finanční opravy v posledním pětiletém období (2008–2012) byla o 30 % vyšší než v období předchozím (2003–2007), a to s přihlédnutím ke zvýšení rozpočtu mezi těmito dvěma obdobími.

4.30 Používané paušální opravy dostatečně nezohledňují povahu a závažnost porušení pravidel⁽²⁵⁾, neboť tatáž paušální oprava ve výši 5 % se uplatní bez ohledu na to, zda byly nedostatků zjištěny u jediné klíčové kontroly nebo u mnoha z nich. Paušální opravy se sice v minulosti velmi využívaly, avšak v roce došlo k jejich značnému snížení. Nicméně v 6 z 54 případů v roce 2012 snížila Komise po dohodovacím řízení původně navrhované 5% paušální snížení na 2%.

4.31 Přetrvávajícím problémem s rozhodnutími o souladu s předpisy je délka řízení. Účetní dvůr již tuto skutečnost konstatoval ve své zvláštní zprávě z roku 2010⁽²⁶⁾, zjistil však, že situace se nezlepšila. Ze vzorku rozhodnutí o souladu s předpisy vyplynulo, že v roce 2012 byl skutečný čas (více než čtyři roky) dvakrát delší, než jak stanoví vnitřní lhůty Komise, což vede ke značnému nahromadění nevyřízených případů.

ODPOVĚĎ KOMISE

4.28 Audity Komise vychází z ústřední analýzy rizik, která určuje rizikové oblasti, na něž se soustředí auditní činnosti a zdroje v zájmu lepší ochrany finančních zájmů EU.

4.29 Komise se domnívá, že tento 30% nárůst finančních oprav svědčí o tom, že účinnost postupu schvalování souladu s předpisy neklesá.

4.30 Ve vztahu k tomuto bodu by Komise chtěla zdůraznit tyto skutečnosti. Pouze 12 % finančních oprav v roce 2012 byly paušální opravy. Metodika pro výpočet finančních oprav, která platila od roku 1997, je plně slučitelná a je plně v souladu s čl. 31 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005. Potvrdil to Soudní dvůr, včetně případů projednávaných po vstupu nařízení (ES) č. 1290/2005 v platnost. Komise bere na vědomí, že Účetní dvůr kritizuje nekumulování oprav s paušální sazbou.

Účetní dvůr správně poukazuje na to, že Komise snížila opravy v návaznosti na dohodovací řízení. V 6 případech, tak jak je tomu ve všech takových případech, Komise pečlivě posoudila vysvětlení a případné nové informace, které poskytly členské státy v průběhu tohoto postupu, a až poté přijala řádně zvážené rozhodnutí snížit původně navrhovanou paušální opravu, aby co nejlépe odrážela skutečné riziko pro rozpočet EU. Je třeba poznamenat, že samotný charakter řízení o sporných otázkách umožňuje Komisi přejít na lépe doladěný výpočet rizika pro rozpočet.

4.31 Zejména v rámci přípravy na provádění reformy SZP bude Komise pokračovat ve svém úsilí zlepšit a urychlit řízení s ohledem na potřebu zachovat normy kvality a právo členských států na odpověď.

⁽²⁵⁾ Čl. 31 odst. 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) stanoví, že „Komise posuzuje částky, které mají být vyloučeny z financování, zejména s ohledem na význam zjištěného nesouladu. Komise bere v úvahu povahu a závažnost porušení pravidel a finanční újmu, kterou Společenství utrpělo“.

⁽²⁶⁾ Zvláštní zpráva č. 7/2010 „Audit postupu schvalování účetní závěrky“, body 68–73 a 98.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.32 Účetní dvůr zjistil, že výsledky auditu souladu s předpisy nejsou dostatečně zohledněny v rozhodnutí o finančním schválení. To znamená, že na finanční schválení se lze spoléhat jen ve snížené míře.

4.33 I když Komise v posledních letech celkovou částku finančních oprav zvýšila a v roce 2012 výrazně snížila podíl paušálních oprav⁽²⁷⁾, rozhodnutí o schválení souladu se stále nepřijímají náležitě a včas.

Postup posíleného ujištění

4.34 V roce 2010 zavedla Komise dobrovolný nový kontrolní rámec nazvaný „posílené ujištění o legalitě a správnosti operací na úrovni konečných příjemců prostřednictvím práce certifikačních orgánů“. Navrhovaný právní rámec pro společnou zemědělskou politiku po roce 2013 obsahuje ustanovení, podle nichž by se tento postup měl stát povinný pro všechny členské státy.

4.35 Postup posíleného ujištění znamená, že certifikační orgány opakovaně provedou operace v reprezentativním vzorku, které platební agentura zkontrolovala na místě. Pokud Komise dospěje k závěru, že členské státy tento postup uplatňují správně, budou finanční opravy v kontextu schvalování účetní závěrky omezeny na míru chyb odvozenou z certifikovaných statistických údajů o kontrolách. Komise této možnosti dosud nevyužila, neboť podmínky pro takové omezení nebyly splněny.

ODPOVĚĎ KOMISE

4.32 Článek 30 nařízení (ES) č. 1290/2005 jasně stanoví, že rozhodnutí o schválení účetní závěrky se týká úplnosti, přesnosti a věcné správnosti ročních účetních závěrek, které předložily platební agentury. Přijetím tohoto rozhodnutí není dotčeno přijetí dalších rozhodnutí podle postupů schvalování souladu. Tyto dva postupy jsou tedy odlišné a samostatné, i když evidentně komplementární. Pokud lze postup schvalování souladu zahájit v návaznosti na schvalování účetní závěrky, nemělo by finanční rozhodnutí vycházet ani z nálezů auditů souladu s předpisy ani ze zjištění Účetního dvora týkajících se správnosti výdajů, a to ze zjevného důvodu rozdílného načasování, povahy a rozsahu těchto různých postupů.

4.33 Silnými signály toho, že systém je účinný, jsou zvýšení celkové částky finančních oprav v posledních letech a významné snížení podílu paušálních oprav v roce 2012, které konstatoval Účetní dvůr. Komise nicméně zvažuje zlepšení, zejména v rámci provádění reformy SZP a s ohledem na lepší řízení postupu, pokud jde o přesnost odhadu finančního rizika pro EU a časový rámec.

4.34 Posílené ujištění o věrohodnosti bylo vnímáno jako první krok v procesu vývoje směrem k větší věrohodnosti s ohledem na kontrolní činnosti prováděné členskými státy. V této přípravné fázi se to ukázalo jako užitečná společná vzdělávací aktivita s dobrovolnou účastí a s cílem vytvořit a doladit postupy a pokyny pro legalitu a správnost prací vyžadovaných v nové legislativě o reformě SZP.

4.35 Takové maximální omezení úrovně finančních oprav za určitých podmínek na danou míru chyb se týká postupu schvalování účetní závěrky. Pokud členský stát provede výše uvedený návrh a potvrdí-li certifikační orgán spolehlivost kontrolních statistických údajů v daném základním souboru, budou veškeré finanční opravy nedostatků zjištěných v řízení a kontrole režimu podpory členského státu v tomto základním souboru omezeny na míru chyb odvozených z dotyčné kontrolní statistiky.

Pokud certifikační orgán nepotvrdí míru chyb odvozenou z kontrolní statistiky platební agentury, podmínky pro omezení finančních oprav na úrovni míry chyb nejsou splněny.

⁽²⁷⁾ Částka paušálních oprav jako součást celkové částky finančních oprav se snížila z 68 % v roce 2011 na 12 % v roce 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.36 V roce 2012 byly předmětem auditu Účetního dvora čtyři z pěti členských států, které tento postup uplatnily: dva v souvislosti s EZFRV (Bulharsko a Rumunsko) a dva v souvislosti s EZZF (Lucembursko a Spojené království (Severní Irsko)). Účetní dvůr našel v uplatňování postupu závažné nedostatky.

- Pokud jde o EZFRV, Účetní dvůr zjistil, že údaje vykázané oběma certifikačními orgány nejsou spolehlivé. V Rumunsku například Účetní dvůr opakovaně provedl kontroly certifikačního orgánu a zjistil nezpůsobilé prvky v 5 z 10 testovaných případů.
- Pokud se jedná o EZZF, Účetní dvůr přezkoumal vzorek plateb kontrolovaných příslušnými certifikačními orgány a opětovně provedl řadu měření, která realizovaly certifikační orgány, a zjistil výrazné rozdíly. Například u 12 ze 47 měření, která Účetní dvůr opětovně provedl ve Spojeném království (Severní Irsko), se výsledky měření lišily od výsledků vykázaných certifikačním orgánem o více než přípustnou odchylku ⁽²⁸⁾.

Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI

4.37 Výroční zpráva o činnosti GŘ AGRI obsahuje výhradu k celkovým výdajům EZFRV za rok 2012 (13,3 miliardy EUR). Tato výhrada byla vyslovena proto, že GŘ AGRI bylo znepokojeno kvalitou kontrol v některých členských státech a také mírou chyb, kterou konstatoval Účetní dvůr.

4.38 Výhrada GŘ AGRI k EZFRV však trpí těmito nedostatky:

ODPOVĚĎ KOMISE

4.36 Co se týče Severního Irska, plánuje se vyslání ověřovací mise kvality práce certifikačního orgánu poté, co dojde odpověď této země na zprávu Účetního dvora.

Pokud jde o Rumunsko a Bulharsko, ověřovací mise jsou plánovány, neboť certifikační orgán nemohl potvrdit údaje uvedené v kontrolních statistikách. S těmito zeměmi však probíhá následné monitorování závěrů Účetního dvora s cílem zlepšit kvalitu práce certifikačních orgánů v dalších letech.

- Postupy schvalování souladu v souvislosti s EZFRV probíhají ve vztahu k oběma jmenovaným členským státům a riziko vyplývající ze zjištěných nedostatků bude pokryto finanční opravou.
- Viz výše.

4.37 Výhrada byla přenesena z roku 2011. Jak je však uvedeno ve výhradě, důvodů pro výhradu je více. Z vlastních auditů Účetního dvora a GŘ AGRI vyplynuly obavy týkající se kvality kontrol prováděných členskými státy. Výhrada byla proto přenesena do roku 2012, třebaže vypočítaná míra zbytkových chyb byla pod 2 %.

4.38 Důvody pro výhradu na EZFRV jsou jasně vysvětleny ve výroční zprávě o činnosti GŘ AGRI za rok 2012. Vzhledem k obavám týkajícím se kvality kontrol v některých členských státech a vzhledem k tomu, že nebylo možné použít nový integrovaný přístup přijatý pro oddělené přímé podpory, GŘ AGRI nemohlo vyloučit, že skutečná míra zbytkových chyb se nacházela nad prahem významnosti. Avšak rovněž vzhledem k tomu, že většina akcí prováděných v roce 2012 v rámci komplexního akčního plánu vytvořeného v návaznosti na výhradu v roce 2011 mohla mít významný dopad na zbytkovou míru chyb nejdříve až v roce 2014, bylo rozhodnuto o zachování výhrady z roku 2011.

⁽²⁸⁾ Čl. 34 odst. 1 nařízení (ES) č. 1122/2009.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

- na základě kontrolních statistik, které členské státy poskytly Komisi, činila míra zbytkových chyb ⁽²⁹⁾ 1,62 % (Komise ji vyčíslila na 202,7 milionu EUR). Podle GR AGRI je míra zbytkových chyb vyšší a může přesahovat 2 %. Generální ředitelství však vlastní vyčíslený odhad zbytkové míry chyb nepředložilo,
- v rámci nového postupu pro podporu na plochu oddělenou od produkce GR AGRI na základě informací z vlastních auditů u každé platební agentury posuzuje, zda uplatnit či neuplatnit vyšší míru chyb (viz kapitola 3, bod 3.31). Ve vztahu k rozvoji venkova se generální ředitelství tímto postupem v roce 2012 neřídilo.

4.39 GR AGRI ve své výhradě uvádí, že by byla v souvislosti se zvýšenou mírou chyb přijata řada opatření, bude možné míru chyb významně změnit nejdříve v roce 2014. Účetní dvůr s tímto hodnocením souhlasí.

Životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví

4.40 Životní prostředí, rybolov a ochranu zdraví řídí Komise v rámci zvláštních kontrolních systémů. Účetní dvůr kontroloval systémy vnitřní kontroly GR SANCO pro zadávání veřejných zakázek, včasnost plateb a grantové dohody. Auditóři zjistili, že tyto systémy byly částečně účinné. Pokud jde o malé zakázky, chyběla jasná kritéria pro posuzování finanční a hospodářské kapacity uchazečů a dokumentace výběru uchazečů k vyjednávacímu nebo omezenému řízení byla nedostatečná. Ověřování *ex ante* na místě trvalo dlouho, což způsobovalo nepřiměřená prodlení s platbami, a některá prodlení s platbami nebyla správně vypočtena. Pokud se jedná o grantové dohody řízené Výkonnou agenturou pro zdraví a spotřebitele, chyběly důkazní informace o kontrolách možného střetu zájmů externích odborníků.

GR AGRI ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2012 (oddíl 3.1.1.1.7) jasně uvádí, že nový přístup přijatý pro oddělené přímé podpory nebude, a to zejména z časových důvodů, použit v uvedené zprávě pro rozvoj venkova. Jak je uvedeno v souhrnné zprávě Komise za rok 2012, nový integrovaný přístup se bude dále rozvíjet a bude využit také pro výdaje v oblasti rozvoje venkova ve výroční zprávě o činnosti GR AGRI za rok 2013. Bude tak možné přesněji vyčíslit částky vystavené riziku.

4.40 U malých zakázek používá Komise spíše obecná nežli konkrétní kritéria finanční životaschopnosti vzhledem k nízkému finančnímu riziku spojenému s malými zakázkami na krátkou dobu, u nichž se nepočítá s platbami předběžného financování.

Pokud jde o výběr kandidátů ve vyjednávacím a omezeném výběrovém řízení, v současné době je postup aktualizován s ohledem na vstup nového finančního nařízení v platnost.

Dokončení auditů na místě, které Komise provedla v členských státech před zahájením závěrečné platby, trvalo poměrně dlouhou dobu, neboť s kontrolovaným subjektem muselo být vyjasněno mnoho nevyřešených otázek. Mezitím v této době dostávaly členské státy první a druhé tranše odhadované oprávněné částky.

⁽²⁹⁾ Míra zbytkových chyb je odhad míry chyb, které přetrvávají po opravě chyb, které odhalily systémy dohledu a kontroly členských států.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

4.41 K výroční zprávě o činnosti GŘ MARE, pokud jde o správnost uskutečněných operací, nemá Účetní dvůr žádné konkrétní připomínky.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2012

4.42 U této skupiny politik

— z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb vyskytujících se v základním souboru činí 7,9 %,

— zkoumané systémy dohledu a kontroly⁽³⁰⁾ jsou považovány za částečně účinné. Ze systémů pro rozvoj venkova šesti kontrolovaných členských států byl jeden neúčinný (Rumunsko) a ostatních pět bylo částečně účinných (Bulharsko, Německo (Braniborsko a Berlín), Francie, Polsko a Švédsko).

Z důkazních informací celkově vyplývá, že schválené výdaje jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

Doporučení

4.43 **Příloha 4.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2009 a 2010 předložil Účetní dvůr sedm doporučení. Z těchto doporučení bylo jedno realizováno ve většině ohledů a šest v některých ohledech.

Kontroly externích odborníků jsou součástí standardních písemných pokynů o pracovních postupech agentury. Sřet zájmů se řeší prohlášením znalců a složením hodnotících komisí, v nichž jsou jednotliví odborníci v menšině. Agentura bude aktualizovat svou evidenci kontrol v souladu se závěry auditora.

4.42

— Komise bere na vědomí nejpravděpodobnější míru chyb dle odhadu Účetního dvora. Nesdílí hodnocení Účetního dvora týkající se legality a správnosti jedné operace. V důsledku toho má Komise nižší odhad neoprávněných plateb.

Z testování operací, jak stanovil Účetní dvůr, vyplývá, že odhadovaná míra chyb se udržela na úrovni loňského roku.

— Komise poznamenává, že uvedené výsledky jsou podobné výsledkům z minulého roku.

Pokud jde konkrétně o Rumunsko, Komise ve svých auditech rovněž zjistila podstatné nedostatky a kvůli nim probíhá schvalování účetní závěrky. Rovněž v případě Bulharska Komise ve svých auditech zjistila nedostatky, které jsou prověřovány v rámci schvalování účetní závěrky.

4.43 Komise má za to, že čtyři doporučení týkající se zemědělství, které uvádí Účetní dvůr, byla realizována.

⁽³⁰⁾ Všechny šetřené systémy byly vybrány na základě analýzy rizika.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

4.44 Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje, aby v oblasti rozvoje venkova:

— **Doporučení 1:** členské státy prováděly stávající správní kontroly lépe a využívaly přitom veškerých relevantních informací, které mají k dispozici platební agentury, neboť tímto postupem lze odhalit a napravit většinu chyb (viz body 4.11 a 4.24).

— **Doporučení 2:** Komise zajistila, aby se všechny případy, v nichž Účetní dvůr zjistil chyby, řádně dále sledovaly (jak je popsáno v bodech 4.17, 4.24 a 4.25).

— **Doporučení 3:** Komise ve výroční zprávě GŘ AGRI o činnosti použila obdobný přístup pro EZFRV jako pro podporu na plochu oddělenou od produkce, při němž Komise, když stanoví míru chyb pro každou platební agenturu, přihlíží k výsledkům vlastních auditů souladu s předpisy (viz bod 4.38).

a v oblasti společné zemědělské politiky jako celku:

— **Doporučení 4:** Komise zajistila přiměřený rozsah svých auditů souladu s předpisy (viz bod 4.27).

— **Doporučení 5:** Komise řešila nedostatky zjištěné v jejich auditech souladu s předpisy a přetrvávající problém dlouhých prodlení v postupu schvalování souladu jako celku (viz body 4.27, 4.31 a 4.33).

ODPOVĚĎ KOMISE

4.44

Komise sdílí názor, že členské státy by měly lépe provádět své správní kontroly.

V souvislosti s vypracováváním svých prováděcích pravidel pro reformu SZP Komise zvažuje, jak posílit správní a kontrolní systémy, které mají členské státy používat, a jak posílit různé nástroje (včetně pozastavení plateb), které má používat Komise pro lepší ochranu finančních zájmů EU v případě, že členské státy neplní řádně svou úlohu podle pravidel sdíleného řízení.

Komise zajistí, aby byly všechny systémové chyby odhalené Účetním dvorem dále vhodně sledovány, a to případně i prostřednictvím postupu pro schvalování souladu s předpisy.

Již ve své souhrnné zprávě za rok 2012 Komise jasně uvedla, že nový integrovaný přístup se bude dále rozvíjet a bude se používat také pro EZFRV počínaje zprávami za rok 2013. Dále připomíná, že integrovaný přístup rovněž bere v úvahu nálezy auditů Účetního dvora a zjištění certifikačních orgánů.

Komise podnikne příslušné kroky, dokud jí budou stačit dostupné zdroje.

Komise bude pokračovat ve zlepšování své metodiky auditů a auditních postupů. Navíc v rámci přípravy na provádění reformy SZP bude Komise pokračovat ve svém úsilí o zlepšení a urychlení tohoto postupu s ohledem na potřebu udržet normy kvality a právo členských států na odpověď.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 6:** Komise dále zlepšila metodu, kterou stanoví finanční opravy, aby se tak lépe zohlednila povaha a závažnost zjištěných porušení pravidel (viz bod 4.30).

4.45 V oblasti politiky „ochrana zdraví a spotřebitele“:

- **Doporučení 7:** Komise řešila nedostatky v systémech pro zadávání veřejných zakázek a pro grantové dohody (viz bod 4.40).

ODPOVĚĎ KOMISE

Jak o tom svědčí růst celkové výše finančních oprav v posledních letech a významný pokles podílu paušálních oprav v roce 2012, které konstatoval i samotný Účetní dvůr, Komise již zlepšila svou metodu stanovení finančních oprav.

Přesto Komise vždy a samozřejmě usiluje o další zlepšení své metody stanovení finančních oprav, zejména v rámci provádění reformy společné zemědělské politiky.

4.45

Nedostatky budou řešeny cestou lépe doložených kontrol a aktualizace postupů s ohledem na vstup nového finančního nařízení v platnost.

PŘÍLOHA 4.1

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

	2012			2011	2010	2009
	Rozvoj venkova	Životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU						
Celkový počet operací:	160	17	177	178	92	93
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:						
Operace nezatížené chybami	37 % (59)	41 % (7)	37 % (66)	43 %	48 %	67 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	63 % (101)	59 % (10)	63 % (111)	57 %	52 %	33 %
Analýza operací zatížených chybami						
Analýza podle typu výdajů						
Nevyčíslitelné chyby:	42 % (42)	60 % (6)	43 % (48)	38 %	48 %	42 %
Vyčíslitelné chyby:	58 % (59)	40 % (4)	57 % (63)	62 %	52 %	58 %
Způsobilost	71 % (42)	100 % (4)	73 % (46)	68 %	56 %	22 %
Výskyt	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	6 %
Přesnost	29 % (17)	0 % (0)	27 % (17)	30 %	44 %	72 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB						
Nejpravděpodobnější míra chyb				7,9 %		
Horní hranice míry chyb				11,3 %		
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.⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

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
Francie (pouze kontrola před- chozích připomínek)	Částečně účinné	Částečně účinné	—	Částečně účinné
Švédsko	Částečně účinné	Účinné	Částečně účinné	Částečně účinné
Německo (Braniborsko a Berlín)	Částečně účinné	Částečně účinné	Částečně účinné	Částečně účinné
Polsko	Částečně účinné	Účinné	Účinné	Částečně účinné
Bulharsko	Částečně účinné	Částečně účinné	Částečně účinné	Částečně účinné
Rumunsko (Agentura pro platby a intervence v země- dělství (APIA) a Platební agentura pro rozvoj venkova a rybolov (PARDF))	Neúčinné	Neúčinné	Neúčinné	Neúčinné

PŘÍLOHA 4.3

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	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2010	3.58 d) kvalita kontrol by měla být certifikačními orgány vhodným způsobem kontrolována a uváděna ve zprávách.			X				
	3.59 V oblasti rozvoje venkova Účetní dvůr doporučuje, aby Komise a členské státy odstranily zjištěné nedostatky, a to zejména zvýšením účinnosti kontrol prováděných u opatření, která nepokrývá IACS.			X				
	3.60 Komise a členské státy rovněž musí přijmout účelná opatření k řešení otázek, které byly identifikovány v oblastech politiky „životní prostředí“, „námořní záležitosti a rybolov“ a „ochrana zdraví a spotřebitele“.			X				
2009	3.74 Účetní dvůr rovněž opakuje, že je třeba vyvinout další úsilí v oblasti rozvoje venkova tak, aby byla dále zjednodušena pravidla a podmínky.			X				
	3.75 Kromě toho má Účetní dvůr 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.			X				
	3.76 Spolu s příslušnými vnitrostátními orgány je také třeba přijmout účelná opatření, která by bránila platbám za nezpůsobilé výdaje na projekty v oblasti rybolovu.			X				
	3.76 Vnitřní kontroly plateb členskými státy na programy eradikace a monitorování nákaz zvířat vyžadují jasné oddělení funkcí mezi jednotlivými útvary Komise a vytvoření vhodných formálních kontrolních postupů.		X					

KAPITOLA 5

Regionální politika, energetika a doprava

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	5.1–5.25
Zvláštní charakteristiky oblastí politiky	5.4–5.24
Cíle politiky	5.4–5.5
Nástroje politiky	5.6–5.20
Rizika pro správnost	5.21–5.24
Rozsah a koncepce auditu	5.25
Správnost operací	5.26–5.43
Účinnost systémů	5.44–5.61
Auditní orgány	5.44–5.52
Prověry čtyř auditních orgánů, které provedl Účetní dvůr	5.46–5.49
Posouzení dohledu Komise nad auditními orgány	5.50–5.52
Přezkum výročních zpráv Komise o činnosti	5.53–5.61
Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku	5.54–5.59
Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu a Generální ředitelství pro energetiku	5.60–5.61
Závěr a doporučení	5.62–5.65
Závěr za rok 2012	5.62–5.63
Doporučení	5.64–5.65
Příloha 5.1 – Výsledky testování operací ve skupině politik „regionální politika, energetika a doprava“	
Příloha 5.2 – Výsledky prověrky systémů pro fondy politiky soudržnosti (EFRR, FS, ESF)	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

5.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se skupiny politik „regionální politika, energetika a doprava“, která zahrnuje tyto oblasti politiky: „regionální politika“, „mobilita a doprava“ a „energetika“. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2012 uvádí **tabulka 5.1**.

Tabulka 5.1 – Regionální politika, doprava a energetika: hlavní informace za rok 2012

(v mil. EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Regionální politika	Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a ostatní regionální operace	27 466	sdílené
	Fond soudržnosti (FS)	9 622	sdílené
	Fond solidarity	726	sdílené
	Předvstupní operace související se strukturálními politikami	354	decentralizované
	Správní výdaje	86	přímé centralizované
		38 254	
Mobilita a doprava	Transevropské síť (TEN)	819	přímé centralizované / nepřímé centralizované
	Pozemní, letecká a námořní doprava	158	přímé centralizované / nepřímé centralizované
	Správní výdaje	65	přímé centralizované
	Výzkum související s dopravou	63	přímé centralizované
		1 105	
Energetika	Konvenční a obnovitelné zdroje energie	285	přímé centralizované / nepřímé centralizované / společné
	Jaderná energetika	197	přímé centralizované / nepřímé centralizované / společné
	Výzkum související s energetikou	152	přímé centralizované
	Správní výdaje	78	přímé centralizované
	Transevropské síť (TEN)	11	přímé centralizované
		723	
	Platby za rok celkem	40 082	
	– správní výdaje celkem ⁽¹⁾	229	
	Operační výdaje celkem	39 853	
	– zálohy ⁽²⁾	1 871	
	+ zúčtování záloh ⁽²⁾	2 753	
	Kontrolovaný základní soubor celkem	40 735	
	Závazky za rok celkem	45 091	

⁽¹⁾ Audit správních výdajů je uveden v kapitole 9.

⁽²⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz příloha 1.1, bod 6).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.2 Na regionální politiku, která je z větší části financována prostřednictvím Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS), připadá 96 % výdajů v této oblasti politik, zatímco zbývající 4 % se týkají oblastí dopravy a energetiky.

5.3 Na EFRR (z něhož bylo vyplaceno 27,5 miliardy EUR) a FS (z něhož bylo vyplaceno 9,6 miliardy EUR) připadalo v roce 2012 97 % výdajů v oblasti regionální politiky ⁽¹⁾. Platby v oblasti dopravy a energetiky za rok 2012 činily 1,8 miliardy EUR. Přibližně 45 % výdajů na dopravu a energetiku připadlo na programy transevropské sítě (TEN) a 16 % na projekty v oblasti energie z konvenčních a obnovitelných zdrojů ⁽²⁾.

Zvláštní charakteristiky oblastí politiky

Cíle politiky

Regionální politika

5.4 Cílem regionální politiky je posilovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost v rámci Evropské unie zmenšováním rozdílů ve stupni rozvoje různých regionů.

Doprava a energetika

5.5 Cílem energetické a dopravní politiky je zajišťovat 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 Z EFRR se financuje budování infrastruktury, tvorba nebo zachování pracovních míst, iniciativy regionálního hospodářského rozvoje a činnosti na podporu malých a středních podniků.

5.7 Z FS se financují investice do infrastruktury v oblastech životního prostředí a dopravní infrastruktury v těch členských státech, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je nižší než 90 % průměru Evropské unie.

⁽¹⁾ Druhé dvě hlavní kategorie výdajů na regionální politiku představovaly projekty v rámci Fondu solidarity EU (2 %) a projekty v rámci nástroje předvstupní pomoci (1 %).

⁽²⁾ Další tři hlavní kategorie výdajů zahrnovaly výzkumné projekty financované převážně z prostředků rámcových programů pro výzkum (12 %), projekty v oblasti jaderné energetiky (11 %) a projekty v oblasti pozemní, letecké a námořní dopravy (9 %).

5.8 Mezi další nástroje regionální politiky patří Fond solidarity EU, který poskytuje pomoc v případě přírodních katastrof v členských státech, a nástroj předvstupní pomoci, který pomáhá kandidátským zemím připravit se na využívání regionálních výdajů EU.

Řízení a kontrola výdajů z fondů politiky soudržnosti v rámci sdíleného řízení

5.9 EFRR a FS patří společně s Evropským sociálním fondem (ESF) mezi fondy politiky soudržnosti. Tyto fondy se řídí společnými pravidly s výhradou výjimek v konkrétních nařízeních pro každý fond. Pravidla způsobilosti se stanovují na vnitrostátní, případně někdy regionální úrovni. Prostředky těchto fondů jsou vynakládány prostřednictvím víceletých programů v rámci mechanismů sdíleného řízení dohodnutých mezi Komisí a členskými státy. Za řízení všech fondů politiky soudržnosti často odpovídají tytéž vnitrostátní orgány. Evropský sociální fond, o němž pojednává kapitola 6, je v této kapitole zmiňován v případech, kdy se hovoří o otázkách společných všem uvedeným fondům.

5.10 Pro každé programové období schvaluje Komise na základě návrhů členských států operační programy spolu s orientačními finančními plány, které obsahují příspěvek EU a příspěvky členských států⁽³⁾. Projekty financované v rámci operačních programů provádějí soukromé osoby, sdružení, soukromé či veřejné společnosti nebo místní, regionální a národní veřejné subjekty.

5.11 Orgány členských států vybírají projekty přispívající k dosažení cílů operačního programu. Příjemci vykazují náklady, které jim v rámci těchto projektů vzniknou, svým vnitrostátním orgánům. Jednotlivé výkazy se pak sloučí do pravidelných výkazů výdajů za jednotlivé operační programy, které certifikují orgány členských států a jež jsou poté předloženy Komisi. Část spolufinancovaná Evropskou unií je následně proplacena z rozpočtu EU.

5.9 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 režimy financované z veřejných zdrojů.

⁽³⁾ Celkem Komise na programové období 2007–2013 schválila 434 operačních programů: 317 pro EFRR/FS (z nichž 24 operačních programů zahrnuje projekty FS) a 117 pro ESF.

Úroveň členských států a regionů

5.12 Prvotní odpovědnost za předcházení nesprávným výdajům nebo za jejich odhalování a opravu a za nahlášení takových případů Komisi nesou členské státy. Za běžnou správu odpovídají v členských státech na základě jmenování řídicí orgány a zprostředkující subjekty⁽⁴⁾. Běžná správa zahrnuje výběr jednotlivých projektů, provádění kontrol s cílem předcházet nesrovnalostem a tyto nesrovnalosti odhalovat a napravovat a ověřování, že projekty se skutečně realizují („primární kontroly“). Certifikační orgány ověřují, že se kontroly prvního stupně účinně provádějí, a případně před vykazáním výdajů Komisi samy provádějí dodatečné kontroly. Řídicí a certifikační orgány proto hrají klíčovou úlohu při zajišťování správnosti výdajů, které Komise proplácí.

5.13 Auditní orgány v členských státech nesou odpovědnost za provádění auditů systémů a auditů operací s cílem poskytnout přiměřenou jistotu ohledně účinného fungování řídicích a kontrolních systémů programů a ohledně správnosti certifikovaných výdajů u každého operačního programu. O těchto auditech informují Komisi prostřednictvím výročních kontrolních zpráv a výročních stanovisek.

Úroveň Komise

5.14 Komise musí získat jistotu, že členské státy zavedly řídicí a kontrolní systémy, které splňují požadavky nařízení, a že tyto systémy účinně fungují⁽⁵⁾. Pokud Komise zjistí, že členský stát neopravil nesprávné výdaje, které byly certifikovány a vykazány, nebo že řídicí a kontrolní systémy závažným způsobem selhávají, může platby přerušit či pozastavit⁽⁶⁾. Pokud členský stát nesprávné výdaje (které mohou být nahrazeny způsobilými výdaji jiných projektů v rámci stejného OP) nestáhne anebo zjištěné systémové nedostatky nenapraví, může Komise uplatnit finanční opravy, jimiž se čistá částka financování ze strany EU sníží⁽⁷⁾.

5.14 *Ve výroční zprávě za rok 2012 o činnosti generálních ředitelství, do jejichž působnosti spadají strukturální fondy, poskytla Komise podrobné posouzení toho, do jaké míry si je Komise jista zavedením a následným fungováním řídicích a kontrolních systémů pro každý spolufinancovaný program, jakož i celkové posouzení vnitrostátních systémů kontroly.*

V případě nequalitně fungujících systémů Komise, jakožto orgán dohledu, přeruší a/nebo pozastaví platby. O výkonu této své povinnosti podává Komise zprávu ve výroční zprávě o činnosti (viz str. 45). Pokud jde o rok 2012, GR pro regionální a městskou politiku nahlásilo 2 pozastavení plateb pro programy EFRR, zahájení 66 řízení o předběžném pozastavení plateb, 69 přerušení běhu platebních lhůt a 119 preventivních včasných varování členským státům.

⁽⁴⁾ Zprostředkující subjekty jsou veřejné nebo soukromé subjekty, které jednají jménem řídicího orgánu a plní úkoly v jeho zastoupení.

⁽⁵⁾ Článek 72 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25).

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Článek 99 nařízení (ES) č. 1083/2006.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Doprava a energetika

5.15 Cílem dopravních politik Evropské unie je rozvoj vnitřního trhu, podpora hospodářské soutěže a inovací a integrace dopravních sítí. V této oblasti podporují politiky EU mobilitu, udržitelný rozvoj a zabezpečení dopravy. Hlavním nástrojem, který zajišťuje financování pro velké infrastrukturní projekty, je dopravní program transevropské sítě (TEN).

5.16 Cílem energetické politiky je přispět k tomu, aby měli občané a podniky zajištěnu cenově dostupnou energii, konkurenceschopné ceny a technologicky pokročilé energetické služby. Podporuje udržitelnou výrobu, přepravu a spotřebu energie a bezpečné dodávky energie v rámci Evropské unie. Hlavním finančním nástrojem energetické politiky je Evropský energetický program pro hospodářské oživení (EEPR), který projektům poskytuje financování, a to převážně ve formě grantů a dotací.

Řízení a kontrola výdajů na energetiku a dopravu formou přímého, nepřímého centralizovaného a společného řízení

5.17 Komise (Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu a Generální ředitelství pro energetiku) provádí výdaje na energetiku a dopravu přímým a nepřímým centralizovaným řízením (prostřednictvím dvou výkonných agentur a společného podniku ⁽⁸⁾) a rovněž mechanismy společného řízení (například prostředky na vyřazování jaderných zařízení z provozu nebo evropský finanční nástroj pro energetickou účinnost).

5.18 Komise obvykle financuje projekty po formálních výzvách k předložení projektových návrhů. Platby na schválené projekty provádí přímo Komise ve prospěch příjemců na základě grantových dohod nebo rozhodnutí Komise. 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 vykázají.

5.19 Komise hodnotí návrhy podle konkrétně stanovených výběrových kritérií a kritérií pro poskytnutí grantu, poskytuje informace a pokyny příjemcům a monitoruje a ověřuje provádění projektů na základě zpráv o finančním a technickém pokroku, které předkládají příjemci. Pokud to dohody o financování nebo rozhodnutí Komise vyžadují, musí být výkazy nákladů osvědčeny nezávislým externím auditorem nebo příslušným vnitrostátním subjektem.

⁽⁸⁾ Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť, Výkonná agentura pro konkurenceschopnost a inovace a společný podnik SESAR (výzkum uspořádání letového provozu jednotného evropského nebe).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

5.20 Komise kromě toho provádí audity *ex post*, které mají odhalovat a opravovat chyby, jimž případně nezamezily dřívější kontroly.

*Rizika pro správnost***Regionální politika**

5.21 U výdajů EFRR a FS se hlavní rizika týkají financování projektů, které nejsou v souladu s předpisy EU či vnitrostátními předpisy pro zadávání veřejných zakázek nebo které nespĺňují podmínky způsobilosti. Kromě toho existuje riziko, že příjemci vykáží určité náklady, které nejsou způsobilé.

5.22 Při provádění operačních programů se orgány členských států potýkají s navzájem si konkurujícími prioritami. Výdaje musí být předmětem odpovídajících kontrol, jejichž cílem je zajistit správnost a optimální využití prostředků. Zároveň je však žádoucí, aby přidělené prostředky EU byly vyčerpány. V praxi může být tato snaha v rozporu s důsledným uplatňováním účinných kontrol.

5.23 Existuje také riziko, že případy nedodržení předpisů EU nebo členských států nebudou na jednotlivých úrovních kontroly v členském státě nebo při kontrolách Komise odhaleny či opraveny, a že tak budou nakonec z rozpočtu EU vyplaceny nezpůsobilé výdaje.

Doprava a energetika

5.24 V případě výdajů na energetiku a dopravu je hlavním rizikem možnost, že Komise před úhradou neodhalí nezpůsobilé náklady vykázané příjemci. Stejně jako v rámci EFRR a FS zde existují také rizika související s nedodržěním pravidel pro veřejné zakázky.

5.21 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 ze dne 5. října 2011). V tomto dokumentu Komise uvádí, co konkrétně podnikla v úsilí o zmírnění rizik (zejména další doporučení řídicím orgánům a jejich školení o zjištěných rizicích, včasné provádění finančních oprav, přerušování a pozastavení plateb a kontroly zacílené na nejrizikovější oblasti).

5.22 Komise se v této souvislosti domnívá, že řádný systém řízení a kontroly je takový, který umožňuje osvědčovat legální a správné výdaje.

5.23 Pokud je v úhradě Komise zjištěn přeplatek, znamená to, že platba nemusela v době certifikace ještě projít celým kontrolním řetězcem na vnitrostátní a unijní úrovni, protože řídicí a kontrolní systém má víceetou povahu. Komise proto každý rok odhaduje kumulativní riziko zbytkových chyb v neoprávněných výdajích za každý program od začátku programového období a přijímá opatření ke zmírnění zjištěných rizik. V případě zjištěných nedostatků řídicích a kontrolních systémů přijme Komise vhodná opatření, aby zajistila, že všechny kumulativní výdaje budou pokryty nezbytnými finančními opravami.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rozsah a koncepce auditu

5.25 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v první kapitole **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 operací⁽⁹⁾, který je vymezen v bodech 4–15 **přílohy 1.1**. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí operací v rámci příslušných oblastí politiky. V roce 2012 se tento vzorek skládal z plateb poskytnutých na projekty v 17 členských státech⁽¹⁰⁾;
- b) posouzení systémů se vztahovalo na prověrku:
 - i) čtyř auditních orgánů (a případně delegovaných auditních subjektů) pro tři fondy politiky soudržnosti (tj. EFRR, FS a ESF) v programovém období 2007–2013 ve čtyřech členských státech: Belgie (Valonsko), Malta, Slovensko a Spojené království (Anglie)⁽¹¹⁾,
 - ii) dohledových činností Komise nad auditními orgány jako celkem a
 - iii) výročních zpráv o činnosti Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku, Generálního ředitelství pro mobilitu a dopravu a Generálního ředitelství pro energetiku.

⁽⁹⁾ Tento vzorek zahrnuje 180 operací souvisejících se 168 projekty v oblasti regionální politiky (138 projektů EFRR a 30 projektů FS), 9 dopravními projekty a 3 energetickými projekty (viz **příloha 5.1**). Ze 168 operací týkajících se projektů EFRR/FS jich 145 patří do programového období 2007–2013 a 23 do období 2000–2006. Vzorek byl sestaven ze všech plateb s výjimkou záloh, které v roce 2012 činily 1,9 miliardy EUR.

⁽¹⁰⁾ V Belgii, České republice, Finsku, Francii, Itálii, Lucembursku, Maďarsku, Německu, Nizozemsku, Polsku, Portugalsku, Rakousku, Rumunsku, Řecku, Slovensku, Spojenému království a Španělsku.

⁽¹¹⁾ Jedná se o součást prověrky auditních orgánů, která začala v roce 2010 (viz výroční zpráva za rok 2010, body 4.37–4.44) a pokračovala v roce 2011 (viz výroční zpráva za rok 2011, body 5.35–5.51). Celkově bylo mezi lety 2010 a 2012 zkontrolováno 19 auditních orgánů v 15 členských státech.

SPRÁVNOST OPERACÍ

5.26 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 5.1**. Ze 180 operací, které Účetní dvůr kontroloval, bylo 88 (49 %) zatíženo chybami. Účetní dvůr na základě chyb, které vyčíslil, odhaduje nejpravděpodobnější míru chyb na 6,8 % ⁽¹²⁾.

U více než poloviny operací v oblasti regionální politiky mohly kontroly na úrovni členských států některým zjištěným chybám zamezit.

5.27 U 56 % operací v oblasti regionální politiky zatížených chybami (vyčíslitelnými nebo nevyčíslitelnými) se Účetní dvůr domnívá, že orgány členských států měly k dispozici dostatečné informace k tomu, aby před certifikací výdajů, jež se předkládají Komisi, alespoň některé z nich zjistily a opravily.

5.28 Stejně jako v loňském roce byly v případě EFRR a FS nedostatky v ověřování ze strany vnitrostátních orgánů zjištěny především u „primárních kontrol“, které provádějí řídicí orgány a zprostředkující subjekty ⁽¹³⁾.

5.26 Komise poznamenává, že nejpravděpodobnější míra chyb na rok 2012 je v souladu s mírou chyb, kterou Účetní dvůr uvádí za poslední tři roky v souvislosti se stávajícím programovým obdobím. Tento pokles míry chyb ve srovnání s předchozími obdobími vyplývá z posílených ustanovení o kontrole v programovém období 2007–2013 a ze striktní politiky přerušování/zastavování plateb, kterou Komise uplatňovala vždy, když zjistila nedostatky. Komise bude své kroky nadále zaměřovat na nejvíce rizikové programy a členské státy a v případech zjištěných nedostatků bude ukládat urychlená nápravná opatření (viz rovněž odpovědi na body 1.12 a 1.13).

Kromě toho Komise v roce 2012 kumulovaně opravila paušální sazbou všechny výdaje ve dvou programech v České republice a na Slovensku. Komise konstatuje, že ačkoliv učinila vše, co je v její pravomoci, a jednala s plným respektováním stávajících právních předpisů, aby ochránila rozpočet EU, v témže rozpočtovém roce, který Účetní dvůr zkontroloval, výše uvedené paušální opravy Účetní dvůr nezohlednil při výpočtu míry chyb na rok 2012.

Komise rovněž konstatuje pokles četnosti chyb v roce 2012 na 49 % v porovnání s 59 % v roce 2011.

5.27 a 5.28 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 závěrečné fáze) 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.

⁽¹²⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. Účetní dvůr se s 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 3,7 % (dolní hranice) a 9,9 % (horní hranice).

⁽¹³⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, bod 5.30.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

Při vědomí rozhodující úlohy manažerských kontrol provádí Komise od roku 2010 cílené audity, které se týkají manažerských kontrol vysoce rizikových programů, pokud zjistila, že nedostatky by mohly zůstat nezjištěny nebo včas neodhaleny. Výsledky těchto auditů do konce roku 2012 jsou uvedeny ve výroční zprávě o činnosti GR pro regionální a městskou politiku (viz str. 39).

5.29 Chyby zjištěné v případě EFRR/FS a v oblastech dopravní a energetické politiky se týkaly:

- a) nedodržování pravidel zadávání veřejných zakázek, nebo
- b) vykazování nezpůsobilých nákladů, nebo
- c) nesprávného výpočtu mezery ve financování u projektů vytvářejících příjmy, nebo
- d) nedodržení pravidel státní podpory.

Nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek bylo v těchto oblastech politiky podle odhadu Účetního dvora příčinou chybovosti u více než poloviny případů.

5.30 Pravidla zadávání veřejných zakázek představují klíčový nástroj hospodárného a účelného vynakládání veřejných prostředků a vytváření vnitřního trhu v rámci EU.

5.31 V roce 2012 prověřil Účetní dvůr 247 postupů zadávání veřejných zakázek na stavební práce a služby, v souvislosti s nimiž byly realizovány výdaje u 180 operací testovaných Účetním dvorem ⁽¹⁴⁾. Kombinovaná odhadovaná hodnota zakázek u kontrolovaných veřejných zakázek činí přibližně 6,3 miliardy EUR ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ U více než poloviny z 247 postupů zadávání veřejných zakázek kontrolovaných Účetním dvorem hodnota zakázky přesahovala limit, který pro zakázku znamenal, že se na ni vztahují pravidla EU pro veřejné zakázky provedená ve vnitrostátním právu.

⁽¹⁵⁾ Tato částka představuje celkové výdaje na zadané zakázky, z nichž část byla certifikována na základě kontrolovaných výkazů výdajů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.32 Stejně jako v předcházejících letech byly postupy zadávání veřejných zakázek mimořádně náchylné k chybám⁽¹⁶⁾. Účetní dvůr zjistil případy nedodržování předpisů EU i vnitrostátních předpisů pro zadávání veřejných zakázek u 31 % ze 180 kontrolovaných operací.

5.33 U 12 % kontrolovaných operací zjistil Účetní dvůr závažná selhání při dodržování těchto předpisů (viz rámeček 5.1). Tyto chyby představují 51 % všech vyčíslitelných chyb a na odhadované míře chyb pro tuto skupinu politik se podílí přibližně 52 %.

Rámeček 5.1 – Příklady závažných selhání při dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek

a) *Umělé rozdělení prací do několika zadávacích řízení:* V případě jednoho německého projektu EFRR, který se týkal modernizace námořního přístavu, byly práce na renovaci trajektového terminálu rozděleny do tří sekcí. Všechny sekce však měly tutéž technickou a ekonomickou funkci. Příslušné práce pak byly rozděleny do šesti zakázek, z nichž pět bylo zadáno za použití zjednodušeného řízení. Vzhledem k povaze zadávaných prací bylo toto omezení hospodářské soutěže neoprávněné.

Podobný případ byl zjištěn u jednoho polského projektu EFRR.

ODPOVĚĎ KOMISE

5.32 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. Komise bude v každém případě nadále přijímat cílená opatření k předcházení a odhalování nesouladu s pravidly zadávání veřejných zakázek. V současnosti reviduje a harmonizuje v oblasti sdíleného řízení pravidla pro použití oprav paušální sazbou v těchto případech nesouladu.

5.33 Komise konstatuje, že chyby zjištěné ve 22 ze 180 auditovaných projektů se více než polovinou podílejí na vypočtené míře chyb. Komise zdůrazňuje, že z těchto projektů ve dvou případech byla chyba zjištěna Účetním dvorem dle názoru Komise již pokryta paušální finanční opravou, kterou uplatnil členský stát na úrovni programu v roce 2012 (viz rovněž odpověď na bod 5.26).

Komise používá paušální opravy v politice soudržnosti na základě pokynů Výboru pro koordinaci fondů (COCOF)⁽¹⁾, a tím chrání rozpočet EU při zohlednění zásady úměrnosti i povahy a závažnosti skutečných zjištěných nesrovnalostí.

Komise a vnitrostátní orgány používají tyto paušální sazby při ukládání finančních oprav za porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, a to i při vyvozování důsledků z chyb hlášených Účetním dvorem.

⁽¹⁶⁾ Viz výroční zpráva za rok 2010, body 4.26–4.27, a výroční zpráva za rok 2011, body 5.31–5.33.

⁽¹⁾ Pokyny ke stanovení finančních oprav, které se použijí pro výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů nebo z Fondů soudržnosti v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky, COCOF 07/0037/03 ze dne 29. listopadu 2007.

b) *Neodůvodněné přímé zadání:* V případě jednoho francouzského projektu TEN-T, který se týkal výstavby vysokorychlostní železniční tratě, došlo k přímému zadání dvou stavebních zakázek jedné a téže společnosti, která již dříve poskytovala správci infrastruktury podobné služby. Přímé zadání těchto zakázek však nebylo v souladu s platnými pravidly zadávání zakázek, podle nichž mělo být na tyto zakázky vyhlášeno zadávací řízení.

Podobné případy neodůvodněného přímého zadávání zakázek byly zjištěny také u projektů EFRR v Polsku.

c) *Nesprávné zadání zakázky v důsledku chybného uplatnění výběrových kritérií:* V případě jednoho projektu EFRR ve Spojeném království, který se týkal jednak rozšíření univerzity a jednak dodávky demonstrační biorafinerie, byla zakázka rozdělena na dvě části. Ve fázi hodnocení se však obě části posuzovaly společně, což mělo vliv na výsledek veřejné soutěže. Zakázka byla tudíž zadána v rozporu s pravidly.

Podobné případy byly zjištěny u projektů EFRR v Maďarsku.

5.34 Další chyby týkající se zadávacích řízení a postupů při uzavírání smluv byly zjištěny u dalších 19 % ze 180 kontrolovaných operací. Jedná se o případy nedodržení požadavků na poskytování informací a zveřejňování, nedostatky v zadávací dokumentaci a procedurální nedostatky v hodnocení nabídek. Tyto chyby nejsou zahrnuty do míry chyb odhadované Účetním dvorem (viz bod 5.26) ⁽¹⁷⁾.

5.34 Komise bude sledovat všechny chyby, které nahlásí Účetní dvůr, a uplatní finanční opravy tam, kde je to vhodné a právně možné, v souladu se svými pokyny (viz odpověď na bod 5.33).

Nezpůsobilé náklady byly vykázány u 9 % všech projektů kontrolovaných Účetním dvorem

5.35 Když vnitrostátní orgány předkládají Komisi výkazy nákladů, osvědčují, že tyto náklady vznikly v souladu s řadou konkrétních ustanovení, která jsou uvedena v nařízeních EU, vnitrostátních pravidlech pro způsobilost, zvláštních pravidlech operačních programů, výzvách k vyjádření zájmu, rozhodnutích o schválení projektů ke spolufinancování či grantových dohodách.

⁽¹⁷⁾ Další informace o tom, jak Účetní dvůr vyčísľuje chyby v zadávání zakázek, jsou uvedeny v příloze 1.1, bodech 9–11.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.36 Účetní dvůr zjistil, že nezpůsobilé náklady byly vykázány v 9 % zkoumaných operací. Tyto chyby představují 39 % všech vyčíslitelných chyb a na odhadované míře chyb pro tyto oblasti politik se podílejí přibližně 19 % (viz rámeček 5.2).

ODPOVĚĎ KOMISE

5.36 Komise zdůrazňuje, že je důležité, aby příjemci a řídicí orgány programů konzistentně uplatňovaly pravidla způsobilosti. Lze toho dosáhnout s pomocí školení a orientačních pokynů. V případě regionální politiky by řídicí orgány měly předávat znalosti nabyté ze školení a orientačních pokynů všem orgánům, které odpovídají za hospodaření s prostředky. Co se týče regionální politiky, když Komise zjistí na úrovni programu složitá pravidla, doporučuje dotyčnému členskému státu, aby je zjednodušil.

Komise bude nadále soustředit své kroky na programové orgány, u nichž byla zjištěna rizika. S ohledem na programy na období let 2014–2020 vydá Komise doporučení členskému státu, aby zjednodušil pravidla způsobilosti pro programy a aby účinně využíval zjednodušené vykazování nákladů předpokládané v právních předpisech.

Rámeček 5.2 – Vykázané nezpůsobilé náklady

a) *Výdaje vykázané mimo období způsobilosti:* V případě jednoho finského projektu TENT-T, který se týkal vytvoření stavebního plánu silničního obchvatu, bylo do výkazu výdajů zařazeno i šest faktur, které byly vystaveny před začátkem období způsobilosti. Tyto výdaje byly Komisi předloženy s nesprávnou certifikací jejich způsobilosti.

Podobné případy výdajů, které byly nezpůsobilé v důsledku nedodržení období způsobilosti, byly zjištěny v projektech EFRR ve Francii a v Rakousku.

b) *Neúměrně vysoké správní výdaje:* V případě jednoho projektu ve Spojeném království, který se týkal nadace poskytující granty a půjčky podnikům činným v sociální oblasti s omezenou schopností financování, byly ve výkazu nákladů nesprávně uvedeny jako osobní náklady mzdy a další výdaje, které měly být v souladu s ustanoveními nařízení EU vykázány jako správní poplatky (které se vypočítají jako procentuální podíl z přímých nákladů). Ve výkazu nákladů v důsledku toho došlo k nadhodnocení výdajů.

Nesprávný výpočet velikosti mezery ve financování byl zjištěn v téměř 8 % operací prověřovaných Účetním dvorem

5.37 V rámci EFRR a FS závisí výše podpory EU poskytované na projekt na investičních nákladech projektu a odhadované výši čistých výnosů, který tento projekt vytvoří. V případě projektů vytvářejících příjmy⁽¹⁸⁾ je proto nutné provést před schválením projektu analýzu budoucích výnosů a investičních nákladů: „mezera ve financování“ je stanovena jako investiční náklady snížené o součet čistých výnosů, které projekt dle očekávání vytvoří během konkrétního referenčního období, a zbytkové hodnoty projektu.

5.38 Účetní dvůr zjistil, že v některých případech projektů vytvářejících příjmy byla velikost mezery ve financování posouzena nesprávně. V těchto případech nebyly zohledněny možné příjmy z investic nebo byly použity nereálně vysoké odhady nákladů. Někdy nebyly vzaty v úvahu ani zbytkové hodnoty. Řídící orgány při schvalování projektů za účelem jejich spolufinancování anebo při schvalování plateb určených pro projekt tyto problémy neodhalily.

5.39 Vykázání nákladů nadhodnocených v důsledku nesprávného výpočtu velikosti mezery ve financování bylo zjištěno u 1 % kontrolovaných operací. Tyto chyby představují 5 % všech vyčíslitelných chyb a na odhadované míře chyb pro tyto oblasti politik se podílejí přibližně 5 % (viz rámeček 5.3). U dalších 7 % projektů Účetní dvůr chyby nevyčíslil buď proto, že pokyny Komise nebyly k datu schválení projektů jasné, nebo projekty nebyly ještě uzavřeny.

5.38 a 5.39 Co se týče nevyčíslitelných chyb, Komise zdůrazňuje, že:

- v jednom případě se domnívá, že úhrada od státního systému zdravotního pojištění nepředstavuje příjem pro účely výpočtu finančního schodku,
- v případě projektů financovaných z Fondu soudržnosti v období 2000–2006 a spolufinancovaných před rokem 2003 se podle nařízení požadovalo, aby byly příjmy zohledněny, ale bez odkazu na konkrétní metodu pro tento účel; platné nařízení stavělo na stejnou úroveň rovněž potřebu prosazovat zásadu „znečišťovatel platí“, z níž vyplývaly vyšší příjmy pro dotčené projekty. Nařízení kromě toho odkazovalo na potřebu rozvíjet takové metody ve spolupráci s každým dotčeným členským státem. Metody používané před rokem 2003 zohledňovaly příjmy a současně prosazovaly zásadu „znečišťovatel platí“, a proto se mohou lišit od metod, které se používají v současné době, aniž by to bylo v rozporu s platnými pravidly.

⁽¹⁸⁾ Podle článku 55 nařízení (ES) č. 1083/2006 se „projektem vytvářejícím příjmy rozumí jakákoli operace zahrnující investici do infrastruktury, za jejíž používání se účtují poplatky hrazené přímo uživateli, nebo jakákoli operace zahrnující prodej nebo pronájem pozemků či budov nebo jakékoli jiné poskytování služeb za úplatu“.

Rámeček 5.3 – Příklad nesprávného výpočtu mezery ve financování u projektu vytvářejícího příjmy

Použity *nerealistické odhady výdajů*: V případě jednoho portugalského projektu FS, který se týkal rekonstrukce městské vodovodní sítě, nadhodnotil příjemce v analýze nákladů a přínosů předpokládané osobní náklady, což vedlo k nadhodnocení velikosti mezery ve financování.

Podobné případy, kdy se v analýze nákladů a přínosů počítá s nepřiměřeně vysokými náklady, byly zjištěny u projektů FS ve Španělsku, Polsku a ve Spojeném království.

Nedodržení pravidel státní podpory ve 3 % projektů

5.40 Pravidla státní podpory zajišťují, aby intervenční opatření členských států nenarušovala hospodářskou soutěž a obchod v rámci EU. Projekty musí splňovat ustanovení těchto pravidel týkajících se státní podpory ⁽¹⁹⁾.

5.41 U 3 % ze 180 kontrolovaných operací nesplňovaly spolufinancované projekty pravidla státní podpory. Pokud Účetní dvůr byl s to určit, že tato skutečnost přispěla k nesprávnému financování ze strany EU, byly chyby vyčísleny. Tyto vyčíslené chyby představují 5 % všech vyčíslitelných chyb a na odhadované míře chyb pro tyto oblasti politik se podílejí přibližně 9 %. Ostatní případy nedodržení pravidel státní podpory, kde dopad na financování EU nebylo možné v této fázi vyčíslit, Účetní dvůr do výpočtu míry chyb nezahrnul (viz rámeček 5.4). V roce 2011 vydal Evropský soudní dvůr rozhodnutí potvrzující, že pravidla státní podpory se vztahují i na infrastrukturní projekty, které jsou provozovány komerčně ⁽²⁰⁾.

5.41 Komise souhlasí s tím, že *do držování pravidel státní podpory je podmínkou pro způsobilost programů*. Jak je však vidět z řeckého příkladu uvedeného dále v rámečku 5.4, *povinnost oznamovat projekty infrastruktury byla právně nejasná až do rozsudku ESD ve věci Leipzig/Halle z roku 2011 (který byl napaden a právoplatné rozhodnutí bylo vyneseno až v roce 2013)*. Aby členským státům a příjemcům objasnila praktické důsledky tohoto rozsudku, vydala Komise v listopadu 2012 orientační pokyny a předložila je výboru COCOF. Komise se domnívá, že v souladu s těmito orientačními pokyny se *neoznámení projektů infrastruktury před listopadem 2012 nerovnálo nesrovnalosti*.

⁽¹⁹⁾ Čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) týkající se státní podpory.

⁽²⁰⁾ Věc T-443/08 Freistaat Sachsen a Land Sachsen-Anhalt v. Komise a T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG a Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. Komise, rozsudek ze dne 24. března 2011, potvrzený Soudním dvorem 19. prosince 2012 ve věci C-288/11P.

Rámeček 5.4 – Příklad projektů, které nebyly v souladu s pravidly státní podpory

Státní podpora nebyla Komisi oznámena: V případě jednoho řeckého projektu EFRR, který se týkal výstavby přístavních zařízení, představovala poskytnutá podpora státní podporu ⁽²¹⁾. Komise o tomto projektu nebyla informována, jak vyžaduje článek 108 SFEU, a nedošlo tudíž k posouzení jeho slučitelnosti s vnitřním trhem.

Podobné případy byly zjištěny u projektů EFRR v Německu a ve Spojeném království.

Chyby zjištěné v závěrečných platbách Komise

5.42 Účetní dvůr v předchozích letech konstatoval, že nepřijme-li Komise patřičná opatření, která umožní odhalit a napravit problémy, jež jsou příčinou nespolehlivosti dokumentů k uzávěrce (například prohlášení při ukončení podpory), může docházet k tomu, že budou propláceny nesprávné výdaje ⁽²²⁾.

5.43 Letošní vzorek zahrnoval platby, které byly v rámci uzávěrky realizovány ve prospěch dvou operačních programů (Rakousko a Polsko) a sedmi projektů FS (Španělsko) z období 2000–2006, přičemž byl proveden audit celkem 22 projektů EFRR a FS. Účetní dvůr zjistil chyby ve 12 z těchto 22 projektů. U jednoho OP v rámci EFRR Účetní dvůr zjistil, že ne všechny výdaje v závěrečné platbě byly správné (Rakousko). Komise však tento OP uzavřela v roce 2012 bez jakékoli finanční opravy. U sedmi projektů FS ve Španělsku nebyly v souvislosti s chybami zjištěnými Účetním dvorem uloženy žádné finanční opravy.

5.42 Komise zjistila a analyzovala nedostatky v prohlášeních při ukončení podpory ještě před auditem Účetního dvora, který zasáhl v rané fázi procesu uzavírání ⁽²⁾. Těmito nedostatky se Komise zabývala v průběhu následných kroků v procesu uzavírání a po prvotním posouzení uzávěrkových dokumentů byl proveden další audit. Ve vhodných případech byly uplatněny finanční opravy.

5.43 Komise bude vyvozovat důsledky ze všech chyb zjištěných v uzavřeném programu. Komise konstatuje, že budou-li odhaleny zbytkové chyby, může provést finanční opravy až tři roky po formálním ukončení programu.

Komise předložila Evropskému parlamentu v dubnu 2013 souhrnnou zprávu o finančních opravách provedených Komisí a nahlášených členskými státy u programů z období let 2000–2006. Tato zpráva informuje, že opravy dosáhly nejméně 5,6 % (7,3 miliardy EUR) z přidělení EFRR na programové období až do 31. prosince 2012 (a 6,2 % neboli 8,1 miliardy EUR do 31. března 2013) ⁽³⁾.

Co se týče 7 projektů financovaných z Fondu soudržnosti a zmíněných v připomínce Účetního dvora, Komise odkazuje na svou odpověď v bodě 5.39 a dále zdůrazňuje, že nedošlo k porušení platného právního rámce, které by zdůvodnilo finanční opravu.

⁽²¹⁾ Ve smyslu článku 107 SFEU.

⁽²²⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, body 5.52–5.64.

⁽²⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, odpověď Komise na body 5.57 a 5.58.

⁽³⁾ ARES(2013) 689652 ze dne 12. dubna 2013 Evropskému parlamentu a ARES(2013) 1044808 ze dne 14. května 2013 Evropskému účetnímu dvoru.

ÚČINNOST SYSTÉMŮ

Auditní orgány

5.44 V rámci 27 členských států bylo na programové období 2007–2013 pro 434 operačních programů EFRR/FS a ESF ustaveno 112 auditních orgánů (viz body 5.10 a 5.13) ⁽²³⁾.

5.45 V oblasti soudržnosti přinášejí informace o správnosti evropských výdajů z fondů EFRR/FS a ESF v programovém období 2007–2013 výroční kontrolní zprávy a výroční stanoviska auditních orgánů ⁽²⁴⁾. V roce 2012 bylo Komisi předloženo celkem 198 výročních kontrolních zpráv a výročních stanovisek ⁽²⁵⁾, které se týkaly 317 operačních programů v rámci EFRR/FS a 117 operačních programů v rámci ESF ⁽²⁶⁾.

5.45 Od samého počátku programového období a nastavení systémů hrály auditní orgány ústřední úlohu v procesu budování věrohodnosti. Komisi podávaly každý rok zprávy s auditorským stanoviskem o fungování systémů řízení a kontroly na základě auditů těchto systémů a vzorků operací. Tyto audity jsou prováděny v souladu se strategií auditu. Nařízení dává Komisi možnost spolehnout se za jistých podmínek na práci auditního orgánu při získávání věrohodnosti (článek 73 nařízení (ES) č. 1083/2006).

Komise 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 kapacit díky poskytování poradenství, orientačních pokynů a doporučení prostřednictvím opakovaného provedení práce.

GŘ pro regionální a městskou politiku a GŘ pro zaměstnanost ve svých výročních zprávách o činnosti za rok 2012 podrobně analyzovala podrobnosti z auditů a jejich výsledky, které nahlásily auditní orgány ve svých výročních kontrolních zprávách o činnosti za rok 2012 (viz str. 33 až 37 VZČ 2012 GŘ pro regionální a městskou politiku a str. 35 až 39 VZČ 2012 GŘ pro zaměstnanost).

⁽²³⁾ 63 ze 112 těchto auditních orgánů odpovídá za kontrolu operačních programů EFRR, FS a ESF ve svém členském státě či regionu. Na tyto auditní orgány provádějící kontrolu u více fondů připadá 344 ze 434 odpovídajících operačních programů a finančně vyjádřeno provádějí audit 89 % celkového rozpočtu (zahrnujícího financování z prostředků EU a z vnitrostátních veřejných i soukromých zdrojů).

⁽²⁴⁾ Každý auditní orgán může vydat jednu nebo více výročních kontrolních zpráv, přičemž každá z nich se může týkat jednoho nebo více operačních programů.

⁽²⁵⁾ Výroční kontrolní zprávy a výroční stanoviska vycházejí ze zjištění kontrol auditních orgánů, které se týkají výdajů certifikovaných pro Komisi v předešlém rozpočtovém roce EU (viz čl. 62 odst. 1 písm. d) nařízení (ES) č. 1083/2006).

⁽²⁶⁾ U 13 operačních programů v rámci EFRR nepředložily auditní orgány za rok 2012 do března 2013 žádné výroční kontrolní zprávy ani žádná výroční stanoviska.

Prověrky čtyř auditních orgánů, které provedl Účetní dvůr

5.46 **Příloha 5.2** obsahuje výsledky jednotlivých testovaných klíčových požadavků a celkové hodnocení čtyř kontrolovaných auditních orgánů: v Belgii (Valonsku), na Maltě, na Slovensku a ve Spojeném království (Anglii). Účetní dvůr věnoval zvláštní pozornost výročním kontrolním zprávám a výročním stanoviskům a těm částem činnosti auditních orgánů, které měly přímý a významný vliv na jejich závěry.

5.47 U každého z auditních orgánů Účetní dvůr přezkoumával:

- a) organizační uspořádání a metodiku auditu;
- b) pracovní dokumenty dvou auditů systémů;
- c) pracovní dokumenty u vzorku 20 auditů operací, včetně opakovaného provedení nejméně pěti z těchto 20 auditů;
- d) výroční kontrolní zprávy a výroční stanoviska za rok 2012 a související pracovní dokumenty.

5.48 Stejně jako v předchozích letech Účetní dvůr zjistil, že organizační opatření všech čtyř kontrolovaných auditních orgánů byla obecně v souladu s nařízeními EU. Tak tomu bylo, i co se týče metodiky auditu používané pro audit systémů. Ve způsobu, jakým auditní orgány provádějí své audity operací a systémů a/nebo jak o jejich výsledcích podávají zprávy Komisi, však Účetní dvůr zjistil nedostatky ⁽²⁷⁾.

5.49 Ze čtyř kontrolovaných auditních orgánů Účetní dvůr posoudil tři jako „částečně účinné“ a jeden jako „neúčinný“. U auditních orgánů posouzených jako „částečně účinné“ se Účetní dvůr domnívá, že výroční kontrolní zprávy nebyly plně v souladu s příslušnými pravidly, anebo Účetní dvůr při opakovaném provedení auditů operací zjistil problémy, které auditní orgány předtím neodhalily.

5.46 Od začátku stávajícího programového období uskutečnila Komise 269 kontrolních návštěv, během nichž zcela nebo částečně přezkoumala práci 41 auditních orgánů EFRR/FS, která pokrývala 96 % celkového přidělu z EFRR/FS, a 84 auditních orgánů ESF, která pokrývala 99 % celkového přidělu z ESF. Účetní dvůr přitom zkontroloval čtyři auditní orgány. Auditní orgány, které měly být zkontrolovány, vybrala Komise většinou na základě každoročně aktualizovaného posouzení rizik, mezi něž patří, kromě několika dalších občas přezkoumávaných kritérií rizik, přiděly pro programy.

5.49 Na základě auditních důkazů shromážděných během několika let se Komise domnívá, že se může spolehnout na práci těchto čtyř dobře fungujících auditních orgánů v procesu vydávání prohlášení o věrohodnosti (viz rovněž odpovědi Komise k bodům 6.30 a 6.31).

⁽²⁷⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, bod 5.43.

Posouzení dohledu Komise nad auditními orgány

5.50 V roce 2012 Komise pokračovala v šetření, při němž posuzovala spolehlivost práce auditních orgánů a dodržování nařízení EU ⁽²⁸⁾. Komise zjistila v práci auditních orgánů podobné nedostatky, jaké zjistil Účetní dvůr (viz body 5.48 a 5.49) nebo jaké byly zjištěny v předchozích letech ⁽²⁹⁾.

5.51 Komise kromě toho na základě dokumentárního přezkumu všech operačních programů EFRR/FS a ESF ověřila informace, které jí ve svých výročních kontrolních zprávách a výročních stanoviscích poskytly auditní orgány ⁽³⁰⁾. Považuje-li Komise míru chyb nahlášenou auditním orgánem za spolehlivou a reprezentativní pro daný OP (nebo skupinu OP), může ji přijmout nebo na základě dodatečných informací přepočítat. Pokud považuje nahlášenou míru chyb za nespolehlivou, pak v závislosti na tom, jak vyhodnotí riziko v daném OP, uplatní paušální míru chyb (mezi 2 % a 25 %).

5.52 Účetní dvůr na základě informací, které měla k dispozici Komise, a doplňujících údajů, jež na vyžádání poskytly auditní orgány, dospěl u všech tří fondů (EFRR/FS a ESF) k těmto zjištěním ⁽³¹⁾:

5.50 Komise odkazuje na svou odpověď na bod 5.46, v níž informuje o kontrolních návštěvách uskutečněných v oblasti politiky soudržnosti od roku 2009. Dotazování na auditní orgány zůstává hlavní metodou šetření podle stávající strategie auditu Komise. GR pro regionální a městskou politiku a GR pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování pokračují ve své auditní činnosti formou dalších 102 kontrolních návštěv do poloviny roku 2014.

5.51 Komise zdůrazňuje, že analýza VKZ a auditních stanovisek představuje klíčovou součást procesu budování věrohodnosti, který je základem pro prohlášení o vnitřní kontrole ve výroční zprávě o činnosti, v níž informuje o výsledcích své analýzy (viz například VZČ 2012 GR pro regionální a městskou politiku, str. 33–35 a příloha 9 a VZČ 2012 GR pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování, str. 35–38 a příloha 8).

Pokud jde o spolehlivost a reprezentativnost vykázané míry chyb, viz odpověď v bodě 5.52, druhá odrážka.

5.52

⁽²⁸⁾ Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku a Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování prověřila od roku 2009 celkem 62 ze 112 auditních orgánů. Tyto auditní orgány mají na starosti 257 z 317 operačních programů v rámci EFRR/FS a 48 ze 117 operačních programů v rámci ESF. Na auditní orgány, které byly během těchto čtyř let prověřeny, připadá v programovém období 2007–2013 95 % objemu rozpočtových prostředků EFRR/FS a 55 % objemu rozpočtových prostředků ESF (což odpovídá financování z prostředků EU a z vnitrostátních veřejných i soukromých zdrojů).

⁽²⁹⁾ Viz výroční zpráva za rok 2010, bod 4.42, a výroční zpráva za rok 2011, bod 5.45.

⁽³⁰⁾ V určitých případech, kdy bylo zapotřebí získat doplňující informace, proběhly kromě tohoto dokumentárního přezkumu i návštěvy auditních orgánů na místě.

⁽³¹⁾ Účetní dvůr zkontroloval u 138 OP v rámci EFRR/FS a ESF, zda se při potvrzování platnosti měř chyb nahlášených auditními orgány účinně ověřovala správnost a spolehlivost informací poskytnutých auditními orgány. Za tyto OP odpovídá 27 ze 62 auditních orgánů, u nichž Komise provedla během posledních tří let zvláštní šetření (viz bod 5.50).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

— Komise má při potvrzování platnosti míry chyb uvedených ve výročních kontrolních zprávách auditních orgánů a případné nápravě těchto chyb omezené možnosti, protože auditní orgány nejsou povinny poskytovat Komisi informace o svých auditech operací⁽³²⁾.

— U 51 ze 138 kontrolovaných operačních programů Účetní dvůr zjistil, že Komise neměla dostatečné informace k tomu, aby přijala (nebo přepočítala) míry chyb nahlášené auditními orgány při posuzování výročních kontrolních zpráv. V některých případech kontrolované výdaje uvedené v těchto zprávách plně neodpovídaly výdajům daného OP za rok nebo míry chyb nahlášené v těchto zprávách nebyly auditním orgánem správně vypočteny.

ODPOVĚĎ KOMISE

— Komise analyzuje na začátku každého roku všechny VKZ a auditní stanoviska předložené vnitrostátními auditními orgány. Krom toho bere v úvahu všechny výsledky vnitrostátních auditů, které auditní orgány zaslaly v průběhu roku, i další auditní výsledky Komise a Evropského účetního dvora. V zájmu dalšího zlepšení spolehlivosti vykazovaných měř chyb a na základě pochybností o zjištěných rizicích uskutečnily útvary Komise v roce 2013 zjišťovací mise na místě u EFRR/FS (11 misí v 9 členských státech) a u ESF (15 členských států) s cílem sebrat další důkazy a získat vysvětlení k předloženým VKZ, zejména pokud jde o metodiku výpočtu míry chyb. V některých případech přinesly mise solidní důvody pro přepočet míry chyb. Komise rovněž požádala některé auditní orgány o další informace v písemné podobě a dostala je od nich.

Výsledky této analýzy představují hlavní zdroj informací pro proces budování věrohodnosti, jak je vysvětleno ve VZČ.

Komise přitom nahromadila obsáhlé informace o rizicích souvisejících s jednotlivými auditními orgány.

— Komise poznamenává, že 51 Účetním dvorem citovaných programů kontroluje 9 z celkem 112 auditních orgánů, které mají na starosti fondy EFRZ, ESF a FS. Rovněž poznamenává, že technický problém nastolený v případě 31 francouzských programů nemění nic na hodnocení auditního orgánu ani Komise.

Komise zdůrazňuje, že paušální sazby byly ve vhodných případech použity, když vykázanou míru chyb posoudila Komise jako nespolehlivou. U 14 programů nebyla paušální sazba použita, protože Komise posoudila vykázanou míru chyb jako spolehlivou. Komise přitom poukazuje na to, že v případě malého statistického souboru operací nařízení umožňuje použít míru chyb ze vzorku, který není statistickým vzorkem.

Jde o jedině dostupné ukazatele pro odhad celkového rizika u dotčených programů, a proto je Komise používá pro účely prohlášení o věrohodnosti. V takových případech Komise rovněž bere v úvahu vlastnosti statistického vzorku a rozsah auditu. Komise aktivně podporovala využívání výběru statistických vzorků v letech 2012/2013 a v dubnu 2013 aktualizovala své pokyny pro výběr vzorku, aby bylo možné využívat výběr statistických vzorků i v případech, že se jedná o malé soubory operací, s cílem získat reprezentativní výsledky.

⁽³²⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, bod 5.50.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

Ve výše uvedených souvislostech je důležité poznamenat, že poté, co Komise potvrdí platnost měř vykázaných auditními orgány, použije všechny kontrolní postupy, když se vyskytnou pochybnosti o přesnosti nebo spolehlivosti vykázané míry chyb: písemné a ústní otázky auditním orgánům, zjišťovací mise a/nebo analýza dodatečných informací od auditních orgánů, včetně výsledků individuálních auditů, je-li to nezbytné. Na základě těchto informací byly míry chyb ve výročních kontrolních zprávách upraveny u 21 % programů EFRR/FS a 15,4 % programů ESF. Kromě toho byly vykázané míry chyb u 11 % programů EFRR/FS a ESF shledány nespolehlivými, a proto je Komise nahradila paušálními mírami (viz výroční zprávy o činnosti GR pro regionální a městskou politiku za rok 2012, strana 35 a GR pro zaměstnanost strana 37).

Pro další objasnění týkající se měř chyb vykazovaných auditními orgány, pokud jde o ESF, odkazuje Komise na svou odpověď k bodu 6.40.a.

— U 16 ze 138 OP nahlásily auditní orgány nereprezentativní míry chyb (tj. míry, které nevycházejí ani ze statistického ani z formálního nestatistického výběru vzorků v souladu s pokyny Komise). Komise by neměla takové míry při vydávání jistoty používat, když provádí projekci míry chyb na OP jako celek. Účetní dvůr zjistil, že Komise uplatnila paušální míru chyb (v souladu s požadavky) pouze u dvou z těchto 16 OP.

— V pěti případech z těchto 138 OP činila míra chyb přepočítaná Účetním dvorem (s přihlédnutím k víceletým finančním opravám) více než 2 %.

— Komise vítá skutečnost, že Účetní dvůr dospěl ke stejným závěrům u všech 138 zkoumaných případů, kromě pěti. Tyto případy se týkají dvou auditních orgánů. Pokud jde o těchto pět případů, Komise nesouhlasí a potvrzuje své hodnocení, jak je uvádí ve výroční zprávě o činnosti za rok 2012 po důkladné analýze vysvětlení od dotčených auditních orgánů.

Zejména v případě čtyř nizozemských programů seskupených do jediného vzorku byla Komise toho názoru, že projekt, u něhož auditní orgán a její vlastní audit odhalily v roce 2012 chybu, byl výjimečný a k financování neměl být vybrán. Vnitrostátní orgány souhlasily s vyjmutím tohoto výdaje vztahujícího se na celý projekt a tím i souvisejících neoprávněných výdajů na konci roku 2012. Komise se proto domnívá, že tento výdaj nemusí být zahrnut do výpočtu předpokládané míry chyb. Co se týče německého programu, Komise se domnívá, že zohlednění části výdaje, který byl vyloučen z kontrolovaného souboru, by mělo velmi omezený vliv na míru chyb.

Komise se proto domnívá, že správně realizovala svou úlohu dohlázele na vykazované míry chyb auditními orgány.

Přezkum výročních zpráv Komise o činnosti

5.53 Účetní dvůr posuzoval výroční zprávy o činnosti a souvisejí prohlášení k auditu za rok 2012 vypracované Generálním ředitelstvím pro regionální a městskou politiku, Generálním ředitelstvím pro mobilitu a dopravu a Generálním ředitelstvím pro energetiku. Konkrétně pokud jde o správnost plateb schválených během roku 2012, Účetní dvůr:

- a) posoudil výhrady vznesené k roku 2012;
- b) zkontroloval důslednost a přesnost Komisí provedeného výpočtu rizikových částek.

Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku

5.54 Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku ve své výroční zprávě o činnosti odhadlo, že u 2,2 % až 5,0 % průběžných a konečných plateb v rámci EFRR a FS na programové období 2007–2013 schválených v roce 2012 existovalo riziko chyby⁽³³⁾.

5.55 Tento odhad, k němuž podle svého výpočtu uvedeného ve výroční zprávě o činnosti za rok 2012 dospělo Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku, vychází z údajů o míře chyb, které v souvislosti s výdaji v roce 2011 vykázaly auditní orgány⁽³⁴⁾. Tato hodnota je nad 2% prahem významnosti (materiality), který stanovila Komise, a v souladu s hodnocením za rok 2011, které pro tuto oblast politiky vydal Účetní dvůr⁽³⁵⁾.

5.55 Komise souhlasí s tím, že úroveň rizika ve výročních zprávách o činnosti GR pro regionální a městskou politiku za rok 2012 je srovnatelná s výsledky obsaženými ve výroční zprávě Účetního dvora za rok 2011.

⁽³³⁾ Pro rok 2011 odhadovalo Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku podíl rizikových průběžných a konečných plateb na 3,1 % až 6,8 %.

⁽³⁴⁾ V souladu s požadavky odvětvových nařízení vycházely auditní orgány ve svých výkazech míry chyb, které Komisi předložily v prosinci 2012, z výdajů vykázaných za rok 2011.

⁽³⁵⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, bod 5.28.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.56 Počet operačních programů, pro které platila výhrada Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku, a související odhadovaný finanční dopad se v roce 2012 oproti roku 2011 snížil ⁽³⁶⁾. Příčinou toho je hlavně menší objem prostředků, které jsou podle odhadu Komise vycházejícího z údajů o míře chyb vykázaných auditními orgány v jejich výročních kontrolních zprávách z roku 2012 vystaveny riziku.

5.57 Účetní dvůr se domnívá, že Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku mělo vydat výhrady k pěti dalším OP (viz bod 5.52).

5.58 Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku při posuzování operačních programů bere v úvahu rovněž číselné údaje o kumulativním riziku zbytkových chyb (jehož výpočet provádí Komise a v němž se zohledňují finanční opravy, které byly od začátku programového období provedeny na úrovni EU i na úrovni členských států). Komise má nicméně pouze omezené informace o účinnosti systémů, které členské státy za účelem ukládání finančních oprav zavedly, což s sebou nese riziko, že hodnocení jednotlivých operačních programů, které Komise provedla ve své výroční zprávě o činnosti, nebude dostatečně spolehlivé.

5.59 Postup, jakým Účetní dvůr ve svých auditech zohledňuje finanční opravy, je popsán v kapitole 1, bodech 1.19–1.35.

ODPOVĚĎ KOMISE

5.56 Jak je uvedeno ve shrnutí výroční zprávy o činnosti GŘ pro regionální a městskou politiku za rok 2012, pokles počtu výhrad lze vysvětlit nápravnými opatřeními v členských státech a prováděním finančních oprav ze strany Komise (viz výroční zprávu o činnosti za rok 2012 str. 46 až 49). Přísná politika GŘ pro regionální a městskou politiku týkající se upozornění, přerušování plateb, pozastavení plateb a finančních oprav stimulovala zlepšení řídicích a kontrolních systémů.

5.57 Komise odkazuje na svou odpověď na bod 5.52, která potvrzuje, že v těchto pěti případech nebyl důvod pro výhrady. Čtyři z těchto programů byly seskupeny do jediného vzorku, chyba byla opravena v roce 2012, a proto nemusí být zahrnuta do výpočtu předpokládané míry chyb. Co se týče pátého programu, Komise se domnívá, že zohlednění části výdaje, který byl vyloučen z kontrolovaného souboru, by mělo velmi omezený vliv na míru chyb.

5.58 Od roku 2011 prováděly útvary Komise na žádost orgánu udělovajícího absolutorium auditu systémů registrace a podávání zpráv o finančních opravách na základě analýzy rizika. Díky tomu má Komise každým rokem stále více informací o fungování těchto systémů v členských státech a v případě nutnosti mohla požadovat vylepšení odpovídajících systémů (viz syntetickou zprávu zaslanou orgánu udělovajícímu absolutorium a Evropskému účetnímu dvoru v roce 2013 ⁽⁴⁾). Auditní orgány kromě toho samy provádějí kontrolu činnosti osvědčujících orgánů a její výsledky hlásí Komisi, která tyto informace zohledňuje ve svém hodnocení.

5.59 Komise přijala všechna opatření na ochranu rozpočtu EU, která jsou požadovaná podle Smlouvy a předpokládaná v nařízeních.

Komise konstatuje, že ačkoliv učinila vše, co je v její pravomoci a jednala s plným respektováním stávajících právních předpisů, v témže rozpočtovém roce, který Účetní dvůr zkontroloval, nebyly paušální opravy uplatněné na české a slovenské programy zohledněny při výpočtu míry chyb na rok 2012.

Viz odpovědi Komise na bod 5.26 a rámeček 1.2.

⁽³⁶⁾ Počet operačních programů, pro které platila výhrada, se snížil ze 146 v roce 2011 na 85 v roce 2012. Tyto údaje zahrnují úplně i částečně vyčíslené výhrady vůči operačním programům, pro něž byly v průběhu roku (121 v roce 2011 a 61 v roce 2012) schváleny průběžné nebo konečné platby, a vůči operačním programům, na které žádné platby neodešly (25 v roce 2011 a 24 v roce 2012). Kromě výše zmíněných 85 výhrad vydalo Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku výhrady také vůči čtyřem operačním programům v rámci nástroje předstupní pomoci (NPP). V roce 2011 byly v souvislosti s tímto nástrojem vzneseny dvě výhrady.

⁽⁴⁾ ARES(2013) 5521 ze dne 4. ledna 2013.

Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu a Generální ředitelství pro energetiku

5.60 Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu a Generální ředitelství pro energetiku:

- vznesla výhrady u 23 %, resp. 57 % z celkových prostředků na platby, jež byly schváleny v průběhu roku,
- odhadla, že chybami bylo zatíženo přibližně 4,6 % plateb, které byly schváleny v roce 2012 v souvislosti se šestým a sedmým rámcovým programem pro výzkum a technologický rozvoj,
- na základě zbytkové míry chyb tato generální ředitelství odhadují, že dopad jejich výhrad činí 2,5 % z plateb na výzkumné rámcové programy provedených v roce 2012.

5.61 V roce 2012 Účetní dvůr zjistil vyčíslitelné chyby v šesti z osmi kontrolovaných projektů TEN-T (75 %). Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu však v souvislosti s nedodržením pravidel EU i vnitrostátních pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevydalo žádnou výhradu. Účetní dvůr rovněž konstatuje, že Generální ředitelství pro energetiku vzneslo takovou výhradu v souvislosti s programem EEPR, kde Účetní dvůr zjistil podobné problémy ⁽³⁷⁾.

5.61 Komise se domnívá, že generální ředitelství pro mobilitu a dopravu (GŘ MOVE) se v tomto ohledu řídilo stávajícími pokyny k výročním zprávám o činnosti za rok 2012 (ref. č. Ares (2012) 1240233, bod 7.4) a že neexistovaly žádné důvody pro výhradu týkající se programů TEN-T. V rámci svých povinností dohledu nad Výkonnou agenturou pro transevropskou dopravní síť (TEN-T EA) GŘ MOVE vzalo v úvahu všechny dostupné informace, včetně zprávy Účetního dvora za rok 2011 a záruk poskytnutých agenturou.

Pokud jde o agenturu, je třeba uvést, že míra chyb zjištěná kontrolami ex post dokončenými k 31. prosinci 2012 činila 1,7 %, a byla tedy pod prahem významnosti (2 %). Kromě toho přijala tato agentura řadu opatření již v roce 2012 s ohledem na zjištění Účetního dvora, aby posílila své kontroly a zvýšila informovanost příjemců o pravidlech zadávání veřejných zakázek.

V době vydání své výhrady, tj. k 31. březnu 2013, obdrželo GŘ MOVE od Účetního dvora tři předběžné závěry týkající se chyb při zadávání veřejných zakázek pro projekty TEN-T, z nichž dva GŘ MOVE analyzoval a v únoru 2013 napadl.

⁽³⁷⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, bod 5.69 písm. b).

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ**Závěr za rok 2012**

5.62 U této skupiny politik

— z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb vyskytujících se v základním souboru činí 6,8 %,

— zkoumané systémy dohledu a kontroly jsou hodnoceny jako částečně účinné ⁽³⁸⁾.

5.62

— Komise podotýká, že nejpravděpodobnější míra chyb je v souladu s mírami chyb, které uváděl Účetní dvůr za poslední tři roky v souvislosti se stávajícím programovým obdobím.

Tento pokles míry chyb ve srovnání s předchozími obdobími je výsledkem posílených kontrol v programovém období 2007–2013 a uplatňováním nekompromisní politiky pozastavení či přerušování plateb ze strany Komise, když byly zjištěny nesrovnalosti. Komise se i nadále zaměří na nejrizikovější programy nebo členské státy a při zjištění nesrovnalostí bude ukládat rychlá nápravná opatření (viz též odpovědi na body 1.12 a 1.13).

Dva programy včetně chyb zjištěných Účetním dvorem v jeho vzorku za rok 2012 (v České republice a na Slovensku) byly opraveny v roce 2012 paušální sazbou. Komise konstatuje, že ačkoliv učinila vše, co je v její pravomoci a jednala s plným respektováním stávajících právních předpisů, aby ochránila rozpočet EU v témže rozpočtovém roce, který Účetní dvůr zkontroloval, výše uvedenou paušální opravu Účetní dvůr nezohlednil při výpočtu míry chyb na rok 2012.

— Komise se domnívá, že má důkladný postup dohledu pro zajištění celkové spolehlivosti práce auditních orgánů pro své vlastní prohlášení o věrohodnosti.

Od začátku stávajícího programového období uskutečnila Komise 269 kontrolních návštěv, během nichž zcela nebo částečně přezkoumala práci 41 auditních orgánů EFRR/FS, která pokrývala 96 % celkového přidělu z EFRR/FS, a 84 auditních orgánů ESF, která pokrývala 99 % celkového přidělu z ESF.

Na základě vlastního posouzení Komise zdůrazňuje, že účinnost a soulad auditních orgánů s požadavky se mohou lišit. V souladu s článkem 73 nařízení (ES) č. 1083/2006 se Komise od první poloviny roku 2012 formálně spoléhá na práci 15 auditních orgánů v případě programů EFRR/FS (51 programů). Komise bude nadále šetřit práci auditních orgánů.

⁽³⁸⁾ Viz příloha 1.1, bod 17.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

5.63 Z důkazních informací celkově vyplývá, že schválené výdaje jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

Doporučení

5.64 **Příloha 6.2**, která je součástí kapitoly 6, uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let.

5.65 Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje, aby Komise:

— **Doporučení 1:** řešila nedostatky v „primárních kontrolách“, které v souvislosti s EFRR a FS provádějí řídicí orgány a zprostředkující subjekty, a to prostřednictvím specifických pokynů a popřípadě opatření odborné přípravy,

ODPOVĚĎ KOMISE

5.63 Komise přijala konkrétní kroky s cílem zmírnit zjištěná rizika, zejména pak preventivní a nápravná opatření jako jsou orientační pokyny, školení, zjednodušení, nemluvě o nekompromisní politice přerušení/pozastavení plateb a finančních opravách.

5.64 Viz odpověď Komise na bod 6.42 a přílohu 6.2.

5.65

Komise souhlasí s významem „primárních kontrol“, které provádějí členské státy, a sdílí názor, že by měly být dále posíleny. Komise již poskytovala členským státům orientační pokyny o způsobu, jakým by řídicí orgány měly definovat a provádět své řídicí kontroly.

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 také předala v roce 2011 auditním orgánům kontrolní seznamy pro audit řídicích kontrol, které mohou řídicí orgány samy používat jako referenční kritéria. Pro řídicí orgány, které odpovídají za šíření tohoto vzdělávacího materiálu do všech úrovní projektového řízení, bylo zorganizováno speciální školení. Komise bude nadále provádět akce zaměřené na budování kapacity v této oblasti.

Komise provádí od roku 2010 cílené audity, které se týkají manažerské kontroly vysoce rizikových programů, pokud zjistila, že nedostatky by mohly zůstat nezjištěny nebo včas neodhaleny. Výsledky těchto auditů do konce roku 2012 jsou uvedeny ve výroční zprávě o činnosti GR pro regionální a městskou politiku (viz str. 39).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 2:** na základě svých zkušeností získaných během programového období 2007–2013 posoudila používání vnitrostátních pravidel způsobilosti s cílem zjistit, ve kterých oblastech by bylo možné dosáhnout dalšího zjednodušení či zrušení zbytečně složitých pravidel (požadavků nad rámec právních předpisů),

- **Doporučení 3:** vymezila jasná pravidla a poskytla spolehlivé pokyny pro posuzování způsobilosti projektů a výpočet míry spolufinancování u těch projektů v rámci EFRR a FS v programovém období 2014–2020, které vytvářejí příjmy,

- **Doporučení 4:** hledala způsoby, jak zlepšit práci auditních orgánů a kvalitu a spolehlivost informací poskytovaných ve výročních kontrolních zprávách a auditních stanoviscích.

ODPOVĚĎ KOMISE

Komise plně souhlasí s tím, že je zapotřebí ještě více zjednodušit vnitrostátní pravidla způsobilosti a zrušit zbytečně složitá pravidla, která mají škodlivý dopad z hlediska zatěžování příjemců a vyšší míry chyb. Komise však toto doporučení nepřijímá zcela, protože systematické zhodnocení všech vnitrostátních pravidel způsobilosti není prakticky uskutečnitelné. Kdykoli Komise zjistí složitá pravidla na úrovni členských států, řeší je společně s dotčenými členskými státy. Bude dávat členským státům doporučení pro další programové období a bude je povzbuzovat k tomu, aby používaly zjednodušené možnosti vykazování nákladů nabízené v návrhu nařízení.

Komise uznala potřebu zlepšení v této oblasti a podnikla příslušné kroky. Předpisový rámec pro programové období 2014–2020 zahrnuje v mnoha ohledech zjednodušení pravidel způsobilosti a rovněž stanoví zjednodušený mechanismus pro projekty vytvářející příjmy.

Komise souhlasí s významem této otázky a zdůrazňuje, že práce auditních orgánů, tak jak se promítá do výročních kontrolních zpráv, je jedním z hlavních prvků, na němž Komise staví svou věrohodnost. Auditním orgánům byly již v roce 2011 poskytnuty další orientační pokyny ke zpracování chyb a kontrolní seznamy Komise. V roce 2012 a 2013 zorganizovala Komise řadu seminářů s cílem dále zlepšit metodiku výběru vzorků pro audit, která slouží při přípravě výročních kontrolních zpráv. Komise ve spolupráci s auditními orgány nadále poskytuje další orientační pokyny, včetně těch, které se týkají oznamování auditních zjištění (viz výroční zprávu o činnosti GŘ pro regionální a městskou politiku za rok 2012, str. 87).

PŘÍLOHA 5.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „REGIONÁLNÍ POLITIKA, ENERGETIKA A DOPRAVA“

	2012					2011	2010	2009
	EFRR	FS	Energetika	Doprava	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU								
Celkový počet operací	138	30	3	9	180	180	177	145
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:								
Operace nezátížené chybami	54 % (75)	47 % (14)	33 % (1)	22 % (2)	51 % (92)	41 %	43 %	60 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	46 % (63)	53 % (16)	67 % (2)	78 % (7)	49 % (88)	59 %	57 %	40 %
Analýza operací zatížených chybami								
Analýza podle typu chyb								
Nevyčíslitelné chyby:	52 % (33)	75 % (12)	50 % (1)	14 % (1)	53 % (47)	64 %	60 %	60 %
Vyčíslitelné chyby:	48 % (30)	25 % (4)	50 % (1)	86 % (6)	47 % (41)	36 %	40 %	40 %
Způsobilost	87 % (26)	75 % (3)	100 % (1)	100 % (6)	88 % (36)	94 %	97 %	78 %
Výskyt	3 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	0 %	0 %
Přesnost	10 % (3)	25 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	10 % (4)	3 %	3 %	22 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB								
Nejpravděpodobnější míra chyb					6,8 %			
Horní hranice míry chyb					9,9 %			
Dolní hranice míry chyb					3,7 %			

⁽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 FONDY POLITIKY SOUDRŽNOSTI (EFRR/FS/ESF)

Posouzení vybraných systémů dohledu a kontroly: auditní orgány (AO) – soulad s hlavními požadavky předpisů a účinnost z hlediska zajištění správnosti operací

Hlavní požadavky testované Účetním dvorem		Belgie (Valonsko) Auditní orgán pro EFRR/ESF	Malta Auditní orgán pro EFRR/FS/ESF	Slovensko Auditní orgán pro EFRR/FS/ESF	Spojené království (Anglie) Auditní orgán pro 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.	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu
Rozsah auditního manuálu	Existence auditního manuálu (jak pro audity systémů, tak pro audity operací), který je v souladu s mezinárodně uznávanými auditorskými standardy a jasně popisuje auditní postupy.	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu
Auditní metodika pro audit systémů	Auditní práce, při níž auditní orgány hodnotí účinné 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 každý z těchto hlavních požadavků posuzuje.	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, audity systémů byly provedeny v souladu s metodikou vypracovanou auditními orgány a všechny fáze auditů systémů byly řádně zdokumentovány.	účinné	účinné	účinné	účinné

Hlavní požadavky testované Účetním dvorem		Belgie (Valonsko) Auditní orgán pro EFRR/ESF	Malta Auditní orgán pro EFRR/FS/ESF	Slovensko Auditní orgán pro EFRR/FS/ESF	Spojené království (Anglie) Auditní orgán pro 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.	v souladu	v souladu	v souladu	v souladu
Sestavení vzorku pro auditu 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 účinné	účinné	účinné	účinné
Auditní metodika pro auditu 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.	v souladu	v souladu	v souladu	částečně v souladu
Přezkum auditů operací	Audit 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.	účinné	částečně účinné	účinné	účinné
Opakované provedení auditů operací	Účetní dvůr opakovaně provedl auditu operací, které realizovaly auditní orgány, a jeho zjištění byla podobná zjištěním auditních orgánů, která byla předložena Komisi.	účinné	částečně účinné	účinné	částečně účinné

Hlavní požadavky testované Účetním dvorem		Belgie (Valonsko) Auditní orgán pro EFRR/ESF	Malta Auditní orgán pro EFRR/FS/ESF	Slovensko Auditní orgán pro EFRR/FS/ESF	Spojené království (Anglie) Auditní orgán pro 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.	částečně v souladu	částečně v souladu	v souladu	v souladu
Celkové posouzení ⁽¹⁾		částečně účinné	částečně účinné	účinné	částečně účinné

(¹) Co se týče loňské prověrky auditních orgánů (viz výroční zpráva za rok 2010, příloha 4.2, a výroční zpráva za rok 2011, příloha 5.2), při celkovém posouzení AO se na základě vyhodnocení testovaných specifických hlavních požadavků uplatňovala níže uvedená kritéria:

- „účinné“:** 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 „účinná“;
- „částečně účinné“:** 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 účinná“;
- „neúčinné“:** 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 „neúčinné“.

KAPITOLA 6

Zaměstnanost a sociální věci

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	6.1–6.9
Zvláštní charakteristiky oblasti politiky	6.3–6.8
Cíle politiky	6.3
Nástroje politiky	6.4–6.7
Rizika pro správnost	6.8
Rozsah a koncepce auditu	6.9
Správnost operací	6.10–6.27
Účinnost systémů	6.28–6.38
Prověřování auditních orgánů	6.28–6.30
Posouzení dohledu Komise nad auditními orgány	6.31–6.33
Přezkum výroční zprávy o činnosti GŘ EMPL	6.34–6.38
Závěr a doporučení	6.39–6.42
Závěr za rok 2012	6.39–6.40
Doporučení	6.41–6.42
Příloha 6.1 – Výsledky testování operací ve skupině politik „zaměstnanost a sociální věci“	
Příloha 6.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se soudržnosti, dopravy a energetiky	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

6.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se oblasti politiky „zaměstnanost a sociální věci“. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2012 uvádí **tabulka 6.1**.

6.2 Politika zaměstnanosti a sociálních věcí je převážně financována prostřednictvím Evropského sociálního fondu (ESF), který spolu s Evropským fondem pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondem soudržnosti (FS) patří k fondům politiky soudržnosti a řídí se týmiž pravidly. Další ustanovení upravující ESF jsou obsažena ve zvláštním nařízení⁽¹⁾. 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 2012

(v mil. EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Zaměstnanost a sociální věci	Evropský sociální fond	11 281	sdílené
	Zaměstnanost, sociální solidarita a rovnost žen a mužů	120	přímé centralizované
	Správní výdaje	93	přímé centralizované
	Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci	83	sdílené
	Práce v Evropě – sociální dialog a mobilita	64	přímé centralizované
	Nástroj předvstupní pomoci	58	decentralizované
		11 699	
	Platby za rok celkem	11 699	
	– <i>správní výdaje celkem</i> ⁽¹⁾	93	
	Operační výdaje celkem	11 606	
	– <i>zálohy</i>	146	
	+ <i>zúčtování záloh</i> ⁽²⁾	1 944	
	Kontrolovaný základní soubor celkem	13 404	
	Závazky za rok celkem	11 782	

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

⁽²⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz kapitola 1, body 1.6 a 1.7).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2012.

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 12).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky oblasti politiky*Cíle politiky*

6.3 Oblast politiky „zaměstnanost a sociální věci“ je součástí politiky soudržnosti EU, jejímž cílem je posilovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost v rámci EU snižováním rozdílů v rozvoji 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 v roce 2012 připadlo 97 % výdajů na tuto oblast. Z ESF se financují investice do lidského kapitálu prostřednictvím odborné přípravy s cílem zlepšit přístup na pracovní trh, včetně pomoci lidem ze znevýhodněných skupin získat zaměstnání a dalších opatření v oblasti zaměstnanosti (například dotování nákladů na platy anebo sociální pojištění nezaměstnaných osob).

6.5 Další výdaje mají podobu dotací a grantů pro organizace provádějící a koordinující opatření zaměřená na sociální oblast a na zaměstnanost. Sem patří financování poskytované agenturám EU ⁽²⁾, pro Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci (EGF) ⁽³⁾, nástroj předvstupní pomoci (NPP) ⁽⁴⁾ a příspěvky pro finanční nástroje jako evropský nástroj mikrofinancování Progress ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ EGF poskytuje podporu pracovníkům, kteří v důsledku velkých strukturálních změn uvnitř modelů světového obchodu a v důsledku finanční a hospodářské krize ztratili práci.

⁽⁴⁾ Do rozpočtové oblasti politiky zaměstnanosti a sociálních věcí spadají jen platby na složku NPP, která se týká rozvoje lidských zdrojů. Z NPP se kromě jiného podporuje příprava kandidátských zemí na provádění a řízení ESF.

⁽⁵⁾ Evropský nástroj mikrofinancování Progress, který začal fungovat v roce 2010, zvyšuje dostupnost mikroúvěrů, tj. půjček do 25 000 EUR, na založení či rozvoj malého podniku. Na provádění těchto činností v období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2013 byla vyčleněna částka 683,25 milionu EUR.

Řízení a kontrola výdajů

6.6 Výdaje z ESF podléhají sdílenému řízení Komise a členských států. ESF spadá pod systémy řízení a kontroly výdajů na soudržnost jako celku, jak je popsáno v kapitole 5 (viz body 5.9–5.14).

6.7 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.

Rizika pro správnost

6.8 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 nejsou dodržována pravidla způsobilosti EU anebo vnitrostátní pravidla způsobilosti a vnitrostátní předpisy, což vede ke schvalování nezpůsobilých nákladů anebo k chybám ve výpočtech, které ovlivňují správnost žádostí o proplacení, a tyto nedostatky pak nejsou zavedenými systémy odhaleny.

Rozsah a koncepce auditu

6.9 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu „zaměstnanosti a sociálních věcí“ je třeba brát v úvahu následující specifika:

- a) při auditu se zkoumal vzorek 180 operací⁽⁶⁾, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodě 6. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí operací v rámci oblasti politiky. V roce 2012 vzorek operací obsahoval platby (nebo zúčtování) na projekty ESF v rámci 21 operačních programů v 15 členských státech⁽⁷⁾, třech agenturách EU a další projekty nebo opatření řízené přímo Komisí;

6.8 Komise přijala konkrétní kroky ke zmírnění zjištěných rizik, zejména pak preventivní a nápravná opatření, jako jsou orientační pokyny, školení, zjednodušené vykazování nákladů a v případě nutnosti nekompromisní politika přerušování a pozastavování plateb. Komise také řeší rizika tím, že aktivně podporuje využití zjednodušeného vykazování nákladů členskými státy (viz odpověď Komise v bodech 6.22–6.25).

⁽⁶⁾ V případě ESF a NPP obsahoval vzorek Účetního dvora 168 průběžných nebo konečných plateb na projekty. V případě EGF a dalších opatření v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí bylo součástí vzorku 12 plateb nebo zúčtování výdajů.

⁽⁷⁾ Belgie, Německo, Estonsko, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Litva, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko a Spojené království.

b) posouzení systémů se vztahovalo na:

- i) dva auditní orgány za programové období 2007–2013 zodpovědné za řízení výdajů z ESF: ve Spojeném království (Anglie) a na Slovensku. Celkově se zkoumaly čtyři auditní orgány spadající pod tři fondy politiky soudržnosti (EFRR, Fond soudržnosti a ESF), jak je popsáno v kapitole 5 (viz bod 5.25),
- ii) dohled Komise nad auditními orgány a především posouzení spolehlivosti informací a závěrů ve výročních kontrolních zprávách a auditních stanoviscích vypracovaných auditními orgány, které provedlo GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (GŘ EMPL),
- iii) výroční zprávu o činnosti GŘ EMPL.

SPRÁVNOST OPERACÍ

6.10 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 6.1**. Ze 180 operací, které Účetní dvůr kontroloval, bylo 63 (35 %) zatíženo chybami. Účetní dvůr na základě chyb, které vyčíslil v 31 operacích, odhaduje nejpravděpodobnější míru chyb na 3,2 % ⁽⁸⁾.

6.11 Výsledky auditu Účetního dvora ukazují na nedostatky zejména v tzv. primárních kontrolách výdajů, které mají předcházet nesrovnalostem a odhalovat je a opravovat a ověřovat skutečné provádění projektů. Za tyto kontroly odpovídají řídicí orgány a zprostředkující subjekty v členských státech.

6.10 Komise odkazuje na svou odpověď na bod 1.12, v níž vysvětluje důsledky víceletého rámce pro provádění operačních programů. Díky svému systému vnitřní kontroly provedla Komise v roce 2012 finanční opravy a zpětně vymáhala neoprávněně vyplacené prostředky ve výši 442 milionů EUR v oblasti politiky zaměstnanosti a sociálních věcí (viz zejména také situace Rumunska popsaná v odpovědi Komise na bod 6.39 a) a kolonka 1.2). Komise konstatuje snížení četnosti chyb, které Účetní dvůr zjistil v oblasti politiky zaměstnanosti a sociálních věcí v roce 2012 (35 %) ve srovnání s rokem 2011 (40 %).

6.11 Od řídicích orgánů se požaduje, aby u všech žádostí o proplacení, 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 zatím systémy řízení a kontroly členských států neodhalily část chyb ve vzorku Účetního dvora. Vliv těchto systémů na snižování míry chyb bývá patrný až v následujících letech po provedení kontrol na všech stupních.

⁽⁸⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. Účetní dvůr se s 95% mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 1,3 % (dolní hranice) a 5,1 % (horní hranice).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVŮRA

6.12 Podobně jako v předchozích letech se Účetní dvůr domnívá, že u 67 % operací obsahujících chyby (jak vyčíslitelné, tak nevyčíslitelné) měly orgány členských států k dispozici dostatečné informace k tomu, aby alespoň jednu nebo více z nich před tím, než předloží certifikované výdaje Komisi, zjistily a opravily.

6.13 Většina chyb zjištěných v této oblasti politiky se týkala nezpůsobilých projektů a výdajů, nedodržení pravidel zadávání veřejných zakázek nebo zahrnutí nezpůsobilých účastníků do projektů spolufinancovaných z ESF.

Nezpůsobilé projekty a výdaje

6.14 Účetní dvůr odhalil nezpůsobilé projekty nebo proplacení nezpůsobilých nákladů a nesprávně vypočtených nákladů u 20 operací, tj. 11 % ze 180 kontrolovaných operací. 17 z těchto operací se týkalo projektů ESF. Na tyto chyby připadá 65 % všech vyčíslitelných chyb a představují přibližně 72 % odhadované míry chyb pro tuto oblast politiky (viz rámeček 6.1).

Rámeček 6.1 – Příklady nezpůsobilých projektů a nákladů

- a) *Příjemce nezpůsobilý pro financování z ESF:* Podle rumunských zákonů musí mít všichni, kdo poskytují odbornou přípravu, osvědčení. Projekt, který spočíval v začleňování neaktivních venkovských žen do pracovního trhu, prováděl příjemce, který k tomu neměl osvědčení. Celá vykázaná částka tak byla nezpůsobilá.
- b) *Nesprávně vypočtené osobní náklady:* Cílem projektu přímo spolufinancovaného Komisí bylo posílit koordinaci odborů v rámci evropských rad zaměstnanců. Účetní dvůr zjistil chyby ve výpočtu osobních nákladů představující 3,2 % kontrolované částky.

ODPOVĚDI KOMISE

6.12 Komise tyto případy bedlivě sleduje, aby zajistila provedení vhodných akčních plánů členskými státy s cílem předcházet v budoucnosti chybám ještě před certifikací výdajů. Při vědomí zásadní úlohy kontrol prováděných řídicími orgány a potřeby jejich zlepšování GR EMPL zaslalo v listopadu 2012 dopis všem řídicím orgánům s upozorněním na potřebu dále posilovat spolehlivost a důkladnost kontrol prováděných řídicími orgány a vyhlásilo tematický audit manažerských kontrol, který má proběhnout v roce 2013 u 7 vybraných operačních programů v šesti členských státech. Tento tematický audit nyní probíhá. Po jeho skončení Komise připraví souhrnnou zprávu, ve které shrne výsledky a získané zkušenosti, aby se s nimi mohly obeznámit všechny členské státy.

6.14 Chyby, které Účetní dvůr zjistil v Rumunsku, mají značný podíl na celkové míře chyb v oblasti politiky zaměstnanosti a sociálních věcí. Podobné chyby již dříve odhalila Komise. Proto v průběhu roku 2012 Komise používala 25% paušální sazbu pro finanční opravy na úrovni operačních programů. Viz odpověď na bod 6.39 a) a rámeček 1.2.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVŮRA

- c) *Nesprávně určené režijní náklady:* Podle pravidel způsobilosti EU ⁽⁹⁾ by měly být režijní náklady „určeny v poměru k dané činnosti za pomoci nestranné a řádně zdůvodněné metody“. Ve Španělsku byly režijní náklady projektu odborné přípravy určeny pomocí metody, která tyto požadavky nesplňovala. Účetní dvůr konstatuje, že režijní náklady byly nadhodnoceny o 2,3 % kontrolované částky.

ODPOVĚDI KOMISE

Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

6.15 Ačkoli poměr operací se zadávacími řízeními je v případě zaměstnanosti a sociálních věcí nižší než u regionální politiky, energetiky a dopravy, zjistil Účetní dvůr porušení pravidel EU a členských států v oblasti zadávání veřejných zakázek ve 24 ze 180 kontrolovaných operací. Závažná porušení těchto pravidel byla zjištěna v devíti případech, tj. u 5 % kontrolovaných operací, a vedla k vyčíslitelným chybám. Tyto případy představují přibližně 29 % všech vyčíslitelných chyb a na odhadované míře chyb pro tuto oblast politiky se podílí přibližně 26 %.

6.16 Ve všech případech byly dotčené částky pod úrovní, na niž se přímo vztahují pravidla EU v oblasti zadávání veřejných zakázek ⁽¹⁰⁾. Porušena tak byla vnitrostátní pravidla (viz rámeček 6.2).

6.15 *Komise pracuje v politice soudržnosti s úměrnými paušálními opravami na základě pokynů COCOF a tím chrání rozpočet EU s přihlédnutím k zásadě proporcionality a k povaze a závažnosti zjištěných nesrovnalostí.*

Komise a vnitrostátní orgány používají tuto paušální sazbu při aplikaci finančních oprav za porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, a to i při vyvozování důsledků z chyb, které se týkaly zadávacích řízení, na které upozornil Účetní dvůr.

6.16 *Komise bude vyvozovat důsledky ze všech chyb hlášených Účetním dvorem a uplatní finanční opravy všude tam, kde to je vhodné a právně možné. Komise poznamenává, že v některých případech jsou vnitrostátní či regionální pravidla, která platí pro výdaje financované z ESF, přísnější než pravidla stanovená ve vnitrostátních právních předpisech pro podobné výdaje, které jsou financovány z vnitrostátních zdrojů. Proto lze na tyto dodatečné požadavky nahlížet jako na „gold plating“ (tj. ukládání si zbytečné administrativní zátěže a složitosti pro výdaje financované ESF).*

⁽⁹⁾ Nařízení Komise (ES) č. 448/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se mění nařízení (ES) č. 1685/2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy, a zrušuje nařízení (ES) č. 1145/2003 (Úř. věst. L 72, 11.3.2004, s. 66).

⁽¹⁰⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES (Úř. věst. L 134, 30.4.2004).

Rámeček 6.2 – Příklady porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek

- a) *Nesprávně udělená zakázka:* V Itálii příjemce vypsal zadávací řízení na soubor cestovních a vzdělávacích služeb pro školní výlet. Příjemce zveřejnil oznámení o zakázce pouze na školní nástěnce, a nikoli v regionálních novinách, jak to vyžadovaly vnitrostátní předpisy. Navíc byla lhůta pro zaslání nabídek pouhé tři pracovní dny. Tyto skutečnosti omezily hospodářskou soutěž a přístup potenciálních uchazečů. Celá částka zakázky se tedy považuje za nezpůsobilou a představuje 84,9 % kontrolovaných nákladů vykázaných v žádosti o proplacení. Projekt byl součástí žádosti, která byla proplacena poté, co Komise obnovila platby ve prospěch operačního programu po přerušení, které nařídilo GR EMPL.

Podobná zjištění nesprávně udělených zakázek se týkala i jednoho projektu ESF v Rumunsku.

- b) *Přímé udělení zakázky v rozporu s předpisy:* U projektu ESF v Estonsku byla zakázka na účetní služby udělena bez zadávacího řízení, a tudíž v rozporu s vnitrostátními pravidly pro zadávání veřejných zakázek. Chyba představovala 1,5 % kontrolované částky.

Podobná zjištění se týkala i projektů ESF ve Francii.

Nezpůsobilí účastníci

6.17 Účetní dvůr ve dvou ze 180 kontrolovaných operací zjistil, že účastníci konkrétních opatření financovaných z ESF nespĺnili kritéria způsobilosti, což vedlo k vyčíslitelným chybám. Tyto případy představují 6 % všech vyčíslitelných chyb a připadají na ně přibližně 2 % odhadované míry chyb pro tuto oblast politiky (viz rámeček 6.3).

6.17 Komise vyvodí důsledky a uplatní nezbytné finanční opravy ve všech případech zjištěných Účetním dvorem. Požadavky uvedené v příkladu v rámečku 6.3 jsou ovšem dalším příkladem „gold platingu“, neboť je zcela dobrovolně ukládají vnitrostátní pravidla způsobilosti, která neberou v úvahu, že tak dlouhé udržovací období je často prakticky nespĺnitelné. V tomto konkrétním případě byly v roce 2012 na doporučení Komise podstatně vylepšeny požadavky a řízení podpory zaměstnatelnosti.

Rámeček 6.3 – Příklady nezpůsobilých účastníků

Nezpůsobilí účastníci: Podporu z ESF dostaly španělské společnosti, které najímaly nezaměstnané osoby. Podmínkou způsobilosti pro účastníky bylo, aby nově zaměstnaní pracovníci u zaměstnavatelů pracovali nejméně tři a v některých případech až pět let. Tato podmínka nebyla splněna u 12 osob. Na náklady vykázané za nezpůsobilé účastníky připadalo 39,2 % kontrolované částky.

Podobná zjištění se týkala i jednoho projektu ESF v Itálii.

Časté nedodržování procedurálních požadavků

6.18 Téměř všechny nevyčíslitelné chyby, které Účetní dvůr odhalil, se týkaly různého nedodržování procedurálních požadavků ze strany řídicích orgánů a příjemců při řízení a provádění projektů ESF. V osmi případech považuje Účetní dvůr toto nedodržování za závažné porušení předpisů. Hlavní kategorie nevyčíslitelných chyb uvádí rámeček 6.4.

Rámeček 6.4 – Příklady nedodržování procedurálních požadavků

- a) *Podstatná změna rozsahu a cílů projektu bez dodatku ke grantové dohodě:* V rámci projektu ESF na Slovensku se spolufinancovala školení ve dvou konkrétních obcích. Účetní dvůr zjistil, že velká část těchto školení byla poskytnuta zaměstnancům střední školy ve třetí obci v jiném regionu. I když příjemce obdržel od zprostředkujícího subjektu písemný souhlas, takováto změna vyžaduje dodatek ke grantové dohodě. Ten uzavřen nebyl.
- b) *Oznámení o výsledku zadávacího řízení bylo zasláno se zpožděním nebo nebylo zasláno vůbec:* Podle pravidel o zadávání veřejných zakázek musí zadavatel zaslat oznámení o výsledku zadávacího řízení nejpozději do 48 dní po udělení zakázky. Účetní dvůr zjistil tři případy v Řecku, v nichž toto pravidlo nebylo dodrženo.

Podobná zjištění se týkala i projektů ESF ve Spojeném království.

6.18 Komise vyvodí důsledky ze všech chyb, které nahlásil Účetní dvůr, a zajistí, aby byla přijata nápravná opatření.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

c) *Nesprávné použití pravidel pro státní podporu*: Cílem projektu ESF v Portugalsku bylo podpořit malé a střední podniky tím, že byly dotovány osobní náklady nezaměstnaných osob, které byly nově přijaty jako stážisté na 12 měsíců. Tento druh podpory by byl přijatelný, pokud by byla poskytnuta jako podpora *de minimis* nebo v rámci vyňatého režimu podpory. Členský stát však ani jednu z těchto možností nevyužil.

Podobná zjištění se týkala i jednoho projektu ESF v Německu.

Dopad používání zjednodušeného vykazování nákladů

6.19 Účetní dvůr v předchozích výročních zprávách doporučoval, aby Komise více využívala plateb paušálními částkami a sazbami místo proplácení „skutečných nákladů“, aby se tak snížila pravděpodobnost chyb a administrativní zátěž navrhovatelů projektů ⁽¹⁾.

6.20 V roce 2009 legislativní orgány rozšířily počet možností zjednodušeného vykazování nákladů ⁽²⁾. Od té doby lze náklady na projekty nebo operace prováděné přímo v podobě grantů vykazovat jako:

- nepřímé náklady vykázané paušálně až do výše 20 % přímých nákladů operace,
- paušální náklady vypočtené na základě standardní stupnice jednotkových nákladů,
- jednorázové částky až do výše 50 000 EUR na pokrytí veškerých nákladů na operaci nebo jejich části.

6.21 Na základě výsledků průzkumu Komise odhaduje, že asi u 60 % operačních programů v rámci ESF byl pro vykazování částí nákladů proplacených v roce 2012 využit jeden ze tří druhů zjednodušeného vykazování nákladů.

6.22 Ve vzorku Účetního dvora byly u 43 operací ve 12 z 21 operačních programů předloženy výkazy nákladů, které obsahovaly zjednodušené vykazování nákladů. U 24 operací byly použity paušální náklady vypočtené pomocí standardní stupnice jednotkových nákladů a u 15 operací byly použity nepřímé náklady. Méně často se používaly jednorázové částky (čtyři operace).

6.19 *Od zavedení zjednodušeného vykazování nákladů Komise aktivně pracovala na postupném rozšíření jeho používání a domnívá se, že toto úsilí již přineslo pozitivní výsledky. Komise bude i nadále aktivně podporovat využívání zjednodušeného vykazování nákladů.*

6.22 *Komise je toho názoru, že Účetní dvůr ve svém konstatování potvrzuje, že její trvalé vybízení členských států k tomu, aby od současného programového období účinně využívaly zjednodušené vykazování nákladů, přináší výsledky, které byly dále významně posíleny díky zvláštním seminářům o zjednodušení, které se konaly od roku 2011 a jichž se dosud zúčastnilo 17 členských států.*

⁽¹⁾ Výroční zpráva za rok 2006, bod 6.45, výroční zpráva za rok 2007, bod 6.34.

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 396/2009 ze dne 6. května 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1081/2006 o Evropském sociálním fondu s cílem rozšířit druhy nákladů způsobilých pro příspěvek z ESF.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.23 Účetní dvůr neobjevil při používání zjednodušeného vykazování nákladů žádné chyby (vyčíslitelné či nevyčíslitelné). To naznačuje, že projekty, u nichž se náklady vykazují pomocí zjednodušeného vykazování nákladů, jsou méně náchylné k chybám. Pokud by se tedy zjednodušené vykazování nákladů používalo ve větším rozsahu, mělo by to mít na míru chyb kladný dopad.

6.24 Jednou z hlavních překážek, která řídicím orgánům a zprostředkujícím subjektům brání zjednodušené vykazování nákladů používat, je obava, že stanové sazby, které by nesplnily požadavky čl. odst. 3 nařízení (ES) č. 1081/2006⁽¹³⁾, podle kterého se sazby „stanoví předem na základě přiměřeného, spravedlivého a ověřitelného výpočtu“. Komise vydala pokyny k tomu, jak se mají tyto požadavky vykládat⁽¹⁴⁾. Tyto pokyny jsou jasné a obsahují dobré názorné příklady a bude-li zjednodušené vykazování nákladů aktivně podporováno a Komise bude vypočtené paušální sazby systematicky předběžně schvalovat, je pravděpodobné, že je řídicí orgány a zprostředkující subjekty budou využívat ve větší míře. Obzvláště významné je to v souvislosti s tím, že nyní probíhá přípravná fáze pro nadcházející programové období 2014–2020.

Obnovení plateb v problematických operačních programech znamenalo základní soubor s vyšším rizikem v roce 2012

6.25 V roce 2012 Komise obnovila u několika operačních programů platby, které byly předtím přerušeny nebo pozastaveny. I když je možné, že systémy se po auditech, které provedlo GR EMPL, zlepšily a finanční opravy byly provedeny, mohou být některé žádosti, u nichž byly platby přerušeny, po obnovení plateb proplaceny v plné výši. To s sebou nese riziko, že tyto žádosti stále obsahují projekty s nezpůsobilými výdaji, které předtím vedly k přerušení či pozastavení plateb (viz příklad a) uvedený v rámečku 6.2).

ODPOVĚDI KOMISE

6.23 Komise vítá skutečnost, že audity Účetního dvora potvrzují příznivý dopad možnosti zjednodušeného vykazování nákladů na účinné snížení počtu chyb.

Vedle toho, že možnost zjednodušeného vykazování nákladů snižuje administrativní zátěž zejména malých příjemců, což je často případ projektů ESF, jedním z hlavních důvodů pro používání této možnosti je další snížení míry chyb v oblasti politiky zaměstnanosti a sociálních věcí.

6.24 Komise vítá konstatování Účetního dvora a podporuje používání zjednodušeného vykazování nákladů. Komise to považuje za pobídku k realizaci svého ambiciózního akčního plánu na zjednodušení, který zahrnuje organizaci seminářů o zjednodušení ve velké většině členských států do konce roku 2013.

6.25 Nekompromisní politika Komise v oblasti přerušování a pozastavování plateb snižuje riziko pro rozpočet Společenství tím, že zastavuje vyplácení prostředků, jakmile jsou (často díky vlastním kontrolám) zjištěny závažné nedostatky. Předtím, než se znovu obnoví průběžné platby, Komise požaduje účinné provedení nezbytných finančních oprav a dohodnutého akčního plánu, aby se předešlo opakování těchto nedostatků v budoucnosti. Komise vyvodí důsledky a uplatní nezbytné finanční opravy v tomto konkrétním případě odhaleném Účetním dvorem.

⁽¹³⁾ Ve znění článku 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 396/2009 ze dne 6. května 2009.

⁽¹⁴⁾ Pokyny Evropské komise COCOF 09/0025/04-EN k nepřímým nákladům vykazovaným paušálně, paušálními nákladům vypočteným na základě standardní stupnice jednotkových nákladů a jednorázovým částkám, konečná verze ze dne 28. ledna 2010.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

Chyby zjištěné v uzavřených operačních programech

6.26 Vzorek Účetního dvora obsahoval 16 operací s konečnými platbami v souvislosti s uzavěrkou dvou operačních programů na období 2000–2006. Účetní dvůr zjistil vyčíslitelné chyby v pěti operacích u programu, který byl uzavřen bez finanční opravy⁽¹⁵⁾.

6.27 To potvrzuje závěry z auditu systému pro uzavěrky uvedené v loňské výroční zprávě⁽¹⁶⁾, že nespolehlivá dokumentace o uzavěrkách může vést k tomu, že budou nesprávné výdaje nakonec proplaceny, pokud Komise v následujících fázích nepodnikne nutná nápravná opatření.

ÚČINNOST SYSTÉMŮ**Prověřování auditních orgánů**

6.28 Výsledky prověrky systémů dohledu a kontroly čtyř auditních orgánů pro EFRR, Fond soudržnosti a ESF, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 5.2**.

6.26 Jak je uvedeno v souhrnné zprávě o finančních opravách provedených v programovém období 2000–2006, která byla předložena Evropskému parlamentu dne 23. dubna 2013, GŘ EMPL zaujalo obezřetný přístup k uzavření, což se odráží ve skutečnosti, že k datu souhrnné zprávy proces uzavírání ještě neskončil u 61 programů ESF a na rok 2013 bylo stále ještě v plánu 5 závěrečných auditů. Ze souhrnné zprávy vyplývá, že s ohledem na již provedené finanční opravy a další opravy, které vyplývají z uzavření zbývajících 61 programů ESF, se celková výše finančních oprav v programech ESF odhaduje na 2,4 miliardy EUR. Vzhledem k výše uvedenému Komise bere na vědomí 5 zvláštních chyb, které Účetní dvůr zjistil v jednom uzavřeném operačním programu, a provede další potřebné opravy.

6.27 Komise souhlasí s tím, že uzavěrka období 2000–2006 je složitým procesem, který zahrnuje určitá rizika vyplývající z někdy ne zcela spolehlivé dokumentace o uzavěrkách, již poskytly členské státy k některým zvláštním operačním programům. GŘ EMPL proto zavedlo nezbytná opatření ke zmírnění těchto rizik, včetně významných finančních oprav a 5 závěrečných auditů plánovaných na rok 2013 (viz rovněž odpověď na bod 6.27). Je třeba také poznamenat, že i po uzavření může Komise provést finanční opravy, vyskytnou-li se nové skutečnosti, například takové, na něž poukáže Účetní dvůr. Komise na jedné straně uznává výše uvedená rizika na na druhé straně zdůrazňuje, že uzavírání programů v období 2000–2006 stále ještě probíhá.

6.28 Komise konstatuje, že auditní orgány hrají ústřední roli v procesu budování věrohodnosti již od počátku programového období a nastavení systémů. Poté podávají Komisi každý rok zprávy s auditorským stanoviskem o fungování systémů řízení a kontroly na základě auditů těchto systémů a vzorků operací. Tyto audity jsou zpravidla prováděny v souladu se strategií auditu. Z toho důvodu Komise 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 poskytováním poradenství, orientačních pokynů a doporučení auditním orgánům. Nařízení dává Komisi možnost spolehnout se za jistých podmínek na práci auditního orgánu při získávání věrohodnosti (článek 73).

⁽¹⁵⁾ Španělsko (Comunidad Valenciana).

⁽¹⁶⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, body 5.52–5.64.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.29 Účetní dvůr posoudil práci dvou auditních orgánů ve dvou členských státech (anglického auditního orgánu ve Spojeném království a slovenského auditního orgánu) v rámci zkoumání celkem čtyř auditních orgánů pro EFRR, Fond soudržnosti a ESF. U dvou kontrolovaných auditních orgánů se přezkum jejich práce a opakované provedení jejich auditů operací zaměřily na výdaje z ESF.

6.30 Zatímco slovenský auditní orgán je z hlediska souladu s hlavními požadavky předpisů a z hlediska zajištění správnosti operací hodnocen jako účinný, anglický auditní orgán ve Spojeném království je hodnocen jako částečně účinný. Rozsah a konkrétní výsledky auditu auditních orgánů provedeného Účetním dvorem ve vztahu ke všem třem fondům (EFRR, Fondu soudržnosti a ESF) jsou popsány v kapitole 5 (body 5.46–5.49).

Posouzení dohledu Komise nad auditními orgány

6.31 Výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal dohledu Komise nad auditními orgány, jsou popsány v kapitole 5 (viz body 5.50–5.52).

6.32 Komise vypočítává míru chyb operačního programu na základě výročních kontrolních zpráv předkládaných auditními orgány. GŘ EMPL upravilo nebo vyhodnotilo jako nespolehlivou míru chyb vykázanou u 31 ze 17 výročních kontrolních zpráv v roce 2012 (42 ze 117 výročních kontrolních zpráv v roce 2011).

6.33 Ve všech případech, kdy Komise identifikovala při šetřeních v členských státech konkrétní nedostatky, vnitrostátním orgánům sdělila, jaká nápravná opatření podniknout. Zároveň Komise podle zjištění Účetního dvora analyzuje výroční kontrolní zprávy do jisté míry nedůsledně. Nedostatky některých auditních orgánů při výpočtu míry chyb Komise neodhalila ani neopravila. Tyto problémy však počet a dopad výhrad, které GŘ EMPL vyjádřilo v roce 2012, nezpochybnují.

Přezkum výroční zprávy o činnosti GŘ EMPL

6.34 Účetní dvůr posoudil výroční zprávu o činnosti za rok 2012 a příložené prohlášení generálního ředitele GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování. Ohledně správnosti plateb schválených v roce 2012 Účetní dvůr zejména:

- a) posoudil výhrady vyjádřené ve výroční zprávě o činnosti;
- b) zkontroloval důslednost a přesnost výpočtu „rizikových částek“, který provedla Komise.

ODPOVĚDI KOMISE

6.29 a 6.30 GŘ pro zaměstnanost zkontroloval na konci roku 2012 práci 84 auditních orgánů ESF, včetně auditních orgánů Spojeného království a Slovenska. Sama Komise hodnotí tyto kontrolní orgány pozitivně.

6.32 Před tím, než Komise potvrdí míry chyb nahlášené auditními orgány, využije všechny dostupné kontrolní postupy, když se vyskytnou pochybnosti o přesnosti nebo spolehlivosti nahlášených měř chyb: písemné a ústní otázky auditním orgánům, zjišťovací mise a/nebo analýza dodatečných informací od auditních orgánů, včetně výsledků individuálních auditů, je-li to nezbytné. Na základě těchto informací byly míry chyb ve výročních kontrolních zprávách upraveny u 18 operačních programů ESF (15,4 %). Kromě toho byly vykázané míry chyb u 13 operačních programů ESF (11,1 %) shledány nespolehlivými, a proto je Komise nahradila paušálními mírami.

6.33 Komise se domnívá, že má důkladný postup dohledu k zajištění celkové spolehlivosti výročních kontrolních zpráv pro své vlastní prohlášení věrohodnosti a pro podporu stanovení a kvantifikaci výhrad obsažených v její výroční zprávě o činnosti (viz odpověď na bod 6.40 a).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.35 Podle odhadu GŘ EMPL je celková míra chyb u průběžných plateb za rok 2012 v programovém období 2007–2013 v rozmezí 2,3 % až 3,2 %. Kolem 30 % plateb bylo zatíženo významnými (materiálními) chybami (hodnota vyšší nebo rovnající se 2% prahu významnosti stanovenému Komisí).

6.36 Výroční zpráva o činnosti GŘ EMPL obsahuje výhradu k platbám provedeným v programovém období 2007–2013 ve výši 68 milionu EUR, které se týkají 27 ze 117 operačních programů, a výhradu bez finančního dopadu ke 12 operačním programům z programového období 2000–2006.

6.37 GŘ EMPL v roce 2011 při rozhodování o tom, zda se na daný operační program vztahuje výhrada, použilo výpočet kumulovaného finančního rizika za programové období 2007–2013 na operační programy s potvrzenou mírou chyb mezi 2 % a 5 %. V roce 2012 GŘ EMPL tento postup rozšířilo na 20 operačních programů s potvrzenou mírou chyb vyšší než 5 %. Ačkoli kumulované finanční riziko vypočtené Komisí bylo u 13 operačních programů nižší než 2 %, osm z nich bylo podle zásady obezřetnosti do výhrady zahrnuto. U zbývajících pěti operačních programů nebyla vyslovena žádná výhrada. Pouze v jednom z těchto pěti případů byly ve výroční zprávě o činnosti za rok 2012 uvedeny důvody pro nevyslovení výhrady. Účetní dvůr se domnívá, že Komise by měla tento druh informací uvést také u ostatních čtyř operačních programů.

6.38 Informace o provádění finančních oprav uvádí kapitola 1 (viz body 1.19–1.37).

ODPOVĚDI KOMISE

6.35 Komise se domnívá, že platnost a spolehlivost jejího přístupu potvrzuje skutečnost, že po dobu tří let po sobě je Komisí odhadovaná míra chyb (uvedená ve výroční zprávě o činnosti GŘ pro zaměstnanost) v souladu s nejpravděpodobnější mírou chyb Účetního dvora (viz odpověď na bod 6.40 a)). Kromě toho z těchto výsledků vyplývá, že Komise má zaveden řádný postup dohledu na informace, které poskytují auditní orgány ve svých výročních kontrolních zprávách.

Jak bylo uvedeno v její výroční zprávě o činnosti za rok 2012 (str. 37), Komise zdůrazňuje, že z jejích průběžných plateb v roce 2012 bylo pouze 19,7 % určeno pro operační programy s mírou chyb vykázanou ve výroční kontrolní zprávě za rok 2012, předloženou v prosinci 2012, v rozmezí 2 % až 5 %, a pouze 9,8 % bylo určeno pro operační programy, u nichž je míra chyb vyšší než 5 %. Je to jasným projevem nekompromisní politiky přerušování a pozastavování plateb, kterou GŘ EMPL systematicky provádí ve vztahu k operačním programům s kumulativní mírou chyb (za celé období od roku 2007) nad 2 %. Komise totiž ukládala odpovídající finanční opravu nebo přerušila platby do provedení opravy.

6.37 Podle stávajících pokynů Komise k přípravě výroční zprávy o činnosti za rok 2012 je (kvantifikovaná) výhrada nutná pouze v případě, kdy je kumulativní finanční riziko vyšší než 2 %, což nebyl případ žádného z 5 operačních programů, které zmiňuje Účetní dvůr, protože v době vydání výroční zprávy o činnosti byly nezbytné finanční opravy již provedeny. Kromě toho už byly přijaty příslušné akční plány, aby se předešlo opakování nedostatků v dotyčných 5 operačních programech. Komise bere na vědomí připomínku Účetního dvora a zajistí v tomto ohledu úplnější informace v budoucích výročních zprávách o činnosti.

6.38 Komise přijala všechna požadovaná opatření podle Smlouvy a podle nařízení k ochraně rozpočtu EU. Komise konstatuje, že ačkoliv učinila vše, co je v její pravomoci, a jednala s plným respektováním stávajících právních předpisů, v témže rozpočtovém roce, který Účetní dvůr zkontroloval, nebyla při výpočtu míry chyb na rok 2012 zohledněna 25% paušální oprava uplatněná vůči Rumunsku. Viz odpověď na bod 6.39 a) a rámeček 1.2.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2012

6.39 U oblasti politiky „zaměstnanost a sociální věci“:

a) z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb vyskytujících se v základním souboru činí 3,2 %;

b) zkoumané systémy dohledu a kontroly byly z hlediska zajišťování správnosti operací za programové období 2007–2013 částečně účinné.

6.40 Z důkazních informací celkově vyplývá, že schválené výdaje jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

Doporučení

6.41 **Příloha 6.2** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2009 a 2010 předložil Účetní dvůr pro oblast soudržnosti, energetiky a dopravy 10 doporučení. Jedno z těchto doporučení nebylo podle současného rámce použitelné. Komise v plném rozsahu realizovala jedno opatření, pět realizovala ve většině ohledů, jedno realizovala v některých ohledech a jedno nebylo realizováno vůbec. V jednom případě nebylo možné získat dostatek důkazních informací o provedených opatřeních.

6.39

a) Komise má důkladný proces pro podporu prohlášení o věrohodnosti ve výroční zprávě o činnosti. Komise se domnívá, že platnost a spolehlivost jejího přístupu potvrzuje skutečnost, že po dobu tří let po sobě Komisi odhadovaná míra chyb (uvedená ve výroční zprávě o činnosti GR pro zaměstnanost) je v souladu s nejpravděpodobnější mírou chyb Účetního dvora. Pokud jde o rok 2012, GR pro zaměstnanost odhadlo ve své výroční zprávě o činnosti míru chyb v rozmezí od 2,3 % do 3,2 %. Komise konstatuje, že chyby v jednom operačním programu v Rumunsku představují podstatnou část nejpravděpodobnější míry chyb zjištěnou Účetním dvorem. Komise zdůrazňuje, že v prosinci roku 2012 provedla 25% paušální opravu všech výdajů osvědčených rumunskými orgány v rámci daného operačního programu. Komise konstatuje, že ačkoliv učinila vše, co je v její pravomoci, a jednala s plným respektováním stávajících právních předpisů, aby ochránila rozpočet EU, v témže rozpočtovém roce, který Účetní dvůr zkontroloval, nebyla při výpočtu míry chyb na rok 2012 zohledněna paušální oprava uplatněná vůči Rumunsku. Viz odpověď na rámeček 1.2.

b) Komise se domnívá, že má důkladný postup dohledu k zajištění celkové spolehlivosti práce auditních orgánů pro své vlastní prohlášení o věrohodnosti. Na základě svého vlastního posouzení Komise zdůrazňuje, že účinnost auditních orgánů a jejich plnění požadavků se mohou lišit. V souladu s článkem 73 nařízení č. 1083/2006 se Komise od června 2012 formálně spoléhá na práci 9 auditních orgánů v případě ESF (10 operačních programů). Komise bude nadále šetřit práci auditních orgánů.

6.40 Komise přijala konkrétní kroky s cílem zmírnit zjištěná rizika, zejména pak preventivní a nápravná opatření jako jsou orientační pokyny, školení, zjednodušení a nekompromisní politika přerušování a pozastavování plateb a finanční opravy.

6.41 Na základě vlastního posouzení Komise zastává názor, že z deseti doporučení pro roky 2009 a 2010 je třeba 2 považovat za plně realizovaná a 5 za realizovaná ve většině ohledů. Komise považuje zbyvajících tři doporučení za „nepoužitelná“.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

6.42 Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje, aby Komise:

— **Doporučení 1:** řešila nedostatky v tzv. primárních kontrolách prováděných řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty a v této souvislosti zajišťovala konkrétní pokyny a v případě potřeby odbornou přípravu.

— **Doporučení 2:** 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 zbytečně složitá pravidla.

ODPOVĚDI KOMISE

6.42

Komise souhlasí s významem „primárních kontrol“, které provádějí členské státy, a sdílí názor, že by měly být dále posíleny. Komise proto poskytla členským státům orientační pokyny ke způsobu, jakým by řídicí orgány měly definovat a provádět své řídicí kontroly. Kromě toho Komise v roce 2009 vypracovala komplexní pokyny týkající se primárních kontrol a nástroj sebehodnocení pro řídicí orgány. Komise v roce 2011 předala auditním orgánům kontrolní seznamy pro audit řídicích kontrol, které mohou řídicí orgány používat jako referenční kritéria. Při vědomí zásadní úlohy kontrol prováděných řídicími orgány GŘ EMPL kromě výše uvedených akcí zaslalo v listopadu 2012 dopis všem řídicím orgánům s upozorněním na potřebu dále posilovat spolehlivost a důkladnost kontrol prováděných řídicími orgány a vyhlásilo tematický audit manažerských kontrol, který má proběhnout v roce 2013 u 7 vybraných operačních programů v šesti členských státech. Tento tematický audit nyní probíhá. Po jeho skončení Komise připraví souhrnnou zprávu, ve které shrne výsledky a získané zkušenosti, aby se s nimi mohly obeznámit všechny členské státy.

Komise plně souhlasí s tím, že je zapotřebí ještě více zjednodušit vnitrostátní pravidla způsobilosti a zrušit zbytečně složitá pravidla, která mají škodlivý dopad z hlediska zatěžování příjemců a vyšší míry chyb. Komise zdůrazňuje, že i když systematické hodnocení všech vnitrostátních pravidel způsobilosti není proveditelné, přesto jakékoli zjištěné případy „gold platingu“ řešila společně s dotčenými členskými státy (viz odpověď na bod 6.18). Komise se zavázala předložit v říjnu 2013 zprávu o gold platingu v operačních programech ESF pro orgán příslušný pro udělení absolutoria. Komise bude rovněž nadále vybízet a podporovat vnitrostátní orgány v jejich úsilí o zjednodušení. GŘ EMPL organizovalo v letech 2011–2013 řadu seminářů, aby podpořilo úsilí řídicích orgánů v tomto směru (viz rovněž odpověď Komise na doporučení 3).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 3:** podporovala široké využívání zjednodušeného vykazování nákladů s cílem snížit riziko chyb ve výkazech nákladů a administrativní zátěž příjemců. Paušální sazby zjednodušeného vykazování nákladů by měla Komise systematicky schvalovat či jejich platnost potvrzovat předem, aby vyhovovaly předpisům (přiměřený, spravedlivý a ověřitelný výpočet).

- **Doporučení 4:** usilovala o zlepšení práce auditních orgánů a zvýšení kvality a spolehlivosti informací poskytovaných ve výročních kontrolních zprávách a auditních stanoviscích.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise souhlasí s Účetním dvorem, že je důležité účinně využívat možnosti zjednodušeného vykazování nákladů ve všech členských státech. Přesně to je také důvod, proč kromě zavádění zjednodušeného vykazování nákladů Komise v současném regulačním rámci velmi aktivně podporovala jeho účinné provádění v programovém období let 2007 až 2013, včetně seminářů o zjednodušení, jichž se k dnešnímu dni zúčastnilo 17 členských států. O dostatečném úspěchu v tomto směru svědčí to, že v současnosti 60 % operačních programů ESF již používá alespoň jednou z těchto možností. V programovém období 2014–2020 se zjednodušené vykazování nákladů dále posiluje, mimo jiné včetně možnosti použít paušální sazby, které jsou již v předpisech zakotveny.

Komise souhlasí, že tato otázka je důležitá. Práce auditních orgánů, tak jak se odráží ve výročních kontrolních zprávách, je jedním z hlavních prvků, na němž Komise staví svou věrohodnost. Další orientační pokyny ohledně zpracování chyb byly poskytnuty auditním orgánům v roce 2011 a v roce 2012 Komise zorganizovala řadu seminářů s cílem dále zlepšit metodiku výběru auditních vzorků použitou při přípravě výročních kontrolních zpráv.

PŘÍLOHA 6.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „ZAMĚSTNANOST A SOCIÁLNÍ VĚCI“

	2012			2011	2010	2009
	ESF + IPA	Ostatní sociální věci	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU						
Celkový počet operací:	168	12	180	180	66	44
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:						
Operace nezátížené chybami	65 % (109)	67 % (8)	65 % (117)	60 %	73 %	75 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	35 % (59)	33 % (4)	35 % (63)	40 %	27 %	25 %
Analýza operací zatížených chybami						
Analýza podle typu výdajů						
Nevyčíslitelné chyby:	54 % (32)	0 % (0)	51 % (32)	58 %	39 %	0 %
Vyčíslitelné chyby:	46 % (27)	100 % (4)	49 % (31)	42 %	61 %	100 %
Způsobilost	89 % (24)	100 % (4)	90 % (28)	77 %	91 %	64 %
Výskyt	7 % (2)	0 % (0)	7 % (2)	3 %	9 %	0 %
Přesnost	4 % (1)	0 % (0)	3 % (1)	20 %	0 %	36 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB						
Nejpravděpodobnější míra chyb			3,2 %			
Horní hranice míry chyb			5,1 %			
Dolní hranice míry chyb			1,3 %			

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

⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE SOUDRŽNOSTI, DOPRAVY A ENERGETIKY

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Podle současného rámce není použitelné		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2010	Doporučení 1: dále monitorovat dodržování pravidel způsobilosti pro financování z EU, především včetně správného uplatňování předpisů EU a vnitrostátních předpisů upravujících veřejné zakázky.		X					
	Doporučení 2: podněcovat vnitrostátní orgány, aby před certifikací výdajů Komisi striktně uplatňovaly příslušné systémy nápravy. Kdykoli vnitrostátní orgány nebo orgány EU zjistí, že řídicí a kontrolní systémy fungují s výraznými nedostatky, měla by Komise pokračovat v přerušování či pozastavování plateb na operační program, dokud členský stát nepodnikne nápravná opatření.		X ⁽¹⁾					
	Doporučení 3: na základě zkušeností získaných během prvních let programového období 2007–2013 posoudit používání vnitrostátních pravidel způsobilosti s cílem identifikovat možné oblasti, které by bylo možno zjednodušit, a také s cílem odstranit možné zdroje chyb v období po roce 2013.				X		Systemové posouzení všech vnitrostátních pravidel způsobilosti nelze provést. Komise se domnívá, že cesta aktivní podpory zjednodušeného vykazování nákladů je nejúčinnější způsob, jak postupovat dále.	
	Doporučení 4: navrhnout změnu nařízení o strukturálních fondech na nynější programové období, které by členskými státy ukládalo povinnost podávat zprávy o finančním provádění nástrojů finančního inženýrství. Komise by také měla provádění fondů pravidelně kontrolovat.	X						
	Doporučení 5: poskytnout auditním orgánům další pokyny pro stávající programové období, zejména pokud jde o sestavování vzorků, rozsah ověřování v případě auditů projektů a o podávání zpráv o auditních zjištěních.		X ⁽²⁾					

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise		
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Podle současného rámce není použitelné		Nedostatečné důkazní informace	
			Ve většině ohledů	V některých ohledech					
2010	Doporučení 6: navrhnout v nařízeních o strukturálních fondech na období po roce 2013 sladit vykazovací období výročních kontrolních zpráv a rozpočtový rok EU a harmonizovat koncepce tak, aby auditní stanoviska auditních orgánů bylo možno konsolidovat pro každý fond na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU.					X		<i>Komise toto doporučení promítá do návrhů na období 2014–2020.</i>	
2009	Doporučení 1: podněcovat vnitrostátní orgány, aby před certifikací výdajů Komisi striktně uplatňovaly příslušné systémy nápravy.		X ⁽³⁾						
	Doporučení 2: zajistit, aby náhrady nezpůsobilých výdajů novými výdaji (odejmutí) nevedly k tomu, že členské státy budou vykazovat nové nezpůsobilé výdaje.						X		
	Doporučení 3: prostřednictvím svého dohledu zajistit účinné fungování řídicích a kontrolních systémů členských států pro programové období 2007–2013.				X				<i>Komise plní kontrolní úlohu nekompromisně a v případě potřeby i prostřednictvím přerušení a pozastavení plateb i finančních oprav.</i>
	Doporučení 4: pečlivě monitorovat správné uplatňování směrnic EU o zadávání veřejných zakázek v členských státech.		X						

⁽¹⁾ Ze strany Komise lze doporučení považovat za zcela realizované, avšak na úrovni členských států lze ještě leccos zlepšit.

⁽²⁾ Doporučení je realizováno, pokud jde o poskytování pokynů pro sestavování vzorků a rozsah ověřování. U podávání zpráv o auditních zjištěních se však ještě vyžaduje pokrok.

⁽³⁾ Viz doporučení 2 ve výroční zprávě za rok 2010.

KAPITOLA 7

Vnější vztahy, pomoc a rozšíření

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	7.1–7.11
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	7.2–7.9
Rizika pro správnost	7.5–7.9
Rozsah a koncepce auditu	7.10–7.11
Správnost operací	7.12–7.19
Účinnost systémů	7.20–7.24
GŘ pro rozšíření	7.21–7.23
Úřad EuropeAid	7.24
Závěr a doporučení	7.25–7.28
Závěr za rok 2012	7.25–7.26
Doporučení	7.27–7.28
Příloha 7.1 – Výsledky testování operací ve skupině politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“	
Příloha 7.2 – Výsledky проверки systému ve skupině politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“	
Příloha 7.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se skupiny politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

7.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se skupiny politik „vnější vztahy, pomoc a rozšíření“, která zahrnuje oblasti politiky: „vnější vztahy“, „rozvoj afrických, karibských a tichomořských států (AKT) a vztahy s těmito státy“⁽¹⁾, „humanitární pomoc“ a „rozšíření“. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2012 uvádí **tabulka 7.1**.

Tabulka 7.1 – Vnější vztahy, pomoc a rozšíření – hlavní informace za rok 2012

(v mil. EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Vnější vztahy	Evropská politika sousedství a vztahy s Ruskem	1 420	přímé centralizované/decentralizované
	Vztahy s Asií, Střední Asií a Středním východem	595	přímé centralizované/decentralizované/společné
	Vztahy s Latinskou Amerikou	292	přímé centralizované/decentralizované
	Reakce na krize a globální hrozby pro bezpečnost	278	přímé centralizované/společné
	Společná zahraniční a bezpečnostní politika	265	přímé centralizované/nepřímé/společné
	Správní výdaje	157	přímé centralizované
	Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva (EIDHR)	140	přímé centralizované
	Spolupráce s třetími zeměmi v oblasti migrace a azylu	43	přímé centralizované
	Politická strategie a koordinace	24	přímé centralizované
	Vztahy a spolupráce s průmyslově vyspělými třetími zeměmi	19	přímé centralizované
			3 233
Rozvoj států AKT a vztahy s těmito státy	Správní výdaje	340	přímé centralizované
	Zeměpisná spolupráce africkými, karibskými a tichomořskými státy (AKT)	288	přímé centralizované/decentralizované/společné
	Nestátní subjekty v oblasti rozvoje	224	přímé centralizované
	Zajišťování potravin	218	přímé centralizované
	Lidský a sociální rozvoj	157	přímé centralizované/společné
	Životní prostředí a udržitelné hospodaření s přírodními zdroji, včetně energie	155	přímé centralizované
	Opatření v oblasti rozvojové spolupráce a programy <i>ad hoc</i>	31	přímé centralizované
	Politická strategie a koordinace	16	přímé centralizované
		1 429	

⁽¹⁾ Pomoc poskytovaná prostřednictvím evropských rozvojových fondů se vykazuje samostatně, protože není financována ze souhrnného rozpočtu.

(v mil. EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Humanitární pomoc	Humanitární pomoc	1 073	přímé centralizované/společné
	Správní výdaje	35	přímé centralizované
	Finanční nástroj pro civilní ochranu	20	přímé centralizované
		1 128	
Rozšíření	Proces a strategie rozšíření	851	přímé centralizované / nepřímé/decentralizované/společné
	Správní výdaje	92	přímé centralizované
		943	
	Platby za rok celkem	6 733	
	– správní výdaje celkem ⁽¹⁾	624	
	Provozní výdaje celkem	6 109	
	– zálohy ⁽²⁾	4 009	
	+ zúčtování zálohových plateb ⁽²⁾	4 516	
	Kontrolovaný základní soubor celkem	6 616	
	Závazky za rok celkem	9 021	

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.⁽²⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz kapitola 1, body 1.6 a 1.7).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky skupiny politik

7.2 Vnější činnosti EU pokrývají čtyři široké oblasti politiky: „vnější vztahy“, „rozvojovou pomoc“, „rozšíření“ a „humanitární pomoc“. V oblasti **vnějších vztahů a rozvojové pomoci** se Evropská unie snaží chránit evropské zájmy, podporovat evropské hodnoty a přispívat k míru, bezpečnosti a udržitelnému rozvoji. Při sledování těchto cílů provádí EU evropskou politiku sousedství, podporuje lidská práva, prosazuje volný a spravedlivý obchod a podporuje sociální a hospodářský rozvoj svých partnerů. Cílem rozvojové pomoci je naplňovat rozvojové cíle tisíciletí, snižovat chudobu a integrovat rozvojové země do světové ekonomiky. Cílem **rozšíření** je pomáhat kandidátským zemím a potenciálním kandidátským zemím budovat kapacity, které by jim umožnily uplatňovat práva a plnit povinnosti vyplývající z členství v EU. Smyslem **humanitární pomoci** je pomáhat zemím, regionům a obyvatelstvu postiženým přírodními nebo člověkem způsobenými katastrofami.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.3 Výdaje se provádějí prostřednictvím těchto programů a nástrojů:

- a) geografických programů, které zahrnují sousedství, rozšíření a rozvojové země (3 477 milionů EUR);
- b) tematických programů, které zahrnují zajišťování potravin, nestátní subjekty a orgány místní správy, životní prostředí, zdraví a vzdělávání, demokracii a lidská práva (977 milionů EUR);
- c) zahraniční politiky prováděné v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, nástroje stability, volebních pozorovatelských misí a nástroje pro průmyslově vyspělé země (562 milionů EUR);
- d) humanitární pomoci a evropského mechanismu civilní ochrany (1 093 milionů EUR).

7.4 Výdaje řídí Generální ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid, Generální ředitelství pro rozšíření – GŘ ELARG, Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu – GŘ ECHO a služba nástrojů zahraniční politiky – FPI.

Rizika pro správnost

7.5 Výdaje, o nichž pojednává tato kapitola, se provádějí pomocí mnoha různých nástrojů spolupráce a metod poskytování podpory, které se používají ve více než 150 zemích. Pravidla a postupy jsou často složité, včetně pravidel pro zadávací řízení a udělování zakázek. Účetní dvůr vyhodnotil přirozené riziko jako vysoké.

7.6 U dvou oblastí – rozpočtové podpory⁽²⁾ a příspěvků EU na projekty sdružující více dárců prováděné mezinárodními organizacemi⁽³⁾ (např. OSN) – omezuje povaha nástrojů a platebních podmínek míru, v níž jsou operace náchylné k chybám, jak jsou definovány pro audity správnosti Účetního dvora.

7.7 Rozpočtová podpora se vyplácí na podporu souhrnného rozpočtu daného státu nebo jeho rozpočtu určeného na konkrétní politiku či cíl. Účetní dvůr zkoumá, zda Komise dodržela zvláštní podmínky pro poskytnutí rozpočtové podpory dotyčné partnerské zemi a doložila, že byly splněny obecné podmínky způsobilosti (například pokrok ve finančním řízení veřejného sektoru).

⁽²⁾ Platby na rozpočtovou podporu ze souhrnného rozpočtu v roce 2012 činily 796 milionů EUR.

⁽³⁾ Platby mezinárodním organizacím ze souhrnného rozpočtu v roce 2012 činily 1,4 miliardy EUR, přičemž více než polovina z nich byla realizována v rámci projektů sdružujících více dárců.

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

7.8 Komise má však při rozhodování o tom, zda byly tyto obecné podmínky dodrženy, značnou volnost. Audit Účetního dvora zaměřený na správnost nemůže jít nad rámec fáze, kdy je podpora vyplacena do rozpočtu partnerské země. Převedené finanční prostředky jsou pak sloučeny s rozpočtovými zdroji přijímající země. Případné nedostatky v jejím finančním řízení se v auditu Účetního dvora zaměřeném na správnost neprojeví jako chyby.

7.9 Příspěvky Komise na projekty sdružující více dárců jsou pak sloučeny s příspěvky ostatních dárců a nejsou vyčleněny pro konkrétní identifikovatelné výdajové položky.

Rozsah a koncepce auditu

7.10 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 1. V případě auditu vnějších vztahů, pomoci a rozšíření je třeba brát v úvahu následující specifika:

- a) při auditu se zkoumal vzorek 174 operací, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodě 6. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí operací v rámci skupiny politik. V roce 2012 se vzorek skládal z 56 operací schválených ústředím Komise a 118 operací schválených delegacemi EU ⁽⁴⁾;
- b) posouzení systémů se vztahovalo na systémy dohledu a kontroly úřadu EuropeAid a ústředí GŘ ELARG a týkalo se těchto aspektů:
 - i) kontrol *ex ante* a standardů vnitřní kontroly,
 - ii) monitorování a dohledu,
 - iii) interních auditů.

Pokud byly zjištěny chyby, byly analyzovány příslušné kontrolní systémy s cílem nalézt příslušné konkrétní nedostatky;
- c) Účetní dvůr přezkoumal výroční zprávy o činnosti GŘ ELARG a úřadu EuropeAid;
- d) zkoumal, zda Komise realizovala doporučení, které vyslovil ve výročních zprávách za rok 2009 a 2010 (viz **příloha 7.3**).

⁽⁴⁾ V Bangladéši, Bosně a Hercegovině, Guatemale, Indonésii, Kosovu, Maroku, Palestině, Turecku, na Ukrajině a v Zambii.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

7.11 Úřad EuropeAid, který řídí 60 % výdajů v této skupině politik, řídí také téměř veškeré výdaje z evropského rozvojového fondu (ERF). Úplné výsledky zkoumání systémů dohledu a kontroly a výroční zprávy o činnosti úřadu EuropeAid, které provedl Účetní dvůr, včetně výdajů ze souhrnného rozpočtu, za něž úřad zodpovídá, jsou uvedeny ve výroční zprávě Účetního dvora o ERF za rok 2012. Tyto výsledky jsou shrnuty v rámečku 7.2.

SPRÁVNOST OPERACÍ

7.12 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 7.1**. Ze 174 operací, které Účetní dvůr kontroloval, bylo 40 (23 %) zatíženo chybami. Účetní dvůr na základě chyb, které vyčíslil, odhaduje nejpravděpodobnější míru chyb na 3,3 % ⁽⁹⁾.

7.13 Odhadovaná míra chyb v této skupině politik je vyšší než odhadovaná míra chyb za rok 2011 (1,1 %). Rozdíl je třeba vykládat v souvislosti s vývojem koncepce Účetního dvora pro výběr vzorku (viz kapitola 1, body 1.6, 1.7 a 1.15).

7.14 V předchozích letech obsahoval vzorek operací Účetního dvora i zálohy vyplacené příjemcům. Vzorek Účetního dvora za rok 2012 však obsahuje pouze průběžné platby, konečné platby a zúčtování záloh. Ty všechny vycházejí z rozhodnutí Komise, že se uskutečnily činnosti nebo vznikly výdaje a že platba z rozpočtu EU je oprávněná. Účetní dvůr si tak může vytvořit realistický názor na to, zda byly operace správné.

7.15 Zúčtování záloh – nový prvek ve vzorku za rok 2012, na něž připadá 68 % kontrolovaného základního souboru z hlediska hodnoty – přispělo k celkové odhadované míře chyb u tohoto zvláštního posouzení 3,2 procentními body.

7.16 Byly nalezeny tyto druhy vyčíslitelných chyb (viz rámeček 7.1):

- a) v 17 operacích se vyskytly chyby ve způsobilosti, kdy byly provedeny platby za výdaje, které vznikly mimo prováděcí období (tři operace), za činnosti, které nespádaly pod smlouvu (pět operací), nebo činnosti, které byly jinak nezpůsobilé (devět operací);

7.12 Komise konstatuje, že četnost chyb se v roce 2012 snížila ve srovnání s předchozími dvěma testováními (41 % v roce 2011 a 38 % v roce 2010).

7.13 Komise s potěšením konstatuje, že zvýšení odhadované míry chyb není způsobeno zhoršením kontrolního systému, nýbrž vývojem koncepce pro výběr vzorku.

⁽⁹⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb z reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. Účetní dvůr se s 95 % mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 1,4 % (dolní hranice) a 5,2 % (horní hranice).

- b) v 10 operacích se objevily chyby ve výskytu, kdy chyběly faktury nebo jiné doklady k výdajům;
- c) ve třech operacích se objevily chyby přesnosti.

Rámeček 7.1 – Příklady vyčíslitelných chyb**Nezpůsobilé výdaje**

Komise vyplatila 90 000 EUR nevládní organizaci v Guatemale. Proplatila DPH, která byla nezpůsobilá, a platy pracovníků, kteří pracovali mimo období, na něž se vztahoval grant. Nezpůsobilých bylo asi 18 % proplacených výdajů.

Chybějící doklady

Komise vyplatila 16,7 milionu EUR na program podpory učitelek ve venkovských středních školách v Bangladéši. K částce 8,6 milionu EUR neměla Komise při schvalování výdajů k dispozici žádnou dokumentaci a neměl ji ani Účetní dvůr, když prováděl jejich audit. Navíc Komise akceptovala jako náklady nevyužité prostředky ve výši 0,5 milionu EUR a nevydala k nim inkasní příkaz.

V roce 2012 Komise schválila výdaje ve výši 29 milionů EUR realizované mezinárodní organizací v období 2003–2005, aniž by měla k dispozici dostatečné písemné doklady. Písemné doklady nemohly být auditorům předloženy, neboť období, po něž byla přijímající organizace povinna doklady a účetní informace archivovat, již skončilo.

Společným rysem obou posledně zmíněných chyb je dlouhá prodleva, než Komise provede konečné potvrzení platnosti výdajů.

7.17 Všechny uvedené chyby vznikly v operacích, které v zásadě podléhaly kontrolám Komise; Komise žádné z nich nezabránila ani ji neodhalila. Ve 12 operacích zjistil Účetní dvůr chyby, které auditoři jmenovaní příjemci neodhalili.

7.18 V dalších 10 operacích ze 174 se vyskytly nevyčíslitelné chyby, které se převážně týkaly nedodržování právních či smluvních závazků.

7.19 Z 35 zadávacích řízení, která Účetní dvůr prověřoval, bylo šest zatíženo chybami. Ve dvou z nich byla zakázka udělena uchazeči, který byl buď nezpůsobilý, nebo nepředložil nejlepší nabídku.

7.17 Komise přikládá mimořádnou důležitost kvalitě kontrol a vyvíjí nástroje, které pomohou manažerům auditů v Komisi lépe posuzovat kvalitu auditních zpráv.

ÚČINNOST SYSTÉMŮ

7.20 Výsledky prověrky systémů dohledu a kontroly, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 7.2**.

GŘ pro rozšíření

7.21 Účetní dvůr předložil ve svých výročních zprávách za rok 2009 a 2010 řadu doporučení, která se týkala systémů dohledu a kontroly v GŘ ELARG. Komise všechna tato doporučení uskutečnila (viz **příloha 7.3**). Účetní dvůr během auditu za rok 2012 neshledal žádné další nedostatky.

7.22 Systém dohledu a kontroly GŘ ELARG se tedy celkově posuzuje jako účinný.

7.23 Generální ředitel GŘ ELARG prohlásil, že za rok 2012 získal jistotu o spolehlivosti údajů zveřejněných ve výroční zprávě o činnosti. GŘ ELARG však nestanoví míru zbytkových chyb pro svou oblast politiky celkově. Při výpočtu míry zbytkových chyb (pod 2% mírou významnosti (materiality)) vychází pouze z plateb provedených v rámci decentralizovaného řízení, které představují jen 26 % plateb v roce. Výpočet nezohledňoval platby provedené v rámci centralizovaného řízení.

Úřad EuropeAid

7.24 Zjištění Účetního dvora týkající se účinnosti systémů dohledu a kontroly úřadu EuropeAid jsou shrnuta v rámečku 7.2.

7.23 „Příručka pro postupy pro kontroly ex post centralizovaného řízení a pro výpočet míry zbytkových chyb“ byla schválena generálním ředitelem dne 20. prosince 2012. Několik kontrolních misí již proběhlo. Měření míry zbytkových chyb v centralizovaném řízení bude důležitou součástí informací, které bude mít generální ředitel k dispozici při podpisu prohlášení o věrohodnosti ve výroční zprávě o činnosti.

Rámeček 7.2 – Úřad EuropeAid: shrnutí zjištění Účetního dvora týkajících se účinnosti systémů ⁽⁶⁾

Kontroly *ex ante*

Četnost chyb, včetně chyb v konečných výkazech nákladů, které byly předmětem externích auditů a ověřování výdajů, poukazuje na nedostatky kontrol před platbou.

Zpoždění při zúčtování a ukončování smluv mají dopad na kvalitu kontrol *ex ante* a výrazně zvyšují riziko porušení auditní stopy nebo nedostatku dokladů. Jak u operací ERF, tak u operací v rámci souhrnného rozpočtu nalezl Účetní dvůr staré smlouvy, u nichž byly výdaje zúčtovány pozdě.

Rámeček 7.2 – Úřad EuropeAid: shrnutí zjištění Účetního dvora týkajících se účinnosti systémů

Kontroly *ex ante*

Komise souhlasí s tím, že návrh systému kontroly úřadu EuropeAid je sice víceméně konzistentní a správný, ale ještě je nutno dosáhnout pokroku v provádění kontrolních mechanismů.

Komise kromě toho upozorňuje na skutečnost, že četnost chyb u vnější pomoci jako celku ve srovnání s předchozími roky poklesla.

⁽⁶⁾ Podrobné výsledky posouzení systémů úřadu EuropeAid, včetně výroční zprávy o činnosti úřadu EuropeAid, jsou obsaženy ve výroční zprávě Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu, body 31–44.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Monitorování a dohled

Přetrvávají nedostatky v řídicím informačním systému úřadu EuropeAid pro výsledky a následná opatření po externích auditech, ověřování výdajů a monitorovacích návštěvách.

Ve výběru a plánování monitorovacích návštěv prováděných delegacemi EU a ve sledování z nich plynoucích opatření jsou nedostatky.

Studie míry zbytkových chyb za rok 2012

Úřad EuropeAid provedl svou první studii, kterou stanovil míru chyb, které unikly řídicím kontrolám, které mají chybám předcházet a odhalovat a napravovat je: studii míry zbytkových chyb. Podle studie se míra zbytkových chyb odhaduje na 3,63 %.

Metodika míry zbytkových chyb byla obecně navržena vhodně a studie poskytla zajímavé a potenciálně užitečné informace. Metodiku je však ještě možné vylepšit, pokud jde o míru, v níž se spoléhá na předchozí auditní nebo ověřovací zprávy, způsob, jakým se vypočítává míra chyb u individuálních operací, a posuzování operací, k nimž neexistuje snadno dostupná dokumentace.

Interní audit

Reorganizace Komise v roce 2011 stále negativně ovlivňuje činnost oddělení interního auditu (IAC).

ODPOVĚDI KOMISE

V rámci externí studie v roce 2012 úřad EuropeAid zavedl postup pro přezkum všech zakázek, u nichž období aktivity skončilo již před více než 18 měsíci. Útvary se žádají, aby se vyjádřily k tomu, proč jsou zakázky stále otevřené, a jak hodlají zajistit uzavření zakázek co nejdříve. To vedlo ke snížení počtu otevřených zakázek na konci roku ve srovnání s rokem 2011. Ve snaze o pokračování v tomto úsilí byl v dubnu 2013 zahájen podobný postup.

Monitorování a dohled

Auditní modul informačního systému pro řízení vnější pomoci (CRIS) byl navržen tak, aby umožnil plánování a zaznamenávání výsledků externích auditů, a nikoli k tomu, aby sledoval následná opatření úřadu EuropeAid po auditech. Úřad EuropeAid měl nicméně v plánu vyvinout tuto funkci ve střednědobém horizontu, pokud mu to zdroje dovolí.

Úřad EuropeAid vyvinul nástroj na plánování misí. Kromě toho připravuje reformu monitorování a vykazování, která má být uskutečněna v roce 2014.

Studie míry zbytkových chyb za rok 2012

Výsledky studie z roku 2012, která se týkala míry zbytkových chyb, se dostaly přímo do procesu zpracování prohlášení o věrohodnosti v rámci výročních zpráv o činnosti, a proto byly pro úřad EuropeAid skutečně velmi užitečné. Studie míry zbytkových chyb z roku 2012 byla první, která byla provedena, a poznatky z ní umožní další vylepšování metodiky.

Úřad EuropeAid projedná s dodavatelem spoléhání se na předchozí auditní nebo ověřovací zprávy, jakož i způsob výpočtu míry chyb.

Opatření, která je třeba přijmout k provádění odhadů, jsou podrobně popsána v Revidovaných pokynech k RER, které se použijí pro zjištění míry zbytkových chyb za rok 2013.

Interní audit

Od roku 2013 se činnost oddělení interního auditu zlepšuje díky několika přijatým opatřením.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Výroční zpráva o činnosti

Generální ředitel vyjadřuje výhradu týkající se legality a správnosti operací, neboť částka, která je podle něj riziková (259,5 milionu EUR), představuje více než 2 % plateb schválených během vykazovaného období.

Způsob, jakým jsou výsledky studie míry zbytkových chyb ve výroční zprávě o činnosti prezentovány, je zavádějící:

- míra zbytkových chyb není „maximální částka“, nýbrž nejlepší odhad (neboli nejpravděpodobnější odhad). Skutečná míra chyb může být vyšší,
- míra zbytkových chyb není odhadem „rizikové“ částky, nýbrž odhadem míry chyb, které zůstávají na konci cyklu řízení neodhalené a neopravené, a jde tedy o definitivní chyby (?),
- pokud systémy dohledu a kontroly významnou (materiální) míru chyb neodhalí a neopraví, nejsou účinné,
- ve výroční zprávě o činnosti se popisují hlavní druhy chyb, které se objevují ve výdajích úřadu EuropeAid, avšak s výjimkou nedostatků ve zpětném získávání prostředků se neanalyzuje, proč k nim došlo a které aspekty systému dohledu a kontroly úřadu EuropeAid selhaly.

ODPOVĚDI KOMISE

Výroční zpráva o činnosti

Jak se předpokládá v předpisech úřadu EuropeAid, byl vypracován akční plán za účelem dalšího zlepšení systému vnitřní kontroly. Plán mimo jiné zahrnuje akce ke zvyšování informovanosti, školení a poradenství, posílení odpovědnosti delegací, intenzivnější spolupráci s mezinárodními organizacemi a zefektivnění kontrolního systému.

- *Komise souhlasí s tím, že částka vystavená riziku a uvedená ve výroční zprávě o činnosti úřadu EuropeAid za rok 2012 je nejpravděpodobnějším odhadem v souladu se stávajícími pokyny pro výroční zprávy o činnosti za rok 2012. Skutečná míra chyb by mohla být vyšší, ale také nižší.*
- *Pojem „částka vystavená riziku“ se používá ve výroční zprávě o činnosti plně v souladu se stávajícími pokyny Komise pro přípravu výročních zpráv o činnosti. Tyto pokyny vymezují „částky vystavené riziku“ jako finanční dopad chyb z hlediska skutečné rozpočtové finanční expozice v průběhu kalendářního roku.*

Komise souhlasí s tím, že výsledky studie míry zbytkových chyb nejsou odhadem částky vystavené riziku.

- *Většina chyb je spojena s omezeným počtem nedostatků, týkajících se zejména provádění kontrol. Návrh kontrolního systému se proto jeví jako správný a není třeba jej měnit.*
- *Úřad EuropeAid bude při přípravě příští výroční zprávy o činnosti provádět analýzu, kterou požadují stávající pokyny. Výše uvedený akční plán se týká všech druhů, které byly zjištěny kontrolním systémem a Účetním dvorem. Akčnímu plánu předcházela podrobná analýza původu těchto chyb. Kromě toho obsahuje také definice toho, jak jsou řešeny chyby popsané v akčním plánu. Z analýzy vyplynul závěr, že koncepce kontroly jako takové byla správná a že chyby, k nimž došlo, byly způsobeny prováděním.*

(?) „Zbytkové chyby jsou chyby, které unikly kontrolám pro prevenci, odhalování a nápravu chyb ve stávajícím kontrolním rámci.“ (Manuál pro měření míry zbytkových chyb pro úřad EuropeAid, květen 2013).

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2012

7.25 U této skupiny politik:

- a) z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb vyskytujících se v základním souboru činí 3,3 %;
- b) zkoumané systémy dohledu a kontroly v úřadu EuropeAid byly částečně účinné;
- c) zkoumané systémy dohledu a kontroly v GŘ ELARG byly účinné.

7.26 Z důkazních informací celkově vyplývá, že schválené výdaje jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

Doporučení

7.27 **Příloha 7.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2009 a 2010 předložil Účetní dvůr jedenáct doporučení. Komise v plném rozsahu realizovala sedm opatření a čtyři realizovala ve většině ohledů.

7.28 Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje, aby Komise:

- **Doporučení 1:** včas prováděla zúčtování výdajů,
- **Doporučení 2:** podporovala lepší správu dokumentů u prováděcích partnerů a příjemců,
- **Doporučení 3:** zlepšila řízení postupů zadávání zakázek stanovením jasných kritérií výběru a lepším dokumentováním procesu hodnocení,

7.25

- a) Komise konstatuje, že zvýšení míry chyb dle odhadu Účetního dvora souvisí se změnami v koncepci Účetního dvora pro výběr vzorku.
- b) Komise souhlasí s tím, že i když je návrh systému kontroly úřadu EuropeAid víceméně konzistentní a správný, ještě je nutno dosáhnout pokroku v provádění kontrolních mechanismů.

7.28

Komise toto doporučení přijímá a nedávno přijala opatření s cílem zajistit bezodkladné schválení výdajů.

Komise s tímto doporučením souhlasí.

Komise toto doporučení přijímá. Akční plán, který byl schválen v květnu 2013 zahrnuje opatření týkající se revize stávajících školení o zadávání zakázek a udělování grantů v zájmu posílení finančních a provozních aspektů zadávání zakázek.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

- **Doporučení 4:** podnikla účinná opatření s cílem zvýšit kvalitu kontrol výdajů, které provádějí externí auditoři,

- **Doporučení 5:** používala jednotnou a spolehlivou metodu výpočtu míry zbytkových chyb pro ředitelství pro vnější vztahy.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise toto doporučení přijímá a v rámci akčního plánu plánuje prozkoumat v roce 2013 možnosti zvýšení kvality a účinnosti auditů a ověřování. Bude to realizováno především s ohledem na audity a ověření provedené místními auditorskými firmami, které si najali příjemci.

Stávající pokyny pro výroční zprávy o činnosti obsahují harmonizované pokyny, které lze použít v celé Komisi k informování ve výročních zprávách o činnosti o výpočtu míry (zbytkových) chyb, finančním dopadu těchto chyb coby částkách vystavených riziku, o významnosti pro případnou rezervu a o jejich dopadu na prohlášení o věrohodnosti, které podepisuje pověřená schvalující osoba.

PŘÍLOHA 7.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „VNĚJŠÍ VZTAHY, POMOC A ROZŠÍŘENÍ“

	2012					2011	2010	2009
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU								
Celkový počet operací:	109	7	34	24	174	120	90	97
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Podíl testovaných operací s následujícím zjištěním:								
Operace nezatížené chybami	65 % (71)	100 % (7)	97 % (33)	96 % (23)	77 % (134)	59 %	62 %	80 %
Operace zatížené jednou nebo více chybami	35 % (38)	0 % —	3 % (1)	4 % (1)	23 % (40)	41 %	38 %	20 %
Analýza operací zatížených chybami								
Analýza podle typu výdajů								
Nevyčíslitelné chyby:	24 % (9)	0 % —	100 % (1)	0 % —	25 % (10)	55 %	47 %	74 %
Vyčíslitelné chyby:	76 % (29)	0 % —	0 % —	100 % (1)	75 % (30)	45 %	53 %	26 %
Způsobilost	59 % (17)	0 % —	0 % —	0 % —	57 % (17)	86 %	72 %	100 %
Výskyt	34 % (10)	0 % —	0 % —	0 % —	33 % (10)	0 %	17 %	0 %
Přesnost	7 % (2)	0 % —	0 % —	100 % (1)	10 % (3)	14 %	11 %	0 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB								
Nejpravděpodobnější míra chyb					3,3 %			
Horní hranice míry chyb					5,2 %			
Dolní hranice míry chyb					1,4 %			

⁽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 čtyř operací Výkonné agentury pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast.

PŘÍLOHA 7.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ VE SKUPINĚ POLITIK „VNĚJŠÍ VZTAHY, POMOC A ROZŠÍŘENÍ“

	Kontroly <i>ex ante</i>	Monitorování a dohled	Interní audit	Celkové posouzení
EuropeAid	Částečně účinné	Částečně účinné	Částečně účinné	Částečně účinné
GŘ pro rozšíření	Účinné	Účinné	Účinné	Účinné

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	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2010	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 / aktualizaci doporučení z roku 2009 provedenou v roce 2010.)	X						
	GŘ ELARG by mělo pokračovat ve zlepšování kvality údajů vkládaných do jeho manažerského informačního systému. (Jedná se o kontrolu / aktualizaci doporučení z roku 2009 provedenou v roce 2010.)	X						
	GŘ ELARG by mělo vyvinout nástroj umožňující konsolidovat výsledky kontrolních návštěv týkajících se legality a správnosti. (Jedná se o kontrolu / aktualizaci doporučení z roku 2009 provedenou v roce 2010.)		X				GŘ ELARG se domnívá, že auditní modul systému CRIS se hodí pro potřeby řízení a že informace požadované Účetním dvorem a potřebné pro řízení lze zpřístupnit prostřednictvím stávajícího nástroje CRIS. GŘ ELARG posílí své kontrolní mechanismy, aby zajistilo, že v systému CRIS budou evidovány všechny druhy auditních misí a že do něj budou vloženy příslušné související vysvětlující dokumenty, aby měl management a Účetní dvůr úplný obrázek o situaci.	
	GŘ ELARG by mělo zvýšit počet přezkumů <i>ex post</i> u operací centralizovaného řízení.	X						

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2010	Komise by měla stanovit jednotnou metodu výpočtu míry zbytkových chyb pro ředitelství pro vnější vztahy, na jejímž základě generální ředitelé poskytují prohlášení vedoucích pracovníků k auditu.	X						
2009	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.		X					
	GŘ RELEX by mělo konsolidovat svou metodu kontrol <i>ex post</i> a urychleně se zabývat doporučeními, která v tomto ohledu vyjádřil interní auditor.	X						
	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.	X						
	GŘ ECHO by mělo navrhnout a zavést mechanismus pro sběr a analýzu údajů týkajících se používání „humanitárních zásobovacích středisek“ jeho partnery.		X				GŘ ECHO posoudilo a otestovalo různé možnosti účinného sběru údajů. Zvolené řešení bude plně realizováno v roce 2014 se zavedením nového „jednotného elektronického formuláře“ jako součást nového rámce partnerství s partnery GŘ ECHO. Partneři budou povinni poskytovat údaje o využívání humanitárních zásobovacích středisek prostřednictvím „jednotného elektronického formuláře“. Výstup z tohoto opatření umožní sledovat častější a účinnější využívání humanitárních zásobovacích středisek.	

KAPITOLA 8

Výzkum a jiné vnitřní politiky

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	8.1–8.11
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	8.2–8.9
Cíle politiky	8.2
Nástroje politiky	8.3–8.8
Rizika pro správnost	8.9
Rozsah a koncepce auditu	8.10–8.11
Správnost operací	8.12–8.20
Účinnost systémů	8.21–8.38
Rámcové programy pro výzkum	8.23–8.35
Dokumentární kontroly <i>ex ante</i>	8.23–8.24
Osvědčení o auditu výkazů nákladů	8.25–8.27
Finanční audity Komise prováděné <i>ex post</i>	8.28–8.35
Program celoživotního učení	8.36–8.38
Závěr a doporučení	8.39–8.42
Závěr za rok 2012	8.39–8.40
Doporučení	8.41–8.42
Výsledky auditu záručního fondu pro vnější vztahy	8.43–8.45
Příloha 8.1 – Výsledky testování operací ve skupině politik „výzkum a jiné vnitřní politiky“	
Příloha 8.2 – Výsledky prověrky systémů ve skupině politik „výzkum a jiné vnitřní politiky“	
Příloha 8.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se „výzkumu a jiných vnitřních politik“	

PŘÍPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

8.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se skupiny politik „výzkum a jiné vnitřní politiky“, která zahrnuje tyto oblasti politiky: „výzkum“, „vzdělávání a kultura“, „informační společnost a média“, „podniky“, „vnitřní věci“, „hospodářské a finanční záležitosti“, „přímý výzkum“, „komunikace“, „spravedlnost“, „obchod“, „vnitřní trh“ a „hospodářská soutěž“. Kapitola dále uvádí výsledky opakovaného auditu Záručního fondu pro vnější vztahy ⁽¹⁾. Hlavní údaje o příslušných činnostech a výdajích za rok 2012 uvádí **tabulka 8.1**.

Tabulka 8.1 – Výzkum a jiné vnitřní politiky: hlavní informace za rok 2012

(v milionech EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Výzkum	7. RP	4 230	přímé centralizované
	Dokončení předchozích rámcových programů	376	přímé centralizované
	Správní výdaje	348	přímé centralizované
	7. RP Euratom	353	nepřímé centralizované
		5 307	
Vzdělávání a kultura	Celoživotní učení včetně mnohojazyčnosti	1 529	nepřímé centralizované
	Lidé – program pro mobilitu výzkumných pracovníků	751	nepřímé centralizované
	Podpora a propagace spolupráce v oblasti mládeže a sportu	177	nepřímé centralizované
	Rozvoj kulturní spolupráce v Evropě	173	nepřímé centralizované
	Správní výdaje	131	přímé centralizované
		2 761	
Informační společnost a média	7. RP	1 217	přímé centralizované
	Jiné	155	přímé centralizované
	Správní výdaje	129	přímé centralizované
		1 501	

⁽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 Evropskou investiční bankou.

(v milionech EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Podniky	7. RP Spolupráce – vesmír a bezpečnost	572	přímé centralizované
	Evropské programy družicové navigace (EGNOS a Galileo)	416	přímé centralizované
	Správní výdaje	126	přímé centralizované
	Konkurenceschopnost, průmyslová politika, inovace a podnikání	126	přímé centralizované / nepřímé centralizované prostřednictvím EACI
	Vnitřní trh zboží a odvětvových politik	31	přímé centralizované
		1 271	
Vnitřní věci	Solidarita – vnější hranice, vízová politika a volný pohyb osob	453	sdílené / přímé centralizované
	Bezpečnost a ochrana svobod	167	přímé centralizované
	Migrační toky – společná migrační a azylová politika	170	sdílené / přímé centralizované
	Správní výdaje	42	přímé centralizované
	Politická strategie a koordinace v oblasti politiky	3	přímé centralizované
		835	
Hospodářské a finanční věci	Finanční operace a nástroje	370	přímé centralizované / společné s EIF/ nepřímé centralizované prostřednictvím EIF
	Správní výdaje	71	přímé centralizované
	Mezinárodní hospodářské a finanční věci	30	přímé centralizované
	Hospodářská a měnová unie	13	přímé centralizované
		484	
Přímý výzkum	Zaměstnanci, provozní náklady a investice	371	přímé centralizované
	7. RP	42	přímé centralizované
	Historické závazky vyplývající z jaderných aktivit	28	přímé centralizované
	Dokončení předchozích rámcových programů	25	přímé centralizované
		466	
Komunikace	Správní výdaje	128	přímé centralizované
	Komunikace a média	39	přímé centralizované
	Komunikace na místní úrovni	33	přímé centralizované
	Podpora evropského občanství	32	přímé centralizované
	Analytické a komunikační nástroje	24	přímé centralizované
		256	

(v milionech EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Spravedlnost	Spravedlnost v trestních a občanských věcech	68	přímé centralizované
	Základní práva a občanství	47	přímé centralizované
	Správní výdaje	35	přímé centralizované
	Rovnost	34	přímé centralizované
	Drogová prevence a informovanost o drogách	3	přímé centralizované
	Strategie a koordinace politiky	3	přímé centralizované
		190	
Obchod	Správní výdaje	94	přímé centralizované
	Obchodní politika	11	přímé centralizované / společné s mezinárodními organizacemi
		105	
Vnitřní trh	Správní výdaje	60	přímé centralizované
	Strategie a koordinace politiky Generálního ředitelství pro vnitřní trh	39	přímé centralizované
		99	
Hospodářská soutěž	Správní výdaje	92	přímé centralizované
	Kartely, antitrustová opatření a liberalizace	—	přímé centralizované
		92	

Platby za rok celkem	13 367
----------------------	---------------

– správní výdaje celkem ⁽¹⁾	1 627
----------------------------------------	-------

Operační výdaje celkem	11 740
------------------------	---------------

– zálohy ⁽²⁾	7 712
-------------------------	-------

+ zúčtování zálohových plateb ⁽²⁾	6 639
----------------------------------------------	-------

Kontrolovaný základní soubor	10 667
-------------------------------------	---------------

Závazky za rok celkem	16 365
------------------------------	---------------

⁽¹⁾ O kontrole správních výdajů pojednává kapitola 9.

⁽²⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz kapitola 1, body 1.6–1.7).

Zdroj: konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie za rok 2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky skupiny politik*Cíle politiky*

8.2 Výdaje pokrývají širokou škálu cílů politiky, jako je podpora výzkumu a inovací, rozvoj vzdělávání a odborné přípravy, ochrana vnějších hranic EU, soudní spolupráce, dokončení vnitřního trhu a zavedení pravidel pro hospodářskou soutěž.

Nástroje politiky

8.3 Hlavním nástrojem v této skupině politik jsou rámcové programy pro výzkum (RP), na něž připadá 7 957 milionů EUR, tj. 68 % operačních výdajů, a program celoživotního učení, na který připadá 1 529 milionů EUR, tj. 13 % operačních výdajů.

8.4 Rámcové programy se provádí v rámci přímého a nepřímého centralizovaného řízení, na němž se podílí sedm generálních ředitelství Komise a dvě výkonné agentury⁽²⁾. Část rozpočtu je také prováděna v rámci nepřímého centralizovaného řízení různými subjekty, jako jsou společné podniky EU činné v oblasti výzkumu⁽³⁾, Evropská investiční banka a mezinárodní organizace veřejného sektoru⁽⁴⁾.

8.5 Většina prostředků se vynakládá na granty pro příjemce, kteří realizují výzkumné projekty v členských státech a přidružených či přistupujících zemích a v rámci mezinárodní spolupráce i v partnerských zemích. Příjemci obvykle fungují jako konsorcium partnerů na základě grantové dohody s Komisí. Jeden projektový partner projekt koordinuje, dostane od Komise finanční prostředky a příslušným způsobem je rozdělí mezi ostatní partnery.

⁽²⁾ K těmto sedmi generálním ředitelstvím patří: GŘ pro výzkum a inovace (RTD), GŘ pro komunikační sítě, obsah a technologie (CNECT), GŘ Společné výzkumné středisko (JRC), 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).

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Například Evropská kosmická agentura (ESA), Evropská asociace národních metrologických institutů (EURAMET) a Partnerství evropských a rozvojových zemích při klinických hodnoceních (EDCTP).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.6 V roce 2011 zavedla Komise zjednodušující opatření, např. rozšířila meze přijatelnosti metodik příjemců pro výpočet průměrných osobních nákladů. I když tato opatření přispěla ke snížení administrativní zátěže příjemců, základní pravidla způsobilosti pro stávající rámcové programy zůstávají složitá. Pro další rámcový program (Horizont 2020) Komise navrhla mnohem rozsáhlejší zjednodušení.

8.7 Cílem programu celoživotního učení je umožnit lidem získat zkušenosti s učením; program rovněž usiluje o rozvoj odvětví vzdělávání a odborné výuky v Evropě. Skládá se ze čtyř podprogramů: Erasmus pro terciární vzdělání, Leonardo da Vinci pro odborné vzdělávání a přípravu, Grundtvig pro vzdělávání dospělých a Comenius pro školy.

8.8 Přibližně 85 % výdajů rozpočtu programu celoživotního učení provádí centralizovaným nepřímým řízením 40 národních agentur, které uzavírají s Komisí grantové dohody. Agentury jsou vybírány vnitrostátními orgány, obvykle ministerstvy školství, které nad agenturami vykonávají dohled. Národní agentury odpovídají za hodnocení, výběr a řízení projektů, včetně plateb čtených, ale relativně malých grantů účastnickým organizacím.

Rizika pro správnost

8.9 Hlavním rizikem z hlediska správnosti je, že příjemci zahrnou do výkazů nákladů nezpůsobilé nebo nepodložené náklady a že systémy dohledu a kontroly takové náklady neodhalí a následně nezajistí nápravu. Riziko se dále zvyšuje kvůli složitým pravidlům pro výpočet způsobilých nákladů a požadavku, aby příjemci osobní a nepřímé náklady rozúčtovali na projekty a současně odpočítávali různé položky, které se pro spolufinancování EU považují za nezpůsobilé.

Rozsah a koncepce auditu

8.10 Celková koncepce a metodika auditu Účetního dvora je popsána v **části 2 přílohy 1.1** kapitoly 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 operací, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodu 6. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí operací v rámci skupiny politik. Ze 150 operací se 90 týkalo průběžných nebo konečných plateb a zúčtování u rámcových programů pro výzkum a 60 dalších plateb a zúčtování souviselo s jinými vnitřními politikami. U 30 průběžných plateb na výzkumné projekty (25 operací 7. RP ve vzorku plus dodatečný vzorek pěti jiných projektů 7. RP) zahrnuje toto šetření i hodnocení projektových návrhů Komisí;
- b) posouzení zkoumaných systémů se vztahovalo na:
 - i) rámcové programy pro výzkum a program celoživotního učení,
 - ii) výroční zprávy o činnosti GŘ RTD, GŘ EAC, GŘ ECFIN ⁽⁵⁾ a agentury REA za rok 2012.

8.11 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.

SPRÁVNOST OPERACÍ

8.12 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 8.1**. Ze 150 operací, které Účetní dvůr kontroloval, bylo 73 (49 %) zatíženo chybami. Účetní dvůr na základě chyb, které vyčíslil, odhaduje nejpravděpodobnější míru chyb na 3,9 % ⁽⁶⁾.

8.12 Komise odkazuje na svou odpověď na § 1.11, v němž vysvětluje důsledky víceletého rámce pro provádění operačních programů. Díky svému systému vnitřní kontroly v oblasti politiky, na kterou se vztahuje tato kapitola, získala Komise v roce 2012 zpět prostředky ve výši 120 milionů EUR.

⁽⁵⁾ Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti.

⁽⁶⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. Účetní dvůr se s 95% mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném základním souboru se pohybuje mezi 1,8 % (dolní hranice míry chyb) a 6,0 % (horní hranice míry chyb).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.13 Odhadovaná míra chyb u této skupiny politik je vyšší než odhad míry chyb pro rok 2011. Tento rozdíl je nutno vykládat s ohledem na vývoj koncepce Účetního dvora pro výběr vzorku (viz body 1.6, 1.7 a 1.15).

8.14 V přechozích letech byly součástí vzorku Účetního dvora u této skupiny politik i zálohy vyplácené příjemcům. Vzorek Účetního dvora pro rok 2012 však zahrnuje pouze průběžné platby, konečné platby a zúčtování záloh⁽⁷⁾. Součástí všech těchto operací bylo rozhodnutí Komise, že byly provedeny činnosti či realizovány výdaje a že platba z rozpočtu EU je oprávněná. Účetní dvůr si tak může vytvořit realističtější pohled na to, zda operace byly správné.

8.15 Zúčtování záloh – nový prvek ve vzorku za rok 2012, na nějž připadá 62 % kontrolovaného základního souboru – přispělo k celkové odhadované míře chyb u tohoto zvláštního posouzení 2,1 procentními body. V minulých letech prověřoval Účetní dvůr zálohy pro tuto skupinu politik v okamžiku jejich výplaty, tj. po podepsání grantové dohody nebo přijetí rozhodnutí o financování, předtím než koneční příjemci prostředků zahájí provádění činností nebo než jim vzniknou náklady (viz také **příloha 1.1**, bod 6). Výskyt vyčíslitelných chyb je častěji zjišťován při zúčtování záloh než při jejich výplatě.

8.16 Celkově Účetní dvůr zjistil, že 73 (49 %) ze 150 testovaných operací bylo zatíženo chybami. K hlavním zdrojům chyb se i nadále počítá zahrnutí nezpůsobilých nákladů do výkazů projektových nákladů u rámcových programů pro výzkum a používání nesprávných metod pro výpočet osobních a nepřímých nákladů příjemci rámcových programů (viz rámeček 8.1). K dalším příčinám vzniku chyb patří nedostatečná podkladová dokumentace k vykazovaným nákladům a nedodržování pravidel pro zadávání zakázek subdodavatelům.

8.17 Typ a četnost chyb ve výkazech nákladů příjemců podpory výzkumu potvrzují i vlastní audity Komise *ex post*, při nichž byla většina chyb zjištěna v kategoriích osobních nákladů a nepřímých nákladů.

ODPOVĚDI KOMISE

8.13 Komise s potěšením konstatuje, že zvýšení odhadované míry chyb není důsledkem zhoršení kontrolního systému, nýbrž důsledkem vývoje koncepce pro výběr vzorku.

8.16 Komise souhlasí s analýzou Účetního dvora, pokud jde o hlavní zdroje chyb. Z tohoto důvodu Komise navrhla zjednodušená pravidla (např. povinnou paušální sazbu pro nepřímé náklady) v rámci programu Horizont 2020 s cílem snížit složitost pro účastníky a tím i snížit chybovost.

(7) V rámci své společné strategie pro audit rámcových programů prověřují generální ředitelství pro výzkum pouze průběžné a konečné platby příjemcům, zálohy se do základního souboru nezahrnují.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 8.1 – Chyby v nákladech vykázaných u jednoho z projektů 7. RP

Příjemce jednoho projektu 7. RP vykázal ve výkazu nákladů náklady ve výši 1,7 milionu EUR, na základě tohoto výkazu provedla Komise úhradu příspěvku EU ve výši přibližně 1,2 milionu EUR. Účetní dvůr zjistil ve vykázaných nákladech několik chyb:

- nesprávně vypočítané osobní náklady vycházející z rozpočtovaných, a nikoliv skutečných nákladů,
- nedoložené cestovní náklady a zahrnutí nezpůsobilých nepřímých daní (DPH) do vykázaných cestovních nákladů,
- vykázání částky nepřímých nákladů na základě nesprávně vypočítaných hodinových režijních sazeb a zahrnutí nezpůsobilých kategorií nákladů nesouvisejících s projektem.

Nezpůsobilé náklady vykázané příjemci činily přibližně 60 000 EUR. Jelikož míra spolufinancování EU pro tento projekt je 70 %, Komise nenáležitě proplatila více než 42 000 EUR.

ODPOVĚDI KOMISE

Rámeček 8.1 – Chyby v nákladech vykázaných u jednoho z projektů 7. RP

Nepřímé náklady jsou obvyklým zdrojem chyb, a právě z toho důvodu Komise navrhla pro tento druh nákladů jednu paušální sazbu, aby se v programu Horizont 2020 těmto chybám zabránilo.

8.18 Komise výrazně zkrátila dobu nutnou k realizaci plateb grantů na výzkum. Účetní dvůr však zjistil několik případů z roku 2012, kdy koordinátoři projektů zdlouhavě zdržovali převody finančních prostředků ostatním projektovým partnerům. Taková zpoždění mohou mít vážné finanční důsledky, zvláště u malých a středních podniků nebo dalších příjemců ve značné míře závislých na financování z EU.

8.19 Při testování hodnocení 30 projektových návrhů v rámci 7. RP, které prováděla Komise, Účetní dvůr zjistil, že Komise ve všech auditovaných případech před podpisem grantových dohod návrhy vhodným způsobem posoudila.

8.18 Rozdělení prostředků upravuje dohoda o konsorciu, kterou uzavírají příjemci, v níž Komise není smluvní stranou. Komise nicméně pravidelně připomíná koordinátorům tuto povinnost.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

8.20 Dvě z největších vyčíslitelných chyb v rámci jiných vnitřních politik byly zjištěny u projektů ICT-PSP⁽⁸⁾ spadajících pod rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP) (viz rámeček 8.2). Ve své zvláštní zprávě za rok 2011 Účetní dvůr rovněž upozorňoval na velké chyby v operacích ICT-PSP a zjištěné nedostatky v systémech dohledu a kontroly programu CIP⁽⁹⁾.

Rámeček 8.2 – Chyby v nákladech vykázaných na projekt ICT-PSP

Příjemce, který se podílel na jednom z projektů ICT-PSP, vykázal ve výkazu nákladů více než 1 milion EUR, což vedlo k úhradě příspěvku EU ve výši 500 000 EUR Komisí. Účetní dvůr zjistil ve vykázaných nákladech několik chyb:

- byly vykázány náklady na interní konzultanty, aniž by byly předloženy důkazy o skutečně provedené práci na projektu,
- nezpůsobilé náklady jako vratná daň z přidané hodnoty a výdaje, které s projektem nesouvisely,
- nezpůsobilé náklady na subdodávky a nedostatky v souvisejících postupech pro udělení zakázek,
- nezpůsobilé nepřímé náklady, jelikož tyto náklady byly vykázány jako paušál na základě osobních nákladů.

Nezpůsobilé náklady vykázané příjemcem činily přibližně 940 000 EUR. Vzhledem k tomu, že míra spolufinancování EU u tohoto projektu je 50 %, Komise nenáležitě proplatila více než 470 000 EUR.

ODPOVĚDI KOMISE

8.20 V letech 2012–2013 byla realizována specializovaná strategie auditu pro nevýzkumné projekty s cílem zkontrolovat do roku 2017 215 nevýzkumných projektů včetně projektů ICT-PSP). Všechny tyto audity se zaměří na příjemce s vysoce rizikovým profilem.

Kromě toho je třeba poznamenat, že Komise zavedla jednotnou strategii auditu zvláště pro financované nevýzkumné projekty (včetně ICT-PSP). V roce 2012 byla zahájeno 27 takových auditů ex post a dalších 15 začne v roce 2013. Další audity nevýzkumných projektů budou zahájeny v druhé polovině roku 2013.

Rámeček 8.2 – Chyby v nákladech vykázaných na projekt ICT-PSP

Komise přijme nezbytná opatření k zpětnému získání neoprávněně vyplacených částek v závislosti na výsledku kontradiktorního řízení s kontrolovanými příjemci.

ÚČINNOST SYSTÉMŮ

8.21 Výsledky prověrky systémů dohledu a kontroly, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 8.2**. Podle zjištění Účetního dvora byly systémy při zajišťování správnosti operací u rámcových programů pro výzkum částečně účinné. Pokud jde o program celoživotního učení, Účetní dvůr zjistil, že při zajišťování správnosti operací byly systémy účinné.

⁽⁸⁾ Program na podporu politiky informačních a komunikačních technologií.

⁽⁹⁾ Viz výroční zpráva za rok 2011, body 8.31–8.34.

8.22 Výroční zprávy o činnosti, které byly předmětem přezkumu Účetního dvora, poskytují věrný obraz finančního řízení ve vztahu ke správnosti uskutečněných operací a informace v nich uvedené ve většině ohledů potvrzují připomínky a závěry Účetního dvora. Výroční zpráva o činnosti Generálního ředitelství pro výzkum a inovace je příkladem dobré praxe, neboť poskytuje jasnou a ucelenou analýzu faktorů, jež mají dopad na správnost výdajů.

Rámcové programy pro výzkum

Dokumentární kontroly ex ante

8.23 Komise před schválením platby nebo zúčtováním provádí dokumentární kontroly *ex ante*. Úředníci odpovědní za projekt anebo úředníci s příslušnou vědeckou odborností formou vyhodnocování projektových zpráv a výsledků projektu ověřují, že práce provedená příjemcem je v souladu s grantovou dohodou. Pracovníci odpovědní za finance provádějí účetní a aritmetické kontroly, aby se ujistili, že finanční výkazy a osvědčení o auditu byly podány v souladu s ustanoveními grantové dohody. Na základě doplňujících informací poskytnutých příjemcem, například faktur nebo výplatních pásek, je možné provádět i dodatečné „hloubkové“ dokumentární kontroly *ex ante*.

8.24 Z 90 auditovaných operací z oblasti výzkumu bylo v několika případech zjištěno, že kontroly neodhalily chyby v informacích, které poskytl příjemce. Komise například přijala k proplacení rozsahem náklady na subdodávky, které nebyly zahrnuty v grantové dohodě. V jiném případě kontroly neodhalily nesprávnou klasifikaci nákladů ve výkazu nákladů, která vedla k tomu, že byla provedena úhrada prostředků v nesprávné míře. Tyto kontrolní postupy se proto považují za částečně účinné.

Osvědčení o auditu výkazů nákladů

8.25 Grantové dohody stanoví podmínky, podle nichž by se k výkazu nákladů příjemců mělo přikládat osvědčení o auditu vydané nezávislým auditorem. Příjemci podpory ze 7. RP jsou povinni předkládat osvědčení o auditu, pokud jejich příspěvek z EU přesahuje částku 375 000 EUR. Nezávislý auditor by měl osvědčit, že vykázané náklady jsou v souladu s kritérii způsobilosti uvedenými v grantové dohodě.

8.24 Komise se domnívá, že kontroly *ex ante* jsou prováděny způsobem, který poskytuje přiměřenou flexibilitu potřebnou pro řádné vědecké výsledky a zajišťuje správnou rovnováhu mezi důvěrou a kontrolou. Komise je odhodlána nepoužívat pravidla přes příliš formalisticky, což by mohlo vážně škodit dosažení dobrých vědeckých výsledků a rámcový program by to zatížilo nadměrnou byrokracií.

Komise nicméně nadále přezkoumává své kontroly *ex ante*. Trvalou výzvou zůstává zlepšování kontrol *ex ante*, aniž by se vytvářela dodatečná administrativní zátěž pro příjemce a zároveň se zajistila neprodlená úhrada plateb výzkumným pracovníkům.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVŮRA

8.26 U výkazů nákladů příjemců, k nimž bylo poskytnuto osvědčení (29 z 90 operací ve vzorku), porovnával Účetní dvůr výsledky svého vlastního auditu se závěrem nezávislého auditora. V devíti případech, kdy nezávislý auditor výkaz nákladů osvědčil, zjistil Účetní dvůr ve vykázaných nákladech významnou míru chyb.

8.27 Přestože osvědčování výkazů nákladů pomáhá u rámcových programů jako celku redukovat míru chyb, Účetní dvůr opět zjistil ve výkazech nákladů osvědčených nezávislým auditorem významnou míru chyb. Tento kontrolní postup je tedy částečně účinný.

Finanční audity Komise prováděné ex post

8.28 Program Komise pro audity příjemců *ex post* je hlavním prvkem systémů dohledu a kontroly pro rámcové programy v oblasti výzkumu. Audity *ex post* provádí auditoři, kteří jsou zaměstnanci Komise, a externí auditorské firmy jménem Komise. Výsledky jsou zásadním vstupem pro výroční prohlášení o věrohodnosti generálních ředitelů, pokud jde o správnost operací, a vychází se z nich při inkasu neoprávněně vyplacených prostředků EU po zbývajících letech trvání rámcového programu.

8.29 Účetní dvůr přezkoumal stav realizace společné strategie pro audity *ex post* v rámci 6. RP a 7. RP. Posuzoval zejména pokrok plnění cílů, pokud jde o počty dokončených auditů.

8.30 Ke konci roku 2012 probíhalo u 6. RP 75 auditů, ačkoliv se původně plánovalo, že audity *ex post* 6. RP budou dokončeny do konce roku 2010. Program auditů 6. RP byl však rozšířen, aby se zvýšila pravděpodobnost zjištění chyb a snížila se míra zbytkových chyb.

8.31 Co se týče 7. RP, Komise cíl pro celkový počet auditů uzavřených do konce roku 2012, stanovený v rámci společné strategie pro audity *ex post*, z větší části splnila. U agentur REA a ERCEA však počet uzavřených auditů nedosáhl individuálních cílových hodnot.

ODPOVĚDI KOMISE

8.27 Komise si je vědoma toho, že CFS se úplně nevyhnu chybám, avšak podstatně se podílí na snížení míry chyb. Jsou proto důležitým prvkem, který přispívá k celkové úrovni věrohodnosti Komise.

8.31 Auditní kampaně agentur REA a ERCEA začaly o něco později, než se předpokládalo v strategii auditu. To znamená, že jejich jednotlivé cíle pro závěrečné audity nebyly na konci roku 2012 splněny. Nicméně počet zahájených auditů splnil cíle a ERCEA a REA jsou přesvědčeny, že cíle pro závěrečné audity budou do konce rámcového programu splněny.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

8.32 Výsledkem auditů může být nutnost provést ve výkazech výdajů příjemců opravy, obvykle formou odečtu nezpůsobilých částek z příští platby na projekt. Ke konci roku 2012 bylo realizováno 92 % oprav v rámci 6. RP a 60 % oprav v rámci 7. RP. Vezme-li v úvahu, že většina dosud neprovedených oprav souvisí s audity uzavřenými v roce 2012, jsou tyto poměry uspokojivé.

8.33 V případech, kdy jsou zjištěny systematické chyby, uplatňuje Komise extrapolované opravy. Ke konci roku 2012 bylo realizováno 78 % případů extrapolovaných oprav v rámci 6. RP, u 7. RP to bylo 37 %. Většina případů 7. RP byla otevřena v roce 2012, takže k opravě mohlo dojít až v roce 2013 nebo později. U 6. RP je stále nutno realizovat 1 506 případů extrapolovaných oprav z celkového počtu 7 101 případů, z čehož 1 336 se týká auditů uzavřených v roce 2011 nebo dříve.

8.34 Lhůty stanovené externím auditorským firmám pro dokončení auditů se často nedodržují. Dokončování auditů prováděných auditory Komise se rovněž výrazně zpožďuje. I když taková zpoždění jsou často výsledkem faktorů, jež jsou mimo kontrolu Komise, pečlivější monitorování by mohlo délku zpoždění zkrátit.

8.35 Strategie Komise pro audity *ex post* u rámcových programů pro výzkum je koncipována tak, aby poskytovala jistotu v horizontu několika let a přispívala ke snižování míry zbytkových chyb u rámcových programů. Strategie jako taková je podstatným prvkem systému dohledu a kontroly Komise. Z důvodu své víceleté povahy však nevede ke snižování chybovosti v daném rozpočtovém roce.

8.34 Komise zavedla další opatření ke snížení zpoždění při dokončování auditů.

Příjemci však pravidelně zasílají po provedení auditu dodatečné informace nebo vyžadují více času pro řízení o sporných otázkách, což způsobuje zpoždění při dokončování auditů. Některé audity mohou kromě toho vyžadovat intenzivní konzultace v zájmu toho, aby byly ve všech případech zaujaty jednotné postoje, nebo mohou záviset na právním poradenství.

Komise přijala rozhodnutí přijmout doklady a jiné argumenty od příjemců, i když dojdou se zpožděním. Toto rozhodnutí, které může mít vliv na včasné dokončení auditů, má zajistit příjemcům přiměřená práva na obhajobu a upřednostnit co nejlepší podporu pro vědu.

Program celoživotního učení

8.36 Účetní dvůr provedl audit postupů Komise pro uzávěrky dohod celoživotního učení s národními agenturami, a to na základě vzorku 10 uzávěrek. Audit se zaměřil na to, zda Komise měla pro uzávěrku k dispozici řádné východisko, pokryl rozsah provedených kontrol (včetně finančních a nefinančních aspektů), oddělení povinností, výpočet konečné způsobilé částky a zúčtování předběžného financování zaúčtované v účetním systému Komise.

8.37 Účetní dvůr se domnívá, že Komise ve všech auditovaných případech provedla vhodné posouzení a kontroly relevantních složek a pro uzávěrku dohod měla dostatečně spolehlivé východisko. Vzorek Účetního dvora pro testování operací zahrnul tři projekty realizované v rámci programu celoživotního učení na základě dohod, jejichž uzávěrka proběhla v roce 2012. Účetní dvůr nezjistil u těchto operací žádné významné chyby.

8.38 Kontrolní postupy Generálního ředitelství pro vzdělávání a kulturu pro uzávěrku dohod s národními agenturami v rámci programu celoživotního učení se považují za účinné.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Závěr za rok 2012

8.39 U této skupiny politik:

- z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb vyskytujících se v základním souboru je 3,9%,
- zkoumané systémy dohledu a kontroly rámcových programů pro výzkum jsou považovány za částečně účinné. Zkoumaný systém dohledu a kontroly programu pro celoživotní učení je považován za účinný.

8.40 Z důkazních informací celkově vyplývá, že schválené výdaje jsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

8.39 Komise odkazuje na svou odpověď na § 1.11, v níž vysvětluje důsledky víceletého rámce pro provádění operačních programů. Díky svému systému vnitřní kontroly v oblasti politiky, na kterou se vztahuje tato kapitola, získala Komise v roce 2012 zpět prostředky ve výši 120 milionů EUR.

Komise má za to, že když se na systémy dohledu a kontroly Komise podíváme z pohledu řízení (tj. že mají být v rovnováze cíle, pokud jde o zákonnost a řádnost na jedné straně a úvahy o přiměřenosti rizika a nákladové efektivitě kontrol na straně druhé), tyto systémy poskytovaly přiměřenou záruku, s výhradami pověřených schvalujících osob v jejich výročních zprávách o činnosti.

Doporučení

8.41 **Příloha 8.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2009 a 2010 předložil Účetní dvůr sedm doporučení. Jedno z těchto doporučení již není použitelné. Komise v plném rozsahu realizovala dvě doporučení, čtyři realizovala ve většině ohledů.

8.42 Na základě tohoto přezkumu a dále zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje, aby Komise:

— **Doporučení 1:** Zintenzivnila své úsilí směřující k řešení chyb zjištěných u průběžných a konečných plateb a při účtování, zejména tím, že bude příjemcům a nezávislým auditorům připomínat pravidla způsobilosti a požadovat, aby příjemci zdůvodňovali všechny vykázané náklady.

— **Doporučení 2:** Připomínala koordinátorům projektů rámcových programů pro výzkum jejich povinnost bez zbytečného prodloužení rozdělovat a rozesílat obdržené prostředky ostatním projektovým partnerům.

— **Doporučení 3:** Přezkoumala případy nedostatků, které Účetní dvůr zjistil v kontrolách *ex ante*, s cílem posoudit, zda je tyto kontroly nutno modifikovat.

— **Doporučení 4:** Omezila zpoždění při realizaci auditů *ex post* a zvýšila míru plnění u případů extrapolace.

8.42

Komise vedla komunikační kampaň, v níž připomínala příjemcům a jejich auditorům pravidla způsobilosti. 10 seminářů v roce 2012 se zúčastnilo 1 700 osob, mezi nimi nejméně 235 auditorů. Jedna akce v Německu byla určena výlučně pro auditory. V roce 2013 se dosud konalo 10 akcí za účasti 1 170 osob, z toho přibližně 180 byli auditory. Do konce roku 2013 jsou plánovány tři další akce.

Útvary Komise budou nadále psát auditorům vydávajícím osvědčení, pokud ve svých auditech *ex post* zjistí podstatné rozpory mezi osvědčeným výkazem nákladů a vlastními nálezy auditu.

Komise se touto otázkou bude rovněž zabývat ve fázi uzavírání smluv a tím zajistí, že účastníci budou informováni o nejběžnějších chybách ve výkazech nákladů.

Tuto otázku řeší také návrh pro program Horizont 2020, který zahrnuje řadu zjednodušení, jež by snížila inherentní riziko chyb.

Rozdělení prostředků upravuje dohoda o konsorciu, kterou uzavírají příjemci, v níž Komise není smluvní stranou. Komise nicméně pravidelně připomíná koordinátorům tuto povinnost.

Komise nadále přezkoumává své kontroly *ex ante*. Trvalou výzvou zůstává zlepšování kontrol *ex ante* bez vytváření dodatečné administrativní zátěže pro příjemce a přitom zajišťovat neprodlenou úhradu plateb výzkumným pracovníkům.

Komise bude nadále usilovat o zkrácení zpoždění v dokončování auditů a o úplnou extrapolaci nálezu auditu.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚDI KOMISE

— **Doporučení 5:** Posilovala systémy dohledu a kontroly CIP ICT-PSP.

V letech 2012–2013 byla realizována specializovaná strategie auditu pro nevýzkumné projekty s cílem zkontrolovat do roku 2017 215 nevýzkumných projektů (včetně projektů ICT–PSP). Všechny tyto audity se zaměří na příjemce s vysoce rizikovým profilem.

Kromě toho je třeba poznamenat, že Komise zavedla strategii auditu zvláště pro financované nevýzkumné projekty (včetně ICT PSP). V roce 2012 byla zahájeno 27 takových auditů ex post a dalších 15 začne v roce 2013. Další audity projektů, které se netýkají výzkumu, budou zahájeny v druhé polovině roku 2013. Komise rovněž uplatňuje stejné kontroly ex ante na CIP ICT PSO (podporu politiky informačních a komunikačních technologií rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace) jako na jiné režimy financování.

VÝSLEDKY AUDITU ZÁRUČNÍHO FONDU PRO VNĚJŠÍ VZTAHY

8.43 Úkolem Záručního fondu pro vnější vztahy, jenž poskytuje záruky za úvěry EU poskytované třetím zemím, je provádět úhrady věřitelům 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 (GR ECFIN) a za správu jeho finančních prostředků odpovídá Evropská investiční banka (EIB).

8.44 Podle konsolidované účetní závěrky EU za rok 2012 činila čistá aktiva fondu k 31. prosinci 2012 celkem 1 845 milionů EUR oproti 1 475 milionům EUR k 31. prosinci 2011⁽¹⁰⁾. V průběhu roku obržel fond jednu výzvu k plnění záruky ve výši 24 milionů EUR.

8.45 Pro analýzu roční výkonnosti fondu používá EIB a Komise srovnávací index (*benchmark*). V roce 2012 dosáhl výnos portfolia fondu 7,796 %. Jeho výkonnost tedy byla o 394 bazických bodů vyšší než hodnota srovnávacího indexu.

⁽¹⁰⁾ Vlastní čistá aktiva fondu před konsolidací činila 1 865,5 milionu EUR.

PŘÍLOHA 8.1

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ VE SKUPINĚ POLITIK „VÝZKUM A JINÉ VNITŘNÍ POLITIKY“

	2012					2011	2010	2009
	6. RP	7. RP	Program celoživotního učení	Ostatní	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU								
Celkový počet operací:	11	79	21	39	150	86	73	226
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Podíl (počet) testovaných operací s následujícím zjištěním:								
Operace nezatížené chybami	27 % (3)	39 % (31)	62 % (13)	77 % (30)	51 % (77)	51 %	61 %	72 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	73 % (8)	61 % (48)	38 % (8)	23 % (9)	49 % (73)	49 %	39 %	28 %
Analýza operací zatížených chybami								
Analýza podle typu chyb								
Nevyčíslitelné chyby:	25 % (2)	31 % (15)	37 % (3)	33 % (3)	32 % (23)	38 %	33 %	33 %
Vyčíslitelné chyby:	75 % (6)	69 % (33)	63 % (5)	67 % (6)	68 % (50)	62 %	67 %	61 %
Způsobilost	100 % (6)	100 % (33)	100 % (5)	100 % (6)	100 % (50)	98 %	97 %	52 %
Výskyt	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	7 %
Přesnost	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	3 %	38 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB								
Nejpravděpodobnější míra chyb					3,9 %			
Horní hranice míry chyb					6,0 %			
Dolní hranice míry chyb					1,8 %			

⁽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

Příslušný systém	Dokumentární kontroly <i>ex ante</i>	Osvědčení o auditu	Finanční audity <i>ex post</i>	Celkové posouzení
Rámcové programy pro výzkum (RP)	Částečně účinné	Částečně účinné	— ⁽¹⁾	Částečně účinné

Příslušný systém	Uzávěrka	Celkové posouzení
Program celoživotního učení	Účinné	Účinné

⁽¹⁾ Viz bod 8.35.

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	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2010	<p>Účetní dvůr Komisi doporučuje, aby:</p> <ul style="list-style-type: none"> — se v oblasti rámcových programů pro výzkum: <p>Doporučení 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) poučila z osvědčených postupů, které používá GŘ INFSO, když uplatňuje svou metodu pro audit <i>ex post</i> na základě analýzy rizika, a tak dále posílila své kontroly <i>ex ante</i> s cílem identifikovat platby s relativně vysokým rizikovým profilem, a <p>Doporučení 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> ii) zintenzivnila kroky ke zvýšení povědomí nezávislých auditorů o pravidlech způsobilosti výdajů, zejména aktivním informování auditorů o případech, kdy nedokázali identifikovat nezpůsobilé náklady, s cílem dále posílit spolehlivost osvědčení o auditu (bod 6.51), <p>Doporučení 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> — v oblasti programu celoživotního učení i nadále klást důraz na provádění primárních kontrol. Pozornost by se měla věnovat zejména tomu, aby národní agentury kontrolovaly alespoň minimální počet složek vyžadovaný Komisí a aby všechny kontroly byly řádně zdokumentovány (bod 6.51). 		X					
		X						

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedostatečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech				
2009	<p>Účetní dvůr Komisi vyzývá, aby nadále usilovala o striktní uplatňování účinných systémů kontroly. V kontextu současného právního rámce by Komise měla:</p> <p>Doporučení 4:</p> <p>a) upozornit nezávislé auditory, kteří nesprávně osvědčili výkazy nákladů, na kritéria způsobilosti pro vykazované náklady s cílem zlepšit spolehlivost poskytovaných osvědčení o auditu;</p> <p>Doporučení 5:</p> <p>b) přezkoumat fungování systému pro osvědčování metodik příjemců pro výpočet nákladů a vést příjemce k tomu, aby předkládali metodiku výpočtu nákladů pro účely osvědčení <i>ex ante</i>;</p> <p>Doporučení 6:</p> <p>c) snížit objem nesprávných částek, které dosud nebyly získány zpět, a dle nutnosti uložit sankce (body 5.49 a 8.32).</p> <p>Doporučení 7:</p> <p>Účetní dvůr Komisi doporučuje nadále zlepšovat kontroly uzávěrek, aby byly chyby zjišťovány a opravovány a zabránilo se opakovanému výskytu již dříve zjištěných chyb (bod 7.20).</p>		X					

KAPITOLA 9
Správní a jiné výdaje

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	9.1–9.7
Zvláštní charakteristiky skupiny politik	9.4–9.5
Rozsah a koncepce auditu	9.6–9.7
Správnost operací	9.8
Účinnost systémů	9.9
Připomínky k jednotlivým orgánům a institucím	9.10–9.16
Evropský parlament	9.11–9.12
Evropská rada a Rada	9.13–9.14
Účetní dvůr	9.15
Ostatní orgány a instituce	9.16
Závěry a doporučení	9.17–9.19
Závěr pro rok 2012	9.17
Doporučení	9.18–9.19
Příloha 9.1 – Výsledky testování operací v oblasti správních a jiných výdajů	
Příloha 9.2 – Výsledky prověrky systémů v oblasti správních a jiných výdajů	
Příloha 9.3 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se správních a jiných výdajů	

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ÚVOD

9.1 V této kapitole se předkládá zvláštní posouzení týkající se správních a jiných výdajů orgánů a institucí Evropské unie. Hlavní údaje o příslušných orgánech a institucích a výdajích za rok 2012 uvádí **tabulka 9.1**.

Tabulka 9.1 – Správní a jiné výdaje – hlavní informace za rok 2012

(v mil. EUR)

Oblast politiky	Popis	Platby	Způsob rozpočtového řízení
Správní a jiné výdaje	Komise	6 456	přímé centralizované
	Parlament	1 623	přímé centralizované
	Evropská služba pro vnější činnost	731	přímé centralizované
	Rada	524	přímé centralizované
	Soudní dvůr	343	přímé centralizované
	Účetní dvůr	136	přímé centralizované
	Evropský hospodářský a sociální výbor	127	přímé centralizované
	Výbor regionů	96	přímé centralizované
	Evropský veřejný ochránce práv	9	přímé centralizované
	Evropský inspektor ochrany údajů	7	přímé centralizované
	Platby za rok celkem		10 052
– zálohy ⁽¹⁾		264	
+ zúčtování záloh ⁽¹⁾		197	
Kontrolovaný základní soubor celkem		9 985	
Závazky za rok celkem		10 366	

⁽¹⁾ V souladu s harmonizovanou definicí uskutečněných operací (podrobnosti viz kapitola 1, body 1.6 a 1.7).
Zdroj: konsolidovaná roční účetní závěrka Evropské unie za rok 2012.

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.

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. Specifické výroční zprávy Účetního dvora týkající se agentur a ostatních subjektů se zveřejňují v Úředním věstníku.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zvláštní charakteristiky 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 Účetní dvůr považuje celkově tuto skupinu politik za málo rizikovou. 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 specifiky:

- při auditu se zkoumal vzorek 151 platebních operací, který je vymezen v **příloze 1.1**, bodě 6. Vzorek byl sestaven tak, aby byl reprezentativní pro celé rozpětí operací, provedených orgány, institucemi a subjekty v rámci skupiny politik. V roce 2012 se vzorek skládal z 91 platebních operací z titulu platů, důchodů a souvisejících příspěvků a 60 plateb z titulu zakázek souvisejících s budovami a dalšími výdaji,
- posouzení systémů se vztahovalo na soulad systémů dohledu a kontroly ⁽²⁾ používaných jednotlivými orgány a institucemi s požadavky finančního nařízení. Kromě toho Účetní dvůr kontroloval postupy pro najímání dočasných a smluvních zaměstnanců a zadávací řízení v Evropském parlamentu a Radě,
- přezkoumány byly výroční zprávy o činnosti čtyř generálních ředitelství a úřadů Komise s primární odpovědností za správní výdaje ⁽³⁾.

⁽²⁾ Kontroly *ex ante* a *ex post*, útvar interního auditu, hlášení výjimek a standardy vnitřní kontroly.

⁽³⁾ Generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost, Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků, Úřad pro infrastrukturu a logistiku v Bruselu a Generální ředitelství pro informatiku.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

9.7 Účetní dvůr kontroluje externí auditorská společnost ⁽⁴⁾, která vydala zprávu auditora o ověření účetní závěrky za rozpočtový rok 2012 a zprávu o ověření týkající se správnosti použití zdrojů Účetního dvora a kontrolních postupů zavedených od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2012 (viz bod 9.15).

SPRÁVNOST OPERACÍ

9.8 Výsledky testování operací jsou shrnuty v **příloze 9.1**. Ze 151 operací, které Účetní dvůr kontroloval, byla jedna zatížena chybami. Účetní dvůr na základě chyb, které vyčíslil, odhaduje nejpravděpodobnější míru chyb na 0 % ⁽⁵⁾.

ÚČINNOST SYSTÉMŮ

9.9 Výsledky prověrky systémů dohledu a kontroly, kterou Účetní dvůr provedl, jsou shrnuty v **příloze 9.2**.

PŘIPOMÍNKY K JEDNOTLIVÝM ORGÁNŮM A INSTITUCÍM

9.10 Následující specifické připomínky jsou členěny dle jednotlivých orgánů či institucí Evropské unie a neovlivňují posouzení uvedená v bodech 9.8 a 9.9. I když pro správní výdaje jako celek nejsou významné, jsou důležité v kontextu jednotlivých orgánů a institucí, jichž se týkají.

Evropský parlament**Najímání dočasných a smluvních zaměstnanců**

9.11 Při auditu 15 výběrových řízení na zaměstnance nebyly zjištěny žádné chyby nebo nedostatky.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁵⁾ Účetní dvůr vypočítává odhad míry chyb na základě reprezentativního vzorku. Uvedená hodnota představuje nejlepší odhad. Účetní dvůr se s 95% mírou jistoty domnívá, že míra chyb v daném základním souboru je 0 %.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Zadávání veřejných zakázek

9.12 Při auditu se ověřovalo 18 zadávacích řízení. Celkově nebyly zjištěny žádné závažné chyby nebo nedostatky. Byly však zjištěny nedostatky vzniklé v důsledku administrativních chyb, týkající se v jednom případě řízení a dokumentace zadávání zakázek a ve druhém případě uplatnění kritérií pro udělení zakázky.

Evropská rada a Rada**Najímání dočasných a smluvních zaměstnanců**

9.13 Při auditu 15 výběrových řízení na zaměstnance nebyly zjištěny žádné chyby nebo nedostatky.

Zadávání veřejných zakázek

9.14 Při auditu se prověřovalo 15 zadávacích řízení. Celkově nebyly zjištěny žádné závažné chyby nebo nedostatky. Chybná koncepce zadávacího postupu však vedla k nedostatku, který se v jednom případě týkal realizace vyjednávacího řízení a ve druhém případě uplatnění výběrových kritérií.

Účetní dvůr

9.15 Zpráva externího auditu ⁽⁶⁾ uvádí, že dle názoru auditora „účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz finanční situace Evropského účetního dvora k 31. prosinci 2012 a jeho finanční výkonnosti a peněžních toků za rozpočtový rok 2012“.

ODPOVĚDI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

9.12. *Parlament vzal připomínky EÚD v těchto jednotlivých případech na vědomí a vydal vhodné pokyny pro budoucí uplatňování těchto postupů. Pokud jde o uplatňování kritéria pro zadání zakázky, Parlament uvádí, že postup se týkal smlouvy nízké hodnoty, kdy zakázka byla zadána uchazeči, který nabídl nejnižší cenu.*

⁽⁶⁾ Viz zpráva externího auditu o ověření účetní uzávěrky zmíněná v bodě 9.7.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Ostatní orgány a instituce

9.16 V souvislosti s kontrolovanými oblastmi činnosti Komise, Soudního dvora Evropské unie, Evropského hospodářského a sociálního výboru, Výboru regionů, evropského veřejného ochránce práv, evropského inspektora ochrany údajů a Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) audit nezjistil žádné závažné nedostatky. Určité nedostatky však přetrvávají ve správě sociálních příspěvků v Komisi a ESVČ.

ODPOVĚĎ KOMISE

9.16 Personál je povinen oznámit Úřadu pro správu a výplatu individuálních nároků (PMO) každou změnu své rodinné situace a všechny příspěvky obdržené z jiných zdrojů. Aby se snížily nedostatky, které vyplývají z nedostatečně aktivního přístupu nebo zapomnětlivosti některých zaměstnanců, zavedl úřad PMO upomínky, kontroly a IT řešení všude tam, kde je to možné, například:

- následné kontroly
- automatické aktualizace výše příspěvků obdržенých z jiných zdrojů v IT systému: 90 % populace je již pokryto, poslední země budou zpracovány do konce roku 2014
- kontroly v rámci stávajících postupů (při nástupu do služby / ukončení služby)
- vývoj aplikačních modulů pro „front office“ v systému Sysper2 (má být dokončen do konce roku 2013).

ODPOVĚĎ Z ESVČ

9.16 Evropská služba pro vnější činnost zdůrazňuje, že:

- Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO) úspěšně otestoval modul „příspěvky z jiných zdrojů“ na pracovištích ESVČ v ústředí a na delegacích,
- počínaje rokem 2013 zahrnuje PMO prakticky systematicky do svých automatických aktualizací pracovníky ESVČ v ústředí a na delegacích,
- několikrát se tento úkon uskutečnil v případě pracovníků belgické státní příslušnosti,
- v následujících fázích se modul aplikuje i na příslušníky jiných zemí: v květnu 2013 na irské občany a během následujících měsíců na občany Francie, Nizozemska a Finska,
- na rok 2014 se plánuje aplikace modulu na občany Švédska, Rakouska, Rumunska a Maďarska,
- ESVČ navíc svým pracovníkům v září zašle hromadnou zprávu, ve kterém jim připomene jejich povinnost aktualizovat svá prohlášení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ**Závěr pro rok 2012**

9.17 U této skupiny politik

- z testování operací vyplývá, že nejpravděpodobnější míra chyb v základním souboru je nulová,
- Účetní dvůr sice zjistil určité chyby a nedostatky (body 9.11–9.16), ale prověřované systémy dohledu a kontroly pravděpodobně snižují míru chyb vyskytující se ve výchozích žádostech o platbu na přijatelnou úroveň. Tyto systémy jsou proto považovány za účinné.

Z důkazních informací celkově vyplývá, že schválené výdaje nejsou zatíženy významnou (materiální) mírou chyb.

Doporučení

9.18 **Příloha 9.3** uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výročních zprávách z předchozích let. Ve výročních zprávách za roky 2009 a 2010 předložil Účetní dvůr devět doporučení. Čtyři z těchto doporučení nebyla letos kontrolována v souladu s rotačním přístupem Účetního dvora k auditu. Příslušné orgány a instituce v plném rozsahu realizovaly jedno doporučení, dvě byla realizována ve většině ohledů a dvě byla realizována v některých ohledech.

9.19 Na základě tohoto přezkumu a zjištění a závěrů za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje, aby Parlament a Evropská rada a Rada (viz body 9.12 a 9.14) zajistily, aby schvalující osoby prostřednictvím vhodných kontrol a lepších pokynů zdokonalily koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení.

ODPOVĚĎ KOMISE

9.18 Viz odpověď na bod 9.16.

ODPOVĚĎ RADY

9.19 V Radě a Evropské radě funguje spolehlivý centralizovaný rámec pro zadávání veřejných zakázek, který byl nedávno upraven v souladu s novým finančním nařízením a prováděcími pravidly a který bude posílen vypracováním nových vzorových smluv a výzev k podávání nabídek, jakož i vytvořením konkrétních přípravných kurzů na téma, jak definovat a uplatňovat kritéria výběru a přidělení zakázky.

VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ OPERACÍ V OBLASTI SPRÁVNÍCH A JINÝCH VÝDAJŮ

	2012				2011	2010	2009
	Výdaje týkající se zaměstnanců	Výdaje týkající se budov	Ostatní výdaje (energie, komunikace, informační technologie atd.)	Celkem			
VELIKOST A STRUKTURA VZORKU							
Celkový počet operací:	91	17	43	151	56	58	57
VÝSLEDKY TESTOVÁNÍ ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Podíl testovaných operací s následujícím zjištěním:							
Operace nezatížené chybami	100 % (91)	100 % (17)	98 % (42)	99 % (150)	93 %	93 %	93 %
Operace zatížené jednou chybou nebo více chybami	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	1 % (1)	7 %	7 %	7 %
ODHADOVANÝ DOPAD VYČÍSLITELNÝCH CHYB							
Nejpravděpodobnější míra chyb				0 %			
<p>⁽¹⁾ Pro lepší přehled o oblastech s různou mírou rizika v rámci této skupiny politik byl vzorek rozdělen na několik částí. Výsledky testování odrážejí podíl, jaký má každý segment v rámci dané skupiny politik.</p> <p>⁽²⁾ V závorkách je uveden skutečný počet operací.</p>							

PŘÍLOHA 9.2

VÝSLEDKY PROVĚRKY SYSTÉMŮ V OBLASTI SPRÁVNÍCH A JINÝCH VÝDAJŮ

Posouzení vybraných systémů

System	Evropský parlament	Evropská rada a Rada	Ostatní orgány a instituce	Celkové posouzení
Najímání zaměstnanců, platy a důchody	účinné	účinné	účinné	účinné
Zadávání veřejných zakázek	účinné	účinné	účinné	účinné

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE SPRÁVNÍCH A JINÝCH VÝDAJŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora				Odpověď orgánu	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno		Nedosta- tečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech			
2010	Parlament <i>Najímání dočasných a smluvních zaměstnanců</i> Parlament by měl zajistit, aby byla o přijatých rozhodnutích při najímání zaměstnanců vyhotovena náležitá dokumentace.	Hlubková prověrka výběrových řízení na dočasné a smluvní zaměstnance (viz bod 9.11) nevedla k žádným připomínkám.					
	Evropský hospodářský a sociální výbor <i>Najímání dočasných a smluvních zaměstnanců</i> Evropský hospodářský a sociální výbor by měl zajistit, aby byla dodržována kritéria způsobilosti stanovená v oznámeních o volných pracovních místech.			Účetní dvůr zjistil, že na základě tohoto doporučení Evropský hospodářský a sociální výbor zavedl opatření na sjednocení a posílení pravidel při najímání zaměstnanců. Podle rotačního principu uplatňovaného pro hloubkové prověrky systémů vnitřní kontroly v orgánech a institucích proběhne v budoucnu audit v oblasti najímání zaměstnanců.			
	Parlament <i>Zadávání veřejných zakázek</i> Parlament by měl zajistit, aby schvalující osoby měly k dispozici vhodné kontroly a lepší pokyny s cílem zlepšit koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení.			Hlubková prověrka vzorku veřejných zakázek (viz bod 9.12) zjistila, že v koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení přetrvávají chyby.			
	Komise (*) <i>Zadávání veřejných zakázek</i> Komise by měla zajistit, aby schvalující osoby měly k dispozici vhodné kontroly a lepší pokyny s cílem zlepšit koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení.						

(*) Podle rotačního principu uplatňovaného u hloubkové prověrky systémů vnitřní kontroly orgánů a institucí bude v budoucích letech provedena kontrola v návaznosti na předchozí doporučení.

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora				Odpověď orgánu	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno		Nedosta- tečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech			
2010	Evropský hospodářský a sociální výbor (*) <i>Zadávání veřejných zakázek</i> Evropský hospodářský a sociální výbor by měl zajistit, aby schvalující osoby měly k dispozici vhodné kontroly a lepší pokyny s cílem zlepšit koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení.						
	Výbor regionů (*) <i>Zadávání veřejných zakázek</i> Výbor regionů by měl zajistit, aby schvalující osoby měly k dispozici vhodné kontroly a lepší pokyny s cílem zlepšit koncepci, koordinaci a provádění zadávacích řízení.						
2009	Parlament <i>Výplata sociálních příspěvků zaměstnancům</i> 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 je uvedeno v příloze 9.3 výroční zprávy za rok 2011, Parlament provedl opatření ke zmírnění rizika. Audit Účetního dvora nepoukázal na žádný nový nedostatek. Riziko nesprávných nebo nenáležitých plateb však stále přetrvává, protože zavedený systém vychází z prohlášení zaměstnanců.			<i>Díky opatřením přijatým v rozpočtovém roce 2012 se zvýšil počet odpovědí na elektronické žádosti o aktualizaci či ověření osobních údajů zaměstnanců. Prohlášení zaměstnanců jsou případně doplněna vhodnými doklady.</i>	
	Komise – GŘ RELEX <i>Výplata sociálních příspěvků a příplatků zaměstnancům</i> Po zaměstnancích by se mělo požadovat, aby v přiměřených intervalech útvarům Komise předkládali doklady potvrzující jejich osobní stav. GŘ RELEX by mělo navíc zavést systém na včasné monitorování a kontrolu těchto dokladů.			Jak je uvedeno v příloze 9.3 výroční zprávy za rok 2011, Evropská služba pro vnější činnost zavedla opatření ke zmírnění rizika ve spolupráci s Úřadem pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO) v Komisi. Audit Účetního dvora však ukázal, že přetrvávají nedostatky (viz bod 9.16).			

(*) Podle rotačního principu uplatňovaného u hloubkové prověrky systémů vnitřní kontroly orgánů a institucí bude v budoucích letech provedena kontrola v návaznosti na předchozí doporučení.

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora				Odpověď orgánu	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno		Nedosta- tečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V některých ohledech			
2009	<p>Evropský inspektor ochrany údajů</p> <p>Výplata sociálních příspěvků zaměstnancům</p> <p>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.</p>		<p>Jak je uvedeno v příloze 9.3 výroční zprávy za rok 2011, evropský inspektor ochrany údajů zavedl opatření na zmírnění rizika ve spolupráci s Úřadem pro správu a vyplácení individuálních nároků (PMO) v Komisi. Z auditu Účetního dvora nevyplývaly žádné nové nedostatky. Riziko provádění nesprávných nebo nenáležitých plateb však zůstává, protože zavedený systém vychází z prohlášení zaměstnanců.</p>			<p>Evropský inspektor ochrany údajů bere výsledky analýzy Účetního dvora na vědomí a bude i nadále zlepšovat svůj systém včasného monitorování a kontroly.</p>	

KAPITOLA 10

Rozpočet EU a dosahování výsledků

OBSAH

	<i>Body</i>
Úvod	10.1–10.4
Část 1 – Vykazování výsledků politik ve výročních zprávách o činnosti se vyvíjí, ale má stále jen omezené využití	10.5–10.19
Úvod	10.5–10.6
Podávání zpráv o výsledcích politik je třeba zlepšit	10.7–10.16
Řízení výkonnosti a podávání informací v této oblasti se vyvíjí a byla přijata určitá nápravná opatření, ale na hodnocení výsledků těchto opatření je ještě brzy	10.17–10.19
Část 2 – Hodnotící zpráva o financích Unie založená na dosažených výsledcích	10.20–10.24
Část 3 – Výsledky auditů výkonnosti provedených Účetním dvorem	10.25–10.44
Úvod	10.25–10.27
Cíle „SMART“ spolu s vhodnými ukazateli výkonnosti nejsou ve výdajových programech uplatňovány konzistentně	10.28–10.31
Nedostatky v relevantnosti, spolehlivosti a včasnosti údajů o výkonnosti	10.32–10.36
V několika případech byla udržitelnost projektů EU ohrožena	10.37–10.44
Závěry a doporučení	10.45–10.51
Závěry	10.45–10.49
Doporučení	10.50–10.51
Příloha 10.1 – Zvláštní zprávy přijaté Účetním dvorem v roce 2012	
Příloha 10.2 – Kontrola v návaznosti na předchozí doporučení týkající se rozpočtu EU a dosahování výsledků	

ÚVOD

10.1 Tato kapitola se zabývá výkonností. Je rozdělena do tří částí. První část obsahuje připomínky Účetního dvora k plánům řízení a výročním zprávám o činnosti některých generálních ředitelů Komise. Druhá část je věnována druhé a třetí hodnotící zprávě vypracované Komisí⁽¹⁾. Třetí část je zaměřena na určitá hlavní témata ze zvláštních zpráv Účetního dvora přijatých v roce 2012⁽²⁾ týkajících se výkonnosti a na poznatky, které z nich lze vyvodit.

10.2 Výkonnost se posuzuje na základě zásad řádného finančního řízení (hospodárnost, efektivnost a účelnost)⁽³⁾. Měření výkonnosti v průběhu celého procesu veřejné intervence je klíčové: zahrnuje vstupy (finanční a lidské zdroje a 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 přičíst vlivu opatření EU).

10.1 Komise věnuje stále více pozornosti měření a podávání informací o výkonnosti. Na podávání informací o výkonnosti je třeba pohlížet jako na vyvíjející se praxi. Sdělení „Shrnutí výsledků řídicí činnosti Komise za rok 2012“ (COM(2013) 334 final ze dne 5. června 2013) definuje řadu iniciativ k dalšímu posílení řízení výkonnosti v Komisi. Toto postupné vytváření kultury výkonnosti bude trvat několik let, než se dosáhne plného účinku, a to částečně proto, že bude třeba vyvinout nové statistické a jiné nástroje.

⁽¹⁾ Článek 318 Smlouvy o fungování Evropské unie obsahuje ustanovení o hodnotící zprávě o financích Unie založené na dosažených výsledcích, kterou předkládá Komise Evropskému parlamentu a Radě.

⁽²⁾ Zvláštní zprávy Účetního dvora se vztahují na rozpočet EU i na evropské rozvojové fondy. Jsou k dispozici na internetové stránce Účetního dvora (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Článek 27 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství; zrušeno článkem 30 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1) (vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2013).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.3 V mnoha oblastech rozpočtu je legislativní rámec složitý a zaměření na výkonnost je nedostatečné. Přes vyhlášené zaměření na výsledky jsou návrhy nových nařízení společného strategického rámce a nařízení týkající se společné zemědělské politiky na programové období 2014–2020 však i nadále v zásadě orientované na vstupy (na výdaje), a tudíž více na soulad než na výkonnost⁽⁴⁾. Například pro rozvoj venkova stanoví nařízení rozsáhlý soubor různých cílů, ale neuvádí jejich očekávané výsledky ani dopady či příslušné ukazatele⁽⁵⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.3 Nová nařízení pro SZP zaručují přístup více orientovaný na výkon, a to i v rámci druhého pilíře:

- Návrh nařízení o EZFRV neobsahuje kvantifikované cíle na úrovni EU, ale požaduje, aby každý program rozvoje venkova (PRV) byl postaven na dosahování kvantifikovaných cílů, které souvisejí výhradně s cíli stanovenými v nařízení. Ukazatele, které mají být použity pro definování těchto cílů, budou stanoveny v prováděcím aktu.
- Kromě toho budou hlavní plánované výstupy zasazeny do výkonnostního rámce podle nařízení o společných ustanoveních.

Pokud jde o navrhované nařízení o evropských strukturálních a investičních fondech, je orientace na výsledky jeho základním rysem. Náročné a inovativní návrhy zahrnují:

- posílení intervenční logiky, která propojuje cíle, jež si stanovila Unie, se závaznými a přesně určenými cíli, které si stanovily členské státy,
- poprvé intervenčně specifické předběžné podmínky vedoucí ke zvýšení účelnosti investic,
- zásadním způsobem rozšířené makroekonomické podmínky,
- nový přístup k hodnocení, založený na plánování, povinnost hodnotit dopad každé části programu a využívání nových metod a
- povinný výkonnostní rámec včetně výkonnostní rezervy.

⁽⁴⁾ Bod 6 stanoviska 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 bod 8 stanoviska č. 1/2012 k určitým návrhům nařízení týkajícím se společné zemědělské politiky pro období 2014–2020 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Bod 8 stanoviska č. 1/2012.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.4 U velké části rozpočtu EU, a to zejména u Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a u Fondu soudržnosti (FS), je maximální úroveň výdajů podle okruhů víceletého finančního rámce⁽⁶⁾ rozčleněna do ročních přidělů finančních prostředků podle jednotlivých členských států. Jak Účetní dvůr zdůraznil v minulosti, je obtížné dosahovat dobrých kvalitativních výsledků u režimů, v nichž jsou prostředky přidělovány členským státům předem⁽⁷⁾ a v nichž je jejich čerpání implicitním cílem⁽⁸⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.4 *Nové programy rozvoje venkova budou postaveny na dosahování kvantifikovaných cílů (souvisejících s cíli nařízení). Rozpočtové prostředky na různá opatření budou rozděleny v souladu s těmito cíli a zajistí soudržnost mezi cíli, kterých má být dosaženo, a prostředky, které jsou na ně vyčleněny. Kromě toho, výkonnostní rezervou musí disponovat Komise, která ji uvolní teprve v pozdější fázi programového období, až budou řídicí orgány moci prokázat, že programy rozvoje venkova skutečně dosáhly stanovených cílů. Proto je výrazně podporován původní cíl spočívající v dosažení cílů.*

Rozdělení rozpočtových prostředků podle jednotlivých členských států je nezbytné pro účely programování, a zejména pro předběžnou kvantifikaci cílů, kterou by jinak nebylo možné provést. Objem rozpočtových prostředků by měl odpovídat potřebám, které je třeba v různých členských státech řešit.

⁽⁶⁾ Stávající víceletý finanční rámec (2007–2013), odsouhlasený Evropskou radou a schválený Evropským parlamentem, stanoví částky ročních stropů prostředků na závazky podle kategorií výdajů a ročních stropů prostředků na platby. Tyto kategorie výdajů jsou šesti okruhy víceletého finančního rámce (například „konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ (okruh 1 A) nebo „soudržnost pro růst a zaměstnanost“ (okruh 1 B)).

⁽⁷⁾ Na základě kritérií stanovených Radou Komise provádí rozdělení podle jednotlivých členských států (vnitrostátní rámce) například pro rozvoj venkova (rozhodnutí Komise 2009/545/ES ze dne 7. července 2009, kterým se stanoví roční rozdělení částky podle jednotlivých členských států uvedené v čl. 69 odst. 2a nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 týkajícího se podpory pro rozvoj venkova a kterým se mění rozhodnutí Komise 2006/636/ES (Úř. věst. L 181, 14.7.2009, s. 49)) nebo pro cíl „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ (rozhodnutí Komise 2006/593/ES ze dne 4. srpna 2006, kterým se stanoví orientační rozdělení položek závazků podle členských států v rámci cíle „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ pro období 2007–2013 (Úř. věst. L 243, 6.9.2006, s. 32)).

⁽⁸⁾ Bod 4 stanoviska č. 7/2011.

ČÁST 1 – VYKAZOVÁNÍ VÝSLEDKŮ POLITIK VE VÝROČNÍCH ZPRÁVÁCH O ČINNOSTI SE VYVÍJÍ, ALE MÁ STÁLE JEN OMEZENÉ VYUŽITÍ

Úvod

10.5 Různé způsoby řízení⁽⁹⁾ při plnění rozpočtu EU spolu s rozdílnými úlohami generálních ředitelství vedou k tomu, že Komise plní řadu různých úloh a má celou škálu povinností. Ty by měla Komise kromě jiného brát v úvahu při stanovování cílů pro výkonnost a při definování ukazatelů v plánech řízení a také při podávání informací o těchto cílech a ukazatelích ve výročních zprávách o činnosti.

10.6 Účetní dvůr prozkoumal požadavky na podávání zpráv a na postupy týkající se plánů řízení a výročních zpráv o činnosti včetně poskytnutých příslušných pokynů. Přezkoumal plány řízení a výroční zprávy o činnosti (část 1) Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž (GŘ COMP), Generálního ředitelství pro mobilitu a dopravu (GŘ MOVE) a Generálního ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov (GŘ MARE) za rok 2012. Účetní dvůr zejména posuzoval, zda výroční zprávy o činnosti poskytují užitečné informace o každoročním příspěvku daného GŘ k dosaženým cílům dané politiky⁽¹⁰⁾. Přezkum vycházel z požadavků stanovených finančním nařízením, standardů vnitřní kontroly Komise a pokynů pro plány řízení / výroční zprávy o činnosti vydaných generálním sekretariátem Komise (generální sekretariát) a Generálním ředitelstvím pro rozpočet (GŘ BUDG).

10.5 Útvary Komise byly požádány, aby si určily ve svých plánech řízení cíle tak, že vymezí očekávané dopady a výsledky. Tyto cíle se obvykle týkají společenských problémů, které se řeší různými prostředky včetně finanční intervence, regulačních opatření či donucovacích postupů.

Zvažují se způsoby, jak zlepšit transparentnost lepším popisem odpovědností, které Komise má ve vztahu ke svým provozním činnostem, v jejich plánech řízení.

⁽⁹⁾ Finanční nařízení platné v roce 2012 stanovuje pět způsobů řízení (centralizované přímé, centralizované nepřímé, sdílené (s členskými státy), decentralizované (třetí země) a společné). Finanční nařízení platné od 1. ledna 2013 stanoví tři hlavní způsoby řízení (přímý, nepřímý a sdílený).

⁽¹⁰⁾ V kapitole 8 své výroční zprávy za rok 2010 Účetní dvůr prověřoval výroční zprávy o činnosti GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI), GŘ pro regionální a městskou politiku (GŘ REGIO) a GŘ pro výzkum a inovace (GŘ RTD). V kapitole 10 své výroční zprávy za rok 2011 pak přezkoumával výroční zprávu o činnosti GŘ pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid a opět výroční zprávy o činnosti GŘ AGRI a GŘ REGIO. Letošní připomínky jsou podobné připomínkám ve výročních zprávách za roky 2010 a 2011.

Podávání zpráv o výsledcích politik je třeba zlepšit

10.7 Finanční nařízení požaduje, aby Komise k návrhu rozpočtu přikládala výkazy o činnosti ⁽¹¹⁾ předkládané rozpočtovému orgánu. Tyto výkazy o činnosti by měly pro jednotlivé činnosti obsahovat cíle „SMART“ ⁽¹²⁾ (alespoň jeden cíl pro každou činnost). Tyto cíle by měly být měřeny ukazateli. Cíle a ukazatele do značné míry přímo používají generální ředitelé jako cíle ve svých plánech řízení.

10.8 Generální ředitelé by pak v části 1 své výroční zprávy o činnosti měli informovat o dosažených výsledcích a o tom, do jaké míry měly tyto výsledky zamýšlený dopad. Komise jako celek má ve všech plánech řízení přibližně 1 000 cílů a 3 000 ukazatelů ⁽¹³⁾.

10.9 Z přezkumu, který Účetní dvůr provedl u plánů řízení a výročních zpráv o činnosti GŘ COMP, GŘ MOVE a GŘ MARE, vyplynuly následující hlavní skutečnosti, které mají dopad na informování o každoročním dosahování cílů jednotlivých politik:

- a) cíle, které jsou přímo převzaty z rámcových politických nebo legislativních dokumentů, často nejsou dostatečně konkrétní, a nejsou proto užitečné pro plány řízení a výroční zprávy o činnosti;
- b) pouze osm z 52 cílů splňovalo všechna kritéria „SMART“;
- c) ukazatele pro monitorování výkonnosti je třeba zkvalitnit;
- d) hodnocení nebyla užitečným zdrojem důkazů pro informování o výsledcích jednotlivých politik ve výročních zprávách o činnosti.

10.9 Komise se domnívá, že učinila v posledních letech významný pokrok v podávání informací o dosahování cílů jednotlivých politik, a že zejména výroční zprávy o činnosti generálních ředitelství obsahují velké množství užitečných informací o dosažených výsledcích a jejich dopadu na společnost.

a) Viz odpověď Komise k bodu 10.10.

b) Viz odpověď Komise k bodu 10.12.

d) Užitečným zdrojem informací na podporu výsledků jednotlivých politik vykázaných ve výročních zprávách o činnosti byla různá hodnocení. Nicméně ne všechna hodnocení přímo slouží účelu výroční zprávy o činnosti, neboť se například týkají jiného období, než je rok vykazovaný ve výroční zprávě o činnosti.

⁽¹¹⁾ Čl. 38 odst. 3 písm. e) finančního nařízení.

⁽¹²⁾ Cíle „SMART“ splňují následující kritéria: jsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené (*specific, measurable, achievable, relevant, timely*).

⁽¹³⁾ Komise navrhla zavést „programová prohlášení“, s cílem snížit množství cílů a ukazatelů (počínaje rozpočtovým procesem pro rozpočtový rok 2014).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

Cíle přímo vzaté z rámcových politických či legislativních dokumentů často nejsou dostatečně konkrétní, a nejsou proto užitečné pro účely výročních zpráv o činnosti a plánů řízení

10.10 Podle obecných pokynů Komise pro plány řízení na rok 2012 by měla generální ředitelství stanovit obecné cíle s ukazateli dopadu (dlouhodobými) a konkrétní cíle s ukazateli výsledků (krátkodobými/střednědobými). Cíle používané v plánech řízení a výročních zprávách o činnosti jsou často přijaty přímo z právních textů nebo rámcových dokumentů o politikách. Tři přezkoumávaná generální ředitelství jako důvod tohoto přístupu udávala závaznou povahu těchto textů. Ačkoli cíle v takovýchto dokumentech by zejména měly poskytovat základ pro stanovení obecných cílů, jejich interpretace probíhá v politickém kontextu a jsou často nedostatečně konkrétní, a nejsou tak užitečné na úrovni GŘ (viz např. rámeček 10.1). Navíc nebylo jasně stanoveno propojení mezi obecnými a konkrétními cíli (GŘ COMP a GŘ MARE). K podobnému závěru došel v nedávné době i Útvar interního auditu komise (IAS), který informoval, že v případě některých výročních zpráv o činnosti neexistuje dostatek informací o propojení mezi obecnými a konkrétními cíli stanovenými v plánu řízení.

Rámeček 10.1 – GŘ COMP – cíl politik není na úrovni GŘ dostatečně konkrétní

GŘ COMP definuje obecný cíl „podporovat růst, zaměstnanost a konkurenceschopnost“ a monitoruje jeho plnění odkazem na míru růstu reálného HDP, míru zaměstnanosti u osob ve věku 20–64 let a procento HDP Evropské unie investované do vědy a výzkumu.

Vzhledem k tomu, že používá rámcový politický cíl a obecné cíle Komise jako ukazatele dopadu, není GŘ COMP schopno dokázat, v jaké míře přispělo k realizaci cílů politik.

10.10 Obecné pokyny pro plány řízení vyžadují, aby byly obecné cíle sladěny s cíli jednotlivých politik Komise tak, že budou dále rozvinuty v plánech řízení. Důvodem k tomuto přístupu je potřeba zajistit, aby útvary Komise jednaly v návaznosti na realizaci cílů jednotlivých politik a hlavních priorit politik Komise. Cíle by se měly zaměřit především na dopady a výsledky, přestože ty jsou obvykle pouze zčásti důsledkem činnosti služeb.

Cíle, jakožto zásadní prvek zajišťující odpovědnost Komise vůči veřejnosti, se zaměřují převážně na dopady a výsledky, a to i v případě, že ty jsou obvykle pouze zčásti důsledkem činnosti služeb a jsou ovlivněny jinými vnějšími faktory.

Komise zváží změny obecných pokynů pro plány řízení s cílem zlepšit prezentaci vazeb mezi obecnými a specifickými cíli. Viz také odpověď Komise k rámečku 10.1.

Rámeček 10.1 – GŘ COMP – Politické cíle, které nejsou dostatečně řešeny na úrovni GŘ

Komise uznává inherentní metodologické obtíže při prokazování přínosu politiky hospodářské soutěže pro plnění strategie Evropa 2020 pomocí zvláštních množstevních ukazatelů dopadu v oblasti hospodářské soutěže namísto využívání obecnějších ukazatelů, jako je růst HDP. Souvislost mezi tímto obecným cílem a aktivitami a politickými iniciativami Komise při vymáhání právních předpisů je vysvětlena na straně 4 až 5 výroční zprávy o činnosti za rok 2012.

GŘ COMP si určilo obecný cíl „podporovat růst, zaměstnanost a konkurenceschopnost“, aby řádně začlenilo své politiky do rámce politik Evropské komise v souladu s vnitřními pokyny Komise.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.11 V plánech řízení není jasně stanoveno, jak plánované činnosti na každé úrovni řízení přispějí k dosažení stanovených cílů, a to při zohlednění přidělených prostředků a zjištěných rizik. To má negativní dopad na užitečnost informací o dosažených výsledcích jednotlivých politik v části 1 výroční zprávy o činnosti. Cíle samy o sobě mohou být relevantní pro oblast politiky, v němž dané GR působí, ale nejsou dostatečně konkrétní tak, aby bylo možno v průběhu času jejich plnění monitorovat (např. pomocí milníků).

Pouze osm z 52 cílů splňovalo všechna kritéria „SMART“

10.12 Cíle GR by měly být jasně stanoveny a v případě potřeby aktualizovány. Měly by být formulovány způsobem, který umožní monitorování jejich realizace. Jinými slovy, cíle by měly být „SMART“. Všechna kritéria „SMART“ však splňovalo pouze osm z 52 prověřovaných cílů (jeden příklad je uveden v rámečku 10.2). Přezkoumávané cíle byly sice relevantní pro oblast politik, v nichž daná GR působí, často však nebyly dostatečně konkrétní, měřitelné nebo časově vymezené, aby se mohly následně kontrolovat.

Rámeček 10.2 – Cíle GR MOVE**Cíl „SMART“**

Jedním z cílů GR MOVE je „realizovat do roku 2030 základní dopravní síť“. Tento cíl je konkrétní, časově určený a relevantní. Měřitelnost cíle je jak v plánu řízení, tak ve výroční zprávě o činnosti stanovena v kvantifikované podobě (například „odstranění pěti míst s malou průjezdností na klíčových dopravních cestách do roku 2017“).

Cíl, který není „SMART“

Jedním z konkrétních cílů prezentovaných GR MOVE v jeho plánu řízení na rok 2012 je „podporovat moderní městskou mobilitu“. Tento cíl není „SMART“. Není ani konkrétní, neboť nestanovuje žádné informace o tom, co je nutno změnit, a není ani měřitelný či časově určený.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.11 Komise zvažuje způsoby, jak lépe znázornit v plánech řízení vazby mezi aktivitami, které její útvary vykonávají, a zamýšlenými výsledky a dopady. Komise se domnívá, že splnění kritérií SMART dostačuje k tomu, aby bylo možné náležitě monitorovat pokrok při dosahování cílů. Dopady a výsledky lze navíc často měřit jen ve víceletém horizontu.

10.12 Při posuzování souladu s kritérii SMART by informace v plánu řízení měly být analyzovány v celém rozsahu.

Komise uznává, že podávání informací o výkonnosti by se mělo zaměřit na skutečné potřeby zúčastněných stran a mělo by být dostatečně flexibilní, aby odrazilo odlišný charakter činností jednotlivých útvarů.

Rámeček 10.2 – Cíle GR MOVE**Cíl, který není „SMART“**

Cíl v oblasti městské mobility se bude považovat za dosažený, pokud počet měst, která jsou členy fóra CIVITAS, do roku 2015 dosáhne 250–270. Všechny potřebné údaje jsou proto zájemcům k dispozici a cíl může být v praxi považován za specifický, měřitelný, dosažitelný, realistický a časově vymezený, tj. SMART.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.13 Milníky umožňují kontrolovat, zda je dosažení dlouhodobého cíle na dobré cestě. Dlouhodobé cílové hodnoty by měly být doplněny střednědobými nebo ročními milníky. Ve svém plánu řízení na rok 2012 stanovilo GŘ MARE dva milníky, kterých bylo dosaženo již v roce 2011. U dalších milníků používaných GŘ MARE nebyla zřejmá souvislost s plněním souvisejících cílů. GŘ MOVE ve svém plánu řízení na rok 2012 použilo čtyři milníky pro cíle s cílovými hodnotami v budoucnosti (2020 a 2050). Jedna z těchto cílových hodnot, která měla pro rok 2012 stanovený milník, však nebyla ve výroční zprávě o činnosti za rok 2012 vykázána, bez vysvětlení proč.

Ukazatele pro monitorování výkonnosti je třeba zkvalitnit

10.14 Výběr ukazatelů by měl vycházet z určitých zásad, jakými je např. relevantnost, měřitelnost a dostupnost včasných a spolehlivých údajů o výkonnosti. Pokud je to možné, měly by tyto ukazatele být stanoveny v souladu s kritérii „RACER“⁽¹⁴⁾. Ukazatele měřící výstupy, na něž má dané GŘ omezený vliv, by měly být doplněny jinými ukazateli, které měří přímo činnosti GŘ.

10.15 Všechna tři GŘ mají ke každému cíli stanovený alespoň jeden ukazatel výkonnosti, což má vedení napomoci monitorovat, hodnotit a vykazovat dosažené výsledky. Z přezkumu 15 ukazatelů (pěti ukazatelů za každé GŘ) vyplynulo, že všechna kritéria „RACER“ vhodně splňuje osm z těchto ukazatelů. Účetní dvůr kromě toho zjistil následující nedostatky (viz rámeček 10.3):

- a) ukazatele, které nebyly daným GŘ ovlivnitelné (GŘ MARE, GŘ MOVE);
- b) ukazatele, u nichž chyběly relevantní informace (GŘ COMP) nebo vyčíslená cílová hodnota (GŘ MARE a GŘ COMP), nebo u kterých je sice vyčíslená cílová hodnota, kterou ale nelze měřit (GŘ MARE);
- c) ukazatele s cílovými hodnotami, u nichž není jasné propojení mezi ukazatelem a cílovou hodnotou nebo kde cílová hodnota není smysluplná (GŘ MARE a GŘ MOVE).

ODPOVĚĎ KOMISE

10.13 Pouze milníky umožňují kontrolovat, zda je dosažení dlouhodobého cíle na dobré cestě, a tím podat zprávu o tom, zda pokrok pokračuje podle plánu.

Pokud jde o GŘ MOVE, v plánu řízení na rok 2012 byly stanoveny dlouhodobý cíl (do roku 2020) a milník pro rok 2010 pro ukazatel dopadu „podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě“. Právní předpisy, na nichž byl milník založen, však byly s účinností od 1. ledna 2012 zrušeny, takže odpovídající ukazatel již nebyl uveden ve výroční zprávě o činnosti za rok 2012. Komise souhlasí s tím, že vysvětlení ve výroční zprávě o činnosti za rok 2012 by bylo užitečné pro objasnění, proč byla úroveň milníku pro rok 2010 zahrnuta do plánu řízení na rok 2012, ale ne do výroční zprávy o činnosti za rok 2012.

10.14 Ukazatele by měly být relevantní pro cíle, kterých se týkají. Jsou-li cíle zaměřeny na dopad nebo výsledky, pak jsou ukazatele měřící pouze přímé výsledky činnosti GŘ příliš restriktivní na to, aby odpovídajícím způsobem monitorovaly pokrok směrem k dosažení těchto cílů. Komise se domnívá, že použití pouze ukazatelů měřících přímé výsledky činnosti GŘ by bylo příliš omezující a nedostatečné k zachycení celého spektra jeho činnosti.

10.15 Komise se domnívá, že předložené ukazatele obecně poskytují užitečné informace jak o pokroku směrem k dosažení všeobecných cílů v rámci jednotlivých politik Komise, tak i pro sledování výkonnosti.

- a) Komise se domnívá, že ukazatele představují důležité informace pro komunikaci s externími zúčastněnými stranami a pro určování celkového směru politických iniciativ a rozhodnutí Komise. Přímý dopad politické iniciativy na dosažení určitého cíle lze často posoudit pouze ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.
- b) Viz odpověď k rámečku 10.3.
- c) Komise se domnívá, že předložené ukazatele jsou užitečné. Nicméně souhlasí s tím, že informace o dosažení cílů u těchto konkrétních ukazatelů by měly být jasněji vysvětleny, a bude o to v budoucnu usilovat (viz rovněž odpověď k rámečku 10.3).

⁽¹⁴⁾ Relevantní, akceptované, důvěryhodné, snadné a robustní (*relevant, accepted, credible, easy, robust*), standard vnitřní kontroly Komise týkající se cílů a ukazatelů výkonnosti (č. 5).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

Rámeček 10.3 – Příklady ukazatelů

GŘ MARE – Ukazatele, které GŘ nemůže ovlivnit

Existují ukazatele, které GŘ MARE nemůže ovlivnit, neboť jsou založeny na výsledcích mezinárodních obchodních jednání. GŘ MARE přitom uvádí formou prohlášení o vyloučení odpovědnosti, že na uzavření těchto jednání nemá vliv.

GŘ COMP – Nebyly poskytnuty žádné relevantní informace

Specifický cíl „efektivní odhalování, sankcionování, odvracení a náprava neškodlivějšího narušování hospodářské soutěže ze strany podniků, které tvoří kartely“ je měřen pomocí jednoho ukazatele výsledku, kterým je „referenční hodnota (pozorovatelného) přínosu pro zákazníky vyplývajícího z rozhodnutí Komise zakazujících narušování hospodářské soutěže podniky, které tvoří kartely, a z rozhodnutí Komise, kterými se závazky podniků stávají povinnými“. Tento ukazatel je definován podle metodiky výpočtu používané GŘ COMP, která má za cíl kvantifikovat odhadované přínosy pro spotřebitele. GŘ COMP však samo uvádí, že tento ukazatel neměří pokrok při plnění cíle. Danému cíli tedy chybí ukazatel.

GŘ MOVE – Potíže s prezentováním a výkladem výsledků

Pro obecný cíl „modernizace dopravní infrastruktury a její inteligentní financování“ je jedním z ukazatelů dopadu, stanoveným GŘ MOVE, „snížení (průměrné) cestovní doby u 30 prioritních projektů TEN-T díky kvalitnější infrastruktuře financované z prostředků EU“ s cílem snížení o 20 % do roku 2020 (ve srovnání s rokem 2011). Dopad na obyvatelstvo je vyjádřen kvantitativně jako zkrácení cestovní doby. Způsob, jakým jsou nejnovější informace prezentovány ve výroční zprávě o činnosti za rok 2012, je však matoucí. Současný stav u tohoto ukazatele je prezentován následovně: „St. Pölten–Vídeň: 40 min; Unterinntal: 15 min; Barcelona–Francie: 1 h 40 min“. Není jasné, zda se zde jedná již o dosaženou sníženou průměrnou cestovní dobu v roce 2012, nebo cílovou hodnotu snížené průměrné cestovní doby pro rok 2020. Chybí informace o tom, do jaké míry se podařilo dosáhnout cílové hodnoty, tj. zkrácení doby o 20 %. Kromě toho jsou uvedeny pouze tři hodnoty z 30. Bez dodatečného vysvětlení není možné zjistit, zda jde realizace cíle monitorovaná ukazatelem správným směrem.

ODPOVĚĎ KOMISE

Rámeček 10.3 – Příklady ukazatelů

GŘ MARE – Ukazatele, které GŘ nemůže ovlivnit

Ukazatel pro mezinárodní obchodní jednání podle ABB 1102 je relevantní pro měření pokroku na cestě k danému specifickému cíli, neboť uvádí výsledek práce GŘ.

V souladu s částí 4 Obecných pokynů ústřední služby k plánu řízení na rok 2012 bylo doplněno prohlášení.

GŘ COMP – Nebyly poskytnuty žádné relevantní informace

Komise uznává, že GŘ COMP nemá v současné době stanoven žádný ukazatel pro svou činnost týkající se postupů narušujících hospodářskou soutěž v jiných podnicích, než jsou kartely. Je tomu tak z důvodu složitosti výpočtu vzhledem k rozdílnosti těchto případů ve srovnání s homogennější povahou případů například horizontálních fúzí a kartelů, u nichž je výpočet méně složitý, a z důvodu nároků na zdroje v důsledku tohoto složitějšího výpočtu (náklady a přínosy).

GŘ MOVE – Ukazatel pro zkrácení cestovní doby

Komise se domnívá, že ukazatel zkrácení cestovní doby je velmi důležitý a užitečný zejména pro posouzení toho, do jaké míry bylo dosaženo cíle modernizace dopravní infrastruktury. Uznává nicméně, že pokrok ve zkrácení cestovní doby u 30 prioritních projektů TEN-T (PP) mohl být jasněji vysvětlen, a bude o to v budoucnosti usilovat.

Na úsecích zmíněných tří prioritních projektů byla cestovní doba díky opatřením spolufinancovaným z EU zkrácena o 20–60 % v roce 2012. Vzhledem k tomu, že intervence na dalších částech budou pokračovat do roku 2020, Komise očekává, že jednotlivé cíle budou splněny i pro celé úseky těchto prioritních projektů, jakož i pro ostatní prioritní projekty.

Hodnocení nebyla užitečným zdrojem důkazů pro informování o výsledcích jednotlivých politik ve výročních zprávách o činnosti

10.16 Podle obecných pokynů Komise by měla být hodnocení a studie související s hodnoceními zdrojem informací o výsledcích a dopadech. Určité informace o hodnocení prezentují v části 1 svých výročních zpráv o činnosti všechna tři GR. Tyto informace jsou však stručné nebo jsou obsaženy v poznámkách pod čarou. Z přezkumu pěti hodnocení realizovaných v roce 2012 nebo dříve pro každé ze tří kontrolovaných GR vyplynulo, že tato hodnocení měla jako zdroj informací o výsledcích a dopadu jen omezenou hodnotu. Bylo to do značné míry způsobeno skutečností, že se hodnocení zaměřovala na provozní otázky spíše než na výkonnost, a také tím, že Komise měla pochybnosti o kvalitě informací získaných od orgánů členských států.

Řízení výkonnosti a podávání informací v této oblasti se vyvíjí a byla přijata určitá nápravná opatření, ale na hodnocení výsledků těchto opatření je ještě brzy

10.17 Klíčovou roli při poskytování každoročních pokynů ohledně struktury a obsahu výročních zpráv o činnosti hrají Generální sekretariát a GR BUDG. Tyto útvary navíc provádějí ústřední řízení kvality (podporu a monitorování) výročních zpráv o činnosti připravovaných jednotlivými GR. Proces kontroly kvality v roce 2012 poprvé obsáhl také diskuse o návrhu části 1 výroční zprávy o činnosti všech GR s generálním sekretariátem a GR BUGD.

10.16 Komise bere na vědomí zjištění Účetního dvora, že vzorek hodnocení, kterým se Účetní dvůr zabýval, byl zaměřen na provozní otázky spíše než na výkonnost. Komise sdílí názor, že hodnocení by měla poskytovat informace o výsledcích a dopadech, a uznává, že zaměření hodnocení se může lišit v závislosti na fázi provádění hodnoceného programu. Komise odkazuje na hodnotící zprávu podle článku 318 SFEU, ve které jsou výsledky, jež se týkají všech okruhů rozpočtu VFR, uvedeny ve vztahu jak k provozním otázkám z počátku provádění programů, tak i s ohledem na dopad, účelnost a přidanou hodnotu EU u programů v pozdější fázi provádění.

Komise bude věnovat zvýšenou pozornost aspektům týkajícím se výkonnosti ve svých hodnoceních a jejich nezbytnému vykazování ve výročních zprávách o činnosti. Poukazuje na příklady hodnocení, které již poskytují užitečné informace o úspěších jednotlivých politik.

Komise se domnívá, že v posledních letech učinila významný pokrok v podávání informací o dosahování cílů jednotlivých politik a že výroční zprávy o činnosti generálních ředitelství obsahují velké množství užitečných informací o cílech jednotlivých politik, dosažených výsledcích a jejich dopadu na společnost.

Komise usiluje o zajištění silnějšího a soudržnějšího rámce pro monitorování, hodnocení a podávání informací, pokud jde o výkonnost finančních programů EU v příštím víceletém finančním rámci. Článek 318 zprávy za rok 2012 obsahuje akční plán. Komise připomíná, že informace a posouzení, které bude moci předkládat ve svých výročních zprávách o činnosti a souhrnných zprávách v příštím víceletém finančním rámci, budou do značné míry záviset na ustanoveních týkajících se výkonnosti v právních nástrojích, které Parlament a Rada přijmou za účelem podpory nového souboru finančních programů.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.18 Ve svém auditu procesu přípravy výročních zpráv o činnosti dospěl útvar interního auditu Komise k závěru, že se tento proces zaměřuje na legalitu a správnost, zatímco hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výsledků politik není věnována dostatečná pozornost. V reakci na tento audit Komise v březnu 2013 vytvořila akční plán, který má řešit nejdůležitější zjištění auditu, včetně revize obecných pokynů.

10.19 V kontextu jednání o víceletém finančním rámci Komise navrhla společný rámec pro výkonnost pro Komisi a vnitrostátní orgány, který vychází z dohodnutých ukazatelů výstupů a výsledků.

ČÁST 2 – HODNOTÍCÍ ZPRÁVA O FINANCÍCH UNIE ZALOŽENÁ NA DOSAŽENÝCH VÝSLEDČÍCH

10.20 V listopadu 2012 Komise zveřejnila svou druhou hodnotící zprávu o financích Unie založenou na dosažených výsledcích a v červnu 2013 svou třetí hodnotící zprávu (hodnotící zpráva) ⁽¹⁵⁾. Předložení této zprávy Komisí vyžaduje Smlouva, která rovněž stanoví, že zpráva tvoří součást důkazních informací, z nichž Parlament vychází při každoročním udělování absolutoria Komisi za plnění rozpočtu ⁽¹⁶⁾.

10.21 Ve svých připomínkách ⁽¹⁷⁾ k druhé hodnotící zprávě Účetní dvůr konstatoval jako zlepšení, že má tato zpráva v porovnání s první hodnotící zprávou větší rozsah, a uvedl, že zpráva také obsahuje určité informace o účelnosti a efektivnosti programů. Hodnotící zpráva však stále neposkytovala dostatečné, relevantní a spolehlivé důkazní informace o tom, čeho politiky EU dosáhly, a neplnila tedy svůj účel v procesu udělení absolutoria.

10.22 Ve srovnání s první a druhou hodnotící zprávou vykazuje třetí hodnotící zpráva určitá zlepšení, neboť kromě hodnotících zpráv využívá i jiné zdroje informací, zejména zvláštní zprávy Účetního dvora a doporučení útvaru interního auditu Komise, a identifikuje rovněž některé oblasti, které je třeba zlepšit. Účetní dvůr tento vývoj vítá. Hodnotící zpráva nicméně stále není pro svůj zamýšlený účel vhodná.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.18 Komise přezkoumá obecné pokyny pro vypracování výročních zpráv o činnosti. Tento přezkum rovněž zajistí, že bude věnována pozornost hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výsledků politik.

10.21 Komise opět zdůrazňuje svůj záměr v budoucnu dále zdokonalit zprávu v rámci diskuse s orgánem příslušným pro udělení absolutoria.

Komise rovněž potvrzuje, že tohoto cíle lze dosáhnout pouze v rámci nového výkonnostního rámce, který bude vycházet z právního základu pro příští víceletý finanční rámec.

Připomínky, které Účetní dvůr doposud poskytl, byly při přípravě hodnotící zprávy za tento rok zohledněny v největším možném rozsahu podle stávajícího víceletého finančního rámce 2007–2013. Tato zpráva byla přijata dne 26. června 2013.

10.22 Komise vítá kladnou reakci Účetního dvora na pokrok učiněný v hodnotící zprávě. Současně se Komise domnívá, že hodnotící zpráva bude schopna poskytovat dostatečné, relevantní a spolehlivé důkazní informace o tom, čeho bylo v rámci politik EU dosaženo, a Účetní dvůr ji tedy bude moci začít považovat za vhodnou pro zamýšlený účel v rámci udělování absolutoria až v pozdější fázi VFR, kdy se začnou objevovat první známky dopadu programů.

⁽¹⁵⁾ Druhá hodnotící zpráva COM(2012) 675 final; třetí hodnotící zpráva COM(2013) 461 final.

⁽¹⁶⁾ Články 318 a 319 SFEU.

⁽¹⁷⁾ Dopis předsedy Účetního dvora předsedovi Komise: „Odpověď Evropského účetního dvora na druhou hodnotící zprávu Komise podle článku 318“, 21. prosince 2012 (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/Otherauditdocuments>).

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.23 Účetní dvůr konstatuje, že se Komise zavázala předložit v roce 2014 nový rámec pro vykazování výkonnosti a bere na vědomí iniciativy, které byly v útvarech Komise na posílení této oblasti již realizovány. Komise kromě toho plánuje:

- a) zkvalitnit vykazování výkonnosti ve výročních zprávách o činnosti svých generálních ředitelství;
- b) úžeji propojit roční plány řízení a výroční zprávy o činnosti na jedné straně a hodnotící zprávu podle článku 318 na straně druhé;
- c) přijímat hodnotící zprávu současně se souhrnnou zprávou.

10.24 Spolu s třetí hodnotící zprávou byl předložen i akční plán na rozvoj hodnotící zprávy podle článku 318. Účetní dvůr to vnímá jako pozitivní krok. Není však jasné, co budou opatření v praxi znamenat. Zejména se jedná o to, že akční plán nestanovuje pro uvedená opatření konkrétní povinnosti ani lhůty dokončení. Účetní dvůr bude sledovat, nakolik se Komisi podaří tento akční plán realizovat a zajistit slibované zkvalitnění budoucích hodnotících zpráv a bude o tom podávat zprávy.

ČÁST 3 – VÝSLEDKY AUDITŮ VÝKONNOSTI PROVEDENÝCH ÚČETNÍM DVOREM

Úvod

10.25 Zvláštní zprávy Účetního dvora zkoumají, zda jsou u výdajů Evropské unie uplatňovány zásady řádného finančního řízení (bod 10.2). Účetní dvůr vybírá svá témata pro zvláštní zprávy (kterými jsou konkrétní rozpočtové oblasti či témata z oblasti správy a 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. V roce 2012 Účetní dvůr přijal⁽¹⁸⁾ 25 zvláštních zpráv, které jsou uvedeny v **příloze 10.1**.

10.26 Účetní dvůr v této části zkoumá, jaké poznatky lze získat z jeho zvláštních zpráv přijatých v roce 2012. Zaměřuje se přitom na tři témata, která jsou důležitá pro dosažení požadovaných výsledků a dopadů u příští generace výdajových programů: na cíle „SMART“ a vhodné ukazatele pro programy, dále na vhodné a včasné údaje o výkonnosti programů a na udržitelnost projektů financovaných EU.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.23 Na základě nové generace výdajových programů v rámci víceletého finančního rámce pro období 2014–2020 vydá Komise pokyny svým útvarům, aby promítaly výkonnostní rámec těchto programů do svých plánů řízení na rok 2014. To umožní podat informace o výkonnosti ve výročních zprávách o činnosti, které budou vydány v březnu 2015. Kromě toho bude navázán užší vztah mezi výročními zprávami o činnosti generálních ředitelství a hodnotící zprávou podle článku 318 SFEU.

10.24 Komise vítá skutečnost, že Účetní dvůr uznal, že tento akční plán je pozitivním krokem. Připomíná informaci uvedenou v letošní zprávě, že akční plán zůstává prozatímni, dokud nebudou přijaty právní nástroje, které podpoří finanční programy v příštím VFR. To vysvětluje neexistenci konkrétních jednotlivých povinností a termínů dokončení.

⁽¹⁸⁾ Přijaté znamená schválené ke zveřejnění.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.27 Tato témata se v různé míře odrážejí také v dalších aktuálních publikacích Účetního dvora⁽¹⁹⁾. Jak Účetní dvůr již v minulosti upozornil v souvislosti s potřebou zjistit, zda výdaje EU vedou k žádoucím výsledkům a dopadům, je nutné, aby Komise přehodnotila pro příští programové období své systémy podávání informací a vyvozování odpovědnosti a aby se nezaměřovala jen na soulad s předpisy, ale rovněž na dosažené výstupy (výsledky a dopad). Základními prvky těchto systémů podávání informací a vyvozování odpovědnosti jsou cíle „SMART“ a vhodné ukazatele spolu se spolehlivými a včasnými informacemi.

Cíle „SMART“ spolu s vhodnými ukazateli výkonnosti nejsou ve výdajových programech uplatňovány konzistentně

10.28 Finanční nařízení požaduje, aby dosahování cílů „SMART“ stanovených pro všechny oblasti činností, na které se vztahuje rozpočet, bylo monitorováno pomocí ukazatelů výkonnosti⁽²⁰⁾. To by Komisi a členskými státy umožnilo vyhodnocovat nejen na konci, ale rovněž v hlavních mezidobích, zda je dosažení stanovených cílů a zamýšlených dopadů pravděpodobné.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.27 Komise souhlasí s tím, že by její systémy řízení měly být nastaveny tak, aby bylo možno změřit dosažené úspěchy a výstupy z výdajů EU, a že by mělo být zavedeno vhodné monitorování a kontrolní systémy k získávání spolehlivých informací za účelem podávání informací o výsledcích.

Komise pracuje na nastavení svého vnitřního systému řízení v souvislosti s nadcházejícím víceletým finančním rámcem (VFR) pro roky 2014–2020 se zvláštním zaměřením na přidanou hodnotu EU, efektivnost a účelnost a celkové dopady jejich výdajových programů na hospodářství a společnost. Komise navrhne novou kulturu výkonnosti s využitím rámců pro cíle, ukazatele, monitorování a hodnocení, které budou pro příští programové období stanoveny legislativním orgánem; díky tomu bude rovněž k dispozici jasný základ pro podávání informací o výkonnosti Komisí.

Komise již zahrнула do svých návrhů na nové programy v rámci VFR několik prvků, jejichž cílem je vytvořit silnější výkonnostní rámec, jenž by byl více zaměřen na efektivnost a účelnost při dosahování celkových cílů různých finančních programů. Tento výkonnostní rámec bude mít dopad na stávající nástroje vnitřního řízení.

⁽¹⁹⁾ Stanovisko č. 4/2012 k hodnotící zprávě Komise o financích Unie založené na dosažených výsledcích podle článku 318 Smlouvy o fungování Evropské unie (<http://eca.europa.eu>). Viz též 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 a stanovisko č. 1/2012 k určitým návrhům nařízení týkajících se společné zemědělské politiky pro období 2014–2020, a dále výroční zpráva za rozpočtový rok 2010, bod 8.54, odpověď Účetního dvora na druhou hodnotící zprávu Komise podle článku 318.

⁽²⁰⁾ Čl. 30 odst. 3 finančního nařízení.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.29 Ve své zvláštní zprávě o integraci státních příslušníků třetích zemí Účetní dvůr zjistil, že Komise dokázala, že ukazatele týkající se výstupů a efektů financovaných opatření definovat lze⁽²¹⁾. Prověřované orgány v členských státech byly žádány, aby předložily vyčíslitelné výstupy. Měřitelné cílové hodnoty byly však stanoveny pouze pro zhruba polovinu kontrolovaných opatření a ve většině těchto případů se kvantifikace týkala pouze počtu projektů nebo účastníků, a ne konkrétních aspektů, jakým je např. úspěšnost při získávání kvalifikace. Účetní dvůr dospěl k závěru, že ačkoli Komise k ukazatelům poskytla rozsáhlé instrukce, u čtyř z pěti členských států byly zjištěny významné nedostatky při zařazování cílů „SMART“ do programů, zavádění vhodných systémů informačních technologií na sběr údajů anebo u podávání informací o dosahování cílových hodnot. V důsledku toho byla narušena schopnost členských států a Komise programy monitorovat a řídit.

10.30 Zvláštní zpráva o reformě trhu s vínem ukázala, že ačkoli Komise dostává od členských států o provádění příslušných opatření velké množství informací, její monitorovací role, při níž by měla také posuzovat, zda reforma naplňuje své cíle, je v důsledku neexistujících klíčových ukazatelů výkonnosti omezená⁽²²⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.29 V rámci Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí Komise používá několik nástrojů pro monitorování vnitrostátních programů, jako jsou pravidelné kontakty s členskými státy a průběžné a závěrečné zprávy o provádění. Kromě toho členské státy předložily vnitrostátní hodnotící zprávy za období 2007–2010 na základě společných ukazatelů stanovených Komisí a odpovídajících vlastním ukazatelům členských států na úrovni projektů. Tyto společné ukazatele by měly poskytovat smysluplné výsledky na vnitrostátní a evropské úrovni. Ve svém návrhu nařízení o azylovém a migračním fondu ze dne 15. listopadu 2011 (KOM(2011) 751 v konečném znění) navrhla Komise společné povinné ukazatele pro hodnocení a efektivní řízení vnitrostátních programů. Jsou již projednávány se zúčastněnými členskými státy, zejména pokud jde o skutečnost, že by měly být početně omezeny a splňovat kritéria „SMART“, odpovídat skutečnému stavu a poskytovat spolehlivé údaje.

10.30 Posouzení, zda reforma v odvětví vína z roku 2008 plní svůj cíl, provádí Komise na základě těchto prvků:

- 1) pravidelného posouzení situace na trhu s vínem:
 - a) na základě klíčových ukazatelů podle nařízení (ES) č. 555/2008 a (ES) č. 436/2009;
- 2) pravidelného posouzení toho, jak členské státy provádějí politiky v odvětví vína, například:
 - a) studie o provádění reformy uskutečněná v roce 2012, která obsahuje zásadní a podrobný rozbor různých aspektů společné organizace trhu s vínem;
 - b) pokud jde o národní programy, nařízení (ES) č. 555/2008 bylo upraveno a GR AGRI schválilo dvoje pokyny v roce 2013 s cílem vyjasnit a podrobně popsat, jakým způsobem se taková opatření mají provádět na vnitrostátní úrovni. Tyto pokyny doporučují členským státům hlavní ukazatele, které mají používat (např. kritéria výběru, hodnotící kritéria, ukazatele dopadu atd.). Tyto ukazatele používá rovněž GR AGRI při hodnocení svých politik;

⁽²¹⁾ Zvláštní zpráva č. 22/2012 „Přispívají Evropský fond pro integraci a Evropský uprchlický fond účelně k integraci státních příslušníků třetích zemí?“, body 20, 24, 25 a 79.

⁽²²⁾ Zvláštní zpráva č. 7/2012 „Reforma společné organizace trhu s vínem: dosavadní pokrok“, body 50 a 57.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

10.31 Zvláštní zpráva Účetního dvora o finančních nástrojích spolufinancovaných z EFRR zdůrazňuje, že nástroje pro monitorování politiky soudržnosti zavedené pro EFRR jsou nevhodné nebo nepřizpůsobené pro účely finančních nástrojů. Ve zprávě se dospělo k závěru, že kde vhodné systémy pro monitorování a informování existovaly, nebyly přiměřeně vybaveny k tomu, aby mohly informovat o řádném finančním řízení fondů a monitorovat je ⁽²³⁾.

Nedostatky v relevantnosti, spolehlivosti a včasnosti údajů o výkonnosti

10.32 Měřit a hodnotit dosahování cílů má však smysl pouze tehdy, je-li to založeno na relevantních, spolehlivých a včasných informacích. Pro vytvoření stabilního systému řízení výkonnosti a podávání informací o výkonnosti je nutné, aby Komise věnovala zvláštní pozornost spolehlivosti a včasnosti údajů o výkonnosti, které sama generuje nebo které získává od členských států a třetích stran. V řadě zvláštních zpráv Účetního dvora přijatých v roce 2012 byly uvedeny příklady nedostatků v kvalitě údajů. Některé z nich jsou zmíněny v následujících bodech.

3) širšího hodnocení otázek v odvětví vína:

- a) informace shromážděné v roce 2012 byly rovněž využity GR AGRI při přípravě zprávy z roku 2012 Radě a Parlamentu spolu s dalšími ukazateli poskytnutými členskými státy, jež se týkaly vnitrostátních programů podpory a režimu klučení;
- b) GR AGRI v současné době zahajuje nové hodnocení konkurenceschopnosti vín z EU, které by mělo být dokončeno do konce roku 2014. Navrhované nabídkové řízení stanoví jasné ukazatele pro toto budoucí hodnocení;
- c) GR AGRI provádí další hodnocení přidané hodnoty chráněných označení původu a chráněných zeměpisných označení. Také toto hodnocení stanoví jasné ukazatele.

10.31 Změna nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 v prosinci 2011 zavedla povinnost pro členské státy formálně informovat o finančních nástrojích. V roce 2012 Komise na tomto základě vydala souhrnnou zprávu a útvary Komise rovněž vypracovaly podrobné pokyny pro podávání informací řídicím orgánům. Kromě toho v únoru 2012 Komise zveřejnila pracovní dokument útvarů Komise o finančních nástrojích v politice soudržnosti a provedla hodnocení prostřednictvím sítě pro odborné hodnocení o využívání Evropského fondu pro regionální rozvoj na podporu finančních nástrojů. Požadavky na podávání informací se budou dále ustalovat v příštím programovacím období.

10.32 Pokud jde o programy v oblasti přímého řízení, Komise by měla být podle svých legislativních návrhů u příštích finančních programů schopna zajistit včasné a spolehlivé informace pro podávání informací o výkonnosti.

Co se týče programů v rámci nepřímého řízení, Komise se musí spolehnout na ochotu a schopnost členských států a třetích stran poskytovat přiměřené, včasné, spolehlivé a srovnatelné údaje. Vzhledem k současnému právnímu rámci toho není možné u všech programů metodou syntézy dosáhnout.

⁽²³⁾ Zvláštní zpráva č. 2/2012 „Finanční nástroje pro malé a střední podniky spolufinancované Evropským fondem pro regionální rozvoj“, body 82 a 121.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

10.33 Při svém auditu zacílení podpory určené na modernizaci zemědělských podniků Účetní dvůr zjistil, že společný rámec pro monitorování a hodnocení – který byl zaveden jako nástroj pro členské státy a Komisi – neposkytuje relevantní údaje, které by bylo možno použít pro monitorování výsledků, jichž bylo s vynaloženými prostředky dosaženo. Stanovené ukazatele neumožňují sledovat pokrok v dosahování priorit EU a bylo zjištěno, že údaje jsou málo spolehlivé a neumožňují provést srovnání mezi jednotlivými členskými státy (anebo regiony) ⁽²⁴⁾. V jiné zprávě Účetní dvůr konstatoval výrazné nedostatky v tom, jak členské státy vykazovaly plnění cílů, což vedlo k tomu, že Komise nebyla schopna ve všech případech vyhodnotit, zda výsledky dosahované členskými státy byly v souladu s cíli EU v oblasti odpadů. Komise kontrolovala, zda jsou údaje, které dostává, konzistentní, avšak neposuzovala jejich spolehlivost ⁽²⁵⁾.

10.34 Nedostatky v systémech podávání zpráv mohou mít také negativní dopad na spolehlivost informací. Při auditu Společného informačního systému pro oblast vnějších vztahů (CRIS), což je informační systém zavedený Komisí k podpoře finančních a provozních aspektů řízení vnějších akcí, byly zjištěny problémy s integritou dat v tomto systému. Účetní dvůr zjistil, že u některých záznamů informace chybějí, nejsou platné nebo nebyly aktualizovány. Tyto skutečnosti omezují spolehlivost systému a jeho efektivnost a účelnost jako nástroje řízení ⁽²⁶⁾.

Co se týče programů v rámci sdíleného řízení, Komise navrhla legislativnímu orgánu některé hlavní požadavky na podobu těchto systémů, které by měly přinášet informace o výsledcích v rámci budoucích předpisů po roce 2013. Odpovědnost za provoz těchto systémů za účelem poskytování úplných a správných informací o výsledcích nesou členské státy v souladu s rozdělením pravomocí v režimu sdíleného řízení.

10.33 Podle názoru Komise obsahuje společný rámec monitorování a hodnocení relevantní a integrovaný soubor ukazatelů. Ten byl připraven společně Komisí a členskými státy za účelem popisu cílů politiky. Je to poprvé, kdy byl na úrovni EU použit souhrnný, i když velmi náročný systém monitorování a hodnocení rozvoje venkova. Při posuzování, zda jsou priority EU dobře řešeny, by se mělo přihlédnout ke kombinaci všech těchto opatření.

Opatření 121 by mělo být posuzováno podle cíle zlepšení konkurenceschopnosti. Zkušenosti z praxe ukazují, že definice výsledkových ukazatelů v této oblasti je obtížná. Komise, členské státy a další zúčastněné strany věnují velké úsilí neustálému zlepšování metodiky, spolehlivosti a srovnatelnosti. Tyto zkušenosti budou také využity v budoucím systému monitorování a hodnocení.

10.34 V současné době probíhají práce na odstranění uvedených nedostatků, ale žádné finanční a/nebo jiné zásadní informace v systému CRIS nechybějí. Kromě pokroku, který byl při auditu CRIS zmíněn, pokud jde o kvalitu údajů (označení vlastníků údajů, vytvoření týmu pro kvalitu údajů a provádění systému řízení kvality údajů), byly nedávno zahájeny tyto projekty:

- racionalizace zeměpisných kódů,
- zlepšení uživatelského rozhraní systému CRIS na základě analýzy případů chybného zadávání,
- řada čistících opatření plynoucích z auditních zjištění, monitorovacích postupů a zpráv.

Výše uvedené projekty jsou součástí nově definovaného hlavního plánu kvality údajů, který zahrnuje opatření týkající se čištění dat, zlepšování informačního systému, sledování a kontroly, uživatelské dokumentace a školení.

⁽²⁴⁾ Zvláštní zpráva č. 8/2012 „Zacílení podpory určené na modernizaci zemědělských podniků“, bod 70.

⁽²⁵⁾ Zvláštní zpráva č. 20/2012 „Je financování strukturálních opatření určené na projekty v oblasti infrastruktury pro nakládání s komunálním odpadem účelné, a pomáhá tak členským státům plnit cíle odpadové politiky EU?“, bod 73.

⁽²⁶⁾ Zvláštní zpráva č. 5/2012 „Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů (CRIS)“, bod 79.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.35 Z auditu podpory na krávy bez tržní produkce mléka, bahnice a kozy vyplynulo, že ve většině členských států bylo monitorování ukazatelů výkonnosti nedostatečné, protože chyběl vhodný monitorovací systém výkonnosti pro měření výsledků a efektů kontrolovaných režimů podpory a protože jednotlivé členské státy vykládaly pojem „produkce“ a „dodávky pro zpracovatelský průmysl“ různým způsobem. Další překážkou v monitorování byla pro Komisi skutečnost, že chyběl náležitý nástroj, který by poskytoval ucelený přehled o podporách, které jsou dispozici z různých zdrojů. Rychlý vývoj reforem SZP v posledních letech navíc ne vždy umožňoval včas provést přesná kvantitativní posouzení⁽²⁷⁾.

10.36 Včasnost údajů při vykazování informací o výkonnosti se ukázala jako problém, což dokazují nedostatky ve shromažďování a evidenci monitorovacích údajů o výdajích Evropského sociálního fondu na starší pracovníky. Nemožnost získat přístup ke spolehlivým, ověřitelným a včasným údajům o výkonnosti a posouzením různých akcí ztěžuje formulaci závěrů, které by bylo možné aktuálně či v budoucnu využít při rozhodování⁽²⁸⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.35 *Zákonodárce má za to, že tyto koncepty by mohly být lépe definovány na vnitrostátní úrovni.*

Komise má celkový přehled o situaci v celé EU, pokud jde o různá opatření podpory vázané na produkci používaná v odvětvích živočišné výroby. Členské státy jsou povinny pravidelně informovat Komisi o počtu zvířat a částkách vyplacených jak v rámci plateb vázaných na produkci na krávy bez tržní produkce mléka, ovce a kozy a plateb podle článku 68, tak v rámci doplňkových vnitrostátních přímých plateb (CNDP) prováděných v členských státech, které k EU přistoupily v letech 2004 a 2007. Pokud jde o sociální, ekonomické a environmentální dopady režimů, Komise se domnívá, že jsou spíše záležitostí pro hodnocení než pro monitorování.

Pokud jde o rozhodovací proces pro nadcházející reformu, opírá Komise své návrhy o posouzení dopadů, které vychází z celé řady informačních zdrojů, kvantitativních analýz, kvalitativních a kvantitativních informací z literatury a veřejných konzultací. Hodnotící zprávy jsou jedním z těchto informačních zdrojů.

Do budoucna návrh Komise týkající se SZP na období do roku 2020 předpokládá zřízení společného rámce pro monitorování a hodnocení s cílem měřit výkonnost společné zemědělské politiky, včetně opatření v rámci prvního a druhého pilíře.

10.36 *Současný právní rámec pro ESF ukládá povinnost shromažďování údajů na úrovni prioritní osy, nikoli na mnohem podrobnější úrovni cílové skupiny. Navrhovanou úpravu by bylo velmi složité provést (např. většina projektů zahrnuje ve skutečnosti mnoho různých cílových skupin), přinesla by významnou zátěž pro členské státy a příjemce a způsobila by vysoké náklady.*

Informace o výsledcích a konkrétním dopadu lze získat hodnocením. Například hodnocení podpory z ESF celoživotnímu učení, dokončené v červenci 2012, se zaměřilo mimo jiné na starší pracovníky. Komise se domnívá, že údaje, které jsou k dispozici z těchto hodnocení, jsou zásadní a umožňují vyvodit závěry o účelnosti pomoci poskytované z ESF.

Komise nicméně uznává, že existuje prostor ke zlepšování. V příštím programovém období 2014–2020 se proto bude snažit řešit řadu nedostatků zjištěných v oblasti ujednání o monitorování a hodnocení, a to prostřednictvím nového legislativního balíčku.

⁽²⁷⁾ Zvláštní zpráva č. 11/2012 „Přímá podpora na krávy bez tržní produkce mléka, bahnice a kozy v souvislosti s částečným prováděním opatření v rámci režimu jednotné platby“, body 63 a 64.

⁽²⁸⁾ Zvláštní zpráva č. 25/2012 „Byly zavedeny nástroje pro monitorování účelnosti výdajů Evropského sociálního fondu na starší pracovníky?“, bod 61.

V několika případech byla udržitelnost projektů EU ohrožena

10.37 Veřejná intervence by v ideálním případě měla být udržitelná, tj. neměla by být zaměřena pouze na krátkodobé výstupy, ale měla by i po ukončení externího financování dosahovat výsledků a dopadů. Udržitelnost by tedy měla být při koncipování programů anebo projektů důležitým faktorem. V tomto ohledu by měly být brány v úvahu finanční udržitelnost, technická udržitelnost a institucionální kapacita a zároveň vzájemná provázanost těchto prvků.

10.38 Tématem udržitelnosti se v roce 2012 zabývalo osm zvláštních zpráv. Pět z těchto zpráv se týkalo pomoci poskytované státům a územím mimo EU. Zbývající tři zprávy mezi jiným pojednávaly o udržitelnosti projektů financovaných v režimu sdíleného řízení, což ukazuje, že toto téma je relevantní i mimo oblast rozvojové pomoci. V šesti z těchto osmi zpráv se upozorňovalo na zjištěné riziko, že se projekty v případě absence stálého financování mohou zastavit a jejich přínosy mohou ustát⁽²⁹⁾.

10.39 V rámci sdíleného řízení jsou orgány členského státu primárně zodpovědné za výběr projektů, které jsou finančně udržitelné. Z auditu Účetního dvora, který byl zaměřen na podporu EU pro provádění hygienických předpisů EU na jatkách, vyplynulo, že udržitelnost projektů byla stanovena jako jeden z cílů, neboť financované projekty by měly udržovat cílový rozsah činností nejméně pět let po ukončení investice. Při auditu byly ale v každém z pěti kontrolovaných členských států zjištěny případy, kdy buďto nebyla splněna podmínka minimálně pětiletého období činnosti, nebo nebyl dosažen cílový rozsah činností. Tyto skutečnosti dopad prostředků vynaložených na zajištění souladu s hygienickými požadavky na jatkách snížily⁽³⁰⁾.

10.39 Dopad financovaných investic na plnění nových hygienických norem byl předmětem přezkumu v rámci zpráv o hodnocení ex-post u programů SAPARD v osmi přijímajících zemích, které k EU přistoupily v roce 2004. Souhrnná zpráva o těchto hodnoceních provedených nezávislými hodnotiteli došla v kapitole 4.2.1 „Dodržování norem EU a *acquis communautaire*“ k tomuto závěru: „Nejvýznamnějších dopadů bylo dosaženo v oblasti hygieny, hygienických a veterinárních podmínek a životního prostředí“. Zpráva byla zveřejněna a lze ji nalézt na internetové stránce:

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm

⁽²⁹⁾ Zvláštní zprávy č. 1/2012 „Účelnost rozvojové pomoci Evropské unie pro zajištění potravin v subsaharské Africe“, č. 6/2012 „Podpora Evropské unie pro turecké společenství na Kypru“, č. 8/2012 „Zacelení podpory určené na modernizaci zemědělských podniků“, č. 13/2012 „Rozvojová pomoc Evropské unie na zásobování pitnou vodou a základní hygienická zařízení v zemích subsaharské Afriky“, č. 14/2012 „Provádění předpisů EU o hygieně na jatkách v zemích, které vstoupily do EU od roku 2004“, č. 17/2012 „Příspěvek Evropského rozvojového fondu (ERF) k udržitelné silniční síti v subsaharské Africe“, č. 18/2012 „Pomoc Evropské unie Kosovu na podporu právního státu“ a č. 23/2012 „Podporovala strukturální opatření EU úspěšně regeneraci zanedbaných průmyslových a vojenských lokalit?“.

⁽³⁰⁾ Zvláštní zpráva č. 14/2012, body 48 a 49.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.40 Při svém auditu rozvojové pomoci na zásobování pitnou vodou a základní hygienická zařízení v zemích subsaharské Afriky Účetní dvůr zjistil, že zkoumané projekty byly technicky udržitelné: podporovaly využívání standardní technologie a místně dostupných materiálů. Výsledky a přínosy většiny projektů však nebudou ve střednědobém a dlouhodobém výhledu trvalé, pokud nebudou zajištěny příjmy z jiných zdrojů než z poplatků. Přes komplexní manažerské postupy Komise důležité otázky související s udržitelností projektů neřešila ⁽³¹⁾.

10.41 Při svém auditu regenerace brownfieldů Účetní dvůr zjistil, že všechny zkoumané projekty regenerace brownfieldů se vyznačovaly určitými podstatnými rysy, které se považují za osvědčené postupy zajišťující dlouhodobou udržitelnost lokalit a dosažených efektů ⁽³²⁾. Například některé lokality byly strategicky umístěny a byly napojeny na trimodální dopravní síť (silnice, železnice a vodní cesty) a všechny lokality byly dostatečně vybaveny dopravní, hygienickou a informačnětechnologickou a komunikačnětechnologickou infrastrukturou.

10.42 I v případech, kdy jsou intervence finančně a technicky udržitelné, nemusí být výsledky dlouhodobé, pokud se aktivně nezapojí příjemci a nevytvoří se u nich pocit vlastnické odpovědnosti nebo pokud jsou institucionální kapacity nedostatečné.

10.43 Evropská unie poskytuje podporu Kosovu na posílení právního státu prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci a také své společné bezpečnostní a obranné politiky. Klíčovou podmínkou udržitelnosti výsledků je politická podpora kosovských orgánů. Úsilí kosovských orgánů v oblasti právního státu je však diskutabilní. Celkově je udržitelnost výsledků, jichž pomoc dosáhla, ohrožena nedostatkem politické vůle, slabou finanční kapacitou a omezeným vlivem občanské společnosti ⁽³³⁾.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.40 V rámci řešení institucionálních otázek udržitelnosti Komise podporuje rozsáhlé budování kapacit a školení zaměřená na posílení sdružení místních orgánů a uživatelů vody, aby vlastnily, řídily a provozovaly svá zařízení, někdy s podporou soukromého sektoru. Komise rovněž pracuje na úrovni jednotlivých zemí v rámci odvětvových reformních programů na podpoře rozvoje vhodných odvětvových politik a institucionálního rámce, v němž jsou decentralizované struktury zřizovány za účelem pomoci místním zúčastněným stranám v dlouhodobém horizontu.

Budování vodohospodářského odvětví na finančně udržitelném základě vyžaduje nastavení odpovídající rovnováhy mezi poplatky, převody a daněmi. U většiny zemí nelze provozní náklady pokrýt pouze z poplatků. To platí v Evropě a ještě více v zemích subsaharské Afriky, kde se projekty zaměřují hlavně na nejvíce zranitelné skupiny, které mají velmi omezenou schopnost platit. Z tohoto důvodu podporuje Komise proces rozvoje sociálních tarifů při současném zajištění finanční udržitelnosti odvětví jako celku prostřednictvím odvětvového dialogu s přijímajícími zeměmi.

10.41 Komise vítá analýzu Účetního dvora.

10.43 Komise a ESVC sdílejí hodnocení Účetního dvora. Usilují o nápravu zjištěných nedostatků díky většímu využívání politických dialogů, jak doporučuje Účetní dvůr, včetně dialogu s občanskou společností, jakož i díky lepší koordinaci a synchronizaci cílů politik EU, nástrojů a pomoci. To by mělo přispět k tomu, aby byla opatření EU efektivnější, účelnější a udržitelnější.

⁽³¹⁾ Zvláštní zpráva č. 13/2012, body III a 61.

⁽³²⁾ Zvláštní zpráva č. 23/2012, bod 32.

⁽³³⁾ Zvláštní zpráva č. 18/2012, body 62 a 102.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.44 Že je ohrožena udržitelnost, se ukázalo i při auditu podpory Evropské unie pro turecké společenství na Kypru. Bylo to zapříčiněno omezenou správní kapacitou, zpožděným přijímáním příslušných opatření a nejistotami ohledně budoucího financování⁽³⁴⁾.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Závěry

10.45 V mnohých oblastech rozpočtu EU je legislativní rámec složitý a neexistuje dostatečné zaměření na výkonnost. Návrhy nových nařízení společného strategického rámce a nařízení týkající se společné zemědělské politiky na programové období 2014–2020 jsou však i nadále v zásadě orientované na vstupy (na výdaje), a tudíž více na soulad než na výkonnost (viz body 10.3–10.4).

ODPOVĚĎ KOMISE

10.44 Komise začlenila opatření do programu na rok 2012 a do návrhu programu na rok 2013, aby bylo zajištěno dokončení a udržitelnost stávajících projektů. To zahrnuje průběžnou odbornou přípravu a pomoc při zavádění provozních a řídicích systémů a rovněž dodatečné investice k zajištění toho, že bude turecké společenství na Kypru náležitě vybaveno pro převzetí a provoz nového závodu. K novým investicím byl zaujat velmi obezřetný přístup a v některých oblastech byly investice pozastaveny až do momentu, kdy turecké společenství na Kypru přijme opatření pro zvýšení efektivity.

Pozdní přijetí příslušných postupů a právních předpisů ze strany tureckého společenství na Kypru považuje Účetní dvůr za riziko pro udržitelnost. V těchto případech Komise turecké společenství na Kypru nadále podporuje, aby pokračovalo ve své činnosti, a poskytuje mu v příslušných oblastech podporu.

S cílem vyřešit nejistotu ohledně budoucího financování Komise připravila návrh víceletého výhledu v rámci víceletého finančního rámce 2014–2020. Ten by měl pomoci zajistit stabilnější úroveň financování operací podle nařízení o podpoře.

10.45 Komise sdílí názor Účetního dvora, že stávající legislativní rámec je složitý a postrádá důraz na výkonnost. Vynaložila proto veškeré úsilí na to, aby její návrhy na novou generaci programů v rámci víceletého finančního rámce na období 2014–2020 zahrnovaly solidní výkonnostní rámec založený na jasné definici cílů SMART, s využitím vhodných ukazatelů, které umožní vykazovat nejen výstupy, ale také výsledky a dopady výdajových programů. Komise hluboce věří, že bude tento rámec zachován v legislativním procesu, který v současné době probíhá mezi Evropským parlamentem a Radou s cílem konečného přijetí právních základů.

Nová nařízení pro SZP zahrnují důležité nové prvky pro zajištění přístupu více zaměřeného na výsledky (viz odpověď na bod 10.3):

- byly navrženy nové přímé platby pro řešení zvláštních potřeb a cílů (cíle ochrany životního prostředí, mladí zemědělci, oblasti s přírodními omezeními atd.),
- návrh nařízení o EZFRV vyžaduje, aby byl každý program rozvoje venkova postaven na dosahování kvantifikovaných cílů, které souvisejí výhradně s cíli stanovenými v nařízení. Pokud program rozvoje venkova zjevně nedosáhl předem stanovených mílníků, výkonnostní rezerva nebude uvolněna (viz odpověď na bod 10.4).

⁽³⁴⁾ Zvláštní zpráva č. 6/2012, body 45, 47 a 60.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

10.46 V kontextu jednání o víceletém finančním rámci Komise navrhla společný rámec pro výkonnost jak pro Komisi, tak pro vnitrostátní orgány, který vychází z dohodnutých ukazatelů výstupů a výsledků. Důležitým faktorem pro budoucí úspěch v této oblasti je úspěšné provádění tohoto rámce Komisí i členskými státy (viz bod 10.19).

10.47 Z přezkumu výročních zpráv o činnosti všech tří generálních ředitelství vyplynulo, že vykazování výsledků plnění politik v těchto zprávách se vyvíjí, ale má stále jen omezené využití. Účetní dvůr zjistil jako hlavní problémy nedostatky u cílů a ukazatelů (viz body 10.9–10.16). Připomínky v příslušných kapitolách dvou předchozích výročních zpráv Účetního dvora se letošním zjištěním podobají.

10.48 Hodnotící zpráva podle článku 318 se nadále rozvíjí a dosud není vhodná pro svůj zamýšlený účel v procesu udělování absolutoria. Účetní dvůr bere na vědomí závazek Komise posílit v Komisi kulturu výkonnosti a vytvořit spolehlivý a stabilní systém řízení výkonnosti a podávání informací o výkonnosti. Za tímto účelem Komise předloží v roce 2014 nový rámec pro vykazování výkonnosti určený pro příští víceletý finanční rámec. Komise rovněž podnikla opatření, která mají ve zbytku současného programového období posílit a zefektivnit vykazování výkonnosti jejími útvary (viz body 10.20–10.24).

Pokud jde o navrhované nařízení o evropských strukturálních a investičních fondech, je orientace na výsledky jeho základním rysem. Náročné a inovativní návrhy zahrnují:

- posílení intervenční logiky, která propojuje cíle, jež si stanovila Unie, se závaznými a přesně určenými cíli, které si stanovily členské státy,
- poprvé intervenčně specifické předběžné podmínky vedoucí ke zvýšení účelnosti investic,
- zásadním způsobem rozšířené makroekonomické podmínky,
- nový přístup k hodnocení, založený na plánování, povinnost hodnotit dopad každé části programu a využívání nových metod, a
- povinný výkonnostní rámec včetně výkonnostní rezervy.

10.46 Komise poznamenává, že u všech programů se sdíleným řízením nesou odpovědnost za provádění společného výkonnostního rámce především členské státy, které se zabývají každodenním řízením programů, jejich monitorováním a vykazováním výsledků.

10.47 Komise se domnívá, že učinila v posledních letech významný pokrok v podávání informací o dosahování cílů jednotlivých politik, a že zejména výroční zprávy o činnosti generálních ředitelství obsahují velké množství užitečných informací o cílech jednotlivých politik, dosažených výsledcích a jejich dopadu na společnost. Předložené ukazatele obecně poskytují užitečné informace jak o pokroku směrem k dosažení všeobecných cílů v rámci jednotlivých politik Komise, tak i pro sledování výkonnosti.

10.48 Komise uznává, že zpráva je i nadále součástí probíhajícího procesu a každoročně se zaměřuje na možná zlepšení pro každý následující rok. Pochybuje však, že by tato zpráva mohla sloužit zamýšlenému účelu v postupu udělování absolutoria, a sice začít poskytovat spolehlivé důkazy o tom, čeho politiky EU dosáhly, dříve než v pozdní fázi víceletého finančního rámce.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

ODPOVĚĎ KOMISE

10.49 Podobně jako v předchozích letech Účetní dvůr v rámci své práce na auditech výkonnosti, jejíž výsledky byly zveřejněny ve zvláštních zprávách v roce 2012, odhalil nedostatky týkající se celého typického cyklu řízení. V třech specifických oblastech, které byly v tomto roce analyzovány, Účetní dvůr zjistil nedostatky u základních prvků systému řízení výkonnosti a podávání informací o výkonnosti: u výdajových programů nejsou soustavně uplatňovány cíle „SMART“ ani vhodné ukazatele, v kvalitě a včasnosti údajů o výkonnosti existují nedostatky a často není zajištěna udržitelnost projektů financovaných z výdajů EU. Má-li příští generace výdajových programů vést k žádoucím výsledkům a dopadům, je třeba tyto otázky řešit (viz body 10.25–10.44).

Doporučení

10.50 *Příloha 10.2* uvádí výsledky přezkumu Účetního dvora, který se týkal pokroku při realizaci doporučení vyjádřených ve výroční zprávě za rok 2010. Ve výroční zprávě za rok 2010 (kapitola 8) předložil Účetní dvůr šest doporučení. Všech šest doporučení bylo v některých ohledech realizováno. Toto posouzení pokroku se zakládá na:

- a) určitém pozitivním vývoji u pokynů na ústřední úrovni a u řízení kvality (např. kvalitnější pokyny pro plány řízení na rok 2013 a zlepšená kontrola kvality části 1 výročních zpráv o činnosti za rok 2012);
- b) zbývajících významných nedostatků ve zkoumaných výročních zprávách o činnosti;
- c) nedostatků zjištěných ve zvláštních zprávách Účetního dvora.

10.50

- b) Komise nadále usiluje o zlepšení svých výročních zpráv o činnosti. Jejich cílem bude:**
- zahrnout více prvků v oblasti řízení výkonnosti: stanovení cílů, ukazatelů výkonnosti a souvisejících cílů na úrovni každého programu,
 - podávat podrobnější informace o tom, jak byly finanční a lidské zdroje použity k dosažení politických cílů stanovených sborem komisařů, a o tom, jakou tyto politiky přinesly přidanou hodnotu EU,
 - posílit vnitřní proces vzájemného hodnocení výročních zpráv o činnosti včetně většího důrazu na informace o výkonnosti.

PŘIPOMÍNKY ÚČETNÍHO DVORA

10.51 Na základě tohoto přezkumu a zjištění a doporučení za rok 2012 Účetní dvůr doporučuje:

- **Doporučení 1:** Komise a normotvůrce by měli zajistit, aby v nadcházejícím programovém období (2014–2020) byl kladen důraz na výkonnost. To vyžaduje, aby byl v odvětvových nařízeních nebo jiným závazným způsobem stanoven omezený počet dostatečně konkrétních cílů s příslušnými ukazateli, očekávanými výsledky a dopady.
- **Doporučení 2:** Komise by měla zajistit, aby existovalo jasné propojení mezi činnostmi jednotlivých GR a stanovenými cíli. Při určování těchto cílů by každé GR mělo brát v úvahu příslušný způsob řízení (je-li to relevantní) a také svou roli a úkoly.

ODPOVĚĎ KOMISE

10.51

Návrhy Komise na programy podle příštího víceletého finančního rámce se zaměřují na dosažení klíčových priorit jednotlivých politik a na výkonnost. Zahrnovaly prvky posíleného rámce výkonnosti ve formě ustanovení týkajících se cílů a ukazatelů, opatření pro monitorování požadavků na hodnocení a na podávání informací. Nicméně v rámci řádného legislativního postupu mají konečnou odpovědnost za přijetí základních právních předpisů Rada a Evropský parlament.

Komise pracuje v politickém prostředí. Cíle jednotlivých politik, které sleduje, jsou proto závislé na mnoha faktorech a často podmíněné vnějším prostředím, ve kterém útvary Komise působí.

Jak uvedl Účetní dvůr, cíle se stanovují na politickém základě, a nikoli podle způsobů řízení.

Kromě toho návrhy Komise na příští generaci programů obsahují ustanovení určující jejich očekávaný přínos k dosažení hlavních politických cílů Unie.

PŘÍLOHA 10.1

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVY PŘIJATÉ ÚČETNÍM DVOREM V ROCE 2012 (1)

- č. 1/2012 „Účelnost rozvojové pomoci Evropské unie pro zajištění potravin v subsaharské Africe“,
- č. 2/2012 „Finanční nástroje pro malé a střední podniky spolufinancované Evropským fondem pro regionální rozvoj“,
- č. 3/2012 „Strukturální fondy – Vyřešila Komise úspěšně nedostatky zjištěné v řídicích a kontrolních systémech členských států?“,
- č. 4/2012 „Je spolufinancování dopravní infrastruktury v námořních přístavech ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti účelnou investicí?“,
- č. 5/2012 „Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů (CRIS)“,
- č. 6/2012 „Podpora Evropské unie pro turecké společenství na Kypru“,
- č. 7/2012 „Reforma společné organizace trhu s vínem: dosavadní pokrok“,
- č. 8/2012 „Zacílení podpory určené na modernizaci zemědělských podniků“,
- č. 9/2012 „Audit kontrolního systému produkce, přípravy, distribuce a dovozu ekologických produktů“,
- č. 10/2012 „Účelnost rozvoje zaměstnanců v Evropské komisi“,
- č. 11/2012 „Přímá podpora na krávy bez tržní produkce mléka, bahnice a kozy v souvislosti s částečným prováděním opatření v rámci režimu jednotné platby“,
- č. 12/2012 „Podařilo se Komisi a Eurostatu zkvalitnit proces tvorby spolehlivé a důvěryhodné evropské statistiky?“,
- č. 13/2012 „Rozvojová pomoc Evropské unie na zásobování pitnou vodou a základní hygienická zařízení v zemích subsaharské Afriky“,
- č. 14/2012 „Provádění předpisů EU o hygieně na jatkách v zemích, které vstoupily do EU od roku 2004“,
- č. 15/2012 „Řešení střetu zájmů ve vybraných agenturách EU“,
- č. 16/2012 „Účelnost režimu jednotné platby na plochu jako přechodného systému na podporu zemědělců v nových členských státech“,
- č. 17/2012 „Příspěvek Evropského rozvojového fondu (ERF) k udržitelné silniční síti v subsaharské Africe“,
- č. 18/2012 „Pomoc Evropské unie Kosovu na podporu právního státu“,
- č. 19/2012 „Zpráva o kontrole opatření přijatých v návaznosti na zvláštní zprávy Evropského účetního dvora za rok 2011“,
- č. 20/2012 „Je financování strukturálních opatření určené na projekty v oblasti infrastruktury pro nakládání s komunálním odpadem účelné, a pomáhá tak členským státům plnit cíle odpadové politiky EU?“,
- č. 21/2012 „Nákladová efektivita investic do energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti“,
- č. 22/2012 „Přispívají Evropský fond pro integraci a Evropský uprchlický fond účelně k integraci státních příslušníků třetích zemí?“,
- č. 23/2012 „Podporovala strukturální opatření EU úspěšně regeneraci zanedbaných průmyslových a vojenských lokalit?“,
- č. 24/2012 „Reakce Fondu solidarity Evropské unie na zemětřesení v oblasti Abruzzo v roce 2009: relevance a náklady opatření“,
- č. 25/2012 „Byly zavedeny nástroje pro monitorování účelnosti výdajů Evropského sociálního fondu na starší pracovníky?“.

(1) Zvláštní zprávy Účetního dvora jsou k dispozici na jeho internetové stránce na adrese:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

KONTROLA V NÁVAZNOSTI NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE ROZPOČTU EU A DOSAHOVÁNÍ VÝSLEDKŮ

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedosta- tečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V někte- rých ohle- dech				
2010	<p>Doporučení 1: Výroční zprávy o činnosti generálních ředitelství by měly klást větší důraz na výkonnost, a to zejména pomocí analýzy rozdílů mezi plánovanými cílovými hodnotami a skutečně dosaženými výsledky a zároveň podáváním informací o hospodárnosti a efektivnosti financování EU (viz bod 8.53).</p> <p>Doporučení 2: Útvary Komise by měly stanovit vhodné průběžné mezníky pro víceleté cílové hodnoty, což by umožnilo vhodným způsobem posuzovat dosažený pokrok (viz bod 8.54).</p> <p>Doporučení 3: Komise a členské státy by se měly v rámci své odpovědnosti v režimu sdíleného řízení dohodnout na jednotných ukazatelích výkonnosti a měly by rovněž zajistit spolehlivost informací o plánovaných cílových hodnotách i dosažených výsledcích (viz bod 8.56).</p> <p>Doporučení 4: Při plánování výdajových programů EU by Komise a členské státy měly věnovat větší pozornost stanovování cílů SMART a rovněž identifikaci a zmírňování rizik, která se mohou objevit během provádění programu (viz bod 8.57).</p>			X			<p>Počínaje výroční zprávou o činnosti za rok 2012 musí útvary Komise uvést v části 3 zprávy klíčové ukazatele řádného finančního řízení (efektivnost, účelnost a hospodárnost) finančních prostředků EU a každoročně vykazovat výsledky těchto ukazatelů. Tyto ukazatele by mohly být založeny např. na kvalitativních výsledcích (% napadených rozhodnutí) výběrových řízení u projektů, statistice týkající se doby do obdržení plateb, jakož i finančních úsporách dosažených v průběhu uzavírání smluv.</p> <p>Pro ukazatele výstupů, výsledků a případně dopadů by bylo skutečně možné definovat průběžné mílníky (např. přinejmenším prostřednictvím kontroly „vývoje“). V případě výstupů lze určit mezníky pro víceleté cílové hodnoty alespoň na úrovni programů. Dále v rámci přípravných prací na příštím finančním rámci Komise začlenila do všech svých legislativních návrhů některé další požadavky na zlepšení kvality plánovací fáze: definici obecných a specifických cílů a souvisejících ukazatelů.</p> <p>Komise podniká doporučené kroky a s členskými státy již tento proces zahájila. Doporučení se bude provádět až do začátku příštího programovacího období.</p> <p>Komise vždy usiluje o vymezení cílů SMART. Některá kritéria SMART mohou být splněna pouze tehdy, jsou-li podrobena analýze společně se souvisejícími ukazateli nebo jinými informacemi v plánech řízení. Komise k tomu vynaložila zvláštní úsilí, jako je vypracování příručky o stanovení cílů a ukazatelů připojené k pokynům.</p>	

Rok	Doporučení Účetního dvora	Dosažený pokrok podle zjištění Účetního dvora					Odpověď Komise	
		Realizováno v plném rozsahu	Realizuje se		Nebylo realizováno	Již není použitelné		Nedosta- tečné důkazní informace
			Ve většině ohledů	V někte- rých ohle- dech				
2010	<p>Doporučení 5: Mezi odpovědnost řídicích pracovníků by mělo rovněž patřit vykazování výsledků, které by uvádělo do souvislosti výsledky očekávané v plánu řízení a dosažené výsledky vykazované ve výroční zprávě o činnosti (viz bod 8.58).</p> <p>Doporučení 6: Komise by (případně ve spolupráci s členskými státy v kontextu režimu sdíleného řízení) měla vytvořit a provozovat systémy pro monitorování a kontrolu, které by umožnily získávat úplné a přesné informace o výsledcích (viz bod 8.58).</p>			X			<p>Obecné pokyny pro plány řízení a pro výroční zprávy o činnosti byly aktualizovány s cílem posílit soulad mezi očekávanými cíli a dosaženými výsledky a vysvětlit veškeré odchylky (viz „analýza nedostatků“). Pokyny k plánům řízení na rok 2013 předepisují povinnost určit si základní body při stanovování obecných cílů (viz část 3: „současný stav“), jakož i při stanovování specifického cíle (viz část 4: „nejnovější známé výsledky“).</p> <p>Během procesu vzájemného hodnocení výročních zpráv o činnosti na rok 2012 ústřední útvary poskytly každé skupině generálních ředitelství tabulky uvádějící srovnání mezi cíli a ukazateli uvedenými v plánech řízení na rok 2012.</p> <p>Co se týče programů v rámci sdíleného řízení, Komise navrhla legislativnímu orgánu některé hlavní požadavky na podobu těchto systémů, které by měly přinášet informace o výsledcích v rámci budoucích předpisů po roce 2013. Odpovědnost za provoz těchto systémů za účelem poskytování úplných a správných informací o výsledcích nesou členské státy v souladu s rozdělením pravomocí v režimu sdíleného řízení. Viz jako příklad KOM(2011) 615 v konečném znění ze dne 14. března 2012, návrh nařízení o společných ustanoveních pro strukturální fondy, zejména článek 9 o tematických cílech, článek 47 o hodnocení a příloha 1 o způsobu stanovení výkonnostního rámce.</p>	