



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Rychlý přezkum Zbývající závazky v rozpočtu EU – bližší pohled

duben 2019

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VII
Úvod	01–21
Co jsou to zbývající závazky?	04–08
Základ pro závazek	09–11
Účtování za zbývající závazky	12–15
Vývoj zbývajících závazků	16–21
Co ovlivňuje zbývající závazky?	22–78
Rozdíl mezi prostředky na závazky a prostředky na platby v rámci VFR	24–29
Pomalé provádění víceletých finančních rámců	30–33
Zvláštní případ ESI fondů	34–69
Zbývající závazky v jiných rozpočtových oblastech	70–75
Vnější činnosti	70–72
Další programy	73–75
„Potenciálně abnormální zbývající závazky“	76–78
Srovnání členských států	79–85
Závěr a další postup	86–106
Historie se opakuje	87–93
Rizika pro budoucí rozpočty	94–101
Jak lze zbývající závazky snížit?	102–106

Přílohy

Příloha I — Zbývající závazky podle hlavních programů – 2014 až 2017 (v milionech EUR)

Příloha II — Kumulativní výše plateb a zbývající závazky podle členského státu na konci roku 2017 pro VFR 2014–2020

Tým EÚD

Shrnutí

I Zbývající závazky, tedy přidělené, avšak dosud nevyplacené prostředky, pravidelně přitahují pozornost řady stran zainteresovaných na rozpočtu EU, a to kvůli celkovému objemu těchto závazků i neustálému nárůstu jejich hodnoty.

II EÚD sleduje vývoj zbývajících závazků v rámci svého výročního auditu účetní závěrky EU. Tento přezkum se zaměřuje na úroveň zbývajících závazků na konci roku 2017, který je posledním rokem, k němuž jsme náš výroční audit dokončili. Jeho cílem není poskytnout ujištění o tomto objemu, ale analyzovat hlavní faktory, které jej ovlivnily. Naše zpráva vychází z přezkumu příslušných dokumentů, analýzy údajů dostupných v systémech Komise a dalších zprávách, pohovorů se zaměstnanci Komise a kontroly omezeného počtu zbývajících závazků.

III Po letech téměř nepřetržitého růstu dosáhly zbývající závazky koncem roku 2017 výše 267 miliard EUR. Velký vliv na to má rozdíl mezi prostředky na závazky a prostředky na platby spolu s překrýváním víceletých finančních rámců a rovněž pomalým prováděním programů financovaných EU. Část nárůstu lze také přisuzovat růstu rozpočtu EU včetně nutnosti přizpůsobovat se přistoupení nových členských států.

IV Na nárůst zbývajících závazků měla významný dopad pravidla, jimiž se řídí výdaje v různých oblastech rozpočtu. Nejvíce se na něm podílely evropské strukturální a investiční (ESI) fondy, a to částkou 189,9 miliardy EUR na konci roku 2017, zejména v důsledku:

- překrývání období, kdy mohou být ESI programy prováděny,
- pozdního přijetí legislativního rámce pro ESI programy,
- prodloužení lhůty pro automatické zrušení přidělení prostředků na závazek ze dvou na tři roky,
- zpoždění vzniklých novými postupy a požadavky pro výdaje z ESI fondů v období 2014–2020.

V Upozorňujeme na významná rizika, které může vysoká míra zbývajících závazků představovat pro rozpočet EU. Může vést k nemožnosti včas proplatit žádosti o platby kvůli nedostatečným prostředkům v ročních rozpočtech a zvýšit finanční expozici rozpočtu EU.

VI Objem zbývajících závazků je možné snížit:

- o změnou úrovně jejích rozpočtových složek: závazků, plateb a zrušení přidělení prostředků na závazek,
- o řešením faktorů odpovědných za jeho zvyšování,
- o zajištěním finanční disciplíny a také jednodušších výdajových rozpočtových pravidel.

VII Zdůrazňujeme možná řešení, která jsme zvažovali v rámci naší předchozí práce. Například:

- o včasné schválení VFR na období 2021–2027 a s ním spojených víceletých programů,
- o zjednodušení pravidel pro rozpočtové výdaje,
- o fundované prognózy platebních potřeb,
- o zajištění vhodné rovnováhy mezi prostředky na závazky a prostředky na platby.

Úvod

01 Kumulativní hodnota zbývajících závazků (v angličtině známých též pod zkratkou „RAL“)¹ je předmětem diskusí řady stran zainteresovaných na rozpočtu EU. Po mnoho let jsme k vyjádření obav o její rostoucí tendenci využívali své výroční zprávy² a doporučovali jsme Komisi, aby přijala opatření k jejímu snížení. Tímto přezkumem chceme osvětlit, jak se výše zbývajících závazků vyvíjela do konce roku 2017 a jaké jsou hlavní faktory způsobující tento trend. Poukazujeme na hlavní rizika spojená s vysokou úrovní zbývajících závazků a na závěr zohledňujeme některá svá předchozí doporučení.

02 Tento dokument nepředstavuje o auditní zprávu. Jde o přezkum založený zejména na veřejně dostupných informacích. Připravili jsme ho na základě dotazů, jež jsme obdrželi dne 4. října 2018 při prezentaci naší výroční zprávy za rozpočtový rok 2017 výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu. Pro tento přezkum využíváme materiály, z nichž čerpaly naše výroční zprávy a řada zvláštních zpráv. Prozkoumali jsme rovněž příslušné dokumenty vydané Komisí a dalšími orgány a uspořádali jsme setkání s útvary Komise, které představují klíčové oblasti výdajů, jež se podílejí na zbývajících závazcích³.

03 Pro výroční zprávy testujeme vzorek závazků tvořený závazky učiněnými během auditovaného rozpočtového roku a zbývajících závazky z předchozích let. Čerpali jsme z výsledků našich testů závazků v souvislosti s výroční zprávou za rok 2017 a doplnili jsme je o dodatečný vzorek 30 zbývajících závazků s cílem pochopit, proč zůstávají dosud nevyužité.

Co jsou to zbývající závazky?

04 Aby mohly vzniknout právní závazky na poskytnutí financování („právní závazky“), musí být roční rozpočet Komise schválen Evropským parlamentem a Radou. Roční rozpočet zahrnuje prostředky na závazky, částky dostupné pro přidělení v daném roce,

¹ Z francouzského „*reste à liquider*“.

² Viz například bod 2.48 zprávy za rok 2017; bod 2.14 zprávy za rok 2016; bod 2.40 zprávy za rok 2015; body 1.37 a 1.38 výroční zprávy za rok 2011; body 3.8 až 3.11 výroční zprávy za rok 2007; body 2.16 až 2.20 výroční zprávy za rok 2003.

³ Navštívili jsme generální ředitelství odpovědná za řízení rozpočtu EU (GŘ BUDG), regionální a městskou politiku soudržnosti (GŘ REGIO), rozvoj venkova (GŘ AGRI), sousedství a jednání o rozšíření (GŘ NEAR) a výzkum a inovace (GŘ RTD).

ale které nebudou nutně v tomtéž roce vyplaceny, a prostředky na platby, tedy skutečné částky dostupné pro platby v daném roce.

05 Zbývající závazky představují všechny závazky učiněné ve stávajícím roce a předchozích letech, které dosud nebyly zaplacený nebo stornovány („zrušeny“). Většina z nich představuje budoucí finanční závazek rozpočtu EU.

06 Obvykle dochází k časové prodlevě mezi začátkem programu⁴, kdy jsou obvykle přidělovány finanční prostředky na závazky v plné výši či v ročních přídělech, a datem realizace plateb. Před započítáním práce mohou v závislosti na typu projektu postupy zahrnovat výzvu k vyjádření zájmu, posouzení žádostí o financování z prostředků EU, rozhodnutí o poskytnutí příspěvku z fondu EU a také výzvu k podávání nabídek a zadání zakázek. Jakmile jsou tyto kroky dokončeny a projekt je realizován, je třeba vykázat, zkontrolovat a certifikovat vynaložené výdaje, a to dříve, než je Komisi zaslána žádost o platbu. Délka těchto postupů se liší v závislosti na projektu a v případě složitých infrastrukturních projektů může trvat i několik let.

07 Závazky jsou činěny každý rok, a proto mohou zůstat nesplaceny po dobu několika let, zatímco projekty jsou realizovány. Po tuto dobu představují zbývající závazky, jejichž hodnota narůstá při přijetí nových závazků a klesá při uskutečnění plateb a zrušení přidělení prostředků na závazek.

08 Ne všechny zbývající závazky jsou nakonec uhrazeny. Některé jsou zrušeny (přidělení prostředků na závazek je zrušeno) z celé řady důvodů stanovených právními předpisy. Tato zrušení snižují výši zbývajících závazků. Jako příklad lze uvést částky z rozpočtu EU přijaté na závazky, které překročí časové lhůty pro platbu, nebo přebytek, pokud jsou celkové platby nižší, než bylo zadáno. Hodnota zrušených závazků je však poměrně nízká. Za posledních 11 let (2007–2017) představovaly 2,1 % celkového objemu závazků.

⁴ V případě okruhu 1b VFR jsou operačními programy podrobné plány, v nichž členské státy stanoví, jak budou prostředky z rozpočtu EU vynaloženy. Programy jsou prováděny prostřednictvím projektů vybíraných a monitorovaných členskými státy.

Základ pro závazek

09 Obvyklý základ pro závazky se liší podle rozpočtových oblastí. *Tabulka 1* obsahuje příklady základu pro závazky v rámci jednotlivých okruhů víceletého finančního rámce (VFR).

Tabulka 1 – Základ pro závazky

Okruh VFR	Základ pro závazek
Okruh 1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	Smlouvy s výzkumníky a výzkumnými organizacemi, dohody o financování u infrastrukturních projektů, organizace pro řízení kosmických programů, vnitrostátní agentury pro programy ERASMUS.
Okruh 1b Hospodářská, sociální a územní soudržnost	Roční splátky stanovené ve finančním plánu operačních programů pro plánované výdaje v oblasti soudržnosti.
Okruh 2 Udržitelný růst: Přírodní zdroje	Roční splátky stanovené ve finančním plánu operačních programů pro plánované výdaje v oblasti rozvoje venkova. Dohody o rybolovu na základě protokolů podepsaných mezi Radou a třetími zeměmi pro zajištění rybolovných práv.
Okruh 3 Bezpečnost a občanství	Smlouvy a dohody s členskými státy nebo třetími stranami o podpoře zdraví, kultury, azylu, rovnosti a spravedlnosti.
Okruh 4 Globální Evropa	Dohody o financování podepsané s rozvojovými partnery na konkrétní období.
Okruh 5 Správa	Veřejné zakázky na dodávky a služby.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

10 Některé závazky, například ty, které se týkají projektů infrastruktury, mohou zůstat nesplaceny několik let. V roce 2017 představoval celkový objem zbývajících závazků ve výši 267,3 miliardy EUR průměrně 2,7 roku závazků, které trvají více než jeden rok⁵. U různých okruhů VFR se to lišilo kvůli různé povaze závazků a projektů v rámci jednotlivých okruhů (*tabulka 2*).

⁵ Vypočítáno jako podíl objemu zbývajících závazků na konci 2017 a objemu rozlišených prostředků na závazky z rozpočtu pro rok 2017. Rozlišené prostředky na závazky představují částky, které obecně nejsou vyplaceny v tom samém roce, ale v budoucnosti.

Tabulka 2 – Zbývající závazky v počtu let závazků přesahujících jeden rok

Okruh VFR	Zbývající závazky v počtu let závazků
1 – Inteligentní růst podporující začlenění	
1a – Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	1,7 roku
1b – Hospodářská, sociální a územní soudržnost	3,0 roku
2 – Udržitelný růst: přírodní zdroje	2,3 roku
3 – Bezpečnost a občanství	1,2 roku
4 – Globální Evropa	2,7 roku
5 – Správa	nevztahuje se
Všechny okruhy VFR	2,7 roku

Zdroj: Zpráva Komise o rozpočtovém a finančním řízení za rok 2017.

11 Většina okruhů kombinuje závazky učiněné a zaplacené v tom samém roce se závazky, které se přenášejí do dalších let. Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) v rámci okruhu 2 a okruhu 5 „Správa“ představuje téměř výlučně závazky zaplacené v tom stejném roce, a proto nemá na zbývající závazky žádný vliv. Více informací o hlavních programech je uvedeno v [příloze I](#).

Účtování za zbývající závazky

12 Zbývající závazky se zveřejňují v rámci „Konsolidované roční účetní závěrky EU“, a to jak ve zprávách o plnění rozpočtu, tak ve finančních výkazech. Zprávy o plnění rozpočtu ukazují celkový objem zbývajících závazků, zatímco v konsolidované roční účetní závěrce na konci roku 2017⁶ je celková hodnota zbývajících závazků ve výši 267,3 miliardy EUR rozdělena mezi závazky (45,9 miliardy EUR) a podrozvahové položky (221,4 miliardy EUR).

13 Část zbývajících závazků uvedených v rozvaze jako závazky představuje objem, který byl začleněn do výdajů následujícím způsobem:

⁶ COM(2018)521 – Konsolidovaná roční účetní závěrka Evropské unie za rok 2017.

- o buď jako částka splatná na základě obdržených žádostí nebo faktur, avšak dosud neproplacená;
- o nebo jako výdaje příštích období odpovídající částkám, k nimž dosud nebyly obdrženy žádné žádosti, ale které lze vázat na pokrok programu nebo projektu.

14 Část zbývajících závazků uvedená jako podrozvahová položka⁷ představuje závazky, které (zatím) nelze svázat s žádnou částkou výdajů. Jedná se o podmíněné závazky, které budou buď zaplacený, nebo zrušeny v nadcházejících letech.

15 V návrhu Dohody o vystoupení Spojeného království z Evropské unie se uvádí, že Spojené království je Unii zavázáno podílem Spojeného království na rozpočtových závazcích EU⁸, které zbývají ke dni 31. prosince 2020⁹. Vyšší zbývajících závazky tedy znamenají vyšší částku ke konečnému zúčtování. To nicméně nezvyšuje celkový příspěvek Spojeného království, protože vyšší zbývajících závazky v období do 31. prosince 2020 rovněž znamenají nižší příspěvky na tutéž částku.

Vývoj zbývajících závazků

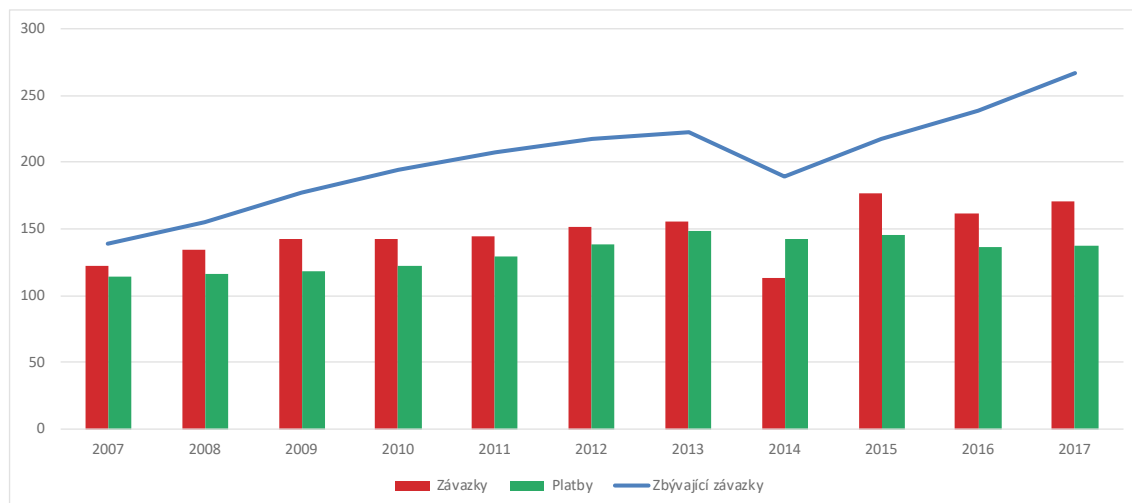
16 Zbývajících závazky postupně narůstaly, jak ukazuje [obrázek 1](#), a v posledních letech tento nárůst výrazně zrychlil. Vzrostly ze 139,4 miliardy EUR na konci roku 2007 na 267,3 miliardy EUR na konci roku 2017, což je nárůst o 93 %. Očekává se, že tento nárůst bude pokračovat i v budoucnosti ([bod 91](#)).

⁷ V bodu 5.1 „Zbývajících rozpočtových závazky dosud nevykázané jako náklad“ konsolidované roční účetní závěrky EU za rok 2017.

⁸ A podílem Spojeného království na závazcích přijatých v roce 2021 ohledně přenosu prostředků na závazky z rozpočtu na rok 2020.

⁹ A rozpočtech decentralizovaných agentur Unie.

Obrázek 1 – Vývoj zbývajících závazků (v miliardách EUR)

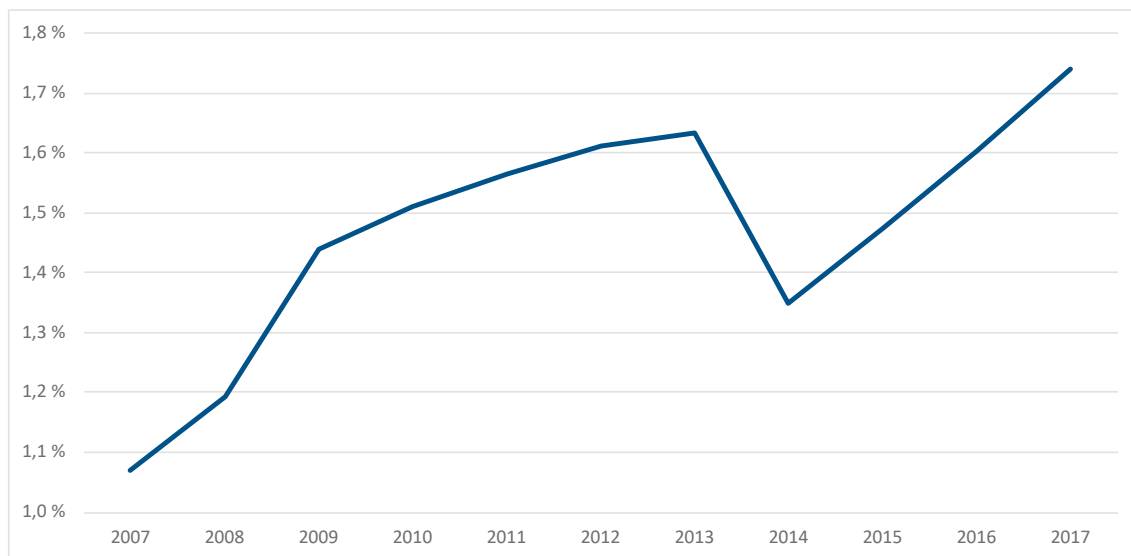


Zdroj: EÚD na základě zpráv Komise o rozpočtovém a finančním řízení.

17 Rok 2017 byl čtvrtým rokem VFR na období 2014–2020. Zbývajících závazky v roce 2017 činily 25 % celkových prostředků na závazky VFR. V roce 2010, čtvrtém roce VFR na období 2007–2013, připadalo na zbývajících závazky pouze 20 % celkových prostředků na závazky. I zbývajících závazky v počtu let závazků trvajících déle než jeden rok rovněž narostly z 2,4 v roce 2010 na 2,7 v roce 2017.

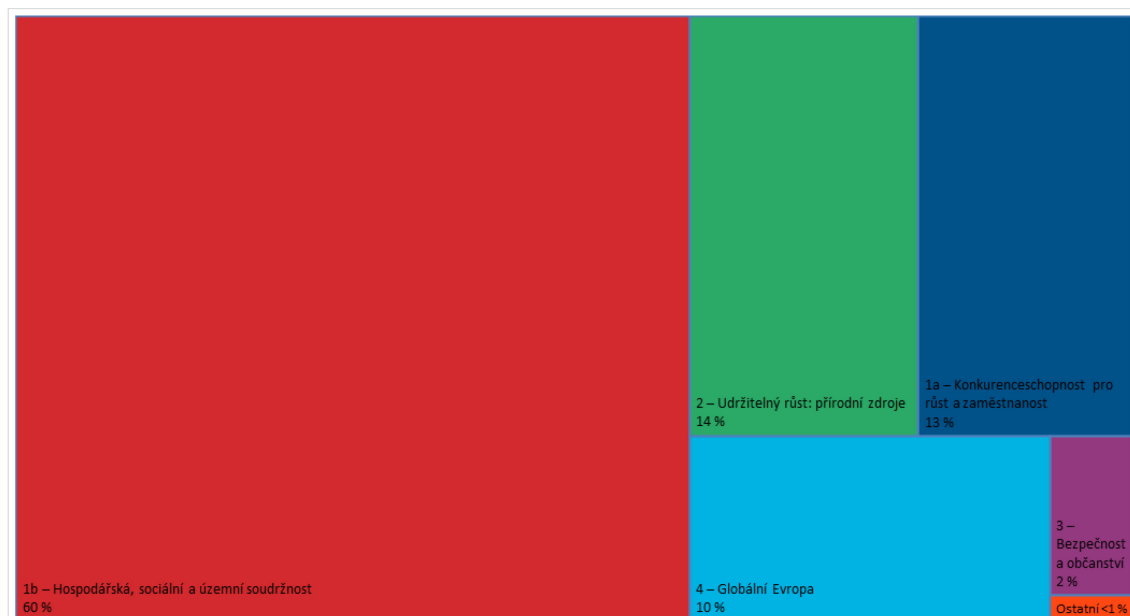
18 Zbývajících závazky jsou nominální hodnota. Nedílnou součástí jejich vývoje je inflace v průběhu let, která ovlivňuje závazky a platby, jež je tvoří. Při porovnávání delších časových období může být dopad inflace významný¹⁰. Aby se zohlednil účinek inflace, **obrázek 2** ukazuje vývoj zbývajících závazků v procentech hrubého národního důchodu (HND) EU. Při porovnání obou čtvrtých roků příslušných VFR vzrostly zbývajících závazky z 1,5 % HND v roce 2010 na 1,7 % HND v roce 2017.

¹⁰ V souladu s čl. 6 odst. nařízení o VFR Komise každoročně VFR upravuje, aby odrážel dopad inflace, uplatněním pevně stanoveného deflátoru ve výši 2 %.

Obrázek 2 – Vývoj zbývajících závazků vyjádřený v procentech HND EU

Zdroj: EÚD na základě zpráv Komise o rozpočtovém a finančním řízení a údajů z výroční makroekonomické databáze (AMECO) Komise.

19 Na celkovém objemu zbývajících závazků ve výši 267,3 miliardy EUR na konci roku 2017 se nejvíce podílel okruh 1b následovaný částí okruhu 2 prováděnou prostřednictvím závazků, které trvají déle než jeden rok, jak ukazuje [obrázek 3](#).

Obrázek 3 – Zbývající závazky v roce 2017 podle okruhů VFR

Zdroj: EÚD, na základě konsolidované účetní závěrky EU za rok 2017.

20 Většina zbývajících závazků na konci daného roku se týká závazků učiněných v předchozích třech letech. Z velké části to odráží vzorec výdajů evropských strukturálních a investičních (ESI) fondů, v nichž členským státům hrozí, že přijdou

o prostředky, pokud nepodají žádost o úhradu do tří let (body 44–46). Stáří závazků v rámci zbývajících závazků pro rok 2017 na **obrázku 4** to názorně ukazuje – 87 % plného objemu vzniklo v předchozích třech letech.

**Obrázek 4 – Zbývajcí závazky v roce 2017 podle roku vzniku
(v miliardách EUR)**



Zdroj: EÚD na základě konsolidované účetní závěrky EU za rok 2017.

21 Rozšíření EU o 13 nových členských států¹¹ v letech 2004, 2007 a 2013 automaticky vedlo k navýšení rozpočtu EU a následně i k nárůstu zbývajících závazků. VFR 2007–2013 byl prvním obdobím, které se týkalo 27 členských států (28 po vstupu Chorvatska v roce 2013). Prostředky na závazky vzrostly ze 752 miliard EUR během VFR 2000–2006 na 976 miliard EUR pro VFR 2007–2013 a 1 087 miliard EUR pro VFR 2014–2020. To vedlo k nárůstu zbývajících závazků. Zbývajcí závazky fondů ESI přidělené novým členským státům činily v roce 2010 53,4 miliardy EUR a v roce 2017 93,7 miliardy EUR.

¹¹ Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko vstoupily do EU v roce 2004, Bulharsko a Rumunsko v roce 2007 a Chorvatsko v roce 2013.

Co ovlivňuje zbývajících závazky?

22 Následující části nastiňují vliv různých faktorů na zbývajících závazky. Zatímco jejich individuální dopad nelze přesně určit, uvádíme, kde je to možné, číselné údaje, které by mohly vysvětlit, jak jednotlivé faktory přispívají ke zbývajícím závazkům. Zaměřili jsme se zejména na současný VFR (2014–2020), během něž vznikla většina aktuálně nesplacených závazků, a také na ten předchozí (2007–2013), protože na něm můžeme sledovat jeden téměř dokončený VFR.

23 Některé z faktorů ovlivňujících zbývajících závazky mají dopad na celý rozpočet (např. rozdíl mezi prostředky na závazky a na platby, objem VFR), zatímco jiné se silněji projeví v konkrétních výdajových oblastech (např. pravidla automatického rušení závazků). Vzhledem k tomu, že za více než dvě třetiny zbývajících závazků jsou odpovědné ESI fondy, zkoumali jsme podrobněji jejich vývoj a vzorce výdajů. Ve své analýze se rovněž vyjadřujeme k okruhům VFR 1a, 3 a 4. Evropský zemědělský záruční fond (EZZF), který je součástí okruhu 2, a celý okruh 5 „Správa“¹² využívají prostředky uhrazené v tom stejném roce, kdy byly poskytnuty, a na zbývajících závazcích se téměř nepodílejí, proto jsme je do analýzy nezahrnovali.

Rozdíl mezi prostředky na závazky a prostředky na platby v rámci VFR

24 Rozpočet EU je schvalován tak, že závazky pro jakýkoliv daný VFR zahrnuté do rozpočtu neodpovídají platbám zahrnutým do rozpočtu. Rozdíl mezi nimi je odrazem závazků nesplacených během VFR, které však budou muset být splaceny s využitím prostředků na platby z budoucího VFR nebo budou muset být zrušeny.

25 Tento rozdíl byl v různé míře patrný v posledních víceletých finančních rámcích. VFR na období 2014–2020 však přinesl největší rozdíl mezi celkovým stropem prostředků na závazky a prostředků na platby¹³ ve výši 51,5 miliardy EUR v cenách roku

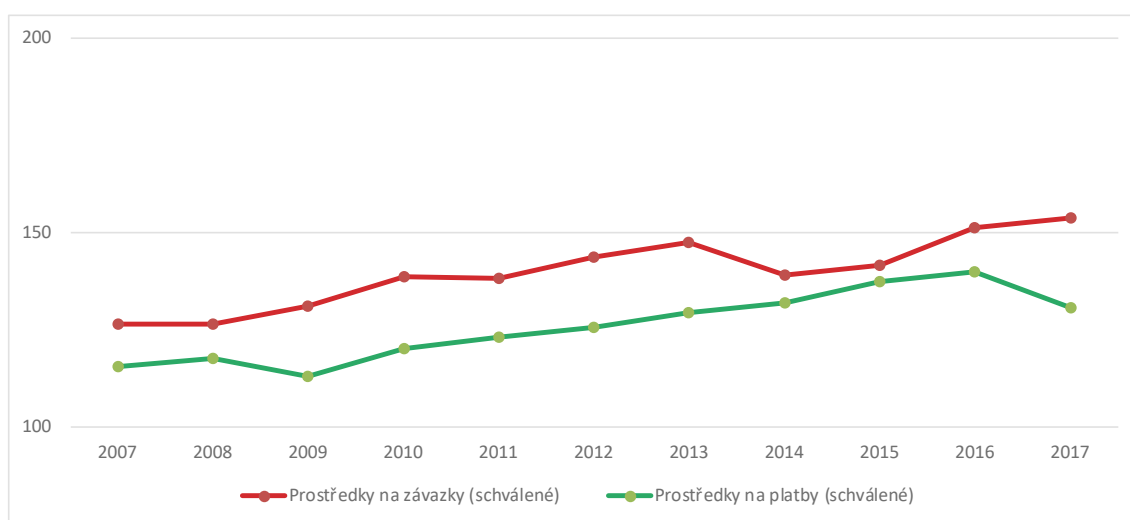
¹² Zbývajících závazky okruhu 5 „Správa“ činily na konci roku 2017 867 milionů EUR, z čehož se 508 milionů EUR týkalo jiných orgánů EU než Komise.

¹³ VFR stanoví maximální roční částky („stropy“), které EU může vydat za dané období, vyjádřené v prostředcích na závazky a na platby. Rozdíl („rozpětí“) mezi ročními stropy a prostředky zahrnutými v rozpočtu lze použít v případě nepředvídaných potřeb a naléhavých událostí.

2011 (rozdíl oproti VFR na období 2007–2013 činil 50 miliard v cenách roku 2011). „Komise v té době prohlásila, že tento rozdíl je zcela v souladu se zásadami řádného finančního řízení a s právními požadavky“¹⁴.

26 *Obrázek 5* ukazuje roční rozdíl mezi schválenými prostředky na závazky a na platby v rozpočtech EU v letech 2007 až 2017 v celkové výši 153,4 miliardy EUR, což navyšuje zbývající závazky.

Obrázek 5 – Roční rozdíl mezi schválenými prostředky na závazky a prostředky na platby (v miliardách EUR)



Zdroj: EÚD na základě informací ze zpráv Komise o rozpočtovém a finančním řízení.

27 Podle Komise bude tento faktor i nadále ovlivňovat budoucí růst zbývajících závazků: „Očekává se nadále rostoucí trend zbývajících závazků kvůli rozdílům mezi prostředky na závazky a prostředky na platby“¹⁵.

28 *Obrázek 6* níže srovnává roční nárůst zbývajících závazků s tím, co bylo možné očekávat na základě úrovně prostředků na závazky a prostředků na platby zahrnutých ve schváleném rozpočtu. Nižší než očekávaný nárůst v roce 2012 a 2013 lze vysvětlit dodatečnými prostředky na platby v těchto letech k řešení nedostatečných prostředků na platby, zatímco pokles v roce 2014 byl důsledkem přeprogramování závazků (*bod 61*).

¹⁴ Pracovní dokument útvarů Komise doprovázející sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období. Rozpočet EU zaměřený na výsledky, SWD(2016)299 final.

¹⁵ Viz strana 37 zprávy Komise o rozpočtovém a finančním řízení za rok 2017.

29 Skutečný nárůst v letech 2015 až 2017 byl mnohem vyšší, než se očekávalo, a to i s přihlédnutím k přeprogramování v roce 2014. Důvodem byla zejména zpoždění v provádění programů, převážně v rámci okruhu 1b, což vedlo k nižší potřebě plateb, než jak bylo zahrnuto v rozpočtu.

Obrázek 6 – Skutečný versus očekávaný nárůst zbývajících závazků (v miliardách EUR)



Zdroj: EÚD na základě informací ze zpráv Komise o rozpočtovém a finančním řízení.

Pomalé provádění víceletých finančních rámců

30 Mezi lety 2007 a 2010 bylo čerpání rozpočtu výrazně pomalejší, než se předpokládalo při schvalování příslušných stropů pro VFR. Došlo zejména ke zpožděním na začátku nových programů soudržnosti. Členské státy se více soustředily na včasné dokončení programů VFR 2000–2006 a úroveň prostředků na platby v ročních rozpočtech zůstala významně pod příslušnými stropy¹⁶. Současně však byly každý rok téměř úplně využity závazky. To vedlo k rychlému nárůstu zbývajících závazků ze 131,7 miliardy EUR na začátku VFR (konec roku 2006) na 194,4 miliardy EUR na konci roku 2010.

31 Mezi lety 2011 a 2013 se provádění programů zrychlilo. To však byla zároveň doba, kdy dopady finanční krize z roku 2007 vedly k závažné recesi a zhoršení

¹⁶ Viz Veřejné finance Evropské unie, 5. vydání, s. 96.

veřejného schodku a zadlužení. Prostředky na platby proto nedostačovaly a vyřizování žádostí o platby v hodnotě několika miliard eur se zpozdilo. Výsledkem byl nárůst objemu zbývajících závazků na 217,8 miliardy EUR koncem roku 2012. Na tento jev jsme poukazovali ve svých výročních zprávách za rok 2011 a 2012¹⁷.

Rámeček 1

„Abnormální“ zpoždování plateb

Komise hodnotí objem neuhrazených žádostí o platbu na konci roku (zpoždění) jako „normální“ či „abnormální“. Normální objem tvoří žádosti obdržené příliš pozdě na to, aby byly vyřízeny do konce roku, zatímco abnormálními jsou žádosti, které nelze uhradit kvůli nedostatečným prostředkům na platby v rozpočtu.

Na konci roku 2011 obdržela Komise od členských států velké množství žádostí o platby zejména z ESI fondů, z nichž žádosti v hodnotě 11 miliard EUR nemohly být zaplacený kvůli nedostatečným prostředkům na platby v rozpočtu na rok 2011. Uhrazeny pak byly v prvních měsících roku 2012. K podobné situaci došlo i v následujících letech a zpoždování plateb dosáhlo vrcholu ve výši 24,7 miliardy EUR v roce 2014. V roce 2015 se Evropský parlament, Rada a Komise ve společném prohlášení o platebním plánu¹⁸ dohodly na postupném odstranění „abnormálního“ zpoždování neuhrazených žádostí o platbu do konce roku 2016. Přijatá opatření spolu s dopadem zpožděného spuštění ESI programů 2014–2020 abnormálně zpožděné platby do konce roku 2016 odstranila.

32 VFR na období 2014–2020 byl schválen dne 2. prosince 2013. Většina operačních programů ESI fondů tak nebyla v roce 2014 schválena a bylo nutné převést 33 miliard EUR¹⁹ prostředků na závazky do budoucích let. Tento pokles prostředků na závazky vedl k dočasnému snížení zbývajících závazků na 189,6 miliard EUR ke konci roku 2014.

¹⁷ Body 1.34 a 1.38 zprávy za rok 2011; body 1.51–1.55 zprávy za rok 2012.

¹⁸ Společné prohlášení o platebním plánu 2015–2016, výsledek interinstitucionálního setkání o platbách ze dne 26. května 2015.

¹⁹ V souladu s článkem 19 nařízení o VFR, v důsledku pozdního schválení programů v rámci sdíleného řízení v okruzích 1b, 2 a 3, byly prostředky na závazky ve výši 21,1 miliardy EUR převedeny z roku 2014 převážně do roku 2015 a také do let 2016 a 2017. Přeprogramování nezměnilo celkový strop závazků vyjádřený v běžných cenách, ale odráží zpoždění v provádění těchto programů. Dodatečný objem 12 miliard EUR prostředků na závazky byl převeden z roku 2014 do roku 2015.

33 Významné zpoždění plateb v letech 2013 a 2014 a také pozdní přijetí právního rámce způsobily zpoždění ve spuštění dalších výdajových programů v okruzích 1a a 4²⁰ a roční zpoždění provádění programů pro rozvoj venkova v okruhu 2. Tato zpoždění spolu s dalšími faktory analyzovanými níže urychlila nárůst objemu zbývajících závazků v posledních letech.

Zvláštní případ ESI fondů

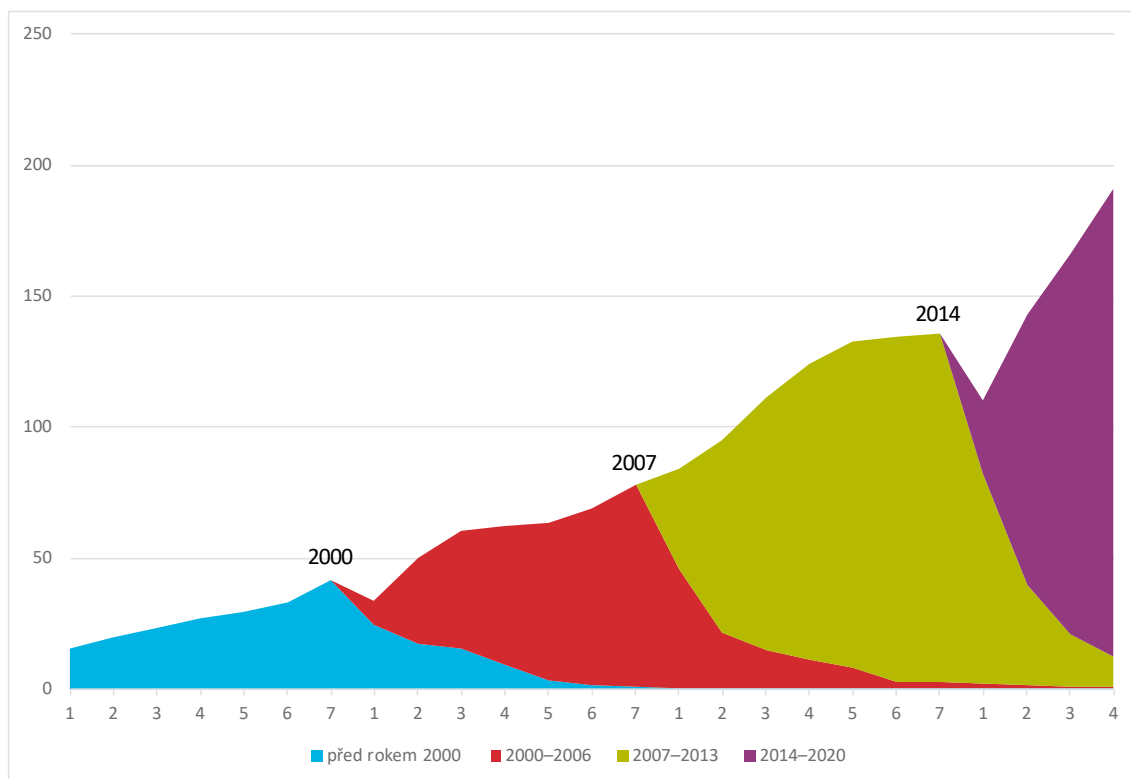
34 ESI fondy se na zbývajících závazcích podílejí největší měrou. Pro VFR na období 2014–2020 mezi ESI fondy patří Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Fond soudržnosti (FS), Evropský sociální fond (ESF), včetně Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí (v rámci okruhu 1b) a také Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF) (v rámci okruhu 2). Na konci roku 2017 činily zbývající závazky ESI fondů 189,9 miliardy EUR (2016: 165,2 miliardy EUR), což je 71 % celkového objemu zbývajících závazků. Tuto situaci částečně způsobil velký podíl těchto fondů v celkovém rozpočtu a částečně zvláštní pravidla jejich řízení.

Víceleté finanční rámce se překrývají o zhruba 7 let

35 *Obrázek 7* ukazuje rozsah překrývání závazků a plateb z různých VFR. V prvních letech VFR se mnoho plateb týká závazků z předchozího VFR. Toto překrývání neumožnilo pokles celkového objemu zbývajících závazků, jelikož v době, kdy se začaly splácet závazky jednoho VFR, začaly vznikat závazky dalšího VFR. Jakékoliv prodloužení doby pro odůvodnění výdajů při konečné uzávěrce zvyšovalo překrývání, a tedy i zbývajících závazky.

²⁰ Viz dokument Komise o prvcích platebního plánu vypracovaného k obnově udržitelné úrovně rozpočtu EU, 2015.

Obrázek 7 – Vývoj zbývajících závazků ESI fondů v po sobě následujících VFR (v miliardách EUR)



Zdroj: EÚD na základě informací ze zpráv Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů.

36 Jak jsme konstatovali dříve²¹, rozpočtová pravidla EU poskytla členským státům čas navíc po skončení posledních tří VFR, aby utratily prostředky jim přidělené. V obdobích 2000–2006 a 2007–2013 bylo členským státům povoleno pokračovat ve výdajích ještě dva roky po skončení VFR. Období způsobilosti za období 2007–2013 tedy pokračovalo až do 31. prosince 2015 (a nikoli do konce roku 2013). Členské státy navíc mohly předložit dokumenty ke konečné uzávěrce do března 2017 pro soudržnost a do 30. června 2016 pro rozvoj venkova.

37 V prvních letech VFR 2014–2020 nebylo provádění velké většiny programů zahájeno proto, že byly stále k dispozici nevyčerpané prostředky z předchozího období a členské státy se soustředily na uzavření příslušných programů. Překrývání období způsobilosti zcela jasně odrazovalo od rychlého spuštění programů nového období²².

²¹ Viz bod 58 naší zvláštní zprávy č. 36/2016: „Posouzení mechanismů pro uzávěrky programů soudržnosti a rozvoje venkova na roky 2007–2013“.

²² Viz bod 64 zvláštní zprávy č. 36/2016.

38 V souladu s pravidly pro VFR na období 2014–2020 budou výdaje způsobilé nikoliv po dobu dvou let po skončení VFR, ale po dobu tří let. Práce členských států související se schválením ročních účetních závěrek (**bod 52**) programů na období 2014–2020 se bude od 1. ledna 2021 překrývat s plněním nových programů. Období způsobilosti se u rozvoje venkova prodlužuje do konce června 2024 a u soudržnosti do 15. února 2025 (**tabulka 3**).

Tabulka 3 – Soudržnost – období způsobilosti a lhůty

VFR	Konec VFR	Období způsobilosti	Datum předložení dokumentů k uzávěrce
2000–2006	31. 12. 2006	1. 1. 2000 – 31. 12. 2008	31. 3. 2010
2007–2013	31. 12. 2013	1. 1. 2007 – 31. 12. 2015	31. 3. 2017
2014–2020	31. 12. 2020	1. 1. 2014 – 31. 12. 2023	15. 2. 2025

Zdroj: EÚD na základě právních aktů.

39 Komise má za to, že „proces uzávěrky pro VFR na období 2014–2020 bude zjednodušen díky každoročnímu schválení účetní závěrky a dalšímu prošetření aspektů legality a správnosti. Zejména v posledním roce bude potřeba se zabývat pouze uzávěrkou souboru výdajů certifikovaných v souvislosti s posledním účetním obdobím“²³.

Pozdní přijetí legislativního rámce

40 Komise předložila návrh VFR na období 2014–2020 v červnu 2011. Rada a Evropský parlament VFR přijaly v prosinci 2013. Nařízení o společných ustanoveních²⁴ a jednotlivá nařízení pro pět ESI fondů byla přijata Radou dne 17. prosince 2013. Proces trval o pět měsíců déle než v období 2007–2013, kdy k přijetí nařízení došlo

²³ Zvláštní zpráva č. 36/2016 – odpověď Komise k bodu 68.

²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 (nařízení o společných ustanoveních).

v červenci 2006²⁵. Sekundární právní předpisy pro VFR 2014–2020 (prováděcí akty a akty v přenesené pravomoci) byly plně přijaty až v lednu 2016.

41 Zpoždění přiměla Radu, aby převedla prostředky na závazky, které nemohly být využity v roce 2014, do dalších let²⁶. Dotčená suma činila 20,7 miliardy EUR (36 % celkových prostředků na závazky v daném roce pro ESI fondy) (**bod 61**).

Automatické závazky a zrušení závazků

42 V souladu s pravidly pro ESI fondy²⁷ provádí Komise každoroční „automatický závazek“ pro každý operační program na celých sedm let trvání VFR. Částka přidělená na závazky vychází z plánu financování programu, který představuje roční rozpis rozpočtu programu. Jedinou podmínkou přijetí prostředků na závazky je schválení programu Komisí. Proto v okamžiku přijetí závazků neexistuje vazba na skutečný pokrok v provádění programu. Členské státy mají na využití přidělených finančních prostředků a vykázání výdajů Komisi pro jejich úhradu tři roky (pravidlo „n+3“). Po uplynutí této lhůty by měl systém „automatického zrušení závazku“ zúčtovat veškeré nevyužité prostředky (**bod 45**).

43 Na počátku každého roku se tak hodnota zbývajících závazků automaticky zvyšuje a v současnosti činí okolo 50 miliard EUR (během VFR 2007–2013 to bylo 30 miliard EUR ročně).²⁸ Závazky učiněné v jednom roce se přidávají k těm zbývajícím z předchozích let, a pokud jsou příslušné platby v tomto roce nižší, sníží se zbývajících závazky v každém roce VFR, jak ukazuje **obrázek 8**. Objem zbývajících závazků pro daný VFR začne klesat až po posledním roce VFR, a poté již není možné činit žádné nové závazky.

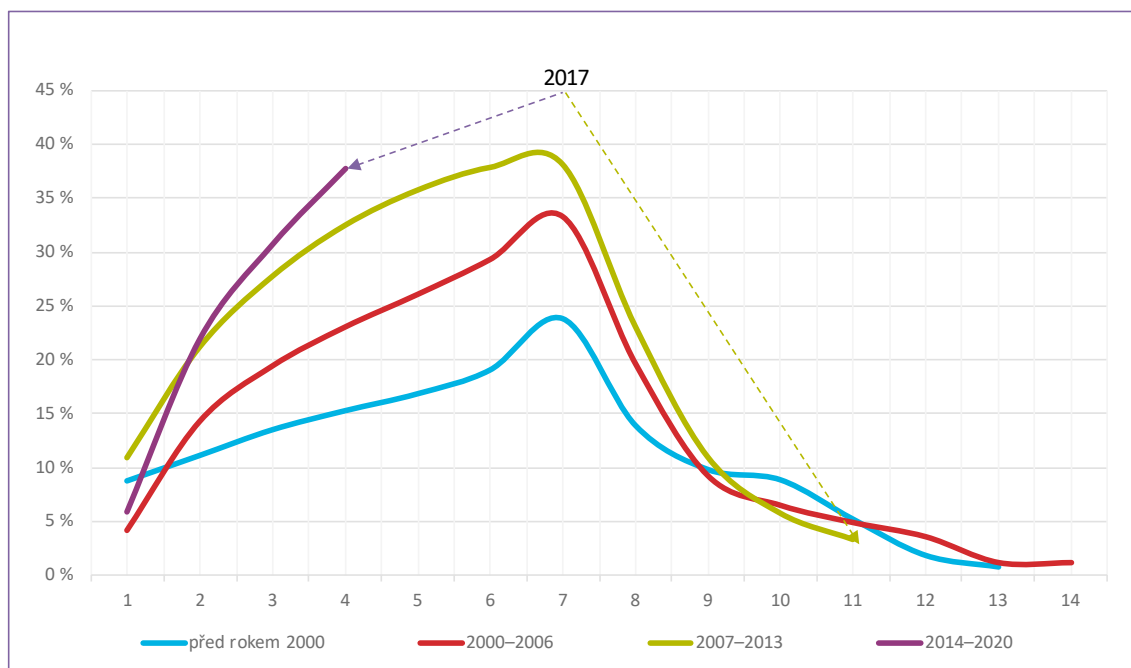
²⁵ Viz bod 35 naší zvláštní zprávy č. 02/2017: „Jednání Komise o dohodách o partnerství a programech v oblasti soudržnosti na období 2014–2020: výdaje jsou více zaměřeny na priority strategie Evropa 2020, avšak mechanismy měření výkonnosti jsou stále složitější“.

²⁶ Článek 19 nařízení o VFR stanoví, že v případě přijetí nových pravidel nebo programů v rámci sdíleného řízení ESI fondů po 1. lednu 2014 je třeba víceletý finanční rámec revidovat tak, aby byly prostředky, které nebyly využity v roce 2014, převedeny do následujících let nad rámec příslušných výdajových stropů.

²⁷ Článek 76 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

²⁸ Vyjádřeno v cenách příslušného VFR.

Obrázek 8 – Vývoj zbývajících závazků ESI fondů podle roků VFR do konce roku 2017



Poznámka: Zbývajících závazky jsou vyjádřeny jako podíl z celkového objemu prostředků na závazky pro ESI fondy v rámci příslušného VFR.

Zdroj: EÚD na základě údajů ze zpráv Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů.

44 Zbývajících závazky se snižují dvěma způsoby: buďto provedením plateb, anebo zrušením závazků k prostředkům. Zrušení závazků pro okruhy 1b a 2 probíhá buď použitím pravidla „n+3“, nebo při uzavěrc období.

45 Pravidla ESI upravují automatické rušení závazků k prostředkům, pokud příslušné částky nejsou využity ve stanovených lhůtách. Cílem pravidla automatického zrušení závazku²⁹ je podpořit finanční kázeň a včasné provádění programů nastolením vazby mezi částkami, k nimž byly přijaty závazky, a zaplacenými částkami. Pokud nebyly prostředky přidělené v roce „n“ podloženy žádostmi o platbu ve lhůtě požadovaného počtu let, nebudou nadále k dispozici k použití a zruší se. To by mělo pomoci omezit nárůst zbývajících závazků.

46 Toto pravidlo bylo poprvé použito pro VFR na období 2000–2006, kdy byly po přijetí závazku povoleny dva roky („n+2“)³⁰, než byla zbývajících částka zrušena. Během VFR 2007–2013 byla lhůta pro některé členské státy a některé fondy prodloužena na tři

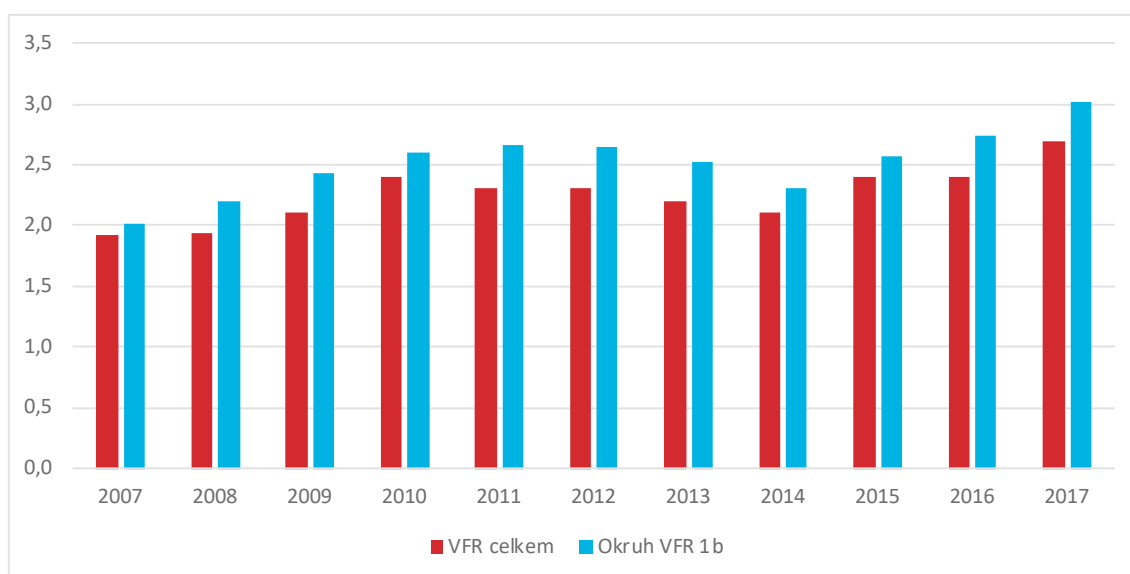
²⁹ Čl. 136 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních.

³⁰ Čl. 31 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1260/99 ze dne 21. června 1999.

roky³¹. Pravidlo „n+3“ bylo rozšířeno na všechny členské státy a ESI fondy pro VFR na období 2014–2020. Prodloužení lhůty o jeden rok mělo přímý dopad v podobě nárůstu zbývajících závazků.

47 *Obrázek 9* ukazuje, jak se zbývajících závazky vyvíjely jako násobek počtu let závazků (zbývajících závazky vydělené prostředky na závazky trvajících déle než jeden rok). V zásadě by podle pravidla „n+3“ neměl být objem zbývajících závazků vyšší než trojnásobek objemu ročních závazků. V roce 2017 byl tento limit dosažen v okruhu 1b.

Obrázek 9 – Zbývajících závazky v počtu let závazků

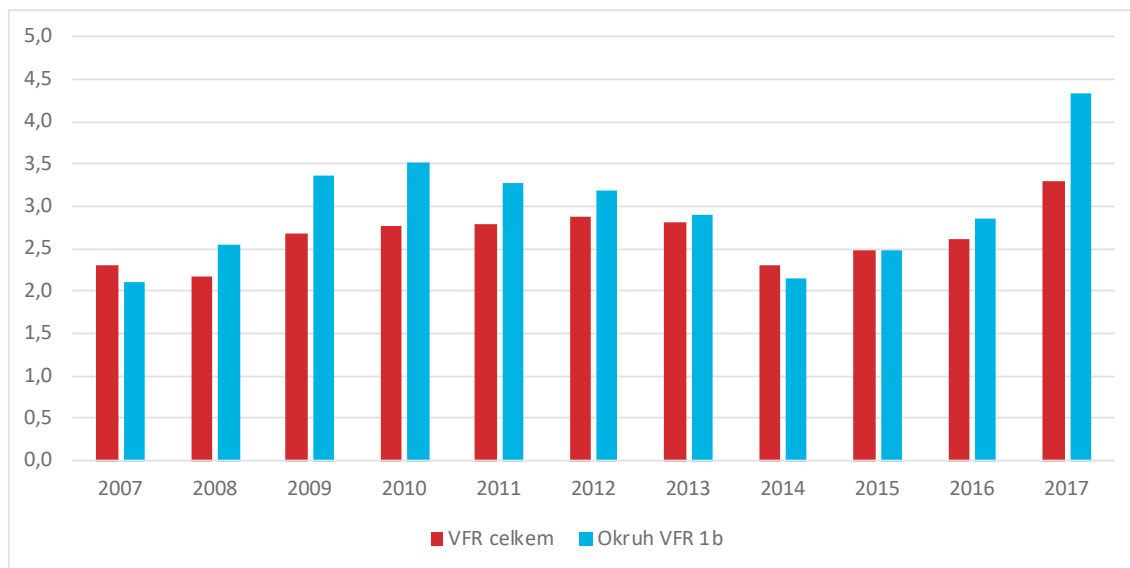


Zdroj: EÚD na základě informací z našich výročních zpráv a zpráv Komise o rozpočtovém a finančním řízení.

48 *Obrázek 10* ukazuje vývoj zbývajících závazků jako násobek počtu let plateb (zbývajících závazky vydělené prostředky na platby). Měl by poskytnout odhad počtu let potřebných ke splacení zbývajících závazků daného roku za předpokladu, že se i v budoucích letech zachová stejná úroveň plateb. Podotýkáme však, že míry plateb mohou výrazně fluktuovat.

³¹ Článek 93 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006.

Obrázek 10 – Zbývající závazky v počtu let plateb



Zdroj: EÚD na základě informací z našich výročních zpráv, zpráv Komise o rozpočtovém a finančním řízení a datového skladu Komise.

49 Finanční dopad pravidla pro automatické zrušení závazku je omezený, jelikož zrušené částky byly nízké. Pro VFR 2000–2006 činila hodnota zrušených závazků v důsledku pravidla „n+2“ 1,3 miliardy EUR (0,6 % závazků v daném období)³². Pro VFR 2007–2013 činila na konci roku 2017 hodnota zrušených závazků v důsledku pravidla „n+2 / n+3“ 1,6 miliardy EUR (0,5 % závazků v daném období)³³. Pro VFR 2014–2020 nedošlo do konce roku 2017 k žádným automatickým zrušením závazků³⁴.

50 Pro VFR na období 2021–2027 navrhla Komise Evropskému parlamentu a Radě návrat k pravidlu „n+2“. Toto opatření představuje krok správným směrem a mohlo by přispět, byť ne samo o sobě, ke snížení celkového objemu zbývajících závazků, který závisí i na dalších faktorech. Při zavádění pravidla „n+2“ pro VFR na období 2000–2006 Komise zvažovala, že pravidlo „by mělo vyústit do stabilizované úrovně neuhrazených

³² Analýza plnění rozpočtu strukturálních fondů a fondů soudržnosti v roce 2013.

³³ Po analýze balíčků dokumentů k uzávěrce Komise zrušila další závazky v hodnotě 2,8 miliardy EUR.

³⁴ Rok 2017 byl prvním rokem, v němž se uplatnilo riziko automatického zrušení závazku „n+3“. Na základě zprávy Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů v roce 2017 byla v návaznosti na přezkum obdržených žádostí o platby maximální částka ohrožená zrušením závazků přibližně 50 milionů EUR a týkala se pouze omezeného počtu programů.

závazků po několik příštích let“³⁵. Navzdory pravidlu „n+2“ zbývající závazky nadále rostly.

Nové požadavky pro VFR na období 2014–2020

51 V pravidlech pro VFR 2014–2020 byla zavedena řada nových prvků, například výkonnostní rámec a pravidlo předběžných podmínek. Jejich zavedení spolu s posílením systémů řízení a kontroly vyžadovalo čas a zdroje.

52 Postup pro určení orgánů³⁶ pro VFR 2014–2020 je v pravomoci členských států a jeho cílem je zajistit, aby vnitrostátní orgány ustavily náležité systémy pro řízení a kontrolu fondů EU. Ukázalo se, že tento postup pro určení orgánů trvá dlouho. Jelikož musel být dokončen před podáním žádostí o platbu, docházelo ke zpožděním ve vyplácení příslušných částek, a tedy i snížení zbývajících závazků. V případě EZFRV tento požadavek taková zpoždění nevyvolal³⁷.

Každoroční schválení účetní závěrky

53 Pro VFR 2014–2020 byl zaveden postup schválení účetní závěrky, jímž Komise jednou ročně schvaluje (nebo zamítá) účetní závěrky jednotlivých operačních programů. V dřívějších VFR se konečná kontrola legality a správnosti předkládaných výdajů prováděla až při uzávěrce programu.

54 Pro EFRR, ESF, FS a ENRF je úhrada průběžných plateb omezena na 90 % celkové splatné částky. Zbývajících 10 % představuje část zbývajících závazků na krátkou dobu, než budou vyplaceny po každoroční kontrole a schválení účetních závěrek.

55 Toto opatření může potenciálně zlepšit systém kontroly a snížit chybovost, ale v některých případech by mohlo vést k dodatečným zpožděním, jelikož orgány členských států by se mohly rozhodnout pozdržet výkaz výdajů, dokud si nebudou jisté jejich legitimitou a správností.

³⁵ Viz odpovědi na naši výroční zprávu za rok 2003 (bod 2.48) a 2004 (bod 2.24).

³⁶ Články 123 a 124 nařízení o společných ustanoveních.

³⁷ Podle čl. 65 odst. 2 nařízení č. 1305/2013 o rozvoji venkova musí členské státy pro každý program rozvoje venkova určit řídicí orgán, akreditovanou platební agenturu a certifikační subjekt. Během VFR 2014–2020 umožnilo pokračování stávajících akreditovaných platebních agentur provádění průběžných plateb pro rozvoj venkova od okamžiku přijetí souvisejícího programu.

Výkonnostní rezerva

56 Jednou z novinek zavedených ve VFR 2014–2020 je zřízení výkonnostního rámce, které vedlo k požadavku, aby členské státy dávaly stranou část svých finančních prostředků z EU do „výkonnostní rezervy“ pro většinu programů ESI fondů. Výkonnostní rezerva představuje 6 %³⁸ prostředků přidělených EFRR, ESF a FS v rámci cíle „Investice pro růst a zaměstnanost“ (přibližně 20 miliard EUR), EZFRV a opatřením financovaným v rámci sdíleného řízení v souladu s nařízením o ENRF. Rezervní fondy jsou zahrnuty do programů a automaticky přidělovány ročně, čímž se zvyšují zbývající závazky, ale lze je použít pouze s výhradou výsledku přezkumu výkonnosti provedeného Komisí v roce 2019. Tyto částky nepodléhají postupu automatického zrušení závazku, a proto mohou být použity nebo zůstanou jako zbývající závazek, až do konečného data způsobilosti pro VFR. Celková částka přidělená do výkonnostní rezervy na konci roku 2017 byla přibližně 14 miliard EUR a tato částka spadala na konci roku 2017 do zbývajících závazků.

Dopad předběžného financování

57 Podle pravidel pro VFR 2014–2020 musí Komise po schválení operačních programů ESI fondů uhradit počáteční předběžnou platbu³⁹. Nevyužité počáteční předběžné financování bude zcela vyúčtováno až při uzávěrce programu.

58 Od roku 2016 do roku 2023 musí Komise podle pravidel pro EFRR, ESF, FS a ENRF také vyplátit dodatečnou roční částku předběžného financování (ve výši 2–3 % přidělených prostředků)⁴⁰.

59 Předběžné financování snižuje objem zbývajících závazků a účinně „chrání“ tuto částku před automatickým zrušením. Proto čím vyšší počáteční předběžná platba, tím nižší částka by podléhala zrušení podle pravidla „n+3“. Celkový objem vyplaceného předběžného financování (počátečního i ročního) v období 2014 až 2017 byl 34 miliard EUR.

³⁸ Viz bod 101 naší zvláštní zprávy č. 15/2017.

³⁹ Podle čl. 134 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních se pohybuje v rozmezí 1 % až 1,5 % celkových částek, k nimž byly přijaty závazky, a vyplácí se v ročních splátkách mezi lety 2014 a 2016.

⁴⁰ Čl. 134 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních.

60 Komise přezkoumá schválené roční účetní závěrky operačního programu s cílem stanovit, jakou část ročního předběžného financování nepokryly žádosti o průběžné platby v průběhu příslušného účetního období. Dotčené částky získá zpět a ty se stanou dostupnými účelově vázanými příjmy, čímž vzniknou nové prostředky na závazky a na platby se stejnými výdajovými cíli. Nové prostředky na závazky mohou být používány až do uzávěrky programu⁴¹, avšak nové prostředky na platby mohou být použity pouze do konce následujícího roku. Částky, k nimž byly přijaty závazky, zvýší zbývající závazky a nepodléhají automatickému zrušení závazku. V roce 2017, tedy v prvním roce, kdy každoroční schvalování účetních závěrek proběhlo, byla hodnota zpětně získaných částek předběžného financování 6,5 miliardy EUR. Ty byly přiděleny ve výši 100 % a 84 % bylo zapláceno. V příštích letech se tyto částky mohou významně zvýšit. Konstatujeme, že na období 2021 až 2023 Komise navrhla předběžné financování snížit⁴².

Úpravy VFR

61 V souladu s článkem 19 nařízení o VFR byly prostředky na závazky ve výši 20,7 miliardy EUR nevyužité v roce 2014 kvůli zpožděním s přijímáním programů převedeny zejména do roku 2015 (a v případě EZFRV do roku 2016), což výrazně navýšilo závazky pro rok 2015 a rovněž snížilo závazky pro rok 2014 (*tabulka 4*). Zatímco celková úroveň závazků pro VFR zůstala stejná, lhůta pro zrušení dotčených částek se posunula z roku 2017 na 2018.

⁴¹ Čl. 12 odst. 4 písm. b) finančního nařízení – nařízení (EU, Euratom) 2018/1046: „Prostředků na závazky [...], které jsou k dispozici k 31. prosinci a plynou z vrácení plateb předběžného financování, lze přenášet až do doby uzavření programu a využívat je podle potřeby za podmínky, že žádné jiné prostředky na závazky již nejsou k dispozici“.

⁴² Komise navrhla snížit roční předběžné financování pro poslední tři roky (2021–2023) ze 3 % na 1 %. Viz COM(2018) 614: návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013, pokud jde o úpravu ročního předběžného financování na období 2021 až 2023.

Tabulka 4 – Převod nevyužitých prostředků z roku 2014 (v milionech EUR)

	2014	2015	2016	2017
Okruh 1b VFR	- 11 216	11 173		43
Okruh 2 VFR	- 9 446	5 093	4 353	

Zdroj: Nařízení Rady (ES, Euratom) 2015/623 ze dne 21. dubna 2015.

62 V roce 2017 v souladu s článkem 7 nařízení o VFR⁴³ Komise přezkoumala přiděly členských států v rámci cíle politiky soudržnosti „Investice pro růst a zaměstnanost“. Na základě tohoto přezkumu byl strop prostředků na závazky na období 2017–2020 navýšen o 4,6 miliardy EUR a strop prostředků na platby o 1,4 miliardy EUR (v běžných cenách). V návaznosti na prodloužení Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí do roku 2020 bylo okruhu 1b přiděleno dodatečných 1,2 miliardy EUR (v běžných cenách). To od roku 2017 dále ještě více zvýšilo rozdíl mezi prostředky na závazky a prostředky na platby.

Prognózy plateb

63 Podle pravidel⁴⁴ jsou členské státy povinny zaslat Komisi do 31. ledna a 31. července každého roku prognózu platebních žádostí, u nichž očekávají, že budou podány během běžného rozpočtového roku a dalších rozpočtových let. Po úpravě údajů pro své vlastní modely⁴⁵ Komise tyto prognózy využije ke stanovení míry potřebných prostředků na platby a navrhne rozpočet příslušným způsobem upravit.

64 V roce 2017 Komise uplatnila opravu ve výši 25 % na červencové prognózy členských států a navrhla snížení úrovně prostředků na platby pro ESI fondy o 5,9 miliardy EUR. Skutečně podané žádosti o platbu koncem roku byly mírně nižší, než jaký byl odhad Komise (o 0,3 miliardy EUR).

⁴³ Nařízení Rady č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013.

⁴⁴ Čl. 112 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních (EU) pro FS a strukturální fondy.

⁴⁵ Komise zohledňuje i řadu dalších prvků, jako je vývoj výběru projektu na místě, pozorované trendy v provádění a cíle pro rizika u automatického zrušení závazků.

65 Přesnost prognóz členských států sice roste (z 52 % v roce 2016 na 80 % v roce 2017⁴⁶), avšak mezi očekávanými a skutečně nárokovánými částkami je i nadále velký rozdíl. Tedy ani zbývající závazky neklesly tolik, jak se očekávalo.

Finanční nástroje v rámci sdíleného řízení

66 Rozpočet EU může být použit i s využitím nových nástrojů, jako jsou finanční nástroje. I když částky vyplacené z rozpočtu do těchto nástrojů snižují zbývající závazky, nejsou bezprostředně vypláceny konečným příjemcům. Tak vznikají zbývající závazky na úrovni nástroje, tedy mimo rozpočet EU, které nepodléhají pravidlu pro automatické zrušení závazku⁴⁷.

67 Do konce roku 2017 činily částky fondů ESI přijaté na závazky vůči finančním nástrojům 14,2 miliardy EUR a 4,4 miliardy EUR byly uhrazeny, z toho 1,5 miliardy EUR konečným příjemcům⁴⁸. V naší zvláštní zprávě č. 19/2016 jsme poukázali na skutečnost, že velký počet finančních nástrojů je z hlediska potřeb trhu předimenzovaný. Zjistili jsme, že k tomu přispívá i záměr členských států pravidlo „n+2“ obcházet⁴⁹.

Rozvoj venkova

68 EZFRV se řídí trochu jinými finančními pravidly než ostatní ESI fondy. I zde platí poskytování počátečního předběžného financování, pravidlo „n+3“ pro zrušení závazků a 6% výkonnostní rezerva, ale neexistují významné rozdíly oproti předchozímu období. Členské státy programují přibližně polovinu přidělených částek na takzvaná „roční opatření“, v rámci nichž se úhrady provádějí do jednoho roku po přijetí závazku. Zbytek je určen na „investiční opatření“ podobná těm, která jsou financována z ESI fondů v rámci okruhu 1b.

69 EZFRV se nepotýkal se stejnými zpožděními jako ostatní ESI fondy při určování orgánů odpovědných za programy, protože v tomto případě se proces oproti předchozímu VFR nezměnil. Ve výsledku bylo zpoždění začátku provádění programu

⁴⁶ Vypočítáno jako procentní podíl žádostí odhadovaných členskými státy vůči žádostem skutečně podaným. Na základě zprávy Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů v roce 2017.

⁴⁷ Viz body 54–57 naší zvláštní zprávy č. 2/2012.

⁴⁸ Finanční nástroje v rámci ESI fondů – Shrnutí údajů o pokroku při financování a provádění finančních nástrojů v programovém období 2014–2020, stav ke dni 31. prosince 2017.

⁴⁹ Viz bod 150 naší zvláštní zprávy č. 19/2016.

kratší a vzniklo zejména v důsledku pozdního schválení legislativního rámce. I tak to vedlo k přeprogramování prostředků na závazky rok 2014 (**bod 61**).

Zbývající závazky v jiných rozpočtových oblastech

Vnější činnosti

70 V oblasti vnějších činností (okruh 4 – Globální Evropa) se postup přijetí závazků řídí jiným cyklem, než je tomu u ESI fondů. U tohoto okruhu představují zbývající závazky 2,7 let závazků⁵⁰, což odráží délku procesu od závazku k platbě. Závazky se obvykle přijímají ve dvou krocích. Napřed je přijat souhrnný závazek a po něm následují individuální závazky⁵¹. Například programy, u nichž byl souhrnný závazek přijat v roce „n“, jsou formálně ustaveny se třetí zemí v průběhu roku „n+1“ a smlouvy, které jsou základem pro individuální závazky, jsou následně uzavírány až do roku „n+4“. Projekty a programy jsou uzavřeny a veškeré nevyužité prostředky zrušeny v okamžiku, kdy byly splněny všechny smluvní povinnosti a provedeny související platby a zpětná získání prostředků.

71 Na počátku VFR tvoří velkou část zbývajících závazků okruhu 4 souhrnné závazky. S tím, jak jsou postupně prováděny prostřednictvím individuálních závazků, klesá jejich podíl na zbývajících závazcích. Na konci roku 2017 byl podíl části zbývajících závazků vzniklých souhrnnými závazky v rámci okruhu 4 8,3 miliardy EUR⁵² (32 % zbývajících závazků okruhu 4, zbytek pocházel z individuálních závazků).

72 Výroční zprávy o činnosti GŘ NEAR a GŘ DEVCO (což jsou generální ředitelství Komise s největšími výdaji v rámci okruhu 4) obsahují klíčové ukazatele výkonnosti pro objem zbývajících závazků. Klíčový ukazatel výkonnosti 4 „doba čerpání zbývajících závazků“⁵³ stanoví roční cíl ve výši „méně než 4 roky“. Skutečný údaj za rok 2017 byl

⁵⁰ U některých programů z tohoto okruhu je tento ukazatel ještě vyšší. U nástroje předvstupní pomoci je to 3,3 a u nástroje evropského sousedství 3,1.

⁵¹ Závazek se považuje za „individuální“, je-li určen příjemce finančních prostředků i částka výdajů. Závazek je „souhrnný“, pokud je alespoň jeden z článků neznámý.

⁵² Na konci roku 2017 činily celkové zbývající závazky vzniklé souhrnnými závazky pro všechny okruhy VFR 17 miliard EUR (6,4 % celkového objemu).

⁵³ Vypočteno jak podíl zbývajících závazků na konci roku a hodnoty plateb provedených v daném roce.

4,24 roku⁵⁴ pro GŘ NEAR (oproti 4,15 v roce 2016) a 3,7 roku pro GŘ DEVCO (oproti 3,88 v roce 2016).

Další programy

73 Výdaje v rámci okruhu 1a (Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost) kopírují podobný scénář jako okruh 4, a to v tom, že na souhrnné závazky (např. založené na výzvách k předkládání návrhů) navazují individuální závazky (při podpisu grantové dohody). Okruh 1a tvoří řada různých programů s různými vlastnostmi, které ovlivňují zbývající závazky, jako je délka trvání programu a způsob jeho provádění (většinou přímé a nepřímé řízení).

74 Například v programu Horizont 2020, který se v souladu s přiděleným rozpočtem⁵⁵ nejvíce podílí na zbývajících závazcích v tomto okruhu, po podpisu smlouvy následuje vyplacení předběžného financování (obvykle 10–30 %). Průměrná délka trvání smlouvy je zhruba dva až tři roky a vede k průběžným platbám a konečné platbě při uzavěře.

75 Většina přidělených finančních prostředků v rámci okruhu 3 (Bezpečnost a občanství) se provádí s využitím sdíleného řízení s členskými státy prostřednictvím Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) a Fondu pro vnitřní bezpečnost. Řídí se podobnými pravidly jako ESI fondy. Členské státy předkládají víceleté plány. Jakmile jsou plány schváleny, jsou částky přidělovány ročně v souladu s plánem financování. Uplatňuje se pravidlo automatického zrušení závazku „n+2“. Pozdní přijetí legislativního rámce pro AMIF⁵⁶ způsobilo, že členské státy měly málo času na přípravu a předložení svých víceletých plánů. To pak zpozdilo provádění závazků. V posledních letech se provádění zrychlilo a na konci roku 2017 pocházelo 90 % zbývajících závazků z této oblasti z let 2016 a 2017.

⁵⁴ GŘ NEAR vysvětluje překročení cíle pro ukazatel takto: „dvanáct delegací nesplnilo referenční hodnotu pro tento klíčový ukazatel výkonnosti. Stalo se tak v důsledku kombinace vysokých finančních částek přidělených během roku a nízké úrovně plateb během referenčního roku.“

⁵⁵ Představuje více než 60 % prostředků na závazky okruhu 1a VFR na období 2014–2020.

⁵⁶ INFO(2017)60 – *Active monitoring and forecast of budget implementation – summer information note* (Aktivní monitorování a prognóza plnění rozpočtu – letní informativní poznámka).

„Potenciálně abnormální zbývajících závazky“

76 Průzkum potenciálně abnormálních zbývajících závazků je každoroční analýza prováděná Komisí. Jejím hlavním účelem je identifikovat všechny neopodstatněné zbývajících závazky, závazky zaznamenané na účtech, které se však považují za potenciálně bez právního nebo skutkového odůvodnění pro další platby. Analýza zahrnuje závazky, které byly zaznamenané v účtech po dobu nejméně pěti let, a závazky, u nichž nebyla za poslední dva roky provedena žádná platba. V zásadě by všechny takové „abnormální“ závazky měly být zrušeny. Analýzu konkrétních případů provádí útvary Komise, které řídí dotčené závazky.

77 Komise její výsledky předkládá v dokumentu *Draft budget - working document Part V - Budget implementation and assigned revenue* (Návrh rozpočtu – pracovní dokument část V – Plnění rozpočtu a účelově vázané příjmy).

78 V letech 2010 až 2017 činil objem identifikovaný jako potenciálně abnormální zbývajících závazky průměrně zhruba 2,1 % zbývajících závazků za příslušný rok. Abnormální byl pouhý zlomek tohoto objemu (např. 0,15 % zbývajících závazků na konci roku 2017) a příslušné závazky k prostředkům byly později zrušeny.

Tabulka 5 – Výsledky analýzy potenciálně abnormálních zbývajících závazků (PAR) (v miliardách EUR)

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zbývajících závazky celkem	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
PAR celkem	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% PAR/RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

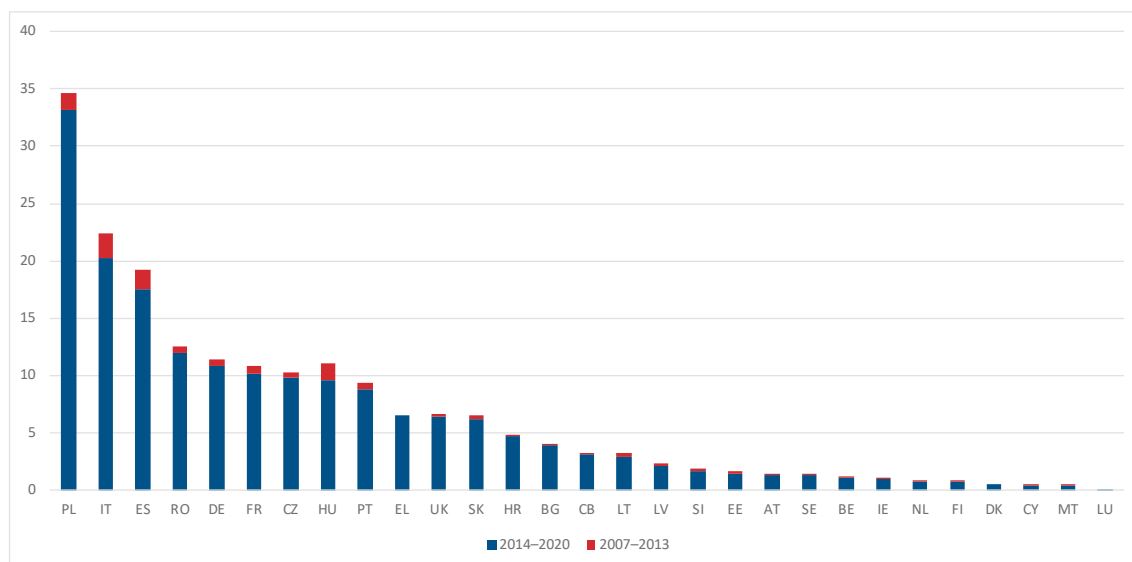
Zdroj: EÚD na základě pracovních dokumentů o návrhu rozpočtu.

Srovnání členských států

79 Vzhledem k tomu, že zbývající závazky ESI fondů jsou prováděny prostřednictvím sdíleného řízení, mohou být rovněž analyzovány i na úrovni členských států.

Z celkového objemu zbývajících závazků pro ESI fondy na konci roku 2017 (189,9 miliardy EUR), představovalo 178,2 miliardy EUR (94 %) závazky z let 2014–2020 a 11,7 miliardy EUR (6 %) závazky z let 2007–2013. Členění podle členských států je uvedeno v [obrázku 11](#).

Obrázek 11 – Zbývající závazky ESI fondů podle členského státu a období vzniku (v miliardách EUR)



Poznámka: CB znamená přeshraniční programy (*cross border programmes*)

Zdroj: EÚD na základě informací ze zpráv Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů.

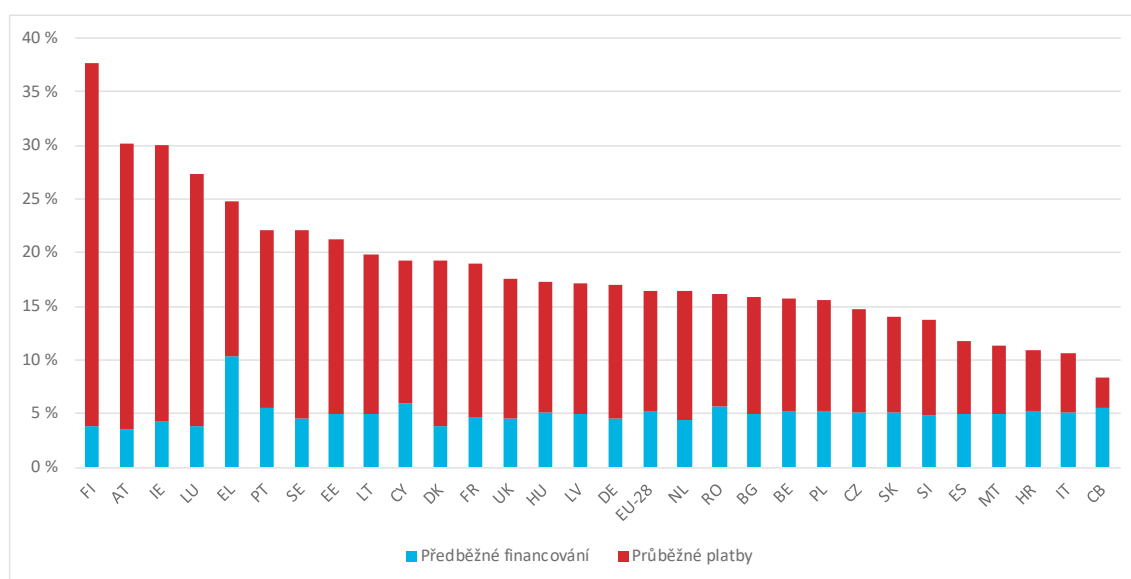
80 Tři členské státy s nejvyššími zbývajícemi závazky v roce 2017 měly rovněž nejvyšší přiděly prostředků na závazky v rámci VFR. Jednalo se o Polsko (34,6 miliardy EUR zbývajících závazků), Itálii (22,3 miliardy EUR) a Španělsko (19,2 miliardy EUR), což představovalo 40 % zbývajících závazků za rok 2017 pro ESI fondy na konci roku 2017.

81 V relativních údajích byly členskými státy s nejvyšší úrovní zbývajících závazků vyjádřenou jako podíl jejich příslušných přidělů prostředků pro VFR 2014–2020 Kypr s 48 %, Itálie s 46 % a Malta se 44 %. Členské státy s nejnižšími poměry byly Finsko, Rakousko a Irsko, kde zbývající závazky představovaly 19 %, 26 % respektive 27 % celkových přidělů prostředků⁵⁷.

⁵⁷ Zpráva Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů v roce 2017.

82 Do konce roku 2017 (čtvrtý rok VFR) bylo provedeno 16,4 % rozpočtu ESI fondů na dané období (5,3 % v předběžném financování a 11,1 % v průběžných platbách). Ve čtvrtém roce období 2007–2013 byla míra provádění vyšší, a sice 22,1 % (8,7 % předběžného financování a 13,4 % průběžných plateb). **Obrázek 12** ukazuje kumulativní provádění ke konci roku 2017 v jednotlivých členských státech. Podrobnější informace jsou uvedeny v **příloze II**.

Obrázek 12 – Kumulativní provádění na konci roku 2017 podle členského státu pro období 2014–2020 (ve srovnání s přiděly prostředků)



Poznámka: CB znamená přeshraniční programy (*cross border programmes*)

Zdroj: Zpráva Komise o analýze plánění rozpočtu ESI fondů v roce 2017.

83 Pokud členské státy prováděly programy v přibližně srovnatelné míře, měl by podíl jejich zbývajících závazků odpovídat jejich podílu na celkových prostředcích na závazky. Členské státy však čerpají finanční prostředky v různé míře, proto dochází k rozdílům. Pro VFR 2014–2020 byly členskými státy s nejvyšší mírou čerpání na konci roku 2017 Finsko, Rakousko a Irsko (všechny nad 25 %), zatímco těmi s nejnižší mírou byly Itálie, Chorvatsko, Malta a Španělsko (všechny pod 12 %) ⁵⁸. O důvodech nízké míry čerpání jsme informovali v naší výroční zprávě za rok 2017 ⁵⁹ a v nedávné zvláštní zprávě ⁶⁰. K hlavním důvodům patřila pozdní uzávěrka předchozího VFR, pozdní

⁵⁸ Zpráva Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů v roce 2017.

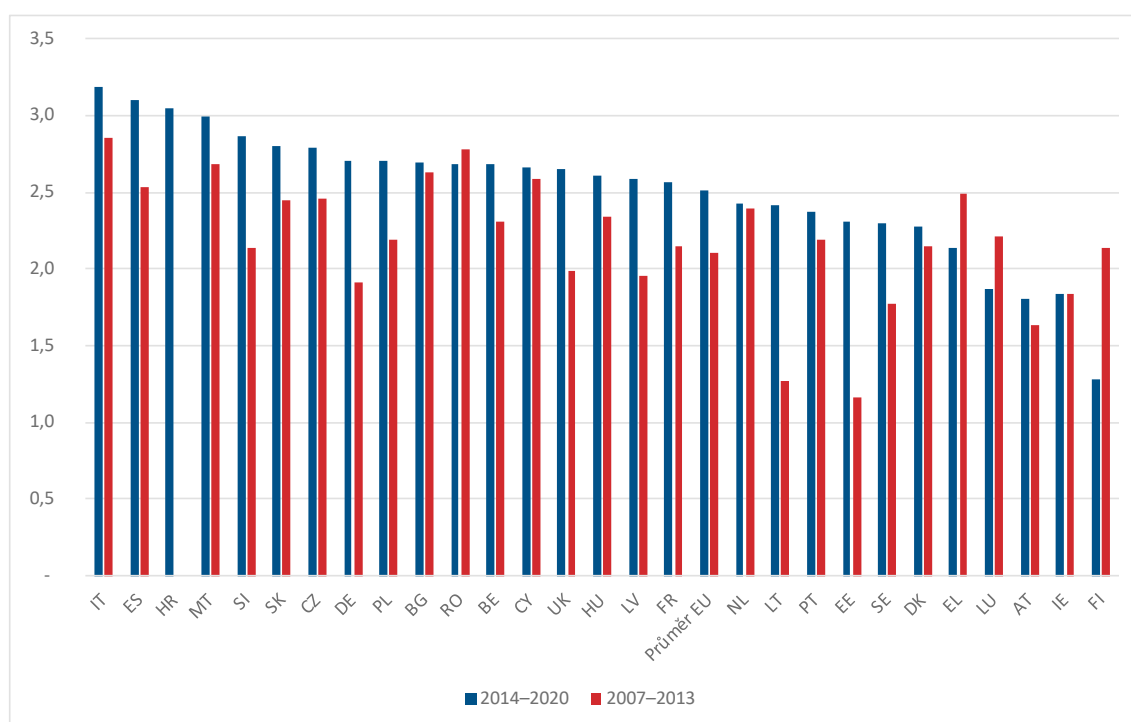
⁵⁹ Výroční zpráva EÚD za rok 2017 – kapitola 2.

⁶⁰ Zvláštní zpráva č. 17/2018: „Opatření Komise a členských států v posledních letech programů v období 2007–2013 řešila otázku nízkého čerpání prostředků, ale málo se zaměřovala na výsledky“.

přijímání právních aktů a obtíže při přijímání a provádění zásadních změn zavedených ve stávajícím VFR. Rovněž jsme poukázali na to, že členské státy se mohou potýkat s potížemi při určování dostatečného množství vysoce kvalitních projektů v krátké době⁶¹.

84 Různé míry provádění jsou názorně ukázány v [obrázku 13](#), pokud jde o počet let závazků delších než jeden rok zastoupených zbývajících závazky. V roce 2017 činily zbývajících závazky pro většinu členských států mezi dvěma a třemi lety závazků, jak lze očekávat při použití pravidla „n+3“.

Obrázek 13 – Zbývajících závazky / průměrné roční závazky



Zdroj: EÚD na základě informací ze zprávy Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů v roce 2017.

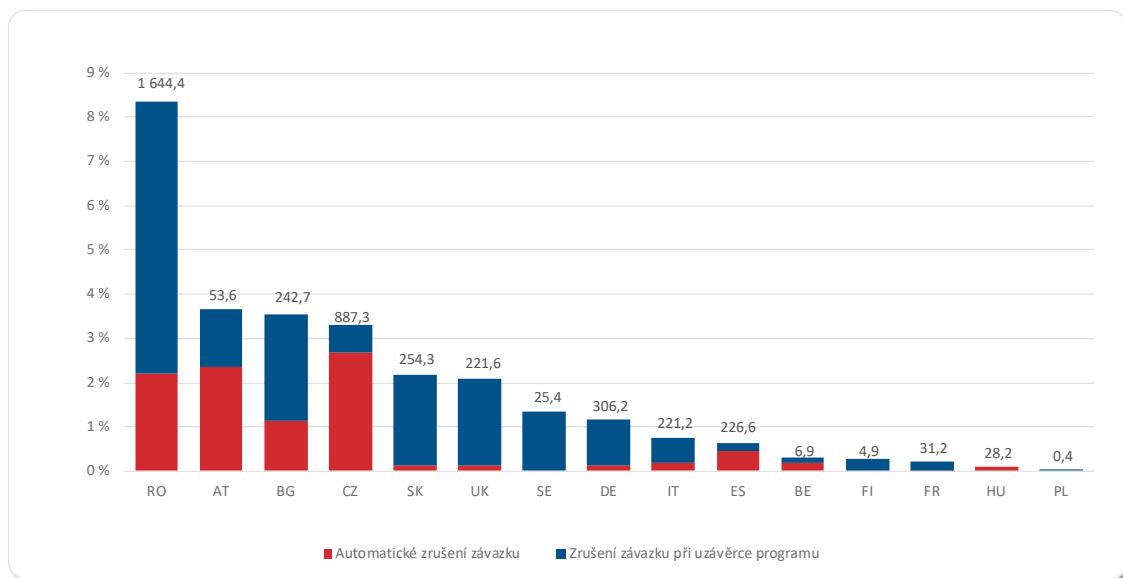
85 Celkové zrušené příděly prostředků na závazky za období 2007–2013 činily 4,4 miliardy EUR a sestávaly z 1,6 miliardy EUR odpovídajících automaticky zrušeným závazkům k prostředkům a závazků k prostředkům zrušeným při uzavěření programu v hodnotě 2,8 miliardy EUR. Tyto zrušené závazky snížily zbývajících závazky, ale jde o částky, které nelze znovu použít a dotčené členské státy a rozpočet EU o ně tedy přišly⁶². Ve svém návrhu na VFR na období 2021–2027 Komise navrhla zřídit „rezervu

⁶¹ Viz bod 2.17 naší výroční zprávy za rok 2017.

⁶² Na rozdíl od nevyužitých prostředků na platby, které se účtují jako přebytek rozpočtu EU a snižují příspěvky členského státu do rozpočtu EU v následujícím roce.

Unie“. Ta by byla financována prostřednictvím přidělených, ale nakonec nevyužitých prostředků a také z rezerv dostupných pod stropy závazků z předchozího rozpočtového roku⁶³. Na **obrázku 14** je uvedeno rozdělení částky 4,4 miliardy EUR mezi příslušných 15 členských států; největší část připadala na Rumunsko.

Obrázek 14 – Kumulativní zrušené závazky ve VFR 2007–2013 vyjádřené jako procentní podíl z celkových přídělů a v absolutních částkách



Poznámka: částky v milionech EUR.

Zdroj: EÚD na základě údajů ze zpráv Komise.

Závěr a další postup

86 Mnoho z faktorů ovlivňujících zbývající závazky, na které jsme se v tomto dokumentu zaměřili, se podobá těm, jež představila Komise v roce 2002 ve své analýze⁶⁴ zbývajících závazků během VFR 2000–2006. Patří mezi ně dva překrývající se VFR, dopad pravidla automatického zrušení závazku a zpožděný začátek programů. K dosažení stávající rekordní míry zbývajících závazků přispěly nové faktory, jako

⁶³ COM(2018) 321 – sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání – Víceletý finanční rámec na období 2021–2027.

⁶⁴ COM(2002) 528 – sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – *Evolution of the budget execution of the Structural funds, in particular outstanding commitments (RAL)* (Vývoj plnění rozpočtu strukturálních fondů, zejména zbývajících závazků).

požadavky související s fondy ESI ve VFR na období 2014–2020. Podle našich odhadů⁶⁵ i podle prognóz Komise bude tento nárůst i v budoucnu pokračovat.

Historie se opakuje

87 Obdobná úprava jako v roce 2014 proběhla i v roce 2000, kdy následně došlo k převodu závazků z roku 2000 do roku 2001. Jak jsme již viděli (**bod 30**), i začátek VFR 2007–2013 ovlivnila zpoždění.

88 V roce 2004 byla úroveň zbývajících závazků z programů 2000–2006 o 3,7 miliardy EUR vyšší než prognózy Komise z roku 2002. Zbývajících rozpočtové závazky k programům z let 1994–1999 činily 3,3 miliardy EUR, přičemž analýza Komise z roku 2002 předpokládala, že již budou zcela odstraněny⁶⁶. To ukazuje, že prognózované míry zbývajících závazků byly soustavně podhodnocovány.

89 Při schválení VFR na období 2007–2013 v květnu roku 2006 se vycházelo z předpokladu, že zbývajících závazky dosáhnou koncem roku 2013 objemu 180 miliard EUR⁶⁷. Skutečná částka však byla 222 miliard EUR.

90 Prognózy plateb k programům v období 2014–2020 vycházely z historických údajů dvou předchozích období VFR (2000–2006 a prvních roků období 2007–2013). Komise měla za to, že zpoždění, která se řešila v letech 2007 a 2008, se nebudou opakovat a že nové programy budou zahájeny dříve⁶⁸. Tento předpoklad se ukázal jako mylný – ve skutečnosti byla zpoždění ještě delší než v předchozím období.

⁶⁵ Viz bod 2.7 naší výroční zprávy za rok 2017.

⁶⁶ Viz bod 2.20 naší výroční zprávy za rok 2004 – bod 2.20.

⁶⁷ *Working document on outstanding commitments (RAL) and the payments issue* (Pracovní dokument o problematice zbývajících závazků a plateb) – Rozpočtový výbor Evropského parlamentu.

⁶⁸ Pracovní dokument útvarů Komise doprovázející sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období. Rozpočet EU zaměřený na výsledky, SWD(2016)299 final.

91 Při schvalování stávajícího VFR v roce 2013 se očekávalo, že na konci roku 2020 budou zbývající závazky činit více než 260 miliard EUR⁶⁹. Zejména kvůli pomalejšímu zahájení provádění ESI fondů, než se očekávalo, se předpokládá, že skutečné číslo bude podstatně vyšší. Podle prognózy Komise z roku 2018⁷⁰ bude objem zbývajících závazků na konci roku 2020 činit 295 miliard EUR a na konci roku 2023 pak 314 miliard EUR⁷¹.

92 Komise uvádí, že přesné prognózy vývoje plateb pro VFR 2014–2020 se ukázaly být velmi náročné, a to zejména v souvislosti s ESI fondy. „A (±) 1% změna tempa provádění vede ke změně platebních potřeb (±) 4 miliardy EUR“⁷².

93 I přesto, že předpovídání zbývajících závazků nebo budoucí potřeby prostředků na platby je velice složité, je nedílnou součástí přípravy budoucích rozpočtů a zabránění vzniku abnormálního zpoždování plateb. Soustavně jsme Komisi doporučovali, aby vypracovávala dlouhodobé prognózy plateb⁷³, a proto vítáme, že finanční nařízení z roku 2018 obsahuje povinnost Komise zasílat Evropskému parlamentu a Radě každoroční dlouhodobou prognózu budoucích příjmů a výdajů pokrývajících příštích pět let⁷⁴.

Rizika pro budoucí rozpočty

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

⁶⁹ *Draft Budget 2019 – Statement of estimates prepared by the Commission* (Návrh rozpočtu na rok 2019 – odhad vypracovaný Komisí).

⁷⁰ COM(2018) 687 ze dne 10. října 2018 – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě „Dlouhodobá prognóza příjmu a odtoku prostředků rozpočtu EU (2019–2023)“.

⁷¹ Za předpokladu, že příští návrhy VFR budou schváleny tak, jak je navrhne Komise.

⁷² Střednědobá prognóza Komise v souvislosti s platbami – 16. října 2017.

⁷³ Viz naše stanovisko č. 1/2017 (body 110–112), naše výroční zpráva za rok 2017 (bod 2.49), naše výroční zpráva za rok 2015 (bod 2.10) a naše výroční zpráva za rok 2014 (bod 2.22).

⁷⁴ Čl. 247 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) 2018/1046.

provádění“⁷⁵. Máme však za to, že by současná rekordní úroveň zbývajících závazků mohla vést k následujícím rizikům pro rozpočet EU.

Nedostatečné prostředky na platby v posledních letech VFR 2014–2020

95 Ve výročních zprávách jsme již konstatovali, že vysoká úroveň zbývajících závazků zvyšuje riziko abnormálního zpoždění plateb podobného tomu, k němuž došlo v letech 2013–2015, jelikož počet žádostí bude v posledních letech VFR na období 2014–2020 významně narůstat⁷⁶.

96 Toto riziko lze snížit prostřednictvím „celkového rozpětí pro platby“, což je zvláštní nástroj, který umožňuje převádět nevyužité rezervy do dalších let⁷⁷.

97 Podle Komise⁷⁸ nebyly na konci roku 2017 žádné abnormálně zpožděné platby. Avšak nevyřízené závazky na konci roku 2017 sestávající zejména z žádostí o platbu k programům 2014–2020, které byly obdrženy příliš pozdě na to, aby byly vyplaceny v daném roce, dosahovaly 2,3 miliardy EUR. Tento objem se bude v budoucích letech pravděpodobně zvyšovat s postupujícím prováděním programů.

Nedostatečné prostředky na platby v příštím VFR

98 Stejně jako v předchozích obdobích znamenala zpoždění v provádění programů v rámci VFR 2014–2020 to, že byly prostředky na platby požadované pro tyto programy v prvních čtyřech letech velmi nízké. Avšak na rozdíl od předchozích VFR byly roční prostředky na platby v roce 2014 a 2015 téměř plně využity k zaplacení zbývajících závazků z VFR 2007–2013⁷⁹. To znamená, že zpoždění v provádění měla i pozitivní vliv na rozpočet a pomohla snížit tlak na platby. Pokud by však nedošlo ke zpožděním, potřeby plateb by byly v prvních letech tohoto VFR mnohem vyšší. Hrozí, že i v příštím

⁷⁵ Odpověď na bod 2.14 naší výroční zprávy za rok 2016.

⁷⁶ Viz také naše výroční zpráva za rok 2017, bod 2.47.

⁷⁷ Viz také naše výroční zpráva za rok 2017, body 2.9 až 2.12.

⁷⁸ Dokument Komise *Active monitoring and forecast of budget implementation – summer information note* (Aktivní monitorování a prognóza plnění rozpočtu – letní informativní poznámka), 16. března 2018.

⁷⁹ Ve skutečnosti bylo v roce 2014 jako nouzové opatření pro uspořádání prostředků na platby využito rozpětí pro nepředvídané události pro platby s cílem pokrýt potřeby daného roku.

VFR nastane situace s nedostatečnými prostředky na platby podobná té na v období 2011–2015⁸⁰ (**bod 38**).

99 Komise na tuto záležitost poukázala ve své dlouhodobé prognóze⁸¹. Uvedla, že schválené stropy plateb v období 2019–2020 a stropy navrhované na období 2021–2023 jsou v souladu s očekávanými potřebami programů v období 2014–2020 a plynulým postupným zaváděním programů období 2021–2027. Jakákoliv další zpoždění v provádění ESI fondů by mohla vyvíjet tlak na stropy plateb v období 2021–2023 a ovlivnit jejich schopnost pokrýt nové výdajové programy.

100 Komise a rozpočtové orgány se musí tímto rizikem zabývat v souladu s rozhodnutím Rady o vlastních zdrojích⁸², které požaduje zachování řádné rovnováhy mezi prostředky na závazky a prostředky na platby. Naše výroční zprávy za roky 2016 a 2017 obsahují doporučení k této problematice. Ve výroční zprávě za rok 2016 Komisi doporučujeme, aby ve své prognóze prostředků na platby v následujícím VFR zohlednila nárůst zbývajících závazků, a pomohla tak mezi prostředky na závazky a na platby zajistit řádný poměr⁸³. V naší výroční zprávě za rok 2017 Komisi doporučujeme, aby vyzvala Evropský parlament a Radu, aby vzhledem k vysoké míře zbývajících závazků ve stávajícím a předchozím VFR v kontextu diskuse o VFR po roce 2020 stanovily mechanismy pro lepší řízení rizika zpoždování plateb⁸⁴.

Zvýšená expozice rozpočtu EU

101 Kromě zbývajících závazků má EU řadu dalších významných dlouhodobých závazků, záruk a právních závazků⁸⁵. Patří sem důchody zaměstnanců, záruky za úvěry a finanční nástroje. Vysoká úroveň zbývajících závazků zvyšuje částky, které EU dluží, a v důsledku toho se zvyšuje i finanční expozice rozpočtu Unie.

⁸⁰ Viz také naše výroční zpráva za rok 2016, body 2.36 až 2.37.

⁸¹ COM(2018) 687 – Dlouhodobá prognóza příjmu a odtoku prostředků rozpočtu EU (2019–2023).

⁸² Rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014.

⁸³ Viz bod 2.48, doporučení 1 naší výroční zprávy za rok 2016.

⁸⁴ Viz bod 2.62, doporučení 3 naší výroční zprávy za rok 2017.

⁸⁵ Viz výroční zpráva EÚD za rok 2016, body 2.15 až 2.20.

Jak lze zbývající závazky snížit?

102 Aby se zabránilo nedostatečným prostředkům na platby koncem stávajícího VFR a mimořádného převádění zbývajících závazků z jednoho roku do druhého, dohodly se Evropský parlament, Rada a Komise, že⁸⁶:

- o budou důkladně monitorovat úroveň zbývajících závazků,
- o pravidla pro zrušení závazků budou přísně uplatňována, a to zejména pravidla pro automatické zrušení závazků,
- o budou analyzovat odhady Komise, pokud jde o požadovanou úroveň plateb, a diskutovat o nich, aby se zajistilo, že EU dokáže plnit své finanční závazky v období 2014–2020.

103 Z podstaty věci tedy vyplývá, že zbývající závazky snížit třemi způsoby:

- o zvýšením míry prostředků na platby, je-li nedostatečná;
- o zrušením přidělení prostředků na závazky;
- o snížením míry prostředků na závazky v budoucích rozpočtech s tím, že budou zachovány dostatečné objemy prostředků na platby k pokrytí zbývajících závazků⁸⁷.

104 Navýšení prostředků na platby a snížení prostředků na závazky je rozhodnutím rozpočtových orgánů. Zrušení závazků se striktně řídí finančními pravidly, která musí Komise při uplatňování zrušení dodržovat. Zatímco v minulých letech byl objem zrušených závazků nízký, stále tyto závazky představují nevyužité rozpočtové prostředky, které již nadále nemohou přispívat k cílům politiky.

105 Zbývající závazky z období 2014–2020 by měly klesat od roku 2020 do roku 2025, kdy by měl být jejich zůstatek nevýznamný. Hlavní výzvou bude zajistit, aby se v novém období nezačala tvořit ještě vyšší úroveň zbývajících závazků. Tuto problematiku mohou částečně řešit některá z opatření zavedených Komisí ve stávajícím VFR (například každoroční schvalování účetní závěrky) nebo navrhaných pro příští VFR (změna pravidla pro zrušení z „n+3“ na „n+2“, nižší předběžné

⁸⁶ Finanční nařízení platné pro souhrnný rozpočet Unie – červenec 2018, příloha – Spolupráce mezi orgány během rozpočtového procesu.

⁸⁷ Viz bod 2.36 naší výroční zprávy za rok 2016.

financování, zachování podobného řízení a kontroly (například automatické pokračování určených orgánů v členských státech), větší pružnost při převádění prostředků v rámci programů a mezi nimi)⁸⁸.

106 Také následující opatření by mohla zabránit tvorbě zbývajících závazků v příštím VFR:

- včasné schválení VFR na období 2021–2027 a s ním spojených víceletých programů,
- zjednodušení pravidel pro rozpočtové výdaje⁸⁹,
- fundované prognózy platebních potřeb,
- zajištění vhodné rovnováhy mezi prostředky na závazky a prostředky na platby.

⁸⁸ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza, COM(2018) 375.

⁸⁹ Viz informační dokumenty: „Zjednodušení provádění politiky soudržnosti po roce 2020“, květen 2018; „Příspěvek ke zjednodušení programu EU pro výzkum v období po programu Horizont 2020“, březen 2018; „Budoucnost společné zemědělské politiky“, březen 2018.

Přílohy

Příloha I — Zbývající závazky podle hlavních programů – 2014 až 2017 (v milionech EUR)

Podokruh VFR	Název podokruhu VFR	Celkové zbývající závazky na konci roku				Prostředky na závazky schválené v roce 2017	Zbývající závazky v roce 2017 v počtu let závazků
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Regionální konvergence (Méně rozvinuté regiony)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Konkurenceschopnost (rozvinutější regiony)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Fond soudržnosti	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Horizont 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Přechodové regiony	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Nástroj pro rozvojovou spolupráci	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Evropský nástroj sousedství	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Nástroj předstupní pomoci (NPP II)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Příspěvek do Nástroje pro propojení Evropy	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Doprava	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Evropská územní spolupráce	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Evropský námořní a rybářský fond (ENRF)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Evropský fond pro strategické investice (EFSI)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Azylový, migrační a integrační fond (AMIF)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí (zvláštní navýšení přidělených prostředků)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Mezinárodní termonukleární experimentální reaktor (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energetika	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Životní prostředí a oblast klimatu (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Fond pro vnitřní bezpečnost	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Evropské družicové navigační systémy (EGNOS/Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Evropská pomoc nejchudším osobám (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	Celkem pro hlavní víceleté programy	178 675	207 122	228 033	255 971	95 639	2,7
	Další programy	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	Celkem	189 183	217 164	238 365	266 788	104 017	

Poznámka 1: Programy jsou seřazeny podle objemu svých zbývajících závazků v roce 2017.

Poznámka 2: Celkové částky zbývajících závazků nezahrnují zbývající závazky jiných orgánů.

Zdroj: EÚD na základě informací z datového skladu Komise.

Příloha II — Kumulativní výše plateb a zbývajících závazky podle členského státu na konci roku 2017 pro VFR 2014–2020

Členský stát	Částky přidělené z VFR (v miliardách EUR)	Předběžné financování do konce roku 2017	Průběžné platby do konce roku 2017	Celková míra využití plateb	Zbývajících závazky z období 2014–2020 na konci roku 2017 (v miliardách EUR)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
CB	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	3,1
Celkem	466,54	5,3 %	11,1 %	16,4 %	178,2

Poznámka 1: CB znamená přeshraniční programy (*cross border programmes*)

Zdroj: EÚD na základě informací ze zpráv Komise o analýze plnění rozpočtu ESI fondů v roce 2017.

Tým EÚD

Tento rychlý přezkum Evropského účetního dvora s názvem „Zbývajících závazky v rozpočtu EU – bližší pohled“ přijal senát V – Financování a správa Unie, který vede člen EÚD pan Lazaros S. Lazarou. Daný úkol vedla členka EÚD Annemie Turtelboomová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Dennis Wernerus, vyšší manažerka Margit Spindeleggerová, vedoucí úkolu Paul Sime a auditoři Michael Tatianos a Mircea-Cristian Martinescu. Jazykovou podporu zajišťoval Thomas Everett a administrativní podporu Manuela Maglioccová a Valérie Tempez-Erasmiová.

Po letech téměř nepřetržitého růstu dosáhly zbývající závazky v rozpočtu EU ke konci roku 2017 nového maxima ve výši 267 miliard EUR. Většina z nich představuje budoucí finanční závazek rozpočtu EU. Tímto přezkumem chceme osvětlit, jak se jejich výše v průběhu času vyvíjela a jaké jsou hlavní stimuly vzestupného trendu. Patří sem například skutečnost, že prostředky na závazky jsou vyšší než prostředky na platby, ukončení jednoho víceletého finančního rámce se překrývá se začátkem nového a programy financované EU v členských státech jsou prováděny pomalu. Identifikujeme rizika, která takového velké množství zbývajících závazků pro rozpočet EU představuje, například nemožnost naplňovat budoucí platební potřeby, a zároveň možná řešení.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



© Evropská unie, 2018

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