



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Osobitná správa č. 36/2016

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

Posúdenie opatrení na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja
vidieka v období rokov 2007 – 2013

spolu s odpoveďami Komisie

OBSAH

	Bod
Glosár	
Zhrnutie	I – XV
Úvod	1 – 14
Ukončenie viacročných programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka	1 – 10
Zodpovednosti v procese ukončenia programov: členské štáty a Komisia	11 – 14
Rozsah auditu a audítorský prístup	15 – 18
Pripomienky	19 – 115
Pravidlá pre ukončenie programov sa zlepšili, ale sú potrebné ďalšie kroky, aby bolo efektívnejšie a včasnejšie	19 – 68
Značné zmeny v opatreniach na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka od obdobia 2000 – 2006	21 – 29
Zákonnosť a riadnosť sa zohľadňuje pri ukončení programov v oblasti súdržnosti z rokov 2007 – 2013, ale pristupuje sa k nej samostatne od ukončenia programov rozvoja vidieka	30 – 45
Dosahovanie výstupov a výsledkov sa nezohľadňuje pri ukončení programov dostatočne	46 – 52
Konsolidovaná záverečná správa o zákonnosti a riadnosti výdavkov, ako aj o dosiahnutých výstupoch a výsledkoch sa neposkytuje Európskemu parlamentu a Rade	53 – 56
Ukončenie sa iniciuje až niekoľko rokov po ukončení programu z dôvodu prekryvania období oprávnenosti	57 – 68
Komisia poskytla členským štátom primeranú a včasnú podporu na pomoc s ukončením programov obdobia 2007 – 2013, ale musí zostať obozretná, aby zabezpečila dôkladné vykonávanie zo strany členských štátov	69 – 115
Komisia vydala ucelené a včasné usmernenia k ukončeniu programov obdobia 2007 – 2013	69 – 88
Niektoré ustanovenia v usmerneniach k oblasti súdržnosti idú nad rámec ustanovení nariadení	89 – 91
Členské štáty sú spokojné s podporou Komisie, ale koordinácia medzi vnútroštátnymi a regionálnymi orgánmi je zásadne dôležitá	92 – 103

Komisia musí zostať obozretná, aby zabezpečila dôkladné ukončenie programov obdobia 2007 – 2013	104 – 115
Záver a odporúčania	116 – 141

Príloha I – Právny základ pre ukončenie programov obdobia 2007 – 2013

Príloha II – Riadenie a kontrola programov obdobia 2007 – 2013 na úrovni členských štátov

Príloha III – Vývoj rámca uistenia Komisie a opatrení na ukončenie programov v priebehu troch období

Príloha IV – Prehľad hlavných záležitostí, ktoré potrebujú ďalšie objasnenie pre ukončenie obdobia 2007 – 2013 – prieskum/odpovede z rozhovorov s orgánmi členských štátov

Odpovede Komisie

GLOSÁR

Čisté finančné opravy: Finančné opravy uložené Komisiou členským štátom, ktoré sú povinné vrátiť neoprávnené finančné prostriedky späť do rozpočtu EÚ, čo vedie k definitívnemu zníženiu finančných prostriedkov pre príslušný členský štát.

Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF): EŠIF tvorí päť samostatných fondov, ktorých cieľom je znížiť regionálne rozdiely v Únii, pričom rámce politiky sú stanovené na sedemročné rozpočtové obdobie VFR. Ide o Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR), Európsky sociálny fond (ESF), Kohézny fond (KF), Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV) a Európsky námorný a rybársky fond (ENRF).

Finančné opravy: Účelom finančných opráv je chrániť rozpočet EÚ pred ťarchou chybných alebo neoprávnených výdavkov. Pri výdavkoch, ktoré sú predmetom zdieľaného hospodárenia, je v prvom rade úlohou členských štátov spätne získať nesprávne uhradené platby. Finančné opravy možno vykonať stiahnutím neoprávnených výdavkov z výkazov výdavkov členských štátov alebo spätným získaním súm od príjemcov. Finančné opravy môže stanoviť aj Komisia.

Finančné schválenie účtovnej závierky: Ročné rozhodnutie Komisie týkajúce sa úplnosti, presnosti a vecnej správnosti ročnej účtovnej závierky, ktorú predkladajú akreditované platobné agentúry. Na účely tohto rozhodnutia Komisia požaduje, aby bola účtovná závierka osvedčená nezávislými certifikačnými orgánmi.

Finančný nástroj: Všeobecný termín pre zmluvy, ktoré poskytujú ich držiteľovi nárok voči dlžníkovi. EÚ poskytuje podporu na tri možné typy finančných nástrojov: kapitálové, pôžičkové a záručné nástroje. Kapitálové a pôžičkové nástroje sú zmluvy medzi investorom a subjektom, do ktorého sa investuje, alebo medzi veriteľom a dlžníkom. Záruky sú zmluvy, pri ktorých ručiteľ ručí práva investora alebo veriteľa.

Miera reziduálneho rizika: Odhad podielu nezákonných a nesprávnych výdavkov vykázaných za každý program v priebehu celého programového obdobia na celkových výdavkoch. Miera reziduálneho rizika zohľadňuje všetky finančné opravy vykonané od začiatku obdobia a celkové výdavky vykázané pri ukončení programu.

Operácia: Projekt, skupina projektov alebo iná akcia vybraná v súlade s kritériami stanovenými pre operačný program alebo program rozvoja vidieka a vykonávaná jedným alebo viacerými príjemcami, ktorá umožňuje dosiahnutie cieľov programu.

Operačný program (OP): V OP sa stanovujú priority a konkrétne ciele členských štátov a opisuje sa, ako sa financovanie (spolufinancovanie z EÚ a vnútroštátnych verejných a súkromných zdrojov) použije v priebehu daného obdobia (v súčasnosti 7 rokov) na financovanie projektov. Projekty v OP musia prispievať k určitému počtu cieľov. OP sa môže financovať z EFRR, KF a/alebo ESF. OP vypracúva členský štát a Komisia ho musí schváliť pred uhradením akýchkoľvek platieb z rozpočtu EÚ. OP sa môžu meniť len v priebehu programového obdobia, ak s tým súhlasia obidve strany.

Overenie súladu: Rozhodnutia Komisie o vylúčení výdavkov z financovania EÚ, pretože neboli uskutočnené v súlade s pravidlami EÚ. Tieto rozhodnutia vo všeobecnosti zahŕňajú výdavky, ktoré vznikli v priebehu viac než jedného rozpočtového roka.

Politika rozvoja vidieka: Druhý pilier spoločnej poľnohospodárskej politiky spolufinancovaný z EPFRV. Cieľom tejto politiky je zlepšiť vidiek a situáciu ľudí, ktorí tam žijú, podporovaním konkurencieschopnosti poľnohospodárstva a lesného hospodárstva, zlepšovaním životného prostredia a kvality života vo vidieckych oblastiach a podporovaním diverzifikácie vidieckeho hospodárstva. Táto politika obsahuje opatrenia, ktoré sa vzťahujú na plochu, a opatrenia, ktoré sa nevzťahujú na plochu. Opatrenia, ktoré sa nevzťahujú na plochu, sú zvyčajne investičné opatrenia, ako je modernizácia poľnohospodárskych podnikov a zavedenie verejných infraštruktúr vo vidieckych oblastiach.

Politika súdržnosti: Politika súdržnosti je jednou z najväčších oblastí politiky, na ktorú sa vynakladá rozpočet EÚ. Jej cieľom je znižovať rozdiely v rozvoji medzi rozličnými regiónmi, reštrukturalizovať upadajúce priemyselné oblasti a diverzifikovať vidiecke oblasti a podporovať cezhraničnú, nadnárodnú a medziregionálnu spoluprácu. Financuje sa prostredníctvom Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR), Európskeho sociálneho fondu (ESF) a Kohézneho fondu (KF).

Program rozvoja vidieka (PRV): programový dokument, ktorý vypracoval členský štát a schválila Komisia, používaný na plánovanie a monitorovanie vykonávania politiky EÚ

v oblasti rozvoja vidieka na regionálnej alebo vnútroštátnej úrovni. V PRV sa stanovujú priority a konkrétne ciele členských štátov a opisuje spôsob využitia financovania (spolufinancovanie z EÚ a vnútroštátnych verejných zdrojov) v priebehu daného obdobia (v súčasnosti 7 rokov). PRV sa spolufinancujú z EPFRV.

Schvaľovanie účtovných závierok: Dvojstupňový postup vykonávaný Komisiou s cieľom zabezpečiť, aby si členské štáty náležite plnili svoje povinnosti v súvislosti s platbami v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP). Tento postup zahŕňa ročné finančné schválenie účtovnej závierky každej platobnej agentúry a viacročné overenie súladu operácií s pravidlami EÚ.

Spätné získanie: Jeden z dvoch spôsobov vykonania finančnej opravy (druhým je stiahnutie). Členský štát ponechá výdavky v programe, kým sa nenáležite vyplatená suma nezíska späť od príjemcov, a odpočíta ju od ďalšieho vyhlásenia výdavkov po uskutočnení spätného získania.

Úroveň významnosti: Audítori vyjadrujú stanovisko, či sú finančné výkazy vypracované zo všetkých významných hľadísk v súlade s určitým súborom pravidiel. Posúdenie významnosti je otázkou odborného posudku. Úroveň významnosti, ktorú v súčasnosti uplatňuje Komisia, je 2 %, ktorá odkazuje na pomer medzi chybnými alebo neoprávnenými výdavkami ku kontrovaným výdavkom EÚ.

Veľký projekt: Projekt, ktorý zahŕňa ekonomicky nedeliteľný súhrn prác, ktoré plnia presné technické funkcie a ktoré majú jasne stanovené ciele, a ktorého celkové náklady brané do úvahy pri určovaní výšky príspevku z fondov presahujú 50 mil. EUR (v programovom období rokov 2007 – 2013). Schválenie Komisiou sa vyžaduje na všeobecnej úrovni projektov.

Viacročný finančný rámec (VFR): Vo VFR sa stanovujú výdavkové priority a maximálne sumy, ktoré EÚ môže vynaložiť v konkrétnej oblasti v priebehu niekoľkých rokov. Stropy výdavkov v nariadení o VFR sú vždy vyššie než stropy v rozpočte EÚ. Vo VFR sú zahrnuté aj zdroje príjmov do rozpočtu EÚ a korekčné mechanizmy v danom období. Súčasný VFR sa týka rokov 2014 – 2020, zatiaľ čo predchádzajúce VFR boli na roky 2007 – 2013 a 2000 – 2006 (Agenda 2000).

Výkonnostná rezerva: Zdroje, ktoré predstavujú 6 % zdrojov vyčlenených pre EFRR, ESF a KF alebo EPFRV, ktoré sa majú sprístupniť po preskúmaní výkonnosti v roku 2019, ak sa splnia alebo prevýšia niektoré požiadavky.

Výročná správa o činnosti (VŠČ): Vo VŠČ sa okrem iného uvádzajú výsledky operácií v porovnaní so stanovenými cieľmi, riziká spojené s týmito operáciami a spôsob vnútornej kontroly. Od rozpočtového roku 2001 v prípade Komisie a od roku 2003 v prípade všetkých inštitúcií Európskej únie (EÚ) „povoľujúci úradník vymenovaný delegovaním“ musí podávať svojej inštitúcii VŠČ o plnení svojich povinností, ktorá obsahuje finančné informácie a informácie o hospodárení.

Záverečná platba: Suma vyplatená alebo spätne získaná pri ukončení operačného programu alebo programu rozvoja vidieka tak, ako sa vymedzuje v usmerneniach k ukončeniu programu.

Zdieľané hospodárenie: Metóda plnenia rozpočtu EÚ, v rámci ktorej Komisia deleguje vykonávanie úloh na členské štáty, pričom nesie konečnú zodpovednosť.

ZHRNUTIE

- I. Výdavky na politiku súdržnosti a politiku rozvoja vidieka tvoria veľkú časť (približne 44 %) celkového rozpočtu Európskej únie (EÚ). Tieto dve politiky majú ciele, ktoré sa navzájom dopĺňajú, a dosahujú prostredníctvom nástrojov s podobnými systémami riadenia a kontroly.
- II. Výdavky EÚ sa vo všeobecnosti plánujú a vykonávajú vo viacročnom „finančnom rámci“ (VFR), ktorý zahŕňa plánovanie na pevne stanovené obdobie niekoľkých rokov. Toto obdobie sa zhoduje s programovými obdobiami v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka. Tri posledné programové obdobia sa týkali rokov 2000 – 2006, 2007 – 2013 a 2014 – 2020. Z našich auditov v priebehu obdobia 2007 – 2013 vyplynulo, že súdržnosť aj rozvoj vidieka sú náchylné na významnú mieru nezrovnalostí vo výdavkoch.
- III. Po ukončení programového obdobia sa programy v oblasti súdržnosti aj rozvoja vidieka musia ukončiť a finančne vysporiadať. To zahŕňa určenie podielu EÚ na spolufinancovaní akýchkoľvek neoprávnených výdavkov a ich vrátenie do rozpočtu EÚ. Komisia aj členské štáty majú konkrétne úlohy a zodpovednosti v procese ukončenia programov, ktoré sú predpísané v nariadeniach a bližšie objasnené v usmerneniach, ktoré vydáva Komisia.
- IV. V rámci tohto auditu sme preskúmali, či pravidlá a postupy ukončenia programov poskytujú Komisii a členským štátom základ pre ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka efektívne a včas. Porovnali sme opatrenia na ukončenie troch programových období v týchto dvoch oblastiach politiky a osobitne sme posúdili, ako Komisia získava uistenie, že záverečné vyhlásenie obsahuje výdavky, ktoré sú zákonné a riadne a použité v súlade s cieľmi programu. Taktiež sme analyzovali včasnosť procesu ukončenia programov a či je rozpočtový orgán informovaný o výsledku ukončenia programov.
- V. Opatrenia na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka sa v priebehu troch programových období vyvíjali. V období rokov 2000 – 2006 boli opatrenia rovnaké pre obe oblasti. Výdavky sa vykazovali kumulatívne a Komisia ich schvaľovala až pri ukončení. V období rokov 2007 – 2013 boli členské štáty povinné poskytnúť Komisii každý rok uistenie

o tom, že operácie spolufinancované EÚ boli zákonné a riadne, v týchto dvoch oblastiach sa to však realizovalo odlišne.

VI. V oblasti súdržnosti možno ukončenie programu vo všeobecnosti vnímať ako konečné schválenie zákonnosti a riadnosti výdavkov. Na tento účel Komisia vypočítava mieru reziduálneho rizika za každý program, zohľadňujúc pritom finančné opravy za celé obdobie. V rozvoji vidieka však boli výdavky na program odsúhlasované každoročne a Komisia pokračuje v overovaní zákonnosti a riadnosti aj po oficiálnom ukončení programu. Ukončenie je teda čisto finančná transakcia bez schválenia zákonnosti a riadnosti výdavkov a bez výpočtu miery reziduálneho rizika za každý program rozvoja vidieka.

VII. V období rokov 2014 – 2020 sa rámec uistenia zlepšil a zosúladiť medzi týmito dvomi výdavkovými oblasťami. Ročné schvaľovanie účtovných závierok je teraz súčasťou oboch oblastí politiky. Niektoré rozdiely však pretrvávajú v terminológii, načasovaní a termínoch.

VIII. Za obdobie rokov 2007 – 2013 sme zistili, že je obmedzené zameranie na dosahovanie výstupov a výsledkov. Hoci sú členské štáty povinné vykazovať výsledky svojich programov a Komisia ich náležite hodnotí, vyplatenie záverečnej platby pri ukončení programu nie je priamo spojené so skutočným dosiahnutím výstupov a výsledkov ani v jednej z týchto dvoch oblastí.

IX. Pokiaľ ide o čas ukončenia programov, nezhoduje sa s ukončením programového obdobia ani obdobia oprávnenosti. Oficiálne ukončenie programov sa vo všeobecnosti iniciuje po ukončení obdobia oprávnenosti, keď už naplno prebieha ďalšie programové obdobie. V závislosti od okolností môže ukončenie programov trvať o niekoľko rokov viac. Výrazné prekrývanie úloh v rôznych obdobiach a administratívne ťažkosti, ktorým sa čelí pri následnej kontrole činností, ktoré sa v niektorých prípadoch uskutočnili pred viac než desaťročím, predstavujú riziko z hľadiska účinnosti ukončenia programov. Okrem toho, možnosť vynakladať rozpočet na program o dva (n+2) a v období rokov 2014 – 2020 dokonca až o tri roky (n+3) po ukončení programového obdobia vytvára odrádzajúci účinok začať programy nasledujúceho obdobia.

X. Ďalší problém sa týka predkladania správ Komisie o výsledkoch ukončenia programov v oboch oblastiach. Konkrétne, Komisia neinformuje rozpočtový orgán o konečnom výsledku

procesu ukončenia (riadnosť výdavkov a dosiahnuté výstupy a výsledky). Vzhľadom na to, že rozpočtový systém EÚ je založený na viacročnom plánovaní, zastávame názor, že by Komisia mala poskytovať Európskemu parlamentu a Rade konsolidovanú záverečnú správu s kľúčovými informáciami o najrelevantnejších aspektoch výkonnosti a súladu pri vykonávaní programov.

XI. S cieľom zabezpečiť, aby sa opatreniami na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka zlepšila povinnosť zodpovedať sa a transparentnosť pri využívaní finančných prostriedkov EÚ, odporúčame Komisii:

- navrhnúť ďalšie zosúladienie ustanovení právnych predpisov pre ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka s cieľom zosúladiť proces ročného uistenia v oboch oblastiach,
- zaviesť konečné schválenie Komisiou týkajúce sa zákonnosti a riadnosti výdavkov a dosiahnutých výstupov a výsledkov po ukončení programov. To by zahŕňalo stanovenie postupov na výpočet miery reziduálneho rizika na úrovni programu a zabezpečiť, aby táto miera neprevýšila prah významnosti pri ukončení, ako aj posúdiť, či sa dosiahli ciele a v prípade potreby stanoviť finančné opravy za nedostatočnú výkonnosť,
- spresniť, ako bude informovať rozpočtový orgán o výsledkoch procesu ukončenia programov,
- odstrániť prekrývanie období oprávnenosti, čo najviac zosúladiť oprávnenosť s programovým obdobím a požadovať, aby sa programy ukončovali hneď po ukončení obdobia oprávnenosti (maximálne šesť mesiacov pre členské štáty na zaslanie dokumentov o ukončení a ďalších šesť pre rozhodnutie Komisie).

Tieto odporúčania by sa mali vykonať v rámci prípravy právneho rámca po roku 2020.

XII. Taktiež sme posúdili, či Komisia poskytovala náležité a včasné usmernenia a podporovala členské štáty v príprave ukončenia ich programov obdobia 2007 – 2013. Celkovo sme zistili, že usmernenia Komisie k ukončeniu obdobia 2007 – 2013 v oblasti súdržnosti aj rozvoja vidieka poskytli členským štátom primeraný základ na prípravu

účinného ukončenia programov. Usmernenia boli včasné a ucelené a Komisia poskytla dodatočnú podporu pri riešení potrieb členských štátov. Členské štáty boli spokojné s podporou Komisie a zväčša zastávali názor, že boli dobre pripravené na proces ukončenia programov.

XIII. Zistili sme niekoľko rizík, ktoré je potrebné riešiť v priebehu ukončenia programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka z obdobia 2007 – 2013. Konkrétne sa neuvádzajú záväzné termíny pre niektoré oblasti, ktoré sú relevantné pre ukončenie programov a ktoré by mohli prispieť k ďalším oneskoreniam procesu ukončenia programov. Taktiež sme zistili, že niektoré požiadavky, konkrétne požiadavky týkajúce sa nefunkčných projektov a vykazovania miery reziduálneho rizika, pomáhajú zmierniť riziká súvisiace s ukončením programov. Iné požiadavky, napríklad týkajúce sa rozdelenia nie veľkých projektov do fáz, sú potrebné, ale tak, ako sú dnes formulované, môžu skomplikovať proces ukončenia programov. Napokon, obávame sa, že kontroly na úrovni členských štátov a/alebo Komisie nie sú dostatočné na to, aby pri ukončení programov zabezpečili zákonnosť a riadnosť výdavkov týkajúcich sa finančných nástrojov, zmluvných záloh a niektorých veľkých projektov relevantných z hľadiska štátnej pomoci.

XIV. Komisia preto musí zostať obozretná, aby zabezpečila dôkladné ukončenie obdobia 2007 – 2013. S cieľom zabezpečiť, aby boli všetky riziká náležite riešené v priebehu ukončenia programov v oblasti súdržnosti a rozvoj vidieka z obdobia 2007 – 2013, odporúčame Komisii zabezpečiť:

- prijímanie rozhodnutí o schválení veľkých projektov okamžite,
- aby členské štáty zaviedli konkrétne postupy na overenie oprávnenosti výdavkov, najmä tých, ktoré sa týkajú finančných nástrojov a zmluvných záloh.

XV. Odporúčame tiež, aby riadiace orgány členských štátov vyplácali celý príspevok EÚ príjemcom projektov včas.

ÚVOD

Ukončenie viacročných programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka

Programové obdobia a vyčlenený rozpočet

1. Výdavky na politiku súdržnosti a politiku rozvoja vidieka tvoria veľkú časť (približne 44 %) celkového rozpočtu EÚ. Tieto a ostatné výdavkové politiky EÚ sa plánujú a vykonávajú vo viacročnom „finančnom rámci“ (VFR), ktorý zahŕňa plánovanie na pevne stanovené obdobie niekoľkých rokov. Toto obdobie sa zhoduje s programovými obdobiami v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka. Tri posledné obdobia sa týkali rokov 2000 – 2006, 2007 – 2013 a 2014 – 2020.
2. Oblasť súdržnosti a rozvoja vidieka majú podobné charakteristiky z hľadiska ich mechanizmov poskytovania, nástrojov a systémov kontroly. Obe sa zameriavajú na zníženie regionálnych rozdielov (pozri **rámček 1**) a v období rokov 2014 – 2020 sú obe financované z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF)¹.

¹ Článok 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

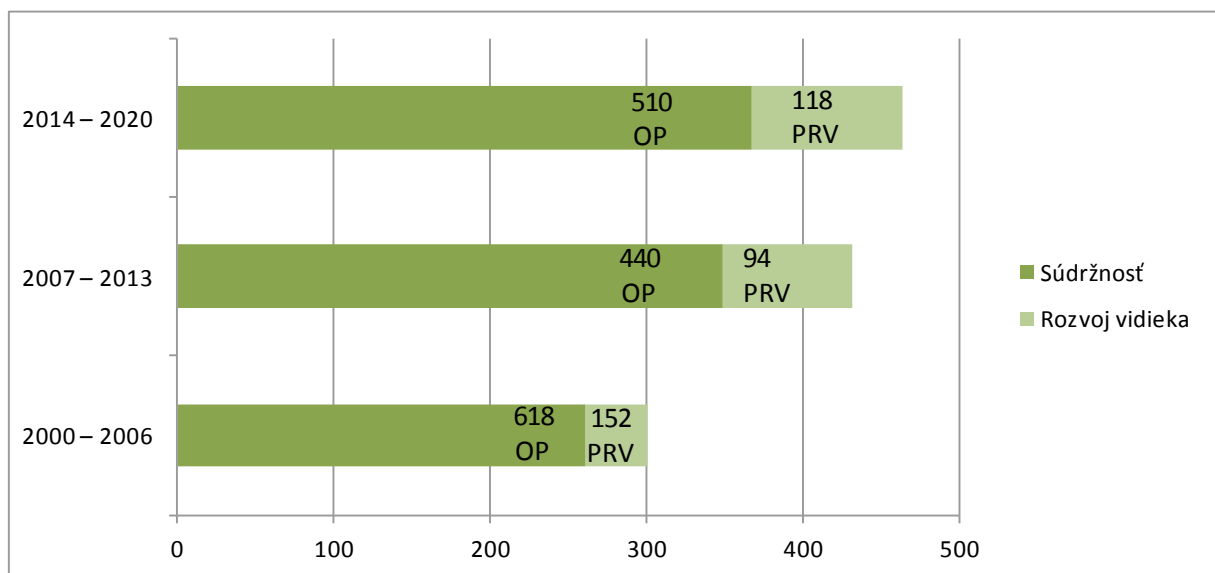
Rámček 1: Ciele politiky súdržnosti a rozvoja vidieka

Cieľom politiky súdržnosti je znižovať rozdiely v rozvoji medzi rozličnými regiónmi, reštrukturalizovať upadajúce priemyselné oblasti a diverzifikovať vidiecke oblasti a podporovať cezhraničnú, nadnárodnú a medziregionálnu spoluprácu.

Cieľom politiky rozvoja vidieka je zlepšiť vidiek a situáciu ľudí, ktorí tam žijú, podporovaním konkurencieschopnosti poľnohospodárstva a lesného hospodárstva, zlepšovaním životného prostredia a kvality života vo vidieckych oblastiach a podporovaním diverzifikácie vidieckeho hospodárstva.

3. V programovom období 2014 – 2020 bolo z rozpočtu EÚ vyčlenených približne 460 mld. EUR na programy v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka v porovnaní s asi 430 mld. EUR v období rokov 2007 – 2013 a 300 mld. EUR v období rokov 2000 – 2006 (pozri **obrázok 1**). Predstavuje to približne 40 % celkového rozpočtu EÚ na roky 2000 – 2006, 44 % na roky 2007 – 2013 a 43 % na roky 2014 – 2020.

Obrázok 1 – Prídely EÚ v období rokov 2000 – 2006, 2007 – 2013 a 2014 – 2020 (mld. EUR)



Pozn.: Na zostavenie tohto grafu boli použité upravené VFR za rok 2006 (EÚ-25), 2013 (EÚ-27) a 2017 (EÚ-28).

Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

Zdieľané hospodárenie v politike súdržnosti a rozvoja vidieka

4. Zodpovednosť za vykonávanie politiky súdržnosti a rozvoja vidieka zdieľajú členské štáty s Komisiou. Komisia schvaľuje viacročné programy na základe návrhov členských štátov.

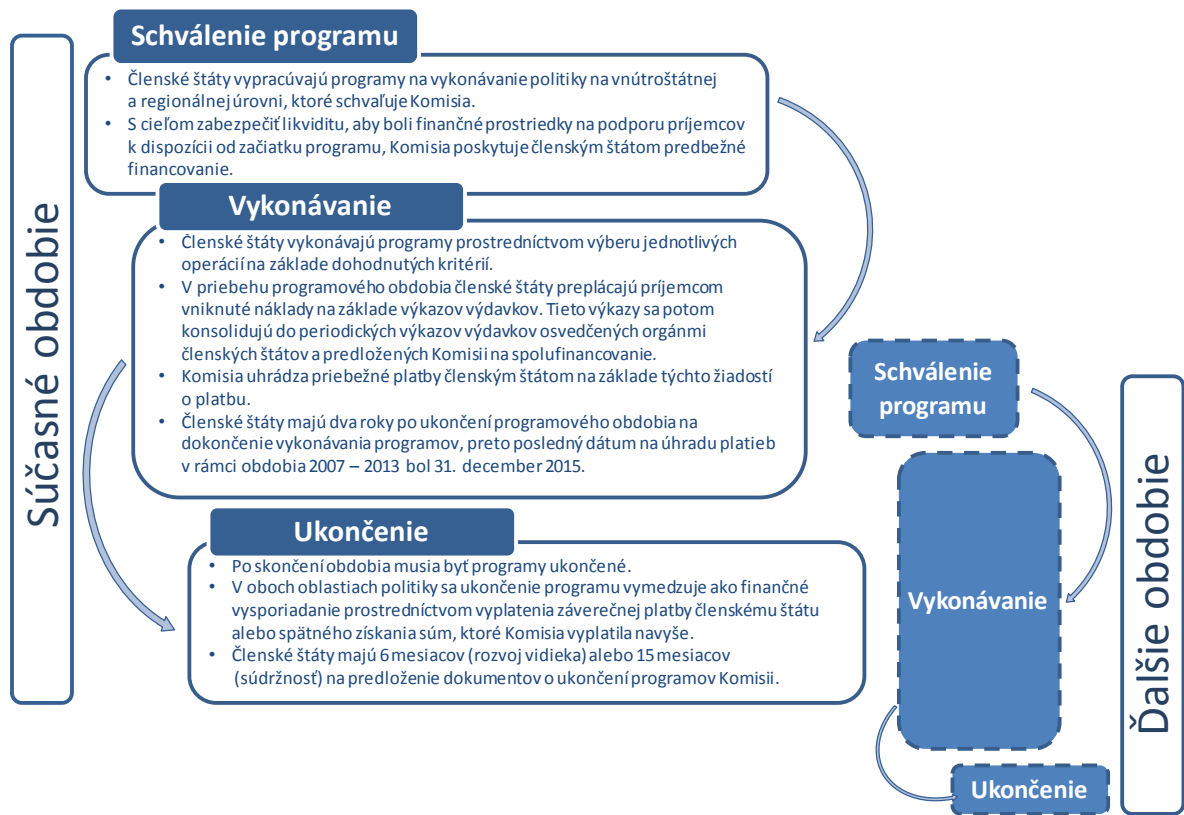
5. Za riadenie týchto oblastí politiky zodpovedajú v Komisii Generálne riaditeľstvo pre regionálnu a mestskú politiku (GR REGIO), Generálne riaditeľstvo pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie (GR EMPL) a Generálne riaditeľstvo pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (GR AGRI). V členských štátoch sú vnútroštátne a/alebo regionálne orgány programov súdržnosti a rozvoj vidieka poverené úlohou zabezpečiť zákonnosť a riadnosť spolufinancovaných operácií pod dohľadom Komisie, ktorá nesie konečnú zodpovednosť².

Ukončenie ako posledný krok v životnom cykle programu

6. Schválenie, vykonávanie a ukončenie viacročných programov sú cyklickým procesom. Tieto tri fázy v životnom cykle programu sú vysvetlené na **obrázku 2**.

² Článok 317 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

Obrázok 2 – Životný cyklus viacročných programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka



Zdroj: EDA.

7. Ukončenie, posledná fáza v životnom cykle programu, sa vymedzuje v nariadení o rozpočtových pravidlách EÚ a sektorových nariadeniach pre obe oblasti politiky tak, že k nemu dochádza po platbe zostatku, ktorou sa zúčtujú všetky predchádzajúce výdavky (tiež sa na ňu odkazuje ako na záverečnú platbu), členskému štátu, alebo spätným získaním súm vyplatených Komisiou navyše³.

³ Článok 90 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (nariadenie o rozpočtových pravidlách) (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1); článok 109 ods. 3 pravidiel uplatňovania nariadenia o rozpočtových pravidlách; článok 89 ods. 5 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 25); a článok 37 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 549).

8. „Ukončenie“ však odkazuje aj na proces ukončovania programu, ktorý zahŕňa predloženie dokumentov členských štátov Komisii a ktorý vedie k vyplateniu záverečnej platby. V oboch oblastiach politiky sú podmienky opatrení na ukončenie programov stanovené v príslušných nariadeniach, ktoré sú uvedené v **prílohe I**.

9. Ukončenie je zásadným momentom v životnom cykle programu, pretože:

- Komisia je povinná schváliť len výdavky vynaložené v súlade s pravidlami EÚ a vnútroštátnymi pravidlami. Konkrétne to znamená, že len výdavky použité v súlade s cieľmi programov a vynaložené zákonne a riadne môžu byť preplatené z rozpočtu EÚ; a
- členské štáty musia zabezpečiť, aby boli výdavky v súlade s príslušnými zákonnými požiadavkami a zásadami riadneho finančného hospodárenia. Všetky neoprávnené výdavky, ktoré Komisia zistí a opraví po ukončení programu, môžu viesť k čistému zníženiu financovania EÚ na program. V rozvoji vidieka majú všetky takéto opravy čistý vplyv na financovanie EÚ.

10. Súčasne sa v nariadeniach EÚ požaduje, aby boli finančné prostriedky EÚ, sprístupnené na spolufinancovanie operácií v členských štátoch, vynaložené v termínoch stanovených v nariadeniach. Tlak na členské štáty využiť tieto finančné prostriedky vzrastá, keď sa blíži koniec obdobia oprávnenosti, keďže im hrozí, že stratia nevyužitý podiel, ktorý im bol pôvodne vyčlenený.

Zodpovednosti v procese ukončenia programov: členské štáty a Komisia

Orgány členských štátov predkladajú dokumenty o ukončení programov

11. Orgány zodpovedné za riadenie a kontrolu programov súdržnosti a rozvoja vidieka v období rokov 2007 – 2013 na úrovni členských štátov sú opísané v **prílohe II**. Ich príslušné zodpovednosti v procese ukončenia programov sú uvedené v **tabuľke 1**.

Tabuľka 1 – Zodpovednosti orgánov členských štátov pri ukončení programov

	Rozvoj vidieka
i) Riadiaci orgán predkladá záverečnú správu o vykonávaní operačného programu za celé programové obdobie ¹ .	i) Riadiaci orgán predkladá poslednú výročnú správu o pokroku týkajúcej sa vykonávania programu ⁴ .
ii) Certifikačný orgán predkladá žiadosť o záverečnú platbu a výkaz výdavkov ² .	ii) Platobná agentúra predkladá ročnú účtovnú závierku za posledný rok vykonávania ⁵ .
iii) Orgán auditu posudzuje platnosť žiadosti o záverečnú platbu a zákonnosť a správnosť príslušných transakcií zahrnutých do záverečného výkazu výdavkov, ktorý je doložený záverečnou kontrolnou správou ³ . Vo svojom vyhlásení o ukončení musí orgán auditu zverejniť mieru reziduálneho rizika za celý OP (alebo skupinu OP) za celé programové obdobie. Ak je nad 2 % úrovňou významnosti Komisie, za bežných okolností by mal spustiť finančnú opravu. Programy by nemali byť ukončené s overenou mierou reziduálneho rizika nad prahom významnosti.	iii) Certifikačný orgán poskytuje stanovisko a vypracúva správu o úplnosti, presnosti a vecnej správnosti poslednej ročnej účtovnej závierky a fungovaní systému vnútornej kontroly ⁶ .

¹ Článok 67 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

² Články 61, 78 a 89 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

³ Článok 62 ods. 1 písm. e) nariadenia (ES) č. 1083/2006.

⁴ Článok 82 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1698/2005 a článok 37 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

⁵ Článok 7 ods. 3 a 37 nariadenia (ES) č. 1306/2013.

⁶ Článok 9 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 a článok 5 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 908/2014 zo 6. augusta 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 vzhľadom na platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, pravidlá kontroly, zábezpeky a transparentnosť (Ú. v. EÚ L 255, 28.8.2014, s. 59).

Zdroj: EDA.

Komisia posudzuje a schvaľuje dokumenty o ukončení programov

12. V oblasti súdržnosti má Komisia na ukončenie obdobia 2007 – 2013 päť mesiacov na analýzu dokumentov predložených členskými štátmi a vydanie stanoviska k záverečnej správe o vykonávaní operačného programu⁴ a vyhláseniu o ukončení⁵. Po ich schválení musí

⁴ Článok 67 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

Komisia vyplatiť záverečnú platbu do 45 kalendárnych dní⁶. V priebehu programového obdobia by overovania vykonávané členskými štátmi alebo Komisiou mohli viesť k finančným opravám za OP. Vo všeobecnosti by všetky nevyriešené záležitosti týkajúce sa kontrolných činností a zistení z auditov mali byť objasnené a vysporiadané v priebehu procesu ukončenia. Komisia však môže uskutočniť ďalšie auditorské práce, ktoré môžu viesť k finančným opravám po vyplatení záverečnej platby⁷.

13. V rozvoji vidieka je ukončenie vo veľkej miere založené na ročnom procese finančného schvaľovania účtovných závierok: ročnom overení správy certifikačného orgánu a schválení účtovnej závierky Komisiou. Pri ukončení programu má Komisia päť mesiacov na pripomienky k poslednej výročnej správe o dosiahnutom pokroku⁸. Po tom, čo sa táto správa považuje za prijateľnú, a po schválení poslednej účtovnej závierky Komisia musí vyplatiť zostatok do šiestich mesiacov⁹. V priebehu programového obdobia s cieľom chrániť rozpočet EÚ pred neoprávnenými výdavkami Komisia tiež vykonávala kontroly zákonnosti a riadnosti výdavkov (viacročné overenie súladu), ktoré boli nezávislé od finančného schválenia. Tieto kontroly často viedli k čistým finančným opravám a stále môžu byť vykonávané alebo dokončené po ukončení PRV.

14. Zatiaľ čo termín pre orgány členských štátov na predloženie dokumentov o ukončení programov rozvoja vidieka bol 30. jún 2016, termín pre oblasť súdržnosti bol stanovený na 30. marec 2017. V čase konania nášho auditu boli z dôvodu rozličných termínov generálne riaditeľstvá v rôznych fázach ich vypracúvania. GR AGRI dokončilo svoju internú príručku a postupy pre ukončenie programov, ale táto úloha stále prebiehala na GR REGIO a GR EMPL

⁵ Článok 89 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

⁶ Článok 89 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

⁷ Podľa článku 90 nariadenia (ES) č. 1083/2006 riadiaci orgán zabezpečí, aby všetky podporné dokumenty týkajúce sa výdavkov a auditov príslušného operačného programu zostali k dispozícii Komisii a Európskemu dvoru audítorov počas troch rokov od ukončenia operačného programu.

⁸ Článok 82 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 z 20. septembra 2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 277, 21.10.2005, s. 1).

⁹ Článok 37 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

a jej dokončenie bolo naplánované na koniec roka 2016 pred termínom na zaslanie dokumentov o ukončení programov.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

15. V rámci tohto auditu sme preskúmali, či pravidlá a postupy v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka poskytujú Komisii a členským štátom základ pre ukončenie programov efektívne a včas.

Po prvé, preskúmali sme:

- či sa v právnych ustanoveniach týkajúcich sa ukončenia programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka požaduje konečné schválenie zákonnosti a riadnosti výdavkov na program a uistenie o dosiahnutých výstupoch a výsledkoch;
- či je rozpočtový orgán (Európsky parlament a Rada) informovaný o výsledku ukončenia viacročných výdavkových programov; a
- či je proces ukončenia včasný.

Po druhé, posúdili sme, či Komisia poskytla náležité a včasné usmernenia a podporovala členské štáty v príprave ukončenia ich OP a PRV obdobia 2007 – 2013.

16. Náš audit sa zamerail na silné a slabé stránky opatrení na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka z obdobia 2007 – 2013, ponaučenia získané z ukončenia programov obdobia 2000 – 2006 a na to, do akej miery boli nedostatky zistené v oboch obdobiach riešené v nariadeniach na obdobie rokov 2014 – 2020.

17. Audítorská práca zahŕňala tieto zložky:

- analýzu pravidiel týkajúcich sa ukončenia programových období 2000 – 2006, 2007 – 2013 a 2014 – 2020;
- analýzu podpory, ktorú Komisia poskytla členským štátom prostredníctvom usmernení a školení pre ukončenie obdobia 2007 – 2013;

- elektronický prieskum vnútroštátnych a regionálnych orgánov zapojených do ukončenia programov s cieľom získať ich názory na pravidlá, usmernenia a podporu Komisie a ich vlastnú pripravenosť. Prieskum sa uskutočnil od novembra 2015 do januára 2016. Bol zaslaný riadiacim orgánom a orgánom auditu v oblasti politiky súdržnosti a platobným agentúram a certifikačným orgánom v oblasti politiky rozvoja vidieka. Odpovedalo 337 zo 480 orgánov vyzvaných na účasť na prieskume (približne 70 % miera odpovedí); a
- rozhovory so zástupcami orgánov členských štátov, ktoré sa zúčastnili na prieskume. Spolu sme uskutočnili rozhovory s 25 vnútroštátnymi a regionálnymi orgánmi za oblasť súdržnosti a 12 orgánmi za rozvoj vidieka.

18. Audítorské práce prebiehali od septembra 2015 do septembra 2016.

PRIPOMIENKY

Pravidlá pre ukončenie programov sa zlepšili, ale sú potrebné ďalšie kroky, aby bolo efektívnejšie a včasnejšie

19. Ukončenie je poslednou fázou v životnom cykle viacročného programu. Na zabezpečenie povinnosti zodpovedať sa a transparentnosti by Komisia mala schváliť, že konečné výdavky sú zákonné a riadne a boli použité v súlade s cieľmi programu. Ukončenie by malo nastať čo najskôr po ukončení programového obdobia a Komisia by mala predložiť rozpočtovému orgánu správu o výsledku ukončenia.

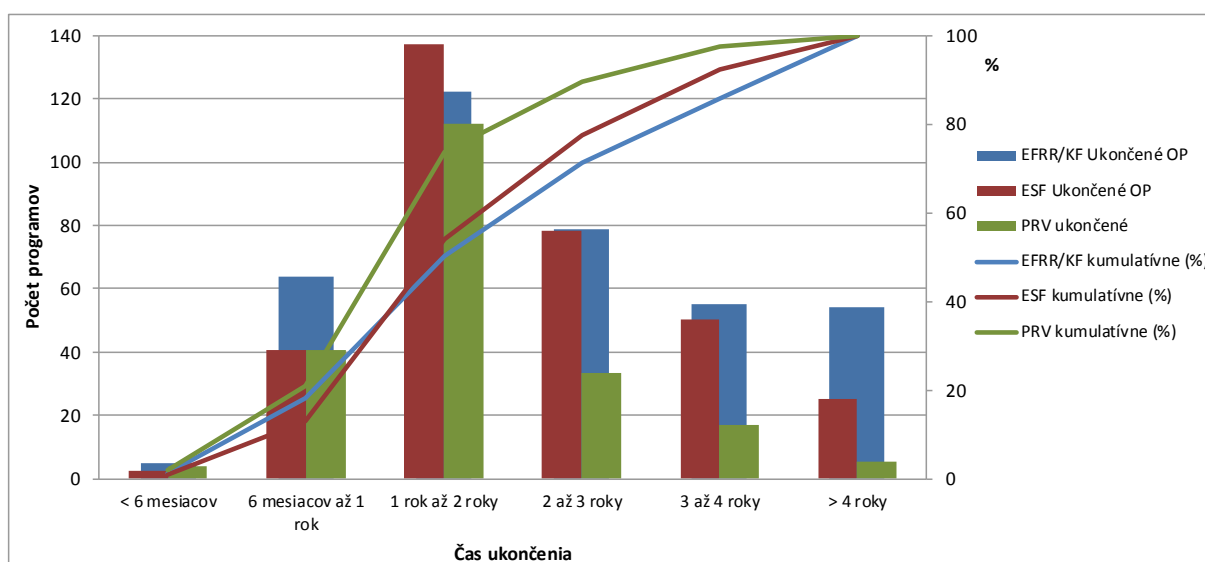
20. Vzhľadom na podobnosti v oblastiach politiky súdržnosti a rozvoja vidieka (najmä investičné opatrenia, ktoré sa nevzťahujú na plochu) a skutočnosť, že od roku 2014 sú obe oblasti súčasťou európskych štrukturálnych a investičných fondov, by opatrenia na ukončenie programov mali byť zosúladené, aby sa zvýšila transparentnosť a uľahčili porovnávanie. Zosúladené opatrenia na ukončenie by taktiež podporili pochopenie procesu ukončenia zainteresovanými stranami. Napokon, spoločné pravidlá by viedli k zvýšeniu efektivity vo vykonávaní programov.

Značné zmeny v opatreniach na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka od obdobia 2000 – 2006

Obdobie rokov 2000– 2006: členské štáty neposkytovali ročné uistenie ani za jednu oblasť politiky

21. Na obdobie rokov 2000 – 2006 boli proces ukončenia a usmernenia k nemu spoločné pre súdržnosť a rozvoj vidieka a členské štáty neposkytovali ročné uistenie ani za jednu oblasť politiky. Pri ukončení programu tieto orgány¹⁰ museli poskytnúť na základe skontrolovanej vzorky uistenie o zákonnosti a správnosti všetkých výdavkov počas tohto obdobia. Analýza a overenia Komisie viedli v mnohých prípadoch k žiadostiam o objasnenie či k dodatočnej práci na úrovni členských štátov, čím sa často predĺžil proces ukončenia. Napríklad v 14 % operačných programov EFRR ukončenie trvalo viac než štyri roky. Prehľad času, ktorý potrebovali GR Komisie na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka obdobia 2000 – 2006 je uvedený na **obrázku 3**.

Obrázok 3 – Čas potrebný na ukončenie OP a PRV obdobia 2000 – 2006



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

¹⁰ V období 2000 – 2006 sa nazývali orgány vydávajúce vyhlásenia o ukončení pomoci.

Obdobie rokov 2007 – 2013: požiadavka, aby členské štáty poskytovali ročné uistenie v oboch oblastiach politiky

22. V programovom období 2007 – 2013 bola zavedená požiadavka, aby členské štáty predkladali ročné uistenie v oboch oblastiach politiky. Ročné vyhlásenia poskytli základ pre ukončenie programov a ich cieľom bolo zjednodušiť a urýchliť proces v porovnaní s predchádzajúcim obdobím. V oblasti súdržnosti mali podobu výročných kontrolných správ, ktoré predkladali orgány auditu a schvaľovala Komisia. V rozvoji vidieka Komisia vyvinula postup „schvaľovania účtovných závierok“¹¹ na konečné uznanie výdavkov, ktorý zahŕňal ročné finančné schválenie účtovnej závierky a viacročné overenie súladu (pozri bod 13). Prehľad úloh riadenia a kontroly príslušných orgánov členských štátov v programovom období 2007 – 2013 sa nachádza v ***prílohe II***.

23. V politike súdržnosti sa výdavky počas obdobia 2007 – 2013 deklarovali kumulatívne od začiatku obdobia a Komisia ich neschvaľovala každoročne. Výročné kontrolné správy a audítorské stanoviská predkladané orgánmi auditu a schvaľované Komisiou napriek tomu predstavovali dôležitú súčasť ročného uistenia Komisie. Komisia tiež mala možnosť prerušiť či pozastaviť platby, ak boli pochybnosti o zákonnosti a riadnosti výdavkov. Systém výročných kontrolných správ a stanovísk spolu so schválením výročných správ o vykonávaní Komisiou poskytovali základ pre proces ukončenia.

24. Na druhej strane, v rozvoji vidieka Komisia schvaľovala výkazy výdavkov každoročne v priebehu obdobia 2007 – 2013. Komisia bola povinná overiť správu a audítorské stanovisko certifikačného orgánu a schvaľovať účtovnú závierku každý rok (ročný postup finančného schválenia účtovnej závierky). Tento postup nezahŕňal len účtovnú závierku, ale aj fungovanie systému vnútornej kontroly platobnej agentúry a vyhlásenie o vierohodnosti vydávané riaditeľom agentúry. Netýkal sa však zákonnosti a riadnosti výdavkov. Nezávisle od tohto Komisia bola povinná preskúmať a schváliť výročnú správu o pokroku vo vykonávaní. Ukončenie programov v rozvoji vidieka je založené na ročných

¹¹ Potom zavedené v nariadení Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, 11.8.2005, s. 1); teraz článok 51 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

účetných závierkach, ktoré predkladajú členské štáty za každý rozpočtový rok v programovom období (2007 až 2015), a príslušnom schválení Komisiou (rozhodnutia o finančnom schválení účtovnej závierky). Zákonnosť a riadnosť sú však vylúčené z rozsahu ročného finančného schválenia účtovnej závierky a namiesto toho ich pokrýva viacročný postup overenia súladu, ktorý môže pokračovať aj po ukončení programu. V rozvoji vidieka možno preto ukončenie vnímať skôr ako proces pozostávajúci z potrebných krokov v priebehu obdobia vykonávania programu, ktorý pokračuje po oficiálnom ukončení PRV, ako jednorazový postup v konkrétnom časovom momente.

25. Vývoj systému riadenia a kontroly v priebehu troch programových období (2000 – 2006, 2007 – 2013 a 2014 – 2020) v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka relevantného pre ukončenie je uvedený v **prílohe III**. Znázorňuje tiež, ako orgány členských štátov a Komisia poskytujú informácie o monitorovaní a uistenie v týchto troch obdobiach.

Obdobie rokov 2014 – 2020: Opatrenia na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka sa zblížujú, ale nie sú ešte úplne zosúladené

26. V programovom období 2014 – 2020 sa ročné schválenie účtov uplatňuje v súdržnosti aj rozvoji vidieka¹², čo prináša „ročné ukončenie“ v oboch oblastiach politiky. V súdržnosti sa záležitosti týkajúce sa zákonnosti a riadnosti výdavkov zohľadňujú pri ročnom schválení účtovných závierok, pokiaľ ich vnútroštátne orgány zistia a napravia pred zaslaním účtovnej závierky Komisii, ale možno ich riešiť aj v nasledujúcej fáze viacročnými auditmi súladu, čo potom vedie k čistým finančným opravám stanovených Komisiou, na ktoré sa vzťahujú špecifické podmienky¹³. Vo všeobecnosti to zodpovedá procesu, ktorý je zavedený pre rozvoj vidieka od obdobia 2007 – 2013. Pri rozvoji vidieka bolo ročné uistenie rozšírené o zákonnosť a riadnosť, pretože od roku 2015 sú certifikačné orgány povinné zahrňať tieto aspekty do ich výročných správ. Ako aj v prípade politiky súdržnosti sa viacročné audity súladu s možnosťou uplatnenia čistých finančných opráv vykonávajú samostatne.

¹² Článok 84 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

¹³ Články 139 ods. 5 a 145 ods. 7 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

27. V oboch oblastiach politiky bude ukončenie obdobia 2014 – 2020 takmer identické s ročným schválením účtov s tým rozdielom, že v oblasti súdržnosti sa bude požadovať záverečná správa o vykonávaní navyše k ročným dokumentom¹⁴ predkladaným za daný rozpočtový rok. V rozvoji vidieka sa na ukončenie nebudú požadovať ďalšie dokumenty; formát výkazníctva bude rovnaký ako pri ročnom postupe.

28. Na obdobie rokov 2014 – 2020 boli pravidlá pre uistenie a ukončenie ešte viac zlepšené a zosúladené medzi týmito dvomi výdavkovými oblasťami. Napriek úsiliu zjednodušiť postupy prostredníctvom nariadenia o spoločných ustanoveniach¹⁵ zostáva niekoľko rozdielov v opatreniach na ukončenie programov v týchto dvoch oblastiach politiky. Hlavné rozdiely sú uvedené v **tabuľke 2**.

¹⁴ Článok 141 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

¹⁵ Nariadenie (EÚ) č. 1303/2013.

Tabuľka 2 – Rozdiely v opatreniach na ukončenie programov obdobia 2014 – 2020 medzi oblasťou súdržnosti a rozvoja vidieka

	Súdržnosť	Rozvoj vidieka	Rozdiely
Terminológia a úlohy orgánov členských štátov	<p>Úlohy a zodpovednosti riadiacich orgánov, certifikačných orgánov a orgánov auditu sú opísané v prílohe II.</p> <p>V období rokov 2014 – 2020 sa zaviedol nový pojem „schválenie účtov“¹.</p>	<p>Úlohy a zodpovednosti riadiacich orgánov, platobných agentúr a certifikačných orgánov sú opísané v prílohe II.</p> <p>Pojem „schválenie účtovnej závierky“ z nariadenia o spoločných ustanoveniach sa vzťahuje, ale v osobitných pravidlách pre rozvoj vidieka sú zachované pojmy „schvaľovanie účtovných závierok“² a „overenie súladu“³.</p>	<p>Hoci sú ich úlohy zväčša podobné, orgány členských štátov majú rôzne názvy a rozličné úlohy v príslušných oblastiach politiky.</p> <p>Pojem „schválenie účtov“ sa používa v súdržnosti, ale v rozvoji vidieka sa tiež používajú pojmy „schvaľovanie účtovnej závierky“ a „overenie súladu“.</p>
Zákonnosť a riadnosť	<p>V súdržnosti je počiatočné predbežné financovanie programov doplnené o ročné predbežné financovanie. 10 % priebežných platieb sa systematicky pozastavuje na účely ochrany rozpočtu EÚ pred účinkami neoprávnených výdavkov. Táto suma sa uvoľní po schválení účtov.</p> <p>V právnych predpisoch⁴ sa konkrétne uvádza, že otázky týkajúce sa zákonnosti a správnosti sa pri schvaľovaní účtov nezohľadňujú.</p>	<p>V rozvoji vidieka sa členským štátom vypláca len počiatočné predbežné financovanie, neexistuje ročné predbežné financovanie a nepozastavuje sa žiadna suma z priebežných platieb. Kumulatívne platby za celý program však majú strop stanovený na 95 % a zvyšných 5 % sa uvoľní až pri vyplatení záverečnej platby.</p> <p>V osobitných pravidlách pre rozvoj vidieka sa rozširuje ročné predkladanie správ o zákonnosti a riadnosti o certifikačné orgány⁵.</p>	<p>Zatiaľ čo sa v rozvoji vidieka vypláca členským štátom len počiatočné predbežné financovanie, v oblasti súdržnosti je doplnené o ročné predbežné financovanie. V rozvoji vidieka sa nepozastavuje žiadna časť priebežnej platby, zatiaľ čo v súdržnosti sa pozastavuje 10 %. Na druhej strane v rozvoji vidieka majú platby na program strop stanovený na 95 %, v súdržnosti to tak nie je.</p> <p>Ani v jednej oblasti nie je jasné, do akej miery Komisia bude v praxi zvažovať zákonnosť a riadnosť pri ročnom schvaľovaní účtovnej závierky.</p>
Účtovný rok, rozpočtový	Zavedený bol nový účtovný rok od 1. júla –	Účtovný rok zostáva od 16. októbra –	Účtovné roky budú zahŕňať

rok a posledná ročná účtovná zvierka	30. júna ⁶ . Posledná ročná účtovná zvierka musí zahŕňať výdavky do konečného dátumu oprávnenosti (31. december 2023) ⁸ ; formálne bude zahŕňať účtovný rok o 1. júla 2023 do 30. júna 2024.	15. októbra ⁷ ako v období rokov 2007 – 2013. Hoci je konečný dátum oprávnenosti ten istý (31. december 2023), posledná ročná účtovná zvierka bude zahŕňať obdobie od 15. októbra 2022 do 31. decembra 2023.	odlišné obdobia. Obdobie, na ktoré sa vzťahuje posledná ročná účtovná zvierka, je taktiež odlišné.
Termíny	Termín na predloženie záverečných dokumentov o ukončení programov je 15. február 2025, 13,5 mesiaca po konečnom dátume oprávnenosti 31. decembra 2023.	Termín na predloženie záverečných dokumentov o ukončení programov je 30. júna 2024, šesť mesiacov po konečnom dátume oprávnenosti 31. decembra 2023.	Termíny na predloženie záverečných dokumentov o ukončení programov sú odlišné.
Dokumenty o ukončení programov	Musí sa predložiť záverečná správa o vykonávaní programu ⁹ .	Nevyžadujú sa dodatočné dokumenty pre ukončenie programu.	Na rozdiel od rozvoja vidieka sa musí v oblasti súdržnosti predložiť záverečná správa o vykonávaní programu.

¹ Článok 84 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

² Článok 51 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

³ Článok 52 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

⁴ Článok 139 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁵ Článok 9 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

⁶ Článok 2 ods. 29 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁷ Článok 39 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

⁸ Článok 65 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁹ Článok 141 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

Zdroj: EDA.

29. V zásade tieto rozdiely znamenajú, že ukončenie programov začne neskôr v oblasti súdržnosti ako v rozvoji vidieka a že členské štáty budú musieť predložiť Komisii len záverečnú správu o vykonávaní programov v oblasti súdržnosti¹⁶. Pri procese ukončenia programov by sa mohlo využiť aj ďalšie zosúladenie medzi týmito dvomi oblasťami politiky.

¹⁶ Článok 141 nariadenia (ES) č. 1303/2013.

Zákonnosť a riadnosť sa zohľadňuje pri ukončení programov v oblasti súdržnosti z rokov 2007 – 2013, ale pristupuje sa k nej samostatne od ukončenia programov rozvoja vidieka

Porozumenie a očakávané dôsledky ukončenia obdobia 2007 – 2013 sa do istej miery líšia

Členské štáty vykladajú účel ukončenia širšie, ako je jeho vymedzenie v právnom rámci

30. Účel ukončenia programov by mal byť jasne uvedený v nariadeniach a oznámený, aby sa podporilo jeho rovnaké chápanie Komisiou a členskými štátmi.

31. Väčšina respondentov v našom prieskume medzi orgánmi členských štátov odpovedala, že účel ukončenia je jasný. Vnímanie účelu ukončenia však bol v oboch oblastiach politiky širší než jeho vymedzenie v nariadeniach (t. j. vyplatenie záverečnej platby¹⁷). Značná časť respondentov tiež uviedla ďalšie účely ukončenia, napr. „záverečné overenie, či sú preplatené výdavky zákonné a riadne“, „právna istota pre členský štát, že Európska komisia schválila deklarované výdavky za príslušné obdobie“ a „hodnotenie, či sa dosiahli ciele“.

32. V oblasti súdržnosti tento širší pohľad zdieľa aj Komisia. Podľa GR REGIO a GR EMPL vyplatenie záverečnej platby nasleduje po preskúmaní výsledkov programu uvedených v záverečnej správe o vykonávaní programu a závisí od osvedčenia orgánu auditu, že výdavky vykázané Komisii sú zákonné a riadne.

33. Vnímanie, že ukončenie programov v oblasti súdržnosti ponúka právnu istotu, že Komisia schvaľuje výdavky, však nie je podporené v nariadeniach, pretože finančné opravy sú možné aj po ukončení programov. V praxi je zriedka potrebné vykonať následné finančné opravy. V rozvoji vidieka je rozdiel v očakávaniach pomerne veľký, pretože audity súladu po ukončení (potenciálne vedúce k finančným opravám) sú časté a „skutočné“ ukončenie sa nedosiahne, kým sa nedokončia všetky audity a nevysporiadajú sa prostredníctvom rozhodnutí Komisie o finančných opravách.

¹⁷ Článok 89 ods. 5 nariadenia (ES) č. 1083/2006 za súdržnosť a článok 37 nariadenia (EÚ) č. 1306/2006 za rozvoj vidieka.

V oblasti súdržnosti sa kumulatívna miera reziduálneho rizika vypočítava v priebehu vykonávania programu a pri ukončení sa posudzuje zákonnosť a riadnosť výdavkov, čo sa v rozvoji vidieka nerobí

34. V oboch oblastiach Komisia zaviedla pre členské štáty rámec pre poskytovanie uistenia o zákonnosti a riadnosti výdavkov vykázaných v priebehu programového obdobia. Na konci obdobia, zohľadniac všetky finančné opravy, by mali byť výdavky zákonné a riadne za celý program. Výpočet miery reziduálneho rizika za celé obdobie by uvádzalo chybovosť zostávajúcu po zohľadnení všetkých finančných opráv a umožnilo by posúdiť, či miera neoprávnených výdavkov je pod prahom významnosti Komisie, ktorý je v súčasnosti stanovený na 2 % v oboch oblastiach politiky. Výpočet a analýza miery reziduálneho rizika na úrovni programov by tiež umožnili určiť príčiny zostávajúcich chýb a umožnili ďalšie nápravné opatrenia na zníženie neoprávnených výdavkov na prijateľnú úroveň.

35. V oblasti súdržnosti sme zistili, že sa miera reziduálneho rizika vypočítava pri ukončení za každý program a za celé programové obdobie, zohľadniac pri tom finančné opravy. GR REGIO a GR EMPL môžu stanoviť dodatočné finančné opravy pri ukončení programu, ak je overená miera reziduálneho rizika za OP významná.

36. V rozvoji vidieka ani certifikačné orgány, ani Komisia nevypočítavajú mieru reziduálneho rizika na úrovni programu po vplyve finančných opráv. Keďže sa takýto výpočet nerobí každoročne ani za celé programové obdobie, pri ukončení nie je uistenie, že je riziko pod prahom významnosti aj po opravách. Vo výročnej správe o činnosti GR AGRI za rok 2015 sa uvádza, že „s určitosťou nemožno očakávať, že zostatkové finančné riziko pod 2 % by bolo dosiahnuteľné v oblasti rozvoja vidieka s primeraným úsilím”¹⁸.

37. Výročná správa o činnosti GR AGRI obsahuje podrobnosti o odhadovanej rizikovej sume a odhadovanej nápravnej schopnosti¹⁹ za celý EPFRV. To poukazuje na zostávajúce finančné riziko pre rozpočet EÚ po zohľadnení všetkých nápravných opatrení. Tento postup sa však

¹⁸ Časť 3.3 Výročnej správy o činnosti Generálneho riaditeľstva pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka za rok 2015, s. 86 (Ref. Ares(2016)2325961 - 19.5.2016).

¹⁹ Nápravná schopnosť sa vypočítava ako priemer finančných opráv za predchádzajúce tri roky, ktoré stanovila Komisia, a prostriedkov získaných členskými štátmi späť od príjemcov.

obmedzuje na jediný rozpočtový rok a žiadne výpočty sa nerobia v tejto fáze na úrovni programu či platobnej agentúry. Okrem toho, na rozdiel od využívania informácií v oblasti súdržnosti, informácie sa nepoužívajú na zabezpečenie, aby miera reziduálneho rizika zostala pod prahom významnosti Komisie.

38. Ani v jednej oblasti sa v nariadeniach na obdobie rokov 2014 – 2020 nepožaduje, aby orgány auditu a certifikačné orgány predkladali audítorské stanovisko alebo správu za celé programové obdobie, ani aby vypočítavali mieru reziduálneho rizika za každý program pri jeho ukončení. Poznamenávame však, že ročné miery reziduálneho rizika vykazujú orgány auditu a chybovosť a mieru nesúladu certifikačné orgány a Komisia ich overuje. Pri nich sa zohľadňujú finančné opravy na úrovni členských štátov.

Neexistuje konečné schválenie zákonnosti a riadnosti výdavkov v oblasti rozvoja vidieka pri ukončení alebo po ňom

39. Konečné schválenie zákonnosti a riadnosti programových výdavkov by malo určité praktické implikácie. Konkrétne by zabezpečilo zrozumiteľnosť pre členské štáty. Taktiež by poskytlo užitočné informácie pre postup udelenia absolutória – proces, ktorým Európsky parlament na odporúčanie Rady udeľuje Komisii konečné schválenie spôsobu plnenia rozpočtu EÚ. Udelenie absolutória je jedným zo spôsobov, ako Európsky parlament a Rada môžu vyvodiť zodpovednosť Komisie za plnenie rozpočtu EÚ²⁰.

40. V oblasti súdržnosti sme preskúmali proces, ktorý vrcholí vyplatením záverečnej platby za každý OP. Vo všeobecnosti všetky nevyriešené záležitosti týkajúce sa zákonnosti a riadnosti výdavkov by mali byť objasnené a vysporiadané pred ukončením OP. Po dokončení posúdenia Komisia zašle list o ukončení programu členskému štátu, v ktorom uvedie výšku výdavkov, ktorá je schválená ako oprávnená za program. V zásade sa to rovná finančnému schváleniu zákonnosti a riadnosti výdavkov. Vzhľadom na to, že sú príjemcovia povinní zachovávať dokumenty tri roky po ukončení programov, GR REGIO a GR EMPL môžu vykonať audity po ich ukončení. V praxi to však robia veľmi zriedka.

²⁰ Článok 319 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

41. V rozvoji vidieka Komisia uznáva konečný výkaz výdavkov prostredníctvom postupu schvaľovania účtovných závierok, ktorý zahŕňa ročné finančné schválenie účtovnej závierky a viacročné overenie súladu (pozri bod 13). Preskúmali sme, ako sa tieto rozhodnutia zohľadňujú pri výpočte záverečnej platby. Hoci sa pri výpočte záverečnej platby zohľadňujú všetky rozhodnutia o finančnom schválení účtovnej závierky, k rozhodnutiam o súlade sa pristupuje osobitne, pretože sa nimi priamo znižuje dostupný rozpočet (t. j. predstavujú čistú finančnú opravu). Môže k tomu dôjsť aj po tom, ako Komisia prijala oficiálne rozhodnutie o schválení poslednej ročnej účtovnej závierky programu.

42. Rozhodnutia o overení súladu často obsahujú finančné opravy, ktoré sú výsledkom auditov súladu, ktoré vykonáva Komisia v priebehu obdobia s cieľom overiť, či sú výdavky v súlade s pravidlami. Overenie súladu je zásadne dôležitou zložkou postupu schvaľovania účtovnej závierky zo strany GR AGRI, je však oddelené od postupu ročného finančného schválenia účtovnej závierky. Audity súladu sa môžu vykonávať a rozhodnutia prijímať po ukončení programu. Koncom roka 2016, do kedy Komisia očakáva, že prijme väčšinu svojich posledných rozhodnutí o ročnom schválení účtovnej závierky za obdobie rokov 2007 – 2013, sa odhaduje, že bude stále prebiehať asi 80 auditov súladu.

43. Skutočnosť, že rozhodnutia o overení súladu môžu byť prijaté po ukončení programu znamená, že zostatok vyplatený pri ukončení²¹ nie je nevyhnutne „konečný“, pretože výsledok auditov súladu Komisie by mohol stále viesť k spätnému získaniu finančných prostriedkov od členských štátov.

44. V našej osobitnej správe č. 7/2010²² sme uviedli, že oddelenie ročného finančného schválenia účtovnej závierky od viacročného overenia súladu môže poskytnúť určité operačné výhody. Komisia zastávala názor, že oddelenie postupu bolo potrebné vzhľadom na zdĺhavé audity súladu a umožnilo by monitorovať ročné finančné plnenie programov dôkladnejšie. Kritizovali sme však skutočnosť, že Komisia nevypracúva zhrnutie, v ktorom by uznávala výdavky za konkrétny rok po dokončení všetkých auditov súladu. Zistili sme,

²¹ Ako je vymedzené v článku 37 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

²² Body 77, 81, 100 a 104 osobitnej správy č. 7/2010 „Audit postupu zúčtovania“ (<http://eca.europa.eu>).

že takéto zhrnutie neexistuje ani pri ukončení. Takýmto rozhodnutím by sa uznali čisté výdavky schválené po vykonaní všetkých finančných opráv a súčasne by sa ním informoval orgán udeľujúci absolutorium. Taktiež by poskytlo jednu zo zložiek potrebných pre výpočet miery reziduálneho rizika na úrovni programu v oblasti rozvoja vidieka. Komisia túto záležitosť v období rokov 2014 – 2020 neriešila.

45. V období rokov 2014 – 2020 sa ponecháva rozdelenie medzi ročným schválením účtovnej závierky a viacročnými auditmi súladu a rozširuje sa na oblasť súdržnosti²³.

Dosahovanie výstupov a výsledkov sa nezohľadňuje pri ukončení programov dostatočne

46. Ukončenie by malo zahŕňať záverečné výkazníctvo a hodnotenie programu vrátane monitorovania a analýzy výstupov a výsledkov dosiahnutých za celé obdobie. Spoľahlivé údaje o dosahovaní cieľov by mali byť poskytnuté Komisii, aby mohla zhodnotiť, nakoľko efektívne a účinne sa využili finančné prostriedky EÚ v priebehu obdobia.

Obdobie rokov 2007 – 2013: členské štáty museli vykazovať konkrétne a overiteľné ciele pomocou ukazovateľov definovaných v programoch

47. V tomto programovom období členské štáty museli predkladať správu o pokroku vo vykonávaní svojich programov²⁴. Do nej mali začleniť informácie o konkrétnych, overiteľných cieľoch, využívajúc ukazovatele definované v programoch. V nariadeniach bolo tiež stanovené hodnotenie v polovici trvania PRV (v roku 2010) a hodnotenie *ex post* v oboch oblastiach politiky (v roku 2015)²⁵.

48. Pri ukončení programu je predkladanie správ o dosiahnutých cieľoch požiadavkou v oboch oblastiach politiky – v záverečnej správe o vykonávaní operačného programu v oblasti súdržnosti a v poslednej výročnej správe o dosiahnutom pokroku v oblasti rozvoja

²³ Článok 139 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

²⁴ Vo výročnej správe o vykonávaní programu za oblasť súdržnosti a vo výročnej správe o dosiahnutom pokroku za rozvoj vidieka (pozri prílohu II).

²⁵ Článok 84 nariadenia (ES) č. 1698/2005 a článok 49 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

vidieka – pred vyplatením záverečnej platby (pozri tabuľku 1). Výška záverečnej platby však nie je priamo spojená so skutočným dosiahnutím výstupov a výsledkov.

49. V oblasti súdržnosti niektoré orgány členských štátov uviedli, že nebolo jasné, ako by sa malo pri vykazovaní výkonnosti pristupovať k operáciám, ktoré neboli dokončené do dátumu ukončenia programu. Ďalšie orgány si neboli isté, pokiaľ ide o možné finančné dôsledky nedosiahnutia cieľov stanovených v ich programoch. Hoci Komisia odpovedala členským štátom, že nebudú žiadne automatické finančné opravy, ak sa ukazovatele nedosiahli, zodpovedné orgány si stále neboli isté prístupom GR REGIO a GR EMPL.

50. V rozvoji vidieka niektoré orgány členských štátov uviedli, že pravidlá vykazovania výstupov a výsledkov operácií financovaných v rámci daných dvoch programových období boli stále nejasné.

51. Orgány auditu a certifikačné orgány členských štátov uviedli v prieskume a rozhovoroch, že neplánovali overiť, či boli ciele dosiahnuté alebo prečo neboli. To spolu s neistotou orgánov, ako predkladať správy o operáciách, ktoré neboli dokončené pred koncom programového obdobia, predstavuje riziko z hľadiska spoľahlivosti a správnosti údajov vykázaných o dosiahnutí cieľov v období rokov 2007 – 2013.

Obdobie rokov 2014 – 2020: Pridelenie výkonnostnej rezervy podmienené dosiahnutím čiastkových cieľov programu na úrovni priorít

52. V období rokov 2014 – 2020 sa väčší dôraz kladie na výstupy a výsledky v priebehu vykonávania programov a kontrol (vrátane prijatia programu a v hodnotení a pri audite). To sa posilnilo úpravou rámca výkonnosti, vrátane opätovného zavedenia výkonnostnej rezervy vo výške 6 % rozpočtu na program. Pridelenie výkonnostnej rezervy je podmienené dosiahnutím čiastkových cieľov stanovených na úrovni priorít programov²⁶. Ak sa ciele nedosiahnu, Komisia tiež môže uplatniť finančné opravy²⁷. V predošlej správe sme však

²⁶ Článok 20 a článok 22 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

²⁷ Článok 22 ods. 7 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

zaznamenali niekoľko nedostatkov v koncepcii rámca výkonnosti v oboch oblastiach²⁸.

Okrem toho, ešte sa len uvidí, ako sa bude výkonnostná rezerva uplatňovať v praxi a aký bude jej skutočný dosah.

Konsolidovaná záverečná správa o zákonnosti a riadnosti výdavkov, ako aj o dosiahnutých výstupoch a výsledkoch sa neposkytuje Európskemu parlamentu a Rade

53. Rozpočtový systém EÚ je založený na viacročnom plánovaní. S cieľom zabezpečiť povinnosť zodpovedať sa a transparentnosť vo vykonávaní programov by výsledok procesu ukončenia programov mal byť oznámený rozpočtovému orgánu. Komisia by preto mala informovať Európsky parlament a Radu o konečnej situácii programového obdobia z hľadiska riadnosti výdavkov a dosiahnutých cieľov.

54. V súčasnosti má rozpočtový orgán k dispozícii niekoľko rôznych dokumentov o vykonávaní programu:

- oznámenie o ochrane rozpočtu Európskej únie;
- výročné správy o činnosti GR AGRI, GR EMPL a GR REGIO;
- výročná súhrnná správa o riadení a výsledkoch Komisie;
- hodnotenia *ex post* o výsledkoch OP a cieľov PRV v priebehu obdobia;
- súhrnná správa o hodnoteniach *ex post*;
- rozhodnutia Komisie o súlade výdavkov s pravidlami EÚ; a
- za rozvoj vidieka rozhodnutia Komisie o ročnom finančnom schválení účtovnej závierky (posledné zahŕňa záverečnú platbu).

55. Komisia predkladá rozpočtovému orgánu výročnú správu o činnosti príslušného generálneho riaditeľstva na základe ročného stavu, ale neexistuje konkrétna správa

²⁸ Body 3.61 – 3.65 výročnej správy EDA za rok 2014 (Ú. v. EÚ C 373, 10.11.2015).

o konečnom výsledku ukončenia celého programového obdobia. Táto situácia zostáva nezmenená v období rokov 2014 – 2020.

56. Pokiaľ ide o obdobie rokov 2000 – 2006, poznamenávame, že Komisia vydala *ad hoc* správu o finančných opravách a stave ukončenia programov EFRV a ESF a projektov KF v roku 2013.

Ukončenie sa iniciuje až niekoľko rokov po ukončení programu z dôvodu prekryvania období oprávnenosti

57. Ukončenie by malo nastať čo najskôr po ukončení programového obdobia, aby mohli okamžite začať nasledujúce programy. S cieľom zabezpečiť účinnosť pri ukončení je tiež zásadne dôležité vyčleniť dostatok času a zdrojov na príslušné úlohy.

Dodatočný čas na čerpanie financovania EÚ: od n+2 v období rokov 2000 – 2006 k n+3 v období rokov 2014 – 2020

58. V priebehu posledných troch období sa v nariadeniach EÚ poskytol členským štátom dodatočný čas na čerpanie financovania, ktoré im bolo vyčlenené. V období rokov 2000 – 2006 a 2007 – 2013 im bolo umožnené pokračovať v čerpaní dva roky po ukončení programového obdobia. Obdobie oprávnenosti na roky 2007 – 2013 teda pokračovalo do 31. decembra 2015 (namiesto do konca roka 2013).

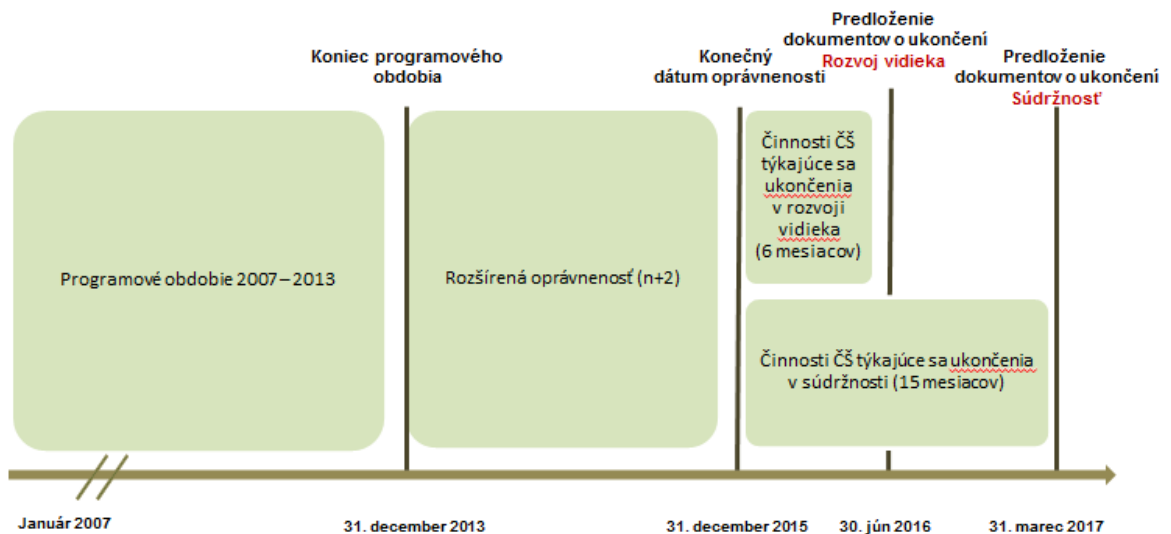
59. V období rokov 2014 – 2020 bolo obdobie oprávnenosti (čas na čerpanie rozpočtu programu) predĺžené o tri roky po ukončení programového obdobia (n+3)²⁹ namiesto dvoch rokov (n+2), ktoré boli povolené v predchádzajúcich programových obdobiach. V dôsledku toho sa obdobie oprávnenosti skončí v roku 2023, celých desať rokov od prijatia legislatívneho rámca Európskym parlamentom a Radou (koncom roka 2013). Po tom bude nasledovať ukončenie programov, ktorým sa v oblasti súdržnosti pridávajú aspoň ďalšie dva roky. Dovtedy sa zloženie Európskeho parlamentu zmení dvakrát a možno trikrát, kým sa dokončí ukončenie programov.

²⁹ Článok 38 nariadenia (EÚ) č. 1306/2005 a článok 65 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

V oblasti súdržnosti majú členské štáty viac času na predloženie dokumentov o ukončení

60. V pravidlách týkajúcich sa ukončenia obdobia 2000 – 2006 bolo umožnené predĺžiť obdobie oprávnenosti o ďalších šesť alebo 12 mesiacov v jednotlivých prípadoch. Takéto predĺženia neboli možné v období rokov 2007 – 2013 ani v jednej z týchto dvoch oblastí politiky, čo podľa očakávaní povedie k skráteniu procesu ukončenia programov. Medzi oblasťou súdržnosti a rozvojom vidieka je však veľký rozdiel z hľadiska času poskytnutého na vypracovanie a predloženie dokumentov o ukončení programov Komisií³⁰: v oblasti súdržnosti majú členské štáty na to 15 mesiacov po ukončení obdobia oprávnenosti, ale v rozvoji vidieka len šesť mesiacov³¹. V dôsledku toho v programovom období rokov 2007 – 2013 členské štáty musia dokončiť proces ukončenia programov do 31. marca 2017 v oblasti súdržnosti a do 30. júna 2016 v rozvoji vidieka (pozri **obrázok 4**).

Obrázok 4 – Načasovanie ukončenia



Zdroj: EDA.

61. Tento rozdiel možno vysvetliť skutočnosťou, že v rozvoji vidieka sa urobilo veľa práce už v priebehu obdobia, takže ukončenie sa zameriava najmä na posledný rozpočtový rok.

³⁰ Článok 89 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

³¹ Článok 37 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 a článok 82 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1698/2005.

Naopak, v oblasti súdržnosti je ukončenie programov rozsiahlejšie a zahŕňa potvrdenie výdavkov za celé programové obdobie (pozri tiež body 22 až 25).

62. Na obdobie rokov 2014 – 2020, hoci sú opatrenia na ukončenie programov v týchto dvoch oblastiach politiky viac zosúladené, je v oblasti súdržnosti naďalej výrazne dlhší termín na predloženie dokumentov Komisii: 13,5 mesiaca po konečnom dátume oprávnenosti v porovnaní so šiestimi mesiacmi v rozvoji vidieka.

Prekrývanie období oprávnenosti prispieva k neskorému začiatku nasledujúcich programov

63. Mnoho programov obdobia 2014 – 2020 bolo schválených v roku 2015 alebo dokonca v roku 2016, ako to vidieť v **tabuľke 3**. Od prijatia právneho základu v decembri 2013 bolo v členských štátoch vykonávanie programov nového obdobia v plnom prúde a vyžiadalo si pozornosť GR Komisie. Po rokovaní o partnerských dohodách a OP a PRV je v oblasti súdržnosti mnoho členských štátov v procese určovania riadiacich orgánov a certifikačných orgánov, ktoré musia overiť orgány auditu. Oznámenie vymenovania týchto orgánov Komisii je podmienkou pre predloženie žiadosti o priebežné platby.

Tabuľka 3 – Prijatie programov na obdobie rokov 2014 – 2020

	Počet prijatých programov						Spolu
	2014		2015		2016		
GR REGIO	132	(45 %)	143	(48 %)	20	(7 %)	295
GR EMPL	153	(71 %)	62	(29 %)			215
GR AGRI	9	(8 %)	109	(92 %)			118
<i>Spolu za rok</i>	<i>294</i>	<i>(47 %)</i>	<i>314</i>	<i>(50 %)</i>	<i>20</i>	<i>(3 %)</i>	628

Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

64. Začiatkom novembra 2016 boli GR EMPL oznámené vymenovania za 140 (z 215) programov a GR REGIO 163 (z 295). Šesťdesiatšesť programov spadajúcich pod GR EMPL a 53 pod GR REGIO predložilo žiadosti o priebežné platby za rok 2016³², čo poukazuje na to, že už vykonávali operácie. V členských štátoch preto orgány začali vo všeobecnosti s vykonávaním ich programov obdobia 2014 – 2020. Vo veľkej väčšine programov však vykonávanie zatiaľ nezačalo jednoducho z toho dôvodu, že bolo k dispozícii nevyčerpané financovanie v rámci

³² Zdroj: Údaje poskytnuté GR REGIO a GR EMPL.

programov z obdobia 2007 – 2013, ktorých obdobie oprávnenosti sa skončilo až 31. decembra 2015. Toto prekryvanie období oprávnenosti vytvára odrádzajúci účinok začať programy nasledujúceho obdobia.

Prekryvanie období oprávnenosti tiež zvyšuje celkovú administratívnu záťaž riadenia a kontroly programov na úrovni členských štátov a Komisie

65. Komisia považuje ukončenie programov za súčasť požiadaviek nariadení a samostatne nerozpočtuje ani nemonitoruje náklady na ukončenie programov ani v jednej oblasti politiky. Komisia nepožaduje, aby jej členské štáty poskytovali informácie o ich vlastných požiadavkách na náklady alebo zdroje na ukončenie programov, ani nevypracúva ucelený odhad celkových požiadaviek na zdroje jej vlastných generálnych riaditeľstiev. Keďže členské štáty vnímajú ukončenie ako súčasť ich zodpovedností za riadenie programov, tiež neodhadujú samostatne ani nemonitorujú požiadavky na zdroje na ukončenie programov v oboch oblastiach politiky.

66. Najväčšia obava, ktorú členské štáty vyjadrili v našom prieskume a počas rozhovorov, bola časová tieseň vytváraná prekryvaním období oprávnenosti a prácou potrebnou na ukončenie programov. Osobitne orgány auditu a certifikačné orgány vnímajú časovú tieseň ako veľké riziko. Niektoré orgány uviedli, že tento problém riešili prijatím dodatočných zamestnancov alebo externalizáciou činností. Avšak vzhľadom na rozpočtové obmedzenia to niektoré z nich nemohli urobiť. Aj Komisia zistila potrebu dodatočných ľudských zdrojov počas ukončovania programov a zvažuje externalizáciu niektorých úloh.

67. Okrem toho, niektoré orgány členských štátov zapojené do ukončenia programov boli negatívne ovplyvnené administratívnou reorganizáciou, ktorá viedla k prepusteniu alebo preradeniu zamestnancov. Existuje preto závažné riziko, že na činnosti týkajúce sa ukončenia programov na vnútroštátnej úrovni budú k dispozícii zamestnanci s nedostatočnými skúsenosťami.

68. V období rokov 2014 – 2020 bude problém súbežného vykonávania programov súvisiacich s dvomi obdobiami ešte vypuklejší, pretože výdavky budú oprávnené tri roky po ukončení programového obdobia namiesto dvoch rokov povolených v období rokov 2007 – 2013. Pri predpoklade, že sa nasledujúce obdobie neoneskorí, sa preto práca členských

štátov v súvislosti s ročným schválením účtov programov obdobia 2014 – 2020 bude prekryvať s vykonávaním nových programov od 1. januára 2021 buď do 30. júna 2024 (v rozvoji vidieka) alebo do 15. februára 2025 (v súdržnosti).

Komisia poskytla členským štátom primeranú a včasnú podporu na pomoc s ukončením programov obdobia 2007 – 2013, ale musí zostať obozretná, aby zabezpečila dôkladné vykonávanie zo strany členských štátov

Komisia vydala ucelené a včasné usmernenia k ukončeniu programov obdobia 2007 – 2013

69. Pravidlá by mali byť jasné, jednoduché a praktické a mali by sa dať ľahko nájsť v nariadeniach. Zložitý právny rámec by mohol zvýšiť výskyt chýb pri ukončení programov, ak orgány nerozumejú požiadavkám náležite alebo ich vykladajú inak ako Komisia. Tiež by to mohlo viesť k neefektívnosti, ak by Komisia musela vydávať objasnenia pre členské štáty. Na zníženie týchto rizík Komisia potrebuje vopred vypracovať usmernenia, v ktorých sú zhrnuté a bližšie objasnené ustanovenia týkajúce sa ukončenia programov. Hoci sa v nariadeniach poskytuje všeobecný rámec pre celé programové obdobie (programovanie, finančné hospodárenie, audit atď.), usmernenia by sa mali zamerať na technickejšie a praktickejšie aspekty výkladu nariadení Komisiou.

Usmernenia Komisie uľahčili pochopenie pravidiel platných pre ukončenie programov v oboch oblastiach politiky

70. Z nášho preskúmania právneho rámca vyplynulo, že v oboch oblastiach politiky sa pravidlá týkajúce sa ukončenia programov musia prevziať z rôznych nariadení³³. Obzvlášť to platí pre rozvoj vidieka, kde mnoho nariadení súvisiacich s ukončením programov prispieva k zložitosti. Okrem toho, na finančné aspekty procesu ukončenia obdobia 2007 – 2013 sa vzťahujú nové nariadenia prijaté v rokoch 2013 a 2014 na obdobie rokov 2014 – 2020³⁴,

³³ Nariadenia, v ktorých sa stanovujú opatrenia na ukončenie programov v príslušných oblastiach politiky, sú uvedené v ***prílohe I***.

³⁴ Nariadenie (EÚ) č. 1306/2013, delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 907/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013, pokiaľ ide o platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie,

zatiaľ čo pravidlá oprávnenosti výdavkov sú stanovené v nariadeniach na obdobie rokov 2007 – 2013³⁵. Na opatrenia týkajúce sa kontroly³⁶ a prechodné pravidlá³⁷ sa vzťahujú zas ďalšie nariadenia.

71. V oboch oblastiach politiky však Komisia riešila zložitost' právneho rámca vypracovaním usmernení k ukončeniu programov. V nich sú zhrnuté kľúčové požiadavky a termíny tohto procesu a sú v nich objasnenia, ktoré privítala väčšina orgánov zapojených do procesu ukončenia.

72. Celkovo sme zistili, že Komisia vydala ucelené usmernenia, ktoré objasňujú platné ustanovenia nariadení v oboch oblastiach. Návrh usmernení bol predložený členským štátom v počiatočnej fáze, čo im poskytlo príležitosť vyjadriť pripomienky k obsahu. V **tabuľke 4** je uvedený harmonogram prijatia usmernení v oboch oblastiach politiky. Zmenené usmernenia obsahovali veľmi málo zmien.

schvaľovanie účtovných závierok, zábezpeky a používanie eura (Ú. v. EÚ L 255, 28.8.2014, s. 18), a nariadenie (EÚ) č. 908/2014.

³⁵ Nariadenie (ES) č. 1698/2005 a nariadenie Komisie (ES) č. 1974/2006 z 15. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 368, 23.12.2006, s. 15).

³⁶ Nariadenie Komisie (EÚ) č. 65/2011 z 27. januára 2011, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005, pokiaľ ide o realizáciu kontrolných postupov a krížového plnenia pri opatreniach na podporu rozvoja vidieka (Ú. v. EÚ L 25, 28.1.2011, s. 8) a nariadenie (EÚ) č. 908/2014.

³⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1310/2013 z 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú niektoré prechodné ustanovenia o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 a ktorým sa mení nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, (EÚ) č. 1306/2013 a (EÚ) č. 1308/2013 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 865); a delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 807/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a ktorým sa zavádzajú prechodné ustanovenia (Ú. v. EÚ L 227, 31.7.2014, s. 1).

Tabuľka 4 – Harmonogram prijatia usmernení k ukončeniu programov

	Súdržnosť	Rozvoj vidieka
Prvý návrh usmernení predložený členskými štátmi	Jún 2012 ¹	Apríl 2013 ⁴
Prijatie usmernení	Marec 2013 ²	Marec 2015 ⁵
Prijatie zmenených usmernení	Apríl 2015 ³	December 2015 ⁶

¹ Na zasadnutí koordinačného výboru pre fondy dňa 7. júna 2012.

² Rozhodnutie Komisie C(2013) 1573 z 20. marca 2013 o schválení usmernení k ukončeniu operačných programov prijatých na účely využívania pomoci z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, Európskeho sociálneho fondu a Kohézneho fondu (2007 – 2013).

³ Rozhodnutie Komisie C(2015)2771 z 30. apríla 2015, ktorým sa mení rozhodnutie C(2013) 1573 z 20. marca 2013.

⁴ Na zasadnutí koordinačného výboru pre rozvoj vidieka dňa 19. apríla 2013.

⁵ Rozhodnutie Komisie C(2015) 1399 z 5. marca 2015 o schválení usmernení k uzatvoreniu programov rozvoja vidieka prijatých na účely využívania pomoci z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) na obdobie rokov 2007 – 2013.

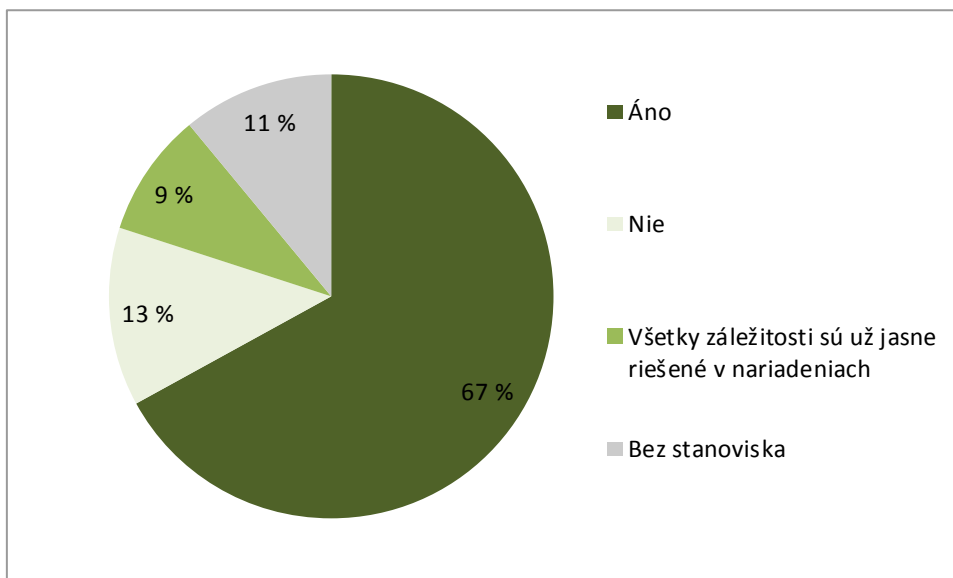
⁶ Rozhodnutie Komisie C(2015)8866 z 11. decembra 2015, ktorým sa mení rozhodnutie C(2015) 1399 z 5. marca 2015.

Zdroj: EDA.

73. V oboch oblastiach politiky usmernenia obsahujú objasnenia a praktické usmernenia k záležitostiam, ktoré nie sú podrobne rozobrané alebo dostatočne jasné v nariadeniach.

74. Takmer všetky orgány v oboch oblastiach politiky, ktoré sa zúčastnili na prieskume, zastávali názor, že Komisia poskytla usmernenia dostatočne včas, aby bolo možné pripraviť ukončenie programov. Dve tretiny respondentov uviedli, že usmernenia objasnili mnoho záležitostí, ktoré neboli dostatočne riešené v nariadeniach (pozri **obrázok 5**). Takmer všetky orgány tiež považujú usmernenia za jasné, pokiaľ ide o organizáciu ukončenia, vrátane zodpovedností a termínov.

Obrázok 5 – Odpovede orgánov členských štátov v prieskume na to, či Komisia poskytla v usmerneniach dostatočné objasnenia



Zdroj: Prieskum EDA.

75. Približne jedna pätina orgánov v prieskume uviedla, že potrebujú ďalšie usmernenia alebo objasnenia ku konkrétnym záležitostiam. Oblasti, pri ktorých 15 % alebo viac respondentov považuje usmernenia za nejasné alebo pomerne nejasné, sú uvedené v **prílohe IV**.

Chýbajúce termíny pre niektoré aspekty procesu ukončenia by mohli ohroziť jeho včasné dokončenie

76. Jasné termíny sú dôležitou črtou pravidiel pre ukončenie programov, pretože pomáhajú zabezpečiť, aby boli úlohy ukončené včas a proces ukončenia bol účinný ako celok.

77. Celkovo boli do nariadení zahrnuté termíny pre väčšinu aspektov, ale v troch oblastiach neboli žiadne termíny: pre odpovede členských štátov na otázky Komisie o dokumentoch o ukončení, pre schválenie veľkých projektov Komisiou a pre verejný príspevok hradený členskými štátmi príjemcom v oblasti súdržnosti.

Žiadny termín v nariadeniach pre odpovede členských štátov na otázky Komisie: riziko predlžovania ukončenia

78. Ak je kvalita dokumentov o ukončení programov dobrá, ustanovenia nariadení sú dostatočné na to, aby zabezpečili ukončenie programu podľa harmonogramu. Ak však Komisia nie je spokojná s informáciami, ktoré jej členský štát poskytol, chýbajúci časový rámec v nariadení pre odpovede na otázky Komisie by mohol ešte viac predĺžiť proces ukončenia.

79. Ani v jednom z nariadení na obdobie rokov 2007 – 2013 sa nekonkretizuje termín pre odpovede členských štátov na otázky Komisie o dokumentoch o ukončení programov. V oblasti súdržnosti bol v tejto súvislosti v usmerneniach stanovený termín dvoch mesiacov, ktorý mohol byť na požiadanie predĺžený o ďalšie dva mesiace; v usmerneniach pre rozvoj vidieka sa takéto ustanovenie nenachádza.

Žiadny termín na predloženie a schválenie veľkých projektov v oblasti súdržnosti: komplikuje ukončenie a predstavuje riziko z hľadiska čerpania fondov

80. Na obdobie rokov 2007 – 2013 boli veľké projekty v oblasti súdržnosti vymedzené ako operácie s celkovými nákladmi prevyšujúcimi 50 mil. EUR³⁸. Vzhľadom na to, že takéto projekty zahŕňajú značné financovanie zo strany EÚ, museli byť hodnotené a schválené na financovanie Komisiou³⁹.

81. V regulačnom rámci obdobia 2007 – 2013 sa nenachádzal žiadny termín na predloženie žiadostí o veľké projekty a v praxi ani konečný termín pre Komisiu na prijatie príslušných rozhodnutí. K 15. novembru 2016 19 žiadostí o veľký projekt zo siedmich členských štátov stále čakalo na schválenie GR REGIO. Príslušné celkové oprávnené náklady týchto projektov predstavovali 1 mld. EUR a príspevok EÚ bol 854 mil. EUR.

82. Čakanie na rozhodnutie o veľkom projekte komplikuje ukončenie OP, pretože riadiace orgány a orgány auditu nevedia, ako pristupovať k príslušným výdavkom pri príprave

³⁸ Článok 39 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

³⁹ Článok 41 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

dokumentov o ukončení programu. Čakanie na rozhodnutie tiež vytvára právnu neistotu pre členské štáty. Konkrétne, ako sa blíži termín ukončenia, ak Komisia zamietne veľký projekt, je zvýšené riziko, že členský štát ho nebude schopný nahradiť inými oprávnenými výdavkami, čo môže viesť k ťažkostiam s využitím príspevku EÚ naplno.

83. Na obdobie rokov 2014 – 2020 výdavky týkajúce sa veľkého projektu môžu byť zahrnuté do žiadosti o platbu⁴⁰, ak je Komisii vopred oznámené kladné vyhodnotenie nezávislými expertmi alebo po predložení na schválenie Komisiou. Komisia by mala prijať rozhodnutie o schválení finančného príspevku na veľký projekt do troch mesiacov⁴¹.

Žiadny termín v oblasti súdržnosti pre platbu verejného príspevku príjemcom: riziko poškodenia dobrej povesti

84. Všeobecným pravidlom je, že výdavky v oblasti súdržnosti sú oprávnené na spolufinancovanie EÚ, ak ich príjemca skutočne vynaložil na vykonávanie operácií v priebehu obdobia oprávnenosti⁴². Príjemca preto nemusí nevyhnutne prijať príslušné verejné spolufinancovanie pred tým, ako členský štát predloží Komisii žiadosť o preplatenie výdavkov.

85. Riadiace orgány musia zabezpečiť, aby príjemcovia dostali celú sumu verejného príspevku čo najskôr a v plnej výške⁴³, ale v regulačnom rámci oblasti súdržnosti na obdobie rokov 2007 – 2013 nie je konkrétny termín pre platby príjemcom. Pri ukončení programu teda členské štáty môžu žiadať o preplatenie výdavkov, ktoré ešte neboli uhradené príjemcom⁴⁴.

86. Už v minulosti sme upozornili na závažné oneskorenia platieb verejného príspevku príjemcom (pozri **rámček 2**). Komisia nevyžaduje, aby členské štáty predkladali správu

⁴⁰ Článok 102 ods. 6 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁴¹ Článok 102 ods. 1 a 2 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁴² Článok 56 ods. 1 a článok 78 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

⁴³ Článok 80 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

⁴⁴ Časť 5.1.1 usmernení k ukončeniu programov v oblasti súdržnosti.

o ukončení programov, ani následne aká časť verejného príspevku bola skutočne vyplatená. V dôsledku toho je možnosť, že príjemcovia nedostanú celý príspevok v primeranom čase, ani keď Komisia uhradila svoj príspevok členskému štátu v plnej výške. V zásade by to mohlo znamenať, že aj po ukončení (v roku 2018 alebo neskôr) príjemcovia ešte nebudú mať príspevok EÚ na ich projekty. Zastávame názor, že oneskorené platby predstavujú pre EÚ riziko poškodenia dobrej povesti.

Rámček 2 – Oneskorená platba príspevku EÚ príjemcom

Vo Francúzsku došlo k závažným oneskoreniam v prevode finančných prostriedkov EÚ od vnútroštátnych orgánov regionálnym orgánom konajúcim ako príjemcovia: v dvoch prípadoch bolo oneskorenie dlhšie než päť mesiacov⁴⁵.

Pri projekte v Taliansku na vypracovanie správy mapujúcej potreby odbornej prípravy v rozličných talianskych regiónoch príjemca predložil žiadosť o preplatenie nákladov riadiacemu orgánu v marci 2014. Náklady v žiadosti boli osvedčené vnútroštátnymi orgánmi a predložené Komisii. Hoci Komisia uhradila deklarované náklady v júni 2014, príjemca dostal priebežnú platbu až o päť mesiacov neskôr, v novembri 2014.

Podobné prípady boli zistené pri ďalších štyroch projektoch v Taliansku, jednom projekte vo Francúzsku a šiestich projektoch v Holandsku⁴⁶.

87. Na rozdiel od súdržnosti v rozvoji vidieka len výdavky, pri ktorých príslušná pomoc bola skutočne vyplatená príjemcovi, sú oprávnené na príspevok EÚ⁴⁷.

88. Na obdobie rokov 2014 – 2020 sa v nariadení uvádza, že verejný príspevok príjemcom musí byť vyplatený do 90 dní od dátumu, keď príjemca predložil žiadosť o platbu⁴⁸.

V nariadení sa tiež nachádza záložné ustanovenie, v ktorom sa požaduje, že členský štát

⁴⁵ Rámček 6 ods. 3 písm. a) výročnej správy EDA za rok 2013 (Ú. v. EÚ C 398, 12.11.2014).

⁴⁶ Rámček 6 ods. 5 písm. a) výročnej správy EDA za rok 2014.

⁴⁷ Článok 71 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1698/2005.

⁴⁸ Článok 132 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

zabezpečí, aby sa do ukončenia programu suma verejného príspevku vyplatená príjemcom aspoň rovnala príspevku z rozpočtu EÚ⁴⁹.

Niektoré ustanovenia v usmerneniach k oblasti súdržnosti idú nad rámec ustanovení nariadení

89. Zistili sme, že v usmerneniach v oblasti súdržnosti boli zavedené niektoré požiadavky, ktoré idú nad rámec ustanovení v nariadeniach. Príslušné požiadavky týkajúce sa finančných nástrojov, nefunkčných projektov, realizovania projektov vo fázach a miery reziduálneho rizika. Sú predstavené v **tabuľke 5**, v ktorej je tiež uvedené, ako sa riešia v rozvoji vidieka a či došlo k nejakým zmenám na obdobie rokov 2014 – 2020. V usmerneniach k rozvoju vidieka neboli zavedené nijaké dodatočné požiadavky.

90. Približne 19 % riadiacich orgánov a 24 % orgánov auditu tiež uviedlo vo svojich odpovediach na prieskum, že niektoré požiadavky v usmerneniach išli nad rámec ustanovení v nariadeniach.

⁴⁹ Článok 129 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

Tabuľka 5 – Požiadavky v usmerneniach k oblasti súdržnosti, ktoré idú nad rámec nariadení

	Opis záležitosti v súdržnosti	Prístup v rozvoji vidieka	Prístup v období rokov 2014 – 2020
Obdobie oprávnenosti výdavkov v rámci finančných nástrojov ¹	V našej výročnej správe za rok 2015 sme uviedli, že v článku 56 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1083/2006 je 31. december 2015 stanovený ako konečný dátum oprávnenosti platieb. V apríli 2015 Komisia rozhodla predĺžiť obdobie oprávnenosti do 31. marca 2017. Urobila tak jednostranne prostredníctvom rozhodnutia Komisie, ktorým sa menia usmernenia k ukončeniu programov namiesto toho, aby požiadala Radu a Parlament o zmenu nariadenia. Keďže stále nie je právny predpis dostatočnej hierarchie, považujeme platby uhradené po 31. decembri 2015 za nezrovnalost ² .	Obdobie oprávnenosti bez zmeny, ktoré zostáva 31. decembra 2015, ako pri všetkých ostatných výdavkoch.	V oboch oblastiach politiky výdavky v rámci finančných nástrojov museli byť vo všeobecnosti skutočne vyplatené, alebo, v prípade záruk, viazané v rámci obdobia oprávnenosti ³ .
Rozloženie veľkých projektov ⁴ do fáz oproti nie veľkým projektom.	V nariadení sa stanovuje fázovanie veľkých projektov ⁵ (ich rozloženie do samostatných fáz, ktoré sa vykonávajú v rozličných programových obdobiach), ale usmernenia ⁶ obsahujú ďalšie pravidlá k rozloženiu projektov, ktoré nie sú veľkými projektmi, do fáz v priebehu dvoch programových období (2007 – 2013 a 2014 – 2020). Požiadavky týkajúce sa financovania projektov v priebehu dvoch programových období sú zložitejšie a reštriktívnejšie v oblasti súdržnosti než v rozvoji vidieka.	V nariadení sa nestanovuje rozdelenie projektov do fáz. Nedokončené projekty sú vo všeobecnosti oprávnené ⁷ (bez požiadavky týkajúcej sa celkových nákladov na projekt) na ďalšie spolufinancovanie v novom období na základe prechodných pravidiel. Bodom rozdelenia je dátum platby výdavkov.	Ako aj v období rokov 2007 – 2013, v nariadeniach na obdobie rokov 2014 – 2020 sa rozdeľovanie do fáz týka len veľkých projektov.

Vymedzenie a požiadavky na nefunkčné projekty	Žiadna právna požiadavka, aby operácie boli funkčné pri ukončení programu, teda riziko, že operácie spolufinancované EÚ nemusia byť nikdy dokončené. Táto požiadavka je zavedená v usmerneniach ⁸ . V rámci výnimky a za istých podmienok však nefunkčné projekty môžu byť spolufinancované. Musia byť dokončené do 31. marca 2019; inak Komisia pristúpi k finančnej oprave.	Nedokončené projekty sú vo všeobecnosti oprávnené, ako je vysvetlené vyššie.	Stále bez požiadavky, aby boli operácie funkčné pri ukončení programu.
Požiadavka vypočítať mieru reziduálneho rizika	V usmerneniach ⁹ sa rozširuje požiadavka z nariadenia vypočítavať ročnú chybovosť o požiadavku, aby orgány auditu uverejňovali mieru reziduálneho rizika vo vyhlásení o ukončení každého OP. Miera reziduálneho rizika pri ukončení programu sa vymedzuje ako súčet ročných reziduálnych rizikových súm (zohľadniac stiahnuté a spätne získané sumy) delené súčet celkových výdavkov vykázaných pri ukončení programu. Orgány auditu by mali zohľadniť mieru reziduálneho rizika pri vyjadrení ich audítorského stanoviska pri ukončení programu. Hoci to môže znamenať dosť veľa dodatočnej práce pre niektoré orgány auditu, Komisii to poskytuje dodatočné uistenie, že zostatková chybovosť programu je pri jeho ukončení pod prahom významnosti.	V nariadeniach sa nepožaduje, aby certifikačné orgány predkladali audítorské stanovisko alebo správu za celé obdobie, ani aby vypočítavali mieru reziduálneho rizika za program pri jeho ukončení.	V nariadeniach sa nepožaduje, aby orgány auditu alebo certifikačné orgány predkladali audítorské stanovisko alebo správu za celé obdobie, ani aby vypočítavali mieru reziduálneho rizika za program pri jeho ukončení.

- ¹ Platby z finančného nástroja konečným príjemcom, preplatenie nákladov na riadenie a vydávanie záruk.
- ² Bod 6.45 výročnej správy EDA za rok 2015 (Ú. v. EÚ C 375, 13.10.2016).
- ³ Článok 42 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013: „Oprávnené výdavky finančného nástroja predstavujú v čase skončenia programu celkovú sumu programových príspevkov, ktorá bola v skutočnosti vyplatená alebo v prípade záruk viazaná prostredníctvom finančného nástroja počas obdobia oprávnenosti“. Na toto sa vzťahujú výnimky z článku 42 ods. 2 a 3.
- ⁴ V článku 39 nariadenia (ES) č. 1083/2006 sa veľký projekt vymedzuje ako operácia, ktorej celkové náklady prevyšujú 50 mil. EUR.
- ⁵ Článok 40 písm. d) nariadenia (ES) č. 1083/2006.
- ⁶ Časť 3.3 a 3.4 usmernení k ukončeniu programov v oblasti súdržnosti.
- ⁷ S výnimkou troch prerušených opatrení.
- ⁸ Časť 3.5 „Nefunkčné projekty“: „V čase predloženia dokumentov o ukončení programu členské štáty zabezpečia, že všetky projekty zahrnuté do ukončenia programu sú funkčné, t. j. dokončené a používajú sa, takže sa považujú za oprávnené“.
- ⁹ Príloha VI k usmerneniam k ukončeniu programov v oblasti súdržnosti (Usmernenia k vypracovaniu záverečnej kontrolnej správy a vyhlásenia o ukončení programu).

Zdroj: EDA.

91. Požiadavky uvedené v **tabuľke 5** boli všetky zavedené na riešenie konkrétnych nedostatkov. Požiadavky týkajúce sa nefunkčných projektov a vykazovania miery reziduálneho rizika pomáhajú zmierniť riziká súvisiace s ukončením programov. Objasnenia týkajúce sa rozloženia nie veľkých projektov do fáz sú potrebné, ale tak, ako sú sformulované, môžu skomplikovať proces ukončenia. Už v minulosti sme informovali o predĺžení obdobia oprávnenosti pre finančné nástroje prostredníctvom usmernení Komisie k procesu ukončenia⁵⁰, čo predstavuje problém z hľadiska hierarchie noriem. Komisia spochybňuje tento názor a odmietla predložiť legislatívny návrh na zmenu nariadenia (ES) č. 1083/2006, aby tak členským štátom poskytla právnu istotu⁵¹.

Členské štáty sú spokojné s podporou Komisie, ale koordinácia medzi vnútroštátnymi a regionálnymi orgánmi je zásadne dôležitá

92. Komisia by mala pomáhať orgánom členských štátov pripraviť sa na ukončenie programov tak, že im poskytne včasnú a primeranú podporu formou školení a priebežných

⁵⁰ Bod 6.45 výročnej správy EDA za rok 2015, bod 6.52 výročnej správy EDA za rok 2014 a bod 43 osobitnej správy č. 19/2016.

⁵¹ Odpoveď Komisie na bod 6.52 výročnej správy EDA za rok 2014, bod 6.45 výročnej správy EDA za rok 2015 a bod 43 osobitnej správy č. 19/2016 „Plnenie rozpočtu EÚ prostredníctvom finančných nástrojov – poučenie z programového obdobia 2007 – 2013“ (<http://eca.europa.eu>).

objasnení, keď sa vyskytnú problémy. Členské štáty by mali začať so svojimi prípravami dostatočne vopred a organizovať činnosti týkajúce sa ukončenia programov na vnútroštátnej a regionálnej úrovni v náležitom čase.

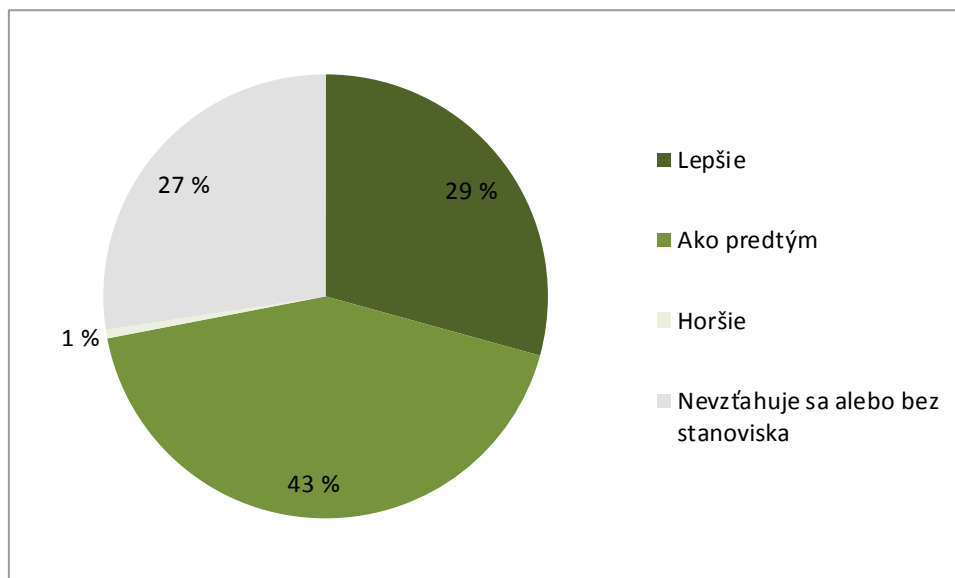
Členské štáty sú spokojné s podporou Komisie; celkovo zastávajú názor, že sú pripravené na ukončenie programov

93. Z našej analýzy vyplynulo, že Komisia poskytla primeranú podporu formou školení, konferencií, seminárov, zasadnutí a dokumentov s otázkami a odpoveďami pre obe oblasti politiky. Všetky zodpovedné orgány mali prístup k týmto dokumentom a boli pozvané zúčastniť sa série školení organizovaných Komisiou.

94. Väčšina orgánov, ktoré sa zúčastnili na našom prieskume za obe oblasti politiky, zastávali názor, že školenia a podpora Komisie boli užitočné a uviedli, že ich otázky boli zodpovedané v primeranom čase. Väčšina respondentov bola tiež spokojná s typom podpory, ktorú Komisia poskytla, pričom len jedna desatina zo všetkých orgánov by uprednostnila, aby bola podpora poskytnutá nejakým iným spôsobom.

95. Takmer jedna tretina respondentov (29 %) mala názor, že podpora Komisie v procese ukončenia programov obdobia 2007 – 2013 sa zlepšila oproti obdobiu 2000 – 2006 (pozri **obrázok 6**).

Obrázok 6 – Názory členských štátov na podporu Komisie pri ukončení programov obdobia 2007 – 2013 v porovnaní s obdobím rokov 2000 – 2006¹



¹ Odpovede bulharských, rumunských a chorvátskych orgánov boli vyradené, pretože sa nezúčastnili na ukončení obdobia 2000 – 2006.

Zdroj: Prieskum EDA.

96. 89 % respondentov prieskumu sa považovalo za pripravených alebo pomerne dobre pripravených na ukončenie programov k septembru 2015. Väčšina tiež uviedla, že boli pripravení alebo dobre pokročili v príprave interných príručiek a postupov. 85 % respondentov si myslelo, že budú mať dostatok času na náležité ukončenie svojich úloh.

Koordinácia medzi rôznymi orgánmi členských štátov sa vníma ako riziko pre splnenie úloh týkajúcich sa ukončenia programov

97. S cieľom zabezpečiť účinnosť a efektívnosť ukončenia programov je zásadne dôležité zriadiť účinný proces koordinácie medzi rôznymi orgánmi v členskom štáte. Všetky orgány by mali mať dostatočný čas na uspokojivé vykonanie svojich úloh týkajúcich sa ukončenia programov.

98. Z prieskumu vyplynulo, že 44 % orgánov so zodpovednosťami v rozvoji vidieka a 56 % orgánov v oblasti súdržnosti zastávalo názor, že koordinácia s ostatnými orgánmi predstavuje mierne až vysoké riziko pre ukončenie programov.

99. Najmä orgány auditu a certifikačné orgány vyjadrili obavy, či im harmonogram dohodnutý na vnútroštátnej úrovni poskytne dostatok času na vykonanie ich práce uspokojivo. Tieto orgány majú väčšie obavy, pokiaľ ide o primerane dohodnuté termíny, než riadiace orgány a platobné agentúry, pretože ich úlohy sa vykonávajú ako posledné.

100. V oblasti súdržnosti, kde pravidlá umožňujú oprávnenosť niektorých typov výdavkov až do termínu na zaslanie dokumentov 31. marca 2017 (pozri body 106 až 113), nemusia mať orgány auditu dostatok času pri procese ukončenia programu na skontrolovanie záverečných výkazov výdavkov. To sa vníma ako obzvlášť vysoké riziko.

101. Najmä pri programoch, v ktorých sa nevyčerpal celý príspevok EÚ, by harmonogram na úrovni členského štátu mohol zahŕňať neskorý termín pre riadiaci orgán na predloženie konečných výdavkov orgánu auditu. Niekedy je dohodnutý termín na predloženie koniec roka 2016, čo zvyšuje záťaž pre orgán auditu a môže viesť k obmedzeniu rozsahu audítorského stanoviska, ktoré musí byť vydané do 31. marca 2017. V takýchto prípadoch Komisia môže buď požiadať orgán auditu, aby vykonal dodatočné overenia týchto výdavkov, čo de facto znamená poskytnutie dodatočného času orgánom auditu a predĺženie procesu ukončenia programu, alebo uplatniť finančné opravy. Nie je jasné, ako sa bude k takémuto obmedzeniu rozsahu pristupovať pri výpočte miery reziduálneho rizika.

102. V **rámčeku 3** sa nachádza príklad „osvedčeného postupu“ harmonogramu dohodnutého rôznymi orgánmi.

Rámček 3 – Závazný harmonogram dohodnutý v jednom nemeckom regióne

V nemeckom regióne Šlezvicko-Holštajnsko sa riadiaci orgán, certifikačný orgán a orgán auditu dohodli na harmonograme, ktorý bol záväzný pre všetky tri orgány. Cieľom bolo poskytnúť dostatok času každému orgánu na vykonanie svojej práce.

Úloha	Zodpovedný orgán	Termín
Predloženie poslednej žiadosti o priebežnú platbu Komisii	RO, CO	29.4.2016
Dokončenie auditov operácií	OA	31.8.2016
Príprava žiadosti o záverečnú platbu	RO, CO	30.11.2016
Záverečná správa o vykonávaní	RO	30.11.2016
Audit dokumentov o ukončení	OA	31.1.2017
Schválenie monitorovacím výborom	RO	20.2.2017
Predloženie balíka na ukončenie programu Komisii	RO, CO, OA	1.3.2017

103. Niektorí respondenti zastávali názor, že by Komisia mala stanoviť záväzné termíny pre všetky príslušné orgány. Na obdobie rokov 2014 – 2020 však harmonogram práce rôznych vnútroštátnych a regionálnych orgánov zostáva zodpovednosťou členských štátov.

Komisia musí zostať obozretná, aby zabezpečila dôkladné ukončenie programov obdobia 2007 – 2013

104. Primeraná koncepcia a príprava sú zásadne dôležité, ale nie dostatočné zložky na zabezpečenie účinného a včasného ukončenia programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka. To bude najmä závisieť od spôsobu, ako sa proces ukončenia programov bude realizovať v praxi, od kvality dokumentov o ukončení programov predložených členskými štátmi a od konzistentného a dôkladného preskúmania Komisiou v rámci termínov stanovených v nariadeniach.

105. V rámci predchádzajúceho auditu počiatočnej fázy ukončenia programov v oblasti súdržnosti z obdobia 2000 – 2006 sme zistili, že bolo len čiastočne účinné, pretože s cieľom vyhnúť sa finančným opravám pri ukončení členské štáty predložili výkazy obsahujúce neodôvodnené zníženia konečnej chybovosti⁵². Napriek zlepšeniam v kontrolnom rámci toto

⁵² Bod 5.61 výročnej správy EDA za rok 2011 (Ú. v. EÚ C 344, 12.11.2012).

riziko je tiež prítomné pri ukončení programového obdobia 2007 – 2013. Okrem toho sme zistili niekoľko rizík, ktoré je potrebné osobitne riešiť v priebehu ukončenia programov obdobia 2007 – 2013.

Špecifické riziká týkajúce sa riadnosti výdavkov zostávajú v súvislosti s finančnými nástrojmi, zmluvnými zálohami a niektorými veľkými projektmi relevantnými z hľadiska štátnej pomoci

Riziko, že oprávnenosť výdavkov v rámci finančných nástrojov nebude náležite overená pri ukončení programu

106. Finančné nástroje sú mechanizmom financovania z rozpočtu EÚ, ktorý môže mať podobu pôžičiek, záruk alebo kapitálových (alebo kvázi kapitálových) investícií. Používajú sa v súdržnosti aj rozvoji vidieka.

107. Ak bol finančný nástroj zriadený v období rokov 2007 – 2013, bola nástroju vyplatená záloha a Komisia preplatila členskému štátu príspevok EÚ⁵³. Oprávnené výdavky pre finančné nástroje však môžu byť určené len pri ukončení programu a zahŕňajú skutočné výšky pôžičiek, záruk a kapitálových investícií poskytnutých konečným príjemcom, ako aj oprávnené náklady na riadenie a poplatky⁵⁴. Keďže orgán auditu a certifikačné orgány neboli povinné vykonať audit týchto výdavkov v priebehu obdobia, je riziko, že oprávnenosť týchto výdavkov nebude skontrolovaná náležite. To, že v oblasti súdržnosti bolo umožnené poskytovať finančnú podporu konečným príjemcom do 31. marca 2017 (pozri tabuľku 5), ešte viac obmedzuje možnosť orgánov auditu získať uistenie, že sú výdavky zákonné a riadne (pozri tiež bod 100).

108. Na obdobie rokov 2014 – 2020 sa verejné príspevky na finančné nástroje majú platiť v tranžiach. Vyplatenie danej tranže je podmienené skutočným využitím určitého percenta predošlej tranže⁵⁵, pričom orgány auditu a certifikačné orgány sú povinné overiť toto

⁵³ Článok 56 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1083/2006 a článok 52 nariadenia (ES) č. 1974/2006.

⁵⁴ Článok 78 ods. 6 nariadenia (ES) č. 1083/2006 a článok 52 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1974/2006.

⁵⁵ Článok 41 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

využitie. Výška oprávnených výdavkov sa však stále určuje až pri ukončení programu⁵⁶. Spoločne tieto opatrenia znižujú riziko, že sa z rozpočtu EÚ budú spolufinancovať neoprávnené výdavky.

Opatrenia pre zmluvné zálohy v oblasti súdržnosti: výzva pre overovanie oprávnenosti

109. Zmluvné zálohy sú platby na účet týkajúce sa vykonania prác a služieb v súlade s bežným obchodným právom a postupmi na základe zmlúv uzatvorených konečným príjemcom alebo konečným prijímateľom.

110. Komisia považuje zmluvné zálohy vyplatené príjemcom do 31. decembra 2015 za oprávnené výdavky, pokiaľ sú premenené na skutočné výdavky do 31. marca 2017. Táto platba musí byť v súlade s vnútroštátnymi pravidlami a zmluvnými záväzkami.

111. Vykazovaním zmluvných záloh, najmä ak predstavujú vysoké percento zmluvnej hodnoty, sa zavádza významné riziko, že pri ukončení programu budú neoprávnené výdavky. Na minimalizovanie tohto rizika je potrebné veľmi dôkladne preskúmať, či vysoké zálohové platby boli uhradené v súlade s obchodným právom a postupmi. Sloboda premeniť zálohy na skutočné výdavky kedykoľvek do 31. marca 2017 tiež znamená, že orgány auditu často nebudú môcť overiť tieto výdavky, a tak poskytnúť uistenie o ich oprávnenosti (pozri tiež bod 100).

112. Vzhľadom na značné riziko súvisiace s vykazovaním zmluvných záloh pri ukončení programov niekoľko členských štátov (napríklad Bulharsko, Dánsko, Estónsko) rozhodlo nezačleniť ich do žiadostí o konečnú platbu.

113. Poznamenávame, že Komisia tiež určila oprávnenosť výdavkov súvisiacich s finančnými nástrojmi a zmluvnými zálohami za rizikovú oblasť a v septembri 2016 poskytla ďalšie usmernenia k tejto záležitosti orgánom auditu⁵⁷.

⁵⁶ Článok 42 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

⁵⁷ V prezentáciách na zasadnutí skupiny homológov Komisie a orgánov auditu, ktoré sa konalo v septembri 2016 v Budapešti.

Veľké projekty schválené pred koncom roka 2012: vyššie riziko nesúlady s pravidlami štátnej pomoci

114. Z 918 veľkých projektov, ktoré Komisia schválila na programové obdobie rokov 2007 – 2013, boli rozhodnutia o 440 z nich prijaté pred koncom roka 2012. Generálne riaditeľstvo pre hospodársku súťaž systematicky neoverovalo, či investície do verejnej infraštruktúry, ktorej sa tieto projekty týkali, mohli zahŕňať štátnu pomoc. V novembri 2012 Komisia vydala usmernenie pre členské štáty, v ktorom uviedla, že „neplánuje systematicky skúmať dodržiavanie pravidiel o štátnej pomoci v prípade veľkých projektov infraštruktúry, na ktoré sa tieto usmernenia vzťahujú a ktoré už boli predmetom rozhodovania [...] pred dátumom týchto usmernení“⁵⁸. V zásade je preto možné, aby členský štát dostal rozhodnutie Komisie o schválení veľkého projektu, a zároveň porušoval pravidlá štátnej pomoci⁵⁹.

115. Okrem toho, pred rokom 2012 a objasnenia poskytnuté Európskym súdnym dvorom v rozsudku v prípade štátnej pomoci (rozsudok vo veci Lipsko/Halle), členské štáty zriedkavo oznamovali Komisii investície do infraštruktúry⁶⁰.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Pravidlá pre ukončenie programov sa zlepšili, ale sú potrebné ďalšie kroky, aby bolo efektívnejšie a včasnejšie

Opatrenia na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka musia byť ešte viac zosúladené na obdobie po roku 2020

116. Koncept ukončenia programov sa vyvíjal v priebehu posledných troch programových období spolu so zlepšeniami systémov riadenia a kontroly v oblasti súdržnosti aj rozvoja vidieka. Čoraz väčšie uistenie sa poskytuje v pravidelných intervaloch počas programového

⁵⁸ Európska komisia, Usmernenia č. 12-0059-01 „Overenie súladu s pravidlami štátnej pomoci v prípadoch infraštruktúry“, 21. november 2012.

⁵⁹ Bod 71 osobitnej správy č. 24/2016 „Potreba ďalšieho úsilia na zvyšovanie informovanosti o súlade s pravidlami štátnej pomoci a na presadzovanie súladu s týmito pravidlami v rámci politiky súdržnosti“ (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁰ Bod 121 osobitnej správy č. 24/2016.

obdobia, čo vedie k zníženiu zamerania na konci obdobia a obmedzeniu práce, ktorú je potrebné vykonať konkrétne pri ukončení.

117. V období rokov 2000 – 2006 boli opatrenia na ukončenie programov v oblasti súdržnosti a pre investície týkajúce sa opatrení na rozvoja vidieka rovnaké a v týchto dvoch oblastiach politiky sa uplatňovali spoločné usmernenia. Výdavky sa vykazovali kumulatívne a Komisia ich schvaľovala až pri ukončení. V období rokov 2007 – 2013 sa väčší dôraz kládol na ročné uistenie, ale inak sa tieto dve oblasti politiky začali odlišovať zavedením ročného schvaľovania výdavkov pre investície týkajúce sa opatrení na rozvoj vidieka. V oblasti súdržnosti orgány auditu a Komisia kontrolovali zákonnosť a riadnosť výdavkov každoročne. Okrem toho, v prípade potreby Komisia mohla prerušiť alebo pozastaviť platby. Výdavky sa však naďalej vykazovali kumulatívne a Komisia ich oficiálne schvaľovala až pri ukončení programov.

118. V období rokov 2014 – 2020 výdavky EÚ v oblasti súdržnosti aj rozvoja vidieka idú z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF). Víťame zosúladenie uistenia a opatrení na ukončenie programov v týchto dvoch oblastiach politiky, ktoré je výsledkom tejto zmeny. Väčšie zameranie na poskytnutie uistenia v priebehu obdobia a zníženie počtu úloh špecifických pre ukončenie programov je pozitívnym vývojom, pretože by tiež mohlo znížiť súvisiace riziká a mohlo by viesť ku kratšiemu procesu ukončenia programov. Napriek úsiliu zosúladiť postupy prostredníctvom nariadenia o spoločných ustanoveniach zostávajú rozdiely v opatreniach na ukončenie programov v týchto dvoch oblastiach politiky (pozri body 21 až 29).

Odporúčanie 1

Vo svojich legislatívnych návrhoch na obdobie po roku 2020 by Komisia mala navrhnúť ďalšie zosúladenie ustanovení právnych predpisov pre ukončenie programov v oblasti súdržnosti a pre investície týkajúce sa opatrení na rozvoja vidieka s cieľom dosiahnuť zosúladený proces ročného uistenia v oboch oblastiach.

Konkrétne, toto zosúladenie by sa malo zamerať na zblížovanie terminológie a úloh orgánov členských štátov činných v týchto dvoch oblastiach politiky, zákonnosť a riadnosť ročného

schvaľovania a štandardný účtovný rok.

Cieľový dátum zavedenia: (pri vypracúvaní legislatívnych návrhov platných po roku 2020).

Ukončenie programov tak, ako je vymedzené v nariadeniach, zatiaľ nezahŕňa konečné schválenie zákonnosti a riadnosti výdavkov a výsledkov programov Komisiou

Rozdielne očakávania, pokiaľ ide o účel a dôsledky ukončenia programov

119. Ukončenie programov nie je vymedzené v príslušných nariadeniach pre oblasť súdržnosti a rozvoj vidieka. Komisia stanovila spôsoby a praktické aspekty v niekoľkých dokumentoch s usmerneniami, ktoré boli prerokované aj s členskými štátmi. V oblasti súdržnosti sme zistili, že Komisia a členské štáty majú podobný názor na účel ukončenia programov, pričom ho vykladajú širšie, ako je vymedzený v nariadeniach, podľa ktorých poskytuje len finančné schválenie. V rozvoji vidieka však členské štáty chápu ukončenie programov pomerne odlišne od Komisie.

120. V oboch oblastiach, a najmä v rozvoji vidieka, je rozdiel v očakávaníach z toho dôvodu, že členské štáty chápu ukončenie ako proces, ktorý zabezpečuje právnu istotu, pokiaľ ide o zákonnosť a riadnosť výdavkov schválených Komisiou. Prísne vzaté to tak však nie je (pozri body 30 až 33).

V období rokov 2007 – 2013 sa finančné schválenie zákonnosti a riadnosti programových výdavkov za dané obdobie uskutočňuje len v súdržnosti

121. Postup pre ukončenie programov v oblasti súdržnosti v období rokov 2007 – 2013 zohľadňuje výsledky všetkých kontrol a auditov programových činností EÚ a členskými štátmi. Ukončenie programov preto možno vnímať tak, že preukazuje schválenie zákonnosti a riadnosti výdavkov za dané obdobie. GR REGIO a GR EMPL môžu tiež vykonávať dodatočné kontroly, ktoré môžu viesť k finančným opravám až tri roky po ukončení programu, hoci v praxi k tomu dochádza len vo výnimočných prípadoch. Naopak, v oblasti rozvoja vidieka audity súladu stále prebiehajú pri ukončení programov, ktoré je preto čisto finančnou transakciou bez schválenia zákonnosti a riadnosti výdavkov. Komisia nevydáva konečné

schválenie zákonnosti a riadnosti výdavkov ani ročne, ani za celé obdobie. Táto situácia zostáva nezmenená na obdobie rokov 2014 – 2020 (pozri body 39 až 45).

Komisia by mala informovať rozpočtový orgán o konečnom výsledku procesu ukončenia programov

122. Predkladanie správ o účinkoch verejných výdavkov je kľúčovým nástrojom povinnosti zodpovedať sa. Komisia predkladá rozpočtovému orgánu výročnú správu o činnosti príslušného generálneho riaditeľstva na základe ročného stavu, ale neexistuje konkrétna správa o konečnom výsledku ukončenia celého programového obdobia. Táto situácia zostáva nezmenená na obdobie rokov 2014 – 2020.

123. Zastávame názor, že v rozpočtovom systéme EÚ, ktorý je založený na viacročnom plánovaní, by ukončenie programov malo zahŕňať konečné schválenie zákonnosti a riadnosti výdavkov za celé programové obdobie Komisiou, zohľadniac pri tom výsledky všetkých kontrol a auditov EÚ a členských štátov, spolu so správou o vykonávaní programu a jeho výsledkoch. Informácie o tých najrelevantnejších aspektoch výkonnosti a súladu by sa taktiež mali predkladať rozpočtovému orgánu. Tieto opatrenia by sa mali zväziť pri vypracúvaní legislatívneho návrhu na obdobie po roku 2020 (pozri body 53 až 55).

Miera reziduálneho rizika mala byť vypočítavaná na posúdenie zákonnosti a riadnosti výdavkov v priebehu vykonávania programov a pri ich ukončení

124. Zastávame názor, že výpočet miery reziduálneho rizika za každý program v oblasti súdržnosti je vhodným a užitočným opatrením, ktoré môže poskytnúť uistenie, že zostatková chybovosť programu pri jeho ukončení neprevyšuje úroveň významnosti.

125. V rozvoji vidieka sme však zistili, že súčasné postupy nezabezpečujú či už prostredníctvom ročného alebo konečného schválenia účtovnej závierky alebo po ukončení auditov súladu, že miera zostatkových chýb na úrovni programu je pod 2 % prahom významnosti Komisie. Komisia nevypočítava mieru reziduálneho rizika na úrovni programov zohľadniac pritom finančné opravy, ktoré sú výsledkom auditov súladu, a preto nie je uistenie, že zostatková chybovosť programu neprevyšuje úroveň významnosti (pozri body 34 až 38).

Ukončenie programu by malo zahŕňať hodnotenie jeho výkonnosti a dosiahnutia výstupov a výsledkov

126. V regulačnom rámci a koncepcii ukončenia obdobia 2007 – 2013 sa kládol malý dôraz na dosahovanie výstupov a výsledkov. Orgány členských štátov sú povinné predkladať správy o cieľoch programov, ale tieto informácie neoverujú orgány auditu ani certifikačné orgány. Hoci je Komisia povinná hodnotiť tieto správy, vyplatenie záverečnej platby nie je priamo spojené s dosiahnutím cieľov.

127. Víťame zvýšený dôraz na výkonnosť v regulačnom rámci na obdobie rokov 2014 – 2020. Jednou z hlavných zmien je znovuzavedenie výkonnostnej rezervy, ktorej cieľom je vytvoriť prepojenie medzi platbami a dosiahnutím výstupov a výsledkov. Ešte sa len uvidí, ako sa bude výkonnostná rezerva uplatňovať v praxi v období rokov 2014 – 2020 (pozri body 46 až 52).

Odporúčanie 2

Komisia by vo svojich legislatívnych návrhoch na obdobie po roku 2020 mala uvádzať konečné schválenie zákonnosti a riadnosti programových výdavkov a dosiahnutých výstupov a výsledkov pri ukončení programov. V tejto súvislosti by Komisia v oboch oblastiach politiky mala:

- stanoviť postupy pre vypočítanie miery reziduálneho rizika na úrovni programu po uplatnení všetkých finančných opráv a zabezpečiť, aby táto miera neprevýšila prah významnosti pri ukončení programu; a
- posúdiť, či boli dosiahnuté ciele programov a v prípade potreby stanoviť finančné opravy za nedostatočnú výkonnosť.

Cieľový dátum zavedenia: (pri vypracúvaní legislatívnych návrhov platných po roku 2020).

Odporúčanie 3

Vo svojich legislatívnych návrhoch na obdobie po roku 2020 by Komisia mala spresniť, ako bude informovať rozpočtový orgán o výsledku procesu ukončenia programov po jeho konečnom schválení Komisiou.

Cieľový dátum zavedenia: (pri vypracúvaní legislatívnych návrhov platných po roku 2020).

Obdobia oprávnenosti by sa mali prekrývať a ukončenie programov by malo nastať čo najskôr po ukončení programového obdobia

128. V obdobiach 2000 – 2006 a 2007 – 2013 mali členské štáty dva dodatočné roky po ukončení obdobia, počas ktorých mohli vynakladať peniaze, ktoré im boli vyčlenené. V programovom období 2014 – 2020 to bolo predĺžené o tri roky navyše k pôvodnému sedemročnému programovému obdobiu. V dôsledku toho sa obdobie oprávnenosti skončí v roku 2023, celých desať rokov od prijatia legislatívneho rámca Európskym parlamentom a Radou (koncom roka 2013). Po tom bude nasledovať ukončenie programov, ktorým sa v oblasti súdržnosti pridávajú aspoň ďalšie dva roky.

129. Ukončenie programov sa bude vždy prekrývať s nasledujúcim obdobím. Zastávame názor, že dostupnosť ľudských zdrojov je hlavnou výzvou z hľadiska účinnosti ukončenia programov. Z tohto dôvodu je potrebné, aby bol čas, kedy sa súbežne vykonávajú programy dvoch programových období, pokiaľ možno čo najkratší, aby sa znížila celková administratívna záťaž. Okrem toho, možnosť vynakladať rozpočet na program po ukončení programového obdobia vytvára odrádzajúci účinok začať programy nasledujúceho obdobia.

130. Zastávame preto názor, že by sa obdobia oprávnenosti nemali prekrývať a koniec obdobia oprávnenosti by sa mal pokiaľ možno čo najviac zhodovať so začiatkom nasledujúceho programového obdobia. Zvýšil by sa tým tlak na členské štáty čerpať fondy EÚ včas a zmysluplne a zabezpečil by sa okamžitý začiatok nasledujúceho programového obdobia. Zjednodušenie pravidiel o rozložení projektov do fáz, obzvlášť v oblasti súdržnosti, by mohlo uľahčiť prechod medzi programovými obdobiami.

131. Okrem toho, ročné schvaľovanie účtovných závierok je znakom oboch oblastí politiky v období rokov 2014 – 2020 a v dôsledku toho činnosti súvisiace s ukončením programov, najmä v súdržnosti, by mali byť menej chybné než v minulosti. Zistili sme však, že čas poskytnutý členskými štátmi na vypracovanie a predloženie dokumentov o ukončení programov je v týchto dvoch oblastiach politiky stále rôzny: 13,5 mesiaca v oblasti súdržnosti a šesť mesiacov v rozvoji vidieka (pozri body 58 až 68).

Odporúčanie 4

Vo svojich legislatívnych návrhoch na obdobie po roku 2020 by Komisia mala zabezpečiť, aby sa obdobia oprávnenosti neprekrývali so začiatkom nasledujúceho programového obdobia a aby sa postup ukončenia programov sfinalizoval hneď po skončení obdobia oprávnenosti.

Konkrétne, v oboch oblastiach politiky:

- by prekrývanie období oprávnenosti malo byť odstránené a koniec obdobia oprávnenosti by sa mal pokiaľ možno čo najviac zhodovať so začiatkom nasledujúceho programového obdobia,
- členské štáty by mali byť povinné predložiť všetky dokumenty o ukončení programov najneskôr do šiestich mesiacov po konečnom dátume oprávnenosti,
- Komisia by mala skrátiť čas, ktorý potrebuje pre svoje rozhodnutie o schválení záverečnej správy o vykonávaní a poslednej ročnej účtovnej závierky, vrátane výpočtu záverečnej platby. Maximálne šesť mesiacov (dvanásť mesiacov počítajúc od konečného dátumu oprávnenosti) by malo postačovať.

Cieľový dátum zavedenia: (pri vypracúvaní legislatívnych návrhov platných po roku 2020).

Komisia poskytla členským štátom primeranú a včasnú podporu na pomoc s ukončením programov obdobia 2007 – 2013, ale musí zostať obozretná, aby zabezpečila dôkladné vykonávanie zo strany členských štátov

132. Celkovo sme zistili, že usmernenia k ukončeniu programov pomohli členským štátom s pochopením a zorganizovaním ukončenia: v oboch oblastiach politiky obsahujú zhrnutie

klúčových požiadaviek a termínov, ktoré sa nachádzajú v niekoľkých rôznych nariadeniach, a v prípade potreby sa v nich poskytujú dodatočné vysvetlenia. Komisia tiež poskytla školenie o ukončení programov a podporu, ktorá vo všeobecnosti riešila potreby členských štátov v primeranom čase. Členské štáty celkovo zastávajú názor, že sú pripravené na proces ukončenia programov a Komisia dokončuje potrebné interné postupy.

Niektoré riziká zostávajú v súvislosti s ukončením obdobia 2007 – 2013

133. Zistili sme niekoľko rizík, ktoré je potrebné osobitne riešiť v priebehu ukončenia programov obdobia 2007 – 2013. Napríklad niektoré termíny týkajúce sa ukončenia programov buď nie sú vôbec stanovené, alebo sú stanovené len v usmerneniach. To by mohlo prispieť k príliš dlhému procesu ukončenia programov. Navyše pokiaľ dôjde k oneskoreniu platieb príjemcom zo strany členských štátov, mohlo by to viesť aj k riziku poškodenia dobrej povesti EÚ. Napokon, k polovici novembra 2016 Komisia ešte neschválila žiadosti o veľké projekty zodpovedajúce príspevku EÚ vo výške 854 mil. EUR (pozri body 70 až 88 a 93 až 96).

Odporúčanie 5

Riadiace orgány členských štátov by mali zabezpečiť, aby všetci príjemcovia dostali celý príspevok EÚ na ich projekty EFRR, KF a ESF včas. V programovom období 2014 – 2020 termín 90 kalendárnych dní od dátumu predloženia žiadosti o platbu je v tomto ohľade primeraný.

Cieľový dátum zavedenia: marec 2017.

Odporúčanie 6

Komisia by mala ihneď prijať rozhodnutia o veľkých projektoch, ktoré stále čakajú na schválenie za obdobie rokov 2007 – 2013. Na obdobie rokov 2014 – 2020 by GR REGIO malo vypracovať interné postupy, aby sa zabezpečilo, že sa rozhodnutia o veľkých projektoch budú prijímať rýchlo, v súlade s termínom troch mesiacov, ktorý je stanovený v nariadení.

Cieľový dátum zavedenia: január 2017.

Usmernenia Komisie k ukončeniu programov idú nad rámec ustanovení nariadení

134. Zistili sme, že usmernenia Komisie k ukončeniu programov v oblasti súdržnosti niekedy idú nad rámec požiadaviek nariadení. V minulosti sme už informovali o najzávažnejšom prípade v súvislosti s predĺžením obdobia oprávnenosti pre finančné nástroje⁶¹. Je však niekoľko ďalších oblastí, v ktorých je to tiež tak.

135. Niektoré z týchto požiadaviek, konkrétne požiadavka týkajúca sa funkčných projektov a vykazovania miery reziduálneho rizika, pomáhajú zmierniť riziká súvisiace s ukončením programov. Iné požiadavky, napríklad týkajúce sa rozdelenia nie veľkých projektov do fáz, sú potrebné, ale tak, ako sú dnes formulované, môžu skomplikovať proces ukončenia programov (pozri body 89 až 91).

Komisia musí zostať obozretná, aby zabezpečila dôkladné ukončenie programov obdobia 2007 – 2013

136. Primeraná koncepcia a príprava sú zásadne dôležité, ale nie dostatočné zložky na zabezpečenie účinného a včasného ukončenia programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka. Rovnako dôležitý je spôsob, ako sa proces ukončenia programov realizuje v praxi, kvalita dokumentov o ukončení programov predložených členskými štátmi a ich konzistentné a dôkladné preskúmanie Komisiou v rámci termínov stanovených v nariadeniach.

⁶¹ Bod 6.45 výročnej správy EDA za rok 2015, bod 6.52 výročnej správy EDA za rok 2014 a bod 43 osobitnej správy č. 19/2016.

137. Zistili sme, že koordinácia medzi rôznymi orgánmi v členských štátoch, vrátane starostlivého harmonogramu ich práce, je zásadne dôležitá pre úspech procesu ukončenia programov. Termíny musia byť schválené, aby orgány auditu aj certifikačné orgány mali dostatok času na poskytnutie dostatočného uistenia, pokiaľ ide o oprávnenosť všetkých výdavkov vykázaných pri ukončení programu. Okrem toho sa ešte len uvidí, či termíny schválené na vnútroštátnej a regionálnej úrovni budú dodržané.

138. V rámci predchádzajúceho auditu počiatočnej fázy ukončenia programov v oblasti súdržnosti z obdobia 2000 – 2006 sme zistili, že bolo len čiastočne účinné, pretože s cieľom vyhnúť sa finančným opravám pri ukončení členské štáty predložili výkazy obsahujúce neodôvodnené zníženia konečnej chybovosti. Napriek zlepšeniam v kontrolnom rámci zastávame názor, že toto riziko je prítomné aj pri ukončení programového obdobia 2007 – 2013.

139. V predchádzajúcej správe sme tiež zaznamenali, že Komisia, a to najmä na začiatku programového obdobia 2007 – 2013, systematicky neoverovala veľké projekty z hľadiska súladu s pravidlami štátnej pomoci⁶². V dôsledku toho existuje riziko, že niektoré veľké projekty spolufinancované EÚ nie sú zlučiteľné s vnútorným trhom aj preto, že členské štáty do roku 2012 zriedkavo oznamovali Komisii investície do infraštruktúry.

140. Odporučili sme, aby Komisia požiadala orgány auditu skontrolovať súlad veľkých projektov schválených pred koncom roka 2012 s pravidlami štátnej pomoci⁶³. Komisia neprijala toto odporúčanie, a preto zastávame názor, že súlad s pravidlami štátnej pomoci zostáva rizikom pre ukončenie veľkých projektov schválených pred koncom roka 2012.

141. Taktiež zastávame názor, že v súvislosti s finančnými nástrojmi a najmä zmluvnými zálohami pretrváva riziko, že pri ukončení programov budú deklarované neoprávnené výdavky (pozri body 97 až 115).

⁶² Bod 71 osobitnej správy č. 24/2016.

⁶³ Odporúčanie 4 písm. b) v osobitnej správe č. 24/2016.

Odporúčanie 7

Pri ukončení programov by Komisia mala zabezpečiť, aby členské štáty vykonávali osobitné postupy s cieľom overiť najmä oprávnenosť výdavkov týkajúcich sa finančných nástrojov a zmluvných záloh. Ak orgány auditu a certifikačné orgány nedokážu poskytnúť dostatočné uistenie o oprávnenosti týchto výdavkov, môžu byť potrebné dodatočné audítorské postupy.

Cieľový dátum zavedenia: marec 2017.

Túto správu prijala komora II, ktorej predsedá Iliana IVANOVA, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 14. decembra 2016.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE

predseda

Právny základ pre ukončenie programov obdobia 2007 – 2013**Opatrenia na ukončenie operačných programov v oblasti súdržnosti z obdobia 2007 – 2013**

sú vymedzené v týchto nariadeniach:

- Nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde; a
- Nariadenie Komisie (ES) č. 1828/2006 z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja.

Opatrenia na ukončenie operačných programov v oblasti rozvoja vidieka z obdobia 2007 – 2013 sú vymedzené v týchto nariadeniach:

- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008;
- Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 907/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013, pokiaľ ide o platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, zábezpeky a používanie eura;
- Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 908/2014 zo 6. augusta 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 vzhľadom na platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, pravidlá kontroly, zábezpeky a transparentnosť;
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1310/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú niektoré prechodné ustanovenia o podpore rozvoja vidieka

- z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013, pokiaľ ide o zdroje a ich rozdeľovanie na rok 2014, a ktorým sa mení nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, (EÚ) č. 1306/2013 a (EÚ) č. 1308/2013, pokiaľ ide o ich uplatňovanie v roku 2014;
- Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 807/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a ktorým sa zavádzajú prechodné ustanovenia;
 - Nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005 z 20. septembra 2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV); nariadenie Komisie (ES) č. 1974/2006 z 15. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV); a
 - Nariadenie Komisie (EÚ) č. 65/2011 z 27. januára 2011, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005, pokiaľ ide o realizáciu kontrolných postupov a krížového plnenia pri opatreniach na podporu rozvoja vidieka.

PRÍLOHA II**Riadenie a kontrola programov z obdobia 2007 – 2013 na úrovni členských štátov**

V oblasti súdržnosti aj rozvoja vidieka v členských štátoch zodpovedajú za riadenie a kontrolu OP/PRV tri typy orgánov. Tieto orgány navzájom spolupracujú pod dohľadom a na zodpovednosť Komisie¹, aby sa zabezpečila zákonnosť a riadnosť:

	Rozvoj vidieka
i) Riadiace orgány (RO) sú zodpovedné za plánovanie a vykonávanie OP, vrátane výberu jednotlivých operácií a hodnotenia programov. Taktiež vykonávajú kontroly prvej úrovne operácií a výdavkov. Predkladajú Komisii ² výročné správy o vykonávaní, ktorá ich musí schváliť.	i) Riadiace orgány (RO) sú zodpovedné za plánovanie, vykonávanie, dodanie a hodnotenie PRV. Predkladajú Komisii výročné správy o pokroku vo vykonávaní PRV.
ii) Certifikačné orgány (CO) osvedčujú zákonnosť a riadnosť vykázaných výdavkov a predkladajú Komisii žiadosti o priebežné platby ³ .	ii) Platobné agentúry (PA) sú zodpovedné za riadenie a kontrolu výdavkov. Mali by mať systém vnútornej kontroly, ktorý poskytuje dostatočné záruky o zákonnosti a riadnosti platieb. Predkladajú Komisii štvrtročne žiadosti o platbu a vypracúvajú ročnú účtovnú závierku.
iii) Orgány auditu (OA) musia byť nezávislé od riadiaceho orgánu a certifikačného orgánu. Poskytujú Komisii uistenie o účinnom fungovaní systémov riadenia a vnútorných kontrol OP a zákonnosti a riadnosti výdavkov osvedčených certifikačnými orgánmi. Sú povinné predkladať Komisii výročné kontrolné správy ⁴ , ako aj výročné audítorské stanovisko k fungovaniu systémov a odhadnúť ročnú chybovosť; Komisia ich musí overiť a schváliť ⁵ .	iii) Certifikačné orgány (CO) poskytujú Komisii uistenie o úplnosti, presnosti a vecnej správnosti ročnej účtovnej závierky platobnej agentúry a náležitom fungovaní jej systému vnútornej kontroly. Musia byť nezávislé od platobnej agentúry. Od roku 2015 certifikačné orgány tiež musia poskytovať uistenie o zákonnosti a riadnosti výdavkov, o ktorých preplatenie bola Komisia požiadaná.

Zdroj: EDA.

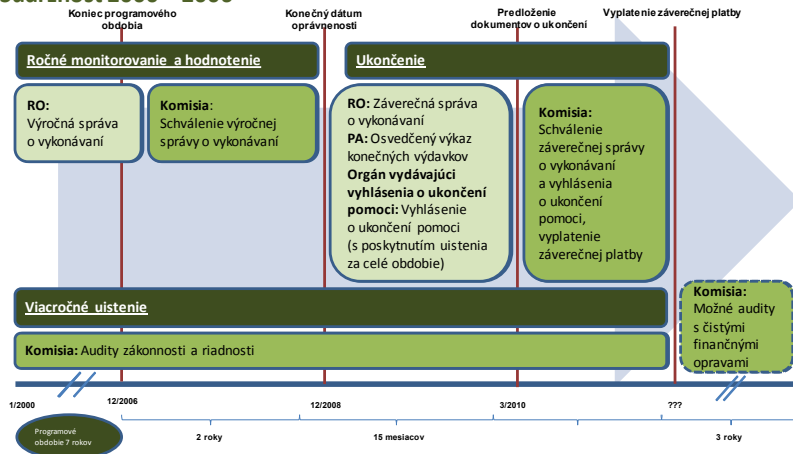
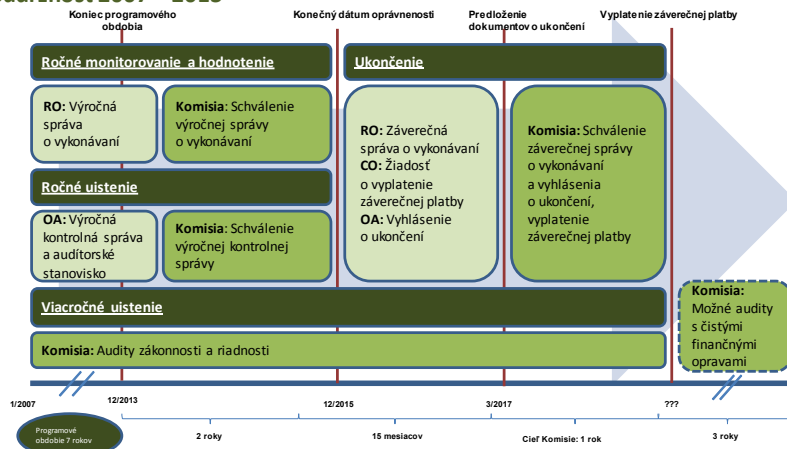
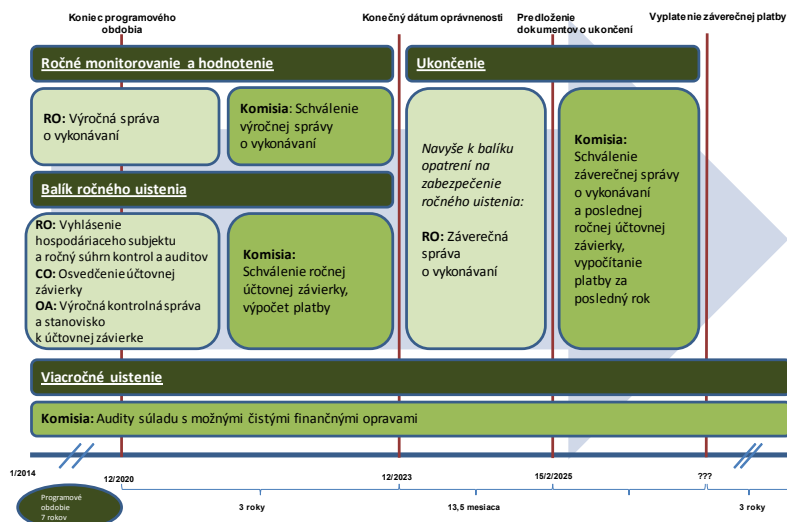
¹ Článok 317 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

² Článok 67 ods. 1 a článok 67 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

³ Článok 61 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

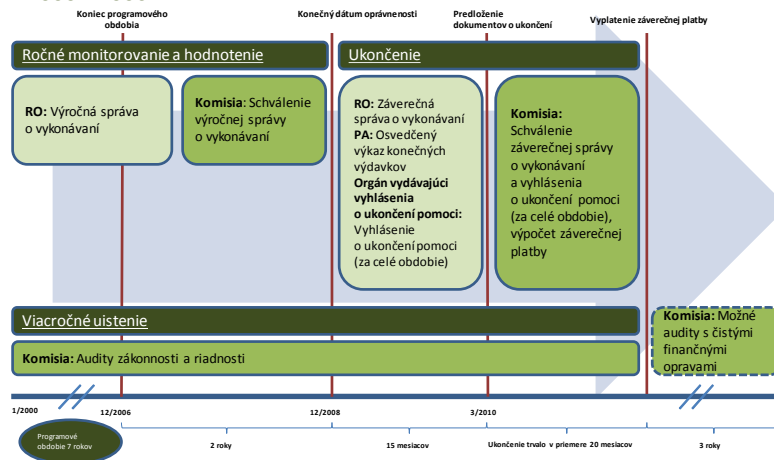
⁴ Článok 62 ods. 1 písm. d) nariadenia (ES) č. 1083/2006.

⁵ Článok 72 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1083/2006.

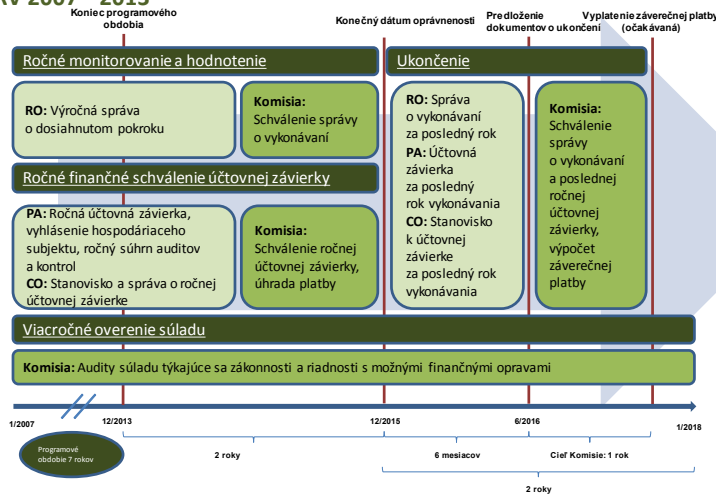
Vývoj rámca uistenia Komisie a opatrení na ukončenie programov v priebehu troch období**a) Súdržnosť****Súdržnosť 2000 – 2006****Súdržnosť 2007 – 2013****Súdržnosť 2014 – 2020**

b) Rozvoj vidieka

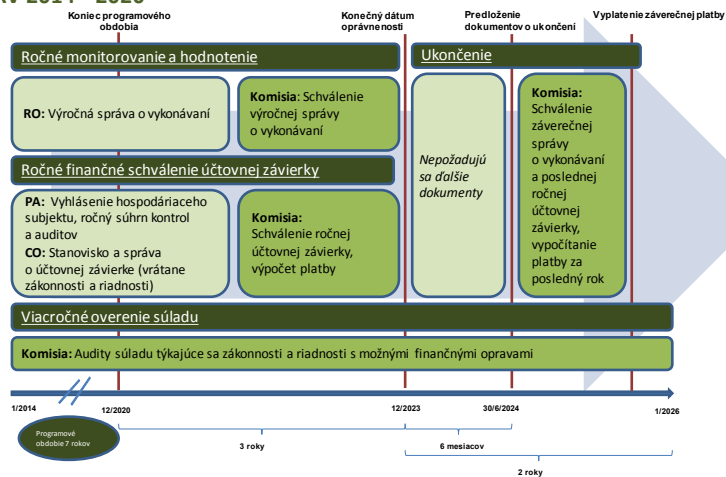
RV 2000 – 2006



RV 2007 – 2013



RV 2014 – 2020



Zdroj: EDA.

PRÍLOHA IV

**Prehľad hlavných záležitostí, ktoré potrebujú ďalšie objasnenie pre ukončenie obdobia
2007 – 2013 – prieskum / odpovede z rozhovorov s orgánmi členských štátov¹**

	Súdržnosť	Rozvoj vidieka
Výpočet miery reziduálneho rizika a dôsledky, ak je nad prahom významnosti (2 %)	X	X
Definícia neobvyklých chýb a prístup k nim	X	X
Finančné nástroje	X	X
Predkladanie správ o výkonnosti programu a potenciálne dôsledky pri nedosiahnutí cieľov	X	X
Operácie pozastavené z dôvodu súdnych alebo administratívnych konaní	X	X
Ďalšie praktické príklady	X	
Nefunkčné projekty	X	
Projekty generujúce príjmy	X	
Vykazovanie a zohľadňovanie stiahnutých, spätne získaných prostriedkov a neukončených prípadov spätného získania prostriedkov		X
Prechodné pravidlá		X

Zdroj: EDA na základe prieskumu a rozhovorov s orgánmi členských štátov.

¹ Tento zoznam obsahuje len záležitosti, ktoré boli uvedené ako nejasné alebo pomerne nejasné viac než 15 % orgánov.

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV „POSÚDENIE OPATRENÍ NA UKONČENIE PROGRAMOV V OBLASTI SÚDRŽNOSTI A ROZVOJA VIDIEKA V OBDOBÍ ROKOV 2007 – 2013“

ZHRNUTIE

II. Komisia spolupracuje s členskými štátmi pri riešení príčin neoprávnených výdavkov.

Pokiaľ ide o politiku súdržnosti, audity Dvora audítorov vykonané od roku 2009 ukázali, že miera chýb v programovom období 2007 – 2013 je významne nižšia ako v programovom období 2000 – 2006.

V oblasti rozvoja vidieka sa miera chybovosti počas posledných troch rokov takisto znížila.

VI. Zákonnosť a riadnosť výdavkov Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) sa zabezpečuje prostredníctvom postupu overenia súladu nezávisle od ukončenia programov. Ak sú v rámci kontroly postupu overenia súladu identifikované nedostatky v riadení a kontrole výdavkov, Komisia uplatní finančné opravy výdavkov vynaložených 24 mesiacov pred oznámením Komisie v súlade s článkom 52 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

GR AGRI vo výročnej správe o činnosti každoročne zverejní odhadované miery chybovosti transakcií medzi členskými štátmi a príjemcami a informácie o nápravnej schopnosti kontrol *ex post* a postupov na spätné získanie súm od príjemcov a čisté finančné opravy. Porovnaním týchto dvoch aspektov môže Komisia po zohľadnení všetkých kontrol a opráv vyvodiť závery týkajúce sa ročného reziduálneho rizika pre rozpočet EÚ.

Komisia trvá na svojom názore vyjadrenom vo výročnej správe o činnosti GR AGRI za rok 2015. V oblasti politiky rozvoja vidieka je naozaj potrebné nájsť rovnováhu medzi zabezpečením zákonnosti a riadnosti a ambicióznymi cieľmi politiky, ktoré niekedy vedú k zložitým opatreniam. Situácia je aj naďalej pod prísny dohľadom a Komisia je odhodlaná pomáhať členským štátom pri odstraňovaní základných príčin chybovosti.

VII. Komisia sa domnieva, že zosúladené ročné uistenie týkajúce sa účtovných závierok zlepši zákonnosť a riadnosť platieb a prispeje k rýchlemu ukončeniu programov v období 2014 – 2020.

VIII. Právny rámec politiky súdržnosti v období 2007 – 2013 neumožňuje podmieniť platby výsledkom alebo úspechom; usmernenia k ukončeniu programov vyžadujú systematické predkladanie správ o ukazovateľoch podľa prioritnej osi, ak sa výsledky líšia od cieľov o viac ako 25 %, vrátane odôvodnenia, prečo ciele neboli splnené a prečo neboli prijaté nápravné opatrenia.

Členské štáty by mali vysvetliť a odôvodniť rozdiely v dosiahnutí ukazovateľov. O finančných opravách možno rozhodovať na individuálnom základe, pričom rozdiely by mohli odhaliť prípady uvedené v článku 99 všeobecného nariadenia (nezrovnalosti, závažné nedostatky systémov riadenia a kontroly).

Prístup orientovaný na výstupy a výsledky bol rozsiahlejšie zavedený v období 2014 – 2020 v oboch oblastiach politiky.

IX. Komisia je viazaná zavedeným právnym rámcom, o ktorom rozhoduje zákonodarca.

Prekrývanie dvoch období sa považuje za nevyhnutné vzhľadom na to, že realizácia mnohých operácií trvá niekoľko rokov a že každé programové obdobie vždy bude mať počiatočnú fázu a dokončovaciu fázu.

Problematika súvisiaca s tým, že konečné ukončenie programov je veľmi administratívne náročné pre orgány v čase, keď by sa mali sústrediť na začatie nových programov, sa už riešila v nariadení

na obdobie 2014 – 2020 v rámci ročného schvaľovania účtovných závierok (pozri vyššie odpoveď Komisie na bod VII).

Komisia navyše podporuje členské štáty, aby zvyšovali kapacity na ukončenie programov a využívali prostriedky technickej pomoci na obdobie rokov 2007 – 2013 alebo 2014 – 2020 vyčlenené na tento účel.

V procese ukončenia programov sa začalo s prípravami pred ukončením obdobia oprávnenosti a proces sa naplno rozbehol hneď po ukončení obdobia oprávnenosti. Členské štáty dostali ďalšie dva roky (tri roky v prípade programov na obdobie 2014 – 2020) na vykonanie svojich programov.

Komisia sa domnieva, že to umožní lepšie riadenie a vykonávanie programov, zníži tlak a pracovné zaťaženie dotknutých orgánov a umožní lepší prechod medzi obdobiami.

X. Komisia informuje rozpočtový orgán o postupe procesu ukončenia programov (riadnosť výdavkov a dosiahnuté výstupy a výsledky) vo výročnej správe o činnosti príslušných generálnych riaditeľstiev.

V roku 2013 GR REGIO a GR EMPL navyše predložili orgánu udeľujúcemu absolútorium správu o ukončení programov a celkovej úrovni finančných opráv pri ukončení programov z obdobia 2000 – 2006.

Všetky rozhodnutia o finančnom schválení účtovných závierok EPFRV sú navyše uverejnené v Úradnom vestníku.

XI.

Prvá zarážka: Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia v tejto fáze nedokáže prijať žiadny konkrétny záväzok vo vzťahu k legislatívnym návrhom na obdobie po roku 2020.

Na harmonizáciu pravidiel týkajúcich sa európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) na obdobie 2014 – 2020 pre výročné účtovné roky, ako aj pre ukončenie programov už bolo vynaložené značné úsilie. Komisia sa bude usilovať o ďalšiu harmonizáciu regulačných ustanovení medzi finančnými prostriedkami vrátane terminológie, uistenia a postupov týkajúcich sa ukončenia programov vždy, keď to umožní zlepšenie riadenia fondov EÚ a prispeje k jednoduchšiemu a efektívnejšiemu vykonávaniu v členských štátoch a regiónoch.

Komisia zastáva názor, že zosúladenie opatrení v oblasti rozvoja vidieka a súdržnosti nesmie ohroziť súlad v oblasti vykonávania SPP. Význam zachovania synergií dosiahnutých medzi dvoma piliermi (EPZF a EPFRV) zákonodarca uznal (odôvodnenie 4 nariadenia č. 1303/2013). Overenie súladu je v prípade oboch pilierov SPP nezávislé od ročného finančného schvaľovania účtovnej závierky.

Druhá zarážka: Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia v tejto fáze nedokáže prijať žiadny konkrétny záväzok vo vzťahu k legislatívnym návrhom na obdobie po roku 2020.

Pravidlá na programové obdobie 2014 – 2020 v oblasti politiky súdržnosti už upravujú prvky požadované Dvorom audítorov.

Pokiaľ ide o druhú časť odporúčania týkajúceho sa výkonnosti, článok 22.7 spoločných ustanovení nariadenia umožňuje, aby Komisia uplatnila finančné opravy v prípade, že zistí vážne nesplnenie cieľov v súvislosti s finančnými ukazovateľmi, ukazovateľmi výstupu a kľúčovými krokmi vykonávania stanovenými vo výkonnostnom rámci.

Komisia zastáva názor, že ďalšie zosúladenie medzi rôznymi oblasťami politiky by nemalo narúšať synergie dosiahnuté v riadení oboch fondov SPP – EPZF a EPFRV. Význam zachovania synergií dosiahnutých medzi dvoma piliermi (EPZF a EPFRV) zákonodarca uznal (odôvodnenie 4 nariadenia č. 1303/2013).

Tretia zarážka: Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia bude pokračovať v úplne transparentnom informovaní rozpočtového orgánu o vykonávaní programu, ako aj o výsledku závierky. V tejto fáze však nedokáže prijať žiadny konkrétny záväzok vo vzťahu k legislatívnym návrhom na obdobie po roku 2020.

Štvrtá zarážka: Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia je pevne presvedčená, že skončenie prekryvania období oprávnenosti povedie k slabšiemu vykonávaniu politiky, zníženiu možnosti prijímať rozhodnutia o viacročných projektoch v poslednom roku vykonávania programu uložením ďalšieho administratívneho zaťaženia a narušeniu prechodu medzi obdobiami. V prípade EPFRV by to negatívne ovplyvnilo plynulé vykonávanie viacročných environmentálnych záväzkov alebo obchodných začínajúcich projektov vychádzajúcich z viacročných obchodných plánov.

XIII. Kľúčové oblasti politiky súdržnosti, ktoré sú relevantné pre ukončenie programov, sú vykonávanie (ktorým sa zaoberá záverečná správa o vykonávaní), zákonnosť a riadnosť výdavkov (ktorými sa zaoberá vyhlásenie o ukončení a záverečná kontrolná správa) a nakoniec záverečný výkaz výdavkov. Lehoty pre tieto kľúčové oblasti sú uvedené v nariadení. Komisia má päť mesiacov na informovanie členských štátov o svojom stanovisku k obsahu záverečnej správy o vykonávaní a vyhlásení o ukončení.

Pokiaľ ide o rozvoj vidieka, kľúčové lehoty sú uvedené v právnych predpisoch (napr. doručenie dokumentov o ukončení programov, záverečná platba). Niektoré lehoty však nie sú špecifikované, čo poskytuje dostatok času na zaručenie riadneho rozhodnutia o ukončení programov a ochrany rozpočtu EÚ.

Komisia vydala usmernenia k ukončeniu programov, ktorých cieľom je objasniť stanovisko Komisie k príslušným ustanoveniam, ako aj jej očakávania.

Pokiaľ ide o osobitné riziká pri ukončení programov identifikované Dvorom audítorov, Komisia na tieto riziká upozornila orgány programov vrátane orgánov auditu.

Komisia v prípade potreby uplatní finančné opravy.

XIV.

Prvá zarážka: Komisia toto odporúčanie prijíma.

Druhá zarážka: Komisia toto odporúčanie prijíma.

XV. Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.

ÚVOD

2. Politiky súdržnosti a rozvoja vidieka v období rokov 2007 – 2013 majú samostatné právne rámce, odlišné riadenie programov, rôzne mechanizmy náhrady a nezávislé ciele politiky.

9. Ukončenie programov predstavuje právnu požiadavku stanovenú v nariadeniach EÚ.

Podľa viacročného kontrolného rámca pre programy v oblasti politiky súdržnosti v období rokov 2007 – 2013 museli členské štáty počas celého programového obdobia zabezpečovať predchádzanie, rozpoznávanie a opravu nezrovnalostí. Ak Komisia odhalila ďalšie nezrovnalosti, ktoré ešte neboli opravené, stanovila dodatočné finančné opravy.

Prvá zarážka: V oblasti rozvoja vidieka sa v rámci ročného finančného schvaľovania účtovnej závierky od certifikačných orgánov požaduje, aby Komisii predložili stanovisko k ročným účtovným závierkam platobných agentúr, čo Komisia v tejto fáze prijíma. V čase procesu ročného finančného schvaľovania účtovnej závierky sa od Komisie nepožaduje potvrdenie zákonnosti a riadnosti výdavkov.

Zákonnosť a riadnosť výdavkov sa ďalej kontroluje v rámci postupu overenia súladu, ktorý sa vykonáva samostatne a nezávisle od procesu ukončenia programov, ako ustanovuje zákonodarca.

Postupy overenia súladu trvajú približne dva roky. Toto časové obdobie je potrebné na zabezpečenie úplne transparentného arbitrážneho postupu a poskytnutie času na prediskutovanie zistení a stanovenie rizika pre rozpočet EÚ, na ktoré sa bude vzťahovať čistá finančná oprava.

Druhá zarážka: Rozhodnutia Komisie ad hoc vyplývajúce z postupu overenia súladu zabezpečujú, že akékoľvek identifikované neoprávnené výdavky budú vylúčené z financovania a nebudú preplatené z rozpočtu EÚ (čisté finančné opravy). V oblasti poľnohospodárstva vrátane rozvoja vidieka majú všetky finančné opravy čistý účinok na financovanie EÚ.

V oblasti rozvoja vidieka majú členské štáty navyše povinnosť vymáhať neoprávnené výdavky od príjemcov a vrátiť ich späť Komisii aj po ukončení programov.

14. GR REGIO a GR EMPL sú na najlepšej ceste dodržať koncoročný termín na dokončenie a overenie svojich príručiek a postupov na ukončenie programov.

POZOROVANIA

19. Ukončenie programov predstavuje zákonnú požiadavku stanovenú v nariadeniach EÚ, na ktoré sa Komisia pripravuje čo najefektívnejšie.

Pokiaľ ide o programové obdobie 2007 – 2013 v oblasti súdržnosti, od orgánov členských štátov sa požaduje, aby Komisii predložili dokumenty o ukončení programov najneskôr do 31. marca 2017. Komisia má päť mesiacov na to, aby členskému štátu poskytla svoje stanovisko k záverečnej správe o vykonávaní a vyhlásení o ukončení. Záverečná platba sa vykoná len po posúdení dokumentov o ukončení programov, aby sa zabezpečilo, že v záverečnom výkaze výdavkov nie sú žiadne závažné chyby.

V oblasti rozvoja vidieka musí Komisia rešpektovať všetky zákonné pravidlá určené zákonodarcom, najmä nezávislosť postupu ukončenia programov od postupu overenia súladu, ktorý sa uplatňuje na poskytnutie uistenia o zákonnosti a riadnosti výdavkov SPP. Komisia bude rovnako rešpektovať lehotu na zaplatenie zostatku do šiestich mesiacov po prijatí príslušných dokumentov. Postupy overenia súladu trvajú približne dva roky. Toto časové obdobie je potrebné na zabezpečenie úplne transparentného arbitrážneho postupu a poskytnutie času na prediskutovanie zistení a stanovenie rizika pre rozpočet EÚ, na ktoré sa bude vzťahovať čistá finančná oprava.

Generálne riaditeľstvá vo svojich výročných správach o činnosti informujú o finančných opravách vykonávaných každý rok vrátane opráv týkajúcich sa uzavretých programov z programových období 1994 – 1999 a 2000 – 2006. Tieto správy sa predkladajú rozpočtovému orgánu v rámci postupu udeľovania absolutória.

20. Pre oblasť súdržnosti bola zriadená pracovná skupina na prípravu usmernení k ukončeniu programov, ktorá zahŕňala niekoľko kľúčových útvarov GR REGIO a GR EMPL. Usmernenia a ich úpravy boli podrobené konzultáciám medzi jednotlivými útvarmi a niekoľkým konzultáciám s vnútroštátnymi orgánmi.

Komisia zastáva názor, že zosúladenie opatrení v oblasti rozvoja vidieka a súdržnosti nesmie ohroziť súlad v oblasti vykonávania SPP. Význam zachovania synergií dosiahnutých medzi dvoma

piliermi (EPZF a EPFRV) zákonodarca uznal (odôvodnenie 4 nariadenia č. 1303/2013¹). Overenie súladu je v prípade oboch pilierov SPP nezávislé od ukončenia programov.

23. Komisia každý rok analyzuje výročné kontrolné správy a v prípade významnej ročnej miery chybovosti alebo kumulatívneho reziduálneho rizika (miery reziduálneho rizika pri ukončení) požaduje opravné opatrenia.

Komisia takisto prijala spoľahlivú politiku prerušení a pozastavení priebežných platieb v prípadoch, keď boli zistené závažné nedostatky. To by malo znížiť pracovné zaťaženie pri ukončení programov, keďže mnohé problémy už boli identifikované a opravené počas ich vykonávania.

24. V oblasti rozvoja vidieka je proces ukončenia programov proces finančného schvaľovania účtovných závierok za posledný rok vykonávania. Záverečná platba sa vypočíta a je splatná pri ukončení, len ak sú schválené všetky ročné závierky programového obdobia (finančné schválenie účtovnej závierky).

Zákonnosť a riadnosť výdavkov EPFRV sa zabezpečuje prostredníctvom postupu overenia súladu nezávisle od ukončenia programov. Ak sú v rámci postupu overenia súladu identifikované nedostatky v riadení a kontrole výdavkov, Komisia uplatní finančné opravy výdavkov vynaložených 24 mesiacov pred oznámením Komisiou v súlade s článkom 52 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.

Pozri tiež odpoveď Komisie na bod 19.

28. Ročné rozpočty Komisie sú v prípade kohéznych fondov chránené vyplatením len 90 % priebežných výdavkov. To je porovnateľné s pravidlom 95 % pre EPFRV na konci programového obdobia (článok 34 nariadenia č. 1306/2013).

EPFRV nemá tento doplnkový ročne schvaľovaný systém zálohových platieb a preto nemusí podržať žiadne priebežné platby pred vykonaním programu na 95 %.

29. Ďalšie možné zosúladenie by malo rešpektovať potrebu zachovať jednotnosť medzi dvoma piliermi SPP.

Pozri tiež odpoveď Komisie na bod 20.

32. Účel ukončenia programov v oblasti politiky súdržnosti je už jasne stanovený v nariadeniach na obdobie 2014 – 2020.

33. V oblasti politiky súdržnosti nariadenie predpokladá, že podporné dokumenty budú uchovávané počas troch rokov po vyplatení zostatku a v tomto období sa môžu vykonať audity a následne uplatniť finančné opravy.

Čo sa týka rozvoja vidieka, povinnosťou príjemcov je zachovať spolufinancované investície počas obdobia piatich rokov po platbe alebo je povinnosťou členského štátu vrátiť späť neoprávnene vynaloženú sumu. Komisia musí mať možnosť skontrolovať súlad s týmito povinnosťami a uložiť finančné opravy v prípade porušení.

V usmerneniach k ukončeniu programov v oblasti rozvoja vidieka v období rokov 2007 – 2013 je jasne stanovené, že audity súladu budú prebiehať nezávisle od ukončenia. Finančné opravy

¹ „Čo sa týka spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP), výrazné synergické účinky sa už dosiahli prostredníctvom harmonizácie a zosúladenia pravidiel riadenia a kontroly pre prvý pilier (Európsky poľnohospodársky záručný fond – EPZF) a druhý pilier SPP (EPFRV). Preto by sa malo zachovať silné prepojenie medzi EPZF a EPFRV a posilniť štruktúry, ktoré už v členských štátoch existujú.“

neovplyvnia výpočet záverečnej platby. Sumy finančných opráv sú stanovené v rozhodnutiach Komisie o overení súladu a vykonávané na základe príkazov na vymáhanie (čisté finančné opravy).

34. Pre oblasť rozvoja vidieka neexistuje žiadny právny základ na uloženie finančných opráv na základe odhadovanej miery chybovosti a na zníženie miery chybovosti pod úroveň významnosti. Je to možné iba prostredníctvom postupu overenia súladu, ktoré Komisia vykoná podľa potreby.

Pozri tiež odpoveď Komisie na bod 36.

35. V oblasti politiky súdržnosti robí Komisia výpočty kumulatívneho reziduálneho rizika počas celého programového obdobia, teda umožňuje znížiť riziko chybovosti pod úroveň významnosti v ktoromkoľvek časovom bode programového obdobia. Od orgánov auditu sa požaduje, aby uverejňovali mieru reziduálneho rizika pri ukončení, a ak ide o významný údaj, od orgánov programov sa požaduje, aby pred odovzdaním záverečného vyhlásenia o ukončení prijali dodatočné finančné opravy.

36. V súčasnom právnom rámci pre rozvoj vidieka sa môžu rozhodnutia o overení súladu prijímať aj po ukončení programu. Preto koncepcia miery reziduálneho rizika pri ukončení v súčasnosti nie je v súlade s právnymi predpismi, o ktoré sa opiera druhý pilier SPP.

GR AGRI však vo výročnej správe o činnosti každoročne zverejní odhadované miery chybovosti transakcií medzi členskými štátmi a príjemcami, ako aj nápravnú schopnosť kontrol a postupov *ex post*, ktoré by viedli k spätnému získaniu súm od príjemcov a čistým finančným opravám. Porovnaním týchto dvoch aspektov môže Komisia po zohľadnení všetkých kontrol a opráv vyvodiť závery týkajúce sa ročného reziduálneho rizika pre rozpočet EÚ.

Komisia trvá na svojom názore vyjadrenom vo výročnej správe o činnosti GR AGRI za rok 2015. V oblasti politiky rozvoja vidieka je naozaj potrebné nájsť rovnováhu medzi zabezpečením zákonnosti a riadnosti a ambicióznymi cieľmi politiky, ktoré niekedy vedú k zložitým opatreniam. Situácia je aj naďalej pod prísny dohľadom a Komisia je odhodlaná pomáhať členským štátom pri odstraňovaní základných príčin chybovosti.

37. Vo výročnej správe o činnosti GR AGRI sa v oblasti rozvoja vidieka každoročne uverejní upravená miera chybovosti a odhadovaná suma vystavená riziku. Upravená miera chybovosti sa vypočíta na úrovni platobnej agentúry a následne sa agreguje na oblasti činnosti.

Podľa súčasných pravidiel upravujúcich výdavky SPP (vrátane rozvoja vidieka) vyplýva uistenie o zákonnosti a riadnosti z postupu overenia súladu a nie z výpočtu miery reziduálneho rizika pri ukončení.

Postup overenia súladu sa začne, keď certifikačný orgán oznámi, že celková chybovosť na úrovni fondu je nad prahom významnosti. Finančné opravy sa uplatňujú, keď sa potvrdia zistenia certifikačných orgánov.

38. Pre programy obdobia 2014 – 2020 sa skupina výdavkov každoročne osvedčuje v rámci účtovných závierok, na ktoré sa vzťahuje ročné schválenie/overenie a ďalšie preskúmanie zákonnosti a riadnosti. Výdavky sa už viac neosvedčujú kumulatívne počas programového obdobia, a preto pri ukončení programov nie je potrebné vypočítať mieru kumulatívneho reziduálneho rizika alebo požadovať audítorské stanovisko týkajúce sa celého programového obdobia. V oblasti súdržnosti orgány auditu predložia ročnú mieru reziduálneho rizika a na jej základe výročné audítorské stanovisko za posledný rok obdobia. V oblasti rozvoja vidieka certifikačné orgány predložia miery chybovosti a miery porušenia v poslednom výročnom audítorskom stanovisku.

39. Európsky parlament a Rada sú vo výročných správach o činnosti informovaní o postupe procesu ukončenia programov v oblasti súdržnosti a rozvoja vidieka.

40. Komisia zdôrazňuje, že postup ukončenia programov by mal slúžiť na objasnenie a vyriešenie všetkých otvorených otázok týkajúcich sa kontrolných činností a zistení auditov, a domnieva sa, že kumulatívne audítorské práce vykonané počas programového obdobia a pri ukončení programov poskytnú dostatočnú mieru uistenia pri ukončení bez potreby vykonať ďalší audit.

Pokiaľ ide o obdobie 2007 – 2013, plán auditu v posledných rokoch 2015 – 2016 je jasne zameraný na kontrolu úrovne pripravenosti členských štátov na ukončenie programov zameraných na opätovné vykonanie auditov orgánmi auditu vrátane auditov riskantných operačných programov a úrovne spoľahlivosti stiahnutých a spätne získaných súm oznámených členskými štátmi. Audity po ukončení programov však nie sú vylúčené; závisí to od posúdenia zostávajúceho rizika po analýze dokumentov o ukončení programov.

43. Komisia sa domnieva, že aktuálne nastavenie postupu overenia súladu zaručuje primeranú ochranu finančných záujmov rozpočtu EÚ.

Pozri tiež odpoveď Komisie na bod 24.

46. Komisia sa domnieva, že proces ukončenia programov bude trvať oveľa dlhšie a bude si vyžadovať oveľa viac zdrojov, ak sa bude vzťahovať na záverečné podávanie správ a hodnotenie programu vrátane monitorovania a analýzy dosiahnutia výstupov a výsledkov za celé obdobie.

48. Právny rámec politiky súdržnosti v období 2007 – 2013 neumožňuje podmieniť platby výsledkom alebo úspechom. V oddiele 5.2.6 usmernení k ukončeniu programov sa požaduje systematické predkladanie správ o ukazovateľoch podľa prioritnej osi, ak sa výsledky líšia od cieľov o viac ako 25 % vrátane odôvodnenia, prečo ciele neboli splnené a prečo neboli prijaté nápravné opatrenia.

Členské štáty by mali vysvetliť a odôvodniť rozdiely v dosahovaní ukazovateľov. O finančných opravách možno rozhodovať na individuálnom základe, pričom rozdiely by mohli odhaliť prípady uvedené v článku 99 všeobecného nariadenia (nezrovnalosti, závažné nedostatky systémov riadenia a kontroly).

Prístup orientovaný na výstupy a výsledky bol rozsiahlejšie zavedený v období 2014 – 2020 v oboch oblastiach politiky (pozri bod 52). Tento prístup bol posilnený zavedením výkonnostnej rezervy vo výške 6 % rozpočtu na program. Výkonnostný rámec je naozaj postavený na prvkoch zameraných na výsledky. Jeho cieľom je stimulovať manažérov programov a priorít v dosahovaní cieľov, ktoré sú pod ich kontrolou. Odmení programy, ktoré sú na dobrej ceste k dosiahnutiu cieľov, pridelením výkonnostnej rezervy a zároveň naštartuje opatrenia zamerané na priority, ktoré sa nedarí dosiahnuť. Pre tieto ukazovatele sú stanovené čiastkové ciele, ktoré sa majú dosiahnuť do konca roka 2018, a ciele, ktoré sa majú dosiahnuť do konca roka 2023. Pridelenie výkonnostnej rezervy je podmienené dosiahnutím čiastkových cieľov stanovených na úrovni priorít programov (článok 20 a článok 22 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013). Ak sa ciele nedosiahnu, Komisia môže uplatniť finančné opravy s prepojením platieb a skutočného dosiahnutia výstupov a výsledkov.

49. Komisia sa domnieva, že oddiel 3.5 usmernení k ukončeniu programov jasne vysvetľuje, ako pristupovať k neukončeným operáciám.

Pokiaľ ide o finančné dôsledky nedosiahnutia cieľov stanovených v programoch, Komisia odkazuje na otázky a odpovede k ukončeniu programov²; pozri odpovede na otázky 200 – 205, v ktorých

² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/qa_closure20072013_en.pdf

vysvetľuje, že členský štát by mal v záverečnej správe o vykonávaní podať správu o výsledkoch programu meraných fyzickými a finančnými ukazovateľmi a poskytnúť informácie o týchto ukazovateľoch. Vysvetlenie a odôvodnenie, ktoré sa požadujú podľa usmernení k ukončeniu programov, je potrebné predložiť, len ak došlo k významnému odklonu.

Pozri tiež odpoveď Komisie na bod 48.

50. Komisia poskytla členským štátom príslušné usmernenia k tejto téme, napr. v rámci Výboru pre rozvoj vidieka a skupiny odborníkov poverenej hodnotením.

51. Podľa usmernení k ukončeniu programov v oblasti súdržnosti v čase predloženia dokumentov o ukončení programu členské štáty zabezpečia, že všetky projekty zahrnuté do ukončenia programu sú funkčné, t. j. dokončené a používajú sa. Komisia urobí výnimku v prípade nefunkčných projektov a projektov rozložených do fáz, ktoré sa budú monitorovať (prílohy III, IV a V). Tieto informácie doplnia oznámené údaje o dosiahnutých cieľoch.

Rozloženie projektov do fáz a konkrétne vykonávanie boli konkrétnejšie predmetom niekoľkých odpovedí poskytnutých v dokumente o otázkach a odpovediach k ukončeniu programov, školení o ukončení programov a osobitnej podpory poskytnutej členským štátom v kontexte pracovnej skupiny pre lepšie vykonávanie.

V oblasti rozvoja vidieka sa správy o dosiahnutých cieľoch predkladajú v poslednej výročnej správe o dosiahnutom pokroku (tabuľka G.3 predložená členským štátom znázorňuje úroveň dosiahnutia cieľov). Hodnotenia *ex post* zohľadnia tieto ukazovatele a dosiahnuté ciele.

52. Komisia sa odvoláva na svoju odpoveď v bode 48.

Výkonnostný rámec poskytuje mechanizmus na monitorovanie toho, či vykonávanie priorít je na správnej ceste. Výkonnostná rezerva poskytuje stimul na dosiahnutie čiastkových cieľov, ktoré sú nevyhnutne predpokladom dosiahnutia plánovaných výsledkov. Výkonnostná rezerva je len jeden z prvkov podporujúci zvýšený dôraz na výsledky. Základným prvkom orientácie na výsledky je intervenčná logika zahrnutá do jednotlivých programov, s ktorými súvisia ukazovatele výstupov a výsledkov.

Komisia sa odvoláva aj na pripomienky Kapitoly III výročnej správy Dvora audítorov za rok 2014.

Komisia takisto poznamenáva, že hodnotenie programu *ex post* sa požaduje len do 31. decembra 2024 (článok 57 nariadenia č. 1303/2013). Okrem toho v záveroch vyplývajúcich zo správy o vykonávaní za rok 2019 sa bude hodnotiť pokrok smerom k splneniu cieľov programu a jeho príspevok k napĺňaniu stratégie Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. To podporí aj zavedenie preskúmania výkonnosti.

54. Komisia sa domnieva, že potrebná povinnosť zodpovedať sa a transparentnosť vo vykonávaní programov sa každý rok poskytuje vo výročných správach o činnosti príslušných generálnych riaditeľstiev. V týchto výročných správach o činnosti sa každý rok uverejňujú všetky finančné a výkonnostné údaje týkajúce sa predmetných programov.

55. Pozri odpovede Komisie na body 54 a 39.

56. Rozpočtový orgán dostane informácie o výsledkoch postupu ukončenia programov v období 2007 – 2013 vo výročnej správe o činnosti príslušných generálnych riaditeľstiev.

Spoločná odpoveď Komisie na body 57 a 58:

Komisia uznáva, že ukončenie programov by sa naozaj malo uskutočniť čo najskôr, ale členské štáty ešte stále potrebujú dostatok času na dokončenie opatrení pred predložením balíka o ukončení programov. Okrem toho sa ukončenie programov môže začať až po odovzdaní dokumentov

o ukončení. Komisia sa domnieva, že je zásadne dôležité vyčleniť dostatok času a zdrojov na príslušné úlohy.

Prekrývanie práce v dvoch obdobiach bude existovať vždy. Pred skončením jedného obdobia sa musia začať práce druhého obdobia. Inak by hrozilo riziko vzniku rozdielov medzi programovými obdobiami.

Programy politiky súdržnosti sú komplexné na riadenie a mnohé okolnosti sa počas sedemročného programového obdobia menia. To môže viesť k oneskoreniam v príprave a vykonávaní projektov. Príkladom toho je dôsledok finančnej krízy v roku 2008, keď Komisia umožnila členským štátom predĺžiť obdobie oprávnenosti na účely dokončenia projektov, ktorých vykonanie sa oneskorilo v dôsledku krízy. Pokračovanie obdobia oprávnenosti nad rámec sedemročného programového obdobia dáva členským štátom možnosť dokončiť oneskorené projekty a maximalizovať vplyv príspevku z rozpočtu Únie.

59. Komisia poznamenáva, že proces ukončenia programov obdobia 2014 – 2020 sa zjednoduší prostredníctvom ročného schvaľovania účtovných závierok. Bol to osobitný cieľ zákonodarcu pri prijímaní pravidiel na obdobie rokov 2014 – 2020 vychádzajúci zo skúseností z predchádzajúcich období.

Finančný rámec definuje záväzky ročného rozpočtu, ktoré sú rozložené na 7 rokov. Je prirodzené, že platby za viacročné projekty nemôžu mať presne rovnaké tempo ako záväzky.

Spoločná odpoveď Komisie na body 60 a 62:

Komisia poznamenáva, že lehoty, ktoré uviedol Dvor audítorov, sú zákonné lehoty stanovené vo všeobecnom nariadení pre oblasť súdržnosti a tieto lehoty sú pre Komisiu právne záväzné.

64. Treba poznamenať, že vykonávanie v praxi sa môže uskutočniť bez predloženia platieb EÚ.

Výber a výdavky na projekt v praxi poskytnú presnejší obraz vykonávania ako platby EÚ. Miera výberu projektov sa v prvej polovici roka 2016 zdvojnásobila z 8 na 15 % a to dokazuje, že vykonávanie v praxi sa začalo. V júni 2016 bolo z finančných prostriedkov EÚ poskytnutých 48 miliárd EUR na približne 200 000 konkrétnych projektov, ktoré sa už vykonávajú v praxi. Do skutočného hospodárstva sa investovalo už vyše 68 miliárd EUR vrátane vnútroštátneho spolufinancovania, čo prispieva k vytváraniu pracovných miest a rastu v celej Európe. Niektoré krajiny výrazne prekonávajú tieto čísla (napr. Írsko, Švédsko, Dánsko a Fínsko). Prevedené sumy zálohových platieb vo veľkej miere pokrývajú výdavky v praxi. Hoci prekrývanie období nemusí pomôcť, veľké rozdiely medzi členskými štátmi týkajúce sa vykonávania naznačujú, že v tejto súvislosti sú relevantnejšie iné faktory (napr. administratívne kapacity).

65. Komisia sa domnieva, že prechodné opatrenia a prekrývanie období sú potrebné na zaručenie hladkého pokračovania politik a lepšieho vykonávania programov. Ďalšie predĺženie lehoty (z n+2 na n+3) poskytlo väčšiu flexibilitu na vykonávanie programov a zaručenie dosiahnutia cieľov politiky. Prekrývanie období zmiernuje tlak na zdroje a prudký nárast pracovného zaťaženia.

Komisia pripomína, že ukončenie programov je právnou požiadavkou stanovenou v nariadeniach EÚ a generálne riaditeľstvá sa naň čo najefektívnejšie pripravujú v kontexte znižovania počtu zamestnancov, ale príprava odhadov nákladov alebo následné sledovanie nákladov na ukončenie programov sa nepovažujú za relevantné alebo žiaduce. Komisia nepredkladá správy o nákladoch na osobitné činnosti, ale o celkových administratívnych nákladoch na svoju celkovú činnosť.

Komisia zvýšila informovanosť členských štátov o význame zdrojov vyčlenených na ukončenie programov na rôznych stretnutiach s členskými štátmi (t.j. zasadnutia skupiny homológov a výročné koordinačné stretnutia), ktoré sa konajú od roku 2014, a prostredníctvom školení a seminárov

o ukončení programov v oblasti súdržnosti v období 2007 – 2013 poskytnutých všetkým členským štátom.

V kontexte zdieľaného hospodárenia sú zdroje vyčlenené na ukončenie programov zodpovednosťou členských štátov, ktoré sú zodpovedné za ich plánovanie a monitorovanie.

66. Pre obe oblasti politiky sú na účely ukončenia programov k dispozícii aj zdroje technickej pomoci, ktoré môžu financovať činnosti týkajúce sa ukončenia bez ohľadu na obdobie (t.j. zdroje technickej pomoci na obdobie rokov 2014 – 2020 sú k dispozícii aj na vykonávanie činností týkajúcich sa ukončenia programov obdobia 2007 – 2013).

Komisia sa rovnako domnieva, že cieľom odporúčaných lehôt uvedených v usmerneniach k ukončeniu programov je pomôcť rôznym orgánom vykonávať prácu načas v rámci regulačného časového horizontu.

Ak by sa obdobie prekrývania skrátilo, časový tlak a pracovné zaťaženie by sa o to viac zvýšili.

67. Otázka administratívnej reorganizácie vo vnútroštátnych orgánoch bola predložená počas seminárov organizovaných v členských štátoch, kde Komisia zopakovala potrebu mať špecializovaných zamestnancov, ktorí budú mať na starosti prácu na ukončení programov.

Pozri tiež odpovede Komisie na body 65 a 66.

68. Komisia poznamenáva, že proces ukončenia programov v programovom období 2014 – 2020 bude jednoduchší vďaka ročnému schvaľovaniu účtovných závierok a ďalšiemu preskúmaniu aspektov zákonnosti a riadnosti. Ide najmä o to, že uplynulý rok sa bude zaoberať len ukončením skupiny výdavkov osvedčených v súvislosti s uplynulým účtovným rokom.

69. Komisia sa odvoláva na svoju odpoveď v bode 20.

70. Na reguláciu prechodných opatrení bude vždy potrebné dodržiavať pravidlá uplatniteľné v dvoch rôznych programových obdobiach a pravdepodobne aj niekoľko osobitných opatrení (v podobe výnimiek) s cieľom bližšie určiť alebo povoliť niektoré záväzky alebo využívanie fondov.

75. V roku 2016 Komisia pokračovala v poskytovaní cielenej pomoci orgánom členských štátov, ktoré o to požiadali (zasadnutia v rokoch 2015 a 2016 k ukončeniu programov v rámci stretnutí skupiny homológov s orgánmi auditu a poskytnutie dodatočných písomných objasnení).

Pre oblasť EPFRV bol vypracovaný dokument o otázkach a odpovediach, ktorý sa zaoberal najčastejšími otázkami a témami, ktoré vzniesli členské štáty. Okrem konferencie k ukončeniu programov sa v roku 2015 konalo dvojdnové stretnutie skupiny expertov pre platobné agentúry a certifikačné orgány.

77. Nie všetky aspekty protichodných postupov medzi Komisiou a členskými štátmi sú uvedené na úrovni všeobecného nariadenia pre oblasť súdržnosti, no napriek tomu sa tým zaoberajú usmernenia k ukončeniu programov.

S cieľom urýchliť proces dávajú usmernenia k ukončeniu programov členským štátom dva mesiace na predloženie odpovedí na otázky Komisie a ďalšie dva mesiace, ak o ne požiadajú.

Platbami príjemcom sa zaoberá nariadenie na obdobie 2007 – 2013 (článok 80 všeobecného nariadenia), aj keď nie je vyjadrený počet dní; hovorí sa v ňom, že sa majú uskutočniť čo najskôr a v plnom rozsahu. V nariadení na obdobie 2014 – 2020 sa na vyplatenie platieb príjemcom stanovila lehota 90 dní.

GR REGIO v súčasnosti prijíma zostávajúce rozhodnutia o veľkých projektoch s cieľom dokončiť ich do konca roka 2016.

78. V usmerneniach k ukončeniu programov (bod 5.2) sa v oblasti súdržnosti stanovuje pre Komisiu aj členské štáty lehota v súvislosti s pripomienkami k záverečnej správe. V usmerneniach k ukončeniu programov sa okrem toho stanovuje, že v prípade, ak členský štát nie je schopný zlepšiť záverečnú správu, Komisia ju zamietne a ukončí program na základe dostupných dokumentov. Zároveň môže Komisia uplatniť finančné opravy v kontexte článku 99 všeobecného nariadenia. Toto riziko zamietnutia správy Komisiou a možnosť uplatniť finančné opravy predstavuje stimul pre členské štáty, aby včas odpovedali na požiadavky Komisie.

79. Komisia sa odvoláva na svoju odpoveď v bode 78.

Čo sa týka rozvoja vidieka, preskúmanie poslednej výročnej správy o pokroku nezdržiava proces ukončenia programov. Zostatok možno vyplatiť, keď sa schvália všetky ročné závierky a keď sa výročná správa o pokroku považuje za prijateľnú.

81. Komisia sa odvoláva na svoju odpoveď v bode 78.

82. Členský štát môže mať výdavky, ktoré presahujú zdroje pridelené v rámci programu alebo ktoré nezávisia od podmienok vykonávania a prístupu na uplatnenie overbookingu. Toto rozhodnutie sa muselo prijať pred koncovým dátumom obdobia oprávnenosti, t.j. 31. decembrom 2015.

Spoločná odpoveď Komisie na body 84 a 85:

Podľa článku 80 nariadenia č. 1083/2006 by mali členské štáty zabezpečiť, aby príjemcovia dostávali celú sumu verejného príspevku čo najrýchlejšie a v plnej výške. Túto správu Komisia oznámila členským štátom počas seminárov k ukončeniu programov. Táto problematika sa riešila v programovom období 2014 – 2020 (článok 132 nariadenia č. 1303/2013, v ktorom sa uvádza, že v závislosti od dostupnosti finančných prostriedkov z počiatkových a ročných zálohových platieb a priebežných platieb riadiaci orgán zabezpečí, aby prijímateľ dostal celú sumu oprávnených verejných výdavkov, ktorá je splatná v plnej výške najneskôr do 90 dní odo dňa predloženia žiadosti o platbu zo strany prijímateľa).

86. Komisia sa domnieva, že členské štáty uvedené v príklade v rámečku 2 použili buď obozretný prístup k platbám príjemcom ESF (vyplatenie zostatku len po dôkladnom overení všetkých výdavkov) alebo vyplátili zálohy na žiadosť príjemcov, čo umožnilo hladké vykonávanie predmetných projektov.

Okrem toho sa Komisia domnieva, že sa prijali opatrenia, ktoré zabránia oneskoreniam platieb v programovom období 2014 – 2020 (pozri odpoveď Komisie na bod 85).

89. Usmernenia majú objasniť stanovisko Komisie k príslušným ustanoveniam, ako aj jej očakávania; nemôžu sa preto považovať za dodatočnú požiadavku. Poskytujú sa v nich aj niektoré odporúčania členským štátom, ktoré by pri dodržiavaní mali zjednodušiť proces ukončenia. Týmto spôsobom usmernenia zaručujú lepšiu ucelenosť a transparentnosť pravidla pre členské štáty a ako také poskytujú uistenie členským štátom v súvislosti s požiadavkami Komisie k ukončeniu programov. Stanovujú spoločné chápanie toho, ako Komisia vykladá nariadenie, čo by malo pomôcť predchádzať konfliktom medzi Komisiou a členským štátom počas postupu ukončenia programov. Usmernenia sú záväzné len pre Komisiu, nie pre členské štáty.

90. Komisia poznamenáva, že väčšina orgánov, s ktorými konzultovala, nemá dojem, že by usmernenia zavádzali dodatočné požiadavky.

Okrem toho jednotlivé body nepredstavujú nové požiadavky; bolo však potrebné objasniť niektoré detaily s cieľom posilniť uistenie o určitých otázkach a o zákonnosti a riadnosti pri ukončení programov.

91. Cieľom objasnenia týkajúceho sa dokončenia operácie a jej funkčnosti pri ukončení je (v zmysle článku 57 všeobecného nariadenia) efektívne čerpanie fondov EÚ na ciele stanovené v programoch.

Koncepcia a prístup k nefunkčným projektom sa už uplatňovali pri ukončení programov obdobia 2000 – 2006.

V súvislosti s mierou reziduálneho rizika usmernenia k ukončeniu programov objasňujú, že na účely vydania audítorského stanoviska orgánom auditu pri ukončení musí tento orgán zohľadniť finančné opravy uplatnené pred odovzdaním dokumentov o ukončení programov. Komisia počíta mieru kumulatívnej chybovosti od roku 2011 a ide o podmienku na vyjadrenie výhrad vo výročných správach o činnosti. To ešte viac zmierni riziká pri ukončení a poskytne informácie o zostatkovej chybovosti na kumulatívnej úrovni oprávnených výdavkov (pozri bod 91).

Koncepcia rozdeľovania projektov do fáz sa v usmerneniach uvádza od ich prvého prijatia. Rozdeľovanie projektov do fáz je motivované potrebou zaručiť nepretržitosť investícií medzi programovými obdobiami, znížiť cyklus umelého dopytu po investíciách (vedúci k vysokým cenám), ktorý so sebou prináša 7-ročný cyklus programovania, a zaručiť splnenie hlavného cieľa.

Komisia sa domnieva, že usmernenia o ukončení primerane objasňujú osobitné pravidlá pre rozloženie nie veľkých projektov do fáz, takže to neskomplikuje postup ukončenia.

Pokiaľ ide o finančné nástroje, rozhodnutie o zmene usmernení Komisie k ukončeniu programov nemá vplyv na ustanovenia nariadenia č. 1083/2006, podľa ktorého musel byť príspevok z fondov do finančných nástrojov zaplatený najneskôr do 31. decembra 2015. Preto usmernenia poskytujú objasnenia len v rámci existujúcich pravidiel. Pozri tiež odpovede Komisie na bod 6.45 a odporúčanie 3 výročnej správy Dvora audítorov za rok 2015.

Spoločná odpoveď Komisie na body 98 a 99:

Cieľom odporúčaných lehôt v usmerneniach Komisie k ukončeniu programov v oblasti súdržnosti je pomôcť rôznym orgánom vykonávať prácu načas.

Zodpovednosťou členských štátov je zaručiť náležité rozdelenie úloh a koordináciu v rámci vnútroštátnych správnych orgánov.

Spoločná odpoveď Komisie na body 100 a 101:

V dokumente o otázkach a odpovediach k ukončeniu programov pre členské štáty (otázka 98) Komisia uznáva toto oneskorenie, ktoré musí riadiaci orgán zohľadniť v súvislosti s finančnými nástrojmi, aby umožnil certifikačnému orgánu a orgánu auditu dokončiť prácu načas. Odporučilo sa, aby certifikačný orgán poslal poslednú žiadosť o priebežnú platbu (vrátane výdavkov, ktoré budú osvedčené pri ukončení) orgánu auditu do 30. júna 2016 s cieľom umožniť mu vykonať potrebný audit. Komisia v tejto súvislosti poskytla orgánom auditu osobitné pokyny, napr. na zasadnutí skupiny homológov, ktoré sa uskutočnilo v Rige v septembri 2015.

105. Komisia venuje osobitnú pozornosť potvrdeniu zmien v predtým vykázaných mierach chybovosti. V prípade riskantnejších operačných programov sa pred ukončením vykoná osobitný audit.

Dvor audítorov preskúmal posúdenie mier chybovosti Komisiou uverejnených vo výročných kontrolných správach predkladaných vnútroštátnymi orgánmi od roku 2010.

107. V súlade s článkom 78 ods. 6 nariadenia (ES) č. 1083/2006 sa príspevok fondov na finančné nástroje zahŕňa do žiadostí o platby, ktoré sú predkladané Komisii. Po usmernení Komisiou by sa tieto výdavky mali vždy zahrnúť do kontrolovaného súboru. Okrem toho, ako sa uvádza vo schválenej metodológii pri auditoch, orgány auditu môžu vykonávať tematické audity týkajúce sa finančných nástrojov, ktoré sa vzťahujú na zriadenie fondu aj na skutočné vykonávanie projektov, prostredníctvom auditu vzorky transakcií na úrovni finančných sprostredkovateľov a/alebo konečných prijímateľov. Na účely vyhlásenia o ukončení budú orgány auditu musieť získať a poskytovať uistenie o zákonnosti a riadnosti nielen príspevku z operačného programu vyplateného

do fondov, z ktorých sa vykonávajú finančné nástroje, ale aj použitia tohto príspevku prostredníctvom príslušných transakcií vykonaných konečnými prijímateľmi.

Pokiaľ ide o EPFRV, Komisia požadovala od certifikačných orgánov na účely posledného schválenia účtovných záznamov potvrdenie oprávnených výdavkov na finančné nástroje.

Komisia sa odvoláva na svoju odpoveď v bode 100.

108. Pokiaľ ide o rozvoj vidieka, platobné agentúry a certifikačné orgány by mali overiť skutočné využívanie predošlej tranže pred vyplatením nasledujúcej platby. Vyčerpávajúce požiadavky na podávanie správ stanovené v článku 46 nariadenia č. 1303/2013 navyše zaručujú riadne vykonávanie a finančné hospodárenie.

Spoločná odpoveď Komisie na body 109 a 110:

Vnútroštátne a medzinárodné normy požadujú, aby sa zálohy vyplácali na základe podpísania zmluvy. Platba zálohy je teda predpokladom na začatie vykonávania prác a služieb.

111. Zmluvné zálohy sú oprávnené len vtedy, ak sa vyplácajú podľa vnútroštátnych pravidiel a bežnej trhovej praxe. Preto je nepravdepodobné, aby predstavovali vysoké percento; ak áno, je na to trhovovo orientovaný dôvod.

Komisia konštatuje, že zálohové platby sú oprávnené, len ak je fyzická hodnota zodpovedajúceho vykonávania minimálne rovnaká ako zálohy pri ukončení programov. Tento prvok sa musí overiť už v rámci overovania riadenia. V tejto súvislosti musia vnútroštátne orgány skontrolovať, či sa platby vyplácajú na základe rozhodnutia o poskytnutí a či boli premenené na skutočnú prácu alebo služby.

Táto otázka už bola objasnená počas programového obdobia 2000 – 2006.

Uistenie auditu poskytnuté orgánmi auditu pri ukončení programov sa bude vzťahovať aj na otázku zmluvných záloh a na to, že riadiace orgány overili ich oprávnenosť, ako bolo pripomenuté všetkým orgánom auditu počas výročného zasadnutia týkajúceho sa koordinácie auditov v roku 2016 a zasadnutia skupiny homológov v septembri 2016 (pozri bod 113).

Spoločná odpoveď Komisie na body 114 a 115:

Komisia pripomína, že povinnosť oznámiť opatrenia štátnej pomoci nesú členské štáty a že rozhodnutie Komisie o veľkom projekte nie je rozhodnutím o súlade veľkého projektu s pravidlami štátnej pomoci.

Oznámenie o štátnej pomoci je potrebné len pre obmedzený počet veľkých projektov (oznámenie sa nepožaduje napr. vtedy, ak sa neposkytuje žiadna štátna pomoc alebo projekt patrí do rozsahu pôsobnosti nariadenia o skupinovej výnimke alebo schváleného režimu pomoci).

Navyše je potrebné rozlišovať medzi situáciou pred a po rozsudku vo veci Lipsko – Halle a medzi programovými obdobiami 2007 – 2013 a 2014 – 2020.

Komisia ďalej poznamenáva, že už pred koncom roka 2012 sa GR REGIO radilo s GR COMP prostredníctvom formálnych medzirezortných konzultácií o rozhodnutiach týkajúcich sa veľkých projektov, hoci nesystematicky.

Na základe rozsudku vo veci Lipsko – Halle posilnili GR REGIO a GR COMP svoju spoluprácu vo vzťahu k posudzovaniu žiadostí veľkých projektov. Komisia zdôrazňuje, že neexistuje žiadny veľký projekt, ku ktorému Komisia prijala rozhodnutie, ktorým sa schvaľuje financovanie z EFRR alebo KF v posledných rokoch a pre ktoré bolo následne prijaté zamietavé rozhodnutie podľa pravidiel štátnej pomoci. To dokazuje, že zavedené mechanizmy spolupráce dobre fungujú v praxi.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Odporúčanie 1

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia v tejto fáze nedokáže prijať žiadny konkrétny záväzok vo vzťahu k legislatívnym návrhom na obdobie po roku 2020

Na harmonizáciu pravidiel týkajúcich sa európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) na obdobie 2014 – 2020 pre výročné účtovné roky, ako aj pre ukončenie programov už bolo vynaložené značné úsilie. Komisia sa bude usilovať o ďalšiu harmonizáciu regulačných ustanovení medzi finančnými prostriedkami vrátane terminológie, uistenia a postupov týkajúcich sa ukončenia programov vždy, keď to umožní zlepšenie riadenia fondov EÚ a prispeje k jednoduchšiemu a efektívnejšiemu vykonávaniu v členských štátoch a regiónoch.

Komisia zastáva názor, že zosúladenie opatrení v oblasti rozvoja vidieka a súdržnosti nesmie ohroziť súlad v oblasti vykonávania SPP. Význam zachovania synergií dosiahnutých medzi dvoma piliermi (EPZF a EPFRV) zákonodarca uznal (odôvodnenie 4 nariadenia č. 1303/2013³). Overenie súladu je v prípade oboch pilierov SPP nezávislé od ročného finančného schvaľovania účtovnej závierky.

Spoločná odpoveď Komisie na body 119 a 120:

V oblasti rozvoja vidieka sa Komisia nestretla so žiadnymi sťažnosťami zo strany členských štátov týkajúcimi sa rozdielu v očakávaniach. Proces ukončenia predstavuje vyriešenie finančných otázok. Ide o postup, ktorý je oddelený od postupu overenia súladu.

V súlade s platnými právnymi predpismi (článok 52 nariadenia č. 1306/2013) sa postupy overenia súladu vzťahujú na obdobie 24 mesiacov pred začatím kontrol. Členské štáty sú oboznámené so zriadením systému. Sú jasne informované o období, na ktoré sa vzťahuje každá kontrola. Rovnako aj v predchádzajúcom programovom období boli v oblasti rozvoja vidieka prijaté finančné opravy po ukončení obdobia 2000 – 2006. Členské štáty nespochybnili načasovanie rozhodnutí o finančných opravách.

121. Pokiaľ ide o výdavky SPP vrátane rozvoja vidieka, rozlíšenie medzi ročným finančným schvaľovaním účtovnej závierky a postupmi ukončenia programov na jednej strane a postupom overenia súladu na druhej strane bol zavedený zákonodarcom pre obdobie 2007 – 2013 a potvrdený pre obdobie 2014 – 2020. Rozlíšenie medzi otázkami účtovníctva a zákonnosti a riadnosti sa ukázalo byť efektívne a účinné.

122. Komisia sa domnieva, že takéto osobitné predkladanie správ o konečnom výsledku ukončenia programov programového obdobia ako celku sa môže uskutočniť v kontexte výročnej správy o činnosti príslušných generálnych riaditeľstiev.

123. Komisia sa odvoláva na svoje odpovede v bodoch 40 a 54.

Výročné správy o činnosti v oblasti politiky súdržnosti poskytujú údaje o interných procesoch zameraných na zaručenie primeraného riadenia rizík súvisiacich so zákonnosťou a riadnosťou

³ „Čo sa týka spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP), výrazné synergické účinky sa už dosiahli prostredníctvom harmonizácie a zosúladenia pravidiel riadenia a kontroly pre prvý pilier (Európsky poľnohospodársky záručný fond – EPZF) a druhý pilier SPP (EPFRV). Preto by sa malo zachovať silné prepojenie medzi EPZF a EPFRV a posilniť štruktúry, ktoré už v členských štátoch existujú.“

príslušných transakcií pri zohľadnení viacročnej povahy programov, ako aj charakteru príslušných platieb. V tejto súvislosti je cieľom kontroly pre obdobie 2007 – 2013 zaručiť, aby kumulatívne reziduálne riziko každého programu neprekročilo 2 % kumulatívneho základu podľa všetkých dostupných výsledkov auditu. V nariadení sa pre obdobie 2014 – 2020 zavádza ročné schvaľovanie účtovných závierok a v súlade s tým ročné schvaľovanie skupiny zákonných a riadnych výdavkov Komisiou, ako aj schválenie záverečnej správy o vykonávaní pre každý program, čo je podmienkou schválenia záverečnej platby.

Pokiaľ ide o EPFRV v obdobiach 2007 – 2013 a 2014 – 2020, zákonodarca zabezpečil pre ukončenie programov na základe ročného finančného schvaľovania účtovných závierok uplatnenie finančných opráv prostredníctvom auditov súladu po vyplatení záverečnej platby. Vo výročných správach o činnosti sa budú aj naďalej poskytovať údaje o výkonnosti opatrení na rozvoj vidieka a informovať o súlade na základe postupu ročného finančného schvaľovania účtovných závierok a výsledkov auditov súladu.

Komisia v tejto fáze nedokáže prijať žiadny konkrétny záväzok vo vzťahu k legislatívnym návrhom na obdobie po roku 2020.

125. V oblasti rozvoja vidieka Komisia zaviedla postupy zamerané na zaručenie primeraného riadenia rizík súvisiacich so zákonnosťou a riadnosťou príslušných transakcií pri zohľadnení viacročnej povahy programov, ako aj charakteru príslušných platieb s cieľom, aby zostávajúce riziko pre rozpočet EÚ nepresiahlo 2 %.

Zákonnosť a riadnosť výdavkov sa kontroluje v rámci postupu overenia súladu, ktorý sa vykonáva samostatne a nezávisle od procesu ukončenia programov. Výsledkom postupu overenia súladu je stanovenie finančných opráv.

V súčasnom právnom rámci sa môžu rozhodnutia o overení súladu prijímať aj po ukončení programu.

Spoločná odpoveď Komisie na body 126 a 127:

Pre obdobie rokov 2007 –2013 skutočne neexistuje žiadny právny základ, ktorý by umožňoval Komisii priamo prepojiť vyplatenie záverečnej platby pri ukončení programu so skutočným dosiahnutím výstupov na úrovni programovej/prioritnej osi.

Skutočnosť, že medzi výkonnosťou a platbami neexistuje žiadne úzke regulačné prepojenie neznamená, že sa neuskutočňuje hodnotenie a posúdenie výkonnosti programov.

V období 2014 –2020 vytvorí zavedený výkonnostný rámec prepojenie medzi platbami a dosiahnutými výstupmi a výsledkami na úrovni prioritnej osi.

Odporúčanie 2

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia v tejto fáze nedokáže prijať žiadny konkrétny záväzok vo vzťahu k legislatívnym návrhom na obdobie po roku 2020.

Pravidlá na programové obdobie 2014 – 2020 v oblasti politiky súdržnosti už upravujú prvky požadované Dvorom audítorov podľa oboch zarážok.

Pokiaľ ide o druhú časť odporúčania týkajúceho sa výkonnosti, článok 22.7 spoločných ustanovení nariadenia umožňuje, aby Komisia uplatnila finančné opravy v prípade, že zistí vážne nesplnenie cieľov v súvislosti s finančnými ukazovateľmi, ukazovateľmi výstupu a kľúčovými krokmi vykonávania stanovenými vo výkonnostnom rámci.

Komisia zastáva názor, že ďalšie zosúladenie medzi rôznymi oblasťami politiky by nemalo narúšať synergie dosiahnuté v riadení oboch fondov SPP – EPZF a EPFRV. Význam zachovania synergií dosiahnutých medzi dvoma piliermi (EPZF a EPFRV) zákonodarca uznal (odôvodnenie 4 nariadenia č. 1303/2013⁴).

Odporúčanie 3

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia bude pokračovať v úplne transparentnom informovaní rozpočtového orgánu o vykonávaní programu, ako aj o výsledku závierky. V tejto fáze však nedokáže prijať žiadny konkrétny záväzok vo vzťahu k legislatívnym návrhom na obdobie po roku 2020.

129. Komisia je viazaná zavedeným právnym rámcom, o ktorom rozhoduje zákonodarca.

Prekrývanie dvoch období je nevyhnutné vzhľadom na to, že realizácia mnohých operácií trvá niekoľko rokov a že vždy bude existovať počiatočná fáza a dokončovacia fáza.

Útvary Komisie podporujú členské štáty, aby zvyšovali kapacity na ukončenie programov a využívali prostriedky technickej pomoci na obdobie rokov 2007 – 2013 alebo 2014 – 2020 vyčlenené na tento účel.

V procese ukončenia programov sa začalo s prípravami pred ukončením obdobia oprávnenosti a proces sa naplno rozbehol hneď po ukončení obdobia oprávnenosti. Členské štáty dostali ďalšie dva roky (tri roky v prípade programov na obdobie 2014 – 2020) na vykonanie svojich programov. To umožní lepšie riadenie a čerpanie programov, zohľadní potrebu vykonávania viacročných projektov, zníži tlak a pracovné zaťaženie zapojených orgánov a umožní lepší prechod medzi obdobiami.

130. Komisia je pevne presvedčená, že skončenie prekrývania období oprávnenosti povedie k slabšiemu vykonávaniu politiky.

131. Toto kratšie obdobie poskytnuté pre oblasť rozvoja vidieka možno vysvetliť tým, že proces osvedčenia a schvaľovania účtovných závierok existuje už viac ako desať rokov a vo všeobecnosti možno povedať, že certifikačné orgány a platobné agentúry týmto požiadavkám rozumejú.

Komisia je presvedčená, že je potrebné vytvoriť rovnováhu medzi zmiernením administratívneho zaťaženia a poskytovaním uistenia v súvislosti so zákonnosťou a riadnosťou výdavkov.

Odporúčanie 4

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia je pevne presvedčená, že skončenie prekrývania období oprávnenosti povedie k slabšiemu vykonávaniu politiky, zníženiu možnosti prijímať rozhodnutia o viacročných projektoch v poslednom roku vykonávania programu uložením ďalšieho administratívneho zaťaženia a narušeniu prechodu medzi obdobiami. V prípade EPFRV by to negatívne ovplyvnilo plynulé vykonávanie viacročných environmentálnych záväzkov alebo obchodných začínajúcich projektov vychádzajúcich z viacročných obchodných plánov.

⁴ „Čo sa týka spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP), výrazné synergické účinky sa už dosiahli prostredníctvom harmonizácie a zosúladenia pravidiel riadenia a kontroly pre prvý pilier (Európsky poľnohospodársky záručný fond – EPZF) a druhý pilier SPP (EPFRV). Preto by sa malo zachovať silné prepojenie medzi EPZF a EPFRV a posilniť štruktúry, ktoré už v členských štátoch existujú.“

133. Komisia sa domnieva, že pre všetky kľúčové oblasti súvisiace s ukončením programov sú stanovené lehoty.

Kľúčové oblasti politiky súdržnosti, ktoré sú relevantné pre ukončenie programov, sú vykonávanie (ktorým sa zaoberá záverečná správa o vykonávaní), zákonnosť a riadnosť výdavkov (ktorými sa zaoberá vyhlásenie o ukončení a záverečná kontrolná správa) a nakoniec záverečný výkaz výdavkov. Lehoty pre tieto oblasti sú uvedené v nariadení. Komisia má päť mesiacov na informovanie členských štátov o svojom stanovisku k obsahu záverečnej správy o vykonávaní a vyhlásení o ukončení. Pokiaľ ide o veľké projekty z obdobia 2007 – 2013, na schválenie zostáva menej ako 2 % projektov.

Pokiaľ ide o rozvoj vidieka, kľúčové lehoty (napr. doručenie dokumentov o ukončení programov, záverečná platba) sú uvedené v právnych predpisoch. Niektoré lehoty však nie sú špecifikované, čo poskytuje dostatok času na zaručenie riadneho rozhodnutia o ukončení programov a ochrany rozpočtu EÚ.

Odporúčanie 5

Komisia konštatuje, že toto odporúčanie je určené členským štátom.

Odporúčanie 6

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia v súčasnosti spracúva zostávajúce rozhodnutia o veľkých projektoch pre obdobie 2007 – 2013 s cieľom prijať ich v čo najväčšej miere do konca roka 2016. Zaviedli sa postupy na prijatie rozhodnutí o veľkých projektoch do troch mesiacov, ako sa požaduje v nariadeniach. Z obdobia 2007 – 2013 zostáva schváliť menej ako 2 % všetkých veľkých projektov.

Pokiaľ ide o programové obdobie 2014 – 2020, Komisia urýchlila prístup k veľkým projektom, ktoré sa v súčasnosti schvaľujú v priemere za 110 dní.

Spoločná odpoveď Komisie na body 134 a 135:

Usmernenia k ukončeniu programov sa vo všeobecnosti nemôžu považovať za dodatočné požiadavky; ich cieľom je objasniť stanovisko Komisie k príslušným ustanoveniam, ako aj jej očakávania. Poskytujú sa v nich aj niektoré odporúčania členským štátom, ktoré by pri dodržiavaní mali zjednodušiť proces ukončenia. Týmto spôsobom usmernenia zaručujú lepšiu ucelenosť a transparentnosť pravidiel pre členské štáty a ako také poskytujú uistenie členským štátom v súvislosti s požiadavkami Komisie k ukončeniu programov.

Komisia poznamenáva, že Dvor audítorov považuje takéto objasnenia za užitočné a vhodné napríklad na určenie miery reziduálneho rizika (pozri body 123 a 135).

Komisia vysvetlila svoje stanovisko k zákonnej možnosti, ktorú ponúka článok 78 ods. 6 všeobecného nariadenia pre obdobie 2007 – 2013, zväziť oprávnené výdavky na finančné nástroje pri ukončení. Pozri odpoveď Komisie na odporúčanie 3 výročnej správy Dvora audítorov za rok 2015.

Komisia odkazuje aj na svoju odpoveď v bode 89.

Komisia sa domnieva, že usmernenia o ukončení primerane objasňujú osobitné pravidlá pre rozloženie nie veľkých projektov do fáz, takže to neskomplikuje postup ukončenia.

137. Komisia sa domnieva, že interná príprava na ukončenie programov je na dobrej ceste k zaručeniu bezproblémového postupu ukončenia.

Zodpovednosťou členských štátov je zaručiť náležité rozdelenie úloh a koordináciu v rámci vnútroštátnych správnych orgánov.

138. Komisia zdôrazňuje, že riziko neodôvodnených znížení konečných mier chybovosti pri ukončení programov z obdobia 2007 – 2013 oznámených členskými štátmi sa zmierni vydaním výročných kontrolných správ a vykonaním finančných opráv v prípade, keď sú miery reziduálneho rizika nad úrovňou významnosti. Komisia každý rok a pri ukončení programov dôkladne analyzuje a overuje mieru chybovosti oznamovaných orgánmi auditu. Tento proces každoročne preskúmava Dvor audítorov.

Spoločná odpoveď Komisie na body 139 a 140:

Treba poznamenať, že len pre obmedzený počet veľkých projektov je potrebné oznámenie o štátnej pomoci (oznámenie sa nepožaduje napr. vtedy, ak sa neposkytuje žiadna štátna pomoc alebo projekt patrí do rozsahu pôsobnosti nariadenia o skupinovej výnimke alebo schváleného režimu pomoci).

Komisia odkazuje na svoju odpoveď na odporúčanie 4 v osobitnej správe č. 24/2016.

Pokiaľ ide o overenie súladu veľkých projektov s pravidlami štátnej pomoci, Komisia odporúčanie zamietla, nakoľko je presvedčená, že je v rozpore s cieľmi Komisie, ktoré presadzuje vo svojich usmerneniach poskytnutých členským štátom v roku 2012, a to upustiť od systematického opätovného preskúmania projektov, o ktorých bolo rozhodnuté pred týmto dátumom – čo ponecháva členským štátom možnosť oznamovať alebo neoznamovať –, a poskytnúť stabilitu členským štátom a príjemcom v súvislosti s prístupom k takýmto projektom.

141. Pokiaľ ide o rozvoj vidieka, Komisia si uvedomuje, že tak ako pri ktoromkoľvek inom opatrení spravovanom platobnou agentúrou existuje riziko deklarovania neoprávnených výdavkov týkajúcich sa finančných nástrojov.

Komisia však chce zdôrazniť, že na možné neoprávnené výdavky upozornila členské štáty už v predchádzajúcich auditoch.

Audity venované ukončeniu záručných fondov sú už naplánované a v prípade potreby môžu viesť k finančným opravám.

Vnútroštátnym orgánom už boli v súvislosti s oprávnenosťou výdavkov týkajúcich sa finančných nástrojov a zmluvných záloh poskytnuté osobitné objasnenia týkajúce sa uistenia pri ukončení.

Pokiaľ ide o politiku súdržnosti, Komisia sa odvoláva na svoje odpovede v bodoch 100 a 107.

Odporúčanie 7

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Orgánom programov už boli v súvislosti s oprávnenosťou výdavkov týkajúcich sa finančných nástrojov a zmluvných záloh poskytnuté osobitné objasnenia týkajúce sa uistenia pri ukončení.