



EU REPORT 2009

EU REPORT 2009



Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR

Nejvyšší kontrolní úřad

Jankovcova 2

170 04 Praha 7

tel.: +420 233 045 111

fax: +420 220 808 094

www.nku.cz

OBSAH:

Úvod	5
A. Obecné informace	7
A.1 Aktuální vývoj v oblasti plnění a kontroly rozpočtu EU	7
A.1.1 Iniciativy Evropské komise v oblasti finančního řízení	8
A.1.2 Shrnutí auditů a prohlášení	9
A.1.3 Národní prohlášení.....	10
A.1.4 Výroční zpráva Evropského účetního dvora za rozpočtový rok 2007	10
A.1.5 Ochrana finančních zájmů	11
A.2 Struktura rozpočtu EU a jeho vztah k ČR	13
A.2.1 Příjmy	13
A.2.2 Výdaje	14
A.2.3 Rozpočet EU ve vztahu k ČR.....	14
B. Sektorové záležitosti	19
B.1 Příjmy rozpočtu EU	19
B.1.1 Správa a výběr DPH	19
B.1.2 Tradiční vlastní zdroje	22
B.2 Společná zemědělská politika EU	24
B.2.1 Aktuální vývoj	24
B.2.2 Realizace společné zemědělské politiky v ČR.....	25
B.2.3 Auditní činnost a ochrana finančních zájmů EU.....	30
B.3 Politika soudržnosti EU	33
B.3.1 Aktuální vývoj	33
B.3.2 Řídící a kontrolní systémy v programovém období 2007–2013.....	38
B.3.3 Kontrolní činnost NKÚ	40
B.3.4 Auditní činnost EÚD	42
B.3.5 Ochrana finančních zájmů EU	43
B.4 Ostatní výdaje EU	44
B.4.1 Ostatní finanční nástroje EU v ČR	45
B.4.2 Finanční řízení a kontrola ve vztahu k ostatním finančním nástrojům EU	46
B.4.3 Ochrana finančních zájmů EU	47

C. Ostatní aktivity NKÚ v oblasti finančního řízení EU	49
C.1 Právní otázky.....	49
C.1.1 Nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně	49
C.1.2 Partnerství.....	50
C.1.3 Řízení o poskytnutí dotace	50
C.1.4 Opožděné přijímání právních předpisů	50
C.2 Mezinárodní aktivity NKÚ.....	51
C.2.1 Kontrolní činnost	51
C.2.2 Výměna zkušeností a konzultační činnost.....	52
D. Prameny a literatura	55
E. Přílohy	61

Úvod

Zpracování *Zprávy o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR* vychází ze *Strategie kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu*. Odráží význam, který pro hospodářství České republiky představují finanční vztahy k rozpočtu Evropské unie, a postavení Nejvyššího kontrolního úřadu jako nezávislého kontrolního orgánu.

Na rozdíl od prvního vydání, které obsahovalo informace za roky 2004–2007, je *EU report 2009* sestaven především z informací týkajících se roku 2008. Pro snadnější pochopení souvislostí a z důvodu potřeby zasazení údajů do historického vývoje však *EU report 2009* pochopitelně obsahuje i některé skutečnosti, které se k roku 2008 přímo nevztahují. Kromě údajů o čerpání prostředků a porovnání dostupných auditů upozorňuje *EU report 2009* na aktuální trendy ve finančním řízení, na možnosti dalšího vývoje a předkládá základní charakteristiky ochrany finančních zájmů Evropské unie.

Zdrojem informací byly nejen závěry Nejvyššího kontrolního úřadu a Evropského účetního dvora, ale i další veřejně dostupné prameny. Při získávání informací na národní úrovni byla využita i spolupráce s Ministerstvem financí. Bohužel se při tvorbě *EU reportu 2009* i přes snahu Nejvyššího kontrolního úřadu nepodařilo navázat (stejně jako v minulém roce) spolupráci s vybranými útvary Evropské komise.

Z analýz kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu a Evropského účetního dvora vyplynulo, že ve většině oblastí existuje shoda mezi zjištěními obou institucí, byť poznatky Evropského účetního dvora jsou pochopitelně vztaženy k celé Evropské unii a v mnoha případech se neopírají o výsledky auditů vykonaných v České republice. Dle závěrů Evropského účetního dvora obsažených v jeho výročních zprávách je podstatná část rozpočtu Evropské unie opakovaně postižena významnými chybami a rovněž fungování kontrolních systémů je považováno za nedostatečné. Evropský účetní dvůr tak dosud nevydal výrok bez výhrad vztahující se k legalitě a správnosti operací. Největší množství chyb je pravidelně detekováno v politice soudržnosti.

Také Nejvyšší kontrolní úřad ve svých kontrolách zaměřených na politiku soudržnosti v České republice odhalil závažné nedostatky. Opakované chyby byly zjištěny zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek, způsobilých výdajů, monitorovacích systémů či kvality kontrol. V mnoha případech hrozí u zjištěných případů riziko zpětného vrácení prostředků do rozpočtu Evropské unie. V dalších kontrolovaných oblastech byla míra nedostatků odhalených Nejvyšším kontrolním úřadem i Evropským účetním dvorem podstatně nižší.

Za významnou lze též považovat skutečnost, že Česká republika byla doposud čistým příjemcem prostředků Evropské unie, tedy že v každém kalendářním roce obdržela z rozpočtu Evropské unie více prostředků, než do něj odvedla. V roce 2008 byla navíc čistá pozice České republiky nejvyšší v historii. U některých programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie zbývalo k datu 31. 12. 2008 vyčerpat podstatnou část alokace, a hrozila tedy ztráta těchto prostředků. Nicméně v souvislosti s ekonomickou krizí, která zasáhla světovou ekonomiku koncem roku 2008, bylo členským státům umožněno požádat o posunutí termínu pro nárokování plateb vztahujících se k programovému období 2000–2006 na 30. 6. 2009, čehož Česká republika využila u většiny programů.

U centrálně řízených komunitárních programů, kde rozdělení prostředků probíhá na základě volné soutěže uchazečů bez ohledu na jejich státní příslušnost, byl v případě příjemců z České republiky zjištěn nízký podíl na využívání těchto prostředků.

Skutečnost, že Evropský účetní dvůr dosud nevydal výrok „bez výhrad“ ve vztahu k legalitě a správnosti operací, je negativně vnímána napříč celou Evropskou unií. Proto jsou zejména ze strany Komise jako orgánu odpovědného za plnění rozpočtu vyvíjeny aktivity směřující ke změně tohoto stavu. Přijímané reformy pak reflektují aktuální potřeby a reagují na závažné problémy plnění rozpočtu Evropské unie. *EU report 2009* obsahuje jak všeobecný přehled nejdůležitějších reformních kroků ke zkvalitnění stávajících systémů, tak i konkrétní informace o klíčových aktivitách v jednotlivých sektorech, např. informace o revizi stavu společné zemědělské politiky či o strategii k posílení boje proti podvodům s daní z přidané hodnoty.

Věříme, že shrnutí těchto skutečností v jednom dokumentu přinese ucelený pohled na problematiku finančního řízení Evropské unie v České republice. Rozsah jednotlivých informací reflektuje záměr poskytnout důležité údaje v dostupné podobě co nejširšímu okruhu zájemců, ať již z řad odborné veřejnosti nebo odpovědných institucí. Naším cílem je vyvolat diskusi, která přispěje ke zkvalitnění finančního řízení prostředků Evropské unie v České republice.

A. Obecné informace

A.1 Aktuální vývoj v oblasti plnění a kontroly rozpočtu EU

Oblast finančního řízení Evropské unie (dále též „EU“) prochází v současné době dynamickým vývojem. Tento vývoj je motivován především úsilím o zkvalitnění systémů dohledu a kontroly při plnění rozpočtu EU a zároveň snahou o zajištění odpovídajících reakcí na aktuální společenské potřeby.

Za plnění rozpočtu EU odpovídá Evropská komise (dále též „Komise“). Jelikož však většina výdajů rozpočtu EU podléhá tzv. sdílenému řízení mezi Komisí a členskými státy, mají členské státy povinnost spolupracovat s Komisí tak, aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Poskytnutí odpovídající součinnosti ze strany členských států je nezbytné i v oblasti příjmů rozpočtu EU, neboť vlastní zdroje rozpočtu EU jsou získávány prostřednictvím členských států.

Plnění rozpočtu EU je každoročně podrobováno auditům Evropského účetního dvora (dále též „EÚD“). Výsledky auditů jsou zveřejňovány v jednotlivých zprávách EÚD. Souhrnný výrok o věrohodnosti účetnictví a o legalitě a správnosti podkladových operací je pak obsažen v tzv. prohlášení o věrohodnosti (dále též „DAS“¹), které je součástí výroční zprávy. Až do vydání výroční zprávy za rok 2007 se vždy jednalo o prohlášení s výhradou. Za rok 2007 byl vydán výrok bez výhrad ve vztahu ke spolehlivosti účetní závěrky, avšak ve vztahu k legalitě a správnosti operací byl opět vydán výrok s výhradou. Tato skutečnost je negativně vnímána nejen ze strany Evropského parlamentu, ale i veřejnosti. Získání kladného DAS se stalo jedním ze strategických cílů Komise a tato snaha představuje jeden z hlavních motivů pro zkvalitňování finančního řízení jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých členských států.



1 Z francouzského *declaration d'assurance*.

A.1.1 Iniciativy Evropské komise v oblasti finančního řízení

Iniciativy Komise v oblasti finančního řízení mají významné dopady na hospodaření s rozpočtovými prostředky nejen na úrovni EU, ale také na úrovni jednotlivých členských států. Následující podkapitoly jsou věnovány třem iniciativám (plánům) Komise, které významným způsobem ovlivňují plnění rozpočtu EU u členských států.

A.1.1.1 Akční plán Evropské komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly

Stěžejní iniciativou Komise, která má přispět k získání kladného DAS, je *Akční plán Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly*² (dále též „Akční plán“) přijatý dne 17. ledna 2006. Cílem tohoto plánu je zajistit účinnější a efektivnější vnitřní kontrolu hospodaření s prostředky EU. Akční plán obsahuje řadu opatření, která měla být realizována do konce roku 2007. Z průběžné zprávy Komise o plnění Akčního plánu³ vyplývá, že v únoru roku 2008 byla již většina opatření dokončena či téměř dokončena a že tato opatření začínají mít pozitivní dopady na kontrolní systémy. Podrobný přehled jednotlivých opatření spolu s údaji o stavu provádění a míře dopadů uvádí příloha č. 2.

K naplňování cílů Akčního plánu zaujaly svá stanoviska jak EÚD⁴, tak i Evropský parlament. Ve výroční zprávě za rok 2007 EÚD prezentoval analýzu provádění Akčního plánu⁵ a konstatoval, že Komise s prováděním opatření Akčního plánu pokročila; výjimku tvoří jen opatření 11N, které se týká vymáhání chybně vyplacených prostředků. Z této analýzy je dále patrné, že mezi EÚD a Komisí nepanuje shoda v hodnocení stavu provádění Akčního plánu. Zatímco Komise považuje některá opatření za dokončená či téměř dokončená, dle názoru EÚD jsou tato opatření teprve prováděna. K dopadům jednotlivých opatření pak EÚD konstatoval, že nenachází důkazy o tom, že by zlepšení bylo přímo a měřitelně spojeno s jednotlivými akcemi.

Evropský parlament ve svém rozhodnutí o udělení absolutoria⁶ uvítal celkový pokrok, jehož bylo dosaženo při budování vnitřního kontrolního systému Komise. Zároveň však u šesti akcí Akčního plánu odmítl souhlasit s tvrzením Komise, že tyto akce již byly dokončeny⁷. Evropský parlament vyjádřil pochybnost, zda tato opatření byla vůbec přijata. Dále též zdůraznil, že u deseti opatření⁸ je Komise závislá na spolupráci s členskými státy, a vyzval Komisi, aby využila všech dostupných prostředků k jejich provedení.

A.1.1.2 Plán evropské hospodářské obnovy

Komise přijala v listopadu roku 2008 *Plán evropské hospodářské obnovy*⁹, jehož cílem je zavést opatření směřující k řešení negativních důsledků hospodářské krize. Tento plán byl následně schválen Evropskou radou na jejím prosincovém zasedání¹⁰ a Komise začala přijímat opatření směřující k jeho realizaci.

Opatření navrhovaná v *Plánu evropské hospodářské obnovy* se týkají především měnových a úvěrových aspektů, rozpočtové politiky a prioritních oblastí Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost. Řada z těchto opatření bude mít vliv na hospodaření s prostředky rozpočtu EU. Jedná se například o navýšení podpory poskytované Evropskou investiční bankou ve vybraných oblastech, urychlení rozhodovacích procesů při poskytování státní podpory či urychlení využívání strukturálních fondů (zejména prostřednictvím zvýšení předběžného financování či rozšířením využívání paušálních plateb).

2 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému účetnímu dvoru: *Akční plán Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly*, KOM(2006) 9 ze dne 17. 1. 2006.

3 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému účetnímu dvoru: *Zpráva o Akčním plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly*, KOM(2008) 110 ze dne 27. 2. 2008.

4 Body 2.29 až 2.42 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

5 Tabulka 2.3 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

6 Rozhodnutí Evropského parlamentu o udělení absolutoria za rozpočtový rok 2006: souhrnný rozpočet EU, oddíl III – Komise (č. P6_TA(2008)0133).

7 Akce č. 1, 3, 3N, 5, 8 a 13 (viz příloha č. 2).

8 Akce č. 1, 3, 3N, 5, 10, 10N, 11, 11N, 13 a 15 (viz příloha č. 2).

9 Sdělení Komise Evropské radě: *Plán evropské hospodářské obnovy*, KOM(2008) 800 ze dne 26. 11. 2008.

10 Závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady ve dnech 11. a 12. prosince roku 2008 v Bruselu jsou dostupné na www.consilium.europa.eu.

Účinného zmírňování dopadů hospodářské krize je možné dosáhnout pouze prostřednictvím úzké koordinace aktivit EU a aktivit členských států. Řada opatření uvedených v *Plánu evropské hospodářské obnovy* tak bude mít v příštích letech bezprostřední dopad i na plnění rozpočtu EU uskutečňované členskými státy, a proto bude nezbytné, aby členské státy poskytl potřebnou součinnost při realizaci jednotlivých opatření.

A.1.1.3 Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření

Komise vyhlásila v únoru 2008 *Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření* (dále též „Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise“)¹¹, který má napomoci splnění strategického cíle, aby EÚD vydal kladné DAS. Důvodem pro přijetí tohoto akčního plánu byla skutečnost, že navzdory opatřením přijatým v oblasti integrovaného rámce vnitřní kontroly konstatoval EÚD ve výroční zprávě za rok 2006, že v oblasti strukturálních opatření ke zlepšení stavu nedošlo.

Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise si klade za cíl zajistit, aby členské státy snížily chybovost v „prohlášeních o výdajích“ zasílaných Komisi, kterými členské státy potvrzují provedení plateb a žádají o spolufinancování strukturálních opatření. V případě, že se chybovost nesníží, mělo by být zabráněno ztrátám rozpočtu Evropských společenství (dále též „ES“) prostřednictvím finančních oprav.

Plán obsahuje celkem deset opatření (viz příloha č. 3) a vztahuje se k oběma programovým obdobím. Pro programové období 2000–2006 se budou opatření týkat zejména zvýšení účinnosti kontrol po vyplacení. V aktuálním programovém období směřuje snaha především k nastavení vnitrostátních systémů dohledu a kontroly tak, aby tyto systémy účinně a spolehlivě fungovaly. Nepodaří-li se v některých případech tohoto cíle dosáhnout, mělo by být zajištěno včasné odhalení nedostatků a použití opravných opatření. Podle průběžné zprávy Komise z listopadu 2008 o plnění Akčního plánu na posílení kontrolní úlohy Komise¹² jsou jednotlivá opatření průběžně plněna a s výjimkou tří opatření předpokládá Komise dodržení stanoveného harmonogramu (viz příloha č. 3).

A.1.2 Shrnutí auditů a prohlášení

Na konci roku 2006 došlo k významné novelizaci finančního nařízení¹³, které upravuje hospodaření s prostředky rozpočtu EU. Jedním z nově zavedených opatření byla i povinnost členských států předkládat shrnutí auditů a prohlášení. Tyto dokumenty mají být zpracovány na vhodné vnitrostátní úrovni a mají se vztahovat k prostředkům rozpočtu EU, jež podléhají sdílenému řízení. Cílem tohoto nového nástroje je přispět ke zvýšení odpovědnosti členských států za řádné finanční řízení prostředků rozpočtu EU.

Shrnutí auditů a prohlášení se vztahuje jednak k výdajům na zemědělství, jednak k výdajům na strukturální a jiná podobná opatření. Dokumenty jsou předkládány Komisi každoročně vždy nejpozději k 15. únoru roku následujícího po roku, za nějž jsou shrnutí auditů a prohlášení předkládána. Poprvé byly členské státy povinny zpracovat shrnutí auditů a prohlášení za rok 2007 a předložit je Komisi do 15. února 2008.

Během roku 2008 bylo v rámci Komise provedeno průběžné hodnocení toho, jak členské státy splnily tyto své nové povinnosti¹⁴. Z hodnocení vyplývá, že většina členských států splnila tyto povinnosti řádně. V některých případech se však vyskytly určité nedostatky (např. nedodržení termínu pro zaslání materiálů či předání neúplných dokumentů), a i nadále zůstává prostor pro zlepšování kvality těchto dokumentů.

V České republice (dále též „ČR“) je shrnutí auditů a prohlášení zpracováváno pro výdaje v oblasti zemědělství a pro výdaje na strukturální opatření. U výdajů ze strukturálních fondů a z *Fondu soudržnosti* zodpovídá za zpracování těchto dokumentů Ministerstvo financí (dále též „MF“). Část věnovaná shrnutí

11 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Účetnímu dvoru: *Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření*, KOM(2008) 97 ze dne 19. 2. 2008.

12 Communication from Commissioners Hübner and Špidla to the Commission giving an interim progress report on the action plan to strengthen the Commission's supervision role under shared management of structural actions, SEC(2008) 2756.

13 Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006, kterým se mění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

14 Dopis Generálního ředitelství pro regionální politiku ze dne 21. 4. 2008 č. D(2008) 970056; dopis komisařky pro zemědělství a rozvoj venkova ze dne 16. 4. 2008 č. CAB/D/389; Assessment of the annual summaries on structural actions provided by the designated bodies of the member states pursuant to article 53b(3) of the financial regulation.

auditů zahrnuje auditorské nálezy vztahující se k jednotlivým orgánům implementační struktury a část věnovaná prohlášením zahrnuje osvědčení vydaná certifikačním orgánem (dále též „CO“) k příslušným výdajům. MF zaslalo Komisi první verzi shrnutí auditů a prohlášení v řádném termínu, tj. před 15. únorem 2008. V důsledku rozdílných výkladů příslušného ustanovení finančního nařízení však tato první verze dokumentu obsahovala pouze údaje za programové období 2007–2013. Po upřesnění požadavku ze strany Komise vypracovalo MF druhou verzi dokumentu, která zahrnovala i údaje za předcházející programové období. Tato verze byla zaslána Komisi dodatečně během měsíce března roku 2008. Z celkové analýzy obsažené v závěru dokumentu vyplývá, že v oblasti strukturálních fondů nebyla v ČR identifikována žádná zjištění systémového charakteru¹⁵.

Pro oblast výdajů na zemědělství zpracovala příslušné prohlášení platební agentura, tj. Státní zemědělský intervenční fond (dále též „SZIF“). Shrnutí auditů je představováno osvědčením vystaveným CO, jehož funkci v ČR vykonává společnost BDO Prima CA s.r.o. Tyto dokumenty je nutné zasílat Komisi spolu s účetní závěrkou platební agentury¹⁶. Za rok 2007 bylo v oblasti Společné zemědělské politiky (dále též „SZP“) vydáno prohlášení o věrohodnosti i osvědčení bez výhrad¹⁷. Z toho vyplývá, že dle názoru platební agentury a CO neexistují v národním kontrolním systému významnější nedostatky¹⁸.

A.1.3 Národní prohlášení

Kromě vydávání výše uvedených shrnutí auditů a prohlášení přistoupily některé členské státy¹⁹ ke zpracování dobrovolných prohlášení o hospodaření s prostředky rozpočtu EU v dané zemi. Tyto členské státy tím vyhověly opakovaným výzvám Evropského parlamentu, aby byla zavedena prohlášení členských států, která by se týkala veškerých prostředků ES podléhajících sdílenému řízení.

Cílem těchto prohlášení je zdůraznit individuální odpovědnost jednotlivých států za použití prostředků EU v rámci sdíleného řízení, a napomoci tak lepšímu hospodaření s těmito prostředky. Uvedená prohlášení jsou zpracována vládními institucemi (zprav. ministerstvy financí) jednotlivých zemí a následně jsou podrobena auditu ze strany nejvyšších kontrolních institucí (dále též „SAI“²⁰), které k těmto prohlášením vydávají svá stanoviska. Hlavním adresátem těchto prohlášení jsou národní parlamenty.

V ČR zatím není zpracování národního prohlášení připravováno²¹.

A.1.4 Výroční zpráva Evropského účetního dvora za rozpočtový rok 2007

V listopadu 2008 zveřejnil EÚD *Výroční zprávu za rozpočtový rok 2007*, která tradičně obsahuje jak DAS, tak i další připomínky k plnění rozpočtu. Těmto připomínkám je věnována pozornost v kapitole B. *EU reportu 2009*. DAS zahrnuje dva druhy výroků: výrok ke spolehlivosti účetní závěrky a výrok k legalitě a správnosti operací, na nichž se účetní závěrka zakládá.

Ve vztahu ke spolehlivosti účetní závěrky ES vydal EÚD poprvé v historii výrok bez výhrad. EÚD je tedy toho názoru, že *roční účetní závěrka Evropských společenství ve všech významných ohledech věrně zobrazuje finanční situaci Evropských společenství k 31. prosinci 2007 a výsledky jejich činností a peněžní toky za daný rok*²². Zároveň však EÚD upozornil na skutečnost, že částečně kvůli složitému právnímu a účetnímu rámci ohrožují nadále nedostatky v účetních systémech kvalitu finančních informací některých generálních ředitelství Komise a dalších decentralizovaných subjektů, jejichž účetní závěrky se konsolidují²³.

Ve vztahu k legalitě a správnosti operací, na nichž se účetní závěrka zakládá, vydal EÚD kladný výrok pouze k oblasti příjmů rozpočtu a ke dvěma výdajovým kapitolám. U naprosté většiny výdajů tak i nadále

15 Shrnutí auditů a prohlášení za rok 2007, Ministerstvo financí.

16 Čl. 8 odst. 1 písm. c) bod iii) nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky.

17 Dopis komisařky pro zemědělství a rozvoj venkova ze dne 16. 4. 2008 č. CAB/D/389.

18 Str. 4 Guideline No 4 on the Statement of assurance to be provided by the director of a Paying agency pursuant to article 8(1)(c)(iii) of Council Regulation (EC) No 1290/2005, Evropská komise 2007.

19 Např. Nizozemí, Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Švédsko.

20 Z anglického *Supreme Audit Institutions*.

21 Zdroj: Ministerstvo financí.

22 Bod VII DAS, výroční zpráva EÚD za rozpočtový rok 2007.

23 Bod VIII DAS, výroční zpráva EÚD za rozpočtový rok 2007.

zůstává záporný výrok k legalitě a správnosti operací. EÚD je toho názoru, že ve většině výdajových oblastí jsou platby stále významně, i když v různé míře, stiženy chybami²⁴.

Shrnutí výsledků DAS za rok 2007 k legalitě a správnosti operací dle jednotlivých oblastí uvádí tabulka č. 1:

Oblast	Fungování systému dohledu a kontroly	Rozsah chyb
Příjmy	účelné	méně než 2 %
Zemědělství a přírodní zdroje	částečně účelné	mezi 2 % a 5 %
Soudržnost	neúčelné	méně než 2 %
Výzkum, energie a doprava	částečně účelné	mezi 2 % a 5 %
Vnější pomoc, rozvoj a rozšíření	částečně účelné	mezi 2 % a 5 %
Vzdělání a občanství	částečně účelné	mezi 2 % a 5 %
Hospodářské a finanční věci	účelné	méně než 2 %
Správní a jiné výdaje	účelné	méně než 2 %

Legenda:
 Fungování systému dohledu a kontroly:
 účelné
 částečně účelné
 neúčelné
 Rozsah chyb:
 méně než 2 %
 mezi 2 % a 5 %
 více než 5 %

Zdroj: výroční zpráva EÚD za rozpočtový rok 2007, tabulka 1.3, str. 29.

Výdaje uskutečněné v rámci kapitoly *Zemědělství a přírodní zdroje* a kapitoly *Soudržnost* představují cca 80 % všech výdajů rozpočtu EU za rok 2007. Výdajové aktivity těchto kapitol podléhají sdílenému řízení, v jehož rámci jsou členské státy pověřovány úkoly plnění rozpočtu. Negativní výrok v těchto oblastech je tak založen nejen na nedostacích zjištěných u Komise, ale též na nedostacích, za které odpovídají členské státy.

Pro účely zpracování DAS 2007 uskutečnil EÚD v ČR pět auditních misí (dvě mise se týkaly zemědělství, dvě politiky soudržnosti a jedna výdajů na vzdělávání a kulturu). V misích týkajících se politiky soudržnosti a SZP byly odhaleny nedostatky, které byly následně promítnuty do formulace DAS²⁵. Negativní výroky DAS v oblastech podléhajících sdílenému řízení jsou tak založeny mj. na nedostacích, za které zodpovídá ČR.

A.1.5 Ochrana finančních zájmů

ES a členské státy se dělí o odpovědnost za ochranu finančních zájmů ES a za boj proti podvodům. Členské státy odpovídají za ochranu finančních zájmů EU především při hospodaření s prostředky z rozpočtu EU v rámci sdíleného řízení a dále též při vybírání tradičních vlastních zdrojů rozpočtu EU a jejich poskytování Komisi. Při ochraně finančních zájmů ES spolupracují členské státy především s Evropským úřadem pro boj proti podvodům (dále též „OLAF“²⁶), který odpovídá zejména za výkon vyšetřovacích pravomocí Komise v oblasti ochrany finančních zájmů a za rozvoj koncepce boje proti podvodům.

Ochrana finančních zájmů ES je v členských státech realizována prostřednictvím předcházení, odhalování, nápravy a hlášení nesrovnalostí a podezření na podvody. Ve smyslu právních předpisů ES se nesrovnalostí rozumí *jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje*²⁷. Podvodem se rozumí úmyslně způsobená nesrovnalost naplňující znaky některého z jednání popsanych v *Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES*²⁸.

24 Bod X DAS, výroční zpráva EÚD za rozpočtový rok 2007.

25 Dopis generálního ředitele pro rozpočet ze dne 11. 11. 2008 č. D(2008) 59019.

26 Z francouzského *l'Office européen de lutte antifraude*.

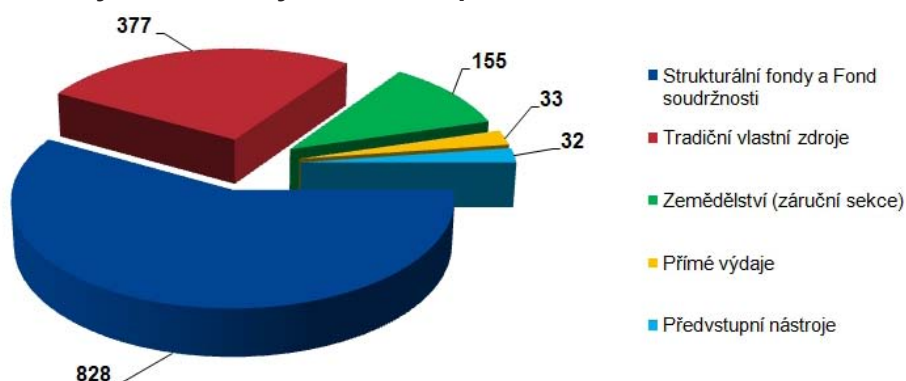
27 Čl. 1 odst. 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství; odvětvové předpisy ES obsahují vlastní specifické definice nesrovnalostí.

28 Čl. 1 odst. 1 *Úmluvy o ochraně finančních zájmů Společenství* ze dne 26. července 1995.

Členské státy čelí nesrovnalostem a podvodům jak prostředky administrativněsprávními (např. finančními kontrolami, zpětným vymáháním částek, vzájemnou výměnou informací), tak prostředky trestněprávními. V obou případech je nezbytná vzájemná spolupráce nejen mezi členskými státy a Komisí, ale i mezi členskými státy navzájem.

V souladu s právními předpisy ES jsou členské státy povinny pravidelně informovat Komisi o zjištěných nesrovnalostech a podezřeních na podvody. Komise následně zpracuje statistické zhodnocení těchto údajů a předloží ho Evropskému parlamentu a Radě. Od roku 2007 jsou navíc poprvé k dispozici údaje týkající se nesrovnalostí, které zjistila Komise v oblastech přímo centrálně řízeného rozpočtu. Celkem bylo za rok 2007 nahlášeno 11 444 nesrovnalostí (vč. podezření na podvody), jejichž celkový odhadovaný finanční dopad na rozpočet činil 1 425 mil. €²⁹.

Graf č. 1: Celkový odhadovaný finanční dopad nesrovnalostí za rok 2007 (v mil. €)



Zdroj: zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

Podrobnější údaje k problematice nesrovnalostí v jednotlivých oblastech rozpočtu jsou uvedeny v kapitole B.

V letech 2007 a 2008 došlo v ČR v oblasti ochrany finančních zájmů ES k řadě významných změn. V září 2007 schválila vláda přechod funkce centrálního kontaktního bodu systému AFCOS³⁰ z Nejvyššího státního zastupitelství na MF³¹. Převod této funkce nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2008. Od tohoto dne je nově MF odpovědné za koordinaci činností v oblasti hlášení nesrovnalostí³².

Během roku 2008 schválila vláda novou *Národní strategii na ochranu finančních zájmů ES* (dále též „Národní strategie“). V návaznosti na Národní strategii byl dále přijat *Akční plán plnění priorit a cílů Národní strategie*³³. Hlavním cílem obou těchto dokumentů je zajistit plnění závazků vyplývajících pro ČR z práva ES v oblasti ochrany finančních zájmů ES. Oba zmíněné dokumenty shrnují dosavadní vývoj v této oblasti a zároveň vytyčují cíle, jichž má být dosaženo. Ve výše uvedeném akčním plánu byly stanoveny následující čtyři hlavní úkoly, které mají přispět ke zlepšení systému ochrany finančních zájmů ES v ČR:

- zpracovat návrh nového zákona, který nahradí stávající zákon o finanční kontrole ve veřejné správě,
- zajistit jednotný přístup k podávání ujištění o přiměřenosti a funkčnosti systému vnitřního řízení a kontroly,
- posílit nezávislost interního auditu,
- vymezit specifické prvky a postupy v systému ochrany finančních zájmů ES.

Za nedostatek Národní strategie lze považovat skutečnost, že se zaměřuje především na problematiku strukturálních operací a ostatním oblastem rozpočtu EU nevěnuje dostatek pozornosti.

29 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

30 Z anglického *Anti-Fraud Co-ordination Structure*. Síť kontaktních míst zřízených za účelem zjednodušení a zefektivnění komunikace s OLAF, včetně hlášení nesrovnalostí.

31 Usnesení vlády ze dne 5. září 2007 č. 1010 o změně postavení centrálního kontaktního bodu systému Anti-Fraud Co-ordination Structure (AFCOS) v České republice

32 Str. 27–28 *Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropských společenství*, dostupná na www.mfcr.cz.

33 Usnesení vlády ze dne 14. května 2008 č. 535 a usnesení vlády ze dne 15. října 2008 č. 1275.

V trestněprávní oblasti ochrany finančních zájmů ES došlo v ČR během roku 2008 k významné novelizaci trestního zákona³⁴. Tato novela má zajistit implementaci některých požadavků³⁵ obsažených v *Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES*, k jejíž ratifikaci se ČR zavázala již v roce 2003 ve smlouvě o přistoupení ČR k EU. Cílem této novely bylo umožnit ratifikaci výše uvedené úmluvy.

A.2 Struktura rozpočtu EU a jeho vztah k ČR

A.2.1 Příjmy

Příjmová strana rozpočtu EU je složena z tzv. vlastních zdrojů, které jsou vybírány od členských států na základě legislativy ES, a z ostatních zdrojů rozpočtu.

Vlastní zdroje tvoří:

Tradiční vlastní zdroje, což jsou cla vybíraná za dovoz produktů pocházejících ze zemí mimo EU, dávky uvalené na zemědělské produkty dovážené z třetích zemí a dávky vybírané od producentů cukru a izoglukózy. Členské státy odvádějí 75 % finančních prostředků získaných z uvedených zdrojů do rozpočtu EU. Zbývající část si mohou ponechat jako kompenzaci nákladů spojených s výběrem.

Zdroj založený na dani z přidané hodnoty, jenž je definován jako příjmy z použití jednotné sazby pro všechny členské státy na harmonizovaný vyměřovací základ daně z přidané hodnoty (dále též „DPH“). Výše této sazby je pro všechny státy stejná, avšak z důvodu snížení finanční zátěže méně prosperujících členů EU je celkový objem harmonizovaného základu omezen na úroveň 50 % hrubého národního důchodu (dále též „HND“) členského státu³⁶.

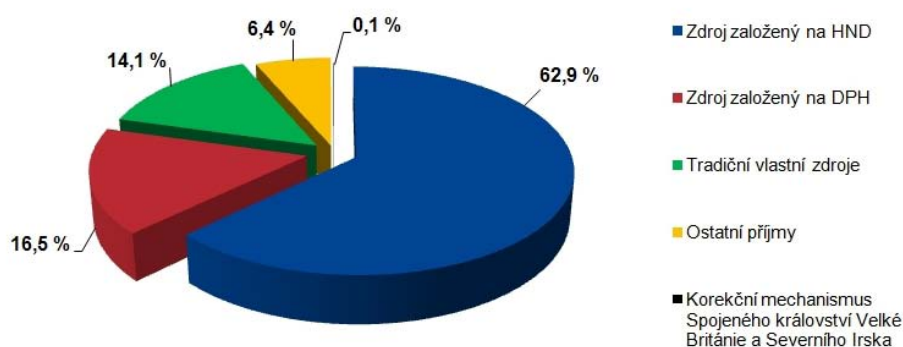
Zdroj založený na HND dorovnává rozdíl mezi příjmy získanými ze všech dalších zdrojů a plánovanými výdaji rozpočtu EU. Jednotná sazba, použitá na jeho výpočet, se aplikuje na všechny členské státy.

Ostatní příjmy jsou např. přebytky rozpočtu z minulých let, pokuty uložené za porušení pravidel hospodářské soutěže či jiných předpisů, daně placené zaměstnanci institucí EU nebo příspěvky států mimo EU do programů EU.

Součástí systému vlastních zdrojů je též **korekční mechanismus**, kterým je Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku vrácena část příspěvku odvedeného do rozpočtu EU, aby byla odstraněna nevyváženost mezi odvody a příjmy tohoto státu. Náklady uvedeného opatření nesou ostatní členské státy.

Následující graf (č. 2) ukazuje podíl jednotlivých druhů příjmů rozpočtu EU na celkových příjmech v roce 2007³⁷.

Graf č. 2: Příjmy rozpočtu EU v roce 2007 dle druhů



Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

34 Zákon č. 122/2008, kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

35 Konkrétně se jednalo zejména o zavedení nového trestného činu „poškození finančních zájmů Evropských společenství“ a o rozšíření definice veřejného činitele.

36 Evropská komise: *EU budget 2007 – Financial Report*.

37 Uvádíme údaje za rozpočtový rok 2007, neboť konečná čísla za rok 2008 nebyla v době zpracování této publikace dostupná.

A.2.2 Výdaje

Rozpočet roku 2007 byl sestavován na základě nové finanční perspektivy na léta 2007–2013³⁸. Výdajová strana rozpočtu se nyní skládá ze šesti kapitol oproti osmi ve finanční perspektivě 2000–2006. Jedná se konkrétně o tyto kapitoly:

1) Kapitola **Trvale udržitelný růst** obsahuje dvě podkapitoly, z nichž první podkapitola nazvaná *Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost* financuje např. vzdělávací aktivity, vědu a výzkum anebo rozvoj transevropských dopravních a energetických sítí. Druhá podkapitola *Soudržnost pro růst a zaměstnanost* je zaměřena na posilování ekonomické, sociální a územní soudržnosti.

2) Kapitola **Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi** zahrnuje finanční prostředky určené na SZP, rozvoj venkova, rybařství a životní prostředí. Společně s první kapitolou tvoří více než 80 % všech výdajů rozpočtu.

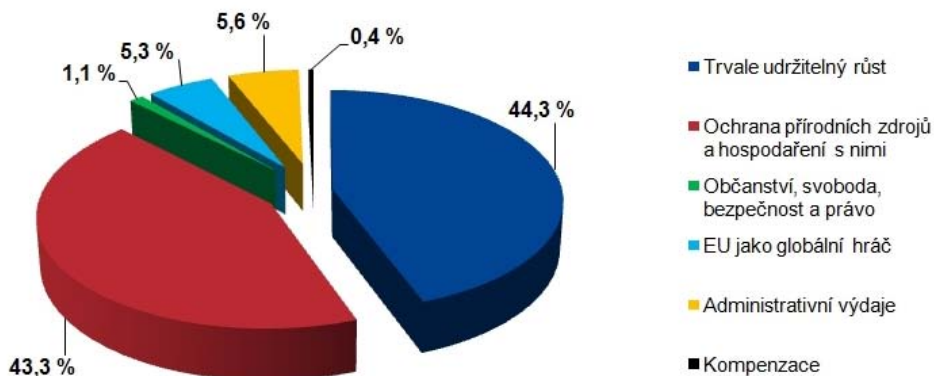
3) Kapitola **Občanství, svoboda, bezpečnost a právo** je složena z podkapitol *Svoboda, bezpečnost a právo* a *Občanství*. První z nich je určena na podporu spolupráce mezi bezpečnostními a justičními orgány a na podporu v oblasti imigrační politiky. Z druhé podkapitoly jsou hrazeny výdaje na evropskou kulturu, ochranu zdraví a posílení solidarity uvnitř EU.

4) Kapitola **EU jako globální hráč** kryje výdaje na předvstupní nástroje pro kandidátské země a další přeshraniční aktivity a dále také výdaje na humanitární a rozvojovou pomoc.

5) Poslední dvě kapitoly zahrnují výdaje na administrativu a na dočasné kompenzace³⁹ pro nové členské státy, které přistoupily k EU v roce 2007 (Bulharsko a Rumunsko).

Následující graf (č. 3) zobrazuje strukturu výdajů rozpočtu EU v rozpočtovém roce 2007 v členění na jednotlivé kapitoly.

Graf č. 3: Podíl výdajových kapitol rozpočtu EU v roce 2007



Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

A.2.3 Rozpočet EU ve vztahu k ČR

ČR má stejně jako všechny ostatní členské státy EU povinnost přispívat do společného rozpočtu EU. Na druhé straně může čerpat finanční zdroje z rozpočtu určené např. na SZP a politiku soudržnosti.

A.2.3.1 Příjmy rozpočtu EU z ČR

Odvod ČR do rozpočtu EU se od přistoupení k EU každoročně zvyšoval, např. mezi roky 2005 a 2006 vzrostl o cca pět procent a v roce 2007 v porovnání s rokem 2006 o cca 13 %. V roce 2007 činil více než 1 166 mil. €, viz následující tabulka.

38 Příloha I interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení.

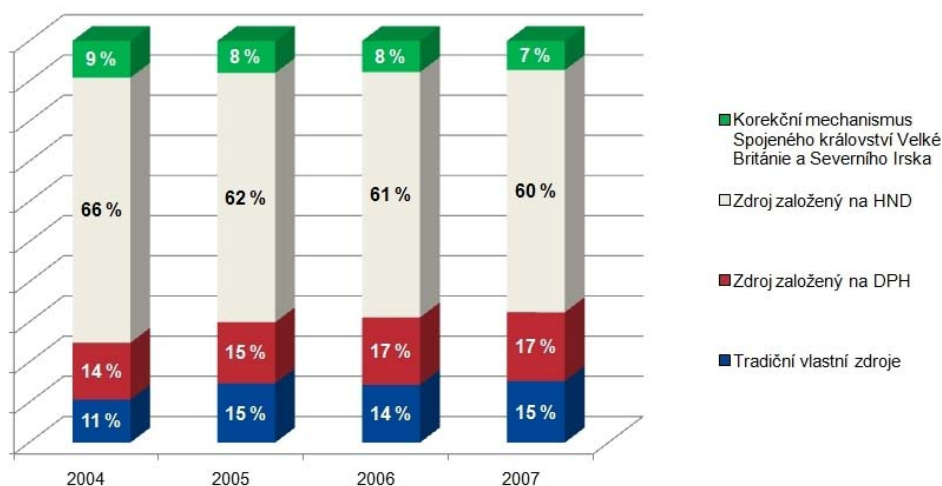
39 Kompenzace slouží k zajištění kladné bilance nových členských států, neboť finanční prostředky, které tyto státy čerpají v prvních letech svého členství z rozpočtu EU, neodpovídají jejich odvodům.

Tabulka č. 2: Přehled příjmů rozpočtu EU pocházejících z ČR v letech 2004–2007 (v mil. €)⁴⁰

	2004	2005	2006	2007	2004–2007
Tradiční vlastní zdroje	60,4	146,1	149,0	178,8	534,3
Zdroj založený na DPH	80,1	150,6	173,7	199,9	604,3
Zdroj založený na HND	373,0	614,6	632,5	703,8	2 323,9
Korekční mechanismus Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku	51,6	78,8	80,1	84,4	294,9
Celkem	565,1	990,1	1 035,3	1 166,9	3 757,4

Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

Podíl jednotlivých druhů příjmů zůstává od roku 2004 víceméně konstantní, jak názorně ukazuje graf č. 4.

Graf č. 4: Podíl jednotlivých druhů příjmů rozpočtu EU pocházejících z ČR v letech 2004–2007

Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

A.2.3.2 Výdaje rozpočtu EU směřující do ČR

ČR v roce 2007 získala z rozpočtu EU více než 1 720 mil. €. Tyto příjmy byly vyšší o téměř 30% a dynamika růstu byla skoro o šest procent větší než v roce 2006, viz následující tabulka (č. 3) obsahující údaje za roky 2004–2007.

Tabulka č. 3: Výdaje rozpočtu EU do ČR v letech 2004–2007

(v mil. €)

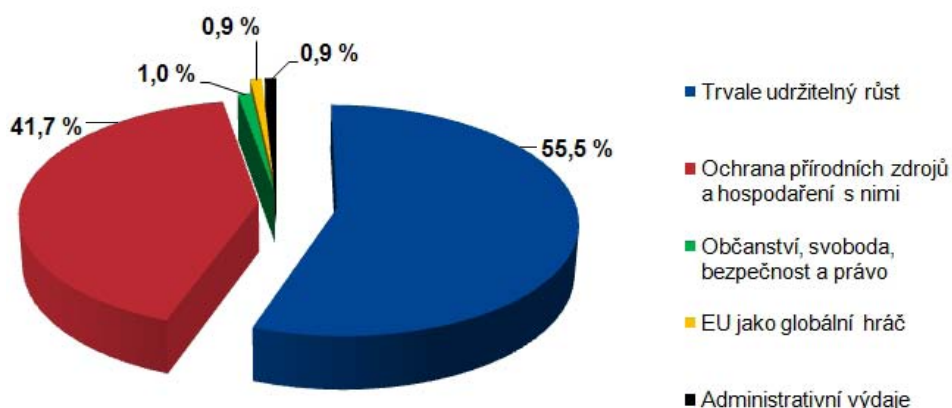
Rok	2004	2005	2006	2007	2004–2007
Celkem	815,8	1 074,9	1 330,1	1 721,0	4 941,8
Meziroční nárůst v %	x	31,8	23,7	29,4	x

Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

Počínaje rokem 2007 jsou výdaje rozpočtu EU členěny podle finanční perspektivy 2007–2013, což znemožňuje jejich detailní porovnání s předcházejícím obdobím. Přesto lze konstatovat, že stejně jako v minulém období největší podíl tvoří výdaje na politiku soudržnosti a na SZP. Podíl výdajů kapitoly *Trvale udržitelný růst*, jejíž největší část tvoří politika soudržnosti, představuje více než polovinu všech výdajů. Na realizaci SZP v ČR připadlo více než 40% všech výdajů plynoucích do ČR z EU, viz následující graf (č. 5.)

40 Nižší hodnota příspěvku v roce 2004 je dána faktem, že se ČR stala členským státem EU až k 1. 5. 2004.

Graf č. 5: Podíl výdajů jednotlivých kapitol rozpočtu EU směřujících do ČR v roce 2007

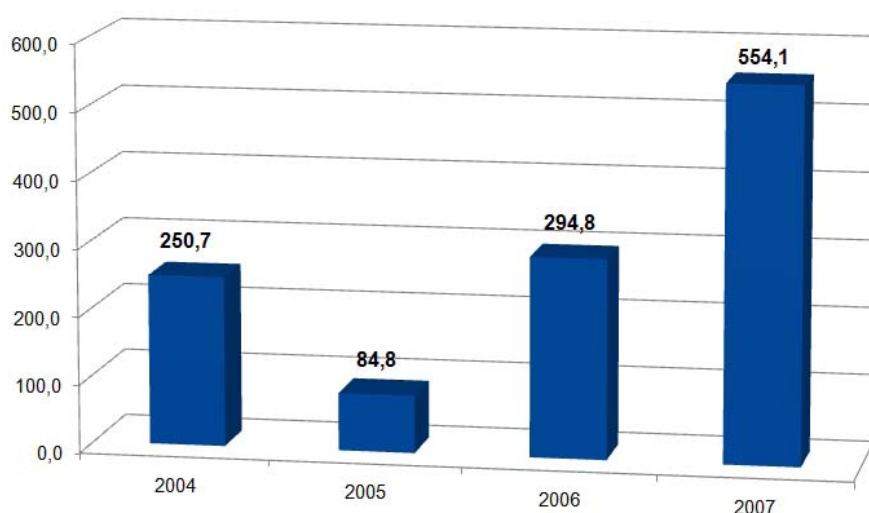


Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

A.2.3.3 Čistá pozice České republiky

ČR patří mezi členské státy, jejichž příjmy z rozpočtu EU byly doposud vždy vyšší než jejich odvody, byla a je tedy tzv. čistým příjemcem. Následující graf (č. 6) zobrazuje vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU v letech 2004–2007.

Graf č. 6: Čistá pozice ČR v letech 2004–2007 (v mil. €)



Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

Vysoká hodnota čisté pozice v roce 2004 byla způsobena zálohovými platbami Komise na operační programy (dále též „OP“), takže přes malý objem čerpání prostředků strukturálních fondů EU založený na skutečně vzniklých výdajích těchto programů dosáhla čistá pozice vyšší úrovně než v následujícím roce 2005. V roce 2006 se v porovnání s rokem 2005 její hodnota více než ztrojnásobila. V roce 2007 pak došlo k dalšímu výraznému nárůstu. Dle údajů MF, zveřejněných v lednu 2009, dosáhla čistá pozice za rok 2008 hodnoty 915 mil. €, a byla tedy opět vyšší než v minulých letech. Hlavní podíl na pozitivním vývoji bilance mají zejména příjmy ze strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti* (v roce 2008 cca 72 %) a příjmy určené na realizaci SZP (v roce 2008 cca 25 %).

A.2.3.4 Pravidlo „n+2“

Pravidlo „n+2“ a jeho modifikace „n+3“⁴¹ jsou významnými nástroji, jejichž účelem je zajistit plynulou a včasnou realizaci programů EU. Toto pravidlo je aplikováno na finanční řízení strukturálních fondů a na řízení *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova* (dále též „EAFRD“⁴²). Pravidlo stanoví, že Komise automaticky zruší každou část rozpočtového závazku na daný program, která nebyla použita na předběžné nebo průběžné platby nebo pro niž nebyla zaslána žádost o platbu do konce druhého (resp. třetího) roku následujícího po roce, kdy byl daný rozpočtový závazek přijat. Komise má povinnost včas informovat členské státy, kdykoli nastane riziko tohoto automatického zrušení závazku.

V případě ČR mohlo být pravidlo „n+2“ aplikováno k 31. 12. 2006 a k 31. 12. 2007, avšak v obou případech byly stanovené podmínky splněny a nedošlo ke zrušení rozpočtových závazků.

S ohledem na hospodářskou krizi, která v průběhu roku 2008 zasáhla EU, se Komise rozhodla umožnit prodloužení finálního termínu pro čerpání prostředků strukturálních fondů programového období 2004–2006 z 31. 12. 2008 na 30. 6. 2009. ČR této možnosti využila a v prosinci 2008 odeslala Komisi žádost o prodloužení možnosti čerpání u vybraných programů. Posun termínu umožní maximalizovat využití dostupných finančních zdrojů, zejména s ohledem na problémy s čerpáním v některých realizovaných programech, více viz kapitola B.3.

41 Pravidlo „n+2“ je aplikováno v programovém období 2004–2006 a v období let 2011–2013 programového období 2007–2013. Modifikace „n+3“ je v ČR aplikována na strukturální fondy a *Fond soudržnosti* v období 2007–2010.

42 Z anglického *European Agricultural Fund for Rural Development*.

B. Sektorové záležitosti

B.1 Příjmy rozpočtu EU

B.1.1 Správa a výběr DPH

B.1.1.1 Paralelní kontrola správy DPH

V souvislosti se vstupem do EU vznikla ČR povinnost odvádět do rozpočtu EU příspěvky a přizpůsobit svůj daňový systém principům stanoveným právní úpravou ES. Jednou z oblastí, kterých se tato změna dotkla, je režim DPH uplatňovaný u obchodů uskutečňovaných uvnitř společného trhu EU.

Nejvyšší kontrolní úřad (dále též „NKÚ“) se v rámci své kontrolní činnosti v této oblasti soustředil na kontrolu správy DPH po vstupu ČR do EU. Informace o této kontrole jsou obsaženy v *EU reportu 2008*. Zmíněná kontrola⁴³ byla koncipována jako paralelní se stejně zaměřenou kontrolou SAI Spolkové republiky Německo (dále též „SRN“) a v roce 2008 k ní byla vydána *Zpráva o výsledcích paralelní kontroly správy daně z přidané hodnoty provedené v České republice a Spolkové republice Německo*, která na základě ukončených kontrolních akcí v obou státech informuje o zjištěných slabinách a předkládá doporučení pro jejich eliminaci.

Zpráva z paralelní kontroly upozornila na skutečnost, že úprava v oblasti registrace podnikatelů k DPH je v obou zemích zcela odlišná, což způsobuje problémy při správě daně. Obdobná situace je i v oblasti zdaňování mezinárodní autobusové přepravy osob. Zatímco na území ČR je tato přeprava osvobozena od daně, v SRN se část přepravy, která se uskuteční na německém území, zdaňuje příslušnou sazbou DPH.



43 KA č. 06/27, Věstník NKÚ 2/2007, str. 178.

Rozdíly byly zjištěny také u podávání daňových přiznání. Zatímco němečtí plátcí DPH mají povinnost podávat daňová přiznání elektronicky, v ČR je tato forma pouze jednou z možností podání. Souhrnná hlášení o dodání zboží mezi oběma státy jsou v ČR podávána na finančních úřadech, kdežto v SRN přímo na ústřední kontaktní orgán⁴⁴. Vzhledem k povinnosti podávat tato hlášení čtvrtletně jsou informace obsažené v systému VIES⁴⁵ neaktuální.

V oblasti mezinárodní výměny informací bylo zjištěno, že německý ústřední kontaktní orgán nesleduje časové lhůty pro zpracování odpovědí na žádosti o informace z jiných členských států EU. Důsledkem bylo velké množství opožděných odpovědí na doručené žádosti o informace (ze SRN byly do ČR v letech 2004 a 2005 odeslány odpovědi po stanovené tříměsíční lhůtě v 53,4 % případů).

Daňové správy obou zemí vyvinuly svůj vlastní systém řízení rizik. Přitom podvody na DPH – zvláště tzv. „karuselové“⁴⁶ podvody – se ukazují být celoevropským problémem, nikoliv pouze problémem národním. Proto účinný systém řízení rizik nemůže být vyvinut pouze jedním členským státem EU.

Na základě těchto zjištění byla vypracována následující společná doporučení:

- sjednotit podmínky pro registraci plátců DPH v rámci EU,
- harmonizovat zdaňování v oblasti mezinárodní autobusové přepravy osob v rámci EU,
- zavést povinnost podávat v ČR daňová přiznání k DPH elektronicky,
- stanovit měsíční lhůtu pro podání souhrnných hlášení v členských státech EU, aby bylo možné včas prověřit zdanění transakcí v členském státě pořizovatele,
- sledovat v SRN dodržování tříměsíční lhůty pro vyřízení doručených žádostí o informace v rámci mezinárodní administrativní spolupráce členských států EU,
- prohloubit výměnu informací o úspěšných kritériích, komponentech a přístupech systémů řízení rizik v oblasti DPH v rámci EU.

V průběhu roku 2009 bude zahájena následná kontrola této problematiky, během které bude zjišťováno, zda byla doporučení přijata, a budou prověřeny případy intrakomunitárních transakcí, u kterých v průběhu provedených paralelních kontrol nebyla daňová řízení dokončena nebo byla zahájena až po upozornění SAI.

B.1.1.2 Zvláštní zpráva EÚD č. 8/2007

Zjištění a doporučení paralelní kontroly korespondují se zjištěními auditu EÚD provedeného během roku 2006. Závěry tohoto auditu jsou společně s výstupy z podobných šetření obsahem zvláštní zprávy EÚD č. 8/2007 o správní spolupráci v oblasti DPH. EÚD analýzou situace v této oblasti dospěl k závěru, že ačkoli byly v roce 2004 zavedeny v oblasti DPH nové nástroje v boji proti daňovým únikům a podvodům, není zatím spolupráce mezi členskými státy při správě DPH natolik intenzivní, aby bylo možné daňovým deliktům čelit⁴⁷.

Dle EÚD existují také nedostatky v míře využívání možností daných právními předpisy ES. Výměna informací mezi členskými státy, která je nezbytná k účinnému boji proti podvodům, se vyznačuje vysokým podílem zpožděných odpovědí a absencí předběžných odpovědí⁴⁸. Jednou z příčin zpoždění jsou nedostatky v monitorovacích systémech a v organizačním uspořádání ústředních kontaktních orgánů v některých členských státech (nikoli však v ČR). Porovnání počtu zpožděných odpovědí podle vybraných členských států v letech 2005 a 2006 zobrazuje následující tabulka:

44 Dle nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 stanoví každý členský stát v rámci vnitřní organizační struktury ústřední kontaktní orgán v oblasti administrativní spolupráce mezi členskými státy EU při správě DPH, tzv. CLO (Central Liaison Office).

45 Z anglického *Value Added Tax Information Exchange System* – jedná se o systém pro výměnu informací mezi členskými státy o DPH uplatňované v rámci obchodních transakcí mezi podnikateli z členských států EU.

46 Podstata tohoto podvodu spočívá v neoprávněném nárokování nadměrného odpočtu DPH.

47 Bod 94 zvláštní zprávy EÚD č. 8/2007 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty, spolu s odpověďmi Komise.

48 Dožádaný orgán je povinen v případě, kdy není schopen odpovědět v termínu, neprodleně informovat žadatele o této skutečnosti a důvodech jejího vzniku a dále žadateli oznámit odhad doby nutné k vyřízení žádosti.

Tabulka č. 4: Porovnání zpožděných odpovědí podle vybraných členských států v letech 2005 a 2006

Členský stát	Počet obdržených žádostí o výměnu informací		Zpožděné odpovědi (po konečné lhůtě 90 dní)		% zpožděných odpovědí	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Česká republika	409	639	54	347	13,2	54,3
Dánsko	679	832	282	511	41,5	61,4
Estonsko	132	203	16	44	12,1	21,7
Lotyšsko	144	403	13	122	9,0	30,3
Litva	192	166	13	18	6,8	10,8
Lucembursko	456	576	123	306	27,0	53,1
Maďarsko	283	537	82	193	29,0	35,9
Polsko	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugalsko	506	514	288	404	56,9	78,6
Slovinsko	96	118	9	15	9,4	12,7
Slovenská republika	316	509	40	129	12,7	25,3
Švédsko	395	416	118	109	29,9	26,2
Celkem	4 196	5 685	1 118	2 506	26,6	44,1

Zdroj: zvláštní zpráva EÚD č. 8/2007 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty, spolu s odpověďmi Komise.

Příliš dobře nefunguje ani výměna informací bez předchozí žádosti⁴⁹, neboť rámec pro tuto výměnu není dobře definován, a navíc spontánně poskytované informace nejsou vždy systematicky využívány⁵⁰. Taktéž systém výměny informací VIES má závažné nedostatky. Na vině jsou zpoždění při sběru údajů, prodlevy při jejich zadávání do systému a problémy s opravami chybných údajů⁵¹. Plnému využití potenciálních přínosů spolupráce brání i řada dalších faktorů, např. absence společných pravidel pro odjímání identifikačních čísel pro DPH, obtíže s přeshraničním stíháním a nedostatečné nástroje pro kvantifikaci a analýzu podvodů v oblasti DPH⁵².

Na základě těchto závěrů vypracoval EÚD určitá doporučení, jejichž realizace by měla vést k úspěšnějšímu boji proti podvodům v oblasti DPH uvnitř EU. Jak již bylo uvedeno výše, mnohá z nich jsou obdobná jako doporučení Zprávy o výsledcích paralelní kontroly (např. radikálně zkrátit lhůty pro sběr údajů a jejich zadávání do systému VIES, zintenzivnit spolupráci a zvýšit kvalitu vyměňovaných informací mezi jednotlivými státy či harmonizovat některá legislativní pravidla).

B.1.1.3 Strategie ke zlepšení boje proti podvodům s DPH v EU

Za pozitivní lze považovat skutečnost, že výše uvedené výhrady a doporučení jsou v souladu s názorem Komise na situaci v dané oblasti. Komise již v roce 2004 zavedla některé nové nástroje využitelné v boji proti podvodům a v květnu 2006 publikovala dokument⁵³, ve kterém se zabývala nutností vypracovat koordinovanou strategii boje proti daňovým podvodům na vnitřním trhu. Vzápětí bylo rozhodnuto, že prioritou bude boj proti podvodům s DPH, takže nyní je pozornost upřena na tuto problematiku.

Úvahy o tom, jak účinně bojovat proti podvodům s DPH, se přitom rozdělily do dvou oblastí. Jednalo se zprv o tradiční nástroje k posílení existujícího systému výběru DPH a zadruhé o dalekosáhlá opatření

49 Členské státy by si měly poskytovat informace bez předchozí žádosti v případech stanovených právními předpisy, např. pokud existuje riziko daňové ztráty v jiném členském státě.

50 Bod V písm. d) shrnutí zvláštní zprávy EÚD č. 8/2007 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty, spolu s odpověďmi Komise.

51 Bod 100 zvláštní zprávy EÚD č. 8/2007 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty, spolu s odpověďmi Komise.

52 Bod 103 zvláštní zprávy EÚD č. 8/2007 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty, spolu s odpověďmi Komise.

53 Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o nezbytnosti rozvíjet koordinovanou strategii s cílem zlepšit boj proti daňovým únikům, KOM(2006) 254 ze dne 31. 5. 2006.

pozměňující zavedený systém (zdaňování plnění uskutečněných uvnitř ES a zavedení možnosti nepovinného použití paušálního přenesení daňové povinnosti). Zároveň byla Komisí zřízena konzultační skupina odborníků pro strategii boje proti daňovým únikům a v březnu 2007 byla uspořádána otevřená konference zaměřená na boj proti podvodům s DPH, při které se evropské podniky mohly vyjádřit ke způsobu, jakým se podvody s DPH řeší, a připomínkovat návrhy předložené Komisí či předložit svá vlastní řešení.

Výsledkem diskusí o dalekosáhlých opatřeních bylo zjištění, že tato opatření zatím nebude možné zavést. U tradičních nástrojů bylo však dosaženo výraznějšího pokroku. Byl zpracován a je rozvíjen soubor běžných opatření, z nichž část již byla předložena k realizaci v březnu a v prosinci 2008 v podobě návrhu na úpravu právních předpisů. Tyto návrhy např. zkracují období, za něž se podávají souhrnná hlášení o plnění uvnitř ES, na jeden měsíc a dále poskytnou správcům daně nástroj k vymáhání DPH od obchodníků, kteří nedodržením oznamovacích povinností zvyšují riziko podvodů. Březnové návrhy již byly schváleny a byly vydány pozměňovací předpisy dvou klíčových norem⁵⁴. Opatření, která tyto právní předpisy zavádějí, budou účinná od 1. ledna 2010.

V prosinci 2008 byl zároveň předložen krátkodobý akční plán zamýšlených opatření⁵⁵, jehož příloha obsahuje i přehled předložených či zamýšlených úprav právních předpisů. Opatření, která Komise navrhne nebo provede, lze rozdělit do tří kategorií:

- 1) opatření, která mají zabránit podvodníkům zneužívat systém DPH, jde např. o zavedení společných minimálních norem pro registraci a zrušení registrace osob povinných k dani nebo o zjednodušení a harmonizaci stávajících pravidel fakturace;
- 2) opatření, která mají posílit nástroje na odhalení podvodů s DPH pomocí zkrácení lhůt pro výměnu informací, zkvalitnění informací či zlepšení jejich dostupnosti;
- 3) opatření, která mají zlepšit možnosti výběru daní nevybraných v důsledku podvodů a zlepšit možnosti potrestání podvodníků.

Komise předpokládá, že úspěch tohoto plánu bude záviset na tom, která opatření budou Radou přijata a jak rychle budou uvedena v praxi. I z tohoto důvodu se proto nejedná o konečný produkt, nýbrž o jeden z řady postupných kroků s cílem zkvalitnit boj proti podvodům s DPH v EU. Další opatření budou přijímána s ohledem na aktuální vývoj.

B.1.2 Tradiční vlastní zdroje

B.1.2.1 Kontrolní činnost NKÚ

V oblasti tradičních vlastních zdrojů provedl NKÚ kontrolu postupu celních orgánů při výběru cla. Zaměřil se přitom na podíl, který je příjmem státního rozpočtu ČR (25 % vybraných cel). Tato kontrola byla ukončena v roce 2007 a poukázala na nedostatky v oblasti odvodu podílu na cle do státního rozpočtu ČR. NKÚ také upozornil na nedostatky v oblasti účtování celních a daňových příjmů. Podrobné informace o této kontrole jsou uvedeny v *EU reportu 2008*.

Na základě zjištění NKÚ vypracovalo Generální ředitelství cel po projednání s MF v roce 2008 nový postup pro provádění odvodů podílu na cle na účet státního rozpočtu a v únoru 2008 dodatečně provedlo jednorázový převod částky 318,8 mil. Kč, o kterou neoprávněně snížilo příjmy státního rozpočtu v průběhu let 2004–2006, a částky 195,2 mil. Kč, o kterou neoprávněně snížilo příjmy státního rozpočtu v roce 2007.

Vydáním vnitřního pokynu byla dále Ústřední inventarizační komisi Generálního ředitelství cel uložena povinnost porovnávat u pohledávek celních příjmů stav účetní se stavem skutečným, případně vyčíslit rozdíl

54 Směrnice Rady 2008/117/ES, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty za účelem boje proti daňovým únikům spojeným s plněními uvnitř Společenství; nařízení Rady (ES) č. 37/2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty za účelem boje proti daňovým únikům spojeným s plněními uvnitř Společenství.

55 Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o koordinované strategii ke zlepšení boje proti podvodům s DPH v Evropské unii, KOM(2008) 807 ze dne 1. 12. 2008.

mezi účetním a skutečným stavem majetku a vydat závazný pokyn k jeho zaúčtování v souladu se zákonem o účetnictví. Generální ředitelství cel přistoupilo od 1. ledna 2008 k účtování o celních a daňových příjmech v souladu se zákonem o účetnictví v platném znění.

Realizací těchto opatření byly odstraněny nedostatky odhalené kontrolou NKÚ.

B.1.2.2 Auditní činnost EÚD

Hlavní riziko při výběru tradičních vlastních zdrojů představuje dle EÚD vyhýbání se daňové povinnosti ze strany poplatníků, chyby ve výpočtech nebo nemožnost vyměřit výši dané částky z důvodu nezjištěných chyb nebo chyb při účtování o stanovených částkách cel, zemědělských dávek a poplatků z cukru, což snižuje částky zpřístupněné Komisi nebo zpožďuje jejich úhradu⁵⁶. EÚD kontrolou ve vybraných členských státech zjistil, že prohlášení členských států určená Komisi neobsahují významné chyby v legalitě a správnosti⁵⁷ a že systémy kontroly a dohledu pro účtování o tradičních vlastních zdrojích fungují celkově dobře⁵⁸. Drobné problémy přetrvávají u tzv. účtů „B“, což jsou účty, na které se zapisují nezajištěné, zpochybněné či neuhrazené částky, v důsledku čehož se pro Komisi zpřístupnění těchto zdrojů pozdržuje.

ČR nebyla zařazena mezi členské státy, u kterých byla v roce 2007 vykonána kontrola hodnocení funkčnosti kontrolních systémů, zvláštních účtů a účetních systémů. Takto zaměřenou kontrolu EÚD vykonal v roce 2008 a zástupci NKÚ se jí zúčastnili jako pozorovatelé i jako kontaktní osoby. Závěry z tohoto auditu budou sloužit jako podklad pro výroční zprávu EÚD za rok 2008.

U Generálního ředitelství cel a na vybraných místních celních úřadech byl v roce 2007 prověřen ze strany EÚD režim uskladňování v celním skladu. Tato prověrka byla kromě ČR provedena ještě v dalších šesti členských státech EU a spočívala v auditu systémů používaných k udílení oprávnění k provozu celních skladů a dohledu nad nimi. Jejím výsledkem bylo zjištění EÚD, že tyto systémy fungují obecně dobře⁵⁹, odhaleny byly jen drobné nedostatky, např. v evidenci zboží⁶⁰.

B.1.2.3 Ochrana finančních zájmů EU a boj proti podvodům

EU musí mít k tradičním vlastním zdrojům co nejsnadnější přístup. Za zabezpečení tohoto přístupu v daném časovém horizontu přitom nesou odpovědnost členské státy, které musí ke splnění této své povinnosti využít všechny dostupné prostředky. Jediným způsobem, jakým se členské státy mohou zprostit tohoto závazku, je prokázání, že jej nelze vymoci, a to buď z důvodu vyšší moci, nebo z jiných důvodů, které nelze připsat členskému státu. V roce 2007 požádaly členské státy o souhlas s odpisem částky téměř 38 mil. € a Komise v tomto roce akceptovala přibližně 33,25 mil. € odpisů. Současně je však nutné konstatovat, že zmíněná částka tvoří pouze malý zlomek celkových tradičních vlastních zdrojů, více než 95 % stanovených nároků je bez problémů vybráno a zpřístupněno Komisi.

Při ochraně finančních zájmů EU jsou členské státy také povinny v souladu s legislativou EU postupovat proti nesrovnalostem a podvodům. Povinnost hlásit případy nesrovnalostí a podvodů Komisi je u tradičních vlastních zdrojů stanovena v případě, že finanční objem nesrovnalosti či podvodu přesahuje částku 10 000 €. Přehled těchto případů nahlášených prostřednictvím systému OWNRES⁶¹ v členských státech, které přistoupily k EU v roce 2004 (dále též „EU-10“), v letech 2006 a 2007 a procento úspěšného vymožení případů nahlášených v roce 2007 zobrazuje následující tabulka:

56 Bod 4.4 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

57 Bod 4.12 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

58 Bod 4.16 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

59 Bod 4.19 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

60 Bod 4.19 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

61 Název informačního systému je odvozen ze spojení own resources (vlastní zdroje).

Tabulka č. 5: Přehled případů nahlášených prostřednictvím OWNRES v letech 2006–2007

Členský stát	2006		2007		Vývoj případů 2006–2007 (v %)	Vývoj fin. objemu 2006–2007 (v %)	Vymoženo z částky za rok 2007 (v %)
	Počet případů	Částka (v €)	Počet případů	Částka (v €)			
Kypr	9	193 532	11	750 402	22,22	287,74	7,87
Česká republika	63	2 237 307	39	1 424 688	-38,10	-36,32	75,86
Estonsko	5	178 010	12	455 754	140,00	156,03	50,82
Maďarsko	103	7 867 072	67	6 027 841	-34,95	-23,38	21,29
Litva	39	1 599 918	40	1 286 472	2,56	-19,59	31,74
Lotyšsko	28	1 886 170	40	2 254 487	42,86	19,53	38,80
Malta	11	1 226 978	10	404 949	-9,09	-67,00	38,58
Polsko	69	1 807 599	158	8 569 400	128,99	374,08	28,36
Slovinsko	24	950 848	27	1 589 490	12,50	67,17	81,78
Slovensko	28	1 561 967	20	1 070 723	-28,57	-31,45	28,03
Celkem	379	19 509 401	424	23 834 206	11,87	22,17	40,31

Zdroj: příloha SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

Po výrazném nárůstu počtu případů i jejich celkového objemu za celou EU v období 2004–2005 a 2005–2006 vzrostl jejich objem i v období 2006–2007, přestože celkový počet případů poklesl. Mezi jednotlivými novými členskými státy byly přitom značné rozdíly. ČR patřila mezi ty země, které vykázaly pokles jak počtu případů, tak jejich celkového finančního objemu. Procento vymožených prostředků však bylo jedno z nejvyšších (druhé nejvyšší v EU-10).

B.2 Společná zemědělská politika EU

B.2.1 Aktuální vývoj

SZP je nejstarší politikou EU. Její základní charakteristiky byly definovány již v roce 1957 a její současné fungování je ovlivněno několika reformami, přijatými v reakci na předchozí vývoj i aktuální potřeby. Nástroje realizované prostřednictvím společné organizace trhu (dále též „SOT“) byly doplněny přímými platbami a byla zavedena opatření na podporu rozvoje venkova.

Po poslední větší reformě SZP a před započítáním prací na další výrazné reformě, se kterou se počítá až v rámci nového sedmiletého období 2014–2020, představila Komise v roce 2007 tzv. *Health check*. Tato iniciativa představovala jakousi revizi fungování SZP. Jejím cílem bylo posoudit, zda SZP v rozšířené EU funguje dobře, tj. zda funguje tak, jak se od ní očekává zejména s ohledem na zvýšenou liberalizaci společného trhu, potravinovou krizi a na výzvy v oblasti energetiky.

V květnu 2008 Komise navrhla celou řadu opatření, např. další omezení plateb vázaných na produkci a přesun finančních prostředků do oblasti rozvoje venkova, která by měla dále modernizovat a zjednodušit SZP. Cílem bylo také odstranit zbývající tržní omezení, s nimiž se zemědělci musí potýkat.

Dne 20. 11. 2008 se na jednání ministrů zemědělství členských států EU podařilo dojednat kompromis mezi členskými zeměmi, ačkoliv se jejich pohled na předkládaná opatření značně lišil. Přestože ČR byla jedním ze států, které výsledný návrh nepodpořily, považují odpovědné orgány ČR výslednou dohodu za posun pozitivním směrem oproti předloženým návrhům. Hlavním důvodem, proč kompromis nebyl ze strany ČR podpořen, je skutečnost, že se nepodařilo prosadit výraznější zjednodušení SZP a odstranění nerovností mezi členskými státy.

Hlavní změny, na nichž se ministři zemědělství EU dohodli:

- **Část přímých plateb farmářům se přesune do oblasti rozvoje venkova a ochrany životního prostředí.** Všichni farmáři, kteří dostávají v rámci přímých plateb alespoň 5 000 €, budou do roku 2012 kráceni o desetinu těchto plateb. O další peníze budou kráceny velké farmy, které ročně pobírají na přímých platbách více než 300 000 €. Těmto farmám se dotace sníží o další čtyři procenta. V ČR z historických důvodů spadá do této kategorie většina farem, proto ČR vystupovala proti tomuto nástroji. Konečný kompromis se nakonec blíží maximální hranici, ke které byla ČR ochotna přistoupit (snížit platby maximálně o tři procenta). Všechny takto získané finanční prostředky však zůstanou v členských zemích, kde budou použity na rozvoj venkova a ochranu životního prostředí.
- **Dojde k postupné liberalizaci trhu s mlékem.** Objem kvót na mléko se mezi roky 2009 a 2013 bude postupně zvyšovat o jedno procento a poté budou kvóty zrušeny úplně⁶².
- **Nové členské země získají do roku 2012 navíc dohromady 90 mil. € ročně,** z toho ČR přes devět mil. €.
- **Zjednodušený režim jednotné platby na plochu budou moci členské státy EU využívat až do roku 2013.**
- **Budou zjednodušena pravidla podmíněnosti** odstraněním norem, které nejsou pro odpovědnost zemědělců relevantní a ani s ní nejsou spojeny. Budou doplněny nové požadavky na zachování environmentálních výhod vynětí půdy z produkce a požadavky na lepší hospodaření s vodními zdroji.
- **Členské státy postupně opustí poskytování dotací, jejichž výše se odvíjí od zemědělské produkce.** V určitých sektorech však dotace vázané na produkci zůstanou zachovány, například u chovu ovcí či koz a v některých případech také u chovu dobytka.

Tyto změny by měly být postupně průběžně realizovány od roku 2009 do roku 2013 (resp. 2015, kdy budou zrušeny mléčné kvóty).

B.2.2 Realizace společné zemědělské politiky v ČR

B.2.2.1 Základní rámec realizace společné zemědělské politiky v ČR

Od roku 2007 je SZP financována ze dvou fondů, a to z *Evropského zemědělského záručního fondu* (dále též „EAGF“⁶³) a z EAFRD. Z EAGF jsou financována opatření v rámci SOT a přímých plateb. Z EAFRD jsou prostřednictvím *Programu rozvoje venkova ČR* (dále též „PRV“) na období 2007–2013 financována zejména opatření, která byla v programovém období 2004–2006 financována prostřednictvím OP *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* (dále též „OP RVMZ“) a prostřednictvím *Horizontálního plánu rozvoje venkova* (dále též „HRDP“⁶⁴).

Navzdory výše uvedeným úpravám nedoznala implementační struktura zásadních změn. Akreditovanou platební agenturou, která zabezpečuje veškerý výkon agendy SZP v ČR, zůstal SZIF. V důsledku výše uvedených změn v oblasti SZP obdržel SZIF dne 10. října 2007 od MF (které plní funkci tzv. příslušného orgánu) novou akreditaci pro provádění SZP.

Ministerstvo zemědělství nadále odpovídá zejména za přípravu právních předpisů a za správu některých informačních registrů, přes jeho rozpočet také procházejí platby z EU na účet SZIF. Pro funkci CO byla pro nové programové období vybrána opět společnost BDO Prima CA s.r.o.

Nově byla vytvořena pouze implementační struktura pro čerpání prostředků z *Evropského rybářského fondu* (dále též „EFF“⁶⁵), která je odlišná od struktury popsané výše (dále též část B.2.2.6 Evropský rybářský fond).

V roce 2007 bylo v ČR v rámci opatření SZP vyplaceno téměř 29 mld. Kč, z toho národní podíl činil asi 11,8 mld. Kč a spolufinancování EU přibližně 17,2 mld. Kč. Výdaje v nejdůležitějších oblastech SZP ukazuje následující tabulka:

62 Kvóty představují maximální garantované množství produkce, na které se vztahují zaručené ceny. Překročení kvóty má za následek pokles ceny v následujícím roce. Jejich smyslem je především zabránit nadprodukcí.

63 Z anglického *European Agricultural Guarantee Fund*.

64 Z anglického *Horizontal Rural Development Plan*.

65 Z anglického *European Fisheries Fund*.

Tabulka č. 6: Přehled vyplacených finančních prostředků SZIF v hlavních oblastech SZP v ČR v roce 2007 (v tis. Kč)

Oblast výdaje	Vyplacené finanční prostředky		
	ČR	EU	Celkem
Přímé platby	7 940 677	10 904 868	18 845 545
Společná organizace trhu	366 191	823 549	1 189 740
Program rozvoje venkova	570 508	2 257 028	2 827 536
HRDP	791 705	3 163 097	3 954 802
Celkem	9 669 081	17 148 542	26 817 623

Zdroj: výroční zpráva SZIF za rok 2007.

B.2.2.2 Přímé platby

Nejvýznamnějším nástrojem SZP, jehož prostřednictvím je rozdělována většina rozpočtu SZP, jsou v současnosti přímé platby. Jejich smyslem je garantovat zemědělcům určitou výši příjmu v závislosti na velikosti obhospodařované půdy. V EU přitom fungují dva systémy přímých plateb – režim jednotné platby (dále též „SPS“⁶⁶) a zjednodušený způsob výplat, tzv. jednotná platba na plochu (dále též „SAPS“⁶⁷), kterou si mohly zavést nové členské státy EU.

SAPS se od SPS liší tím, že se celková výše podpory pro daný stát rozdělí mezi zemědělce podle toho, jak velkou výměru zemědělské půdy ten který žadatel obhospodařuje, kdežto u SPS se zemědělci vyplácí podpora na základě jeho nároku, který členské státy vypočítají jedním z modelů stanovených právními předpisy EU.

ČR byla jedním ze států, které zavedly systém SAPS, a tento systém je využíván i nadále. Protože celková výše přímé podpory v nových členských státech EU nedosáhne až do roku 2013 výše podpor v 15 starších členských státech (pro rok 2007 byla podpora omezena na 40 % a v roce 2008 na 50 %), mohou nové členské státy po celou dobu postupného zavádění přímých plateb navyšovat podporu zemědělcům z vlastních zdrojů o dalších 30 % ročně, maximálně však do výše 100 % úrovně 15 starších členských států.

Tyto doplňkové platby se označují jako *Top-Up*. Protože zavedení systému SAPS mělo u jednotlivých zemědělců odlišný dopad, vyplácí ČR povolený objem doplňkových plateb pouze u vybraných komodit, které by byly bez dodatečné podpory výrazněji poškozeny. V roce 2007 byly takto podpořeny následující komodity: chmel, len na vlákno, plodiny na orné půdě, brambory pro výrobu škrobu a přežvýkavci. V souladu se změnami legislativy ES je od roku 2006 součástí systému přímých plateb také samostatná platba za cukr (dále též „SSP“⁶⁸) a od roku 2008 oddělená platba za rajčata.

Přehled prostředků vyplacených na přímé platby v roce 2007 je uveden v následující tabulce:

Tabulka č. 7: Přehled prostředků, které SZIF vyplatil v roce 2007 v ČR na přímé platby (v tis. Kč)

Přímé platby	Vyplacené finanční prostředky		
	ČR	EU	Celkem
SAPS	0	10 187 627	10 187 627
SSP	0	515 026	515 026
Top-Up	7 920 677	0	7 920 677
Ostatní	20 000	202 215	222 215
Celkem	7 940 677	10 904 868	18 845 545

Zdroj: výroční zpráva SZIF za rok 2007.

66 Z anglického *Single Payment Scheme*.

67 Z anglického *Single Area Payment Scheme*.

68 Z anglického *Separate Sugar Payment*.

Kromě plateb na SAPS, SSP a *Top-Up* byl v roce 2007 splacen úvěr na přímé platby ve výši 202 215 tis. Kč a vráceny nevyužité prostředky z půjčky *Podpůrného garančního rolnického a lesnického fondu* ve výši 20 000 tis. Kč (v tabulce kategorie „Ostatní“). Celkem tedy bylo v rámci přímých plateb vyplaceno 18 845 545 tis. Kč, z toho národní podíl činil 7 940 677 tis. Kč a spolufinancování EU činilo 10 904 868 tis. Kč. Lhůta pro podávání žádostí o vyplacení přímých plateb za rok 2008 uplynula v červnu 2008 a zhruba od prosince 2008 probíhá vyplácení schválených podpor.

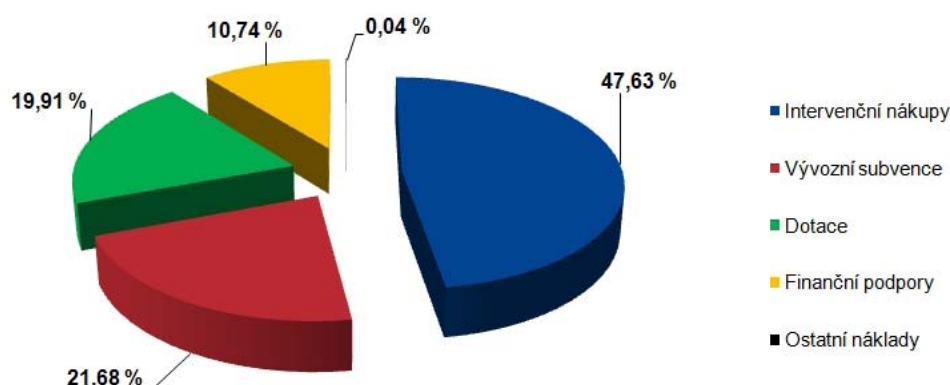
B.2.2.3 Společná organizace trhu

SOT je soubor regulačních opatření vztahujících se na odlišné sektory zemědělské výroby. Jejich účelem je podporovat trhy dané zemědělské komodity prostřednictvím různých mechanismů, jakými jsou například intervenční ceny, kvótní systém nebo vývozní a dovozní subvence. Jedná se o nejstarší nástroj SZP, jeho význam i finanční váha však byly v souvislosti s tlakem na liberalizaci světového trhu oslabeny ve prospěch přímých plateb. Přesto se SOT nadále vztahuje téměř na všechny komodity.

SZIF rozděluje opatření SOT dle jednotlivých nástrojů na: finanční podpory, vývozní subvence, dotace a odvody, intervenční nákupy a související náklady a na ostatní náklady související se SOT.

Celkově byly v roce 2007 vynaloženy v rámci SOT finanční prostředky ve výši 1 189 740 tis. Kč, z toho národní podíl činil celkem 366 191 tis. Kč a spolufinancování EU činilo celkem 823 549 tis. Kč. Podíl jednotlivých nástrojů na celkových výdajích SOT dokumentuje následující graf:

Graf č. 7: Struktura výdajů SZIF dle jednotlivých nástrojů SOT v roce 2007



Zdroj: výroční zpráva SZIF za rok 2007.

B.2.2.4 Horizontální plán rozvoje venkova

HRDP byl nástrojem podpory venkova v ČR pro programové období 2004–2006. V roce 2007 byla opatření *Méně příznivé oblasti* (dále též „LFA“⁶⁹) a *Agroenvironmentální opatření* (dále též „AEO“) pro nové žadatele uzavřena. U opatření *Lesnictví* se podávaly pouze žádosti o dotaci na péči a náhradu a u opatření *Předčasné ukončení zemědělské činnosti* předkládali podmíněčně zařazení žadatelé dodatečnou dokumentaci. V tomto opatření byly na počátku roku 2007 přijímány i žádosti o poskytnutí dotace, stejně tomu bylo u opatření *Zakládání skupin výrobců*.

Celkem byla na HRDP v roce 2007 vynaložena částka 3 954 802 tis. Kč, z toho národní podíl činil 791 705 tis. Kč a spolufinancování EU činilo 3 163 097 tis. Kč. Celkový přehled vyplacených prostředků dokládá následující tabulka:

69 Z anglického *Less Favoured Areas*.

Tabulka č. 8: Přehled vyplacených prostředků SZIF na jednotlivá opatření HRDP v roce 2007 (v tis. Kč)

Horizontální plán rozvoje venkova	Vyplacené finanční prostředky		
	ČR	EU	Celkem
LFA	19 014	76 054	95 068
AEO	708 044	2 828 454	3 536 498
Lesnictví	22 558	90 234	112 792
Předčasné ukončení zemědělské činnosti	11 581	46 323	57 904
Zakládání skupin výrobců	30 508	122 032	152 540
Celkem	791 705	3 163 097	3 954 802

Zdroj: výroční zpráva SZIF za rok 2007.

Výplata podpor v opatřeních HRDP trvala ještě v roce 2008. V novém programovém období na HRDP tematicky navázal PRV.

B.2.2.5 Program rozvoje venkova

PRV, jehož programový dokument byl Výborem pro rozvoj venkova EU schválen dne 23. května 2007, je připraven pro čerpání prostředků z EAFRD. Obsahuje různorodé nástroje rozvoje venkova, z nichž některé byly v programovém období 2004–2006 financovány prostřednictvím HRDP a OP RVMZ. Podpora poskytnutá prostřednictvím PRV je určena pro tzv. venkovské regiony, což je celá ČR kromě regionu Praha⁷⁰. Region Praha bude z PRV podporován pouze částečně, a to z prostředků určených v rámci osy II na AEO.

Příspěvek EAFRD pro období 2007–2013 činí přibližně 2 815,5 mil. €. Tento příspěvek musí být doplněn požadovanou mírou veřejného a v některých případech i soukromého spolufinancování. Rozdělení veřejných zdrojů mezi jednotlivé osy zobrazuje následující tabulka:

Tabulka č. 9: Finanční plán PRV na období 2007–2013 podle jednotlivých os

Osa	Veřejné zdroje			Podíl osy na veřejných zdrojích (v %)
	Veřejné zdroje celkem (v €)	Míra podpory z EAFRD (v %)	Podpora z EAFRD (v €)	
Osa I: Zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví	840 522 497	75,00	630 391 873	23,25
Osa II: Zlepšování životního prostředí a krajiny – cíl <i>Konvergence</i>	1 936 012 557	80,00	1 548 810 045	53,54
Osa II: Zlepšování životního prostředí a krajiny – cíl <i>Konkurenceschopnost</i>	9 726 295	55,00	5 349 462	0,27
Osa III: Kvalita života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářského venkova	635 553 634	75,00	476 665 226	17,58
Osa IV: Leader	175 969 147	80,00	140 775 318	4,87
Technická pomoc	18 019 241	75,00	13 514 431	0,50
Celkem	3 615 803 370	100,00	2 815 506 354	100,00

Zdroj: Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013.

⁷⁰ Celá ČR s výjimkou regionu Praha spadá pod cíl *Konvergence*, region Praha je podporován v rámci cíle *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*.

Členění a obsah programů rozvoje venkova vychází přímo z legislativy EU. Míra rozdělení finanční alokace mezi jednotlivé osy nebyla pro členské státy pevně stanovena. Každý členský stát však byl povinen respektovat minimální nutné podíly, aby existovala rovnováha mezi jednotlivými cíli – alespoň deset procent v případě os I a III, alespoň 25 % v případě osy II a odlišné míry pro osu IV, neboť u osy IV bylo nutno zohlednit zkušenosti členských států s používáním nástroje *Leader*. ČR zvolila v evropském měřítku relativně rovnoměrné rozložení alokace mezi jednotlivé osy. Některé členské státy se však s ohledem na své národní podmínky rozhodly pro výraznější podporu některé osy na úkor ostatních.

V roce 2007 byla u PRV vyhlášena první kola příjmu jak žádostí pro výběr projektů, tak žádostí o platbu. Přehled vyplacených prostředků PRV v roce 2007 zobrazuje následující tabulka (ve všech těchto případech se jedná o opatření, která nevyžadují soukromé spolufinancování):

Tabulka č. 10: Přehled celkových vyplacených prostředků na PRV v roce 2007 (v tis. Kč)

Program rozvoje venkova		Vyplacené finanční prostředky		
		ČR	EU	Celkem
Osa I	I.3.2 Zahájení činnosti mladých zemědělců	25 000	75 000	100 000
Osa II	II. 1.1 Platby za přírodní znevýhodnění poskytované v horských oblastech a platby poskytované v jiných znevýhodněných oblastech	543 985	2 175 936	2 719 921
	II.1.2.1 Platby v rámci NATURA 2000 na zemědělské půdě	1 523	6 092	7 615
Celkem		570 508	2 257 028	2 827 536

Zdroj: výroční zpráva SZIF za rok 2007.

V roce 2008 objem předkládaných žádostí výrazně vzrostl, neboť bylo umožněno podávat žádosti také u dalších opatření, která ještě v roce 2007 nebyla otevřena. Např. u projektových opatření byly v rámci třetího kola přijímány žádosti pro osy I a II schváleny žádosti o celkovém finančním objemu 2 157 860 tis. Kč. Ve třech kolech přijímání žádostí u opatření osy III potom byly schváleny žádosti v celkové hodnotě 1 406 190 tis. Kč. U opatření *Platby za přírodní znevýhodnění poskytované v horských oblastech a platby poskytované v jiných znevýhodněných oblastech* potom byla k prosinci 2008 na základě vydaných rozhodnutí vyplacena žadatelům částka 2 520 380 tis. Kč⁷¹.

B.2.2.6 Evropský rybářský fond

Součástí SZP je pro nové programové období 2007–2013 i společná rybářská politika realizovaná z prostředků nově vzniklého EFF. Její zásady a cíle jsou v ČR realizovány prostřednictvím OP *Rybářství 2007–2013* schváleného Komisí dne 11. prosince 2007. Tento program obsahuje vymezení konkrétních cílů a nástrojů, které by měly zajistit konkurenceschopnost českého rybářství využíváním tradičních produkčních systémů při použití metod šetrných k životnímu prostředí – to vše při zachování či růstu zaměstnanosti.

Protože se EFF řídí pravidly fungování shodnými pro OP v oblasti politiky soudržnosti EU, byla pro jeho implementaci vytvořena struktura odpovídající této skutečnosti. Výkonem funkce řídicího orgánu (dále též „ŘO“) bylo pověřeno Ministerstvo zemědělství, roli zprostředkujícího subjektu a finančního útvaru plní určené odbory SZIF a certifikačním a auditním orgánem jsou určené odbory MF.

Celková výše podpory z EFF na období 2007–2013 je stanovena na 27 106 tis. €. V roce 2008 byla vyhlášena první výzva k předkládání žádostí a v listopadu 2008 ŘO ukončil proces kontroly a hodnocení projektů a vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace. Vyhlášená výzva se týkala pouze prioritní osy II, ve které byla vydána rozhodnutí na částku 53 776 tis. Kč, z toho 40 332 tis. Kč z prostředků EFF a 13 444 tis. Kč z veřejných zdrojů ČR⁷².

⁷¹ Informace z www.szif.cz.

⁷² Informace z www.mze.cz.

B.2.3 Auditní činnost a ochrana finančních zájmů EU

B.2.3.1 Výroční zpráva Evropského účetního dvora za rok 2007

Výroční zpráva EÚD za rok 2007 má v kapitole *Zemědělství a přírodní zdroje* stejný charakter jako výroční zprávy předchozí. Na základě výsledků své auditní práce v členských státech EU dospěl EÚD k závěru, že *operace v této oblasti politik nadále vykazují celkově významnou míru chyb, pokud jde o legalitu a/nebo správnost*⁷³. Systémy dohledu a kontroly zhodnotil EÚD jako částečně uspokojivé⁷⁴.

Četnost chyb v platbách však není rovnoměrně rozložena. Tam, kde je náležitě zaveden *Integrovaný administrativní a kontrolní systém* (dále též „IACS“⁷⁵) a jsou do něj vloženy přesné a spolehlivé údaje, je riziko nesprávných výdajů sníženo. IACS přitom zahrnuje zhruba 85 % výdajů EAGF. U EAFRD pokrývá IACS jen některé základní prvky, jako např. plochu či počet zvířat⁷⁶. I z tohoto důvodu je četnost chyb u operací rozvoje venkova výrazně vyšší než v jiných oblastech⁷⁷.

V oblasti rozvoje venkova bylo zjištěno, že kontroly zaměřené na to, zda zemědělci dodržují příslušné požadavky, byly opět nedostatečné. Mezi hlavní zjištěné nedostatky patří:

- nedostatečné ověření způsobilých ploch v rámci AEO v případech, kdy tato plocha neodpovídá údajům v databázi IACS;
- nedostatečné systematické ověřování, zda podrobné agroenvironmentální závazky přizpůsobené danému zemědělskému podniku splňují celkové požadavky opatření;
- nedostatečné zvážení rizikových faktorů pro výběr vzorku zemědělců, u nichž mají být provedeny kontroly.

Jako jednu z hlavních příčin tohoto stavu vidí EÚD nepřesnost definic ve vnitrostátních předpisech týkajících se některých podmínek způsobilosti a příliš složitá pravidla, zejména pro AEO⁷⁸. Celkový rozsah auditů opatření v oblasti rozvoje venkova byl přitom dle EÚD omezený jak u Komise, tak na úrovni členských států⁷⁹.

Největší pozornost EÚD ve výroční zprávě za rok 2007 byla nicméně upřena na SPS (financovaný z EAGF), který představuje nejvýznamnější nástroj pomoci zemědělcům a který byl zaveden s cílem přerušit vazbu mezi zemědělskou produkcí a platbami pro zemědělce. Hlavními zjištěnými nedostatky bylo *uplatňování nadměrných nároků zemědělci a/nebo špatné vypočtení nároků zemědělců, což vedlo k nesprávným platbám*⁸⁰. EÚD má proto za to, že *systémy pro výpočet nároků byly pouze částečně uspokojivé a že dosud neposkytují přiměřenou jistotu, že roční platby v rámci SPS založené na přidělených nárocích jsou správné*⁸¹.

ČR byla v roce 2007 i nadále jednou ze zemí, které používaly SAPS, proto nemohla být ve výše uvedených auditech na režim jednotné platby zahrnuta. EÚD v ČR přezkoumal osvědčení a zprávy CO a dále posoudil rozsah a kvalitu jeho práce. Závěrem tohoto auditu (provedeného nejenom v ČR, ale i v dalších vybraných státech) je zjištění, že *přidaná hodnota výroků, které CO nově zpracovávají k prohlášení o věrohodnosti ředitelů platebních agentur a k postupům vnitřní kontroly, byla zatím malá*⁸². EÚD také znovu zdůraznil své pochybnosti o přesnosti účtů pohledávek platebních agentur⁸³.

B.2.3.2 Kontrolní činnost NKÚ

NKÚ v letech 2006 a 2007 kontroloval opatření rozvoje venkova (konkrétně realizovaná prostřednictvím HRDP) a systém vyplácení přímých plateb. Hlavní poznatky z těchto kontrol byly obsahem loňského vydání této publikace. V roce 2008 NKÚ vykonal kontrolu vybraných nástrojů SOT zaměřenou na prověření poskytování a použití finančních podpor⁸⁴. Oblast SOT je přitom jednou z oblastí, v nichž EÚD neodhalil závažné nedostatky.

73 Body 5.12 a 5.50 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

74 Bod 5.51 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

75 Z anglického *Integrated Administration and Control System*. Jedná se o systém evidence dat a vzájemných kontrol, který má usnadnit jednoznačnou identifikaci; používá se k administraci a kontrole vybraných dotačních schémat.

76 Bod 5.20 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

77 Body 5.12 a 5.13 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

78 Bod 5.32 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

79 Bod 5.35 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

80 Bod 5.14 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

81 Bod 5.21 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

82 Bod 5.42 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

83 Bod 5.44 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

84 KA č. 08/05, Věstník NKÚ 4/2008, str. 339.

U Ministerstva zemědělství, které poskytuje dotace platební agentuře a má odpovědnost v oblasti legislativní, byly odhaleny drobné nedostatky spíše technického charakteru. Jednalo se o chybné vykazování prostředků rezervního fondu a nevypřádávání kurzových rozdílů. Část odhalených pochybení byla ještě během kontroly či bezprostředně po jejím skončení napravena. I u SZIF měla část zjištění technický charakter. Jednalo se např. o chyby v aplikaci správního řádu či o nedostatečnou transparentnost v rozhodnutích o poskytnutí dotace, neboť tato rozhodnutí neobjasňovala způsob výpočtu výsledné výše podpory. Mezi ostatní zjištění lze zařadit krácení DPH v celkové výši 1,3 mil. Kč u dvou příjemců dotace či v některých případech neprovádění kontrol na místě, přestože tato kontrola byla v nastavených pravidlech předpokládána. V zásadě však ani NKÚ neodhalil u SOT významné chyby a označil poskytování plateb v rámci SOT za funkční a naplňující požadavky stanovené právními předpisy ES a ČR.

B.2.3.3 Zvláštní zpráva EÚD č. 8/2008

Poslední větší reforma SZP z roku 2003 vycházela mj. z přesvědčení, že přímé platby vázané na zemědělskou produkci deformují trh a mají negativní dopad na krajinu a životní prostředí. Zavedla proto oddělení plateb od zemědělské produkce. Zároveň od zavedení této reformy mohou být platby sníženy či úplně zastaveny, pokud příjemci nerespektují určitá pravidla v oblasti životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, dobrých životních podmínek zvířat nebo pokud neudrží zemědělskou půdu v dobrém zemědělském a ekologickém stavu. Tento nový prvek se nazývá podmíněnost. Od roku 2007 je použití podmíněnosti rozšířeno na platby u některých opatření na rozvoj venkova.

EÚD provedl audit účelnosti politiky podmíněnosti v roce 2008. Závěry tohoto auditu obsažené ve zvláštní zprávě č. 8/2008 *Je podmíněnost jako politika účelná?* jsou v rozporu s odpověďmi Komise k nálezům EÚD. Tyto odpovědi jsou přílohou zmíněné zvláštní zprávy.

EÚD je přesvědčen, že po obecném stanovení cílů podmíněnosti Radou nedošlo k jejich rozvinutí a podrobnému vysvětlení. V důsledku toho nejsou cíle definovány dle zásad SMART⁸⁵, tj. cíle nejsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené. To má dopad např. na schopnost řádně monitorovat dosahování cílů. Jednou z příčin tohoto stavu je příliš složitý právní systém a skutečnost, že členské státy nepřevzaly odpovědnost za fungování účelných kontrolních a sankčních systémů, a kontrolní systémy proto neposkytují dostatečnou jistotu dodržování právních předpisů ze strany zemědělců. Spolehlivé nejsou ani údaje o kontrolách a porušování povinností, přičemž systém sankcí je nedostatečný a výsledná snížení přímých plateb nízká (u mnoha povinností jsou totiž náklady na dodržení pravidel vyšší než maximální sazba snížení přímých plateb).

Dle názoru EÚD zavedení politiky podmíněnosti také oslabilo ustanovení o rozvoji venkova, zejména v části týkající se zásad obvyklých náležitých zemědělských praktik, které zemědělci musí u části opatření dodržovat v rámci celého zemědělského podniku. Bylo nutné stanovit jasný rozdíl mezi podmíněností a zásadami obvyklých náležitých zemědělských praktik, aby nemohlo dojít k situaci, kdy zemědělci v rámci rozvoje venkova dostávají platby za vykonávání činností, které jsou pro ně podle politiky podmíněnosti povinné.

Celkově EÚD dospěl k závěru, že podmíněnost v podobě, v níž ji řídí Komise a provádí členské státy, zatím není účelná. Je nutné, aby všechny dotčené strany vyvinuly značné úsilí k zajištění toho, aby podmíněnost mohla dosáhnout svého plného potenciálu. Proto byla součástí zvláštní zprávy i doporučení, jejichž zavedení by mělo napomoci dosažení možných přínosů, jež se od politiky podmíněnosti očekávají.

B.2.3.4 Ochrana finančních zájmů EU a boj proti podvodům

Členské státy EU jsou v oblasti SZP povinny od 1. ledna 2007 hlásit nesrovnalosti, jejichž výše přesahuje 10 000 € (hladina, od které je nutno tyto nesrovnalosti hlásit, byla navýšena, původně činila 4 000 €)⁸⁶. V souvislosti se změnou výše limitu vykazování poklesl počet nově nahlášených nesrovnalostí, nicméně celkový finanční objem nesrovnalostí vzrostl. Počet nových nesrovnalostí v roce 2007 činil 1 548 (oproti 3 249 v roce 2006) a jejich souhrnná výše činila 155 mil. € (oproti 87 mil. € v roce 2006). Přesto je míra hlášených nesrovnalostí v porovnání s celkovými finančními prostředky alokovanými na SZP dlouhodobě nízká. V roce 2007 činila pouze 0,33%. Odpovědné orgány EU mají v některých případech podezření, že členské státy z různých důvodů nehlásí všechny odhalené nesrovnalosti⁸⁷.

85 Z anglického *specific, measurable, achievable, relevant, timed*.

86 Nařízení Komise (ES) č. 1848/2006 o nesrovnalostech a zpětném získávání částek neoprávněně vyplacených v rámci financování společné zemědělské politiky, o organizaci informačního systému v této oblasti a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 595/91.

87 Strany 35 a 36 přílohy SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

Obecným problémem je také včasnost podaných hlášení. Členské státy jsou sice povinny hlásit nesrovnalost v období dvou měsíců po uplynutí kalendářního čtvrtletí, ve kterém byla nesrovnalost zjištěna ve správním nebo soudním řízení (nebo ve kterém o ní byly zjištěny nové skutečnosti), ale doba od vzniku nesrovnalosti či prvního podezření na její vznik může být v praxi neúměrně dlouhá. V roce 2007 činila např. průměrná doba od prvního podezření na nesrovnalost po její nahlášení 1,2 roku, přičemž doba převyšující jeden rok se s ohledem na finanční zájmy ES a snižující se šanci úspěšného vymožení považuje za příliš velkou⁸⁸. Doba od vzniku nesrovnalosti do jejího nahlášení je ještě výrazně delší, v roce 2007 činila průměrně 4,4 roku. U členských států přistoupivších v roce 2004 je však pochopitelně kratší. Následující tabulka ukazuje průměrné rozdíly u těchto nových členských států:

Tabulka č. 11: Přehled časových lhůt při hlášení nesrovnalostí u SZP (stav v roce 2007)

Členský stát	Počet nesrovnalostí	Průměrná doba mezi vznikem a odhalením nesrovnalosti (v letech)	Průměrná doba mezi odhalením a nahlášením nesrovnalosti (v letech)	Celkové průměrné prodlení (v letech)
Malta	0	-	-	-
Kypr	6	0,5	0,4	0,8
Slovinsko	9	1,5	0,4	1,9
Litva	10	1,2	0,9	2,2
Polsko	62	1,3	1,0	2,3
Česká republika	10	1,6	0,7	2,3
Maďarsko	12	1,6	1,1	2,7
Slovensko	23	0,9	1,9	2,8
Estonsko	16	1,7	1,3	3,1
Lotyšsko	11	3,0	0,6	3,6

Zdroj: příloha SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

Kromě okamžiku zjištění či vzniku nesrovnalosti jsou členské státy povinny zahrnout do svých hlášení také další informace, které mají napomoci při ochraně finančních zájmů ES a boji proti podvodům, jsou to např. údaje o nositelích nesrovnalostí, povaze nesprávných výdajů, dotčených výrobcích či o postupech, které vedly ke vzniku nesrovnalostí. Míra, ve které členské státy v roce 2007 dodržovaly tyto požadavky, byla různá a existuje zde prostor pro další zlepšení. ČR plnila svou povinnost řádně hlásit nesrovnalosti na 90 %, což převyšuje průměr EU, který v roce 2007 činil 70 %.

Míra nahlášených nesrovnalostí (podíl hodnoty nesrovnalostí k celkovému finančnímu objemu dané položky) se pochopitelně liší jak u jednotlivých komodit, tak u členských států. Mezi komodity, u kterých byla zjištěna nejvyšší míra nesrovnalostí, patřily v roce 2007 hovězí a telecí maso (11,9 %), olivový olej (6,5 %), mléko a mléčné produkty (6,1 %) a cukr (6,0 %). Finančně významný objem nesrovnalostí byl také u opatření na rozvoj venkova. U největší výdajové položky, tj. u přímé podpory oddělené od produkce, která představuje 65 % celkových výdajů v zemědělském sektoru, byla míra nesrovnalostí naopak naprosto zanedbatelná.

V případě SZP není možné přímo porovnat objem nahlášených nesrovnalostí s úspěšným vymožením nesprávně vyplacených prostředků. Je to z toho důvodu, že se úspěšné vymožení hlásí u všech případů nezávisle na výši nesrovnalosti. Nevymožené dlužné částky přecházejí do dalšího období, a proto i přes úspěšné vymožení a vrácení zhruba 154,3 mil. € do rozpočtu EU během finančního roku 2007 a nahlášení částky 165,8 mil. € jako dále nevymahatelné zůstalo ke konci roku 2007 přibližně 1 438,2 mil. € k vrácení. Nové členské státy, které se staly členy EU v roce 2004, se s výjimkou Maďarska (asi 28,6 mil. €) na tomto zůstatku prakticky nepodílely.

⁸⁸ Strana 25 přílohy SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

B.3 Politika soudržnosti EU

Politika soudržnosti je významným nástrojem, jehož cílem je snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje regionů a snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů EU. S růstem počtu členských států se důležitost této politiky zvyšuje, neboť původně malé rozdíly v ekonomické úrovni regionů se zvětšují. Významu politiky soudržnosti odpovídá její podíl na souhrnném rozpočtu EU, který tvoří v současnosti více než třetinu rozpočtu a postupně narůstá. Tato politika je financována z tzv. strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti* a je prováděna v rámci víceletých programových období. Pro každé programové období jsou stanoveny cíle, které obecně definují, jaký typ aktivit a v jakém území má být podporován, a také určují jeho finanční rámec. Kromě cílů existovaly i tzv. iniciativy Společenství, které byly určeny k řešení specifických problémů týkajících se celého území EU. ČR měla jako členský stát dosud možnost participovat na dvou programových obdobích politiky soudržnosti – na minulém (2000–2006)⁸⁹ a aktuálním (2007–2013).

V programovém období 2000–2006 se politika soudržnosti uskutečňovala prostřednictvím tří cílů, čtyř iniciativ Společenství (*Interreg*, *Urban*, *Equal*, *Leader+*), *Fondu soudržnosti* a také v programech pro rozvoj venkova a restrukturalizaci rybolovu mimo rámec cílů. V programovém období 2007–2013 se politika soudržnosti realizuje pouze prostřednictvím tří cílů a zároveň byl snížen počet finančních nástrojů. *Fond soudržnosti* je nově využíván k financování projektů v rámci cílů strukturálních fondů, a nikoliv odděleně. Podrobnější srovnání obou programových období včetně popisu jejich cílů a finančních nástrojů obsahuje příloha č. 4.

V současném programovém období došlo ke změnám ve formulaci cílů a částečně též ve zdrojích financování, základní principy však zůstaly nezměněny. V ČR je novinkou existence regionálních operačních programů (dále též „ROP“), implementovaných institucemi zřízenými na úrovni regionů soudržnosti⁹⁰. Evropská legislativa nově zavádí tzv. pravidlo „n+3“ (viz kap. A.2) a dále možnost využít v rámci projektů financovaných *Evropským sociálním fondem* (dále též „ESF“)⁹¹ úhradu části způsobilých nákladů formou paušálních částek bez nutnosti jejich dokladování, což by mělo usnadnit administraci projektů. Jako druhotný efekt zmíněného kroku očekává Komise snížení výskytu chyb v této oblasti.

B.3.1 Aktuální vývoj

B.3.1.1 Programové období 2004–2006

Pro ČR bylo v programovém období 2004–2006 vyčleněno celkem 2 630,5 mil. € (tj. cca 70 mld. Kč⁹²) ze strukturálních fondů EU a z *Fondu soudržnosti*. Tyto finanční prostředky jsou čerpány prostřednictvím pěti OP *Cíle 1*, dvou jednotných programových dokumentů (dále též „JPD“) *Cíle 2* a *Cíle 3* na území hl. města Prahy a dále též prostřednictvím programů iniciativ Společenství *Interreg* a *Equal*. Rozvoj infrastruktury byl financován také *Fondem soudržnosti*.

Pro čerpání finančních prostředků programového období 2004–2006 bylo aplikováno jako nástroj pro zajištění včasné realizace programů členskými státy pravidlo „n+2“. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“) z pozice koordinátora⁹³ programového období 2004–2006 podalo dne 30. 12. 2008 Komisi žádost o prodloužení doby čerpání finančních prostředků programového období 2004–2006 o šest měsíců, tj. o posunutí termínu na 30. 6. 2009 (o pravidlu „n+2“ v této souvislosti viz kap. A.2.3.4). Do této žádosti byly zahrnuty všechny OP (s výjimkou OP RVMZ), oba dva JPD pro Prahu a také iniciativa Společenství *Equal*. V případě schválení této žádosti tedy nehrozí k 31. 12. 2008 aplikace pravidla „n+2“ a realizace uvedených programů bude moci pokračovat až do 30. 6. 2009. Následující tabulka (č. 12) zobrazuje stav čerpání alokace programového období 2004–2006 na konci roku 2008.

89 Pro státy, které přistoupily k EU 1. 5. 2004, se jednalo o tzv. zkrácené programové období 2004–2006.

90 Regiony soudržnosti jsou v ČR tvořeny jedním až třemi vyššími územně samosprávnými celky.

91 V souboru opatření pro řešení dopadů hospodářské krize je obsažen též návrh na aplikaci tohoto mechanismu pro všechny strukturální fondy.

92 Kurz ECB pro měsíc leden 2009: http://ec.europa.eu/budget/inforeuro/index.cfm?fuseaction=currency_historique¤cy=47&Language=en.

93 Řídící orgán Rámce podpory Společenství zřízený jako součást MMR koordinuje provádění *Rámce podpory Společenství*, který zastřešuje programy politiky soudržnosti programového období 2004–2006 v ČR.

Tabulka č. 12: Stav čerpání alokace programového období 2004–2006 k 31. 12. 2008

Oblast podpory	Alokace (v mil. €)	Čerpání (v mil. €)	Zbývá vyčerpat	
			absolutně (v mil. €)	v %
Společný regionální OP	454,3	394,2	60,1	13,23
OP Průmysl a podnikání	260,9	188,2	72,7	27,85
OP Rozvoj lidských zdrojů	318,8	205,0	113,8	35,70
OP Infrastruktura	246,4	199,3	47,1	19,10
OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství	173,9	146,8	27,1	15,58
Cíl 1 celkem	1 454,3	1 133,5	320,7	22,05
Jednotný programový dokument pro Cíl 2 Praha	71,3	54,0	17,3	24,31
Jednotný programový dokument pro Cíl 3 Praha	58,8	45,6	13,2	22,48
Cíle 2 a 3 celkem	130,1	99,5	30,5	23,48
Iniciativa Společenství Interreg IIIA	55,0	54,8	0,2	0,34
Iniciativa Společenství Equal	32,1	26,3	5,8	18,03
Iniciativy Společenství celkem	87,1	81,1	6,0	6,86
Fond soudržnosti/ISPA*	1 230,5	766,8	463,7	37,68
Strukturální operace celkem	2 902,0	2 081,0	820,9	28,29

* Do alokace *Fondu soudržnosti* je zahrnuta i část alokace ISPA.

Pozn.: Jako čerpání je vykazován certifikovaný objem výdajů.

Zdroj: data za strukturální fondy a iniciativy Společenství – MMR; dokument *Průběh čerpání strukturálních fondů 2004–2006 k 31. 12. 2008*, data za Fond soudržnosti/ISPA – Ministerstvo financí.

Nejvyšší úroveň čerpání byla v závěru roku 2008 vykázána v iniciativě Společenství *Interreg IIIA*, kde je alokace prakticky vyčerpana. Vysokou úroveň čerpání měl i *Společný regionální OP*, OP RVMZ a iniciativa Společenství *Equal*. Nejnižší míra čerpání ze všech OP byla vykázána u OP *Rozvoj lidských zdrojů* (dále též „OP RLZ“), kde zbývá více než 35% dostupných finančních prostředků. Přestože u většiny programů bude zřejmě čerpání pokračovat v prodlouženém termínu do června 2009, budou muset ŘO (zejména u programů s nižší úrovní čerpání) vyvinout zvýšené úsilí k tomu, aby ČR využila dostupné finanční prostředky v maximální možné míře.

Jak již bylo uvedeno výše, v případě iniciativy Společenství *Interreg IIIA* a u OP RVMZ nepožádalo MMR o možnost prodloužení termínu čerpání. V případě iniciativy Společenství *Interreg IIIA* již bylo čerpání de facto ukončeno. U OP RVMZ zbývalo ke konci roku vyčerpat cca 15% alokace, přičemž při započtení finančních prostředků připravených k 31. 12. 2008 k certifikaci a následnému proplacení ze strany Komise tvoří nevyčerpané zdroje 3,63% alokace.

Z *Fondu soudržnosti* (jenž zahrnuje i projekty schválené v rámci ISPA⁹⁴) bylo k 31. 12. 2008 vyčerpano více než 766 mil. €, což představuje cca 62% alokace. Na tyto finanční prostředky se nevztahuje pravidlo „n+2“. Jejich čerpání bude pokračovat do roku 2010.

Počet projektů realizovaných v rámci programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů

O stavu realizace politiky soudržnosti v ČR nevypovídá pouze výše čerpání, ale i počet podporovaných projektů a stupeň jejich realizace, neboť právě na jejich základě jsou finanční prostředky poskytovány. Tabulka č. 13 obsahuje informaci o počtu projektů, které byly k 31. 12. 2008 v jednotlivých programech schváleny k financování, dokončeny a proplaceny.

94 Z anglického *Instrument for Structural Policies for Pre-accession*. Program ISPA byl jedním z předvstupních nástrojů, které ČR čerpla před vstupem do EU. Projekty ISPA byly po vstupu ČR do EU převedeny do *Fondu soudržnosti*.

Tabulka č. 13: Počet a stupeň realizace projektů v rámci strukturálních fondů v ČR k 31. 12. 2008

Oblast podpory	Počet schválených projektů	Počet projektů, u nichž byla uzavřena smlouva / vydáno rozhodnutí		Počet dokončených projektů		Počet proplacených projektů	
		absolutně	v %	absolutně	v %	absolutně	v %
Společný regionální OP	2 885	2 884	100	2 753	95	2 589	90
OP Průmysl a podnikání	2 862	2 841	99	2 692	95	2 774	98
OP Rozvoj lidských zdrojů	2 719	2 624	97	661	25	148	6
OP Infrastruktura	401	396	99	350	88	228	58
OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství	3 598	3 349	93	3 349	100	3 349	100
Cíl 1 celkem	12 465	12 094	97	9 805	81	9 088	75
JPD 2 Praha	287	287	100	270	94	263	92
JPD 3 Praha	787	782	99	177	23	124	16
Cíle 2 a 3 celkem	1 074	1 069	100	447	42	387	36
Iniciativa Společenství Interreg IIIA	546	546	100	513	94	485	89
Iniciativa Společenství Equal	165	150	91	127	85	58	39
Iniciativy Společenství celkem	711	696	98	640	92	543	78
Celkem	14 250	13 859	97	10 892	79	10 018	72

Zdroj: MMR – dokument *Průběh čerpání strukturálních fondů 2004–2006 k 31. 12. 2008*.

Většina z financovaných projektů byla na konci programového období dokončena. Výjimku tvořily JPD 3 Praha a OP RLZ, u nichž byla dokončena cca čtvrtina všech schválených projektů. Tomu odpovídal i nízký počet proplacených projektů, jenž činil v případě JPD 3 Praha 16% a u OP RLZ pouhých šest procent. Méně proplacených projektů, než je celkový průměr, měly též OP *Infrastruktura* a iniciativa Společenství *Equal*.

Počet projektů realizovaných v rámci *Fondů soudržnosti* a ISPA

Fond soudržnosti (který byl zřízen jako nástroj financování velkých infrastrukturních projektů v oblasti dopravy a životního prostředí pro členské státy, jejichž HND na obyvatele je nižší než 90% průměru EU) a program ISPA se dle údajů z konce roku 2008 podílely v ČR na financování celkem 60 projektů, z nichž 13 již bylo v prosinci 2008 ukončeno. Podrobnější rozdělení viz připojená tabulka č. 14.

Tabulka č. 14: Projekty *Fondu soudržnosti* a ISPA v ČR

Sektor	Projekty	
	realizované	ukončené
Sektor dopravy	13	3
v tom – ISPA	8	3
– FS	5	0
Sektor životního prostředí	38	7
v tom – ISPA	13	7
– FS	25	0
Povodně 2002	1	1
Technická pomoc	8	2
v tom – ISPA	7	2
– FS	1	0
Celkem	60	13

Pozn.: Počty projektů – stav k 31. 10. 2008, ukončené projekty – stav k 2. 12. 2008.

Zdroj: Ministerstvo financí; Monitorovací výbor *Fondu soudržnosti*.

Jak je zřejmé z tabulky, dosud byly finančně ukončeny pouze některé projekty zahájené před rokem 2004 v rámci ISPA.

B.3.1.2 Programové období 2007–2013

Rok 2008 byl druhým rokem aktuálního programového období, ve kterém může ČR získat z rozpočtu EU částku až 26,691 mld. € (tj. více než 710 mld. Kč⁹⁵). Tyto finanční prostředky jsou čerpány prostřednictvím celkem 26 OP. Téměř 80 % přidělených finančních prostředků bude čerpáno v osmi tematických OP zaměřených zejména na rozvoj infrastruktury, podporu podnikání, výzkum a vývoj a na rozvoj lidských zdrojů. Regiony soudržnosti ČR – mimo Prahy – budou mít možnost prostřednictvím sedmi ROP, na něž bylo vyčleněno 17 % z celkové alokace, podpořit na svém území např. dopravní infrastrukturu, cestovní ruch nebo rozvoj lidských zdrojů. Všechny tematické OP a ROP patří pod cíl *Konvergence* programového období 2007–2013. V rámci cíle *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost* politiky soudržnosti budou finanční prostředky směřovat do dvou OP pro Prahu. Posílení přeshraniční, mezinárodní a nadnárodní spolupráce a spolupráce v oblasti územního plánování náleží pod cíl *Evropská územní spolupráce* a bude realizováno prostřednictvím devíti OP.

Náplň programových dokumentů vychází z *Národního strategického referenčního rámce*, schváleného Komisí v červenci 2007. Schvalovací proces jednotlivých OP byl zakončen na konci roku 2007, výjimku tvoří OP *Výzkum a vývoj pro inovace*, který byl schválen až v říjnu 2008.

95 Kurz ECB pro měsíc leden 2009: http://ec.europa.eu/budget/inforeuro/index.cfm?fuseaction=currency_historique¤cy=47&Language=en.

Stav realizace OP na konci roku 2008 je zachycen v následujících tabulkách (č. 15 a 16).

Tabulka č. 15: Stav čerpání alokace cílů Konvergence a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost programového období 2007–2013 k 7. 1. 2009 v ČR

Operační program	Alokace (v mil. Kč)	Předložené projekty		Schválené projekty			Předložené žádosti o platbu (v mil. Kč)	Finanční prostředky proplacené příjemcům (v mil. Kč)
		počet	v mil. Kč	počet	v mil. Kč	% z alokace		
Integrovaný OP	49 575,4	276	4 870,8	195	317,3	1	0,8	0,8
OP Technická pomoc*	7 762,9	32	1 478,7	2	0,0	0	0,0	0,0
OP Podnikání a inovace**	95 282,5	2 791	20 587,7	1 354	6 129,3	6	0,0	0,0
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	57 565,3	104	15 474,1	15	7 683,8	13	159,8	0,0
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	57 292,6	1 057	14 848,1	48	756,8	1	0,0	0,0
OP Výzkum a vývoj pro inovace	64 873,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
OP Životní prostředí	154 073,9	3 543	83 375,8	1 430	30 673,0	20	179,0	179,0
OP Doprava	180 898,6	128	122 515,0	55	66 653,0	37	970,6	675,0
Tematické OP celkem	667 324,4	7 931	263 150,2	3 099	112 213,2	17	1 310,2	854,8
ROP NUTS II Střední Čechy	17 515,8	591	11 703,2	107	3 081,2	18	132,4	35,8
ROP NUTS II Jihozápad	19 413,3	1 329	21 553,2	132	3 340,4	17	144,4	121,5
ROP NUTS II Severovýchod	20 566,5	550	18 495,7	120	4 210,2	20	223,7	229,3
ROP NUTS II Střední Morava	20 595,6	655	12 973,5	62	1 913,3	9	161,7	137,2
ROP NUTS II Jihovýchod	22 069,9	870	19 592,1	186	5 584,6	25	325,3	141,3
ROP NUTS II Moravskoslezsko	22 434,8	423	8 985,8	42	2 292,5	10	273,5	259,6
ROP NUTS II Severozápad	23 369,0	279	13 239,5	94	6 464,8	28	168,8	67,1
ROP celkem	145 964,9	4 697	106 543,0	743	26 887,0	18	1 429,8	991,8
OP Praha Konkurenceschopnost	7 360,4	187	3 626,5	35	173,6	2	0,0	0,0
OP Praha Adaptabilita	3 395,6	1 183	7 212,5	136	787,9	23	0,0	0,0
OP Praha celkem	10 756,0	1 370	10 839,0	171	961,5	9	0,0	0,0
Celkem	824 045,3	13 998	380 532,2	4 013	140 061,7	17	2 740,0	1 846,6

* Objem schválených projektů nebyl uveden.

** Data nejsou úplná.

Zdroj: MMR – dokument *Měsíční monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a národních zdrojů*, prosinec 2008.

Jak vyplývá z tabulky, kromě OP *Výzkum a vývoj pro inovace* byla zahájena realizace u všech OP cílů *Konvergence a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*. Z téměř 14 000 předložených projektů bylo schváleno více než čtyři tisíce projektů. Objem schválených projektů činil 17 % celkové alokace programového období. Dle jednotlivých OP je nejdále implementace OP *Doprava*, relativně velký podíl má i většina ROP, OP *Životní prostředí* a OP *Praha Adaptabilita*. Proplácení finančních prostředků na základě předložených žádostí o platbu bylo zahájeno u všech ROP (žádosti dosahují celkové hodnoty 991,8 mil. Kč) a dále u OP *Životní prostředí*, OP *Doprava* a *Integrovaný OP* (celkem 854,8 mil. Kč). Žádosti o platbu byly kromě uvedených programů podány pouze u OP *Lidské zdroje a zaměstnanost*, kde však k jejich proplácení ke sledovanému datu nedošlo.

Ve všech OP cíle *Evropská územní spolupráce* zaměřených na přeshraniční spolupráci byly vypsány výzvy a předloženy projekty, avšak schváleny byly pouze projekty v OP *Přeshraniční spolupráce ČR – Bavorsko*, kde již bylo zahájeno i proplácení finančních prostředků příjemcům, a v OP *Přeshraniční spolupráce ČR – Polsko*. V OP *Meziregionální spolupráce* bylo schváleno celkem 41 projektů, z toho osm projektů s účastí deseti partnerů z ČR. V OP *Nadnárodní spolupráce* bylo rozhodnuto o realizaci 30 projektů, z nichž se na 22 podílí i partneři z ČR.

Tabulka č. 16: Stav čerpání alokace cíle *Evropská územní spolupráce* programového období 2007–2013 k 31. 12. 2008 v ČR

Operační program	Alokace (v mil. €)	Počet předložených projektů	Schválené projekty			Předložené žádosti o platbu (v mil. Kč)	Finanční prostředky proplacené příjemcům (v mil. Kč)
			počet	v mil. €	% z alokace		
OP Přeshraniční spolupráce ČR-Bavorsko	115,5	100	55	39,0	34	0,1	0,1
OP Přeshraniční spolupráce ČR-Polsko	258,2	149	31	63,3	25	0,0	0,0
OP Přeshraniční spolupráce ČR-Rakousko	107,4	115	0	0,0	0	0,0	0,0
OP Přeshraniční spolupráce ČR-Sasko	244,0	109	0	0,0	0	0,0	0,0
OP Přeshraniční spolupráce ČR-Slovensko	109,1	243	0	0,0	0	0,0	0,0
OP Meziregionální spolupráce*	0,0	-	-	-	-	-	-
OP Nadnárodní spolupráce	37,5	-	-	-	-	-	-
Servisní program INTERACT II*	0,0	-	-	-	-	-	-
Program ESPON 2013*	0,0	-	-	-	-	-	-
Celkem	871,7	716	86	102,3	12	0,1	0,1

* Alokace pro jednotlivé státy nebyla stanovena.

Zdroj: MMR – dokument *Měsíční monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a národních zdrojů*, prosinec 2008.

Vzhledem k tomu, že ani u jednoho OP, jejichž CO je MF⁹⁶, nedošlo k 31. 12. 2008 ke schválení popisu řídicích a kontrolních systémů Komisí, nebyla dosud u těchto OP provedena certifikace výdajů. A protože bez provedení certifikace výdajů není možné předložit Komisi žádost o proplácení finančních prostředků, nebylo dosud čerpání alokace programového období 2007–2013 zahájeno. Objem finančních prostředků předložených k certifikaci je nulový i v rámci čtyř OP přeshraniční spolupráce⁹⁷.

B.3.2 Řídicí a kontrolní systémy v programovém období 2007–2013

Spolehlivé řídicí a kontrolní systémy jsou jedním z nezbytných předpokladů pro úspěšné čerpání finančních prostředků rozpočtu EU. Při budování těchto systémů byl aplikován princip jednotného auditu, který spočívá především v zajištění jednotného přístupu k auditu systémů a operací v souladu s mezinárodně uznávanými standardy. Princip jednotného auditu klade důraz nejen na koordinaci auditní činnosti s cílem minimalizovat duplicitu, ale také na provádění a dokumentování auditů otevřeným a transparentním způsobem, který umožní využití výsledků všemi zainteresovanými stranami.

96 Jedná se o 18 OP. V případě osmi OP cíle *Evropská územní spolupráce* plní tuto úlohu orgány jiných členských států EU.

97 OP ČR – Slovensko, OP ČR – Rakousko, OP ČR – Sasko a OP ČR – Bavorsko.

Jednotlivé prvky systému lze rozdělit do několika úrovní:

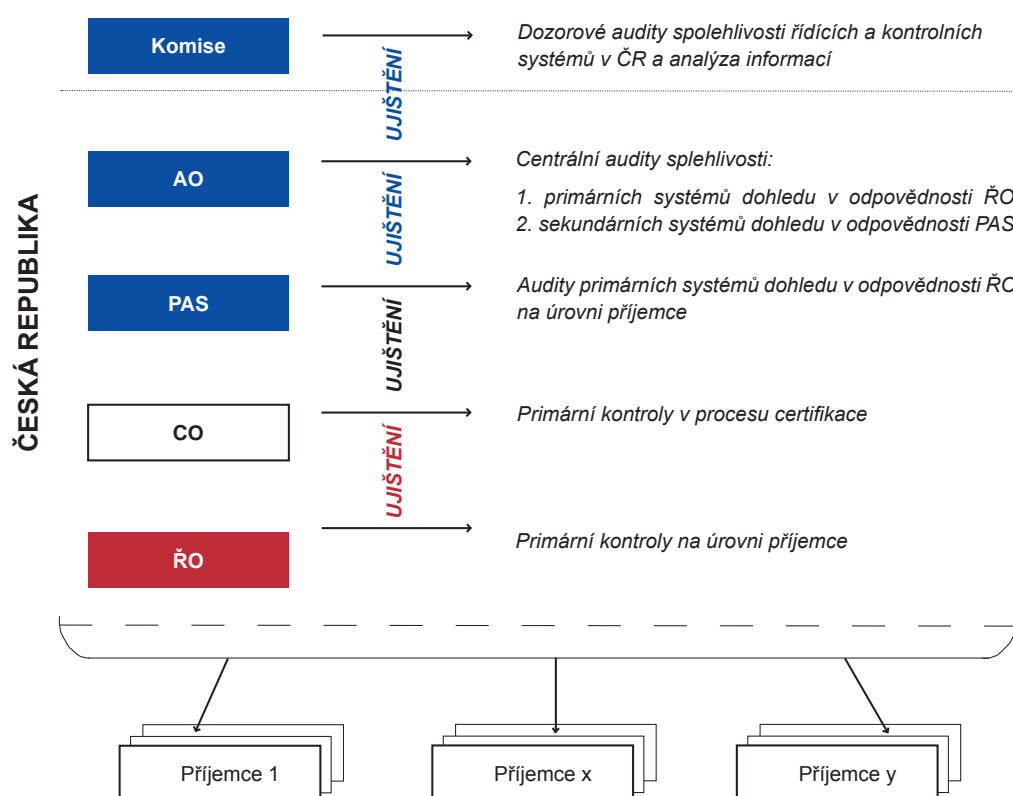
Primární systém dohledu a certifikace – tvoří jej ŘO⁹⁸ (jež nesou odpovědnost za provádění OP) a CO, kterým je v ČR MF a který zajišťuje zejména finanční toky mezi Komisí a ŘO a provádí certifikaci vynaložených výdajů. Příslušné organizační útvary ŘO a CO provádějí kontroly za účelem předcházení, zjišťování a nápravy chyb a nedostatků při realizaci operací a provádění a účtování plateb.

Sekundární systém dohledu – představují pověřené auditní subjekty (dále též „PAS“) provádějící audity primárního systému dohledu ve své působnosti. V ČR bylo zřízeno celkem 14 PAS v rámci subjektů plnících úlohu ŘO.

Centrální systém dohledu – zodpovědnost za jeho zajištění má auditní orgán (dále též „AO“) zřízený na úrovni MF. AO provádí audity jak primárního systému dohledu, včetně systému certifikace, tak i audity sekundárního systému dohledu. AO zároveň jako orgán s centrální působností k provádění auditů systémů a auditů operací poskytuje technickou a metodickou podporu PAS a předává pravidelně Komisi svoji auditní strategii a plány auditů. Povinností AO je rovněž poskytovat výsledky auditů ŘO a CO pro účely certifikace výdajů.

Součástí řídicích a kontrolních systémů jsou i útvary Komise vykonávající audity spolehlivosti řídicích a kontrolních systémů členských států. Externími auditory jsou EÚD na úrovni EU a další národní kontrolní instituce.

Schéma č. 1: Řídicí a kontrolní systémy v programovém období 2007–2013



Zdroj: MF – *Manuál pro audit řídicích a kontrolních systémů operačních programů spolufinancovaných v programovém období let 2007 až 2013*, verze 4 z 12. 9. 2008.

AO předložil Komisi v prosinci 2008 výroční kontrolní zprávy⁹⁹ uvádějící výsledky auditů provedených v období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008 a výroční stanoviska o fungování řídicích a kontrolních systémů¹⁰⁰

98 ŘO některé pravomoci delegují na zprostředkující subjekty, které představují mezičlánek mezi konečnými příjemci a ŘO.

99 Dle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

100 Dle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

pro OP, u nichž roli ŘO plní orgány ČR. Z výročních zpráv za jednotlivé OP¹⁰¹ vyplývá, že v předmětném období nebyly prováděny systémové audity a že popis řídicích a kontrolních systémů a auditní strategie těchto programů nebyly dosud schváleny Komisí¹⁰². Výroční stanoviska dále obsahují informaci o tom, že AO z důvodu neschválení výše uvedených dokumentů a z důvodu, že CO dosud necertifikoval žádné výdaje, nemohl provést audity nezbytné pro přezkoumání řídicích a kontrolních systémů. Z výše uvedených důvodů AO ve svých výročních stanoviscích uvedl namísto výroku předvídaného právním předpisem EU¹⁰³ pouze informaci, že stanovisko nevydává.

Ve vztahu k řídicím a kontrolním systémům *Fondu soudržnosti* uvádí Komise ve výroční zprávě o tomto nástroji za rok 2007, že řídicí a kontrolní systémy *Fondu soudržnosti* v pěti členských zemích (ČR, Polsko, Slovensko, Bulharsko – odvětví dopravy, Maďarsko – odvětví ochrany životního prostředí) obdržely stanovisko s výhradami, do kterého se promítly závažné nedostatky, jež ovlivňovaly klíčové prvky systémů. V dalších 13 případech bylo uděleno stanovisko bez výhrad, respektive stanovisko s výhradami v důsledku závažných nedostatků, které však ovlivňovaly klíčové prvky systémů jen mírně.

B.3.3 Kontrolní činnost NKÚ

NKÚ v období od vydání *EU reportu 2008* dokončil dvě kontrolní akce zaměřené na problematiku strukturálních fondů programového období 2004–2006. Kontrolována byla zaprvé opatření určená na rozvoj cestovního ruchu a na regeneraci a revitalizaci vybraných měst, která jsou součástí *Společného regionálního OP*, a zadruhé priorita OP RLZ, zaměřená na aktivní politiku zaměstnanosti. Oblast strukturálních fondů byla kromě toho součástí dalších dvou kontrolních akcí, a to v rámci kontroly finančních prostředků určených na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů (projekty OP *Infrastruktura* a OP *Doprava*) a při kontrole systémů administrace národních programů a programů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Nejvýznamnější zjištěné skutečnosti jsou uvedeny v následujících podkapitolách.

B.3.3.1 Společný regionální operační program¹⁰⁴

- MMR v roli ŘO měnilo pro jednotlivá kola výzev pravidla pro žadatele a příjemce podpory, takže orientace v pravidlech programu byla pro příjemce i následnou kontrolu složitá. V průběhu realizace programu vydával ŘO závazná stanoviska a metodické pokyny, na jejichž základě nevyžadoval plnění některých požadavků, které byly stanoveny příjemcům podpory v rozhodnutích, podmínkách či smlouvách. Jednalo se např. o plnění monitorovacích indikátorů či způsobilé výdaje.
- Centrum pro regionální rozvoj ČR, plnící úlohu zprostředkujícího subjektu, neověřovalo, zda u investičních projektů plnili příjemci podpory povinnost odečíst výnosy projektů od způsobilých výdajů ve výši kumulativního čistého výnosu za období pěti let od podpisu smlouvy nebo vydání rozhodnutí. K takovému ověření nedošlo ani v případě 11 investičních projektů, u nichž bylo možné existenci výnosů předpokládat (např. vybudování golfového hřiště, restaurací či hotelů).
- Monitorovací systém, jehož výstupy slouží mj. jako jeden z podkladů pro zpracování zpráv o realizaci programu, obsahoval v některých případech neúplné, nesprávné a neaktualizované údaje.
- MMR nevytvořilo dostatečný systém monitorovacích indikátorů, a proto jím zpracované průběžné hodnocení přínosu podpory nemělo dostatečnou vypovídací schopnost. Indikátory pro hodnocení výsledků a dopadů realizace opatření a jednotlivých projektů byly v některých případech stanoveny nejednoznačně, s nedostatečnou vypovídací schopností anebo u nich nebyl vytvořen dostatečný předpoklad pro naplnění celkové očekávané hodnoty. Některé z indikátorů pro hodnocení dopadů neměly přímou vazbu na realizaci projektů, protože se jednalo o makroekonomické ukazatele, na jejichž hodnotu působily i jiné faktory. U jednoho z indikátorů MMR nestanovilo metodiku výpočtu ani nezajistilo zdroj dat k vyčíslení jeho hodnoty.

¹⁰¹ Celkem 18 výročních kontrolních zpráv za OP, jejichž auditním orgánem je Ministerstvo financí.

¹⁰² Příslušné dokumenty byly v některých případech vráceny českým orgánům k doplnění, výjimkou je OP *Výzkum pro vývoj a inovace*, jehož popis řídicích a kontrolních systémů a auditní strategie nebyly k datu zpracování výroční kontrolní zprávy Komisi odeslány.

¹⁰³ Stanovisko bez výhrad, stanovisko s výhradou nebo záporné stanovisko.

¹⁰⁴ KA č. 07/23, Věstník NKÚ 2/2008, str. 235.

- Očekávané hodnoty indikátorů byly stanoveny odhadem s cílovým rokem 2006, přestože finanční prostředky programu měly být čerpány nejméně do konce roku 2008. U jedné z cílových hodnot bylo zjištěno, že k jejímu dosažení došlo již v roce 2000, tj. v době před zahájením realizace OP.
- U příjemců podpory byly zjištěny nedostatky méně významného charakteru. Jednalo se např. o nedodržení termínů, formální nedostatky při plnění smluv a podmínek nebo nedostatky při zadávání a realizaci veřejných zakázek.

B.3.3.2 Operační program Rozvoj lidských zdrojů¹⁰⁵

- Priorita OP, která byla podrobena kontrole, se potýkala s problémem pomalého čerpání alokace. Na konci roku 2007, tedy rok před plánovaným ukončením programu, bylo vyčerpáno pouze 41 % z dostupných finančních prostředků, přičemž v jednom ze dvou opatření dosáhlo čerpání pouze 12 %. Tento stav byl způsoben zejména zdlouhavou administrací projektů, nedostatečnou personální kapacitou implementačních orgánů a malou zkušeností žadatelů i implementačních orgánů s projekty financovanými z ESF.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále též „MPSV“) z pozice ŘO nenastavilo pro proces hodnocení grantových projektů dostatečně jasná a směrodatná pravidla, která by zabezpečila jednotný postup poskytovatelů podpory v rámci programu. V procesu hodnocení žádostí tak nebylo zajištěno dodržení zásady transparentnosti a rovného zacházení.
- Na základě nastavených monitorovacích indikátorů bude obtížné objektivně vyhodnotit míru dosažení cílů a skutečný dopad priority na problematiku aktivní politiky zaměstnanosti.
- Předběžné kontroly před vznikem závazku byly na úrovni MPSV prováděny se závažnými nedostatky, takže neplnily svůj základní účel, kterým je prověřování správnosti operací před jejich provedením. Nedostatky byly zjištěny také u provádění předběžných kontrol před provedením platby, kdy byly propláceny nárokované částky ještě před schválením žádostí o platbu, tedy v době, kdy nemohla být ověřena výše propláceného závazku.
- Jeden z projektů realizovaných MPSV byl uskutečněn se zjevnou snahou vyčerpat prostředky ESF alokované na rok 2005, aby nedošlo k jejich ztrátě v důsledku pravidla „n+2“. Projekt byl realizován formou refundace výdajů státního rozpočtu z prostředků ESF ve výši cca 280 mil. Kč, které byly uhrazeny při realizaci státní aktivní politiky zaměstnanosti. Vzhledem ke způsobu provedení projektu nemohly být a ani nebyly respektovány základní požadavky právních předpisů ES pro způsobilost a zajištění publicity.
- MPSV zadalo veřejnou zakázku v hodnotě téměř 150 mil. Kč (bez DPH) uchazeči, který neprokázal v plném rozsahu splnění kvalifikačních předpokladů, a měl být tedy ze soutěže vyloučen. Pochybení v oblasti zadávání veřejných zakázek byla zjištěna rovněž u dalšího projektu a také u projektů realizovaných úřady práce.
- MPSV nepostupovalo v souladu s právními předpisy ES, neboť schválilo a následně vyplácelo výdaje na projekt, jehož hodnocení přijatelnosti bylo chybné a v jehož rozpočtu byly zahrnuty nezpůsobilé výdaje.
- MPSV porušilo rozpočtovou kázeň, neboť při uzavírání smlouvy nepostupovalo nejehospodárnějším způsobem a připustilo navýšení ceny o částku vyšší, než byla hodnota rozšíření původního předmětu zakázky. Rozpočtovou kázeň porušilo dále při realizaci jednoho projektu, když opakovaně hradilo plnění, které nebylo dodavatelem řádně doloženo, a uhradilo dodavateli i náklady za neehospodárně provedené služby.

B.3.3.3 Operační programy Infrastruktura a Doprava¹⁰⁶

- Ministerstvo dopravy (dále též „MD“), které odpovídalo za vypracování koncepčních dokumentů a za stanovení koncepčních záměrů a cílů v oblasti labské vodní cesty, v uvedených dokumentech nevymezilo jednoznačně akce, jež bude třeba realizovat, a neurčilo ani celkovou finanční potřebu. Dokumenty neposkytovaly dostatečný podklad pro objektivní schvalování akcí k realizaci, především z pohledu vzájemné návaznosti akcí nezabezpečovaly jejich optimální časovou realizaci.

¹⁰⁵ KA č. 08/06, Věstník NKÚ 1/2009, str. 31.

¹⁰⁶ KA č. 08/19, Věstník NKÚ 1/2009, str. 59.

- MD vhodným způsobem neprokázalo potřebnost investic na rozvoj a modernizaci labské vodní cesty. Hodnocení efektivnosti byla prováděna až Ředitelstvím vodních cest ČR (dále též „ŘVC“) jako součást investičních záměrů. Tato hodnocení však byla prováděna jen pro dílčí části, nebyla objektivní ani řádně doložena.
- Systém řízení, sledování a financování realizace plánovaných akcí (zřízený MD) nebyl dostatečně transparentní a účinný.
- Nedostatky byly zjištěny také u přímých investorů v průběhu přípravy a realizace akcí, např. při realizaci jedné akce ŘVC odsouhlasilo vícepráce (z důvodu nedostatků v zadávací dokumentaci na výběr dodavatele stavby), které vedly k navýšení ceny o 19%. V jiném případě ŘVC nepostupovalo v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, neboť zadalo zakázku způsobem, pro jehož aplikaci nebyly splněny zákonné podmínky.

B.3.3.4 Analýza a zobecnění výsledků kontrolní činnosti NKÚ

Na základě analýzy výsledků čtyř kontrol provedených NKÚ v rámci politiky soudržnosti v letech 2007–2008 je možné identifikovat oblasti implementace, ve kterých byly opětovně zjišťovány nedostatky. Na jednotlivých implementačních úrovních se jednalo o nedostatky v těchto oblastech:

1) Úroveň orgánů implementujících strukturální operace

- systémy finančního a věcného monitorování programů a uplatňování následných řídicích kroků; hodnocení dosažení stanovených cílů programu;
- právní základ implementační struktury; tvorba, obsah a následné úpravy programových dokumentů; zákonnost individuálních právních aktů;
- systémy hodnocení a výběru projektů/operací k realizaci.

2) Úroveň konečných příjemců podpory

- zadávání veřejných zakázek;
- dodržení podmínek poskytnuté podpory a věcných, časových a finančních parametrů projektu/operace.

B.3.4 Auditní činnost EÚD

Pro porovnání uvádíme souhrn výsledků auditní činnosti EÚD za rok 2007 uvedených v jeho výroční zprávě. V DAS upozorňuje EÚD na zjištění, že: *proplácení výdajů na projekty politik soudržnosti je ve významné míře stíženo chybami v legalitě a/nebo správnosti. Na základě své auditní práce dospěl k závěru, že systémy dohledu Komise a kontrolní systémy členských států jsou obecně při prevenci nadhodnocených nebo nezpůsobilých výdajů pouze částečně účelné.*¹⁰⁷ EÚD dále zdůraznil, že: *složitě či nejasné právní požadavky (jako pravidla způsobilosti) mají značný dopad na legalitu a/nebo správnost operací souvisejících s výdaji v oblasti ... „soudržnost“, ...*¹⁰⁸

EÚD ve výroční zprávě vyslovil pochybnost o účelnosti systémů kontroly v členských státech a upozornil především na následující skutečnosti vztahující se k této otázce¹⁰⁹:

- u řídicích orgánů – nedostatečné každodenní kontroly skutečné existence výdajů, neschopnost identifikovat prohlášení o výdajích, která nejsou podložena patřičnými důkazními informacemi, a neschopnost identifikovat nedostatky v postupech zadávacích řízení;
- u platebních orgánů – neschopnost identifikovat případy, kdy řídicí orgány neprovádějí každodenní kontroly;
- u kontrolních orgánů – neprovádění takových kontrol, které by umožnily získat jistotu o účelném fungování kontrolních systémů

EÚD dále upozornil na závažné chyby ve vykázaných výdajích projektů.¹¹⁰ Chyby spočívaly zejména v:

- nedostatků v průkaznosti dokladů a nadhodnocování výše u jednotlivých výdajových položek, zejména u osobních a režijních výdajů,

¹⁰⁷ Bod X písm. b) DAS výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

¹⁰⁸ Bod XI písm. b) DAS výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

¹⁰⁹ Body 6.28–6.29 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

¹¹⁰ Body 6.25–6.26 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

- nedodržování pravidel týkajících se zadávání veřejných zakázek,
- zahrnutí nezpůsobilých výdajů.

B.3.4.1 Srovnání zjištění EÚD a NKÚ

Kontrolní nálezy NKÚ ukazují, že rovněž v ČR dochází v oblasti strukturálních fondů k výskytu takových nedostatků, které EÚD zjistil i v jiných členských státech.

Pokud jde o problematiku řídicích a kontrolních systémů v ČR, upozornila kontrola NKÚ¹¹¹ na výskyt situace, kterou EÚD uvedl ve své výroční zprávě jako jeden z příkladů selhání kontrolních mechanismů¹¹². Jde o případ, kdy ŘO nezabránil proplacení projektu, jehož výdaje nebyly dostatečně podloženy patřičnými důkazními informacemi.

Co se týče problematiky zákonnosti a správnosti výdajů na jednotlivé projekty, odhalily kontroly NKÚ například případy uplatňování nezpůsobilých výdajů, neprůkazných dokladů či porušování pravidel o zadávání veřejných zakázek¹¹³, tedy zjištění, která EÚD označil (na základě analýzy auditního vzorku) za nejčastější příčiny chyb ve výdajích¹¹⁴.

B.3.5 Ochrana finančních zájmů EU

Vzhledem k tomu, že je provádění politiky soudržnosti realizováno prostřednictvím tzv. sdíleného řízení rozpočtu, mají odpovědnost za předcházení nesrovnalostem a za jejich odhalování, hlášení a nápravu členské státy. Statistika Komise týkající se roku 2007 uvádí, že se největší objem hlášených nesrovnalostí týkal nezpůsobilých výdajů, porušování pravidel pro zadávání veřejných zakázek a chybějící či neúplné podpůrné dokumentace. Velký počet případů se také týkal kategorie ostatních nesrovnalostí. Pokud jde o užití metody, nejvíce nesrovnalostí bylo odhaleno při dokumentární kontrole a při finančních kontrolách. Jako druhá nejúčinnější byla uvedena kategorie „ostatní“, tj. kontrola bez bližší specifikace použité metody.

V rámci programů spolufinancovaných v ČR ze strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti* bylo v roce 2007 Komisi nahlášeno celkem 40 nesrovnalostí, což je o šest případů méně než v roce 2006. Uváděné údaje se týkají programového období 2004–2006, neboť v případě aktuálního období byl rok 2007 prvním rokem implementace, takže probíhala příprava programů, případně byl zahájen výběr projektů. Podrobnější informace poskytuje následující tabulka:

Tabulka č. 17: Počet a objem nesrovnalostí, které ČR v roce 2007 nahlásila

Počet oznámených nesrovnalostí	40
v tom – strukturální fondy	35
– Fond soudržnosti	5
Objem oznámených nesrovnalostí (v €)	4 885 846
v tom – strukturální fondy	4 885 846
– Fond soudržnosti	0
Objem zpětně získaných finančních prostředků (v €)	86 082
v tom – strukturální fondy	86 082
– Fond soudržnosti	0

Pozn.: Objem pro *Fond soudržnosti* ČR nenahlásila.

Zdroj: příloha SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

Z 35 hlášených nesrovnalostí v případě strukturálních fondů bylo 32 nesrovnalostí v hodnotě cca 3 435 tis. € zjištěno u ESF a tři případy v hodnotě cca 1 451 tis. € u *Evropského fondu pro regionální rozvoj*. Ze států EU-10 měla ČR v roce 2007 nejvyšší objem hlášených nesrovnalostí u ESF. Žádné nesrovnalosti nebyly

111 KA č. 08/06, Věstník NKÚ 1/2009, str. 31.

112 Bod 6.29 a) výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

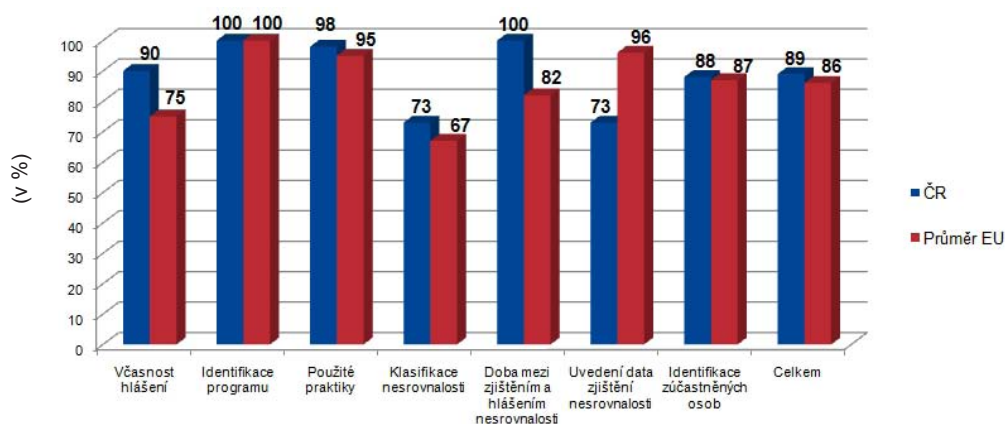
113 KA č. 08/06, Věstník NKÚ 1/2009, str. 31; KA č. 07/23, Věstník NKÚ 2/2008, str. 235.

114 Body 6.25–6.26 výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

hlášeny pro *Evropský zemědělský orientační a záruční fond* a pro *Finanční nástroj na podporu rybolovu*. Obdobně jako v roce 2006 nebyl ani v roce 2007 nahlášen ze strany orgánů ČR odhad objemu nesrovnalostí za *Fond soudržnosti*.

Výroční zpráva Komise za rok 2007, zabývající se ochranou finančních zájmů ES a bojem proti podvodům, hodnotí členské státy hlavně z hlediska plnění povinností spojených s hlášením nesrovnalostí. Toto srovnání je uvedeno v následujícím grafu (č. 8):

Graf č. 8: Plnění náležitostí spojených s hlášením nesrovnalostí v roce 2007



Zdroj: příloha SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

Jak naznačuje graf č. 8, ČR je z hlediska plnění náležitostí spojených s hlášením nesrovnalostí v porovnání s průměrem všech členských zemí EU mírně nadprůměrná. Většina hlášení nesrovnalostí z ČR byla podána včas a obsahovala identifikaci programu, použitých praktik a zúčastněných osob. Klasifikace nesrovnalostí (tedy informace, zda existuje v daném případě podezření na podvodné jednání) však byla uvedena pouze v necelých třech čtvrtinách hlášení. ČR zaostala za průměrem EU pouze v parametru uvedení data zjištění nesrovnalosti, kdy u více než 25 % hlášení tato informace chyběla, zatímco dle souhrnných údajů za celou EU příslušný údaj absentoval pouze u zanedbatelných čtyř procent hlášení.

B.4 Ostatní výdaje EU

Kromě výdajů na politiku soudržnosti a na SZP jsou v členských státech z rozpočtu EU financovány i další aktivity, které souvisí s uskutečňováním jednotlivých politik EU. Na rozdíl od SZP a politiky soudržnosti představují „ostatní výdaje“ pouze nepatrnou část z celkového rozpočtu. Tyto výdajové aktivity jsou ve finanční perspektivě EU na období 2007–2013 zařazeny především do kapitoly 1 *Udržitelný růst* a kapitoly 3 *Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost*. Přehled programů dle jednotlivých kapitol finanční perspektivy znázorňuje následující tabulka¹¹⁵:

¹¹⁵ Detailní přehled komunitárních programů pro období 2007–2013 viz příloha č. 5 *EU reportu 2008*.

Tabulka č. 18: Přehled vybraných finančních nástrojů¹¹⁶

Finanční perspektiva 2007–2013			
Udržitelný růst	Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi	Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	EU jako globální hráč
7. rámcový program pro výzkum a vývoj	Life+	Solidarita a řízení migračních toků	Předsvstupní nástroj
Celoživotní vzdělávání	Ostatní akce a programy	Bezpečnost a ochrana svobod	Ostatní akce a programy
Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace		Základní práva a spravedlnost	
Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci		Program pro veřejné zdraví a ochranu spotřebitelů	
Vyřazování jaderných elektráren z provozu		Finanční nástroj pro civilní ochranu	
TEN		Mládež v akci	
Sociální politika		Media 2007	
Customs a Fiscalis		Evropa pro občany	
Galileo		Kultura 2007–2013	
Marco Polo		Fond solidarity	
Ostatní akce a programy		Ostatní akce a programy	

Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

B.4.1 Ostatní finanční nástroje EU v ČR

Peněžní prostředky z finančních nástrojů uvedených v tabulce č. 18 mohou být v ČR využívány nejen nestátními subjekty, ale též státními orgány či organizacemi. Tyto instituce se navíc v některých případech podílejí i na administraci programů¹¹⁷. Detailní přehled o využívání uvedených finančních nástrojů v jednotlivých členských státech v roce 2007¹¹⁸ ukazuje, že příjemci z ČR obdrželi v rámci těchto finančních nástrojů cca 71,8 mil. €. Z údajů publikovaných Komisí mj. vyplývá, že ve srovnání s celkovou alokací pro všechny členské státy připadá na ČR poměrně nízký podíl čerpání (jedná se o cca 0,9% z výdajů plynoucích do členských států¹¹⁹). Do ČR tak v rámci zmíněných nástrojů plyne méně prostředků než do jiných států, které mají srovnatelný počet obyvatel (např. na Portugalsko připadá 80 mil. €, na Maďarsko 154 mil. €, na Belgii dokonce 742 mil. €). Nízký podíl ČR na využívání těchto nástrojů může být dán objektivními okolnostmi (např. absencí důvodů pro využívání pomoci z *Fondu solidarity*), ale může také vypovídat o nedostatečné aktivitě českých příjemců v této oblasti.

¹¹⁶ Z důvodu přehlednosti tabulky jsou názvy některých programů zkráceny. Tabulka neobsahuje kapitulu 5 *Správním výdaje* a kapitolu 6 *Náhrady*, neboť v těchto kapitolách nejsou tyto finanční nástroje zastoupeny. V důsledku změny struktury finanční perspektivy byly nově do této části *EU reportu 2009* zařazeny též předsvstupní nástroje.

¹¹⁷ Například *Solidarita a řízení migračních toků*, *Celoživotní učení*, *Mládež v akci*.

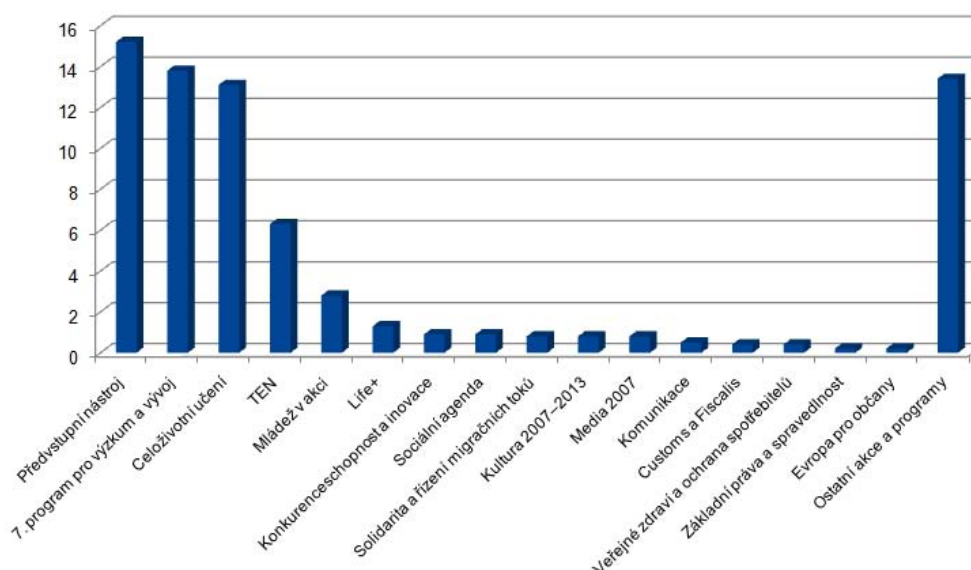
¹¹⁸ Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

¹¹⁹ Základem pro výpočet tohoto podílu jsou výdaje EU uskutečněné v členských státech, nikoli výdaje EU celkem, které zahrnují i vnější výdaje. Do kalkulace taktéž nejsou zahrnuty výdaje na agentury Společenství.

Následující graf znázorňuje stav čerpání „ostatních finančních nástrojů“ v ČR v roce 2007:

Graf č. 9: Využití ostatních finančních nástrojů v ČR v roce 2007

(v mil. €)



Zdroj: Evropská komise – *EU budget 2007 – Financial Report*.

B.4.2 Finanční řízení a kontrola ve vztahu k ostatním finančním nástrojům EU

Ostatní finanční nástroje podléhají ve většině případů tzv. centralizovanému řízení. Prostředky rozpočtu v této oblasti proto spravuje buď přímo sama Komise, anebo z jejího pověření jiné osoby. Za hospodaření se zmíněnými prostředky v zásadě neodpovídají členské státy. Finanční prostředky nejsou zpravidla předem vyčleněny pro jednotlivé členské státy, a jejich získávání je tak založeno na volné soutěži mezi příjemci napříč celou EU.

B.4.2.1 Auditní činnost EÚD

Výroční zpráva EÚD za rozpočtový rok 2007 věnuje pozornost ostatním finančním nástrojům nejen v DAS, ale také v samostatných kapitolách, které podrobněji rozebírají jednotlivá auditní zjištění. Pokud jde o legalitu a správnost operací, na nichž se zakládá účetní závěrka, vydal EÚD kladný výrok pouze k výdajům v oblasti „hospodářské a finanční věci“. V ostatních oblastech (tj. „výzkum, energie a doprava“, „vnější pomoc, rozvoj a rozšíření“ a „vzdělávání a občanství“) byl vydán výrok s výhradou. Dle názoru EÚD se v těchto oblastech stále vyskytuje vysoká míra chyb v legalitě a správnosti operací a systémy dohledu a kontroly jsou účinné pouze částečně.¹²⁰

Pro účely vydání DAS za rok 2007 uskutečnil EÚD v ČR jednu auditní misi, která se týkala výdajů na vzdělávání a kulturu. Výstupy z této auditní mise nakonec nebyly do formulace DAS promítnuty¹²¹. Z tohoto důvodu se zmíněné prohlášení nezakládá na zjištěních, která by se týkala ČR či příjemců pocházejících z ČR.

B.4.2.2 Kontrolní činnost NKÚ

NKÚ nevykonal během roku 2008 kontrolní akci, která by se zaměřovala výhradně na problematiku ostatních finančních nástrojů EU. Této problematice se zčásti týkala kontrolní akce, jejímž cílem bylo prověřit rozsah a použití finančních prostředků vynaložených na budování Státní pokladny¹²². Část finančních prostředků použitých na budování Státní pokladny pocházela z rozpočtu EU, a to z nástrojů PHARE¹²³

¹²⁰ Body IX a X DAS výroční zprávy EÚD za rozpočtový rok 2007.

¹²¹ Dopis generálního ředitele pro rozpočet ze dne 11. 11. 2008 č. D(2008) 59019.

¹²² KA č. 08/14, Věstník NKÚ 4/2008, str. 421.

¹²³ Z anglického *Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of Economy (Pomoc Polsku a Maďarsku na rekonstrukci ekonomiky)*, předvstupní nástroj určený pro kandidátské země.

a *Transition Facility*¹²⁴. Kontrolou bylo zjištěno, že konečný příjemce (MF) v rozporu s požadavky národního předpisu neuvedl u kontrolovaných projektů PHARE a *Transition Facility* informace o čerpání prostředků a nezhodnotil stav implementace a splnění věcných záměrů projektů pro účely zpracování státního závěrečného účtu. Ve vztahu k jednomu projektu financovanému z nástroje *Transition Facility* byly kontrolou dále odhaleny nedostatky v oblasti zadávání veřejných zakázek.

B.4.3 Ochrana finančních zájmů EU

Vzhledem ke skutečnosti, že výdajové aktivity v oblasti ostatních finančních nástrojů zpravidla podléhají centralizovanému řízení, náleží hlavní odpovědnost za předcházení, odhalování a nápravu nesrovnalostí Komisi. Členské státy odpovídají za ochranu finančních zájmů EU především v případě nástrojů, které podléhají tzv. sdílenému řízení. V omezené míře se odpovědnost členských států uplatňuje též v případě tzv. nepřímého centralizovaného řízení rozpočtu, a to za předpokladu, že administrací programů jsou pověřeny vnitrostátní implementační agentury.

B.4.3.1 Předstupní nástroje

Pravidelná hlášení členských a kandidátských států Komisi mají obsahovat například informace o období, kdy k nesrovnalosti došlo a kdy byla odhalena, informace o subjektech podílejících se na nesrovnalosti, údaj o praktikách vedoucích ke vzniku nesrovnalosti či údaj o klasifikaci nesrovnalosti (tj. zda je u dané nesrovnalosti podezření na podvodné jednání).

Analýza nesrovnalostí nahlášených jednotlivými státy v roce 2007¹²⁵, kterou provedla Komise, ukazuje, že většina nesrovnalostí byla odhalena prostřednictvím dokumentárních kontrol, administrativních kontrol a kontrol na místě. Mezi nesrovnalosti, které měly největší dopad na rozpočet, patří zejména nedodržení převzatých závazků, padělání nebo zkreslování podpůrných dokumentů, nerespektování podmínek vyplývajících ze smluv a nařízení a uplatňování nezpůsobilých výdajů.

ČR nahlásila za rok 2007 celkem sedm nesrovnalostí v celkové hodnotě 477 tis. €. Šest nesrovnalostí se týkalo programu SAPARD¹²⁶ a jedna nesrovnalost programu PHARE. U nesrovnalostí v rámci programu SAPARD se jednalo o nedodržení podmínek kontraktu. U programu PHARE spočívala nesrovnalost v neúplnosti dokladů týkajících se konečného hodnocení¹²⁷.

Následující graf znázorňuje, do jaké míry ČR řádně plní svou povinnost informovat Komisi o nesrovnalostech¹²⁸. Údaje za ČR jsou vždy srovnány s průměrem EU.

124 *Transition Facility (Přechodový nástroj)* navázal na předstupní pomoc PHARE. Tento nástroj poskytuje dočasnou finanční pomoc novým členskými státy na rozvoj a posílení správní kapacity pro provádění a vymáhání právních předpisů ES.

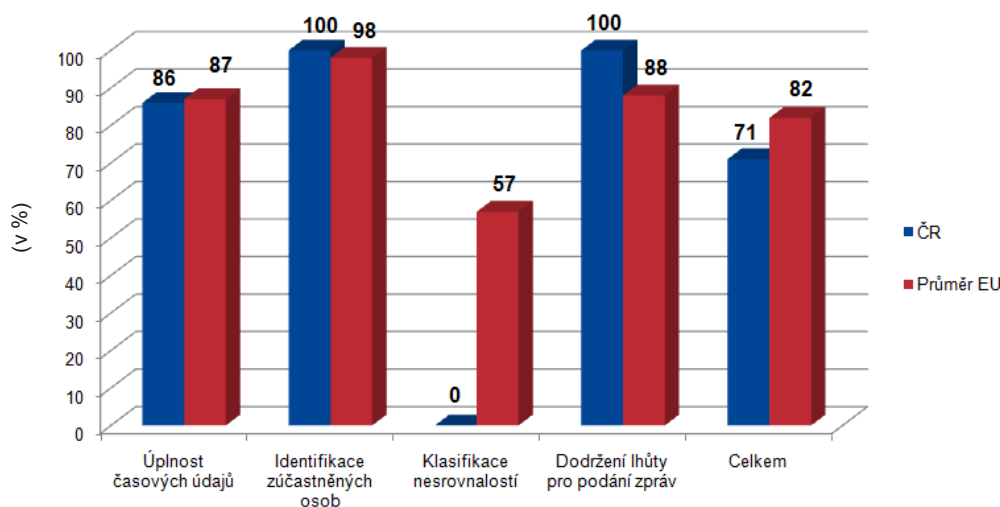
125 Příloha SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

126 Z anglického *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Speciální předstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova)*.

127 Str. 24–25 *Zprávy o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2007*, Ministerstvo financí.

128 Příloha SEC(2008) 2300 Zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

Graf č. 10: Míra plnění informační povinnosti vůči Komisi



Zdroj: příloha SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

Z výše uvedeného srovnání vyplývá, že ČR plní svou informační povinnost pouze na 71 %, zatímco průměr EU činí 82 %. Významný vliv na snížení celkového průměru ČR mělo sdělování údajů v oblasti klasifikace nesrovnalostí. České orgány ani v jednom z nahlášených případů neprovedly klasifikaci nesrovnalosti, tedy nesdělily, zda se jedná o podezření na podvod či nikoliv. Analýza údajů nahlášených Komisi mj. ukázala, že v ČR existuje relativně dlouhá časová prodleva mezi okamžikem vzniku nesrovnalosti a jejím odhalením (cca 20 měsíců) a také prodleva mezi odhalením nesrovnalosti a jejím nahlášením (cca 10 měsíců). V obou případech překračují tyto časové intervaly průměr EU.

V případě, že dojde k pochybením při hospodaření s prostředky rozpočtu EU, může Komise po členském státu požadovat vrácení neoprávněně vyplacených prostředků. ČR obdržela v roce 2008 žádost Komise o navrácení 9,35 mil. € za nedodržení pravidel pro hospodaření s prostředky fondu PHARE. ČR zpochybnila oprávněnost tohoto požadavku a celá záležitost je nadále řešena soudní cestou. Komise mezitím uplatnila tzv. off-set a požadovanou částku odečetla od prostředků, které měly být ČR proplaceny v rámci financování strukturálních fondů pro období 2004–2006¹²⁹.

B.4.3.2 Nástroje podléhající přímému centralizovanému řízení Komise

U finančních nástrojů, které podléhají přímému centralizovanému řízení Komise¹³⁰, bylo v rámci EU během roku 2007 odhaleno 411 případů nesrovnalostí s celkovým finančním dopadem na rozpočet v hodnotě cca 33 mil. €¹³¹. Většinu z těchto nesrovnalostí odhalila Komise v rámci následných kontrol. Mezi nesrovnalosti, které měly největší dopad na rozpočet, patřily především případy uplatňování nezpůsobilých výdajů, korupce a případy padělaných, neúplných či chybějících dokumentů.

U příjemců z ČR byly během roku 2007 odhaleny čtyři nesrovnalosti o celkové hodnotě cca 83 000 €. Žádná z těchto nesrovnalostí nebyla kvalifikována jako podezření na podvodné jednání.

¹²⁹ Zdroj: Ministerstvo financí, odbor Národní fond.

¹³⁰ Jedná se o většinu nástrojů uvedených v tabulce č. 18 této publikace a dále o nástroje v rámci tzv. vnějších akcí Společenství.

¹³¹ Příloha SEC(2008) 2300 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007*, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.

C. Ostatní aktivity NKÚ v oblasti finančního řízení EU

C.1 Právní otázky

NKÚ se aktivně účastní rozvoje právní úpravy v oblastech, které souvisejí s jeho kontrolní působností. NKÚ poskytuje odpovědným institucím podněty ke zkvalitnění právní úpravy buď přímo v rámci jednotlivých kontrolních závěrů, anebo v rámci meziresortního připomínkového řízení k návrhům právních předpisů.

Následující část *EU reportu 2009* je věnována nedostatkům české právní úpravy, které souvisejí s finančním řízením EU a které byly identifikovány během roku 2008. Tyto nedostatky mohou mít negativní vliv na hospodaření s veřejnými prostředky.

C.1.1 Nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně

V případě, že v oblasti strukturálních fondů dojde k neoprávněnému použití rozpočtových prostředků, lze zpravidla takové porušení kvalifikovat jako nesrovnalost ve smyslu předpisů ES¹³² a zároveň jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu právních předpisů ČR¹³³. V takových případech je neoprávněně poskytnutá částka zpětně vymáhána v rámci správního řízení, které vedou finanční úřady nebo úřady regionálních rad regionů soudržnosti. Postup nápravy takovýchto nesrovnalostí je dostatečným způsobem upraven právními předpisy ČR¹³⁴.



132 Článek 1a odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1681/94 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek v souvislosti s financováním strukturálních politik a organizaci informačního systému v této oblasti.

133 Ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla); ustanovení § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

134 Zejména zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Vymezení pojmu nesrovnalost je v předpisech ES poněkud širší než vymezení pojmu porušení rozpočtové kázně. V důsledku těchto odlišných definic dochází v praxi k situacím, které je nutné posoudit jako nesrovnalost, avšak nelze je označit za porušení rozpočtové kázně¹³⁵. V těchto případech tak dochází k neoprávněnému použití prostředků, které naplňuje znaky nesrovnalosti, avšak nelze jej sankcionovat prostřednictvím uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. I v těchto případech však mají členské státy povinnost zajistit odnětí neoprávněně poskytnutých plateb¹³⁶ a tento postup nápravy by měl být dostatečným způsobem upraven v národních předpisech. Pro případy vzniku takových nesrovnalostí postrádá právní řád ČR dostatečnou úpravu postupu nápravy. Absence takové právní úpravy může působit obtíže při zpětném získávání neoprávněně vyplacených částek.

C.1.2 Partnerství

Právní předpisy ES vztahující se ke strukturálním opatřením umožňují, aby koneční příjemci realizovali své projekty v součinnosti s regionálními či místními orgány veřejné moci, hospodářskými či sociálními partnery nebo jinými vhodnými subjekty. Toto partnerství má být uskutečňováno v plném souladu s institucionálními, právními a finančními pravomocemi každého z partnerů.

Pro případy, kdy jsou konečným příjemcem prostředků ze strukturálních fondů organizační složky státu, české právní předpisy podrobněji neupravují poskytování výdajů ze státního rozpočtu v rámci institutu partnerství. Není například stanoveno, za jakých podmínek mohou být partneři přizváni k realizaci projektu, jakým způsobem se uskutečňuje spolupráce mezi příjemcem a partnerem, jaké výdaje smějí být partnerům proplaceny, jak se realizuje odpovědnost partnerů za řádné provádění projektu atd.

Právní úprava je v tomto směru nevyhovující, neboť pro tuto kategorii veřejných výdajů neexistují podrobnější pravidla, která by zajistila odpovídající ochranu veřejných prostředků. Tyto výdaje přitom mohou u orgánů zapojených do čerpání prostředků ze strukturálních fondů představovat významnou výdajovou položku¹³⁷.

C.1.3 Řízení o poskytnutí dotace

NKÚ opakovaně upozornil na skutečnost, že právní úprava poskytování dotací je nejednoznačná. Nadále zůstává nevyřešen vztah mezi rozpočtovými pravidly¹³⁸ a správním řádem¹³⁹. V důsledku toho není zcela zřejmé, zda a v jakém rozsahu má být správní řád na rozhodování o poskytování dotací aplikován¹⁴⁰.

V této souvislosti je také nutné připomenout, že není upravena možnost následných změn rozhodnutí o poskytnutí dotace. Poznatky NKÚ z kontrolní činnosti přesto ukazují, že poskytovatelé dotací změny rozhodnutí často provádějí.¹⁴¹

C.1.4 Opožděné přijímání právních předpisů

V oblasti SZP jsou jednotlivé režimy podpor upraveny především příslušnými předpisy ES. Tyto předpisy však někdy obsahují pouze rámcovou úpravu, a proto je nutné, aby byly podrobnější podmínky pro provádění výdajů upraveny v předpisech členských států. Za účelem přizpůsobení českého právního řádu požadavkům předpisů ES jsou proto pro jednotlivé režimy podpor přijímána nařízení vlády, která obsahují podrobnější vnitrostátní úpravu. Účelem těchto nařízení je zajistit efektivní vnitrostátní aplikaci příslušného předpisu ES.

Přijetí odpovídajícího vnitrostátního předpisu je často nezbytnou podmínkou pro to, aby finanční prostředky alokované na daný režim mohly být využity. NKÚ v této souvislosti upozornil na skutečnost, že prodlevy v procesu přijímání národního právního předpisu brání tomu, aby příjemci mohli začít prostředky čerpat již v prvním roce programového období. Například u opatření PRV zaměřeného na lesnicko-environmentální

135 KA č. 08/06, Věstník NKÚ 1/2009, str. 31.

136 Článek 4 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

137 KA č. 08/06, Věstník NKÚ 1/2009, str. 31.

138 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

139 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

140 KA č. 08/05, Věstník NKÚ 4/2008, str. 339.

141 KA č. 08/05, Věstník NKÚ 4/2008, str. 339.

platby budou moci příjemci obdržet první finanční prostředky nejdříve během roku 2009, neboť příslušné nařízení vlády bylo vydáno až koncem února roku 2009¹⁴².

Časové prodlevy při přijímání prováděcích předpisů brání včasnému zahájení příslušného opatření a zvyšují riziko, že příjemci podpory nestihnou využít veškeré prostředky, které byly alokovány pro ČR na dané opatření.

C.2 Mezinárodní aktivity NKÚ

Problematika spojená s plněním rozpočtu a ochranou finančních zájmů EU je předmětem spolupráce mezi institucemi EU (zejména EÚD), jednotlivými SAI a jejich sdruženími (zejména Kontaktním výborem nejvyšších představitelů SAI zemí EU), mezinárodními auditními organizacemi i národními orgány výkoné moci.

C.2.1 Kontrolní činnost

C.2.1.1 Audity provedené ve spolupráci s národními SAI¹⁴³

V roce 2008 byl ve spolupráci se SAI SRN ukončen paralelní audit správy DPH. Audit, který je zatím poslední z řady realizovaných společných auditů věnovaných problematice DPH, se zaměřil mj. na oblast registrace podnikatelů k DPH, podávání daňových přiznání a na mezinárodní výměnu informací v rámci administrativní spolupráce členských států EU. Vydaná zpráva¹⁴⁴ obsahuje řadu doporučení a opatření adresovaných orgánům exekutivy. V návaznosti na tento audit podepsaly SAI SRN a ČR dohodu o provedení následného auditu správy DPH, jehož cílem bude zjistit stav plnění a dopad opatření přijatých na základě auditu předchozího.

V druhé polovině roku 2008 byla podepsána také společná zpráva z paralelního auditu implementace soustavy NATURA 2000, kterého se pod vedením SAI Francie účastnily SAI Estonska, Finska, Maďarska, Rakouska, Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku a ČR. Zpráva poukázala na zdlouhavou implementaci soustavy NATURA, přičemž za problémové jevy označila zejména zpoždění při implementaci právních předpisů, rozdělení odpovědnosti za řízení mezi více národních orgánů a nesystémový přístup k monitorování situace v jednotlivých lokalitách. V důsledku těchto problémů se nepodařilo vyčíslit přesné náklady zúčastněných států na implementaci soustavy NATURA 2000. Na druhou stranu bylo konstatováno, že NATURA přispěla k ochraně přírody a v některých případech také zvýšila stabilitu ochrany krajiny. Zpráva obsahuje doporučení pro Komisi i členské státy.

V případě dvou dalších paralelních auditů vystupoval NKÚ jako pozorovatel. V rámci spolupráce středoevropských nejvyšších kontrolních institucí (SAI Visegrádské skupiny, Rakouska a Slovinska) byl ukončen paralelní audit řídicích a kontrolních systémů strukturálních fondů EU v členských státech. Roli pozorovatele přijal NKÚ také v případě auditu provedeného pracovní skupinou Kontaktního výboru pro strukturální fondy, tato kontrola se týkala výkonnosti programů strukturálních fondů EU v oblasti zaměstnanosti a životního prostředí.

C.2.1.2 Auditní mise institucí EU

NKÚ se jako pozorovatel účastní auditních misí institucí EU v ČR, a to zejména všech misí EÚD. Kontroloři NKÚ se tak mají možnost blíže seznámit s kontrolními postupy a metodami EÚD a využít jich při vlastní kontrolní činnosti. V roce 2008 uskutečnil EÚD v ČR tři auditní mise:

- *Audit k prohlášení o věrohodnosti účtů za rozpočtový rok 2007 týkající se výdajů na vzdělávání a kulturu,*
- *Audit k prohlášení o věrohodnosti účtů za rozpočtový rok 2008 týkající se výdajů Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, sekce orientační,*
- *Audit k prohlášení o věrohodnosti účtů za rozpočtový rok 2008 týkající se tradičních vlastních zdrojů.*

V roce 2008 se NKÚ zúčastnil schůzky zástupců Komise, EÚD a národních orgánů ČR, která se uskutečnila s cílem projednat zjištění auditorů EÚD z auditní mise OP *Infrastruktura* z programového období

142 Nařízení vlády č. 53/2009 o stanovení podmínek pro poskytování dotací na lesnicko-environmentální opatření, bod 3 *Obecné části odůvodnění k návrhu nařízení vlády o stanovení podmínek pro poskytování dotací na lesnicko-environmentální opatření.*

143 Plný text níže uvedených zpráv je k dispozici na <http://www.nku.cz/pages/cs/mezinarodni/koordinovane-audity.htm>.

144 Detailní informace viz část B.1.1.1.

2004–2006. Způsob projednání výsledků auditu za účasti všech zainteresovaných stran (s výjimkou konečných příjemců), považuje NKÚ za velmi přínosný, neboť představuje další, vyšší formu spolupráce zmíněných institucí.

Auditních misí Komise v ČR se kontroloři NKÚ účastní spíše výjimečně. NKÚ nemá ucelený přehled o plánovaných a uskutečněných misích, což je částečně zapříčiněno tím, že Komise nemá povinnost informovat jednotlivé SAI o svých kontrolních aktivitách. V tomto ohledu již NKÚ vyvíjí snahy ke zlepšení vzájemné informovanosti a spolupráce s Komisí.

V roce 2008 se kontroloři NKÚ jako pozorovatelé zúčastnili následujících misí Komise:

- Auditní mise týkající se přímých plateb poskytovaných v rámci systému požadavků na podmíněnost¹⁴⁵ – byla vykonána auditory z Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova.
- Auditní mise týkající se prostředků PHARE za rok 2003 – byla provedena auditní společností Moore Stephens z pověření Generálního ředitelství pro rozšíření.

C.2.2 Výměna zkušeností a konzultační činnost

C.2.2.1 Bilaterální spolupráce

Výměnu zkušeností a informací považuje NKÚ za základní formu spolupráce se SAI ostatních států i s mezinárodními organizacemi. Na bilaterální úrovni proběhla v roce 2008 výměna zkušeností zejména se SAI Slovenska (problematika kontroly OP RLZ) a SAI SRN (tematika kontroly DPH, viz předchozí kapitoly).

C.2.2.2 Spolupráce v rámci Kontaktního výboru nejvyšších představitelů SAI zemí EU

Spolupráci v rámci Kontaktního výboru nejvyšších představitelů SAI zemí EU (dále též „Kontaktní výbor“) považuje NKÚ za zcela zásadní.

Kontaktní výbor na své schůzce v roce 2008 projednával zejména tyto aktivity:

- revidovanou Lisabonskou strategii pro roky 2008–2010,
- reformu rozpočtu EU,
- aktivity uskutečněné v roce 2008 a plány pro rok 2009.

V rámci své činnosti zřizuje Kontaktní výbor pracovní skupiny, jejichž účelem je řešit konkrétní přidělené úkoly. NKÚ se podílí na činnosti těchto pracovních skupin:

Pracovní skupina pro DPH

Pracovní skupina pokračovala v roce 2008 v monitorování trendů v měření úniků v oblasti DPH a spolupracovala na přípravě strategie k jejich odstranění v rámci EU. Zástupci NKÚ se rovněž podíleli na sběru dat a informací potřebných pro vyhodnocení uvedených oblastí. Při práci na vlastní metodické pomůcce využívá NKÚ poznatky z dokumentu *Pracovní pomůcka pro kontrolu systému DPH* vypracovaného skupinou.

Pracovní skupina pro společné auditní standardy

Stěžejním úkolem této pracovní skupiny je vytvoření dokumentu nazvaného *Společné auditní standardy a kritéria*, který by mohly využít SAI při kontrolách prostředků rozpočtu EU. V rámci pravidelných čtvrtletních schůzek byly projednávány konečné úpravy jednotlivých částí dokumentu, z nichž první je věnována auditním standardům a srovnatelným auditním kritériím v oblasti auditu shody, druhá je zaměřena na oblast auditu výkonnosti a poslední se týká zkušeností a postupů jednotlivých SAI získaných při provádění auditu evropských prostředků. Součástí finálního dokumentu budou výkladové a technické poznámky, tzv. Interpretative Notes. Příkladem takových poznámek je *Analýza řídicího a kontrolního systému v rámci sdíleného řízení prostředků EU*, která bude doplněna případovými studii zpracovanými členskými SAI.

¹⁴⁵ Více o podmíněnosti viz kap. B.2.3.3.

Pracovní skupina pro strukturální fondy

Výstupem pracovní skupiny pro strukturální fondy bylo za rok 2008 sestavení a schválení konečného znění *Zprávy z paralelní kontroly zaměřené na výkonnost programů financovaných ze strukturálních fondů EU zaměřených na zaměstnanost a životní prostředí* – této kontroly se NKÚ zúčastnil v roli pozorovatele. Pro příští paralelní audit bylo zvoleno téma *administrativní zátěž / náklady kontroly*. Spolupráce na tomto auditu bude hlavní náplní činnosti pracovní skupiny v dalších letech.

Pracovní skupina pro zprávy národních SAI o finančním řízení EU

Předmětem jednání pracovní skupiny na setkání, které se uskutečnilo v září 2008 ve Varšavě, bylo zejména shrnutí dosavadního vývoje v oblasti zpracování zpráv o finančním řízení EU. Zvláštní pozornost byla věnována vystoupení zástupců SAI Rakouska a ČR, kteří prezentovali první vydání svých zpráv o finančním řízení prostředků EU. Oba příklady demonstrovaly rozdílný přístup ke způsobu sestavení i věcnému zaměření publikace. Diskutována byla problematika přípravy národních zpráv o finančním řízení prostředků EU, jejich obsahová náplň a vývoj indikátorů trendů ve finančním řízení EU. Pracovní skupina se shodla na prohloubení další spolupráce v této oblasti.

Platforma pro sdílení auditů o finančních prostředcích EU

V souladu s rozhodnutím Kontaktního výboru vytvořit intranetovou platformu pro výměnu názorů týkajících se auditů EU a národních prohlášení k čerpání prostředků z fondů EU se NKÚ připojil k iniciativě SAI Slovinska zřídit souhrnnou databázi sestavenou z auditních zpráv zpracovaných jednotlivými SAI ve standardizovaném formátu. NKÚ se podílel na vytvoření struktury dotazníku sloužícího jako prostředek pro získávání informací.

D.Prameny a literatura

- 1) Assessment of the annual summaries on structural actions provided by the designated bodies of the Member States pursuant to Article 53b(3) of the Financial Regulation, dostupné na www.europarl.europa.com.
- 2) Akční plán plnění priorit a cílů Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropských společenství v České republice, dostupné na www.mfcr.cz.
- 3) Communication from Commissioners Hübner and Špidla to the Commission giving an interim progress report on the action plan to strengthen the Commission's supervision role under shared management of structural actions, SEC(2008) 2756.
- 4) Dopis generálního ředitele pro rozpočet ze dne 11. 11. 2008 č. D(2008) 59019, dostupný na www.europarl.europa.eu.
- 5) Dopis Generálního ředitelství pro regionální politiku ze dne 21. 4. 2008 č. D(2008) 970056, dostupný na www.europarl.europa.eu.
- 6) Dopis komisařky pro zemědělství a rozvoj venkova ze dne 16. 4. 2008 č. CAB/D/389, dostupný na www.europarl.europa.eu.
- 7) Dopis Ministerstva financí ze dne 3. 2. 2009, č.j.: 55/13832/2009-552.
- 8) EU budget 2007 – Financial Report, Evropská komise.
- 9) Evropská unie regionům, Evropská komise 2004.
- 10) Guideline No 4 on the Statement of assurance to be provided by the director of a Paying agency pursuant to article 8(1)(c)(iii) of Council Regulation (EC) No 1290/2005, Evropská komise, 2007.
- 11) Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a o zdokonalení rozpočtového procesu, 1999/C 172/01.
- 12) Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení, 2006/C 139/01.
- 13) KZ 06/27 – *Správa daně z přidané hodnoty po vstupu České republiky do Evropské unie.*



- 14) KZ 07/23 – *Finanční prostředky určené v rámci Společného regionálního operačního programu na rozvoj cestovního ruchu a na regeneraci a revitalizaci vybraných měst.*
- 15) KZ 08/02 – *Finanční prostředky poskytované v rámci programů podpory (národní programy a programy Evropské unie).*
- 16) KZ 08/05 – *Finanční prostředky určené na platby realizované v rámci Společné zemědělské politiky – společné organizace trhu.*
- 17) KZ 08/06 – *Finanční prostředky operačního programu Rozvoj lidských zdrojů určené na aktivní politiku zaměstnanosti.*
- 18) KZ 08/14 – *Finanční prostředky vynaložené v souvislosti s budováním Státní pokladny.*
- 19) KZ 08/19 – *Finanční prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů.*
- 20) *Manuál pro audit řídicích a kontrolních systémů operačních programů spolufinancovaných v programovém období let 2007 až 2013 z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 a č. 1081/2006, nařízením Rady (ES) č. 1083/2006, č. 1084/2006 a č. 1198/2006, a nařízeními Komise (ES) č. 1828/2006 a č. 498/2007, verze 4 z 12. 9. 2008, Ministerstvo financí.*
- 21) *Měsíční monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a národních zdrojů, Ministerstvo pro místní rozvoj, prosinec 2008.*
- 22) *Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013, Ministerstvo financí.*
- 23) *Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropských společenství, dostupná na www.mfcr.cz.*
- 24) *Národní strategie proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství, dostupná na www.mvcr.cz.*
- 25) *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF).*
- 26) *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1927/2006 o zřízení Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci.*
- 27) *Nařízení Komise (ES) č. 1681/94 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek v souvislosti s finančním strukturálním politik a organizaci informačního systému v této oblasti.*
- 28) *Nařízení Komise (ES) č. 745/96, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1469/95 o opatřeních, která je třeba učinit vůči určitým příjemcům z akcí financovaných záruční sekci EZOF.*
- 29) *Nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.*
- 30) *Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.*
- 31) *Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.*
- 32) *Nařízení Komise (ES) č. 1848/2006 o nesrovnalostech a zpětném získávání částek neoprávněně vyplacených v rámci finanční společné zemědělské politiky, o organizaci informačního systému v této oblasti a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 595/91.*
- 33) *Nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova*
- 34) *Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.*
- 35) *Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech.*
- 36) *Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001.*
- 37) *Nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92.*
- 38) *Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky.*
- 39) *Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).*
- 40) *Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.*
- 41) *Nařízení Rady (ES) č. 1934/2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro spolupráci s průmyslovými a jinými zeměmi a územími s vysokými příjmy.*
- 42) *Nařízení Rady (ES) č. 37/2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty za účelem boje proti daňovým únikům spojeným s plněními uvnitř Společenství.*

- 43) Nařízení Rady (ES) č. 85/2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, pokud jde o některá ustanovení týkající se finančního řízení.
- 44) Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.
- 45) Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006, kterým se mění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.
- 46) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1081/2006 o Evropském sociálním fondu s cílem rozšířit druhy nákladů způsobilých pro příspěvek z ESF, KOM(2008) 813 ze dne 26. 11. 2008.
- 47) Nařízení vlády č. 53/2009 o stanovení podmínek pro poskytování dotací na lesnicko-environmentální opatření.
- 48) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, pokud jde o způsobilost investic do energetické účinnosti a obnovitelné energie v oblasti bydlení, KOM(2008) 838 ze dne 3. 12. 2008.
- 49) Návrh nařízení vlády o stanovení podmínek pro poskytování dotací na lesnicko-environmentální opatření, Ministerstvo zemědělství.
- 50) Operační program rybníkářství 2007–2013, dostupný na www.mze.cz.
- 51) Overview of CF Funds k 31. 10. 2008, Ministerstvo financí.
- 52) Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013, dostupný na www.mze.cz.
- 53) Průběh čerpání strukturálních fondů 2004–2006 k 31. 12. 2008, Ministerstvo pro místní rozvoj.
- 54) Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1639/2006/ES, kterým se zavádí rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013).
- 55) Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1719/2006/ES, kterým se zavádí program Mládež v akci na období 2007 až 2013.
- 56) Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1720/2006/ES, kterým se zavádí akční program v oblasti celoživotního učení.
- 57) Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1982/2006/ES o sedmém rámcovém programu Evropského společenství pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace (2007 až 2013).
- 58) Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES o zřízení Evropského uprchlického fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků a o zrušení rozhodnutí Rady 2004/904/ES.
- 59) Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 574/2007/ES o zřízení Fondu pro vnější hranice na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.
- 60) Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 575/2007/ES o zřízení Evropského návratového fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.
- 61) Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 2008/371/ES, kterým se mění interinstitucionální dohoda ze dne 17. května 2006 o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení, pokud jde o úpravu víceletého finančního rámce.
- 62) Rozhodnutí Evropského parlamentu o udělení absolutoria za provedení souhrnného rozpočtu EU v roce 2003 (č. P6_TA(2005)0092).
- 63) Rozhodnutí Evropského parlamentu o udělení absolutoria za rozpočtový rok 2006: souhrnný rozpočet EU, oddíl III – Komise (č. P6_TA(2008)0133).
- 64) Rozhodnutí Komise č. 1999/352 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).
- 65) Rozhodnutí Rady č. 2004/904/ES o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010.
- 66) Rozhodnutí Rady č. 2007/435/ES, o zřízení Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.
- 67) Rozhodnutí Rady č. 2007/436/ES, Euratom; o systému vlastních zdrojů Evropských společenství.
- 68) Rural Development in the European Union: Statistical and Economic Information – Report 2007, European Union, DG for Agriculture and Rural Development, 2007.
- 69) Sdělení Komise Evropské radě: Plán evropské hospodářské obnovy, KOM(2008) 800 ze dne 26. 11. 2008.
- 70) Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě týkající se revize víceletého finančního rámce (2007–2013), KOM(2008) 859 ze dne 10. 12. 2008.
- 71) Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému účetnímu dvoru: Zpráva o Akčním plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly, KOM(2008) 110 ze dne 27. 2. 2008.
- 72) Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Účetnímu dvoru: Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření, KOM(2008) 97 ze dne 19. 2. 2008.
- 73) Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o nezbytnosti rozvíjet koordinovanou strategii s cílem zlepšit boj proti daňovým únikům, KOM(2006) 254 ze dne 31. 5. 2006.
- 74) Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o koordinované strategii ke zlepšení boje proti podvodům s DPH v Evropské unii, KOM(2008) 807 ze dne 1. 12. 2008.

- 75) Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru: O plánu integrovaného rámce vnitřní kontroly, KOM(2005) 252 ze dne 15. 6. 2005.
- 76) Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru: Akční plán Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly, KOM(2006) 9 ze dne 17. 1. 2006.
- 77) Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru: Zpráva o pokroku při provádění akčního plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly, KOM(2007) 86 ze dne 7. 3. 2007.
- 78) Second Report from the Commission – Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols – Article 10 of the Convention, KOM(2008) 77 ze dne 14. 2. 2008.
- 79) Shrnutí auditů a prohlášení za rok 2007, Ministerstvo financí.
- 80) Směrnice Rady 2008/117/ES, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty za účelem boje proti daňovým únikům spojeným s plněními uvnitř Společenství.
- 81) Smlouva o založení Evropského společenství.
- 82) Stanovisko EÚD č. 6/2007 k ročním shrnutím členských států, prohlášením členských států a auditu prostředků EU vnitrostátními kontrolními orgány.
- 83) Tabulka ukončené projekty Fondu soudržnosti/ISPA k 2. 12. 2008, Monitorovací výbor Fondu soudržnosti.
- 84) Úmluva o ochraně finančních zájmů Společenství ze dne 26. července 1995.
- 85) Usnesení vlády ze dne 5. září 2007 č. 1010.
- 86) Usnesení vlády ze dne 14. května 2008 č. 535.
- 87) Usnesení vlády ze dne 15. října 2008 č. 1275.
- 88) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.
- 89) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Životní prostředí, Ministerstvo financí.
- 90) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Podnikání a inovace, Ministerstvo financí.
- 91) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Praha – Adaptabilita, Ministerstvo financí.
- 92) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost, Ministerstvo financí.
- 93) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Praha Konkurenceschopnost, Ministerstvo financí.
- 94) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost, Ministerstvo financí.
- 95) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Integrovaný operační program, Ministerstvo financí.
- 96) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Doprava, Ministerstvo financí.
- 97) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Výzkum a vývoj pro inovace, Ministerstvo financí.
- 98) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program Technická pomoc, Ministerstvo financí.
- 99) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Regionální operační program NUTS 2 Jihovýchod, Ministerstvo financí.
- 100) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Regionální operační program regionu soudržnosti Střední Morava, Ministerstvo financí.
- 101) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Regionální operační program regionu soudržnosti Severovýchod, Ministerstvo financí.
- 102) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Regionální operační program NUTS II Severozápad, Ministerstvo financí.
- 103) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Regionální operační program NUTS II Střední Čechy, Ministerstvo financí.

- 104) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko, Ministerstvo financí.
- 105) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Regionální operační program regionu NUTS II Jihozápad, Ministerstvo financí.
- 106) Výroční kontrolní zpráva podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za období od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013, Ministerstvo financí.
- 107) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Životní prostředí ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 108) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Podnikání a inovace ze dne 22. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 109) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Praha – Adaptabilita ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 110) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 111) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Praha Konkurenceschopnost ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 112) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 113) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Integrovaný operační program ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 114) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Doprava ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 115) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Výzkum a vývoj pro inovace ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 116) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program Technická pomoc ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 117) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Regionální operační program NUTS 2 Jihovýchod ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 118) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Regionální operační program regionu soudržnosti Střední Morava ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 119) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Regionální operační program regionu soudržnosti Severovýchod ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 120) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Regionální operační program NUTS II Severozápad ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 121) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Regionální operační program NUTS II Střední Čechy ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 122) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 123) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Regionální operační program NUTS II Jihozápad ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 124) Výroční stanovisko podle čl. 62 odst. 1 písm. d) bodu ii) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 za Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013 ze dne 19. 12. 2008, Ministerstvo financí.
- 125) Výroční zpráva SZIF za rok 2007, dostupná na www.szif.cz.
- 126) Výroční zpráva za rozpočtový rok 2007, EÚD 2008, dostupná na www.eca.eu.
- 127) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).
- 128) Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- 129) Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).
- 130) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- 131) Zákon č. 122/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

- 132) Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.
- 133) Závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady ve dnech 11. a 12. prosince roku 2008 v Bruselu, dostupné na www.consilium.europa.eu.
- 134) Zkvalitňování finančního řízení Evropské unie, Evropský účetní dvůr, 2004.
- 135) Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: Ochrana finančních zájmů Společenství – Boj proti podvodům – Výroční zpráva 2007, KOM(2008) 475 ze dne 22. 7. 2008.
- 136) Zpráva Komise: Výroční zpráva o Fondu soudržnosti (2007), KOM(2008) 752 ze dne 14. 11. 2008.
- 137) Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2007, Ministerstvo financí.
- 138) Zpráva o výsledcích paralelní kontroly správy daně z přidané hodnoty provedené v České republice a Spolkové republice Německo, dostupná na www.nku.cz.
- 139) Zvláštní zpráva č. 8/2007 o správních spolupracích v oblasti daně z přidané hodnoty, spolu s odpověďmi Komise, Evropský účetní dvůr.
- 140) Zvláštní zpráva č. 8/2008: Je podmíněnost jako politika účelná?, Evropský účetní dvůr.

Použité internetové servery:

- 1) www.eca.eu
- 2) www.europa.eu
- 3) www.europarl.europa.eu
- 4) www.mfcr.cz
- 5) www.mmr.cz
- 6) www.mze.cz
- 7) www.strukturalni-fondy.cz
- 8) www.szif.cz

E. Přílohy

Příloha č. 1: Seznam zkratk

AEO	Agroenvironmentální opatření
AFCOS	Anti-Fraud Co-ordination Structure, síť kontaktních míst zřízených za účelem zjednodušení a zefektivnění komunikace s OLAF a hlášení nesrovnalostí tomuto úřadu
Akční plán	Akční plán Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly
Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise	Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření
AO	Auditní orgán
CLO	Central Liaison Office (Ústřední kontaktní orgán)
CO	Certifikační orgán
ČR	Česká republika
DAS	Declaration d'assurance (prohlášení o věrohodnosti)
DPH	Daň z přidané hodnoty
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development (Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova)
EAGF	European Agricultural Guarantee Fund (Evropský zemědělský záruční fond)
EFF	European Fisheries Fund (Evropský rybářský fond)



EHS	Evropské hospodářské společenství
ERDF	European Regional Development Fund (Evropský fond pro regionální rozvoj)
ES	Evropská společenství
ESF	European Social Fund (Evropský sociální fond)
EU	Evropská unie
EU-10	Státy EU, jež se staly členy v roce 2004
EÚD	Evropský účetní dvůr
HND	Hrubý národní důchod
HRDP	Horizontal Rural Development Plan (Horizontální plán rozvoje venkova)
IACS	Integrated Administration and Control System (integrováný administrativní a kontrolní systém)
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-accession (Nástroj předvstupních strukturálních politik)
JPD	Jednotný programový dokument
KA	Kontrolní akce
LFA	Less Favoured Areas (méně příznivé oblasti)
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Národní strategie	Národní strategie na ochranu finančních zájmů ES
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques (nomenklatura územních statistických jednotek)
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude (Evropský úřad pro boj proti podvodům)
OP	Operační program
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OP RVMZ	Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
OWNRES	Own Resources (vlastní zdroje)
PAS	Pověřený auditní subjekt
PHARE	Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of Economy (Pomoc Polsku a Maďarsku na rekonstrukci ekonomiky), předvstupní nástroj určený pro kandidátské země
PRV	Program rozvoje venkova
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídící orgán
ŘVC	Ředitelství vodních cest ČR
SAI	Supreme Audit Institution (nejvyšší kontrolní instituce)
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Speciální předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova)
SAPS	Single Area Payment Scheme (jednotná platba na plochu)
SOT	Společná organizace trhu
SPS	Single Payment Scheme (režim jednotné platby)
SRN	Spolková republika Německo
SSP	Separate Sugar Payment (samostatná platba na cukr)
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SZP	Společná zemědělská politika
Transition Facility	Přechodový nástroj pro dočasnou pomoc novým členským státům EU
VIES	Value Added Tax Information Exchange System (systém výměny informací mezi členskými státy o dani z přidané hodnoty uplatňované v rámci obchodních transakcí mezi podnikateli z členských států EU)

Příloha č. 2

Přehled plnění jednotlivých akcí z <i>Akčního plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly</i>					
Číslo	Název akce	Stav provádění v r. 2008	Dopad	Míra dopadu v r. 2008	Předpokládaný vývoj
1	Zjednodušení právních předpisů navržených v letech 2007–2013	Dokončeno	Procentuální podíl rozpočtu vynaložen formou jednorázových částek.	■□□□□	V rámci současných právních předpisů se neočekávají velké změny. V dalším kole jednání o právních předpisech bude navrženo další zjednodušení.
2	Začlenit společné zásady vnitřní kontroly do návrhu revidovaného finančního nařízení	Zrušeno			
3	Zavést a uvést do souladu prezentaci kontrolních strategií a důkazů o přiměřené věrohodnosti	Dokončeno	Výroční zprávy o činnosti za rok 2006 již byly v důsledku opatření 3 vylepšeny a ve výroční zprávě Evropského účetního dvora o kvalitě výročních zpráv o činnosti byly lépe ohodnoceny; lepší porozumění různým kontrolním systémům.	■■□□□	Očekávají se významná zlepšení výročních zpráv o činnosti, ve kterých se projeví posílené stále pokyny, intenzivnější vzájemné hodnocení, a v oblasti sdíleného hospodaření i využívání ročních shrnutí od členských států.
3N	Posílit spojitost mezi přiměřeným ujištěním a platbami	Dokončeno	V oblasti strukturálních fondů již <i>Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření</i> zavedl přímé spojení mezi výsledky auditů, výhradami a akčními plány podle regionů nebo členských států, čímž zajistil, že v roce 2008 budou rozhodnutí o pozastavení plateb a finanční opravy přijaty včas.	■□□□□	Provedení akčního plánu týkajícího se strukturálních fondů zajistí, že absence přiměřeného ujištění povede ke zlepšení systémů nebo k pozastavení plateb a k finančním opravám.
4	Iniciovat interinstitucionální dialog o tolerovatelných rizicích v podkladových transakcích	Zrušeno (uskutečnil se v rámci opatření 10)			
5	Požadovat prohlášení o hospodaření od managementu provozních organizací a souhrnné zprávy od vnitrostátních orgánů	Dokončeno	Zvýšená míra jistoty ve sdíleném hospodaření.	■■□□□	V návaznosti na zakotvení procesu a na zodpovědnější nakládání s fondy EU ze strany členských států se dá očekávat postupné zlepšování kontrolních systémů (v závislosti na dodržování právních předpisů členskými státy).

Přehled plnění jednotlivých akcí z Akčního plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly					
Číslo	Název akce	Stav provádění v r. 2008	Dopad	Míra dopadu v r. 2008	Předpokládaný vývoj
6	Posoudit užitečnost prohlášení o hospodaření mimo rámec sdíleného a nepřímého centralizovaného hospodaření	Zrušeno (uskuteční se jiným způsobem)			
7	Prosazovat optimální postupy za účelem zvyšování nákladové efektivity auditů na úrovni projektů	Částečně dokončeno	Zlepšená standardizace a kvalita auditorské činnosti a zlepšení podávání zpráv o reprezentativní míře chyb.	□□□□□	Plynulé snižování míry chyb.
8	Umožnit dodatečné ujištění ze strany nejvyšších kontrolních institucí	Dokončeno	Nejvyšší kontrolní instituce ve zvýšené míře využívají údaje Komise a podávají zprávy o využívání fondů EU.	■□□□□	Nejvyšší kontrolní instituce jsou nezávislé, avšak vzhledem k tomu, že se kvalita zpráv Komise zvyšuje, dá se očekávat postupný nárůst jejich zapojení.
8N	Připravit případovou studii klíčových problémů, kterým musí nejvyšší kontrolní instituce čelit při posuzování výdajů Společenství	Téměř dokončeno	Viz akce č. 8.	■□□□□	Viz akce č. 8.
9	Vypracovat účinné nástroje pro sdílení výsledků auditu a kontroly a prosazovat jednotný přístup k auditu	Téměř dokončeno	Lepší koordinace auditorské činnosti a metodiky.	■□□□□	Lepší soudržnost a kvalita auditorské činnosti. Zvýšená spolehlivost práce vnitrostátních kontrolních orgánů.
9N	U šestého rámcového programu monitorovat sdílení údajů a řízení vykazování	Téměř dokončeno	Viz akce č. 9.	■□□□□	Viz akce č. 9.
10	Učinit výchozí odhad a analýzu nákladů na kontrolu a prozkoumat nákladovou efektivnost kontrol	Probíhá	Porozumění úrovním zbytkového rizika v hlavních oblastech politik.	■□□□□	Závisí na vývoji navazujícím na sdělení z října 2008.
10N	Přezkoumat účinek programů a požadavky na způsobilost u nákladů na kontroly a poté provést podrobnou analýzu konkrétního přijatelného rizika	Probíhá	Viz akce č. 10.	■□□□□	Viz akce č. 10.
11	Vymáhání vyplacených prostředků a přínosy kontrol	Bude brzy dokončeno	Měření přínosů kontrol v oblasti vymáhání chybně vyplacených prostředků.	□□□□□	Úplné informace budou od roku 2008 dále shromažďovány v rámci opatření 11N.

Přehled plnění jednotlivých akcí z Akčního plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly					
Číslo	Název akce	Stav provádění v r. 2008	Dopad	Míra dopadu v r. 2008	Předpokládaný vývoj
11N	Vymáhání chybně vyplacených prostředků	Probíhá	Důkaz, že víceleté kontrolní systémy účinně opravují chyby.	□□□□	Budou shromážděny úplné údaje o opravách ve strukturálních fondech za rok 2008 a opravy Komise budou zaznamenány přímo do účetního systému.
12	Řešit nedostatky označené zúčastněnými útvary	Dokončeno	Postupné snížení chyb ve všech režimech hospodaření.	■□□□	Zlepšování hodnocení Účetního dvora.
12N	Poskytnout reprezentativní obrázek o úrovni a povaze nesrovnalostí v rozpočtu pro výzkum jako celku	Dokončeno	Viz akce č. 12.	■□□□	Viz akce č. 12.
13	Analyzovat kontroly v rámci sdíleného hospodaření na regionální úrovni a hodnotu stávajících prohlášení	Dokončeno	Lepší kvalita kontrolních systémů členských států, o čemž svědčí proces předkládání výročních zpráv o činnosti a hodnocení Evropského účetního dvora.	■□□□	Příznivější hodnocení Účetního dvora, které se však pravděpodobně bude podle členských států lišit.
14	Zajistit pro strukturální fondy lepší metodické pokyny ohledně řízení rizika chyb	Dokončeno	Snížení míry chyb na základě úspěšného provádění pokynů.	□□□□	Výrazně zlepšené pokyny pro všechny klíčové oblasti vydané v roce 2008.
15	Podporovat „dohody o důvěře“ v souvislosti se strukturálními fondy	Opatření nebude ve všech čl. státech dokončeno, uskuteční se však prostřednictvím právních předpisů na období 2007–2013	Větší povědomí o kontrolách v členských státech.	■□□□	Po provedení programů v letech 2007–2013 se očekává zlepšení kontrolních systémů členských států a více členských států bude splňovat požadavky potřebné k uzavření „dohody o důvěře“.
16	Zavedení společných pokynů pro jednotlivé skupiny politik	Bude brzy dokončeno	Standardizace zásad a metodiky auditu. Například lepší informace o míře chyb prostřednictvím uplatňování společných pokynů pro výběr vzorků.	■□□□	Prokazatelný dopad na výzkum v roce 2008, další odvětví budou následovat.

Příloha č. 3

Opatření Akčního plánu na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření a stav jejich plnění			
	Opatření	Lhůta*	Stav plnění opatření k 5. 11. 2008
1. Opatření v rámci společné strategie auditu v oblasti strukturálních opatření pro období 2000–2006			
1.1	Provést cílené audity nejrizikovějších řídicích orgánů (2000–2006).	31. 12. 2008	Probíhá.
1.2	Dokončit sledování provádění 27 aktuálních akčních plánů členskými státy a napravit vážné nedostatky v systémech řízení a kontroly dotčených členských států.	31. 12. 2008	Probíhá.
1.3	Dokončit 20 probíhajících postupů pro pozastavení a finanční opravy z období 2000–2006 a 34 postupů finančních oprav z auditů uzávěrek z období 1994–1999.	31. 12. 2008	Probíhá.
1.4	Sledovat jednotlivé případy chyb věcné správnosti pro účely prohlášení o věrohodnosti 2006 (DAS) a všechny jejich systémové důsledky.	30. 9. 2008	Probíhá.
2. Hlavní opatření probíhající jako součást akčního plánu na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly			
2.1	Opatření 9 – vytvořit účinné nástroje pro sdílení výsledků auditů a kontrol a podporovat jednotný přístup k auditu.	31. 12. 2008	Probíhá.
2.2	Opatření 10 – provést počáteční odhad a analýzu nákladů kontrol pro ERDF.	31. 5. 2008	Dokončeno.
2.3	Opatření 11N – posoudit spolehlivost vnitrostátních monitorovacích systémů a systémů sestavování zpráv pro zpětné získávání finančních prostředků a pro finanční opravy.	31. 12. 2008	Probíhá.
2.4	Opatření 14b – poskytnout příjemcům a/nebo zprostředkovatelským subjektům pokyny ohledně kontrol a povinností v kontrolním řetězci.	30. 6. 2008	Dokončeno.
2.5	Opatření 15 – v souvislosti se strukturálními fondy podporovat iniciativu „dohod důvěry“ (díky kterým se Komise bude moci spolehnout na vnitrostátní auditní činnost z období 2000–2006 a které vytvoří základ pro podobnou spolupráci v letech 2007–2013).	30. 9. 2008	Částečně dokončeno.
2.6	Opatření 16 – koordinovat auditorské standardy, vykazování chybovosti atd. u strukturálních fondů.	31. 12. 2008	Částečně dokončeno.
3. Preventivní opatření pro uzavření programů a projektů z období 2000–2006			
3.1	Dokončit auditní šetření související s přezkoumáním práce orgánů vydávajících prohlášení při ukončení činnosti (2000–2006).	31. 12. 2008	Probíhá.
3.2	Dokončit interní postupy k zajištění pečlivého posouzení závěracích dokumentů.	30. 6. 2008	Částečně dokončeno.
3.3	Zlepšit povědomí členských států o pokynech k uzavření zveřejněných Komisí v roce 2006.	31. 12. 2008	Dokončeno.
4. Preventivní opatření pro programové období 2007–2013			
4.1	Přezkoumání zpráv o posouzení souladu a stanovisek.	31. 12. 2008	Probíhá.
4.2	Přezkoumání vnitrostátních strategií auditu.	31. 12. 2008	Probíhá.
4.3	Opatření týkající se zjednodušení:		
a)	poznámka k částečnému uzavření podle článku 88 nařízení (ES) č. 1083/2006 a zařazení tématu do výročních jednání s řídicími orgány,	31. 12. 2008	Částečně dokončeno.
b)	poznámka k používání paušálních sazeb pro nepřímé náklady (pouze ESF) a zařazení tématu do výročních jednání s řídicími orgány.	31. 12. 2008	
4.4	Přezkoumání a objasnění ohledně způsobilosti pro období 2007–2013:		
a)	sestavení pravidel Společenství o způsobilosti pro období 2007–2013 v podobě ucelené brožury,	30. 9. 2008	Částečně dokončeno.
b)	poznámka k používání článku 55 nařízení (ES) č. 1083/2006 – projekty vytvářející příjmy,	30. 6. 2008	
c)	poznámka k používání pravidel státní podpory.	30. 6. 2008	
4.5	Zlepšení povědomí veřejnosti o pravidlech pro zadávání veřejných zakázek.	31. 12. 2008	Dokončeno.

Opatření Akčního plánu na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření a stav jejich plnění			
Opatření		Lhůta*	Stav plnění opatření k 5. 11. 2008
5. Opatření ke zkvalitnění primárních kontrol na vnitrostátní úrovni			
5.1	Uspořádat seminář pro řídicí orgány a orgány vydávající osvědčení; zařazení tématu do výročních jednání s řídicími orgány.	30. 6. 2008	Dokončeno.
5.2	Aktualizovat pokyny ohledně osvědčených postupů primární kontroly a certifikace pro období 2007–2013.	30. 6. 2008	Dokončeno.
5.3	Poskytnout nástroje sebehodnocení pro řídicí orgány ohledně posuzování souladu.	30. 6. 2008	Dokončeno.
6. Opatření ke zkvalitnění poskytování zpráv členskými státy o finančních opravách			
6.1	Další zpracování údajů poskytnutých ve zprávách k doplnění chybějících informací a k opravě chyb.	30. 6. 2008	Dokončeno.
6.2	Na místě ověřit vzorek údajů získaných od členských států.	31. 12. 2008	Probíhá.
7. Opatření ke zkvalitnění poskytování zpráv Komisí o dopadu auditní činnosti			
7.1	Zlepšit systémy pro záznam a sestavování zpráv o krocích, které následují po doporučeních auditu.	30. 9. 2008	Dokončeno.
7.2	Zlepšit systémy pro záznam a poskytování zpráv o opravách provedených na základě kontrol a auditní činnosti Komise.	30. 9. 2008	Částečně dokončeno.
8. Opatření ke zvýšení dopadu auditní činnosti Komise			
8.1	Stanovit a provádět politiku pozastavování plateb prostřednictvím rozhodnutí Komise v co nejbližším termínu na základě závažných nedostatků ve vnitrostátních systémech.	30. 4. 2008	Dokončeno.
8.2	Upravit interní postupy pozastavení a finančních oprav s cílem uspišit použití.	30. 4. 2008	Částečně dokončeno.
9. Opatření k posílení záruk obsažených ve výročních zprávách o činnosti			
9.1	Provést následující opatření v souvislosti s přípravou výročních zpráv o činnosti:	31. 3. 2008	Dokončeno.
a)	poskytnout informace o krocích podniknutých ohledně všech systémů, u kterých byly v roce 2006 zjištěny závažné systémové nedostatky,		
b)	zpráva o plnění akčního plánu prováděného členskými státy k nápravě nedostatků,		
c)	zpráva o rozhodnutích o pozastavení průběžných plateb, dalších preventivních opatřeních ze strany pověřené schvalující osoby v souvislosti s průběžnými platbami, o finančních opravách provedených členskými státy na žádost Komise a rozhodnutích o finančních opravách přijatých Komisí,		
d)	poskytnout podrobné odůvodnění při nevyslovení výhrady tam, kde byly zjištěny závažné systémové nedostatky,		
e)	zpráva o krocích, které následovaly po předchozích doporučeních Účetního dvora.		
10. Opatření k zajištění co nejhodnotnějších ročních shrnutí podle článku 53b finančního nařízení			
	Analyzovat obdržená shrnutí, zahrnout výsledky do výroční zprávy o činnosti a přijmout opatření ohledně nedodržování povinnosti členskými státy.	31. 12. 2008	Dokončeno.

* Pokud bylo pro jednotlivé body opatření stanoveno více termínů, je uveden nejpozdější.

Zdroj: sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Účetnímu dvoru – *Akční plán na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření*, KOM(2008) 97 v konečném znění; sdělení komisařů Hübnerové a Špidly Komisi obsahující zprávu o průběžném pokroku v plnění *Akčního plánu na posílení kontrolní úlohy Komise v rámci sdíleného řízení strukturálních opatření*, SEC(2008) 2756.

Příloha č. 4: Srovnání cílů a finančních nástrojů programových období 2000–2006 a 2007–2013

2000–2006		2007–2013	
Cíle	Finanční nástroj	Cíle	Finanční nástroj
Fond soudržnosti	Fond soudržnosti		Fond soudržnosti
Cíl 1	ERDF ESF EAGGF – orientační sekce FIFG	Konvergence	ERDF ESF
Cíl 2	ERDF ESF	Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost – regionální úroveň – národní úroveň	ERDF ESF
Cíl 3	ESF		
INTERREG	ERDF	Evropská územní spolupráce	ERDF
URBAN	ERDF		
EQUAL	ESF		
LEADER+	EAGGF – orientační sekce		
Rozvoj venkova a restrukturalizace rybolovu mimo rámec Cíle 1	EAGGF – záruční sekce FIFG	<i>Poznámka: Problematika rozvoje venkova a rybolovu není nadále součástí politiky soudržnosti, ale patří pod Společnou zemědělskou politiku.</i>	
CELKEM	CELKEM	CELKEM	CELKEM
9 CÍLŮ	6 FINANČNÍCH NÁSTROJŮ	3 CÍLE	3 FINANČNÍ NÁSTROJE
Finanční alokace pro ČR	2 630,4 (mil. €)	Finanční alokace pro ČR	26 691,7 (mil. €)

Zdroj: Evropská unie regionům, Evropská komise 2004, s. 29; finanční alokace MF, MMR.

Glosář termínů použitých v tabulce

Cíl – *Konvergence* – jeden ze tří cílů programového období 2007–2013, který je určen k podpoře hospodářského a sociálního rozvoje méně vyspělých členských států a regionů.

Cíl 1 – *Podpora rozvoje zaostávajících regionů* – jeden z cílů politiky soudržnosti v programovém období 2000–2006, jeho náplní bylo poskytování podpory těm regionům EU, jejichž HDP na obyvatele byl nižší než 75 % průměru EU.

Cíl 2 – *Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací* – jeden z cílů politiky soudržnosti v programovém období 2000–2006. Tento cíl byl určen na podporu hospodářské a sociální konverze oblastí, které se potýkají se strukturálními problémy.

Cíl – *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost* – finanční prostředky na rozvoj konkurenceschopnosti a zvýšení zaměstnanosti v rámci tohoto cíle mohou v programovém období 2007–2013 čerpat regiony, jež nepatří do cíle *Konvergence* (v ČR je to hlavní město Praha).

Cíl – *Evropská územní spolupráce* – tento cíl programového období 2007–2013 je zaměřen na rozvoj nadnárodní, meziregionální a přeshraniční spolupráce.

Cíl 3 – *Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání* – jeden z cílů politiky soudržnosti v programovém období 2000–2006. Pomocí tohoto cíle byla poskytována pomoc v oblasti rozvoje lidských zdrojů.

EAGGF – z anglického *European Agriculture Guidance and Guarantee Fund* (*Evropský zemědělský orientační a záruční fond*), založen roku 1962; tento finanční nástroj se dělí na dvě sekce – orientační a záruční.

Záruční sekce slouží k financování společné zemědělské politiky, orientační sekce pak financuje zejména rozvoj venkova (do roku 2006 byla součástí strukturálních fondů).

EQUAL – Iniciativa Společenství *EQUAL* má přispívat k zajišťování rovného přístupu k zaměstnání prostřednictvím hledání a ověřování postupů potlačujících diskriminaci a nerovnost při práci a při hledání zaměstnání.

ERDF – z anglického *European Regional Development Fund (Evropský fond pro regionální rozvoj)*, jeden ze strukturálních fondů, založen roku 1975, jeho finanční zdroje jsou určeny na vyrovnávání rozdílů mezi regiony.

ESF – z anglického *European Social Fund (Evropský sociální fond)*, jeden ze strukturálních fondů, založen roku 1957, jeho cílem je podpora boje proti nezaměstnanosti a podpora rovných příležitostí.

FIFG – z anglického *Financial Instrument for Fisheries Guidance (Finanční nástroj pro podporu rybolovu)*, založen roku 1993, je určen na podporu rybolovu a modernizaci rybářského průmyslu. Do roku 2006 patřil mezi strukturální fondy.

Fond soudržnosti – Tento zdroj financování vznikl v roce 1993 a je určen pro členské státy EU, jejichž HND na obyvatele dosahuje méně než 90 % průměru EU. Financuje projekty v oblasti životního prostředí a transevropských dopravních sítí.

Iniciativa Společenství – Jedná se o zvláštní programy, které Komise zavedla k řešení specifických problémů dotýkajících se celého území EU; v programovém období 2000–2006 se realizovaly čtyři tyto iniciativy, ČR se zapojila do dvou z nich.

INTERREG – Iniciativa *Interreg* podporuje nadnárodní, meziregionální a přeshraniční spolupráci.

LEADER+ – Jedna z tzv. iniciativ Společenství, je zaměřena na podporu venkovských oblastí. V ČR byl realizován jakožto podopatření v rámci OP RVMZ.

URBAN – Iniciativa Společenství URBAN je zacílena na podporu udržitelného rozvoje problémových městských oblastí. ČR se této iniciativy v programovém období 2004–2006 neúčastnila.

Příloha č. 5

Přehled kontrolních akcí provedených NKÚ v roce 2008 částečně či zcela zaměřených na prostředky rozpočtu EU		
Číslo KA	Název kontrolní akce	Zveřejnění ve Věstníku NKÚ
07/23	Finanční prostředky určené v rámci <i>Společného regionálního operačního programu</i> na rozvoj cestovního ruchu a na regeneraci a revitalizaci vybraných měst	2/2008
08/02	Finanční prostředky poskytované v rámci programů podpory (národní programy a programy Evropské unie)	3/2008
08/05	Finanční prostředky určené na platby realizované v rámci Společné zemědělské politiky – společné organizace trhu	4/2008
08/06	Finanční prostředky operačního programu <i>Rozvoj lidských zdrojů</i> určené na aktivní politiku zaměstnanosti	1/2009
08/14	Finanční prostředky vynaložené v souvislosti s budováním Státní pokladny	4/2008
08/19	Finanční prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů	1/2009



A large, stylized, light blue letter 'S' is centered on a white background. The letter has a thick, rounded, and slightly irregular appearance, resembling a calligraphic or decorative font. It is framed by a red horizontal bar at the top and a blue horizontal bar at the bottom.