

Osobitná správa

Čerpanie finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

Postupuje sa s oneskorením a naďalej je ohrozené dokončenie opatrení, a tým aj plnenie cieľov mechanizmu



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – XI
Úvod	01 – 09
Rozsah auditu a auditorský prístup	10 – 16
Pripomienky	17 – 90
Predbežné financovanie zo začiatku uľahčilo vyplácanie prostriedkov, no čerpanie prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti mešká a nevyhnutne neznamená, že finančné prostriedky sa dostali ku konečným príjemcom	17 – 56
Predbežné financovanie zo začiatku uľahčilo vyplácanie finančných prostriedkov	18 – 20
Čerpanie finančných prostriedkov z mechanizmu napreduje, no vo všeobecnosti mešká	21 – 27
K oneskoreniam prispieva niekoľko faktorov	28 – 52
Vyplatené finančné prostriedky sa ešte nevyhnutne nedostali ku konečným príjemcom a pojem „konečný príjemca“ sa nepoužíva vždy jednotne	53 – 56
Komisia a členské štáty prijali opatrenia na uľahčenie čerpania prostriedkov, zatiaľ je však priskoro hodnotiť, či majú pozitívny vplyv	57 – 75
Všetky členské štáty vo vzorke požiadali o zmenu svojich plánov obnovy a odolnosti, no vplyv týchto zmien na čerpanie sa zatiaľ neprejavil	59 – 63
Komisia poskytla usmernenia týkajúce sa osobitných pravidiel vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, stále ich je však možné interpretovať rôzne	64 – 68
Členské štáty v našej vzorke prijali opatrenia na zvýšenie administratívnej kapacity, stále však čelia nedostatku zamestnancov	69 – 70
Členské štáty a Komisia zriadili systémy na monitorovanie pokroku vykonávania, no následné opatrenia na riešenie oneskorení nie sú systematické	71 – 75

Koncepcia Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti so sebou prináša riziká pre čerpanie a dokončenie opatrení do 31. augusta 2026	76 – 90
Počet a povaha nesplnených míľnikov a cieľov predstavuje riziko pre čerpanie a dokončenie opatrení	77 – 85
Vyplatené prostriedky nevyhnutne neodrážajú počet a význam príslušných míľnikov a cieľov	86 – 90
Záver a odporúčania	91 – 99
Prílohy	
Príloha I – Hlavné informácie o prieskumoch EDA zameraných na členské štáty	
Príloha II – Procedurálne kroky a čas (v dňoch) potrebný na ich vykonanie	
Príloha III – Funkcie vnútroštátnych monitorovacích IT systémov na sledovanie čerpania finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na vnútroštátnej úrovni	
Príloha IV – Percentuálny podiel reforiem a investícií, ktoré sa majú každý rok dokončiť, podľa členských štátov	
Skratky	
Glosár	
Odpovede Komisie	
Harmonogram	
Audítorský tím	

Zhrnutie

I Vo februári 2021 EÚ zriadila Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (ďalej len „mechanizmus“ alebo „RRF“) zahŕňajúci finančné prostriedky vo výške 723,8 mld. EUR. Jeho cieľom je zmierniť hospodársky vplyv pandémie, čo si vyžaduje rýchle čerpanie finančných prostriedkov, a zvýšiť odolnosť hospodárstiev členských štátov. Komisia vykonáva mechanizmus v rámci priameho riadenia a členské štáty musia ako prijímatelia a entity, ktoré si požičiavajú finančné prostriedky, zabezpečiť, aby sa opatrenia v rámci mechanizmu vykonávali v súlade s príslušnými právnymi predpismi EÚ a s vnútroštátnymi zákonmi.

II Tento audit sme zahrnuli do nášho ročného plánu práce vzhľadom na významnosť príslušných súm a novosť modelu financovania mechanizmu. Preskúmali sme koncepciu a vykonávanie mechanizmu s cieľom posúdiť, či:

- o boli z neho finančné prostriedky vyplácané podľa plánu,
- o opatrenia členských štátov a Komisie zabezpečili čerpanie finančných prostriedkov podľa plánu,
- o čerpanie a dokončenie opatrení v druhej polovici vykonávania mechanizmu ohrozujú inherentné riziká.

III Dospeli sme k záveru, že čerpanie finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti postupuje s istým oneskorením a že v súvislosti s čerpaním a dokončením opatrení v druhej polovici vykonávania mechanizmu existujú určité riziká.

IV Skutočnosť, že v právnych predpisoch sa stanovuje predbežné financovanie až do výšky 13 %, umožnila rýchle vyplatenie väčšieho množstva finančných prostriedkov na začiatku Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, no čerpanie z rôznych dôvodov meškalo. Do konca roka 2023 Komisia vyplatila celkovo približne 213 mld. EUR vrátane predbežného financovania vo výške 56,5 mld. EUR. Členské štáty požiadali do konca roka 2023 celkovo o 228 mld. EUR z 273 mld. EUR, o ktoré mali podľa predpokladov požiadať na základe ich operačných dohôd. Sedem členských štátov však do konca roka 2023 nedostalo z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti žiadne finančné prostriedky za uspokojivé splnenie míľnikov a cieľov.

V Dôvody oneskorení sa pri jednotlivých členských štátoch líšia, no medzi najčastejšie patria zmeny vonkajších okolností (ako je inflácia alebo výpadky dodávok), podcenenie času potrebného na vykonanie opatrení, neistota v súvislosti so špecifickými pravidlami vykonávania mechanizmu (napríklad zásada „výrazne nenarušiť“) a problémy s administratívnou kapacitou členských štátov.

VI V októbri 2023 bola konečným príjemcom vyplatená približne polovica prijatých finančných prostriedkov. Nie všetky členské štáty však poskytli úplné a konzistentné informácie o tom, kde sa tieto finančné prostriedky pochádzajúce z mechanizmu v tom čase nachádzali. Navyše definícia pojmu „konečný príjemca“ sa môže interpretovať rôzne.

VII Komisia aj členské štáty prijali opatrenia na riešenie oneskorení, zatiaľ je však priskoro hodnotiť, či mali pozitívny vplyv. Členské štáty napríklad navrhli úpravy svojich pôvodných plánov obnovy a odolnosti a Komisia poskytla usmernenia a podporu na uľahčenie vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Vplyv zmien v plánoch obnovy a odolnosti sa však zatiaľ neprejavil a niektoré členské štáty sa domnievajú, že niektoré časti usmernení sú nejednoznačné alebo sa ťažko uplatňujú, pretože samotné usmernenia sú zložité alebo predstavujú novinku.

VIII Členské štáty takisto prijali opatrenia na zvýšenie svojich administratívnych kapacít, problémy – konkrétne nábor potrebných zamestnancov – však pretrvávajú. Komisia aj členské štáty zriadili informačné systémy na monitorovanie pokroku vykonávania, ale v prípade dvoch členských štátov zaradených do vzorky národné systémy neposkytovali dostatočné informácie na to, aby sa oneskorenia zistili včas. A Komisia síce monitorovala pokrok prostredníctvom pravidelnej komunikácie s členskými štátmi, no systematicky ich nežiadala, aby poskytovali informácie o opatreniach prijatých na riešenie oneskorení, o ktorých ju informovali, hoci Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti Komisia priamo riadi a nesie zaň konečnú zodpovednosť.

IX Domnievame sa, že existujú riziká, ktoré ohrozujú včasné čerpanie a dokončenie opatrení v druhej polovici vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Konkrétne je potrebné dosiahnuť ešte značný počet míľnikov a cieľov, čo môže byť ťažké. Navyše prechod od reforiem k investíciám pravdepodobne ešte viac zvýši riziko oneskorení.

X Zistili sme tiež, že vyplatenie finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti členským štátom nevyhnutne neodráža kvantitu a význam súvisiacich míľnikov a cieľov. Navyše vzťah medzi sumami prijatými z mechanizmu a plnením míľnikov a cieľov sa medzi jednotlivými členskými štátmi líši. Keďže v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa nestanovuje možnosť vymáhať finančné prostriedky súvisiace s už splnenými míľníkmi a cieľmi v prípade, že sa opatrenia nevykonajú, vzniká riziko, že sa finančné prostriedky z mechanizmu vyplatia bez toho, aby členské štáty dokončili príslušné opatrenia.

XI Na základe týchto zistení Komisii odporúčame:

- zaistiť jednotné uplatňovanie definície „konečného príjemcu“,
- poskytnúť členským štátom dodatočné usmernenia a podporu,
- monitorovať a zmierňovať riziko nedokončenia opatrení a súvisiace finančné dôsledky,
- posilniť koncepciu budúcich nástrojov založených na financovaní, ktoré nie je spojené s nákladmi, z hľadiska čerpania.

Úvod

01 V reakcii na pandémie ochorenia COVID-19 bol vytvorený fond obnovy Next Generation EU v hodnote viac ako 800 mld. EUR (v bežných cenách). Jeho ústredným prvkom je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (ďalej len „mechanizmus“ alebo „RRF“)¹, zriadený vo februári 2021, s maximálnou celkovou hodnotou 723,8 mld. EUR (v bežných cenách).

02 Rozsah RRF, vymedzený v nariadení o RRF², zahŕňa opatrenia (investície alebo reformy) zaradené do šiestich prioritných oblastí alebo tzv. pilierov, ktoré sú uvedené na *ilustrácii 1*. Z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa financujú reformy a investície v členských štátoch EÚ, ktoré sa realizujú od začiatku pandémie vo februári 2020 do augusta 2026³.

Ilustrácia 1 – Šesť pilierov



Zelená transformácia



Digitálna transformácia



Inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast vrátane hospodárskej súdržnosti, pracovných miest, produktivity, konkurencieschopnosti, výskumu, vývoja a inovácií a dobre fungujúceho vnútorného trhu so silnými MSP



Sociálna a územná súdržnosť



Zdravie a hospodárska, sociálna a inštitucionálna odolnosť okrem iného s cieľom zvyšovať pripravenosť na krízy a schopnosť reakcie na krízy



Politiky pre budúcu generáciu, deti a mládež, ako sú vzdelávanie a zručnosti

Zdroj: EDA, na základe hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti vytvorenej Komisiou.

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti. V tejto správe sa označuje ako „nariadenie o RRF“.

² Článok 3 nariadenia o RRF.

³ Príklady reforiem a investícií financovaných z RRF sú uvedené v prílohe IV *osobitnej správy 21/2022*: Posúdenie národných plánov obnovy a odolnosti Komisiou.

03 Účelom Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti je zmiernenie hospodárskeho a sociálneho vplyvu pandémie COVID-19, pre ktoré má zásadný význam rýchle čerpanie finančných prostriedkov, ako aj zabezpečenie toho, aby sa európske hospodárstvo a spoločnosti stali udržateľnejšími, odolnejšími a lepšie pripravenými na výzvy a príležitosti, ktoré prináša zelená a digitálna transformácia. Jeho cieľ je preto dvojaký – posilniť obnovu po pandémii a zlepšiť odolnosť voči budúcim krízam.

04 Komisia nesie konečnú zodpovednosť za vykonávanie mechanizmu, keďže ho riadi⁴ priamo, a členské štáty musia ako prijímatelia a entity, ktoré si požičiavajú finančné prostriedky, zabezpečiť, aby sa opatrenia v rámci mechanizmu vykonávali v súlade s príslušnými právnymi predpismi EÚ a s vnútroštátnymi zákonmi.

05 V rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti môže Komisia poskytnúť finančnú podporu **vo forme grantov až do výšky 338,0 mld. EUR a vo forme úverov do výšky 385,8 mld. EUR**⁵. Každý členský štát je oprávnený získať určitú sumu podpory na základe vzorca (tzv. alokačného kľúča) pre granty a do stanovenej hornej hranice pre úvery⁶.

06 Na to, aby mohli členské štáty túto podporu využiť, predložili **plány obnovy a odolnosti**, ktoré posúdila Komisia a následne schválila Rada v podobe **vykonávacích rozhodnutí Rady**⁷. Komisia potom uzavrela s každým členským štátom **operačné dohody**, ktoré obsahovali podrobnosti a technické aspekty vykonávania, ako je orientačný harmonogram splácania, ďalšie priebežné kroky k plneniu míľnikov a cieľov a opatrenia na zabezpečenie prístupu k podkladovým údajom. V nariadení o RRF sa špecifikujú aj štyri situácie, v ktorých môže členský štát zmeniť svoj plán obnovy a odolnosti⁸:

- 1) ak sa aktualizuje maximálny finančný príspevok⁹;
- 2) ak míľniky a ciele už nie sú z dôvodu objektívnych okolností dosiahnuteľné;

⁴ Článok 8 nariadenia o RRF.

⁵ Tieto sumy nezahŕňajú dodatočné financovanie z plánu REPowerEU.

⁶ Články 11 a 14 ods. 5 nariadenia o RRF.

⁷ Článok 20 nariadenia o RRF.

⁸ Článok 21 nariadenia o RRF.

⁹ Poznámka Komisie určená Rade a Európskemu parlamentu z 30. júna 2022: *RRF: Update of the maximum financial contribution*.

- 3) ak členský štát požiada o úvery;
- 4) keď členský štát zahrnie v súlade s plánom energetickej transformácie EÚ do svojho plánu obnovy a odolnosti kapitolu REPowerEU¹⁰.

V prípade zmien sa zodpovedajúcim spôsobom mení aj vykonávacie rozhodnutie Rady a operačné dohody.

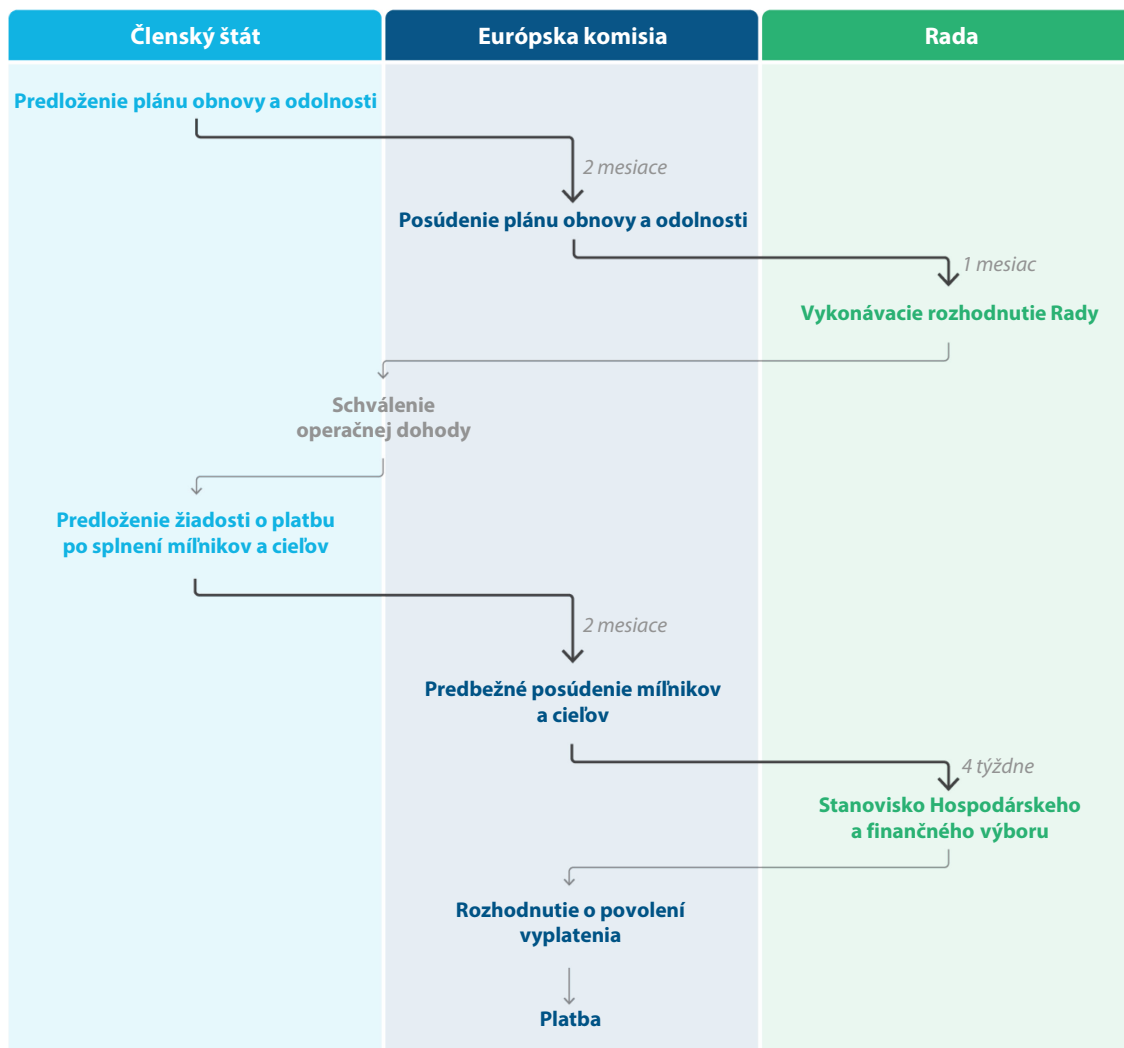
07 V prípade vykonávacích rozhodnutí Rady prijatých do 31. decembra 2021 mohli členské štáty požiadať o preddavok vo forme **predbežného financovania do výšky 13 %** ich celkových pridelených grantov, prípadne z celkovej sumy úveru¹¹. Predbežné financovanie sa odpočítava (zúčtuje) pomerne od každej následnej platby. V prípade plánu REPowerEU mohli členské štáty dostať po schválení ich kapitol REPowerEU predbežné financovanie až do výšky 20 % ich dodatočného financovania.

08 Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je nástroj založený na „**financovaní, ktoré nie je spojené s nákladmi**“, čo znamená, že okrem predbežného financovania sú všetky platby založené na dosiahnutí príslušných míľnikov a cieľov členskými štátmi. Hodnota každej žiadosti o platbu nie je založená na odhadovaných nákladoch potrebných na dosiahnutie míľnikov a cieľov uvedených v žiadosti. Na **ilustrácii 2** sú znázornené jednotlivé kroky pri žiadaní o financovanie v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

¹⁰ Nariadenie (EÚ) 2023/435, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2021/241, pokiaľ ide o kapitolu REPowerEU v plánoch obnovy a odolnosti, a ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) 2021/1060 a (EÚ) 2021/1755 a smernica 2003/87/ES.

¹¹ Článok 13 nariadenia o RRF.

Ilustrácia 2 – Proces vykonávania RRF



Zdroj: EDA.

09 Členské štáty môžu po dosiahnutí príslušných mílnikov a cieľov predložiť ročne až dve **žiadosti o platbu**. Komisia má potom dva mesiace na posúdenie žiadosti o platbu a overenie uspokojivého plnenia súvisiacich mílnikov a cieľov. Po kladnom posúdení má Hospodársky a finančný výbor štyri týždne na predloženie stanoviska a Komisia prijme rozhodnutie prostredníctvom komitologického postupu preskúmania (t. j. so zapojením výboru zástupcov zo všetkých členských štátov), ktorým povolí vyplatenie finančných prostriedkov¹².

¹² Článok 24 ods. 2 až 5 nariadenia o RRF.

Rozsah auditu a audítorský prístup

10 Na to, aby sa splnil dvojitý cieľ mechanizmu – obnova aj odolnosť¹³ – je nevyhnutné včas čerpať finančné prostriedky. Pomáha to vyhnúť sa ťažkostiam pri realizácii opatrení ku koncu obdobia vykonávania, a znižuje sa tým riziko neefektívneho využívania finančných prostriedkov a riziko nezrovnalostí.

11 Keďže v nariadení o RRF chýba jasné vymedzenie pojmu „čerpanie“, my ho definujeme ako financovanie EÚ, ktoré členským štátom vypláca Komisia. V kontexte Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sú prijímateľmi členské štáty a Komisia vypláca finančné prostriedky členskému štátu po uspokojivom splnení míľnikov a cieľov. S cieľom získať komplexný prehľad sme v rámci tohto auditu skúmali aj platby konečným príjemcom a predbežné financovanie.

12 Pri posudzovaní **včasného čerpania** sme vychádzali z toho, či členské štáty predložili svoje žiadosti o platby v súlade s orientačným harmonogramom stanoveným v ich operačných dohodách. Okrem toho sme posudzovali, či existujú nejaké významné riziká pre dokončenie opatrení počas obdobia vykonávania mechanizmu (od februára 2020 do augusta 2026), a teda aj pre dosiahnutie jeho cieľov v dlhodobom horizonte.

13 Tento audit sme zahrnuli do nášho ročného plánu práce vzhľadom na významnosť výdavkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a nový charakter tohto nástroja financovania. Audit sa týkal obdobia od vzniku mechanizmu vo februári 2021 do konca roka 2023. To nám umožnilo posúdiť stav a pokrok realizácie opatrení z prvej polovice obdobia vykonávania mechanizmu a identifikovať príčiny problémov a rizík pre včasné čerpanie finančných prostriedkov členskými štátmi a v konečnom dôsledku aj pre dokončenie opatrení.

14 Preskúmali sme koncepciu a vykonávanie mechanizmu s cieľom posúdiť, či:

- o boli z neho finančné prostriedky vyplácané podľa plánu,
- o opatrenia členských štátov a Komisie zabezpečili čerpanie finančných prostriedkov podľa plánu,
- o čerpanie a dokončenie opatrení v druhej polovici vykonávania mechanizmu ohrozujú inherentné riziká.

¹³ Článok 4 ods. 1 nariadenia o RRF.

15 Naša práca v rámci auditu zahŕňala:

- o administratívne kontroly dokumentov a iných publikácií alebo informácií relevantných z hľadiska čerpania finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti,
- o preskúmanie a analýzu posúdení plánov obnovy a odolnosti a žiadostí o platby Komisiou za štyri členské štáty v našej vzorke (Španielsko, Taliansko, Slovensko a Rumunsko). Tieto členské štáty boli vybrané na základe ich pokroku vo vykonávaní mechanizmu, významnosti finančných prostriedkov z mechanizmu, ktoré im boli pridelené, a nárastu ich pridelených finančných prostriedkov EÚ v porovnaní s viacročným finančným rámcom na roky 2014 – 2020,
- o kontroly na mieste v členských štátoch vybraných do vzorky,
- o rozhovory s orgánmi zodpovednými za vykonávanie a koordináciu činností v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v štyroch členských štátoch vo vzorke,
- o rozhovory so zamestnancami Komisie, najmä z pracovnej skupiny pre obnovu a odolnosť a Generálneho riaditeľstva pre hospodárske a finančné záležitosti,
- o analýzu pokroku 42 investičných opatrení v štyroch členských štátoch vo vzorke, ktoré boli vybrané na základe peňažného významu a pokročilejšieho štádia vykonávania,
- o prieskumy zaslané koordinačným a vykonávacím orgánom Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ako aj orgánom auditu s cieľom potvrdiť výsledky našej audítorskej práce v súvislosti s otázkou, ako koncepcia a vykonávanie mechanizmu ovplyvňujú včasné čerpanie prostriedkov (pozri [prílohu I](#)),
- o preskúmanie príslušných správ najvyšších kontrolných inštitúcií členských štátov,
- o rozhovory s koordinačnými orgánmi Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti všetkých členských štátov s cieľom ubezpečiť sa o všeobecnej zhode a kvalite informácií o tom, kde sa finančné prostriedky nachádzajú, a o konečných príjemcoch.

16 Počas nášho auditu predložili všetky členské štáty žiadosti o zmeny svojich plánov obnovy a odolnosti, ktoré Komisia posúdila a následne schválila Rada. V prípade členských štátov v našej vzorke sa v relevantných prípadoch zohľadnil vplyv zmien v plánoch obnovy a odolnosti na čerpanie finančných prostriedkov z mechanizmu. Aby však boli údaje porovnateľné, súčasťou auditu nebolo predbežné financovanie vyplatené niektorým členským štátom do konca roka 2023 na základe plánu REPowerEU. Pri tomto audite sme neposudzovali, či reformy a investície financované z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti dosahujú plánované výsledky.

Pripomienky

Predbežné financovanie zo začiatku uľahčilo vyplácanie prostriedkov, no čerpanie prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti mešká a nevyhnutne neznamená, že finančné prostriedky sa dostali ku konečným príjemcom

17 Posúdili sme vyplácanie finančných prostriedkov Komisiou s prihliadnutím na žiadosť o platbu predloženú do konca roka 2023. Posúdenie vychádzalo z údajov z pôvodných operačných dohôd, hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti vypracovanej Komisiou a iných relevantných dokumentov.

Predbežné financovanie zo začiatku uľahčilo vyplácanie finančných prostriedkov

18 Podľa nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti mali členské štáty, ktorých vykonávacie rozhodnutia Rady boli prijaté pred 31. decembrom 2021, nárok na predbežné financovanie až do výšky 13 % ich celkového finančného príspevku.

19 Predbežné financovanie na začiatku umožnilo rýchle sprístupnenie väčšieho množstva finančných prostriedkov, a bolo teda v súlade s cieľom mechanizmu, ktorým je reakcia na krízu. Do konca roka 2023, čo je takmer polovica obdobia vykonávania mechanizmu, Komisia vyplatila členským štátom spolu približne 213 mld. EUR (139 mld. EUR vo forme grantov a 74 mld. EUR vo forme úverov) vrátane 56,5 mld. EUR vo forme predbežného financovania¹⁴.

20 Hoci predbežné financovanie v čase vyplatenia nie je podmienené splnením míľnikov a cieľov, s ich plnením nepriamo súvisí, pretože sa zúčtováva pomerne z následných platieb. Do konca roka 2023 bolo zúčtovaných približne 25,6 mld. EUR, t. j. 45 % vyplateného predbežného financovania.

¹⁴ Európska komisia, *Recovery and Resilience Scoreboard – Disbursements*, k 1. februáru 2024; nezahŕňa finančné prostriedky vyplatené na základe plánu REPowerEU.

Čerpanie finančných prostriedkov z mechanizmu napreduje, no vo všeobecnosti mešká

21 V súlade s nariadením o RRF¹⁵ sa na harmonograme predkladania žiadostí o platbu dohodne Komisia s členskými štátmi v ich príslušných operačných dohodách. Hoci sú tieto harmonogramy orientačné, stanovujú plánovaný rozvrh vykonávania v každom členskom štáte, a pomáhajú tak odhaľovať oneskorenia a skryté problémy a riziká pri vykonávaní mechanizmu. Pri posudzovaní prípadných oneskorení vo vykonávaní mechanizmu preto vychádzame práve z týchto harmonogramov.

22 Napredovanie vykonávania plánov obnovy a odolnosti sa v jednotlivých členských štátoch líši. Na *ilustrácii 3* sa uvádza prehľad stavu na konci roka 2023.

¹⁵ Článok 20 ods. 6 a odôvodnenie 70 nariadenia o RRF.

Ilustrácia 3 – Pokrok vo vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na konci roka 2023

● granty
○ úvery

	Prijatý pôvodný plán obnovy a odolnosti/ vykonávacie rozhodnutie Rady	Vyplatené predbežné financovanie	Podpísaná operačná dohoda	Počet predložených žiadostí o platbu	Počet prijatých platieb
Rakúsko	☑	☑	☑	●	●
Belgicko	☑	☑	☑	●	
Bulharsko	☑		☑	●●	●
Chorvátsko	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Cyprus	☑	☑	☑	●●	●
Česko	☑	☑	☑	●●●	●
Dánsko	☑	☑	☑	●●	●
Estónsko	☑	☑	☑	●●	●●
Fínsko	☑	☑	☑	●	
Francúzsko	☑	☑	☑	●●	●●
Nemecko	☑	☑	☑	●	●
Grécko	☑	☑	☑	●●● ○○○	●●● ○○○
Maďarsko	☑				
Írsko	☑		☑	●	
Taliano	☑	☑	☑	●●●●● ○○○○○	●●●●● ○○○○○
Lotyšsko	☑	☑	☑	●●	●
Litva	☑	☑	☑	●●	●
Luxembursko	☑	☑	☑	●	●
Malta	☑	☑	☑	●●	●
Holandsko	☑				
Poľsko	☑		☑	● ○	
Portugalsko	☑	☑	☑	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Rumunsko	☑	☑	☑	●●● ○○○	●● ○○
Slovensko	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Slovinsko	☑	☑	☑	●●● ○	●●
Španielsko	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Švédsko	☑		☑		

Poznámka: Ilustrácia vyjadruje len údaje týkajúce sa pôvodných plánov obnovy a odolnosti, a nezahŕňa schválené zmeny a predbežné financovanie z plánu REPowerEU vyplatené do konca roka 2023, ktoré nepatria do rozsahu tohto auditu.

Zdroj: EDA, na základe hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti vytvorenej Komisiou.

23 Zistili sme, že do konca roka 2023, teda takmer tri roky od začiatku vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a po uplynutí takmer polovice obdobia vykonávania, sedem členských štátov nedostalo za uspokojivé splnenie míľnikov a cieľov žiadne finančné prostriedky:

- o dva členské štáty (Maďarsko a Holandsko) nepodpísali operačné dohody, a nemohli preto predložiť žiadosti o platbu ani dostať finančné prostriedky z mechanizmu,
- o jeden členský štát (Švédsko) podpísal operačnú dohodu, ale nepredložil žiadne žiadosti o platbu,
- o štyri členské štáty (Belgicko, Fínsko, Írsko a Poľsko) predložili žiadosti o platbu, príslušné finančné prostriedky však ešte nedostali, pretože ich žiadosti sa na konci roka 2023 stále posudzovali.

24 Zo 104 žiadostí o platbu grantu alebo úveru, ktoré mali byť podľa predbežných predpokladov predložené do konca roka 2023, bolo do uvedeného dátumu predložených 73 (70 %), pričom medzi členskými štátmi boli výrazné rozdiely (*ilustrácia 4*). Pokiaľ ide o výšku finančných prostriedkov, členské štáty predložili žiadosti o platby v hodnote 228 mld. EUR namiesto pôvodne plánovaných 273 mld. EUR, čo je približne o 16 % menej. Z tejto sumy sa členským štátom za uspokojivé splnenie míľnikov a cieľov do konca roka 2023 vyplatilo približne 182 mld. EUR vrátane už zúčtovaných súm predbežného financovania.

Ilustrácia 4 – Podiel žiadostí o platbu predložených do konca roka 2023 v porovnaní s orientačnými harmonogramami v operačných dohodách

Chorvátsko	100 %
Česko	100 %
Dánsko	100 %
Nemecko	100 %
Taliansko	100 %
Lotyšsko	100 %
Malta	100 %
Portugalsko	100 %
Slovensko	100 %
Španielsko	80 %
Rumunsko	75 %
Grécko	75 %
EÚ27	70 %
Estónsko	67 %
Francúzsko	67 %
Litva	67 %
Bulharsko	67 %
Luxembursko	50 %
Slovinsko	50 %
Írsko	50 %
Rakúsko	50 %
Fínsko	50 %
Cyprus	40 %
Poľsko	25 %
Belgicko	25 %
Švédsko	0 %
Maďarsko	0 %
Holandsko	0 %

Zdroj: EDA, na základe operačných dohôd a hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti vypracovanej Komisiou.

25 Konštatujeme, že takmer všetky členské štáty predložili svoje žiadosti o platby v porovnaní s orientačnými harmonogramami v operačných dohodách oneskorene (*ilustrácia 5*). Oneskorenia sa značne líšili nielen z hľadiska počtu meškajúcich žiadostí o platbu, od jednej (Fínsko a Írsko) po šesť (Poľsko, Rumunsko, Slovinsko), ale aj pokiaľ ide o dĺžku oneskorenia, od jedného mesiaca (Cyprus, prvá platba) do 12 mesiacov (Estónsko, prvá platba).

Ilustrácia 5 – Oneskorenia pri predkladaní žiadostí o platbu v porovnaní s orientačným harmonogramom



Poznámka: Tabuľka nezahŕňa Maďarsko a Holandsko, pretože počas obdobia nášho auditu ešte nepodpísali operačné dohody, a preto do konca roka 2023 nemohli predložiť žiadosti o platbu. Aktuálnejšie informácie o napredovaní plnenia plánov obnovy a odolnosti sú k dispozícii v hodnotiacej tabuľke obnovy a odolnosti vypracovanej Komisiou. Ilustrácia vyjadruje len údaje týkajúce sa pôvodných plánov obnovy a odolnosti, a nezahŕňa zmeny schválené do konca roka 2023, ktoré nepatria do rozsahu tohto auditu.

Zdroj: EDA, na základe operačných dohôd a hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti vypracovanej Komisiou.

26 Z *ilustrácie 5* vyplýva aj trend v súvislosti s meškaním žiadostí o platbu v tom zmysle, že s postupom vykonávania mechanizmu sú oneskorenia čoraz častejšie. Kým pri prvej platbe bolo načas predložených 56 % (18 z 32) žiadostí, pri druhej žiadosti platbu sa tento podiel znížil na 27 % (8 z 30) a pri tretej na 9,5 % (2 z 21).

Upozorňujeme však, že včasnosť predkladania žiadostí členského štátu o platbu sa môže posúdiť až po prijatí jej operačnej dohody, pretože tá obsahuje orientačný harmonogram žiadostí o platbu. Z *ilustrácie* sa preto môže javiť, že niektoré krajiny nezaznamenali žiadne meškanie (napríklad Nemecko), a to preto, že svoju operačnú dohodu podpísali neskôr, a nie nevyhnutne preto, že vo vykonávaní mechanizmu pokročili viac. V *prílohe II* uvádzame prehľad o tom, aký čas je potrebný na príslušné posúdenia.

27 Členské štáty musia okrem toho dvakrát ročne predložiť správy o pokroku plnenia svojich plánov obnovy a odolnosti¹⁶. Tieto polročné správy sa predkladajú v kontexte európskeho semestra a obsahujú vlastné údaje členských štátov o pokroku pri dosahovaní míľnikov a cieľov, ktoré mali byť splnené v minulosti, a míľnikov a cieľov, ktoré majú byť splnené o 12 mesiacov. Z našej analýzy posledných dvoch polročných správ predložených členskými štátmi vyplýva, že podiel míľnikov a cieľov, ktoré neboli splnené načas, sa zvýšil, zatiaľ čo podiel budúcich míľnikov, ktoré meškajú, zostal nezmenený:

- o v správe z apríla 2023 nebolo dosiahnutých približne 18 % míľnikov a cieľov, ktoré mali byť podľa plánu splnené. V správe predloženej v októbri 2023 sa tento podiel zvýšil na 24 %,
- o pokiaľ ide o budúce míľniky a ciele (ktoré sa podľa plánu majú splniť do 12 mesiacov od dátumu správy), zostal podiel meškajúcich míľnikov a cieľov v oboch správach, z apríla 2023 aj z októbra 2023, nezmenený na úrovni 16 %.

K oneskoreniam prispieva niekoľko faktorov

28 Jedným z cieľov tohto auditu bolo zistiť príčiny oneskoreného čerpania finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. O týchto príčinách sme diskutovali počas auditov na mieste s vnútroštátnymi orgánmi a v štyroch vybraných členských štátoch sme analyzovali vzorku 42 investícií, aby sme zistili, ktoré dôvody prispievajú k oneskoreniam, ak k nim došlo. Otázkou o faktoroch prispievajúcich

¹⁶ Článok 27 nariadenia o RRF.

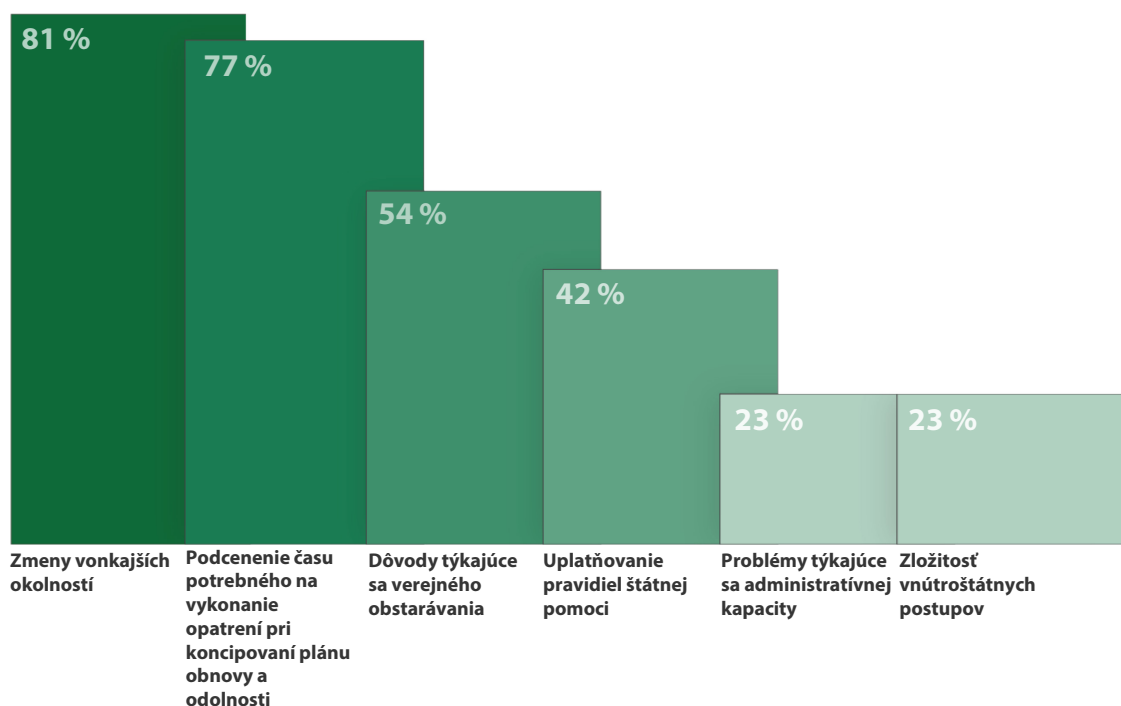
k oneskoreniam v čerpaní sme zahrnuli aj do prieskumu zameranom na koordinačné orgány pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti.

29 Na základe analýzy sme identifikovali niekoľko dôvodov, ktoré spôsobujú meškanie plnenia plánov obnovy a odolnosti:

- o zmeny vonkajších okolností, ako je zvýšená inflácia a výpadky dodávok, ako aj zmeny politického kontextu v členskom štáte s vplyvom na vykonávanie reforiem,
- o opatrenia, ktoré nie sú vhodné z hľadiska časového rámca Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, a podcenenie času potrebného na ich vykonanie (z dôvodu pravidiel verejného obstarávania a štátnej pomoci),
- o pravidlá vykonávania a neistota v súvislosti s tým, ako ich uplatňovať (usmernenie k zásade „výrazne nenarušiť“ a uspokojujúce plnenie míľnikov a cieľov),
- o problémy súvisiace s administratívnou kapacitou a zložité pravidlá na vnútroštátnej úrovni.

30 Zistili sme, že príčiny oneskorení pri plnení plánu obnovy a odolnosti sa v jednotlivých členských štátoch líšia a dôvody sú rozdielne, aj pokiaľ ide o reformy a investície. Najčastejšie faktory prispievajúce k oneskoreniu čerpania vyplývajú z odpovedí na náš prieskum (pozri [ilustráciu 6](#)).

Ilustrácia 6 – Ako často sa vyskytujú uvedené príčiny oneskorení pri plnení míľnikov a cieľov



Poznámka: Respondenti mohli v tejto otázke poskytnúť viacero odpovedí, buď vybrať z možností uvedených v dotazníku a/alebo poskytnutím ďalších dôvodov.

Zdroj: Prieskum EDA medzi koordinačnými orgánmi Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Zmeny vonkajších okolností

31 V usmernení Komisie sa uvádza, že je dôležité, aby míľniky a ciele zostali pod kontrolou členského štátu a neboli podmienené vonkajšími faktormi, ako je makroekonomický výhľad či vývoj na trhu práce¹⁷.

32 Od vzniku Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti začiatkom roka 2021 došlo v geopolitickom prostredí k významným zmenám, najmä v dôsledku útočnej vojny proti Ukrajine od februára 2022, ktorá vyvolala infláciu a rekordné ceny energie v EÚ.

33 Takýto vývoj a jeho účinky (napríklad menší záujem žiadateľov o určité výzvy na predloženie návrhov) nebolo možné predpokladať v čase predkladania plánov obnovy a odolnosti. Napriek tomu však predstavujú riziko pre včasné splnenie určitých

¹⁷ Pracovný dokument útvarov Komisie – *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, (SWD(2021) 12 final), časť 1/2, s. 34.

mířníkov a cieľov, a teda aj na vykonanie opatrení, alebo už na ne dokonca aj mali negatívny vplyv (pozri príklady z našej vzorky opatrení uvedené v [rámčeku 1](#)).

Rámček 1

Príklady opatrení, ktoré čelia problémom v dôsledku vonkajších okolností

V Španielsku sa oneskorilo plnenie priebežného cieľa obnoviť 231 000 obytných jednotiek do konca roka 2023. Dôvodom bol nižší dopyt po renovačných prácach, ako sa očakávalo, spôsobený infláciou a najmä značným zvýšením cien surovín. Pri úprave svojho plánu obnovy a odolnosti preto Španielsko navrhlo posunúť dátum plánovaného splnenia priebežného cieľa o jeden rok, ale aj znížiť celkový počet renovácií, ktoré sa majú v rámci opatrenia zrealizovať, z 510 000 na 410 000. Komisia po posúdení oba návrhy akceptovala.

V Taliansku sa oneskoril cieľ vyhlásiť do druhého štvrtroka 2023 zadanie všetkých verejných zákaziek na vybudovanie 2 500 nabíjajúcich staníc na rýchle nabíjanie elektrických vozidiel, pretože k jednej časti opatrenia neboli predložené žiadne žiadosti. Dôvodom bol najmä nedostatok surovín. Taliansko následne navrhlo odložiť túto časť opatrenia, čo Komisia akceptovala.

Časový rámec Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a podcenenie času potrebného na realizáciu opatrení

34 V usmernení Komisie¹⁸ boli členské štáty vyzvané, aby vo svojich plánoch obnovy a odolnosti opísali, či majú zoznam dobre pripravených projektov alebo aké kroky sú potrebné na vypracovanie takéhoto zoznamu. Mali to urobiť za plán obnovy a odolnosti ako celok, ako aj za jednotlivé zložky, aby bol stanovený jasný spôsob realizácie, aby to pomohlo identifikovať, kde by bolo prospešné využiť technickú podporu, a aby sa zaistilo čerpanie prostriedkov.

35 Preskúmali sme, či plány obnovy a odolnosti štyroch členských štátov zaradených do vzorky obsahovali informácie o existencii zoznamu dobre pripravených projektov. Okrem toho sme posudzovali, či sa vyskytli nejaké problémy s čerpaním, ktoré vznikli v dôsledku toho, že projekty neboli na začiatku Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti dostatočne dobre pripravené alebo že vo všeobecnosti neboli vhodné z hľadiska časového rámca mechanizmu.

¹⁸ Pracovný dokument útvarov Komisie – *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, (SWD(2021) 12 final), časť 1/2, s. 43 a 45.

36 Počas našich rozhovorov vnútroštátne orgány uviedli, že informácie alebo miera podrobností, ktoré mali zahrnúť do svojich plánov obnovy a odolnosti v súvislosti so zoznamom dobre pripravených projektov, neboli jasné, keďže v usmernení Komisie neboli bližšie špecifikované. V plánoch obnovy a odolnosti členských štátov vo vzorke bol tento opis obmedzený, napríklad:

- o v prípade Španielska: na tri z desiatich vybraných opatrení, s poznámkou, že pripravenosť bude kritériom pri výbere projektov,
- o v prípade Talianska: na päť z desiatich vybraných opatrení, s poznámkou, že boli vybrané s ohľadom na usmernenie Komisie uprednostniť dobre pripravené projekty.

37 Vnútroštátne orgány pri rozhovoroch s nami uviedli, že niektoré opatrenia zahrnuté do ich plánov obnovy a odolnosti sa ukázali ako nevhodné z hľadiska časového rámca Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Týkalo sa to najmä inovačných projektov, ktorých plánovanie je zo svojej podstaty komplikovanejšie a pri ktorých je väčšia pravdepodobnosť, že počas realizácie narazia na prekážky (pozri príklad z našej vzorky opatrení uvedený v [rámčeku 2](#)). V našom stanovisku k návrhu na zmenu nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti s cieľom zohľadniť v ňom kapitoly plánu REPowerEU sme upozornili, že niektoré opatrenia plánu REPowerEU, najmä tie, ktoré sa týkajú dlhodobých cieľov, možno nebude možné vykonať v časovom rámci mechanizmu¹⁹.

¹⁹ [Stanovisko 04/2022](#) k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2021/241, pokiaľ ide o kapitoly REPowerEU v plánoch obnovy a odolnosti, a ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2021/1060, nariadenie (EÚ) 2021/2115, smernica 2003/87/ES a rozhodnutie (EÚ) 2015/1814 [2022/0164(COD)], body 7 a 12 – 14.

Rámček 2

Príklady opatrení, ktoré čelia problémom, pretože neboli vhodné z hľadiska časového rámca Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

Plán obnovy a odolnosti Rumunska zahŕňal investíciu na vybudovanie distribučnej siete pripravenej na vodík. Počas našej návštevy však rumunské orgány vyjadrili obavy, že investícia nie je vhodná z hľadiska časového rámca Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Hlavnými dôvodmi, ktoré uviedli, boli jej inovatívny charakter a neistota, pokiaľ ide o právny a operačný rámec, ako aj rôzne realizačné riziká súvisiace s technickými otázkami. V čase nášho auditu nebol v súvislosti s touto investíciou dosiahnutý žiadny pokrok a rumunské orgány navrhli odstrániť čiastkové opatrenie týkajúce sa vybudovania distribučnej siete pre obnoviteľné plyny z plánu obnovy a odolnosti, čo Komisia akceptovala.

Taliansky plán obnovy a odolnosti zahŕňal investíciu do rozvoja infraštruktúry na výrobu elektrickej energie na mori vrátane experimentálnych technológií, ktoré využívajú prúdy a pohyb vln na výrobu čistej energie. Po verejných konzultáciách a ďalších preskúmaniach talianskych orgánov sa ukázalo, že proces schvaľovania projektov vyživujúcich toto opatrenie bol nezlučiteľný s obdobím vykonávania mechanizmu. Talianske orgány preto navrhli odstrániť opatrenie z plánu obnovy a odolnosti, čo Komisia po posúdení akceptovala.

Otázky týkajúce sa verejného obstarávania a uplatňovania pravidiel štátnej pomoci

38 Vnútroštátne orgány ako dôvody dlhšej realizácie projektov, než sa očakávalo, často uvádzali verejné obstarávanie a splnenie pravidiel štátnej pomoci. Ani jeden z týchto faktorov nie je nový ani špecifický pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti. Z toho vyplýva, že príčinou týchto oneskorení nie sú samotné pravidlá, ale skôr podcenenie času potrebného na ich uplatnenie pri výbere opatrení do plánov obnovy a odolnosti.

39 Verejné obstarávanie bolo jednou z oblastí zasiahnutých zmenami v hospodárskom prostredí, ku ktorým došlo od doby, keď sa plány obnovy a odolnosti pripravovali. Najmä zvýšenie cien a výpadky dodávok viedli k tomu, že postupy verejného obstarávania sa museli upraviť alebo boli v prípade niektorých opatrení v našej vzorke neúspešné.

40 Pokiaľ ide o štátnu pomoc, v nariadení o RRF sa pripomína, že platia všeobecné pravidlá štátnej pomoci a že členské štáty by mali zabezpečiť, aby všetky reformy a investície zahrnuté do plánov obnovy a odolnosti boli v súlade s pravidlami EÚ v oblasti štátnej pomoci a dodržiavali všetky postupy štátnej pomoci²⁰. Komisia uverejnila vzorové predlohy, ktoré majú členským štátom pomôcť pri navrhovaní prvkov štátnej pomoci v plánoch obnovy a odolnosti a poskytnúť usmernenia k súvisiacim aspektom tých typov investícií, o ktorých sa predpokladá, že budú spoločné pre väčšinu plánov²¹.

41 Koncipovanie schém štátnej pomoci a získavanie povolení sa však ukázalo ako časovo náročné a orgány členských štátov často podcenili trvanie konaní s Komisiou, keď zahrnuli opatrenia do svojich plánov obnovy a odolnosti (pozri príklad z našej vzorky opatrení v [rámčeku 3](#)).

Rámček 3

Príklad opatrenia, ktoré čelí problémom v oblasti verejného obstarávania a štátnej pomoci

Súčasťou plánu obnovy a odolnosti Rumunska bola investícia na zriadenie závodu na výrobu/montáž/recykláciu batérií a fotovoltických článkov a panelov. Prvým míľnikom, ktorý mal byť podľa plánu dosiahnutý v treťom štvrtroku 2022, bol podpis súvisiacich zmlúv. Míľnik bol však splnený s oneskorením o viac než 8 mesiacov.

Rumunské orgány začali v máji 2022 postup predbežnej notifikácie pre schému štátnej pomoci. Tento proces trval sedem mesiacov. V dôsledku toho bola schéma štátnej pomoci Komisii oficiálne oznámená až v decembri 2022. Orgány uverejnili výzvu na predkladanie návrhov v súvislosti s investíciou v januári 2023, pričom obsahovala doložku o pozastavení, pretože schéma štátnej pomoci ešte nebola zavedená, a lehota na predkladanie žiadostí bola raz predĺžená. Schéma štátnej pomoci bola schválená až vo februári 2023. Z našich diskusií s rumunskými orgánmi vyplynulo, že neistota v súvislosti s platnosťou schémy štátnej pomoci spôsobila, že odozva bola menšia.

²⁰ Odôvodnenie 8 nariadenia o RRF.

²¹ Európska komisia, *Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*.

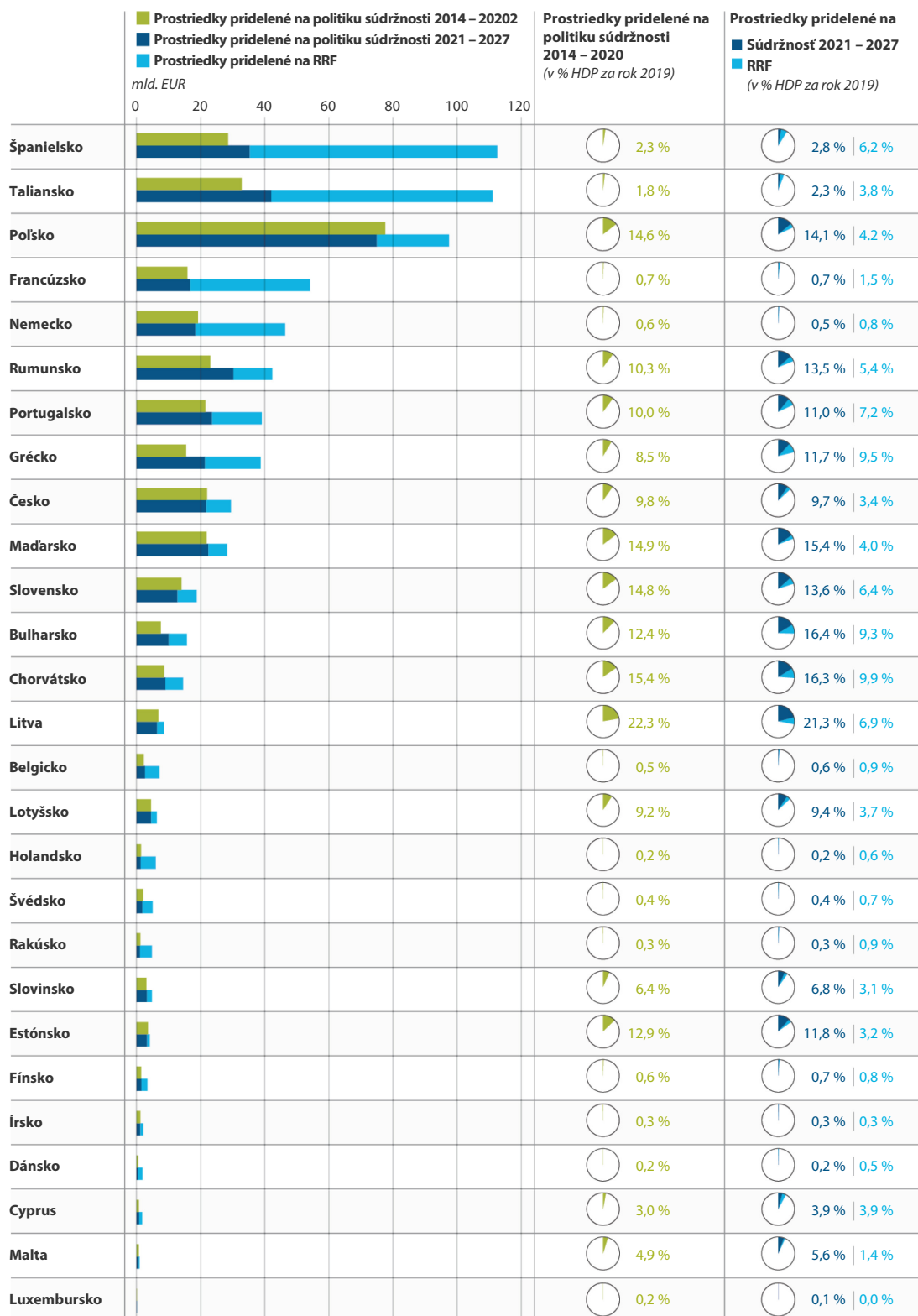
Problémy týkajúce sa administratívnej kapacity

42 Komisia uviedla²², že je zásadne dôležité, aby členské štáty zlepšili svoje administratívne kapacity tak, aby mohli využívať hospodárske a sociálne prínosy Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov EÚ a prispievať k zvyšovaniu čerpania. Preskúmali sme preto, či sumy, ktoré majú vnútroštátne verejné správy vynaložiť v súčasnom finančnom období, môžu predstavovať riziko pre čerpanie.

43 Zaznamenali sme, že v niektorých členských štátoch viedlo vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti k výraznému zvýšeniu súm, ktoré sa majú vynaložiť, pričom 14 krajín dostalo na obdobie 2021 – 2027 aspoň dvakrát toľko finančných prostriedkov ako v období 2014 – 2020 (pozri [ilustráciu 7](#)).

²² Pracovný dokument útvarov Komisie – *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, (SWD(2021) 12 final), časť 1/2, s. 45.

Ilustrácia 7 – Porovnanie finančných prostriedkov pridelených členským štátom v obdobiach 2014 – 2020 a 2021 – 2027 – súdržnosť a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti



Zdroj: EDA, na základe údajov Komisie (dokumenty s názvom *The EU's 2021 – 2027 long-term budget and NextGenerationEU* a RRF: *Update of the maximum financial contribution*), Európskeho parlamentu a Eurostatu.

44 Vo svojich minulých publikáciách sme v dospeli k záveru, že:

- o pre tie členské štáty, v ktorých financovanie z fondov súdržnosti už tvorilo významný podiel verejných investícií²³, by bolo v období 2021 – 2027 po zavedení mechanizmu mimoriadne náročné čerpať výrazne viac finančných prostriedkov EÚ²⁴,
- o súbežné a oneskorené vykonávanie viacerých nástrojov zvyšuje riziko, že členské štáty prídu o financovanie²⁵,
- o niektoré z členských štátov s najnižším čerpaním prostriedkov v súčasnom programovom období pravdepodobne dostanú významnú podporu z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti²⁶,
- o monitorovacie systémy alebo vykonávacie orgány pre mechanizmus neboli v čase schválenia plánov obnovy a odolnosti ešte v niektorých prípadoch zavedené, čo obmedzilo schopnosť Komisie posúdiť ich administratívnu kapacitu²⁷.

45 Okrem toho 57 % koordinačných orgánov pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, ktoré odpovedali na náš prieskum, uviedlo, že je pravdepodobné alebo veľmi pravdepodobné, že čerpanie finančných prostriedkov z mechanizmu popri iných prostriedkoch EÚ v období 2021 – 2027 bude náročné. Aj Komisia vo svojom hodnotení v polovici trvania uviedla, že niektoré členské štáty majú od vzniku mechanizmu problémy so zvýšeným pracovným zaťažením, a preto musí pokračovať úsilie o zlepšenie vnútroštátnych administratívnych kapacít²⁸.

²³ Bulharsko, Estónsko, Chorvátsko, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovensko.

²⁴ [Preskúmanie 01/2023](#): Financovanie EÚ prostredníctvom politiky súdržnosti a Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti – Porovnávací analýza, bod 53.

²⁵ [Výročná správa za rozpočtový rok 2022](#), kapitola 2: Rozpočtové a finančné riadenie, bod 2.65.

²⁶ [Stanovisko 06/2020](#) k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (COM(2020) 408), bod 32.

²⁷ [Osobitná správa 21/2022](#): Posúdenie národných plánov obnovy a odolnosti Komisiou, s. 98 – 105.

²⁸ Európska komisia, Posilnenie EÚ ambicióznymi reformami a investíciami ([COM\(2024\) 82 final](#)), s. 15.

46 Ťažkosti týkajúce sa administratívnych kapacít však nezasahujú všetky štáty rovnako: približne tretina koordinačných orgánov v prieskume uviedla, že pre ne nepredstavujú problém. Týkalo sa to najmä členských štátov, ktorých finančné prostriedky z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti boli nízke v pomere k HDP a/alebo financovaniu z iných nástrojov EÚ. Ďalším dôvodom, prečo administratívne kapacity nepovažovali za problém, ktorý orgány v prieskume uviedli, bolo, že príslušné členské štáty vytvorili osobitné štruktúry (napr. špecializované útvary pre RRF v rámci vnútroštátnych orgánov) na uľahčenie vykonávania mechanizmu.

Neistota v súvislosti so spôsobom uplatňovania osobitných pravidiel vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

47 Nariadenie o RRF obsahuje súbor osobitných pravidiel týkajúcich sa vykonávania mechanizmu:

- o v rámci mechanizmu by sa mali podporovať len opatrenia, ktoré sú v súlade so zásadou „**výrazne nenarušiť**“²⁹. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je prvým nástrojom, ktorý obsahuje zásadu „výrazne nenarušiť“ ako podmienku na poskytnutie financovania. V nariadení o RRF sa tiež uvádza, že Komisia by mala poskytnúť technické usmernenie k tomu ako uplatňovať zásadu „výrazne nenarušiť“ v kontexte Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti³⁰,
- o Komisia musí najneskôr do dvoch mesiacov od doručenia žiadosti o platbu posúdiť, či boli príslušné **míľniky a ciele** uvedené v vykonávacom rozhodnutí Rady **uspokojivo splnené**. Pri tomto posudzovaní by sa mala zohľadniť aj bližšia špecifikácia uvedená v operačnej dohode³¹.

48 Počas našich diskusií orgány členských štátov označili uplatňovanie rôznych vykonávacích pravidiel a neistotu, pokiaľ ide o spôsob ich uplatňovania, za jeden z problémov ovplyvňujúcich včasné plnenie míľnikov a cieľov, a teda aj čerpanie.

49 Hoci Komisia poskytla technické usmernenie, ako aj dodatočné informácie počas neformálnych diskusií, uplatňovanie zásady „výrazne nenarušiť“ bola novinkou a vnútroštátne orgány preto považovali príslušné ustanovenia za náročné.

²⁹ Článok 5 nariadenia o RRF.

³⁰ Európska komisia, Technické usmernenie týkajúce sa uplatňovania zásady „výrazne nenarušiť“ podľa nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti (2021/C 58/01).

³¹ Článok 24 ods. 3 nariadenia o RRF.

50 Komisia v relevantných prípadoch pozastavila posudzovanie žiadostí o platbu, aby si od členských štátov vo vzorke vyžiadala dodatočné informácie o plnení míľnikov a cieľov. Z našej vzorky opatrení vyplýva, že výklad toho, čo predstavuje „uspokojivé splnenie míľnikov a cieľov“, sa medzi Komisiou a príslušnými členskými štátmi v niekoľkých prípadoch líšilo. Tieto rozdiely si vyžadovali ďalšie diskusie a čas na vyriešenie.

51 Hoci Komisia poskytla na bilaterálnom základe individuálne objasnenie k otázkam uspokojivého plnenia míľnikov a cieľov, písomné usmernenie bolo vydané až vo februári 2023³². Napriek tomu z nášho prieskumu vyplýva, že 65 % koordinačných orgánov pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti v členských štátoch súhlasí alebo rozhodne súhlasí s tvrdením, že definícia „uspokojivého splnenia“ predstavuje z hľadiska čerpania finančných prostriedkov riziko (pozri [prílohu I](#)).

52 V [rámcu 4](#) sú uvedené príklady opatrení v našej vzorke, ktoré čelia problémom týkajúcim sa osobitných pravidiel vykonávania mechanizmu a neistoty súvisiacej so spôsobom ich uplatňovania.

Rámček 4

Príklad opatrení, ktoré čelia problémom týkajúcim sa osobitných pravidiel vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a neistoty v súvislosti so spôsobom ich uplatňovania

Zásada „výrazne nenarušiť“

Plán obnovy a odolnosti Talianska zahŕňal investíciu na výstavbu určitého počtu kilometrov infraštruktúry verejnej dopravy v určených metropolitných oblastiach. Počas nášho auditu talianske orgány vyjadrili obavy, či sa opatrenie podarí splniť načas, pričom jedným z dôvodov bolo, že jeden z projektov nebol v súlade so zásadou „výrazne nenarušiť“, pretože sa realizoval v sopečnej oblasti. Napokon požiadali o úpravu opatrenia odstránením konkrétnych odkazov na jednu z lokalít, kde sa bude infraštruktúra budovať, a o nahradenie pôvodného cieľa míľnikom spočívajúcim v udelení zákazky. Komisia návrh akceptovala.

³² Európska komisia, Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti: dva roky vykonávania – Jediný nástroj a ústredný prvok zelenej a digitálnej transformácie EÚ, príloha I (COM(2023) 99 final).

Uspokojivé splnenie míľnikov a cieľov

Plán obnovy a odolnosti Rumunska zahŕňal investíciu na rozvoj kombinovanej výroby tepla a elektrickej energie v systémoch diaľkového vykurovania s inštalovanou kapacitou výroby elektrickej energie minimálne 300 megawattov (MW). Pôvodným míľnikom pre toto opatrenie bolo podpísanie zmlúv, po ktorom nasledoval cieľ uviesť do prevádzky kapacitu 300 MW.

Po predložení prvého súboru zmlúv Komisia vyjadrila obavy, či sú platné a dostatočné na zabezpečenie cieľa 300 MW. Rumunské orgány následne predložili ďalšie zmluvy, ktoré podľa ich tvrdení mali pokrývať celkovú kapacitu 349 MW. Tvrдили tiež, že ich pôvodné chápanie míľnika bolo ovplyvnené určitými nezrovnalosťami medzi anglickou a rumunskou verziou vykonávacích rozhodnutí Rady a operačnej dohody.

Postup posudzovania trval preto šesť mesiacov a Komisia na jeho konci vo svojom konečnom posúdení dospela k záveru, že míľnik stále nebol uspokojivo splnený, pretože rumunské orgány neposkytli primerané uistenie, že podpísané zmluvy súvisia s potrebami krajiny v oblasti diaľkového vykurovania. Komisia okrem toho usúdila, že orgány správne nevyhodnotili, či žiadosti spĺňajú požiadavky stanovené vo výzve. V dôsledku toho čiastočne pozastavila príslušnú platbu.

Vyplatené finančné prostriedky sa ešte nevyhnutne nedostali ku konečným príjemcom a pojem „konečný príjemca“ sa nepoužíva vždy jednotne

53 V kontexte Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa financovanie považuje za čerpané, keď sa vyplatí členským štátom ako prijímateľom finančných prostriedkov z mechanizmu. Čerpanie preto neznamená, že sa tieto finančné prostriedky dostali ku konečným príjemcom (pozri bod 11). S cieľom získať informácie o financovaní z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ktoré sa už dostalo do reálnej ekonomiky, sme sa však členských štátov opýtali i) na podiel finančných prostriedkov z mechanizmu vyplatených zo štátneho rozpočtu konečným príjemcom a ii) na to, kde sa nachádzali finančné prostriedky z mechanizmu, ktoré doteraz od Komisie dostali.

54 V októbri 2023 sme kontaktovali 22 členských štátov, ktoré dostali finančné prostriedky z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, a požiadali ich o informácie o tom, kde sa v súčasnosti tieto prostriedky nachádzajú. Hoci niektoré z nich tieto informácie buď neposkytli (tri) alebo poskytli neúplné alebo nekonzistentné informácie (štyri), v 15 členských štátoch, ktoré tieto informácie poskytli, sa ku konečným príjemcom dostala približne polovica získaných finančných prostriedkov.

55 Od marca 2023 sú členské štáty povinné zverejňovať a dvakrát ročne aktualizovať zoznamy 100 konečných príjemcov, ktorí dostávajú najvyššiu sumu finančných prostriedkov na vykonávanie opatrení uvedených v plánoch obnovy a odolnosti³³. Cieľom toho je zvýšiť transparentnosť využívania finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti³⁴. V usmernení Komisie je termín „konečný príjemca“ vymedzený³⁵ ako posledný subjekt, ktorý dostáva finančné prostriedky a ktorý nie je dodávateľom ani subdodávateľom. Pri analyzovaní týchto zoznamov sme si však všimli, že výklad pojmu „konečný príjemca“ sa pri podobných opatreniach v jednotlivých členských štátoch líši. Napríklad:

- o v prípade opatrení týkajúcich sa poskytovania financovania podnikom termín „koneční príjemcovia“ v chápaní niektorých členských štátov zahŕňal aj inštitúcie pridelujúce financovanie na vnútroštátnej úrovni alebo dokonca aj na úrovni EÚ (napríklad Európska investičná banka, Európsky investičný fond alebo Európska banka pre obnovu a rozvoj), zatiaľ čo iné členské štáty ho chápali ako podniky, ktoré dostávajú financovanie,
- o v prípade opatrení súvisiacich s energetickou obnovou verejných budov niektoré členské štáty označovali ako konečných príjemcov buď ministerstvá alebo mestá, zatiaľ čo iné členské štáty za nich považovali energetické spoločnosti alebo súkromné podniky,
- o v prípade opatrení súvisiacich s poskytovaním digitálnych zariadení vo vzdelávaní niektoré členské štáty označovali ako konečných príjemcov buď ministerstvá alebo mestá, zatiaľ čo iné členské štáty za nich považovali samotné univerzity a školy.

56 Vnútroštátne orgány na našich stretnutiach tiež potvrdili, že súčasná definícia termínu „konečný príjemca“ ponecháva priestor na rôzne interpretácie.

³³ Článok 25 písm. a) [nariadenia \(EÚ\) 2023/435](#), ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2021/241, pokiaľ ide o kapitolu REPowerEU v plánoch obnovy a odolnosti, a ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) 2021/1060 a (EÚ) 2021/1755 a smernica 2003/87/ES.

³⁴ Európska komisia, Usmernenie k plánom obnovy a odolnosti v kontexte plánu REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), s. 34.

³⁵ Európska komisia, Usmernenie k plánom obnovy a odolnosti v kontexte plánu REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), s. 34.

Komisia a členské štáty prijali opatrenia na uľahčenie čerpania prostriedkov, zatiaľ je však priskoro hodnotiť, či majú pozitívny vplyv

57 Komisia a členské štáty prijali opatrenia na uľahčenie čerpania prostriedkov, ktoré zahŕňajú:

- úpravy plánov obnovy a odolnosti s cieľom reagovať na zmeny vonkajších okolností,
- podporu a usmernenie Komisie na obmedzenie rozdielnych výkladov vykonávacích pravidiel,
- opatrenia na zvýšenie administratívnej kapacity,
- zriadenie systému na monitorovanie vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

58 Analyzovali sme, či je pravdepodobné, že prijaté opatrenia vyriešia zistené problémy.

Všetky členské štáty vo vzorke požiadali o zmenu svojich plánov obnovy a odolnosti, no vplyv týchto zmien na čerpanie sa zatiaľ neprejavil

59 V nariadení o RRF sa stanovujú podmienky, za ktorých môže členský štát upraviť svoj plán obnovy a odolnosti (pozri bod **06**). V usmernení Komisie pre členské štáty sa uvádzajú ďalšie podrobné informácie o tom, kedy a ako môžu členské štáty požiadať o takúto revíziu.

60 Na vzorke 42 opatrení sme posudzovali, koľko z nich bolo zmenených a aký bol charakter týchto zmien (pozri bod **06**). Zistili sme, že 27 opatrení vo vzorke (64 %) bolo zmenených vrátane 23, ktoré boli zmenené na základe argumentu, že míľniky a ciele nie je možné splniť z dôvodu „objektívnych okolností“ (článok 21 ods. 1 nariadenia o RRF). Zmeny sa týkali najmä zníženia cieľov, odloženia dokončenia opatrení alebo odstránenia opatrení z plánov obnovy a odolnosti (pozri [tabuľku 1](#)).

Tabuľka 1 – Požadované zmeny opatrení vo vzorke

Členský štát	Počet opatrení vo vzorke	Počet, pri ktorom bolo požiadané o zmenu	Počet kladne posúdených Komisiou	Počet, pri ktorom bola žiadosť o zmenu na základe článku 21	Príklady navrhovaných zmien
Taliansko	10	10	10	10	Zmena opisu opatrenia Nižšie ciele Odloženie dokončenia Odstránenie opatrenia
Rumunsko	11	4	4	2	Nižšie ciele Odstránenie mílnika
Slovensko	11	8	8	7	Nižšie ciele Odloženie dokončenia
Španielsko	10	5	5	4	Nižšie ciele Odloženie dokončenia
Spolu	42	27	27	23	

Zdroj: EDA, na základe zmenených plánov obnovy a odolnosti.

61 V nariadení o RRF sa jasne neuvádza, čo presne predstavuje „objektívne okolnosti“, ktoré oprávňujú na zmeny. Vo februári 2023 však Komisia vydala usmernenie k plánom obnovy a odolnosti v kontexte plánu REPowerEU³⁶, v ktorom poskytla bližšie objasnenie týchto objektívnych okolností, ako aj príklady.

³⁶ Európska komisia, Usmernenie k plánom obnovy a odolnosti v kontexte plánu REPowerEU (2023/C 80/01), s. 11 – 12.

62 Členské štáty vo všeobecnosti navrhli zmeny plánov obnovy a odolnosti ako riešenie pre tie opatrenia, ktoré by už inak nebolo možné dosiahnuť. Môžu preto uľahčiť čerpanie prostriedkov. V usmernení Komisie sa však uvádza, že navrhovanými zmenami by sa nemali znížiť celkové ambície plánov obnovy a odolnosti³⁷. Tento aspekt bol však mimo rozsahu nášho auditu.

63 Okrem toho 58 % z 26 koordinačných orgánov pre Mechanizmu sna podporu obnovy a odolnosti, ktoré odpovedali na náš prieskum, súhlasilo alebo rozhodne súhlasilo s tvrdením, že na zabezpečenie včasného čerpania finančných prostriedkov by boli potrebné ďalšie usmernenia Komisie k procesu a podmienkam zmien plánov obnovy a odolnosti. Navyše len 46 % z nich bolo toho názoru, že usmernenia boli poskytnuté včas.

Komisia poskytla usmernenia týkajúce sa osobitných pravidiel vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, stále ich je však možné interpretovať rôzne

Uspokojivé splnenie míľnikov a cieľov a čiastočné platby

64 Na uľahčenie čerpania Komisia poskytla členským štátom usmernenia a umožnila výmenu osvedčených postupov medzi nimi. 21. februára 2023 Komisia uverejnila rámec posudzovania uspokojivého splnenia míľnikov a cieľov a metodiku rozhodovania o pozastavení platieb³⁸. Upozornili sme, že Komisia poskytla metodiku dva roky po začatí obdobia vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a že umožňuje rôzny výklad, keďže míľniky a ciele často nie sú jasne vymedzené³⁹. Okrem toho rozhodnutie znížiť platby v prípade nesplnenia určitých míľnikov alebo cieľov zostáva do určitej miery vecou úsudku⁴⁰.

³⁷ Európska komisia, Usmernenie k plánom obnovy a odolnosti v kontexte plánu REPowerEU (2023/C 80/01), s. 12.

³⁸ Európska komisia, Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti: dva roky vykonávania – Jedinečný nástroj a ústredný prvok zelenej a digitálnej transformácie EÚ (COM(2023) 99 final) prílohy I a II.

³⁹ Osobitná správa 21/2022: Posúdenie národných plánov obnovy a odolnosti Komisiou – Celkovo primerané, ale riziká pri vykonávaní pretrvávajú, bod 82.

⁴⁰ Výročné správy za rozpočtový rok 2022, kapitola 11: Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, body 11.19 a 11.37.

65 V metodike sa okrem toho uvádza, že prvky operačných dohôd (ako je mechanizmus overovania a monitorovacie kroky) by sa počas posudzovania nemali brať ako požiadavky, hoci – ako sme upozornili už v predchádzajúcich audítorských správach – vďaka informáciám poskytnutým v rámci mechanizmu overovania sú míľniky a ciele v porovnaní s opismi vo vykonávacích rozhodnutiach Rady výrazne jasnejšie a merateľnejšie⁴¹.

66 Z výsledkov nášho prieskumu medzi koordinačnými orgánmi pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti vyplýva, že ich názory na to, či boli usmernenia poskytnuté včas a ľahko dostupným spôsobom a či uľahčia čerpanie prostriedkov, boli pomerne rovnomerne rozdelené. Avšak 61 % koordinačných orgánov pre mechanizmus súhlasilo alebo rozhodne súhlasilo s tvrdením, že sú potrebné ďalšie usmernenia a informácie od Komisie.

Zásada „výrazne nenarušiť“

67 Ako sme už uviedli v bode 47, Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bol prvým nástrojom, ktorý zaviedol zásadu „výrazne nenarušiť“ ako podmienku na poskytnutie financovania. Komisia vydala technické usmernenie k uplatňovaniu zásady „výrazne nenarušiť“ včas. Počas našich audítorských návštev však orgány členských štátov uviedli, že pre jej komplexnosť je ťažké ju uplatňovať, a to aj napriek podpore, ktorú poskytla Komisia.

68 V našom prieskume to isté vo svojich odpovediach potvrdili aj vykonávacie orgány pre mechanizmus, pričom približne 60 % z nich vyjadrilo názor, že k uplatňovaniu zásady „výrazne nenarušiť“ by boli potrebné ďalšie usmernenia, aby sa zabezpečilo včasné čerpanie finančných prostriedkov z mechanizmu. V septembri 2023 Komisia uverejnila ďalšie usmernenie k uplatňovaniu zásady „výrazne nenarušiť“⁴². Je príliš skoro na to, aby bolo možné posúdiť, či vyrieši problémy, ktorým členské štáty doteraz čelili.

⁴¹ **Osobitná správa 26/2023:** Rámec monitorovania výkonnosti pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti – Meria napredovanie implementácie, na zachytenie výkonnosti však nestačí, body 28 – 29.

⁴² **Oznámenie Komisie C(2023) 6454 final:** Technické usmernenie týkajúce sa uplatňovania zásady „výrazne nenarušiť“ podľa nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti

Členské štáty v našej vzorke prijali opatrenia na zvýšenie administratívnej kapacity, stále však čelia nedostatku zamestnancov

69 Komisia vo svojom usmernení k plánu obnovy a odolnosti upozornila, že na zabezpečenie účinného vykonávania tak, aby reformy a investície napredovali podľa plánu, by členské štáty mali efektívne využívať svoje zdroje a zabezpečiť potrebnú administratívnu kapacitu⁴³.

70 Členské štáty v našej vzorke naplánovali niekoľko opatrení na posilnenie administratívnej kapacity na vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Medzi nimi bol nábor dodatočných zamestnancov, poskytnutie operačnej podpory a zjednodušenie administratívnych postupov. Niektoré výzvy však zostali:

- o Plán obnovy a odolnosti Španielska zahŕňal osobitné reformy zamerané na modernizáciu verejnej správy v krajine, a to posilnením rámca verejného obstarávania, zlepšením postupov prijímania zamestnancov a vytvorením systému na riadenie a monitorovanie vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Dokončovanie niektorých opatrení však nebolo také rýchle, ako sa očakávalo. Medzi nimi bola reforma na posilnenie schopnosti verejnej správy prilákať a udržať si zamestnancov, ktorú španielsky parlament napokon schválil v decembri 2023. Okrem toho španielska najvyššia kontrolná inštitúcia v správe z apríla 2023 informovala o problémoch v súvislosti s riadnym plánovaním ľudských zdrojov a zabezpečovaním primeraných zdrojov (najmä na regionálnej úrovni) na vykonávanie mechanizmu⁴⁴.
- o Plán obnovy a odolnosti Rumunska zahŕňal súbor reforiem na zlepšenie kvality verejnej správy. Rumunsko splnilo míľnik týkajúci sa vytvorenia inštitucionálneho rámca pre plán obnovy a odolnosti a právneho mandátu príslušných orgánov. Bolo predložených niekoľko návrhov na reorganizáciu koordinačného orgánu pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti vrátane zvýšenia počtu zamestnancov zapojených do riadenia finančných prostriedkov mechanizmu. V máji 2023 však zvýšený počet zamestnancov nezodpovedal počtu, ktorý koordinačný orgán pre mechanizmus stanovil ako potrebný na vykonávanie mechanizmu.

⁴³ Pracovný dokument útvarov Komisie – *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, (SWD(2021) 12 final), časť 1/2, s. 45.

⁴⁴ Dvor audítorov Španielska, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, N.1.515.

- Taliansko dokončilo súbor reforiem verejnej správy vrátane reformy postupov prijímania zamestnancov, zriadenia informačného systému na monitorovanie a riadenie vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a zjednodušenie administratívnych postupov. Stanovil aj míľnik týkajúci sa zvýšenia administratívnej kapacity miestnych orgánov⁴⁵. Talianska najvyššia kontrolná inštitúcia však v marci 2023 poukázala na problémy súvisiace s vysokou fluktuáciou prijatých zamestnancov a zdôraznila, že postupy plnenia plánu obnovy a odolnosti sú zložité a že mnohé orgány stále nemali potrebných zamestnancov⁴⁶.
- Slovensko vykonalo reformu zameranú na posilnenie administratívnych kapacít na miestnej aj vnútroštátnej úrovni. To zahŕňalo schválenie právneho základu, ktorým sa zriaďujú príslušné orgány a vymedzujú ich úlohy a povinnosti, a analýzu organizačného usporiadania útvarov zodpovedných za realizáciu plánu obnovy a odolnosti. Slovenský orgán auditu poukázal v októbri 2022 na nedostatky týkajúce sa organizačných štruktúr a počtu zamestnancov, ako aj na nedostatok primeraných usmernení na vnútroštátnej úrovni, najmä pokiaľ ide o zabezpečenie riadnych vnútorných kontrol⁴⁷.

Členské štáty a Komisia zriadili systémy na monitorovanie pokroku vykonávania, no následné opatrenia na riešenie oneskorení nie sú systematické

71 Členské štáty sú povinné stanoviť vo svojich plánoch obnovy a odolnosti mechanizmy na ich účinné monitorovanie a plnenie vrátane predpokladaného harmonogramu, míľnikov a cieľov a súvisiacich ukazovateľov⁴⁸. Ako sme uviedli v osobitnej správe o rámci monitorovania výkonnosti pre Mechanizmus na podporu

⁴⁵ Pozri tiež [výročné správy](#) o plnení rozpočtu EÚ za rozpočtový rok 2022 a o aktivitách financovaných z 9., 10. a 11. Európskeho rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2022, bod 11.33 a rámček 11.3.

⁴⁶ Dvor audítorov Talianska, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

⁴⁷ Národná implementačná a koordinačná autorita (NIKA), Zhrnutie auditov podľa článku 22 ods. 2 písm. c) nariadenia (EÚ) 2021/241 a prílohy III k dohode o financovaní, október 2022.

⁴⁸ Článok 18 ods. 4 písm. p) a článok 19 ods. 3 písm. h) [nariadenia o RRF](#).

obnovy a odolnosti⁴⁹, členské štáty a Komisia v krátkom čase zriadili informačné systémy a riadiace a kontrolné štruktúry pre mechanizmus.

72 Z nášho prieskumu medzi koordinačnými orgánmi pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti vyplýva, že členské štáty si pri navrhovaní svojich informačných systémov na monitorovanie vykonávania zvolili rôzne prístupy. Výsledky prieskumu vo väčšine prípadov preukazujú schopnosť informačných systémov monitorovať plnenie míľnikov a cieľov v ktoromkoľvek okamihu, a to tak za členský štát ako celok, ako aj za jednotlivých konečných príjemcov. Spomedzi štyroch členských štátov, ktoré sme vybrali do vzorky, to však nebol prípad Rumunska a Slovenska, pretože ich monitorovacie systémy nedokázali poskytnúť takýto podrobný prehľad. Okrem toho rumunský informačný systém nepoužívali všetky implementujúce ministerstvá, a preto neobsahoval komplexné informácie o vykonávaní. V dôsledku toho koordinačný orgán pre mechanizmus nemal vždy k dispozícii aktuálne informácie o napredovaní príslušných opatrení, ktoré by mu umožnili napraviť prípadné oneskorenia a uľahčiť čerpanie prostriedkov. V čase nášho auditu oba členské štáty pracovali na vytvorení nových monitorovacích systémov.

73 Okrem toho približne polovica respondentov v našom prieskume uviedla, že ich monitorovacie systémy nezahŕňali tzv. systém včasného varovania, ktorý by ich upozornil na meškajúce plnenie míľnikov a cieľov už pred uplynutím lehoty na ich vykonanie alebo na zrušenie míľnikov a cieľov, ktoré už boli dosiahnuté predtým. Podrobné výsledky nášho prieskumu týkajúceho sa monitorovacích systémov sú uvedené v *prílohe III*.

74 Podľa nariadenia o RRF⁵⁰ sú členské štáty povinné predložiť dvakrát ročne správu o pokroku plnenia plánov obnovy a odolnosti. Účelom týchto správ je poskytnúť komplexný prehľad o plnení všetkých plánov a umožniť Komisii identifikovať potenciálne riziká, ktoré sa budú riešiť spolu s členskými štátmi. Pri analýze týchto polročných správ predložených členskými štátmi sme zistili, že nie všetky systematicky poskytovali komplexné informácie o dôvodoch oneskorení plnenia míľnikov a cieľov. Namiesto toho sa tieto informácie v mnohých prípadoch obmedzujú len na všeobecný opis vykonaných krokov. Navyše aj Komisia skonštatovala, že vykazovanie pokroku plnenia míľnikov a cieľov členskými štátmi bolo niekedy nesprávne.

⁴⁹ *Osobitná správa 26/2023*: Rámec monitorovania výkonnosti pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti – Meria napredovanie implementácie, na zachytenie výkonnosti však nestačí, body 54 – 57.

⁵⁰ Článok 27 *nariadenia o RRF*.

75 Neúplné a nepresné informácie limitujú Komisiu v tom, čo môže včas urobiť na riešenie príčin oneskorení a zmiernenie súvisiacich rizík pre čerpanie. Hoci Komisia pravidelne komunikuje s členskými štátmi, nežiada ich systematicky, aby poskytovali informácie o opatreniach prijatých na riešenie oneskorení alebo o problémoch pri plnení míľnikov a cieľov, aj keď Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti priamo riadi a nesie zaň konečnú zodpovednosť.

Koncepcia Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti so sebou prináša riziká pre čerpanie a dokončenie opatrení do 31. augusta 2026

76 Jedným z cieľov tohto auditu bolo poukázať v počiatočnom štádiu na akékoľvek riziká pre vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v rámci časového obdobia stanoveného v právnych predpisoch, a tým aj na riziká pre splnenie cieľov mechanizmu z dlhodobého hľadiska. Analyzovali sme preto, či nejaké riziká ohrozujú čerpanie v druhej polovici obdobia vykonávania. V našej analýze sme venovali osobitnú pozornosť rizikám pre dokončenie opatrení, pretože tie sú kľúčovým prvkom, ktorý umožní dosiahnutie cieľov mechanizmu. Takisto sme posudzovali, či vyplácanie finančných prostriedkov odráža pokrok v plnení míľnikov a cieľov.

Počet a povaha nesplnených míľnikov a cieľov predstavuje riziko pre čerpanie a dokončenie opatrení

77 V súlade s nariadením o RRF sa v národných plánoch obnovy a odolnosti okrem iného stanovujú míľniky, ciele a harmonogram vykonávania reforiem a investícií, ktoré sa majú dokončiť do 31. augusta 2026⁵¹. Okrem toho vykonávacie rozhodnutia Rady pre každý členský štát obsahujú orientačný dátum, do ktorého majú byť splnené jednotlivé míľniky a ciele.

Značný počet míľnikov a cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť v druhej polovici obdobia vykonávania, je rizikom, ktoré ohrozuje čerpanie a dokončenie opatrení

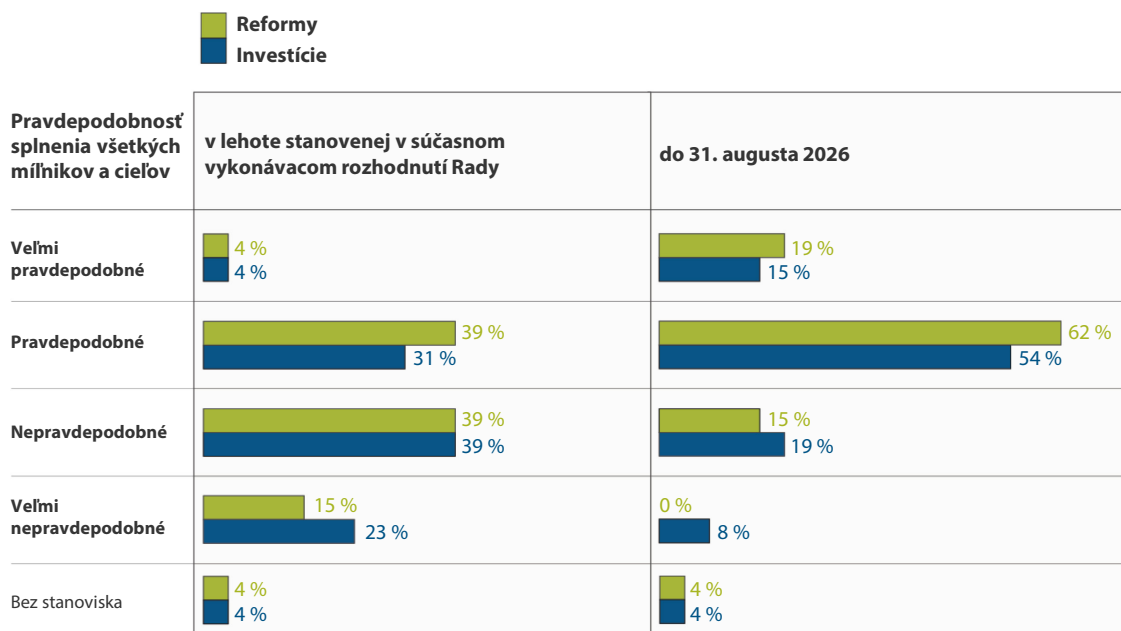
78 Analyzovali sme rozloženie míľnikov a cieľov v čase, a najmä podiel míľnikov a cieľov, ktoré sa ešte majú dosiahnuť v druhej polovici obdobia vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

⁵¹ Článok 18 nariadenia o RRF.

79 Počet mílnikov a cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť, nie je počas obdobia vykonávania mechanizmu rozdelený rovnomerne. 73 žiadostí o platbu predložených do konca roka 2023 obsahovalo 1 750 mílnikov a cieľov, čo je len približne 28 % zo 6 234 mílnikov a cieľov, ktoré sú naplánované v pôvodných vykonávacích rozhodnutiach Rady. Problémy a oneskorenia, ktorým čelia členské štáty pri plnení mílnikov a cieľov do dátumov uvedených vo vykonávacích rozhodnutiach Rady, už na začiatku fungovania mechanizmu (pozri bod 27), znamenajú, že vzhľadom na kumulatívny účinok týchto opatrení je ohrozené čerpanie a dokončenie opatrení podľa plánu.

80 Na doplnenie našej analýzy sme uskutočnili prieskum, ktorý obsahoval otázky o pravdepodobnosti dosiahnutia mílnikov a cieľov do dátumu uvedeného vo vykonávacom rozhodnutí Rady a dokončenia opatrení do konca obdobia vykonávania mechanizmu (*ilustrácia 8*). Zistili sme, že len dva členské štáty sa domnievali, že do dátumu uvedeného vo vykonávacom rozhodnutí Rady budú pravdepodobne dosiahnuté všetky investičné mílniky a ciele.

Ilustrácia 8 – Pravdepodobnosť dosiahnutia mílnikov a cieľov podľa plánu

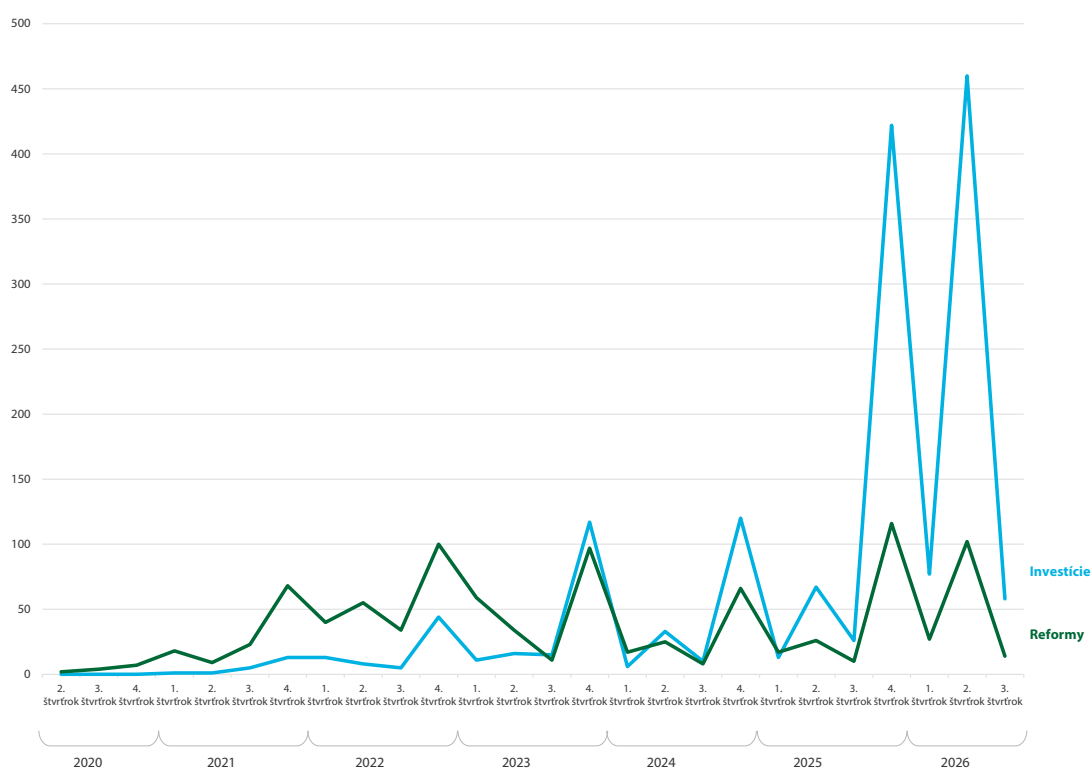


Zdroj: Prieskum EDA medzi koordináčnymi orgánmi Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Prechod od reforiem k investíciám a dosiahnutie záverečnej fázy vykonávania zvyšuje riziko oneskorení

81 Pôvodné plány obnovy a odolnosti zahŕňali 2 530 opatrení, z ktorých 1 541 tvorili investície a 989 reforiem. Väčšina členských štátov sa rozhodla vykonať najprv reforiem, pretože boli často dôležité na uľahčenie efektívnej a účinnej realizácie investícií⁵², ktoré vo väčšine prípadov prichádzajú na rad ako druhé, čo potvrdila aj Komisia⁵³ (pozri *ilustráciu 9*).

Ilustrácia 9 – Počet reforiem a investícií, ktoré majú byť dokončené v jednotlivých štvrťrokoch, 2020 – 2026



Zdroj: EDA, na základe databázy Komisie FENIX.

82 Členské štáty plánovali dokončiť míľniky a ciele týkajúce sa 39 % všetkých investícií a 14 % všetkých plánovaných reforiem v roku 2026, teda počas posledných ôsmich mesiacov obdobia vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Z analýzy jednotlivých členských štátov vyplynulo, že 16 z nich plánovalo splniť míľniky

⁵² Pracovný dokument útvarov Komisie – *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, (SWD(2021) 12 final), časť 1/2, s. 15.

⁵³ Európska komisia, Posilnenie EÚ ambicióznymi reformami a investíciami (COM(2024) 82 final), s. 4.

a ciele týkajúce sa aspoň 30 % ich investícií až v roku 2026: od 30 % v prípade Španielska do 62 % v prípade Talianska a 70 % v prípade Poľska (pozri [prílohu IV](#)).

83 Investície, a najmä investície do infraštruktúry, môžu byť svojou povahou pomerne zložité a vo všeobecnosti citlivejšie na oneskorenia spôsobené vonkajšími okolnosťami, ktoré sú mimo kontroly členských štátov. Odsúvanie investícií na koniec obdobia vykonávania preto pravdepodobne ešte viac zvýši riziko oneskorení a spomalenia čerpania. Keď Komisia predkladala hodnotenie v polovici trvania mechanizmu, priznala, že druhá polovica jeho vykonávania bude náročnejšia ako prvá, pretože realizácia investícií dosiahne kritickú fázu⁵⁴.

84 Ďalej poznamenávame, že na začiatku Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa míľniky a ciele týkali počiatočných fáz vykonávania (ako je prijímanie zákonov, uverejňovanie výziev na predkladanie návrhov alebo ponúk či výber projektov), zatiaľ čo míľniky a ciele v druhej polovici obdobia vykonávania mechanizmu sú často zložitejšie a náročnejšie, pretože sa týkajú záverečných fáz vykonávania (napríklad dokončenia investícií do infraštruktúry alebo reforiem či niekedy dokonca ich výsledkov).

85 Čo je ešte dôležitejšie, míľniky a ciele v druhej polovici obdobia vykonávania mechanizmu sú často užšie prepojené s dokončením opatrení a splnením cieľov. Nesplnenie týchto míľnikov alebo cieľov preto môže predstavovať riziko pre čerpanie prostriedkov a dokončenie príslušných opatrení. V [tabuľke 2](#) sú uvedené príklady rozdielu medzi predposlednými a poslednými míľnikmi/cieľmi niektorých opatrení v členských štátoch vo vzorke.

⁵⁴ Európska komisia, *Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, 21. februára 2024.

Tabuľka 2 – Príklady rozdielu medzi predposlednými a poslednými míľnikmi/cieľmi v členských štátoch vo vzorke

Členský štát	Opis opatrenia	Predposledný míľnik/cieľ	Posledný míľnik/cieľ zahrnutý do poslednej žiadosti o platbu
Taliansko	Výroba vodíka na opustených priemyselných pozemkoch	Zadanie projektov na výrobu vodíka v opustených priemyselných oblastiach. 1. štvrtrok 2023	Dokončiť aspoň 10 projektov na výrobu vodíka v opustených priemyselných oblastiach s priemernou kapacitou každej z nich aspoň 1 – 5 MW. 2. štvrtrok 2026
Rumunsko	Integrované systémy na zmiernenie povodňového rizika v povodiach lesných riek	Prijme sa návrh projektu pre modernizačné práce na protipovodňovej ochrane. 1. štvrtrok 2023	Dokončí sa projekt modernizácie protipovodňovej ochrany. 2. štvrtrok 2026
Slovensko	Zvýšenie výkonnosti slovenských vysokých škôl – Reforma 5: Koncentrácia excelentných vzdelávacích a výskumných kapacít	Spájania vysokých škôl do väčších celkov 4. štvrtrok 2021	Dokončenie procesu spájania výskumných celkov 2. štvrtrok 2026
Španielsko	Program energetickej obnovy budov	Zadanie renovácií obytných jednotiek a nebytových budov, ktoré dosahujú v priemere aspoň 30 % zníženie dopytu po primárnej energii. 4. štvrtrok 2023	Dokončenie renovácií obytných jednotiek a nebytových budov, ktoré dosahujú v priemere aspoň 30 % zníženie dopytu po primárnej energii. 2. štvrtrok 2026

Zdroj: EDA, na základe vykonávacích rozhodnutí Rady.

Vyplatené prostriedky nevyhnutne neodrážajú počet a význam príslušných míľnikov a cieľov









































































































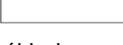



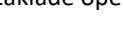



86 Vyplácanie finančných prostriedkov by spravidla malo odrážať pokrok v plnení míľnikov a cieľov⁵⁵. Všetky platby, ktoré nasledujú po počiatočnej platbe predbežného financovania, sú založené na splnení míľnikov a cieľov uvedených v príslušnej žiadosti o platbu. Výška každej platby a míľniky a ciele, ktoré majú byť splnené na získanie tejto platby, sú stanovené vo vykonávacích rozhodnutiach Rady.

87 Profily platieb sú výsledkom rokovaní s príslušným členským štátom. Hoci sa zohľadňuje množstvo a význam míľnikov a cieľov⁵⁶, profily platieb ich nemusia nevyhnutne odrážať. Do konca roka 2023 Komisia vyplatila 37 % celkových pridelených prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (granty a úvery) za uspokojivé splnenie 19 % všetkých míľnikov a cieľov, pričom zohľadnila už zúčtované sumy predbežného financovania (pozri [ilustráciu 10](#)).

⁵⁵ Pracovný dokument útvarov Komisie – *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, (SWD(2021) 12 final), časť 1/2, s. 35.

⁵⁶ [Osobitná správa 21/2022](#): Posúdenie národných plánov obnovy a odolnosti Komisiou, bod 73.

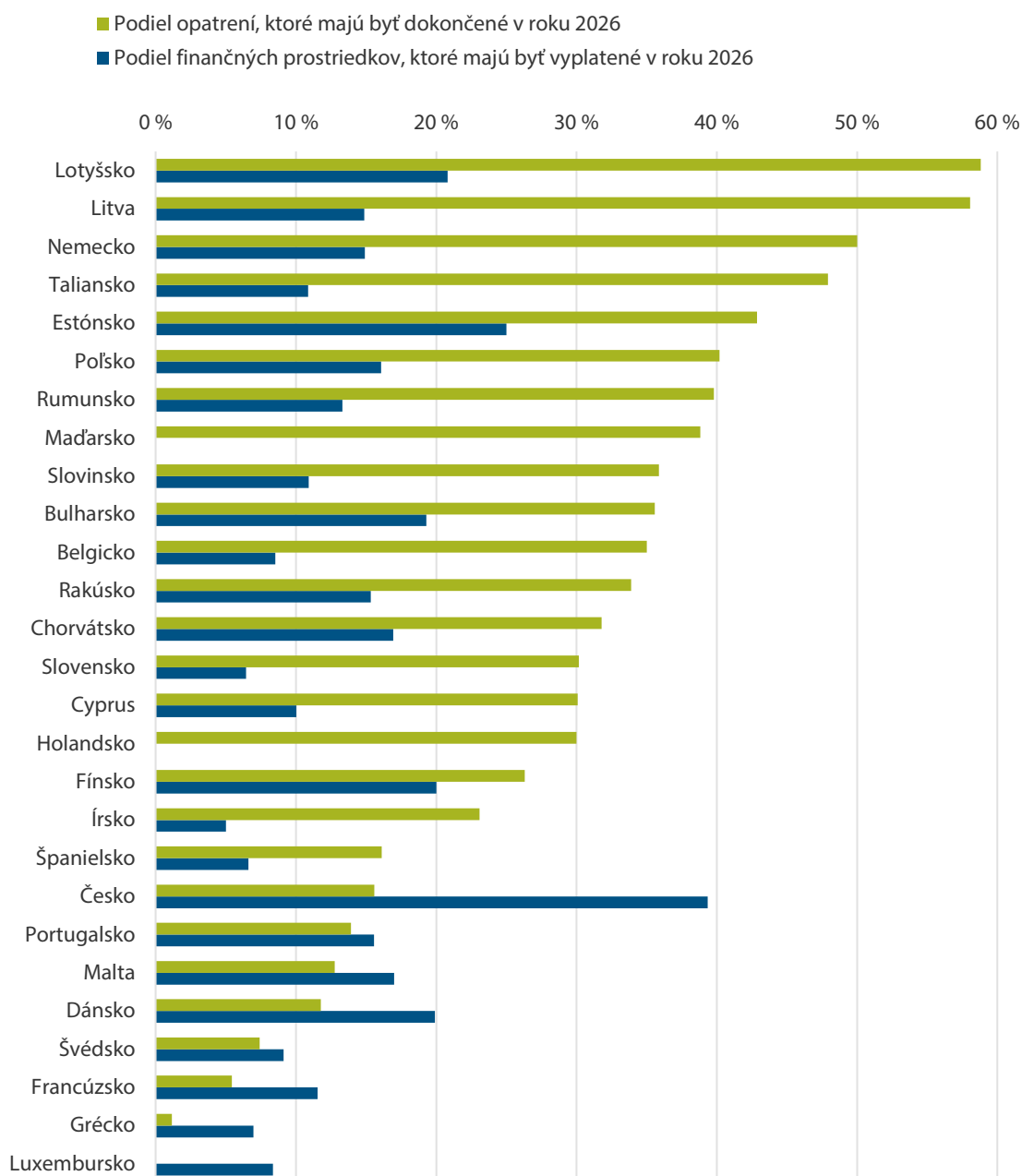
Ilustrácia 10 – Vyplatené finančné prostriedky z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti za uspokojivé splnenie mílnikov a cieľov do konca roka 2023

	Podiel vyplatených finančných prostriedkov	Podiel uspokojivo splnených mílnikov a cieľov	Celkový počet mílnikov a cieľov	Mílniky a ciele uspokojivo splnené do 4. štvrtroka 2023
Francúzsko	 59 %	 53 %	 175	 93
Portugalsko	 48 %	 28 %	 341	 96
Španielsko	 46 %	 29 %	 416	 121
Taliansko	 46 %	 34 %	 525	 178
Grécko	 40 %	 26 %	 331	 87
Chorvátsko	 38 %	 28 %	 371	 104
EÚ27	 37 %	 19 %	 2 159	 679
Slovensko	 33 %	 30 %	 196	 58
Luxembursko	 32 %	 41 %	 63	 26
Estónsko	 30 %	 23 %	 124	 29
Litva	 29 %	 16 %	 191	 31
Slovinsko	 24 %	 31 %	 209	 64
Rakúsko	 23 %	 26 %	 171	 44
Dánsko	 22 %	 32 %	 77	 25
Bulharsko	 22 %	 6 %	 346	 22
Rumunsko	 21 %	 14 %	 507	 70
Malta	 19 %	 14 %	 138	 19
Nemecko	 17 %	 28 %	 129	 36
Česko	 15 %	 15 %	 244	 37
Lotyšsko	 12 %	 4 %	 214	 9
Cyprus	 8 %	 5 %	 271	 14
Belgicko	 0 %	 0 %	 210	 0
Fínsko	 0 %	 0 %	 140	 0
Maďarsko	 0 %	 0 %	 270	 0
Írsko	 0 %	 0 %	 109	 0
Holandsko	 0 %	 0 %	 127	 0
Poľsko	 0 %	 0 %	 283	 0
Švédsko	 0 %	 0 %	 56	 0

Zdroj: EDA, na základe operačných dohôd a hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti vypracovanej Komisiou.

88 Okrem toho niekoľko členských štátov bude musieť v roku 2026 dokončiť viac ako 50 % svojich opatrení, zatiaľ čo väčšina z nich na to dostane menej ako 20 % im určeného celkového financovania (pozri *ilustráciu 11*).

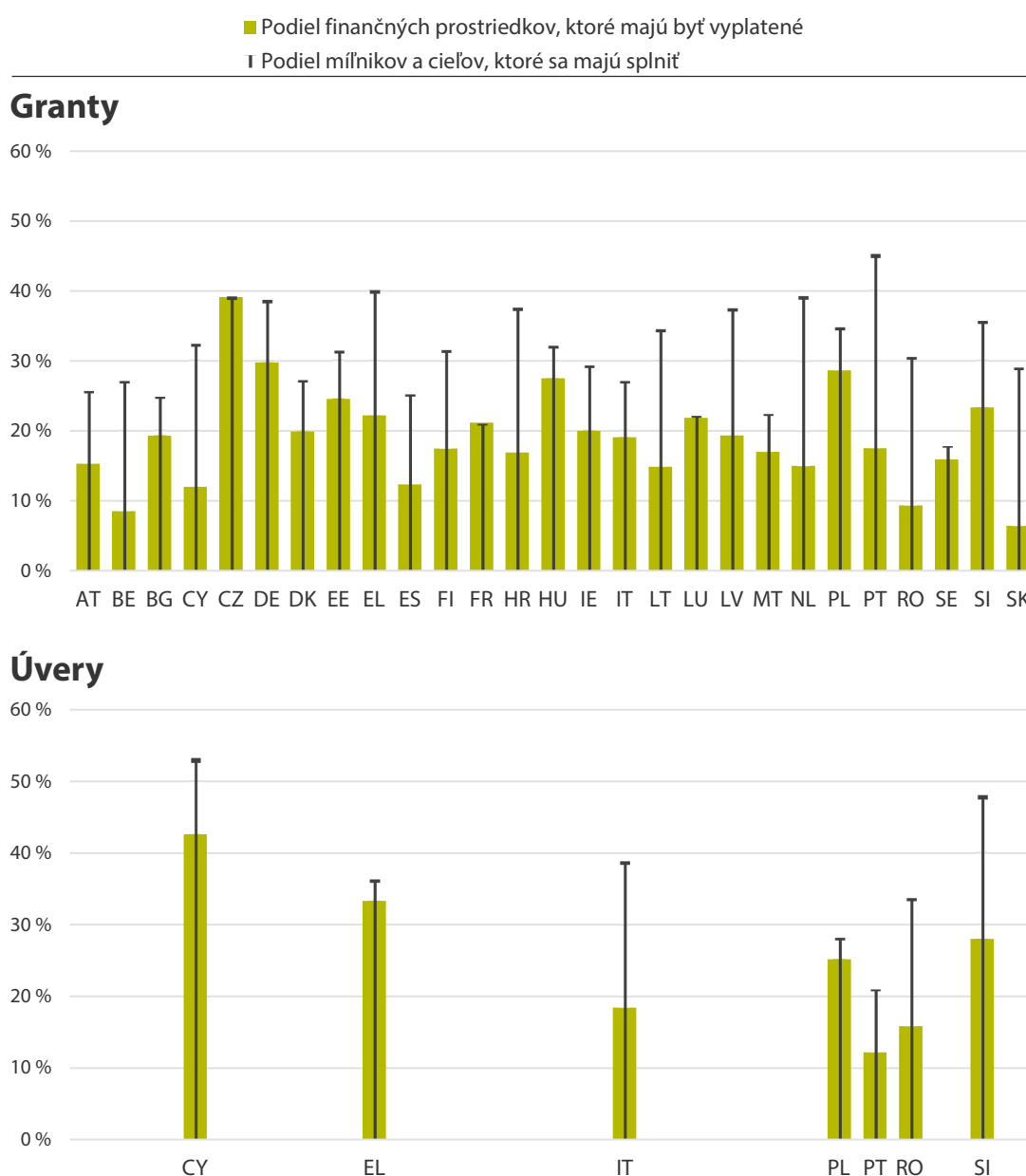
Ilustrácia 11 – Podiel opatrení s míľnikmi a cieľmi, ktoré sa majú splniť, oproti podielu finančných prostriedkov, ktoré majú byť vyplatené v roku 2026



Zdroj: EDA, na základe databázy Fenix.

89 Navyše vzťah medzi prijatými platbami a splnenými míľníkmi a cieľmi sa v jednotlivých členských štátoch značne líši (pozri bod 86). Napríklad posledné dve žiadosti Portugalska o platbu predstavujú 18 % celkového financovania určeného pre túto krajinu z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ale budú si vyžadovať splnenie 45 % všetkých míľnikov a cieľov zahrnutých v jeho pláne obnovy a odolnosti. Tento vzťah je podobný napríklad aj v prípade Holandska (15 % financovania v porovnaní s 39 % míľnikov a cieľov), Slovenska (6 % oproti 29 %), Rumunska (9 % oproti 31 %) a Chorvátska (17 % oproti 38 %) (pozri *ilustráciu 12*).

Ilustrácia 12 – Analýza predposlednej a poslednej žiadosti o platbu



Zdroj: EDA, na základe vykonávacích rozhodnutí Rady.

90 Skutočnosť, že Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je navrhnutý tak, že úhrady nevyhnutne neodrážajú kvantitu a význam míľnikov a cieľov, môže viesť k riziku, že sa z mechanizmu vyplatí značná časť finančných prostriedkov bez toho, aby členské štáty dokončili príslušné opatrenia. Podľa nariadenia o RRF sa v plánoch obnovy a odolnosti okrem iného stanovuje aj harmonogram vykonávania reforiem a investícií, ktoré sa majú dokončiť do 31. augusta 2026⁵⁷. Upozorňujeme však, že v nariadení o RRF sa nestanovuje možnosť vymáhania finančných prostriedkov súvisiacich s už splnenými míľnikami a cieľmi v prípade, že opatrenia nebudú dokončené. Ak členské štáty dohodnuté opatrenia nedokončia, ohrozí to dosiahnutie cieľov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a teda aj finančné záujmy EÚ.

⁵⁷ Článok 18 ods. 4 písm. i) nariadenia o RRF.

Závery a odporúčania

91 Dospeli sme k záveru, že v počiatočných fázach vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti predbežné financovanie uľahčilo vyplácanie finančných prostriedkov. Čerpanie prostriedkov sa však následne z rôznych dôvodov oneskorilo. Zistili sme, že hoci Komisia a členské štáty na tieto oneskorenia reagovali, čerpanie a dokončenie opatrení v druhej polovici vykonávania mechanizmu stále ohrozujú riziká.

92 Predbežné financovanie do výšky 13 % stanovené v právnych predpisoch bolo vzhľadom na krízu, počas ktorej mechanizmus vznikol, odôvodnené a umožnilo rýchle vyplatenie finančných prostriedkov väčšine členských štátov (pozri body 18 – 19). Zistili sme však, že hoci bolo na zotavenie sa z krízy zásadne dôležité rýchlo využiť finančné prostriedky z mechanizmu, v prvej polovici obdobia vykonávania mechanizmu sa vo všeobecnosti čerpali s oneskorením. Do decembra 2023 bol počet žiadostí o platbu predložených Komisii výrazne nižší, ako bolo naplánované v operačných dohodách. Oneskorenia sa však v jednotlivých členských štátoch líšili, a to jednak z hľadiska počtu predložených žiadostí o platbu, vyžiadaného financovania a splnených míľnikov a cieľov, ako aj z hľadiska dĺžky oneskorení (pozri body 21 – 27).

93 K oneskoreniam prispelo niekoľko faktorov vrátane vonkajších, ako je zvýšenie cien a výpadky dodávok, ale aj skutočnosť, že čas potrebný na vykonanie opatrení – najmä pri inovačných a veľkých infraštruktúrnych projektoch – bol pri ich výbere do plánov obnovy a odolnosti podcenený. Čas potrebný na vykonanie opatrení okrem toho predĺžili aj niektoré pravidlá vykonávania mechanizmu a odlišné interpretácie spôsobu ich uplatňovania (pozri body 28 – 52).

94 Okrem toho takmer polovica finančných prostriedkov z mechanizmu vyplatených 15 členským štátom, ktoré poskytli príslušné informácie, sa ešte nedostala ku konečným príjemcom. Zvyšných sedem členských štátov, ktoré dostali finančné prostriedky, neposkytlo úplné a konzistentné informácie o tom, kde sa v tom čase nachádzali. Navyše definícia termínu „konečný príjemca“ ponecháva priestor na rôzne interpretácie a pri podobných opatreniach sa uplatňoval odlišne (pozri body 53 – 56).

Odporúčanie 1 – Zaistiť jednotné uplatňovanie definície termínu „konečný príjemca“

Komisia by mala zabezpečiť, aby členské štáty chápali termín „konečný príjemca“ rovnako a aby ho uplatňovali jednotne.

Cieľový dátum vykonania: 2024

95 Komisia aj členské štáty prijali určité opatrenia na uľahčenie čerpania prostriedkov, riziká však pretrvávajú. Zmeny v plánoch obnovy a odolnosti, ktoré síce ponúkajú príležitosť prekonať problémy zistené počas vykonávania, by nemali znižovať ich celkové ambície. Zatiaľ sa nedá povedať, do akej miery tieto zmeny ovplyvnia čerpanie (pozri body 57 – 63).

96 Komisia uverejnila metodiku posudzovania uspokojivého plnenia míľnikov a cieľov dva roky po začatí vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Pokiaľ však ide o zníženie platieb za nesplnenie určitých míľnikov alebo cieľov, stále pretrváva neistota, pretože metodiku možno vykladať rôznymi spôsobmi. Usmernenie k zohľadňovaniu zásady „výrazne nenarušiť“ bolo poskytnuté včas, ale vnútroštátne orgány považovali jej uplatňovanie za náročné, pretože ide o zložitú novinku (pozri body 64 – 68).

97 Členské štáty tiež prijali opatrenia na posilnenie svojich administratívnych kapacít, najmä prostredníctvom nábora ďalších zamestnancov, ale problémy úplne nevyriešili (pozri body 69 – 70). Komisia a členské štáty zriadili systémy na monitorovanie vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ale získané informácie boli niekedy neúplné. Hoci Komisia pravidelne komunikuje s členskými štátmi, nežiada ich systematicky, aby poskytovali informácie o opatreniach prijatých na riešenie oneskorení, aj keď Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti Komisia priamo riadi a nesie zaň konečnú zodpovednosť (pozri body 71 - 75).

Odporúčanie 2 – Poskytnúť členským štátom dodatočné usmernenia a podporu

Komisia by mala v prípade potreby poskytnúť dodatočnú podporu a usmernenia na vyriešenie akýchkoľvek pretrvávajúcich neistôt v oblastiach, ktoré identifikovali členské štáty.

Cieľový dátum vykonania: 2024

98 Je pravdepodobné, že v druhej polovici obdobia vykonávania mechanizmu počet a povaha mílnikov a cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť, ako aj prechod od reforiem k investíciám prinesú ďalšie výzvy pre včasné čerpanie finančných prostriedkov. Vzhľadom na oneskorenia, ktoré už nastali do konca roka 2023, sa domnievame, že existuje riziko, že nie všetky plánované opatrenia budú dokončené počas obdobia vykonávania mechanizmu (pozri body **78 – 85**).

Odporúčanie 3 – Monitorovať a zmierňovať riziko nedokončenia opatrení a súvisiace finančné dôsledky

Komisia by mala v spolupráci s členskými štátmi:

- a) určiť, ktoré opatrenia sú najviac vystavené riziku, že nebudú dokončené do 31. augusta 2026;
- b) systematicky sledovať tieto opatrenia a schváliť kroky na odstránenie oneskorení;
- c) zmierniť riziko financovania nedokončených opatrení.

Cieľový dátum vykonania: 2024

99 Takisto sme zistili, že finančné prostriedky, ktoré boli členským štátom vyplatené, nevyhnutne neodrážajú počet a význam splnených mílnikov a cieľov. Navyše vzťah medzi financovaním a plnením mílnikov a cieľov sa medzi jednotlivými členskými štátmi líši. To môže viesť k tomu, že značná časť finančných prostriedkov bude vyplatená za opatrenia, ktoré nemusia byť dokončené. To predstavuje riziko, pretože v nariadení o RRF sa nestanovuje možnosť vymáhania finančných prostriedkov súvisiacich s už splnenými mílnikmi a cieľmi v prípade, že opatrenia nebudú dokončené (pozri body **86 – 90**).

Odporúčanie 4 – Posilniť koncepciu budúcich nástrojov založených na financovaní, ktoré nie je spojené s nákladmi, z hľadiska čerpania

Ak Komisia navrhne nástroje založené na financovaní, ktoré nie je spojené s nákladmi, mala by:

- a) zabezpečiť úzke prepojenie medzi vyplácaním finančných prostriedkov a pokrokom v plnení cieľov;
- b) riešiť chýbajúcu možnosť vymáhať finančné prostriedky v prípade, že opatrenia nie sú dokončené.

Cieľový dátum vykonania: pri navrhovaní nástrojov založených na financovaní, ktoré nie je spojené s nákladmi

Túto správu prijala komora IV, ktorej predsedá Mihails Kozlovs, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu dňa 4. júla 2024.

Za dvor audítorov

Tony Murphy
predseda

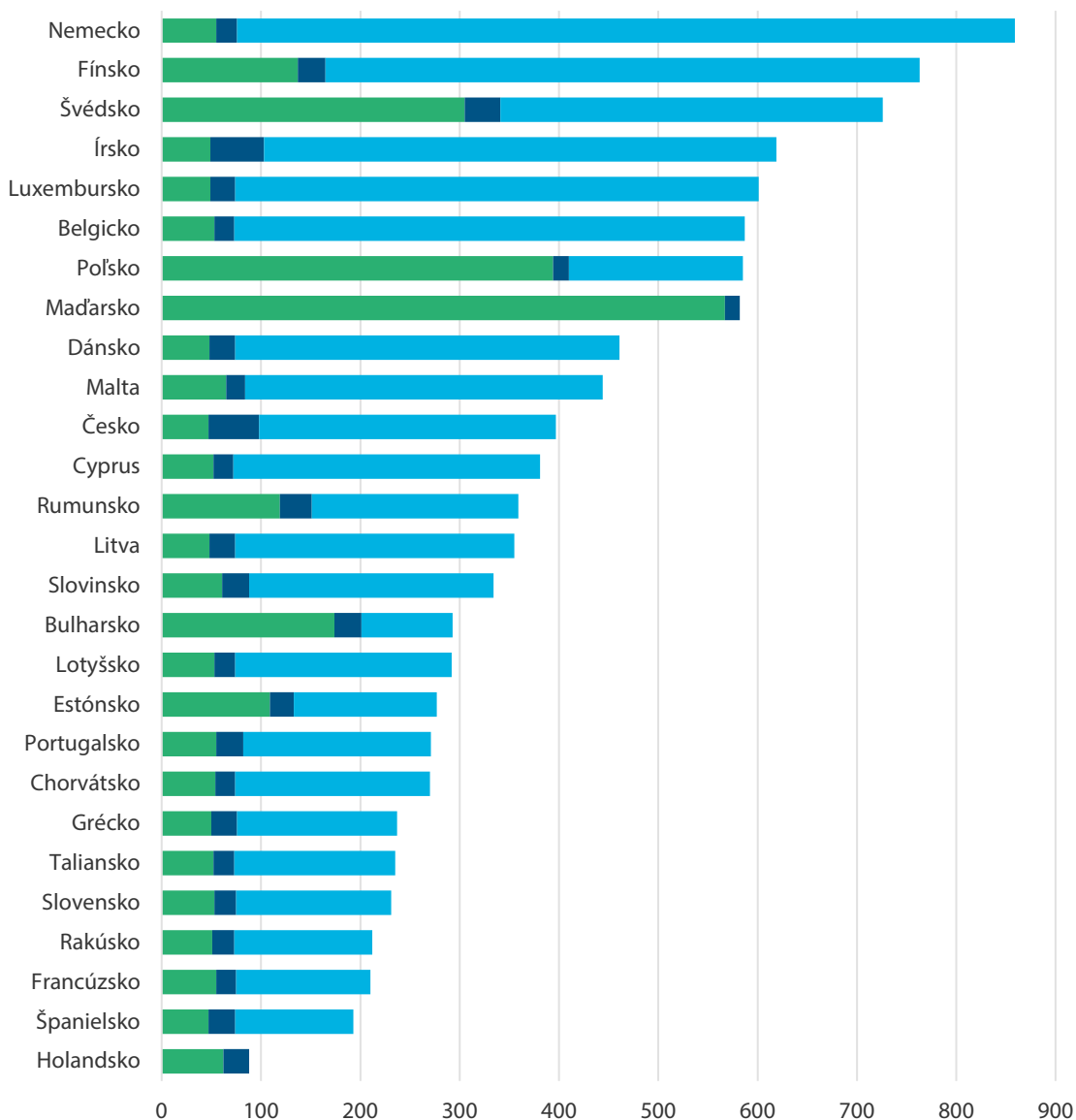
Prílohy

Príloha I – Hlavné informácie o prieskumoch EDA zameraných na členské štáty

Adresáti	Téma	Vzorka	Obdobie	Miera odpovedí
Koordináčne orgány pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti	Čerpanie vo všeobecnosti	27 členských štátov	apríl – jún 2023	96 %
Vykonávacie orgány pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti		20 členských štátov, za ktoré sme získali príslušné kontaktné informácie		61 %
Orgány auditu		27 členských štátov		70 %

Príloha II – Procedurálne kroky a čas (v dňoch) potrebný na ich vykonanie

- Čas potrebný na posúdenie plánu obnovy a odolnosti Komisiou
- Čas potrebný na to, aby Rada schválila posúdenie plánu obnovy a odolnosti Komisiou
- Čas potrebný na podpísanie operačných dohôd po tom, ako Rada schválila posúdenie plánu obnovy a odolnosti



Zdroj: EDA, na základe hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti vytvorenej Komisiou.

Príloha III – Funkcie vnútroštátnych monitorovacích IT systémov na sledovanie čerpania finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na vnútroštátnej úrovni

■ Áno ■ Nie ■ Nevzťahuje sa

Umožňuje monitorovanie plnenia mílnikov a cieľov v ktoromkoľvek momente



Uvádza úroveň čerpania finančných prostriedkov za každého konečného príjemcu



Poskytuje prehľad čerpania finančných prostriedkov na vnútroštátnej úrovni



Poskytuje prehľad čerpania finančných prostriedkov na úrovni konečného príjemcu



Oznamuje oneskorenia v každej fáze vykonávania už pred uplynutím lehoty na splnenie príslušného mílnika alebo cieľa



Poskytuje prehľad čerpania finančných prostriedkov na regionálnej úrovni



Počíta s kontrolami na zistenie prípadného zrušenia predtým dosiahnutých mílnikov a cieľov



Zdroj: Prieskum EDA medzi koordinačnými orgánmi Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Príloha IV – Percentuálny podiel reforiem a investícií, ktoré sa majú každý rok dokončiť, podľa členských štátov

Vysvetlivky: ■ Investícia ■ Reforma



Zdroj: EDA, na základe databázy Fenix.

Skratky

RRF: Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti

POO: plán obnovy a odolnosti

Glosár

Cieľ: kvantitatívne meradlo pokroku realizácie reformy alebo investície členským štátom.

Čerpanie: objem financovania z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ktoré členské štáty dostali od Komisie za uspokojivé plnenie míľnikov a cieľov.

Európsky semester: ročný cyklus, ktorý predstavuje rámec pre koordináciu hospodárskych politík členských štátov EÚ a monitorovanie pokroku.

Investícia: výdavky na činnosť, projekt alebo iné opatrenie v oblasti pôsobnosti nariadenia, ktoré majú priniesť pozitívne výsledky pre spoločnosť, hospodárstvo a/alebo životné prostredie.

Kohézny fond: fond EÚ na zníženie hospodárskej a sociálnej nerovnosti v EÚ prostredníctvom financovania investícií v členských štátoch, ktorých hrubý národný dôchodok na obyvateľa je nižší ako 90 % priemeru EÚ.

Konečný príjemca: fyzická alebo právnická osoba, ktorá dostala finančné prostriedky z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na vykonanie opatrenia uvedeného v pláne obnovy a odolnosti členského štátu.

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti: mechanizmus finančnej podpory EÚ na zmiernenie hospodárskeho a sociálneho vplyvu pandémie ochorenia COVID-19, na stimuláciu obnovy a riešenie výziev v snahe dosiahnuť zelenšiu a digitálnu transformáciu.

Míľnik: kvalitatívne meradlo pokroku realizácie reformy alebo investície.

Monitorovanie: systematické sledovanie a kontrola pokroku pri plnení cieľa, čiastočne pomocou ukazovateľov.

Operačná dohoda: dohoda medzi Komisiou a členským štátom o technických záležitostiach týkajúcich sa vykonávania jeho plánu obnovy a odolnosti.

Plán obnovy a odolnosti: dokument, v ktorom sa uvádzajú plánované reformy a investície členského štátu v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Reforma: opatrenie alebo proces uskutočňovania zmien a zlepšení s významným vplyvom na dlhodobé účinky na fungovanie trhu alebo politiky, fungovanie alebo štruktúry inštitúcie alebo správy alebo na pokrok pri dosahovaní príslušných politických cieľov, ako sú rast a zamestnanosť, odolnosť a dvojaká transformácia.

Účinnosť: miera, v akej boli stanovené ciele dosiahnuté prostredníctvom vykonaných činností.

Výkonnosť: vyjadrenie miery, do akej opatrenie, projekt alebo program financovaný z prostriedkov EÚ plní svoje ciele a predstavuje najvýhodnejší pomer medzi kvalitou a cenou.

Výsledok: okamžitý účinok projektu alebo programu po jeho dokončení, napríklad lepšia zamestnateľnosť účastníkov školenia alebo lepšia dostupnosť po vybudovaní novej cesty.

Zásada „výrazne nenarušiť“: zásada, že investičné opatrenia by nemali mať zásadný škodlivý environmentálny vplyv.

Odpovede Komisie

<https://www.eca.europa.eu/sk/publications/sr-2024-13>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/sk/publications/sr-2024-13>

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém súvisiacich s riadením z konkrétnych rozpočtových oblastí. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny vplyv, pričom sa zohľadňujú riziká z hľadiska výkonnosti či zhody, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora IV Regulácia trhov a konkurencieschopné hospodárstvo, ktorej predsedá člen EDA Mihails Kozlovs. Audit viedla členka EDA Ivana Maletić, podporu jej poskytla vedúca kabinetu Sandra Diering, ataše kabinetu Tea Vlanić, hlavný manažér Juan Ignacio Gonzalez Bastero, vedúci úlohy Giorgos Tsikkos a audítori Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta a Valentina-Adriana Visan. Jazykovú podporu poskytol Michael Pyper. Grafickú podporu poskytla Alexandra-Elena Mazilu.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlanić



Juan Ignacio Gonzales
Bastero



Giorgios Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

COPYRIGHT

© European Union, 2024

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v [rozhodnutí EDA 6/2019](#) o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licencií [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). Vo všeobecnosti je preto opakované použitie povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Tí, ktorí opakovane používajú obsah EDA, nesmú skresliť pôvodný význam alebo odkaz. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky opakovaného použitia.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. fotografie zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, je potrebné získať dodatočné povolenie.

Ak je tento súhlas udelený, ruší a nahrádza sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Politika EDA týkajúca sa opakovaného použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy.

Webové sídla inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu obsahujú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame vám oboznámiť sa s ich politikami ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga EDA

Logo EDA sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

HTML	ISBN 978-92-849-2514-8	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/713028	QJ-AB-24-013-SK-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2518-6	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/215415	QJ-AB-24-013-SK-N

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (RRF) zahŕňajúci prostriedky vo výške 724 mld. EUR bol zriadený v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19.

Kontrolovali sme čerpanie finančných prostriedkov z mechanizmu a dospeli sme k záveru, že postupuje s oneskoreniami.

Hoci Komisia a členské štáty prijali opatrenia na riešenie týchto oneskorení, dokončenie opatrení, a tým aj plnenie cieľov mechanizmu je naďalej vystavené rizikám.

Zistili sme, že v nariadení o RRF sa nestanovuje možnosť vymáhania finančných prostriedkov v prípade, že opatrenia nie sú dokončené, a že vyplatenie finančných prostriedkov z mechanizmu členským štátom nevyhnutne neodráža kvantitu a význam dosiahnutých míľnikov a cieľov.

Okrem iného odporúčame, aby Komisia v prípade potreby poskytla dodatočné usmernenie, monitorovala prípady nedokončenia opatrení a posilnila koncepciu budúcich podobných nástrojov z hľadiska čerpania.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/contact

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors