

Zvláštní zpráva

Programování Nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa

Komplexní programy, u nichž jsou nedostatky
v metodě pro přidělování prostředků
a monitorování dopadů



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–X
Úvod	01–13
Nástroj NDICI – Globální Evropa: nový nástroj pro vnější činnost EU	01–07
Proces programování	08–13
Rozsah a koncepce auditu	14–17
Připomínky	18–83
Metodika přidělování prostředků pro nástroj NDICI – Globální Evropa nebyla zcela transparentní, konzistentní ani komplexní	18–32
Komise a ESVC stále používají různé metodiky přidělování finančních prostředků, přestože mají jeden konkrétní nástroj	20–24
Příděl pro země evropského sousedství byl založen na nesrovnatelných a nedostatečně zdokumentovaných kvalitativních hodnoceních	25–27
Metodika přidělování pro země mimo evropské sousedství byla kvantitativní, srovnatelná a transparentnější, při svém uplatňování ale nebyla uplatňována dostatečně důsledně	28–32
Víceleté orientační programy upřednostňovaly flexibilitu, ale byly přijaty pozdě a jejich široký rozsah může ohrozit dopad	33–70
Komise a ESVC analyzovaly potřeby oblastí spolupráce, které plánovaly pokrýt, a konzultovaly většinu zúčastněných stran	35–46
Široký rozsah vybraných prioritních oblastí může ohrozit dopad financování EU	47–54
Opožděné přijetí nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa zpozdilo přijetí víceletých operačních programů	55–59
Společné iniciativy si vyžádaly významnou dodatečnou práci a zapříčinily zpožděné programování	60–70
Víceleté orientační programy postrádaly dostatečné společné ukazatele pro měření pokroku na úrovni nástrojů	71–83
Vybrané ukazatele víceletých orientačních programů nemusí nutně měřit skutečné výsledky	72–77

Společný rámec Komise pro výsledky nebyl dosud dostatečně proveden v rámci víceletých orientačních programů	78–83
---	-------

Závěry a doporučení	84–90
----------------------------	--------------

Přílohy

Příloha I — Harmonogram přípravného a programovacího procesu

Příloha II — Frekvence GEF

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Komise a Evropské služby pro vnější činnost

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Nový nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa (nástroj NDICI – Globální Evropa) je hlavním finančním nástrojem na provádění spolupráce EU s partnerskými zeměmi. S celkovým rozpočtem EU ve výši 79,5 miliardy EUR pokrývá tento nástroj více než 70 % finančních prostředků EU přidělených na vnější činnost ve finančním období 2021–2027. Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa definuje finanční krytí pro zeměpisné a tematické programy a rezervy pro nově se objevující výzvy a priority.

II Programování je proces, pomocí něhož EU definuje své priority pro mezinárodní spolupráci. Proces programování nástroje NDICI – Globální Evropa spočívá v přípravě a přijetí národních, regionálních a tematických víceletých orientačních programů pro země evropského sousedství a země mimo evropské sousedství. Provedli jsme audit zeměpisných programů, které definovaly prioritní oblasti a odvětví v každé partnerské zemi na sedm let (2021–2027) a stanovily finanční krytí na první čtyři roky (2021–2024). Očekáváme, že naše práce pomůže zlepšit rozdělení finančních prostředků na zbývající tři roky (2025–2027) a zajistit informace pro nastavení systému pro příští programové období.

III Naším cílem bylo posoudit, zda Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) a Komise vhodným způsobem programovaly nástroj NDICI – Globální Evropa.

IV Dospěli jsme k závěru, že Komise a ESVČ celkově navrhly komplexní zeměpisné programy, které řešily širokou škálu potřeb partnerských zemí i priorit EU, ale že v metodice používané pro přidělování finančních prostředků partnerským zemím a také v nastavení rámce pro monitorování byly nedostatky.

V Ačkoli Komise a ESVČ sloučily financování do jediného nástroje, používaly dvě různé metodiky přidělování prostředků pro země evropského sousedství a země mimo evropské sousedství.

VI Zjistili jsme rovněž, že Komise a ESVČ nepoužívaly pro země evropského sousedství standardizovanou a transparentní alokační metodiku. Komise a ESVČ provedly krátká a popisná hodnocení jednotlivých zemí, která nebyla srovnatelná. Nebyli jsme schopni propojit kritéria pro přidělování stanovená v nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa s finančními přiděly.

VII Naproti tomu přiděly pro země mimo evropské sousedství byly vypočítány srovnatelnějším a transparentnějším způsobem, za použití vzorce, který odrážel zásady programování. Obecně jsme byli schopni naše výpočty s údaji Komise a ESVČ sesouhlasit. Zjistili jsme však nedostatky v uplatňování tohoto vzorce, pokud jde mimo jiné o shromažďování a zpracování hrubých údajů a dokumentaci souvisejícího postupu.

VIII Komise a ESVČ analyzovaly situaci a potřeby partnerských zemí. Vybrané prioritní oblasti pro každý program byly široké. Tím je zajištěna flexibilita a možnost přizpůsobit se nepředvídaným událostem, může to však omezit zacílení finančních prostředků EU s rizikem, že nebude dosaženo většího dopadu. Opožděné přijetí nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa zpozdilo přijetí víceletých operačních programů.

IX Víceleté orientační programy obsahovaly relevantní, ale početné ukazatele výkonnosti, jejichž použití nebylo povinné. Velká většina ukazatelů byla konkrétní, ale více než 20 % mělo nejasné nebo chybějící výchozí a cílové hodnoty. Rozdílné a nejednotné používání společných ukazatelů EU navíc omezuje potenciál pro agregaci výsledků.

X Na základě těchto závěrů doporučujeme, aby Komise a ESVČ:

- zlepšily metodiku pro přiděl financování zemím evropského sousedství tím, že ji učiní standardizovanou, srovnatelnou a transparentní;
- dále dokládaly a důsledně uplatňovaly metodiku pro výpočet přidělů pro země mimo evropského sousedství;
- vyjasnily metodiku pro hodnocení dopadu podpory EU;
- zacílily rozsah programování;
- zjednodušily ukazatele víceletých orientačních programů a zajistily jejich jednotné používání.

Úvod

Nástroj NDICI – Globální Evropa: nový nástroj pro vnější činnost EU

01 Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa (nástroj NDICI – Globální Evropa) je hlavním nástrojem na financování provádění spolupráce EU s partnerskými zeměmi. Pokrývá více než 70 % finančních prostředků EU přidělených na vnější činnost v rámci víceletého finančního rámce na období 2021–2027 (viz [tabulka 1](#)).

Tabulka 1 – Rozpočet na vnější činnost EU (v běžných cenách)

Nástroj	Částka (v mil. EUR)	Podíl v okruhu 6
NDICI – Globální Evropa	79 462	72 %
Nástroj předvstupní pomoci	14 162	13 %
Humanitární pomoc	11 569	10 %
Společná zahraniční a bezpečnostní politika	2 679	2 %
Zámořské země a území včetně Grónska	500	1 %
Jiný	2 225	2 %
Okruh 6 „Sousedství a svět“ VFR na období 2021–2027 celkem	110 597	100 %

Zdroj: Evropská Komise.

02 Nástroj NDICI – Globální Evropa byl přijat v červnu 2021¹ se zpětnou účinností od 1. ledna 2021. Sloučil řadu nástrojů používaných k provádění vnější činnosti v letech 2014 až 2020 (viz [obrázek 1](#)), z nichž některé nebyly součástí rozpočtu EU. Toto spojení nástrojů řešilo otázky uvedené jak v posouzení dopadů², tak v různých hodnoceních předchozích nástrojů, jako je překrývání pomoci, rozdílné cíle, nedostatečná flexibilita, potřeba zjednodušení³, lepší začleňování a strategičtější přístup⁴.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/947.

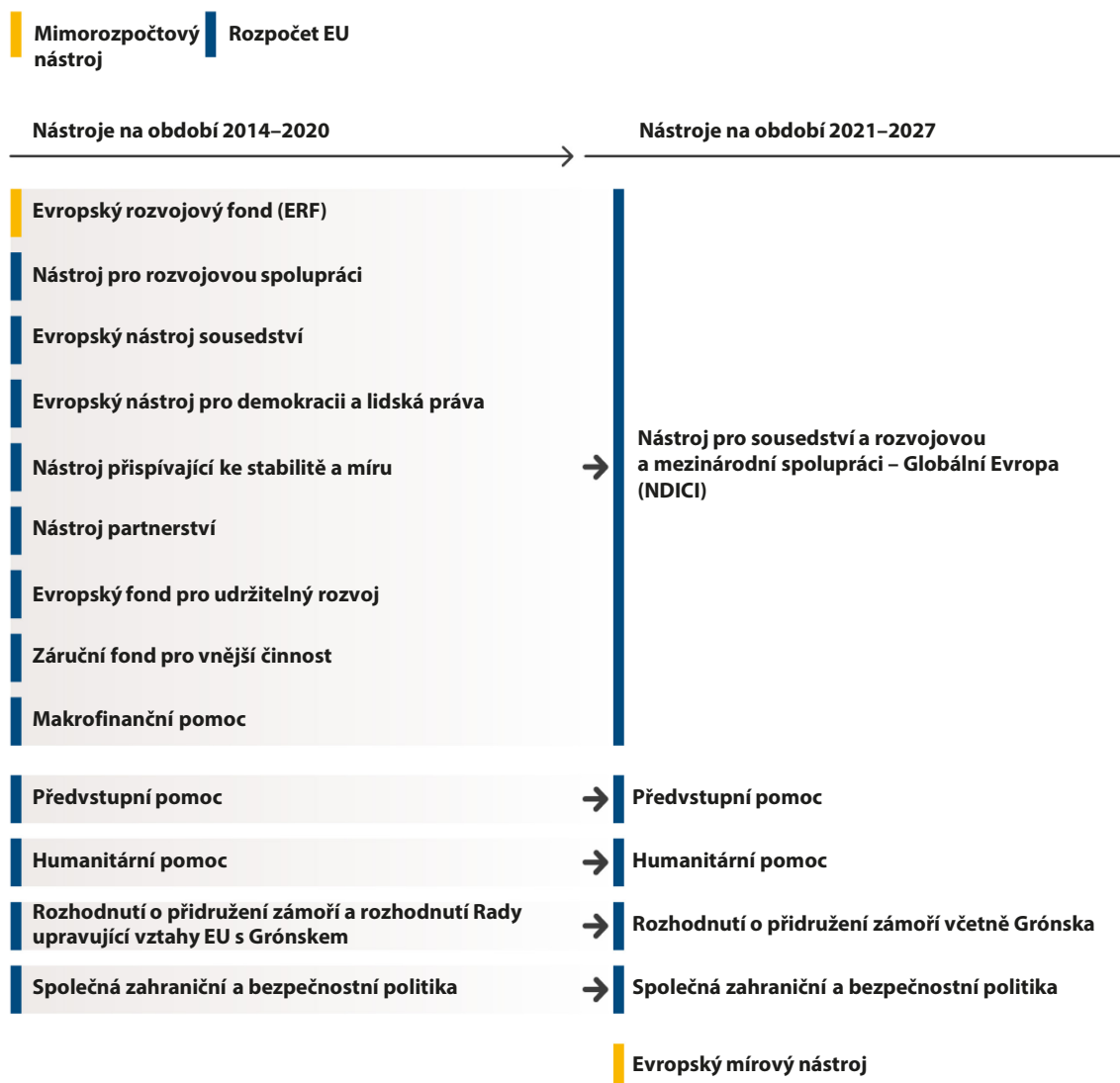
² Evropská komise. *Impact assessment accompanying the document „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, SWD(2018) 337 final.

³ Pracovní dokument útvarů Komise, *Evaluation of the Development Cooperation Instrument*, SWD(2017) 600 final, s. 20; Pracovní dokument útvarů Komise, *Evaluation of the 11th European Development Fund*, SWD(2017) 601 final, s. 22; Pracovní dokument útvarů Komise, *Evaluation of the European Neighbourhood Instrument*, SWD(2017) 602 final, s. 32; Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, *Zpráva o přezkumu v polovině období týkající se nástrojů pro financování vnější činnosti*, COM(2017) 720 final, s. 10, 13 a 19.

⁴ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, *Zpráva o přezkumu v polovině období týkající se nástrojů pro financování vnější činnosti*, COM(2017) 720 final, s. 20.

Evropská komise, *Zpráva o soudržnosti – Insights from the external evaluation of the external financing instruments*, červenec 2017, s. 20.

Obrázek 1 – Nástroje EU pro vnější činnost (2014–2020 versus 2021–2027)



Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise.

03 Nástroj NDICI – Globální Evropa se skládá ze tří pilířů:

- zeměpisný pilíř (60 388 milionů EUR) pro spolupráci EU s těmito čtyřmi regiony: subsaharská Afrika, státy evropského sousedství, Asie a Tichomoří a Amerika a Karibik;
- tematický pilíř (6 358 milionů EUR), který doplňuje zeměpisný pilíř o podporu lidských práv a demokracie, organizací občanské společnosti, míru, stability a předcházení konfliktům a globálních výzev;
- neprogramovatelný pilíř rychlé reakce (3 182 milionů EUR), jehož cílem je rychle reagovat na krize, podporovat předcházení konfliktům, zvyšovat odolnost států, společností, komunit a jednotlivců, propojovat humanitární pomoc a rozvojovou činnost a zajistit včasná opatření k plnění cílů zahraniční politiky.

04 Rezerva pro nově se objevující výzvy a priority (9 534 milionů EUR) je navíc určena na nepředvídané potřeby a priority. Lze ji použít k doplnění výše uvedených tří pilířů.

05 Zeměpisné a tematické pilíře vyžadují, aby byly vypracovány víceleté orientační programy, v nichž se stanoví priority a cíle na sedmileté období pro řešení zjištěných problémů.

06 Opatření financovaná v rámci zeměpisného pilíře se provádějí v rámci národních a regionálních programů. Tyto zeměpisné víceleté orientační programy se rovněž vztahují na nový Evropský fond pro udržitelný rozvoj plus⁵(EFSD+), což je finanční nástroj pro posilování investic pákovým efektem, a to poskytováním záruk a kombinováním grantů EU s bankovními úvěry (kombinování zdrojů). EU a její členské státy se dále v roce 2020 spojily jako tým Evropa⁶ a koordinovaly své činnosti společně v rámci iniciativ týmu Evropa (viz bod 63).

07 Tematické programy podporují globální a nadregionální iniciativy, chrání globální veřejné statky nebo řeší globální výzvy. Mohou být rovněž použity v zemích, které nemají víceletý orientační program pro jednotlivé země (čl. 4 odst. 5 nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa).

Proces programování

08 Programování je proces, pomocí něhož EU definuje své priority pro mezinárodní spolupráci. Kapitola I (hlavy II) nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa popisuje programování. Kapitola II obsahuje zvláštní ustanovení pro oblast evropského sousedství. Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa zdůrazňuje význam dialogu s členskými státy EU a dotčenými partnerskými zeměmi a sladění se strategickými cykly partnerských zemí. Programování zeměpisných programů poskytuje zvláštní rámec pro spolupráci založený na programových zásadách pro všechny země (čl. 13 odst. 2), který doplňují specifická ustanovení pro země evropského sousedství (čl. 19 odst. 2) (viz [obrázek 2](#)).

⁵ Mezinárodní partnerství – internetové stránky [Evropského fondu pro udržitelný rozvoj plus](#).

⁶ Mezinárodní partnerství – internetové stránky [iniciativ týmu Evropa](#).

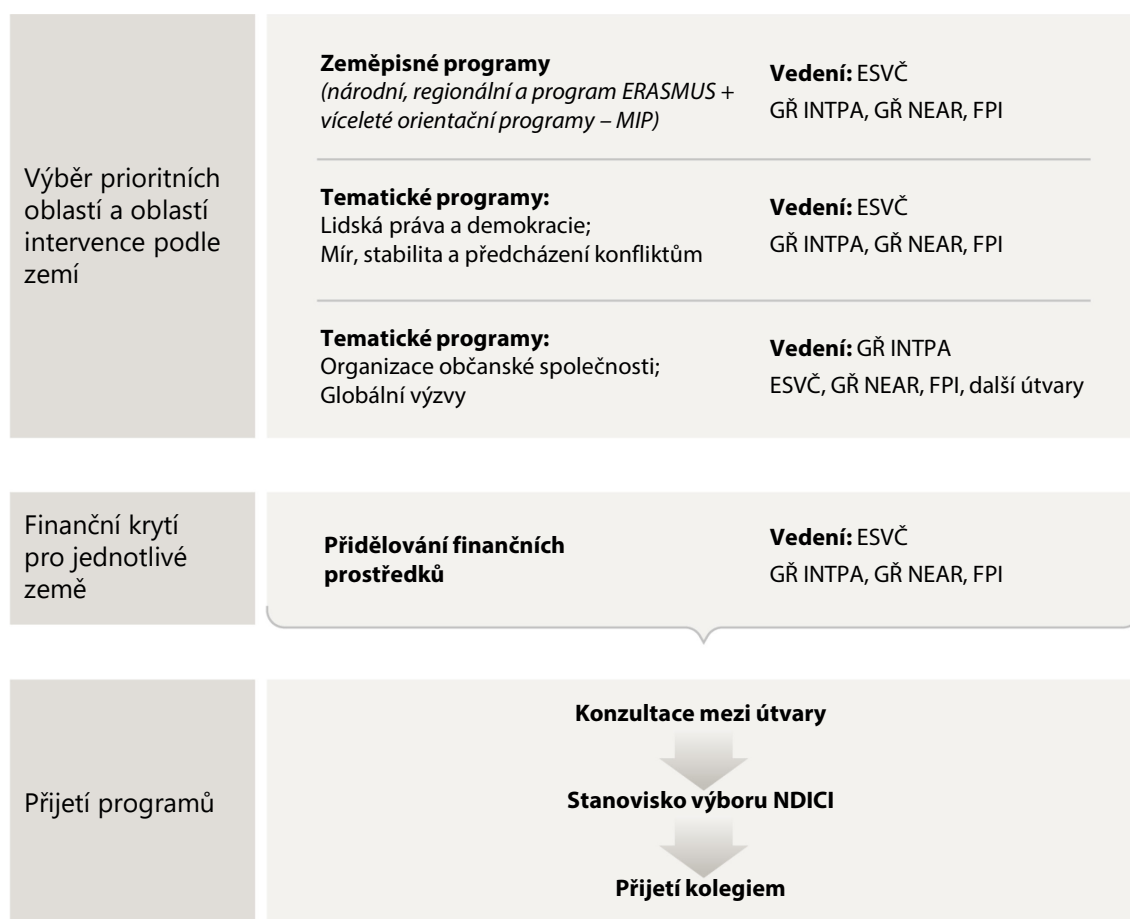
Obrázek 2 – Kritéria přidělování a zásady programování

Zeměpisné programy <i>programovací zásady</i> Na základě čl. 13 odst. 2 nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa		Zvláštní ustanovení pro země evropského sousedství <i>kritéria alokace</i> Na základě čl. 19 odst. 2 nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa
<i>potřeby</i> stanovené na základě zvláštních kritérií s ohledem na obyvatelstvo, chudobu, nerovnost, lidský rozvoj, ekonomickou a environmentální zranitelnost a odolnost státu a společnosti a dopad vleklých a opakujících se krizí	Potřeby 	<i>potřeby</i> s využitím ukazatelů , jako je počet obyvatel, nerovnosti a úroveň rozvoje
<i>schopnost a závazek partnerů</i> prosazovat sdílené hodnoty, zásady a zájmy, včetně lidských práv, základních svobod, demokracie, právního státu, řádné správy věcí veřejných, boje proti korupci, otevřeného občanského prostoru a rovnosti žen a mužů , a podporovat společné cíle a mnohostranná spojení a spolupráci, mezinárodní systém založený na pravidlech, jakož i rozvoj priorit Unie <i>závazky partnerů</i> , včetně závazků společně dohodnutých s Uníí, a jejich plnění stanoven na základě kritérií, jako je politická reforma, a hospodářský a sociální rozvoj, environmentální udržitelnost a účinné využívání pomoci s přihlédnutím ke zvláštnostem a úrovni rozvoje partnerských zemí <i>kapacity partnerů</i> mobilizovat a účinně využívat domácí zdroje , jakož i přístup k finančním zdrojům, transparentní řízení zdrojů na podporu vnitrostátních rozvojových priorit a jejich absorpční kapacity	Závazky a kapacity 	<i>závazek a pokrok</i> při provádění společně dohodnutých cílů politických, hospodářských, environmentálních a sociálních reforem <i>závazek a pokrok</i> v budování hluboké a udržitelné demokracie, právního státu, řádné správy věcí veřejných, lidských práv a boje proti korupci partnerství s Uníí , včetně úrovně ambicí tohoto partnerství absorpční kapacity
<i>potenciální dopad financování z prostředků Unie</i> v partnerských zemích a regionech	Potenciální dopad 	<i>potenciální dopad podpory Unie</i> v rámci tohoto nástroje

Zdroj: EÚD na základě [nařízení \(EU\) 2021/947](#).

09 Proces programování nástroje NDICI – Globální Evropa spočívá ve vypracování a přijímání programových dokumentů – víceletých orientačních programů. Delegace EU navrhuje koncepci víceletých orientačních programů dané země ve spolupráci s Komisí a Evropskou službou pro vnější činnost (ESVČ), zejména s Generálním ředitelstvím pro mezinárodní partnerství (GŘ INTPA), Generálním ředitelstvím pro sousedství a vyjednávání o rozšíření (GŘ NEAR) a službou nástroje zahraniční politiky (FPI). Komise a ESVČ rovněž vypracovávají regionální a tematické programy po konzultaci s příslušnými delegacemi EU a dalšími útvary Komise. Členské státy předkládají svá stanoviska ve výboru pro nástroj NDICI – Globální Evropa. Konečné rozhodnutí přijímá sbor komisařů Komise. **Obrázek 3** znázorňuje rozdělení odpovědnosti.

Obrázek 3 – Rozdělení odpovědnosti v procesu programování



Zdroj: EÚD na základě interních dokumentů EK.

10 Do prosince 2022 přijala Komise víceleté orientační programy pro 102 partnerských zemí, pět regionů (subsaharská Afrika, jižní sousedství, východní sousedství, Asie a Tichomoří a Amerika a Karibik), čtyři tematické programy a také víceletý orientační program pro program Erasmus+. U sedmi partnerských zemí nebyly dosud ke schválení navrženy žádné víceleté orientační programy, a to z důvodu specifické situace těchto zemí. Neexistence východiska programování v podobě společného dokumentu vedla k tomu, že víceleté orientační programy pro Maroko a Tunisko ještě nebyly dokončeny.

11 Ačkoli programy financování pokrývají období sedmi let, Komise a ESVČ přidělily finanční prostředky v rámci víceletých orientačních programů partnerským zemím pouze na čtyřleté období (2021–2024). Zbývající finanční prostředky budou rozděleny po přezkumu v polovině období, vycházejícího z hodnocení v polovině období, které má být dokončeno do prosince 2024 (viz bod 54).

12 Aby se zvýšil dopad kolektivní spolupráce EU, nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa důrazně podporuje společné programování tam, kde je to možné a vhodné. Ke společnému programování dochází, když se EU a její členské státy společně s národními rozvojovými agenturami a finančními institucemi dohodnou na přijetí společného víceletého programového dokumentu, který stanoví jejich spolupráci s partnerskou zemí.

13 Nástroj NDICI – Globální Evropa utváří rozvojovou pomoc EU a vnější spolupráci na celé období víceletého finančního rámce. Řádné programování má zásadní význam pro zajištění toho, aby podpora EU odpovídala potřebám partnerských zemí, přičemž je třeba zohlednit jejich závazek provádět reformy, jejich domácí kapacitu a příspěvky jiných dárců. Kvalitní programování je proto nezbytnou podmínkou pro účinné provádění a lepší dopad, což jsou dva aspekty, k jejichž dosažení se EU zavázala⁷.

⁷ Pařížské prohlášení o účinnosti pomoci, akční program z Akkry a fórum na vysoké úrovni o účinnosti pomoci v Busanu.

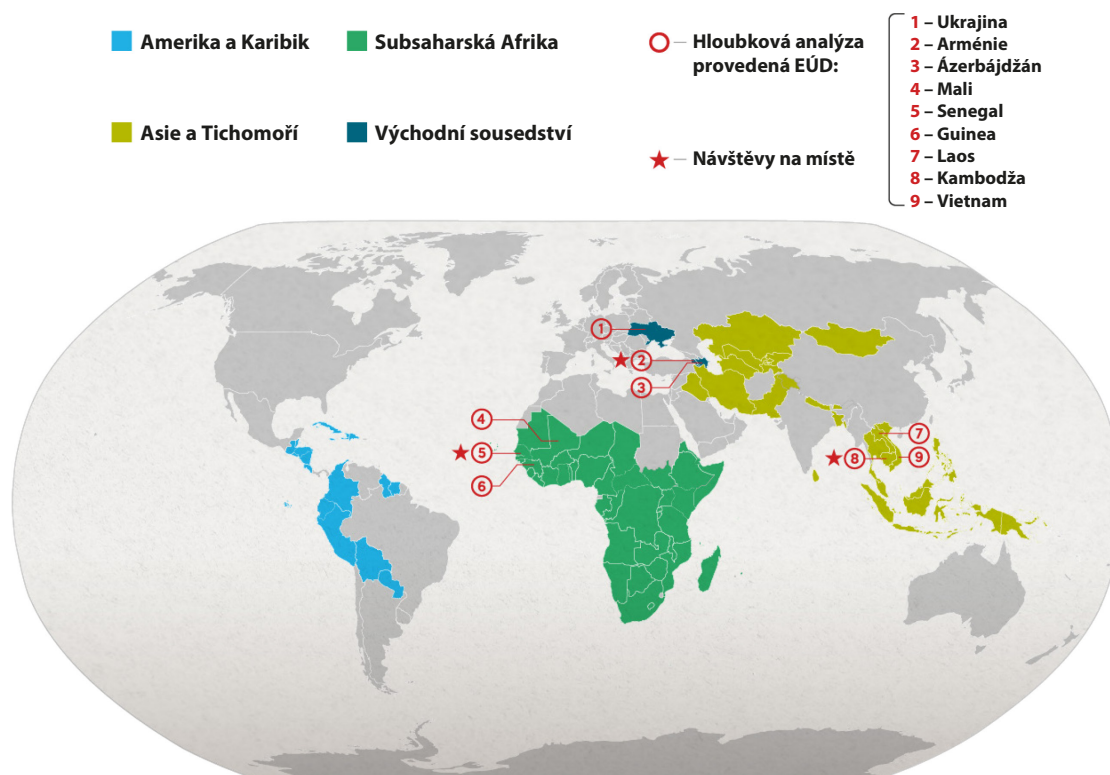
Rozsah a koncepce auditu

14 Cílem našeho auditu bylo posoudit, zda Komise a ESVČ vhodným způsobem programovaly nástroj NDICI – Globální Evropa, a předložit doporučení ke zlepšení budoucích procesů programování, zejména poskytnout informace pro přezkum nástroje NDICI – Globální Evropa v polovině období, který bude proveden v roce 2024. Abychom odpověděli na hlavní otázku, zabývali jsme se třemi dílčími otázkami:

- Přidělily Komise a ESVČ finanční prostředky na nástroj NDICI – Globální Evropa na základě řádné metodiky vycházející ze strategických zásad?
- Vybraly Komise a ESVČ prioritní oblasti a odvětví na základě řádného posouzení rozvojové situace a potřeb?
- Stanovily programové dokumenty komplexní přístup k monitorování výsledků pro nástroj NDICI – Globální Evropa?

15 Naše práce zahrnovala přezkum interních pokynů Komise a ESVČ, pokynů, pracovních dokumentů, rozhodnutí a zpráv. Audit jsme provedli na základě přezkumu všech víceletých orientačních programů pro jednotlivé země, které byly přijaty do 31. května 2022 (celkem 89). Tento přezkum spočíval ve zkoumání horizontálních témat, jako jsou prioritní oblasti, společné programování, iniciativy týmu Evropa, EFSD+ nebo monitorovací ukazatele. Analyzovali jsme také včasnost zahájených víceletých orientačních programů. Kromě toho jsme provedli hloubkovou analýzu vzorku víceletých orientačních programů devíti zemí (Senegal, Mali, Guinea, Kambodža, Vietnam, Laos, Ukrajina, Arménie a Ázerbájdžán) ve třech zeměpisných oblastech s největší mírou finanční významnosti nejvyšší finanční významnost (materialitu): subsaharská Afrika, východní sousedství a Asie a Tichomoří. V každém regionu, který byl zařazen do vzorku, jsme navštívili jednu zemi (Senegal, Arménii a Kambodžu) a u ostatních zemí zařazených do vzorku jsme provedli dokumentární přezkumy (viz [obrázek 4](#)). Zkoumali jsme regionální víceleté orientační programy týkající se zemí zařazených do vzorku, abychom zjistili potenciální doplňkovost nebo překrývání mezi regionálními a národními víceletými orientačními programy.

Obrázek 4 – Víceleté orientační programy, jichž se audit týkal



Zdroj: EÚD na základě příslušných víceletých orientačních programů.

16 Přezkoumali jsme finanční přiděly, prioritní oblasti, odvětví (na základě informací o kodexu Výboru pro rozvojovou pomoc), plánované ukazatele, iniciativy týmu Evropa a přiděl z EFSD+ pro každou zemi. U vzorku jsme analyzovali výběr odvětví pro spolupráci, koordinaci mezi dárci, konzultace s vnitrostátními orgány a občanskou společností, soulad s regionálními a tematickými programy a zavedená opatření pro monitorování. Abychom doplnili naši analýzu, vedli jsme v zemích, které jsme navštívili, pohovory s ESVČ, Komisí, delegacemi EU a různými zúčastněnými stranami (např. s dárci, ministerstvy a organizacemi občanské společnosti).

17 Audit jsme zaměřili na zeměpisné programy, zejména na víceleté orientační programy pro jednotlivé země (viz bod 03).

Připomínky

Metodika přidělování prostředků pro nástroj NDICI – Globální Evropa nebyla zcela transparentní, konzistentní ani komplexní

18 Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa⁸ stanoví finanční krytí pro zeměpisné a tematické programy, akce rychlé odezvy a rezervy pro nově se objevující výzvy a priority (viz [tabulka 2](#)).

Tabulka 2 – Finanční krytí nástroje NDICI – Globální Evropa (2021–2027)

	Finanční krytí (v mil. EUR)	Podíl na celkovém rozpočtu nástroje NDICI – Globální Evropa
Zeměpisné programy	60 388	76 %
Subsaharská Afrika	minimálně 29 181	37 %
Státy evropského sousedství	minimálně 19 323	24 %
Asie a Tichomoří	8 489	11 %
Amerika a Karibik	3 395	4 %
Tematické programy	6 358	8 %
Lidská práva a demokracie	1 362	2 %
Organizace občanské společnosti	1 362	2 %
Mír, stabilita a předcházení konfliktům	908	1 %
Globální výzvy	2 726	3 %
Akce rychlé odezvy	3 182	4 %
Rezerva pro nově se objevující výzvy a priority	9 534	12 %
CELKEM nástroj NDICI – Globální Evropa	79 462	100 %

Zdroj: nařízení (EU) 2021/947.

⁸ Článek 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/947, kterým se zřizuje nástroj pro sousedství a rozvojem a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa.

19 Posuzovali jsme způsob, jakým byly prostředky nástroje NDICI – Globální Evropa přiděleny na všechny víceleté orientační programy. Analyzovali jsme zejména, zda byly finanční přiděly založeny na konzistentních, transparentních, měřitelných a srovnatelných posouzeních odrážejících klíčové zásady přidělování a programování stanovené v nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa (viz bod **08** a **obrázek 2**). Prověřovali jsme, zda Komise a ESVČ ve svých posouzeních zohlednily potenciální příspěvky jiných dárců, neboť to má dopad na potřeby partnerských zemí a absorpční kapacitu, a zda zohlednily také riziko podvodů. Zkoumali jsme rovněž spolehlivost metodiky přidělování používané pro země mimo evropské sousedství a zdůvodnění případných úprav *ad hoc*.

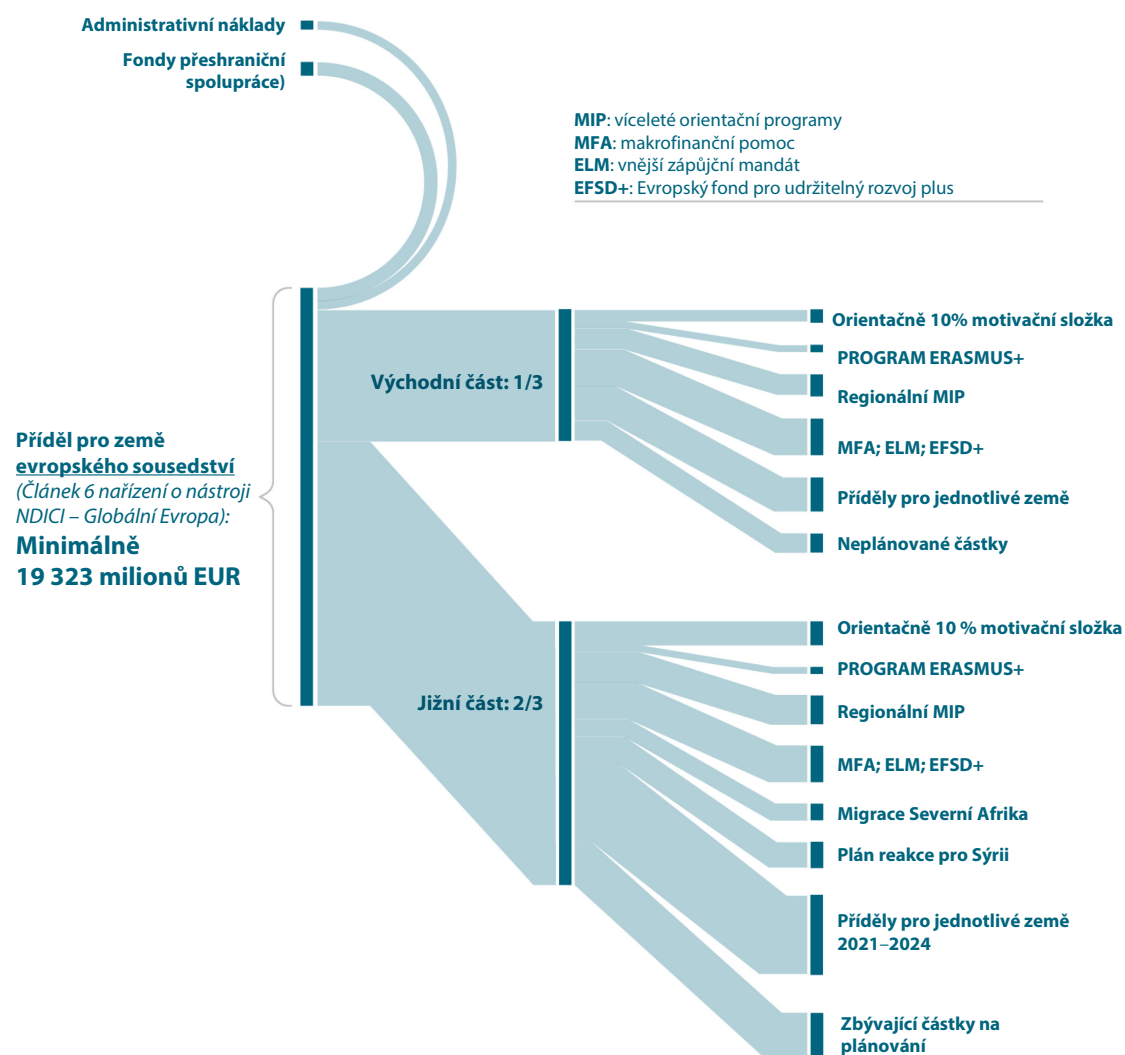
Komise a ESVČ stále používají různé metodiky přidělování finančních prostředků, přestože mají jeden konkrétní nástroj

20 Komise a ESVČ odečetly finanční prostředky ze zeměpisného krytí na pokrytí administrativních nákladů, programu ERASMUS+, regionálních priorit, přeshraniční spolupráce (pro země evropského sousedství) a dalších investic. Zbývající prostředky následně rozdělily mezi navrhované víceleté orientační programy pro jednotlivé země. **Obrázek 5** a **obrázek 6** ukazují rozdělení finančního krytí stanovené nařízením, které je k dispozici pro země evropského sousedství a země mimo evropské sousedství.

21 Finanční prostředky na země evropského sousedství byly rozděleny mezi země východního sousedství (Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldavsko a Ukrajina) a země jižního sousedství (Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Maroko, Palestina, Sýrie a Tunisko); poměr byl jedna třetina a dvě třetiny finančního přidělu. Cílem nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa je zajistit náležitou zeměpisnou vyváženost (27. bod odůvodnění). Orientační poměry ve výši jedné třetiny a dvou třetin nejsou v nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa specifikovány, ale byly odvozeny z předchozího programového období (2014–2020). Závěry Evropské rady z července 2020⁹ znovu zdůrazňují, že je třeba zachovat náležitou zeměpisnou vyváženost, ale neupřesňují tento poměr.

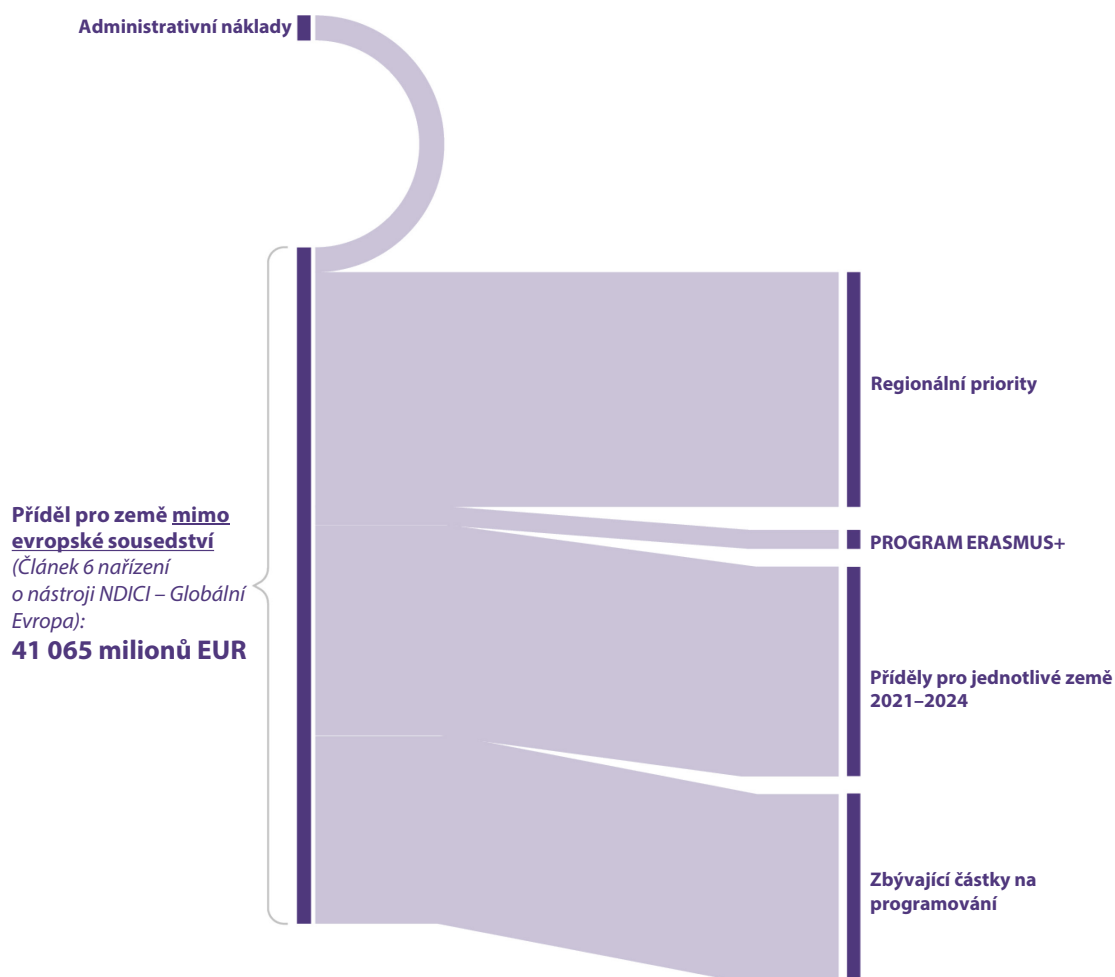
⁹ Závěry Evropské rady. **Zvláštní zasedání Evropské rady** (17, 18., 19., 20. a 21. července 2020), bod 120, s. 55.

Obrázek 5 – Rozdělení finančního krytí pro země evropského sousedství



Zdroj: EÚD.

Obrázek 6 – Rozdělení finančního krytí pro země mimo evropské sousedství



Zdroj: EÚD.

22 Přestože Komise a ESVČ mají jeden konkrétní nástroj, používají pro stanovení finančních přidělů v rámci zeměpisných programů různé metodiky. U zemí mimo evropské sousedství je přístup kvantitativní, založený na shromážděných údajích s následnými kvalitativními úpravami. Shromážděné údaje ve formě ukazatelů byly převedeny na upravené číselné hodnoty a přiděly byly vypočteny pomocí vzorce (viz body [28–32](#)).

23 Komise a ESVČ se domnívají, že pro řešení specifík zemí evropského sousedství by kvantitativní přístup nebyl vhodný. Zúčastněné útvary zdůraznily omezený počet zemí v regionech evropského sousedství a také významné rozdíly mezi těmito zeměmi, pokud jde o počet obyvatel a lidský rozvoj. Podle Komise a ESVČ by kvantitativní přístup uplatňovaný pro země mimo evropské sousedství zvýhodňoval země s vysokým počtem obyvatel a vyžadoval by příliš mnoho úprav, aby bylo možné náležitě zohlednit potřeby spolupráce. Komise a ESVČ však mohly stanovit maximální hodnotu, stejně jako to učinily s počtem obyvatel a hrubým národním důchodem pro země mimo evropské sousedství.

24 Sloučení několika nástrojů do jediného nástroje by mělo vést k větší jednotnosti v oblasti vnější činnosti, zjednodušit postupy a zlepšit transparentnost výdajů. Použití různých metodik přidělování pro země v různých zeměpisných regionech k těmto cílům nepřispívá. Kromě toho brání srovnatelnosti a transparentnosti posouzení a odpovídajících finančních přidělů.

Příděl pro země evropského sousedství byl založen na nesrovnatelných a nedostatečně zdokumentovaných kvalitativních hodnoceních

25 Komise a ESVČ provedly krátké a popisné posouzení zemí evropského sousedství s odkazem na kritéria nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa (viz [obrázek 2](#)). Sýrie, Libye, Izrael a Bělorusko nebyly zahrnuty do uplatňování kvalitativní metodiky, neboť Komise a ESVČ vzhledem k politické situaci nepředpokládaly žádný víceletý orientační program.

26 Zjistili jsme však, že daných 12 hodnocení nebylo srovnatelných, neboť systematicky nepokrývalo stejná kritéria pro přidělování prostředků a znění bylo nekonzistentní (viz [rámeček 1](#)). Kromě toho nebyly k dispozici žádné důkazy, které by podpořily základní kritéria použitá pro posouzení (např. zahrnutím číselných údajů, které by odůvodňovaly vysokou nebo velmi vysokou absorpční kapacitu uvedenou v posouzení). Vzhledem k tomu, že hodnocení potřeb, závazků, pokroku při provádění reform, úrovně partnerství a absorpční kapacity nebyly standardizovány, nebyli jsme schopni určit vazbu mezi finančními přiděly a pořadím zemí podle stanovených kritérií. Kromě toho Komise ani ESVČ nezohlednily potenciální příspěvky jiných dárců. Ačkoli podpora dárců není do kritérií pro přidělování zahrnuta, má dopad na posouzení potřeb a absorpční kapacitu.

Rámeček 1

Příklady nesrovnatelných hodnocení zemí evropského sousedství

Následující aspekty nebyly v krátkých narativních hodnoceních zemí evropského sousedství, které provedla Komise a ESVČ, posouzeny komplexním způsobem:

- úrovně „lidského rozvoje upraveného o nerovnost“ jako ukazatel potřeb: hodnoceno pouze u sedmi z 12 zemí, zatímco klasifikační kritéria (nízká/střední/vysoká) nebyla zdokumentována, přestože byla založena na kvantifikovatelném ukazateli;
- absorpční kapacita partnerských zemí: Komise použila širokou škálu nesrovnatelných formulací (např. „mírně nižší než průměr regionu“, „srovnatelně nižší než u většiny partnerů v regionu“ atd.);
- hrubý domácí produkt na obyvatele: byl zmíněn pouze u Maroka, Libye a Alžírsko.

27 Finanční přiděly ve víceletých orientačních programech zemí navržené ke schválení jsou výsledkem těchto hodnocení a interních jednání odrážejících politický kontext a zohledňující úroveň spolupráce. Kritéria pro přiděl, vycházející z nařízení, jsou hlavně kvalitativní. Nebyla standardizovaným a srovnatelným způsobem převedena do podoby měřitelných faktorů. Nebyli jsme proto schopni proces přidělení finančních prostředků replikovat.

Metodika přidělování pro země mimo evropské sousedství byla kvantitativní, srovnatelná a transparentnější, při svém uplatňování ale nebyla uplatňována dostatečně důsledně

28 Komise a ESVČ spolupracovaly na vytvoření metodiky pro přidělování na základě vzorce, který odráží programové zásady stanovené v čl. 13 odst. 2 nařízení, tedy zejména z potřeb jednotlivých partnerských zemí (kdy se zohledňují faktory jako například počet obyvatel nebo hrubý národní důchod na obyvatele) a stav správy věcí veřejných v těchto zemích.

29 Používání metodiky kvantitativního přidělování je transparentnější a usnadňuje auditní stopu, což umožňuje nezávislou replikaci použité metodiky a umožňuje zeměmi vzájemně srovnávat.

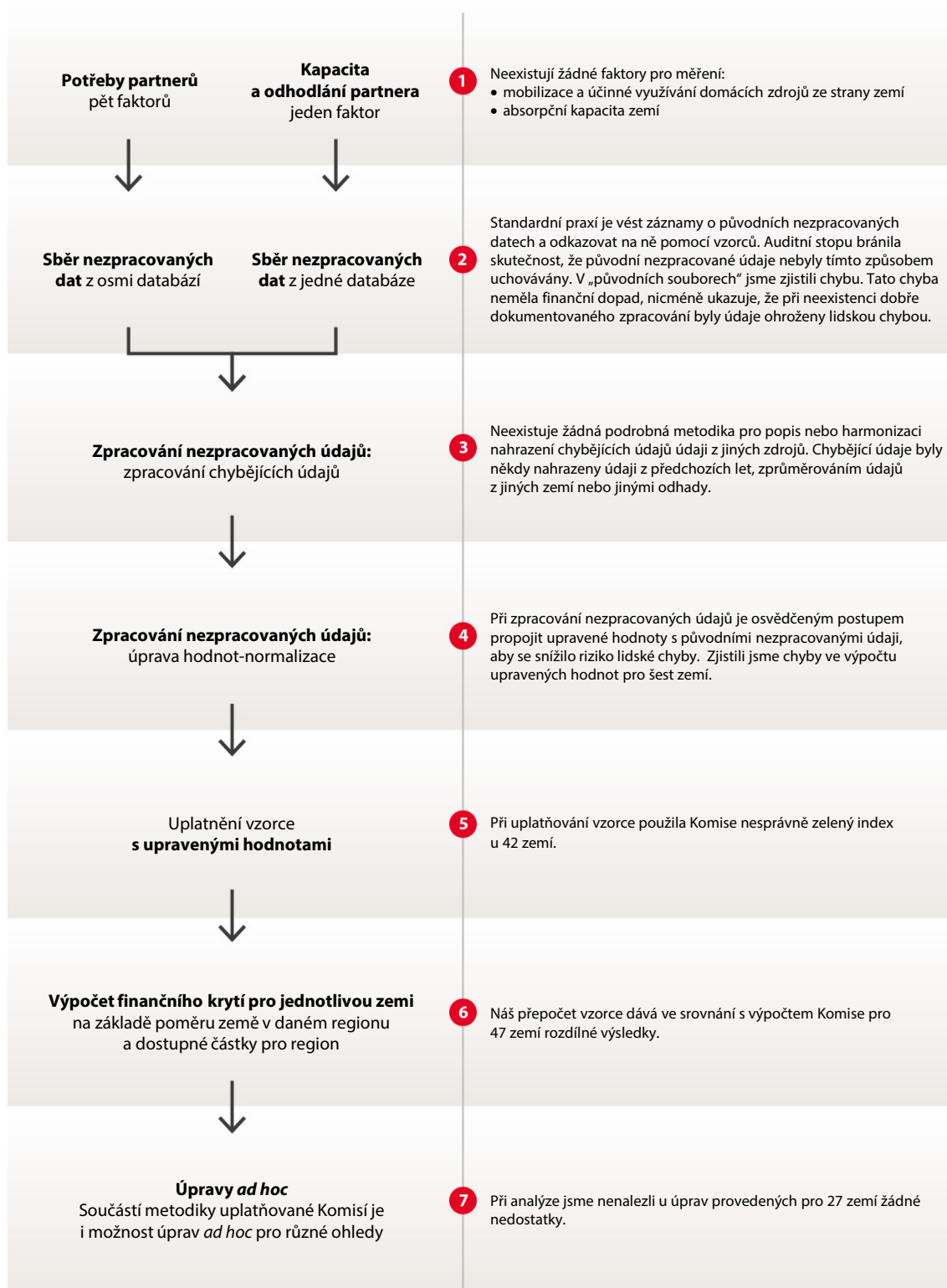
30 Použitá metodika však nezahrnovala standardizované a dokumentované postupy (viz [obrázek 7](#)) pro:

- upřesnění použitých ukazatelů a důvodu jejich výběru, neboť mohou existovat různé metody výpočtu (např. Světová banka používá sedm různých metod pro měření hrubého národního důchodu na obyvatele);
- upřesnění zdrojů údajů, které mají být použity, a příslušného roku pro zajištění transparentnosti;
- uchování původních nezpracovaných informací (extrakční soubory) a doklad toho, jak byly tyto nezpracované údaje spojeny se zpracovávanými, normalizovanými údaji;
- nahrazení chybějících údajů;
- vyjmutí zemí z metodiky výpočtu, což má dopad na přiděly pro zbývající země ve stejném regionu.

31 Metodika přidělování prostředků pro jednotlivé země navíc nezohlednila dvě zásady programování: mobilizaci a účinné využívání domácích zdrojů a absorpční kapacitu (viz [obrázek 7](#)). To by mohlo vést k rizikům, pokud jde o účinnost výdajů v partnerských zemích.

32 Přezkoumali jsme také spolehlivost nezpracovaných údajů shromážděných a používaných Komisí, a to přepracováním údajů a opakováním výpočtu podle vzorce za použití upravených hodnot Komise pro všechny přijímající země. Porovnávali jsme vlastní výpočty s výsledky Komise a ESVČ. Obecně jsme byli schopni naše výpočty s údaji Komise a ESVČ sesouhlasit. Zjistili jsme však také nedostatky (viz [obrázek 7](#)).

Obrázek 7 – Analýza EÚD týkající se metodiky Komise pro přidělování prostředků



Zdroj: EÚD.

Víceleté orientační programy upřednostňovaly flexibilitu, ale byly přijaty pozdě a jejich široký rozsah může ohrozit dopad

33 Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa¹⁰ stanoví, že v rámci víceletých orientačních programů budou vybrány prioritní oblasti pro financování EU. Pokyny pro programování pro nástroj NDICI – Globální Evropa stanoví, že spolupráce EU by se měla soustředit na tři prioritní oblasti (s výjimkou zemí evropského sousedství). Tyto prioritní oblasti mohou být dále rozděleny do nejvýše tří orientačních odvětví. Omezením oblastí intervence se Komise a ESVČ snažily zvýšit dopad svého financování.

34 Zkoumali jsme, zda Komise a ESVČ:

- analyzovaly situaci, zranitelnost a potřeby partnerských zemí;
- uvedly řádné odůvodnění výběru prioritních oblastí a odvětví;
- analyzovaly potenciální dopad financování EU;
- určily potenciál pro kombinování zdrojů a záruk;
- konzultovaly příslušné zúčastněné strany a koordinovaly jak interně, tak i s dalšími dárci, zejména prostřednictvím společného programování a iniciativ týmu Evropa.

Komise a ESVČ analyzovaly potřeby oblastí spolupráce, které plánovaly pokrýt, a konzultovaly většinu zúčastněných stran

Komise a ESVČ analyzovaly situaci a potřeby zemí

35 Komise provedla analýzu cílů udržitelného rozvoje podle jednotlivých zemí a společně s ESVČ požádala delegace EU, aby analyzovaly dostupné vnitrostátní rozvojové priority, vypracovaly posouzení jednotlivých zemí a setkaly se s příslušnými zúčastněnými stranami během přípravných prací pro programové období po roce 2020, které začalo v únoru 2019.

36 Delegace EU vypracovaly hodnocení jednotlivých zemí, která zahrnovala stručný popis situace a potřeb jejich obyvatel, trendů, hlavních politických, sociálních, hospodářských a environmentálních otázek, pokroku v oblasti cílů udržitelného rozvoje, hlavních zájmů EU a členských států, politických a politických cílů, navrhované reakce EU a členských států a uskutečněných konzultací.

¹⁰ Čl. 14. odst. 2 [nařízení \(EU\) 2021/947](#).

37 V souladu s nařízením o nástroji NDICI – Globální Evropa a pokyny vypracovaly delegace EU předběžné posouzení konfliktů pro země v krizových situacích a v období po krizi, nestabilní země a země ve zranitelném postavení. Posouzení se týkala hlavních bezpečnostních, politických a hospodářských rizik.

Delegace EU konzultovaly většinu zúčastněných stran

38 Všechny delegace EU zařazené do vzorku poskytly seznam zúčastněných stran, které konzultovaly, včetně těch, jimž představily priority víceletých orientačních programů. Do těchto konzultací se zapojily vlády partnerských zemí, zástupci členských států, rozvojové agentury členských států, organizace OSN, další dárci, evropské a mezinárodní finanční instituce, velký počet organizací občanské společnosti a zástupci soukromého sektoru. Konzultace se konaly na počátku procesu přípravy víceletého orientačního programu a zahrnovaly písemnou zpětnou vazbu a on-line schůzky.

39 Většina zúčastněných stran, s nimiž jsme hovořili, zdůraznila inkluzivní charakter konzultací a dobrou probíhající spolupráci s delegacemi EU. Některé zúčastněné strany v devíti zemích, které jsme analyzovali, však mohly poskytnout zajímavé informace, nebyly však důkladně konzultovány. Komise například nekonzultovala náboženské vůdce a tradiční orgány v Guinei, přestože je delegace EU uznala jako potenciální hybnou sílu změn. Samotný víceletý orientační program uznává potřebu podporovat právní systém prostřednictvím náboženských a tradičních vůdců a zkoumat úlohu náboženských orgánů v otázkách míru a bezpečnosti.

40 Obecně byly zváženy příspěvky zúčastněných stran, které se odrazily ve výběru prioritních oblastí a cílů spolupráce. To bylo potvrzeno na našich setkáních se zúčastněnými stranami. Někteří však poukázali na náročné problémy, s nimiž se setkali při konzultacích (viz [rámeček 2](#)).

Rámeček 2

Zpětná vazba zúčastněných stran ohledně konzultačního procesu

Zástupci organizací občanské společnosti v Arménii kritizovali nedostatek diskuse o ukazatelích víceletého orientačního programu, ačkoli tato diskuse v minulosti probíhala. Organizace občanské společnosti zdůraznily, že je důležité zvolit příslušné ukazatele, které jsou silným nástrojem pro to, aby organizace občanské společnosti mohly sledovat pokrok vlády při provádění reformy.

V Kambodži bylo ministerstvo životního prostředí skeptické ohledně začlenění obnovitelné energie do víceletého orientačního programu. Další horizontální vládní struktury uznaly potřebu obnovitelné energie, ale považovaly ji za dlouhodobější cíl. Jejich bezprostřední prioritou bylo zvýšení produktivity prostřednictvím energetické účinnosti. Energie z obnovitelných zdrojů je tedy spíše unijní než vládní prioritou.

41 Konzultace se zaměřily na potřeby a priority zemí, nezahrnovaly však diskuse o finančních přidělech nástroje NDICI – Globální Evropa s vládami, dárci nebo jinými zúčastněnými stranami. Diskuse o odvětvích, která jsou potenciálně nejvíce náročná na zdroje, nebo o oblastech, v nichž jsou finanční prostředky EU považovány za nejpotřebnější, by byly užitečné pro přidělování finančních prostředků a plánování vládních opatření v partnerských zemích.

42 Konzultace v partnerských zemích se dále nezabývaly regionálními prioritami (viz bod 09). Komise a ESVČ vypracovaly regionální víceleté orientační programy souběžně s víceletými orientačními programy a konzultovaly různé partnery a zúčastněné strany, zejména v Bruselu. Delegace EU nebyly do tohoto procesu dostatečně zapojeny a nekonzultovaly dárce s cílem určit regionální potřeby. Je třeba poznamenat, že dárce, kteří spolupracují v několika zemích v daném regionu, by mohli přinést přidanou hodnotu při stanovování regionálních priorit (např. Německo je silně zapojeno do regionální spolupráce v Asii). Vnitrostátní orgány v Senegal navíc uvedly, že o regionálních prioritách se nejednalo. Komise a ESVČ uspořádaly čtyři informační schůzky o regionálních prioritách víceletého orientačního programu v subsaharské Africe, které však byly omezeny na regionální organizace a Africkou unii, a nikoli na národní zástupce.

Vybrané priority a odvětví pro spolupráci EU odpovídaly prioritám Komise a partnerských zemí.

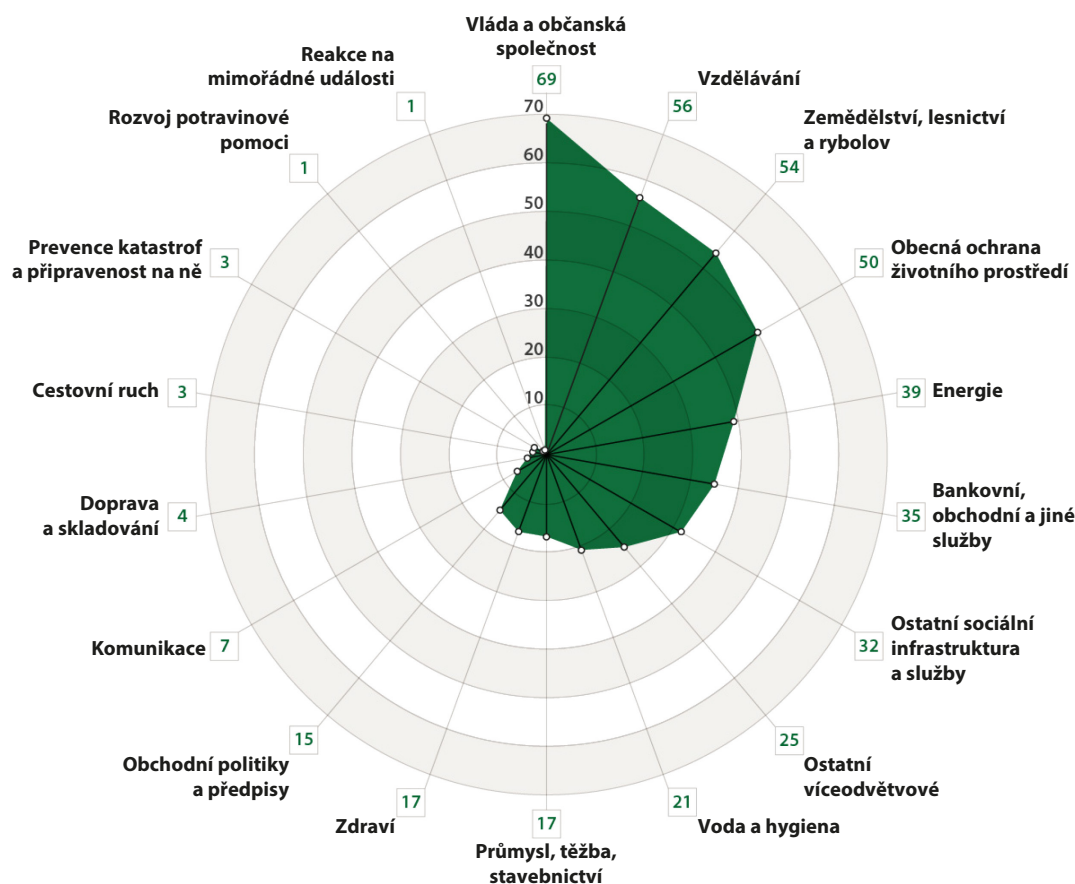
43 Při přípravě víceletého orientačního programu delegace EU a Komise a ESVČ koordinovaly svou činnost s členskými státy a dalšími útvary Komise prostřednictvím setkání týmů jednotlivých zemí a konzultací mezi útvary. Celkově byly prioritní oblasti a podporovaná odvětví relevantní, neboť reagovaly na rozvojové priority partnerských zemí. Byly rovněž dobře sladěny s prioritami Komise pro mezinárodní partnerství EU (Zelená dohoda, digitální transformace a datové technologie, aliance pro udržitelný růst a důstojná pracovní místa, lepší řízení a správa migrace, partnerství v oblasti migrace a správa věcí veřejných, mír a bezpečnost)¹¹. Mezi různými prioritními oblastmi existovala jasná doplňkovost.

44 Za účelem podávání zpráv o svém úsilí a jeho koordinace využívají zúčastněné strany v oblasti mezinárodního rozvoje klasifikaci odvětví v podobě kódů rozvojové pomoci (kódy DAC)¹². Analýzy dostupných kódů DAC (viz [obrázek 8](#)) ukázaly, že všechny dotčené víceleté orientační programy se týkaly správy věcí veřejných, kromě těch, které se týkají Botswany, Guyany, Nikaragui, Íránu, Surinamu a Tádžikistánu, jakož i jednoho víceletého orientačního programu. Vzdělávání bylo řešeno téměř ve třech čtvrtinách víceletých orientačních programů (56 zemí), a to s hlavním zaměřením na odbornou přípravu. Odvětví „Zelené dohody“ (zemědělství, životní prostředí, lesnictví, rybolov a zelená energie) byla do značné míry řešena v rámci víceletých orientačních programů. Zdravotní péče byla řešena pouze v 17 zemích.

¹¹ Mezinárodní partnerství EU. [Priority Evropské komise](#).

¹² Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. [DAC code lists](#).

Obrázek 8 – Frekvence prioritních odvětví podle kódů DAC



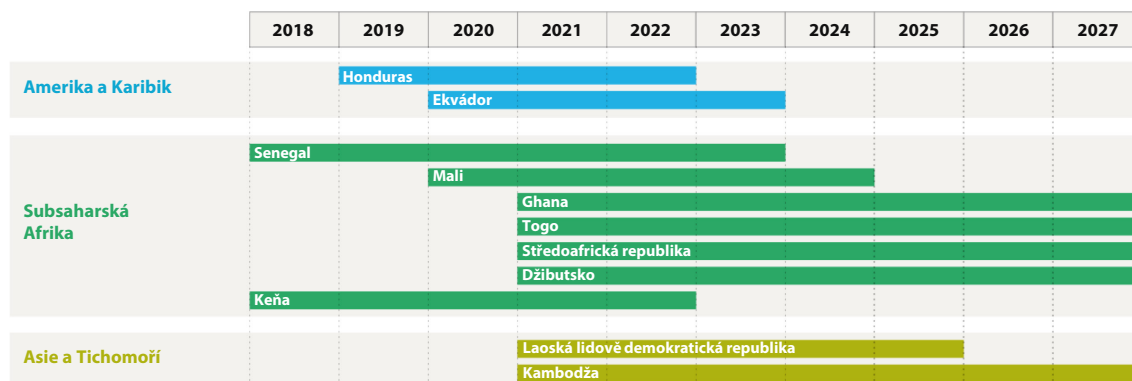
Zdroj: EÚD na základě víceletého orientačního programu pro jednotlivé státy přijatých do ledna 2022.

Společné programování zůstává omezené, neboť jeho příprava zahrnuje velkou pracovní zátěž

45 Společné programové dokumenty jsou víceleté programové dokumenty, které popisují potenciální odvětví a cíle spolupráce mezi EU a jejími členskými státy a partnerskými zeměmi. Když sbor komisařů Komise přijme společný programový dokument, nahrazuje tento dokument víceletý orientační program. To je případ sedmi zemí v našem vzorku včetně Kambodže, Laosu, Senegalu a Mali. Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa¹³ stanoví, že víceletý orientační program by měl být pokud možno založen na strategiích společného programování, neboť umožňují soudržnost, doplňkovost a soulad s podporou poskytovanou jinými členskými státy EU. Počet strategií společného programování zůstává omezený s 11 (z 89) zeměmi v době auditu (viz [obrázek 9](#)) ve srovnání s předchozím programovým obdobím se 17 zeměmi. V současné době bylo přijato osm dalších společných programových dokumentů. Společné programování proto dosud není nejčastěji používaným přístupem.

¹³ Čl. 12 odst. 2 písm. c) [nařízení \(EU\) 2021/947](#).

Obrázek 9 – Společné programové dokumenty k lednu 2022



Zdroj: EÚD na základě příslušných víceletých orientačních programů.

46 Tento postup je užitečný pro určení potřeb a oblastí pro intervenci nebo pro všechny účastníky. Přináší však velkou pracovní zátěž pro členské státy EU a delegace EU. Rozvojové agentury členských států EU poukázaly na omezenou přidanou hodnotu dokumentu ve srovnání s časem stráveným na jeho přípravě. Očekává se, že po společném programování bude následovat společné provádění, které zahrnuje sdružování zdrojů a spojení sil za účelem maximalizace výsledného dopadu. Evropští partneři však mají svou vlastní dvoustrannou nebo regionální strategii a společný programový dokument používají pouze pro referenční účely, zejména proto, že tyto dokumenty nejsou pro členské státy EU právně závazné.

Široký rozsah vybraných prioritních oblastí může ohrozit dopad financování EU

Prioritní oblasti jsou široké

47 Jak vyžadují pokyny, všechny víceleté orientační programy pro země mimo evropské sousedství zahrnují tři široké prioritní oblasti pokrývající velkou škálu témat. Víceleté orientační programy jsou proto flexibilní s širokými oblastmi spolupráce, což umožňuje přizpůsobit se nepředvídaným událostem. Na druhé straně mohou široké prioritní oblasti omezit zacílení a potenciální dopad financování EU. To je obzvláště významné v případě snížení úrovně financování, jako tomu bylo v případě asijských zemí. Například v Kambodži jsou prioritní oblasti podobné těm v období 2014–2020, ale financování bylo podstatně sníženo (viz [tabulka 3](#)).

Tabulka 3 – Přídely pro Kambodžu podle odvětví/prioritní oblasti (v mil. EUR)

VFR 2014–2020			VFR 2021–2027		
Odvětví	Sedmileté financování	Roční průměr	Prioritní oblasti	Financování víceletého orientačního programu na období 2021–2024	Roční průměr
Zemědělství/ hospodaření s přírodními zdroji	144,0	20,6	Zelený růst a důstojná pracovní místa (3 odvětví DAC)	62,0	15,5
Vzdělávání/ dovednosti	140,0	20	Vzdělávání a rozvoj dovedností (3 odvětví DAC)	48,0	12,0
Správa a administrativa	120,0	17,1	Řádná správa věcí veřejných (3 odvětví DAC)	37,0	9,3

Zdroj: EÚD na základě víceletého orientačního programu na období 2014–2020 a víceletého orientačního programu na období 2021–2027.

48 Víceletý orientační program v Mali uvádí tři prioritní oblasti: 1) lepší fungování státu, 2) vytváření pracovních míst a podpora hospodářství a 3) reakce na základní lidské potřeby. Uvedené priority oficiálně zahrnují osm odvětví, ale vzhledem k tomu, že tyto oblasti jsou široké, zahrnuje víceletý orientační program v praxi mnoho dalších odvětví (viz příklady v [rámečku 3](#)).

Rámeček 3

Příklady široké definice odvětví v Mali

Jedno odvětví má název „Stabilizace a návrat státu v nestabilních oblastech“. Toto jedno odvětví zahrnuje bezpečnostní potřeby, bezpečnostní pól pro rozvoj, infrastrukturu (silnice, vodu a hygienu, obnovitelné zdroje energie, digitalizaci), sociální služby, ochranu hranic a řízení migrace a správy věcí veřejných.

Odvětví „Spravedlnost a právní stát“ zahrnuje rovněž podporu držby půdy, kultury, dědictví, sportu a přírodních zdrojů.

49 Nejvíce zacíleným víceletým orientačním programem byl program pro Guineu s devíti obecnými odvětvími (energetika, zemědělství a rybolov, ochrana životního prostředí, zdraví, voda a hygiena, odborná příprava, správa věcí veřejných a občanská společnost, konflikty, mír a bezpečnost a migrace), neboť se týká úžeji zacílených odvětví než ostatní víceleté orientační programy. Našli jsme také příklad osvědčených postupů v rámci víceletého orientačního programu v Namibii, mimo náš vzorek, se zacílením na soubor priorit a odvětví (viz [rámeček 4](#)).

Rámeček 4

Zacílené prioritní oblasti a oblasti spolupráce v Namibii

Prioritní oblast 1: „Základní“¹⁴ dovednosti – vzdělávání

Vzdělávací politika a administrativní řízení
Školení učitelů
Vzdělávání v raném dětství

Prioritní oblast 2: Inkluzivní zelený růst

Zásobování vodou a hygiena
Výroba energie, obnovitelné zdroje
Obecná ochrana životního prostředí

Prioritní oblast 3: Řádná správa věcí veřejných a rovnost žen a mužů

Zákonodárci a politické strany
Protikorupční organizace a instituce
Ukončení násilí páchaného na ženách a dívkách

50 Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa nestanoví limit, pokud jde o prioritní oblasti pro země evropského sousedství. V našem vzorku zahrnoval každý víceletý orientační program pět prioritních oblastí. V souladu s požadavky nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa¹⁵ byly prioritní oblasti vybrány z dohod o partnerství. Ty jsou stanoveny v rámci Východního partnerství¹⁶ a byly uvedeny ve společném sdělení „Politika Východního partnerství po roce 2020“ ze dne 18. března 2020¹⁷. Tyto priority zahrnují široké spektrum spolupráce.

¹⁴ Jak jsou popsány [ve víceletém orientačním programu pro Namibii](#).

¹⁵ Článek 19 [nařízení \(EU\) 2021/947](#).

Delegace analyzovaly pouze odvětví, která podpořily

51 Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa¹⁸ vyžaduje, aby zeměpisné programy vycházely z potenciálního dopadu financování EU v partnerských zemích a regionech. Pokyny pro programování nástroje NDICI – Globální Evropa neupřesňují přístup, který je třeba pro měření potenciálního dopadu použít. Analýzy delegací EU se týkaly pouze odvětví, která byla nakonec podpořena. Do procesu programování nebyla zahrnuta alternativní odvětví. Delegace EU měly rozsáhlé znalosti o situaci a potřebách partnerských zemí, avšak víceletý orientační program neprokázal, že vybranými odvětvími jsou odvětví, v nichž by finanční prostředky EU mohly dosáhnout největšího dopadu.

52 Jedinou výjimkou bylo Mali, kde delegace EU provedla 15 rozsáhlých odvětvových hodnocení. Posoudila kapacity a závazky zúčastněných stran, potenciální dopad/přidanou hodnotu EU a případně dosažené výsledky díky předchozí podpoře Komise. Například v hodnocení státních reforem v této zemi dospěla delegace EU k závěru, že přidaná hodnota EU je při řízení veřejných financí silná, neboť je založena na kvalitním dialogu, jasném významu a důvěryhodnosti politiky.

Delegace vybraly prioritní oblasti, aniž znaly výši dostupných finančních prostředků

53 Prioritní oblasti byly vybrány bez znalosti konečných přidělů pro jednotlivé země. To ztěžovalo vymezení rozsahu a kvantifikaci očekávaných výsledků sedmiletého programu (nebo čtyř let do jeho revize). Ve víceletém orientačním programu rovněž chybělo odůvodnění finančního rozdělení mezi jednotlivé prioritní oblasti (např. odůvodnění plánovaných veřejných výdajů v podporovaných oblastech nebo informace o budoucích příspěvcích jiných dárců). Delegace EU vysvětlily, že finanční přiděly byly původně založeny na interním brainstormingu, pokud jde o plánované roční akční programy a zapojení dárců v daných odvětvích. Pouze menšina dárců však měla ve skutečnosti víceletý rozpočet a byla schopna se zavázat k budoucím opatřením. V případě, že to tak bylo, byla ale plánovaná podpora dárců orientační.

¹⁶ Evropská politika sousedství a jednání o rozšíření. Internetové stránky [Východního partnerství](#).

¹⁷ ESVC. Společné sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. [Eastern Partnership policy beyond 2020](#), SWD(2020) 56 final, 18. března 2020.

¹⁸ Čl. 13 odst. 2 a čl. 19 odst. 2 [nařízení \(EU\) 2021/947](#).

54 Podle pokynů pro programování nástroje NDICI – Globální Evropa by víceleté orientační programy měly rovněž zahrnovat dodatečnou orientační částku na zbytek sedmiletého období, a to za účelem flexibility a pokračování politické odpovědnosti. Následné pokyny Komise a ESVČ delegacím EU vyžadovaly, aby víceleté orientační programy zahrnovaly finanční krytí pouze na čtyři roky. O přidělech pro jednotlivé země na poslední tři roky (2025–2027) bude rozhodnuto po přezkumu programování v polovině období. Relevantnost tohoto přezkumu však může být zkomplikována pozdním zahájením opatření (viz bod **59**).

Opožděné přijetí nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa zpozdilo přijetí víceletých operačních programů

55 V červnu 2018 navrhla Evropská komise Evropskému parlamentu a Radě nařízení¹⁹. Přípravné práce na programování na období po roce 2020 byly oficiálně zahájeny v únoru 2019. Programování bylo zahájeno v listopadu 2020 rozdělením pokynů delegacím EU, původně plánovaným na prosinec 2019. Tento proces byl zpožděn potřebou zohlednit socioekonomický dopad pandemie COVID-19 a pozdním přijetím nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa v červnu 2021 a souvisejícího aktu v přenesené pravomoci v červenci 2021. Poté trvalo přibližně šest měsíců, než byly přijaty první víceleté orientační programy. Celý proces od přípravných prací po přijetí tak trval tři roky (viz [příloha I](#)). Některé víceleté orientační programy ještě v době dokončování tohoto auditu nemohly být předloženy ke schválení.

56 V případě zemí evropského sousedství vyžaduje nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa přijetí společných dokumentů (priority partnerství, programy přidružení nebo rovnocenné dokumenty), které stanoví základ pro programování. Platnost většiny těchto společných dokumentů vypršela v roce 2020 a jejich obnovení bylo zpožděno v důsledku pomalého pokroku v jednáních.

¹⁹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, [kterým se zřizuje nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci](#), COM(2018) 460 final.

57 Oproti tomu bylo v květnu 2012 zahájeno programování pro nástroj pro rozvojovou spolupráci a Evropský rozvojový fond na období 2014–2020. První dva národní orientační programy byly přijaty v lednu 2014 a poslední program byl přijat v dubnu 2017, ale převážná část práce na přijetí se uskutečnila ve druhém pololetí roku 2014. Celý proces trval asi dva roky. Pokud jde o evropský nástroj sousedství, nařízení bylo přijato v březnu 2014 a většina programů, tedy dokumenty jednotného rámce podpory, byla přijata ve druhém pololetí roku 2014.

58 Pozdní přijetí víceletých orientačních programů ovlivnilo přípravu ročních akčních plánů na rok 2021 stanovujících opatření, která mají být financována. Ke konci roku 2021 bylo přijato 98 víceletých operačních programů a 55 akčních plánů.

59 Toto zpoždění provádění by rovněž mohlo mít dopad na přezkum programování v polovině období, které bude následovat po hodnocení nástroje v polovině období, jež má být předloženo do konce roku 2024²⁰. V rámci tohoto přezkumu plánují Komise a ESVČ znovu posoudit volbu prioritních oblastí pro víceleté orientační programy během programování a navrhnout přiděly pro jednotlivé země na období 2025–2027. Příděl bude založen na povinném přezkumu, který zohlední výsledky jednotlivých zemí, pokud jde o řadu politických priorit EU (např. multilateralismus, řešení nerovností, migrace). Vzhledem k pozdnímu zahájení akcí bude pro přezkum k dispozici méně materiálu.

Společné iniciativy si vyžádaly významnou dodatečnou práci a zapříčinily zpoždění programování

Přidělení finančních prostředků z Evropského fondu pro udržitelný rozvoj plus

60 Nový EFSD+ je rámec EU na podporu investic, který má být prováděn ve spolupráci s řadou evropských a mezinárodních finančních institucí. Operace EFSD+ jsou financovány v rámci zeměpisných víceletých orientačních programů (národní a regionální víceletý orientační program). Patří mezi ně poskytování rozpočtových záruk a kombinování grantů EU s úvěry nebo kapitálem od veřejných a soukromých finančních subjektů. Komise a ESVČ požádaly delegace EU, aby posoudily potenciální investice v rámci fondu EFSD+ v partnerských zemích. Pro země mimo evropské sousedství vypracovaly Komise a ESVČ metodiky na vyčlenění části přídělu pro dané země na poskytnutí záruk v rámci fondu EFSD+.

²⁰ Čl. 42 odst. 2 [nařízení \(EU\) 2021/947](#).

61 V případě víceletých orientačních programů Asii a Tichomoří požádaly Komise a ESVČ o paušální rezervu ve výši 15 % přidělu na záruky a 5 % na kombinování zdrojů. Celková výše financování vyhrazeného pro EFSD+ byla vyšší než původní odhady delegací EU v návrhu víceletého orientačního programu pro Laos, Kambodžu a Vietnam (viz příklad v [rámečku 5](#)). Existuje proto riziko, že částky vyčleněné na záruky EFSD+ přesahují skutečné požadavky.

Rámeček 5

Ustanovení týkající se EFSD+ v Asii

- V Kambodži existuje omezený potenciál záruk EFSD+ vzhledem k vnitřním předpisům země, které mají zabránit nadměrnému zadlužení (rovněž zkušenosti jiných dárců naznačují pouze omezený zájem o uplatňování záruk).
- V Laosu byl posuzovaný potenciál záruk podobně omezený.
- Ve Vietnamu však byl původní odhad záruk vyšší než 15 % požadovaných Komisí v Bruselu.

Kombinování zdrojů v rámci EFSD+ by mohlo být dále využíváno, neboť jiní dárce by jej mohli využít k realizaci svých úvěrů.

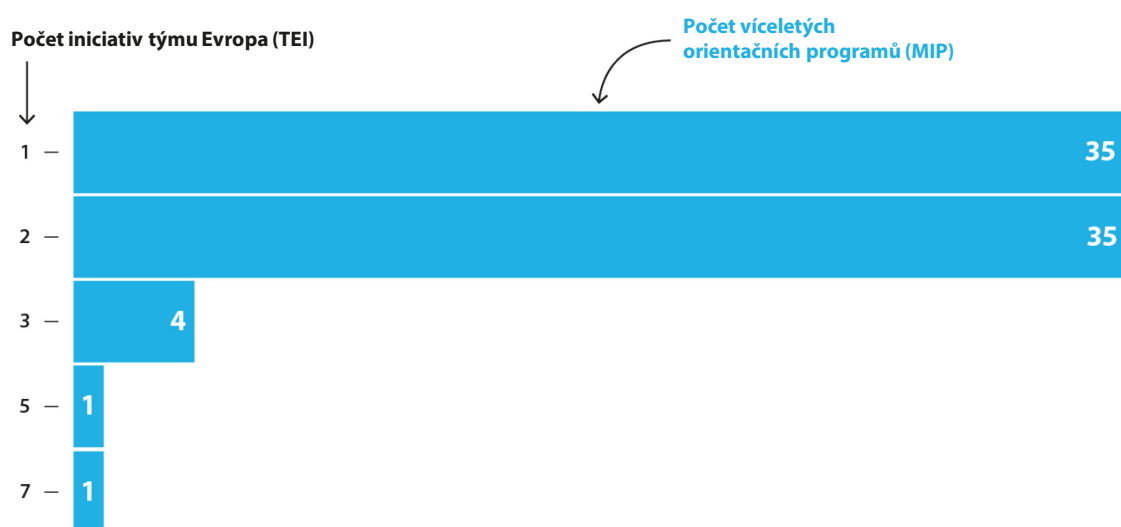
62 Analýza ustanovení týkajících se EFSD+ vyžadovala další úsilí delegací EU, které neměly zkušenosti s používáním tohoto nového nástroje. To zpozdilo přípravu víceletého orientačního programu. V rámci víceletého orientačního programu navíc nebyl stanoven podíl financování EFSD+ podle prioritních oblastí. Míra konečného využití těchto prostředků byla navíc nejistá až do plánovaných výzev k předkládání návrhů. Vzhledem k tomu, že EFSD+ je prováděcím způsobem pro zeměpisné programy, zjistili jsme, že potřeba zahrnout tuto analýzu do fáze programování v rámci víceletého orientačního programu byla celkově nejasná.

Iniciativy týmu Evropa byly během programování nástroje NDICI – Globální Evropa stále ve fázi vývoje

63 Tým Evropa (viz bod [06](#)) sdružuje EU a její členské státy, jejich diplomatickou síť, finanční instituce (včetně národních rozvojových bank) a prováděcí agentury, jakož i Evropskou investiční banku (EIB) a Evropskou banku pro obnovu a rozvoj (EBRD). Tým Evropa byl vytvořen v dubnu 2020 s cílem podpořit partnerské země EU v jejich boji proti pandemii COVID-19. Iniciativy týmu Evropa spojují různé stávající a budoucí akce, které jsou koordinovány společně. Cílem je dosáhnout většího dopadu a zvýšit viditelnost EU.

64 Pokyny pro programování nástroje NDICI – Globální Evropa umožňují určit maximálně dvě iniciativy týmu Evropa na každý víceletý orientační program. Všechny 89 víceletých orientačních programů jednotlivých zemí s kromě 13 zahrnovalo iniciativu tým Evropa (těmito 13 byly víceleté operační programy Seychely, Botswana, Belize, Jamajka, Bhútán, Írán, Kazachstán, Kyrgyzstán, Malajsie, Maledivy, Tádžikistán, Thajsko a Turkmenistán). Ve většině zemí budou iniciativy prováděny ve dvou oblastech (viz [obrázek 10](#)).

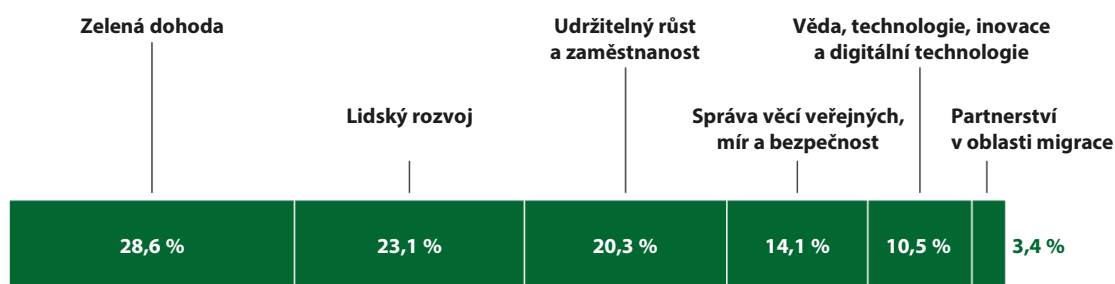
Obrázek 10 – Počet iniciativ týmu Evropa na jednotlivé země v rámci víceletého orientačního programu



Zdroj: EÚD na základě víceletých orientačních programů přijatých do 31. května 2022.

65 Většina iniciativ týmu Evropa se zabývala několika prioritami EU současně. Nejběžnějším tématem byla Zelená dohoda, po níž následovaly „lidský rozvoj“ a „udržitelný růst a zaměstnanost“. Nejméně společným tématem byla „partnerství v oblasti migrace“ (viz [obrázek 11](#)).

Obrázek 11 – Podíl tematických priorit v iniciativách týmu Evropa



Zdroj: EÚD na základě víceletého orientačního programu a údajů z iniciativ týmu Evropa získaných v období 4. 2. 2022–23. 2. 2022.

66 Kromě Komise se každé iniciativy týmu Evropa účastní v průměru sedm dalších dárců. Sedm iniciativ neupřesnilo své dárce ve víceletých orientačních programech.

67 V rámci víceletých orientačních programů byly uvedeny příspěvky EU k iniciativám týmu Evropa, nikoli však příspěvky jednotlivých členských států EU. Nejistota ohledně finanční podpory členských států rovněž přispěla k tomu, že budoucnost iniciativ týmu Evropa jako kolektivní iniciativy byla nejasná. V rámci víceletého orientačního programů pro Arménii byl příspěvek EU k iniciativám týmu Evropa orientační a mohl by být přesměrován, pokud by konkrétní opatření nebyla zahájena. Vzhledem k této nejistotě ohledně budoucí podpory bylo začlenění iniciativ týmu Evropa do programů jednotlivých zemí předčasné. Z rozhovorů ve třech navštívených zemích vyplynulo, že jejich vlády v době auditu iniciativy týmu Evropa dosud plně nepochopily.

Stěžejní iniciativy pro země evropského sousedství nebyly na počátku dobře pochopeny

68 V zemích evropského sousedství bylo účelem víceletých orientačních programů rovněž přispět ke stěžejním iniciativám. Cílem stěžejních iniciativ je poskytnout podporu sociálně-ekonomickému oživení a posílit odolnost zemí²¹. Jedná se o kombinaci půjček od finančních institucí, soukromých a veřejných investic a grantů EU / podpory kombinování zdrojů nebo záruk v rámci hospodářského a investičního plánu. Stěžejní iniciativy společně určily vlády partnerských zemí, Komise a delegace EU.

69 Stěžejní iniciativy představovaly nový přístup, který nebyl zmíněn ani v nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa, ani v příslušných pokynech. V důsledku toho měly delegace EU jen málo času na jejich vypracování. Stěžejní iniciativy měly být financovány v rámci EFSD+ a případně prostřednictvím dvoustranných/regionálních přidělů. Delegace EU požadovaly od Komise více pokynů ohledně způsobů provádění a přidělů (kombinování zdrojů, poskytování rozpočtových záruk atd.), jakož i ohledně zdroje financování (regionální nebo národní víceletý orientační program). Na tyto stěžejní iniciativy dosud nebyly přiděleny žádné rozpočtové prostředky. Víceleté orientační programy, které jsme přezkoumali, odkazovaly pouze na hrubý odhad částek, které byly vypočteny delegacemi EU ve spolupráci s bankami a Komisí.

²¹ Komise a ESVC, společný pracovní dokument útvarů Komise, *Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership priorities*, 2. července 2021.

70 Víceleté orientační programy uváděly podrobné informace o stěžejních iniciativách, které mají být provedeny v různých prioritních oblastech. Zjistili jsme, že v Arménii to vedlo k určitým počátečním nedorozuměním: arménská vláda původně neobdržela jasné informace o financování stěžejních iniciativ, například o podílu finančních prostředků, které by mohla očekávat ve formě grantů, záruk a půjček.

Víceleté orientační programy postrádaly dostatečné společné ukazatele pro měření pokroku na úrovni nástrojů

71 Nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa stanoví, že „Komise by měla zajistit, aby byly zavedeny jasné mechanismy monitorování a hodnocení s cílem zajistit účinnou odpovědnost a transparentnost při plnění rozpočtu Unie a účinné posouzení pokroku při dosahování cílů nástroje“²². Zkoumali jsme, zda ukazatele zavedené Komisí umožňují přesné měření dosažení specifických cílů a očekávaných výsledků devíti víceletých orientačních programů zařazených do vzorku.

Vybrané ukazatele víceletých orientačních programů nemusí nutně měřit skutečné výsledky

Ne všechny ukazatele víceletých orientačních programů mají řádné výchozí nebo cílové hodnoty

72 V souladu s nařízením o nástroji NDICI – Globální Evropa²³ by víceleté orientační programy měly zahrnovat příslušné ukazatele výkonnosti pro sledování specifických cílů a očekávaných výsledků prioritních oblastí a odvětví intervence. V našem vzorku sledovalo téměř 15 % ukazatelů výhradně přímý příspěvek EU (např. počet nových příjemců s přístupem k podnikatelským poradenským službám s podporou EU). Zbývajících 85 % sledovalo celkový pokrok země v oblastech, kde je EU jedním z přispěvatelů. Tyto ukazatele vycházejí z vnitrostátních zdrojů informací a byly dohodnuty s příslušnými vnitrostátními orgány.

73 Většina z přibližně 700 ukazatelů zařazených do vzorku byla specifická. Více než 20 % ukazatelů zařazených do vzorku však nemělo žádnou výchozí úroveň nebo nejasnou výchozí hodnotu a 24 % nemělo buď žádné, nebo nejasné cílové hodnoty. To ztěžovalo měření výkonnosti (viz [rámeček 6](#)).

²² 18. bod odůvodnění [nařízení \(EU\) 2021/947](#).

²³ Čl. 12 odst. 3 [nařízení \(EU\) 2021/947](#).

Rámeček 6

Příklady nedostatku spolehlivých zdrojů důkazů, výchozích nebo cílových hodnot

- V **Senegalu** byl ukazatel „podíl remitencí diaspor zaměřených na produktivní a sociálně-ekonomické investice“ stanoven na 14 %, delegace EU však uznala, že nedostatek důkazů znamená, že tento ukazatel nelze objektivně měřit.
- V **Guinei** byla v rámci víceletého orientačního programu stanovena výchozí hodnota 56 % míry náboru po odborném vzdělávání. Tato statistika se však neobjevuje ve zdroji uvedeném ve víceletém orientačním programu.
- V **Mali** šest cílových hodnot odkazuje na „zvýšení“ bez upřesnění rozsahu nárůstu a výchozích hodnot.
- Na **Ukrajíně** 16 cílových hodnot také odkazuje na „zvýšení“, zatímco sedm nemá žádné výchozí hodnoty nebo má výchozí hodnoty nejasné. Osm ukazatelů ve víceletém orientačním programu Ukrajiny vyžaduje „snížení“ bez upřesnění rozsahu. Kromě toho chybí výchozí hodnoty ve třech z osmi případů. Bez jasných cílových hodnot není možné posoudit úroveň ambicí.

74 Delegace EU nemohly poskytnout podkladové důkazy o zdrojích pro všechny výchozí a cílové hodnoty. Například v Mali byli nahrazeni konzultanti, kteří definovali ukazatele, a ani noví zaměstnanci, ani delegace EU nebyli schopni poskytnout pracovní dokumenty (použité zdroje). Ve víceletém orientačním programu Arménie nebyly zmíněny zdroje ukazatelů a jak ázerbájdžánský, tak ukrajinský víceletý orientační program odkazovaly na „vládní zprávy“ bez upřesnění toho, které zprávy. V důsledku toho bude vykazování a monitorování těchto ukazatelů ohroženo nedostatkem důkazních informací nebo obtížemi při získávání důkazů, jakož i používáním nesprávných údajů.

75 Našli jsme také příklady nejasných ukazatelů, které zvyšují nejistotu ohledně toho, co bude přesně měřeno (viz [rámeček 7](#)).

Rámeček 7

Příklady nejasných ukazatelů

- Ukazatel 2.13 Rámce výsledků programu Globální Evropa (GERF) odkazuje na „počet zelených pracovních míst“. V době dokončení auditu však neexistovala žádná metodika vysvětlující, která pracovní místa by měla být považována za „zelená“.
- V **Mali** víceletý orientační program obsahoval ukazatel „míra ztrát zemědělských produktů po výrobě“, který ale neupřesňoval plodiny, pro které jsou informace k dispozici, a budou proto měřeny.

Existuje riziko, že ukazatele víceletých orientačních programů nebudou použity při monitorování

76 Zatímco pokyny pro programování nástroje NDICI – Globální Evropa vyžadovaly, aby byly do víceletých orientačních programů zahrnuty ukazatele s vyčíslenými cílovými a výchozími hodnotami, Komise vysvětlila, že tyto ukazatele se neplánují monitorovat ani vykazovat. Komise ani delegace EU nemonitorovaly plnění cílů jednotného rámce podpory ve vnitrostátních orientačních programech za předchozí víceletý finanční rámec na období 2014–2020.

77 Podle Komise bude monitorování probíhat na úrovni intervence, což znamená, že budou monitorována pouze opatření. Delegace EU sice mohly stanovit ukazatele opatření, mohly by však rovněž odkazovat na ukazatele víceletých orientačních programů. Zkoumali jsme ukazatele pro akční dokumenty z roku 2021 přijaté v Senegalu a Mali, které zahrnovaly akční dokument pro mládež v Senegalu, dokument „návrat státu“ v Mali a dokumenty o rozvoji a odolnosti venkova v obou zemích. Zjistili jsme, že tyto akční dokumenty obsahují ukazatele, které se lišily od ukazatelů uvedených ve víceletém orientačním programu. Existuje proto riziko, že ukazatele ve víceletém orientačním programu nebudou během monitorování používány.

Společný rámec Komise pro výsledky nebyl dosud dostatečně proveden v rámci víceletých orientačních programů

78 Podle pokynů pro programování nástroje NDICI – Globální Evropa by víceleté orientační programy měly obsahovat omezený počet ukazatelů. Komise však nikdy nedefinovala, co znamená „omezený“. Zjistili jsme, že složitost a požadavky na zdroje monitorování, jakož i roztržitost informací o výkonnosti se zvyšují s počtem ukazatelů. Vzhledem k nedostatku definice vhodného počtu ukazatelů, které by měly být zahrnuty do víceletých orientačních programů, jsme dospěli k obrovské rozmanitosti přístupu delegací EU s počtem ukazatelů v rozmezí od 0 do 152. Je třeba přitom upozornit, že sedm malých víceletých orientačních programů (Indonésie, Turkmenistán, Thajsko, Kostarika, Kazachstán, Seychely a Malajsie) ukazatele vůbec neobsahovalo. Tyto víceleté orientační programy se vztahovaly pouze na technickou pomoc. Zbýlých 78 víceletých orientačních programů v průměru zahrnovalo 41 ukazatelů. Tři země evropského sousedství (Arménie, Ázerbájdžán, Ukrajina) jich měly nejvyšší počet, každá z nich měla více než 100 ukazatelů. Například ázerbájdžánský víceletý orientační program měl 152 ukazatelů.

79 Pokyny pro programování nástroje NDICI – Globální Evropa doporučily při definování ukazatelů víceletých orientačních programů používat rámec výsledků mezinárodní spolupráce a rozvoje EU. Dne 12. ledna 2021 vypracovalo GŘ INTPA seznam rámcových ukazatelů EU pro mezinárodní spolupráci a výsledky rozvoje, které mají být použity u víceletých orientačních programů, a zaslalo jej delegacím EU. Dne 26. října 2021 GŘ INTPA seznam aktualizovalo a sdílelo jej jako ukazatele „Rámce výsledků programu Globální Evropa (GERF)“. Seznam obsahoval 71 společných ukazatelů, které umožnily sledování celkové výkonnosti nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci a splnění finančních cílů stanovených v nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa. V té době byly návrhy víceletých orientačních programů již v konečné fázi.

80 Komise analyzovala ukazatele v rámci všech víceletých orientačních programů a doporučila zvýšit počet ukazatelů GERF a zároveň snížit celkový počet ukazatelů. Delegace EU neměly povinnost se těmito návrhy řídit (viz [rámeček 8](#)). GŘ INTPA vysvětlilo, že agregace nebude založena na ukazatelích víceletých orientačních programů, ale bude prováděna na úrovni intervencí.

Rámeček 8

Nekonzistentní formulace nebo jednotky ve společných ukazatelích zkomplikují automatickou agregaci

GERF 1.11 se týká míry nezaměstnanosti. Víceletý orientační program pro Tádžikistán však odkazuje na „míru nezaměstnanosti mladých lidí“, zatímco víceletý orientační program pro Írán odkazuje na „míru nezaměstnanosti cílové populace (rezidentů / hostitelských komunit a vysídlených osob) ve srovnání s celostátním průměrem“.

GERF 2.2, „oblasti zemědělských a pastevních ekosystémů, kde byly zavedeny udržitelné postupy řízení s podporou EU“, by měly být měřeny v hektarech. V Ázerbájdžánu byl výchozí ukazatel nula a cílová hodnota jedna. Víceletý orientační program neuvádí, které jednotky se měří.

Podobně problematické jsou GERF 2.8 a GERF 2.9, neboť víceleté orientační programy používají hektary, km² a procentní podíly.

81 Výsledky bude možné sloučit pouze na úrovni nástroje NDICI – Globální Evropa, pokud budou v rámci víceletých orientačních programů i v prováděných opatřeních existovat společné ukazatele. Stanovení ukazatelů GERF v rámci víceletých orientačních programů by bylo vodítkem pro následný výběr společných ukazatelů na úrovni opatření. Víceletý orientační program pro Senegal však zahrnoval tři ukazatele GERF (2.13, 2.14, 2.20), zatímco akční dokument pro mládež zahrnoval dva mírně odlišné ukazatele GERF (1.12 a 2.20).

82 Každý víceletý orientační program obsahoval alespoň jeden ukazatel GERF a v průměru osm. Nejběžnější GERF (GERF 2.1, „počet drobných zemědělců, k nimž dosáhly intervence podporované EU, jejichž cílem bylo zvýšit jejich udržitelnou produkci, přístup na trhy anebo bezpečnost půdy“) byl použit ve 37 víceletých orientačních programech, zatímco sedm ukazatelů bylo použito pouze jednou a 10 ukazatelů dopadu nebylo použito vůbec (viz [příloha II](#)). Na úrovni nástrojů to výrazně omezí možnosti agregace výsledků.

83 *Příloha II* ukazuje, že většina ukazatelů GERF jsou ukazatele výstupů, zatímco ukazatele dopadu, které měří rozvoj země, jsou méně časté.

Závěry a doporučení

84 Celkově jsme zjistili, že Komise a ESVČ navrhly komplexní víceleté orientační programy řešící širokou škálu potřeb partnerských zemí i priorit EU. Zjistili jsme však nedostatky v metodikách používaných pro přidělování finančních prostředků partnerským zemím a také v nastavení rámce pro monitorování.

85 Ačkoli Komise a ESVČ sloučily financování do jediného nástroje, nadále používaly dva různé přístupy k přidělování finančních prostředků zemím evropského sousedství a zemím mimo evropské sousedství. Pokud jde o země evropského sousedství, Komise a ESVČ nevypočítávaly přiděly standardizovaným, srovnatelným a transparentním způsobem na základě kritérií pro přidělování podle nařízení o nástroji pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci. Z tohoto důvodu jsme nemohli potvrdit řádnost přidělených prostředků. Naproti tomu pro země mimo evropské sousedství byly přiděly vypočítány standardizovanějším, srovnatelnějším a transparentnějším způsobem za použití vzorce, který odrážel zásady zeměpisného programování stanovené v nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa. V uplatňování daného vzorce jsme však zjistili nedostatky (viz body 18–32 a [obrázek 7](#)).

Doporučení 1 – Zlepšit metodiku pro přiděl financování zemím evropského sousedství a udělat ji standardizovanou, srovnatelnou a transparentní

ESVČ a Komise by měly v rámci svých pravomocí převést kritéria pro přidělování prostředků na měřitelné faktory, aby se tak finanční prostředky přidělovaly zemím evropského sousedství standardizovaným, srovnatelným a transparentním způsobem.

Cílové datum provedení: včas pro účely příštího programování

Doporučení 2 – Dále dokumentovat a důsledně uplatňovat metodiku pro stanovení přidělů pro země mimo evropské sousedství

Komise a ESVČ by měly standardizovat všechny kroky kvantitativního přístupu, popsat je v jediném dokumentu a důsledně tento přístup uplatňovat. Dokument by měl obsahovat zejména:

- popis použitých faktorů a ukazatelů, důvod jejich výběru a přesné zdroje údajů;

- o postup pro vynětí zemí z výpočtu;
- o popis procesu krok za krokem, včetně uchovávání nezpracovaných hrubých údajů, použitých vzorců v každé fázi a uchovávání auditní stopy;
- o formalizovaný a konzistentní postup, který nahradí chybějící datové body a řeší výjimky.

Cílové datum realizace: včas pro účely příštího programování

86 Komise a ESVČ analyzovaly situaci a potřeby partnerských zemí. Analýzy zahrnovaly hlavní politické, ekonomické, sociální a environmentální aspekty. Delegace EU v příslušných případech vypracovaly posouzení konfliktů. Vybrané prioritní oblasti spolupráce a související odvětví se zabývaly potřebami zemí a prioritami EU a byly projednány se širokou škálou zúčastněných stran.

87 Vybrané prioritní oblasti byly široké. Tím je zajištěna flexibilita a možnost přizpůsobit se nepředvídaným událostem, ale zároveň to může omezit zacílení finančních prostředků EU. Ačkoli nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa vyžaduje, aby zeměpisné programy vycházely z potenciálního dopadu, ve víceletých orientačních programech nebylo prokázáno, že vybranými oblastmi intervence byly ty oblasti, v nichž by financování EU mohlo dosáhnout vysokého dopadu. Nebylo provedeno srovnání možných oblastí intervence, které by Komisi a ESVČ umožnily, aby tak učinily a odůvodnily rozdělení finančních prostředků mezi prioritní oblasti. Delegace EU dále neanalyzovaly plánované veřejné výdaje v odvětvích a ve víceletých orientačních programech byly částečně obsaženy orientační plánované příspěvky jiných dárců (viz body [33–54](#)).

Doporučení 3 – Vyjasnit metodiku pro hodnocení dopadu podpory EU

Komise a ESVČ by měly v pokynech vyjasnit metodiku hodnocení, aby tak odvětví, kam směřuje intervence EU, byla odvětvími s vysokým dopadem.

Cílové datum provedení: včas pro účely příštího programování

88 Celý proces od přípravné fáze až po přijetí víceletých orientačních programů trval tři roky. Zapříčinila to celá řada faktorů, zejména potřeba zohlednit socioekonomický dopad pandemie COVID-19 a pozdní přijetí nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa (až v červnu 2021) a souvisejícího aktu v přenesené pravomoci (v červenci 2021). Většina víceletých orientačních programů pak byla přijata do šesti měsíců. Tento proces vedl k tomu, že opatření v rámci nástroje NDICI – Globální Evropa byla zahájena se zpožděním.

89 Delegace EU analyzovaly navrhované využití nového Evropského fondu pro udržitelný rozvoj plus. Tato analýza si vyžádala značnou práci delegací EU při přípravě víceletých orientačních programů, což zpozdilo vypracování orientačních programů. Míra konečného využití těchto prostředků je nejistá. Evropský fond pro udržitelný rozvoj plus, iniciativy týmu Evropa a stěžejní iniciativy jsou způsoby provádění a potřeba jejich začlenění do víceletých orientačních programů je nejasná (viz body 55–70).

Doporučení 4 – Zacílit rozsah programování

Komise a ESVČ by měly zacílit programování na povinné prvky víceletých orientačních programů a jejich nepovinné prvky odložit do fáze provádění.

Cílové datum provedení: včas pro účely příštího programování

90 Součástí víceletých orientačních programů je velký počet ukazatelů. Ty nejsou pro podávání zpráv povinné. Velká většina ukazatelů zařazených do vzorku byla konkrétní, ale nejasné nebo chybějící výchozí a cílové hodnoty způsobí problémy při sledování pokroku u více než 20 % ukazatelů. Nejednotné používání ukazatelů společného rámce výsledků programu Globální Evropa omezí potenciál pro agregaci výsledků na úrovni nástrojů (viz body 71–83).

Doporučení 5 – Zjednodušit ukazatele víceletých orientačních programů a zajistit jejich jednotné používání

Aby se usnadnila agregace údajů z ukazatelů, měly by Komise a ESVČ zajistit:

- koherentní a důsledné začlenění ukazatelů rámce výsledků programu Globální Evropa do víceletých orientačních programů a jejich používání;

- soulad mezi ukazateli ve víceletých orientačních programech a v ročních akčních plánech a programech;
- aby pro každý ukazatel existovaly jasné definice, výchozí hodnoty a cílové hodnoty.

Cílové datum realizace: včas pro účely příštího programování

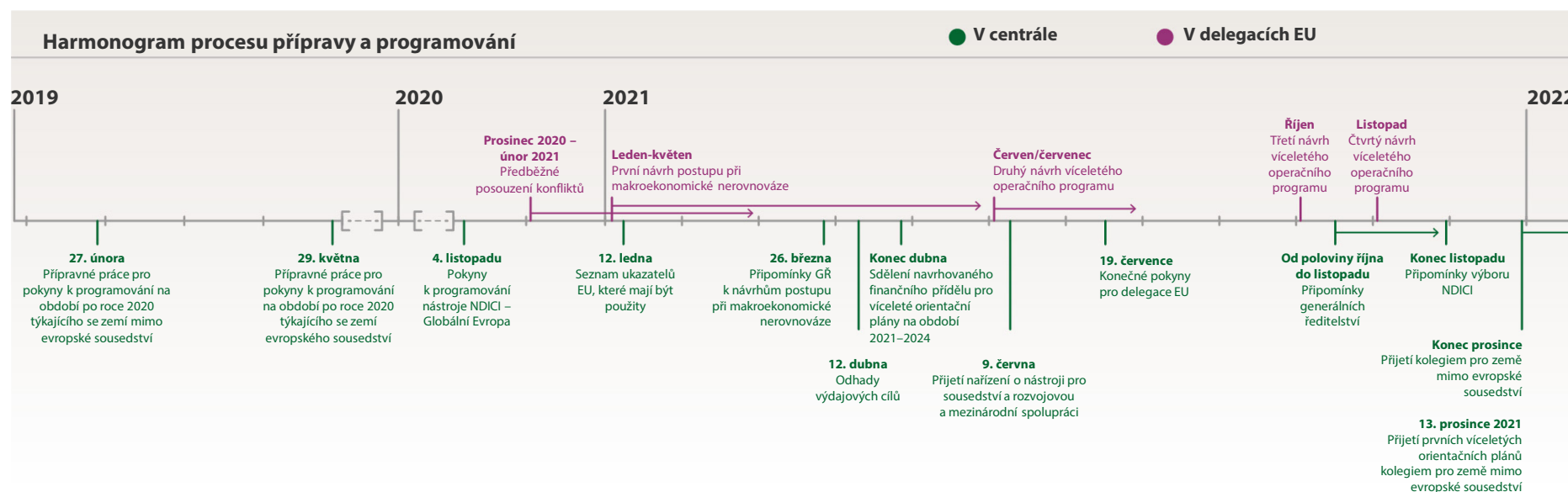
Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Bettina Jakobsenová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 25. dubna 2023.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

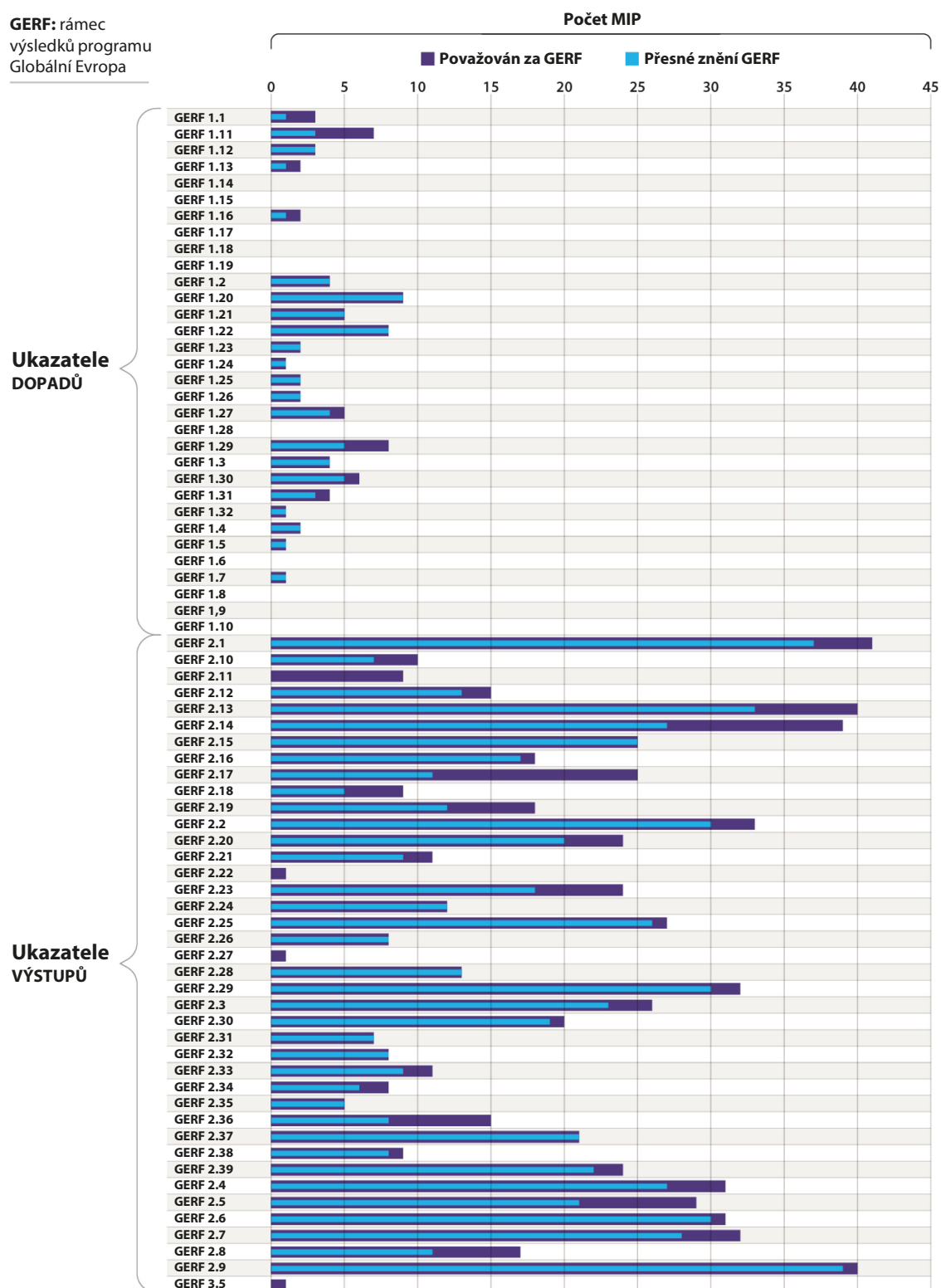
Příloha I — Harmonogram přípravného a programovacího procesu



Zdroj: EÚD.

Příloha II – Frekvence GERF

GERF: rámec
výsledků programu
Globální Evropa



Zdroj: EÚD na základě příslušných víceletých orientačních programů.

Použité zkratky

DAC: Výbor pro rozvojovou pomoc

EFSD+: Evropský fond pro udržitelný rozvoj plus

ESVČ: Evropská služba pro vnější činnost

FPI: Služby nástrojů zahraniční politiky

GERF: Rámec výsledků programu Globální Evropa

GŘ INTPA: Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství

GŘ V BLÍZKOSTI: Generální ředitelství pro sousedství a jednání o rozšíření

MIP: víceleté orientační programy

Nástroj NDICI – Globální Evropa Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa

TEI: iniciativy týmu Evropa

Glosář

Kombinování zdrojů: praxe sdružování grantů EU s půjčkami nebo kapitálem od veřejných a soukromých finančních subjektů.

Logframe: dokument uvádějící cíle, výsledky s odkazy na výchozí hodnoty, cílové hodnoty a ukazatele.

program ERASMUS+: program EU na podporu vzdělávání, odborné přípravy, mládeže a sportu

Odpovědi Komise a Evropské služby pro vnější činnost

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2023-14>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2023-14>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III pro vnější činnost, bezpečnost a spravedlnost, jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová. Audit vedl člen Účetního dvora Hannu Takkula a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Turo Hentila, tajemnice kabinetu Nita Tennilaová, vyšší manažer Alejandro Ballester Gallardo, vyšší manažer Pietro Puricella, vedoucí úkolu Piotr Zych a auditorky Aurelia Petlizová a Agnieszka Swiechová. Jazykovou podporu zajišťovaly Laura Mcmillanová a Zoe Dennisová.



Zleva doprava: Turo Hentila, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennilaová, Hannu Takkula.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2023

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Je proto pravidlem, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na obrázcích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li povolení poskytnuto, toto povolení ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-849-0224-8	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/03712	QJ-AB-23-014-CS-N
HTML	ISBN 978-92-849-0223-1	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/73290	QJ-AB-23-014-CS-Q

Programování je proces, pomocí něhož EU definuje své priority pro mezinárodní spolupráci. V rámci našeho auditu jsme posuzovali, zda Komise a Evropská služba pro vnější činnost vhodným způsobem programovaly nově vytvořený Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa. Zjistili jsme, že zeměpisné programy byly navrženy komplexně, řešily širokou škálu potřeb partnerských zemí i priorit EU, ale že v metodice používané pro přidělování finančních prostředků partnerským zemím a také v nastavení rámce pro monitorování byly nedostatky. Doporučujeme Komisi a ESVČ zlepšit metodiku pro přidělování finančních prostředků a hodnocení dopadu podpory EU, zacílit rozsah programování a ve víceletých orientačních programech zjednodušit ukazatele a používat je jednotným způsobem.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

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

Tel.: +352 4398-1

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

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors