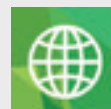


Zvláštní zpráva

**Přezkum rizik, která  
souvisí s přístupem  
k činnosti EU v oblasti  
rozvoje a spolupráce  
zaměřeným na výsledky**EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.  
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3378-3	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/04320	QJ-AB-15-019-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-3402-5	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/31476	QJ-AB-15-019-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3394-3	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/999435	QJ-AB-15-019-CS-E

© Evropská unie, 2015

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

K jakémukoli použití či reprodukci přílohy na str. 41 je nutno získat povolení přímo od držitele autorských práv.

*Printed in Luxembourg*

**Zvláštní zpráva**

## **Přezkum rizik, která souvisí s přístupem k činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce zaměřeným na výsledky**

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD 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, který se zaměřuje na výdajové oblasti v rámci vnějších akcí. Senátu předsedá člen EÚD Karel Pinxten, který je rovněž předkladatelem této zprávy. Audit vedl ředitel senátu III Philippe Froidure s podporou asistenta ředitele Huberta Devillého.



*Zleva doprava: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.*

## Body

I-V **Shrnutí**

1-12 **1. Úvod**

1-5 **1.1. Proč na výsledcích záleží**

6 **1.2. Co je to výsledek?**

7-12 **1.3. Celkový rámec výsledků EU v oblasti rozvoje a spolupráce**

13-19 **2. Politika v oblasti výsledků a legislativní souvislosti**

13-18 **2.1. Souvislosti politiky rozvojové spolupráce**

14-15 **2.1.1. Rozvojové cíle na vysoké úrovni**

16-17 **2.1.2. Fóra na vysoké úrovni o účinnosti pomoci**

18 **2.1.3. Sdělení EU**

19 **2.2. Legislativní kontext**

20-22 **3. Náš přezkum**

23-79 **4. Hlavní rizikové oblasti**

24-38 **4.1. Formulace cílů a ukazatelů**

24-26 **4.1.1. Terminologie**

27-31 **4.1.2. Sladění a jednotnost dokumentů**

32-35 **4.1.3. Stanovení cílů SMART a jasných ukazatelů**

36-38 **4.1.4. Závazek partnerské země provést reformy stanoven jako cíl**

39-46 **4.2. Stanovení výsledkového řetězce**

39-42 **4.2.1. Propojení opatření a výsledků pomocí jasného logického řetězce**

43-46 **4.2.2. Přispívání oproti připisování**

47-50 **4.3. Větší složitost v důsledku integrace průřezových témat**

51-57	<b>4.4. Harmonizace mezi nástroji a rámci rozvojových partnerů</b>
51-53	4.4.1. Harmonizace s rámci partnerských zemí pro výsledky
54-55	4.4.2. Harmonizování nástrojů, které zainteresované subjekty v oblasti rozvoje používají
56-57	4.4.3. Jak se vyrovnat se souběžnou existencí různých struktur pro vyvozování odpovědnosti
58-61	<b>4.5. Nedostatky v hodnocení a vykazování výsledků</b>
62-65	<b>4.6. Konsolidace a vykazování údajů</b>
66-68	<b>4.7. Kvalita údajů</b>
69-73	<b>4.8. Plnění rozpočtu</b>
74-79	<b>4.9. Změny v kontextu opatření EU</b>
74-77	4.9.1. Řízení rizika a volba způsobů provádění pomoci
78-79	4.9.2. Exogenní činitele
80-83	<b>5. Závěry a doporučení</b>
80-82	<b>5.1. Závěry</b>
83	<b>5.2. Doporučení</b>

**Příloha — Komplexní hodnoticí rámec pro hodnocení rozpočtové podpory**

**Odpovědi Komise**

## I

Každý rok vynakládá EU na rozvoj nejchudších zemí světa nemalé zdroje. Má-li být rozvojová pomoc důvěryhodná, je naprosto nutné, aby bylo možné výsledky dosažené díky této podpoře prokázat.

## II

V nedávné době se znovu zvýšil zájem Evropského parlamentu a Rady o to, aby se zaměření politik EU v oblasti rozvoje a spolupráce přesunulo z činností k výsledkům. V prosinci 2013 také Komise vydala pracovní dokument útvarů Komise „Vytvoření předpokladů pro rámec EU pro výsledky rozvoje a spolupráce“ a v březnu 2015 rámec představila v dalším pracovním dokumentu útvarů Komise nazvaném „Zahájení rámce EU pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje“.

## III

Při našem přezkumu jsme určili devět hlavních rizikových oblastí souvisejících s přístupem k činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce orientovaným na výsledky.

## IV

Z našeho přezkumu vyplynulo, že Komise tyto rizikové oblasti v mnoha různých dokumentech správně identifikovala. Ukázal rovněž zájem o opatření, která Komise provádí s cílem zavést rámec EU pro výsledky rozvoje a spolupráce.

## V

Je však třeba ještě podniknout další kroky, aby se potenciál iniciativ Komise směřujících k lepším výsledkům EU v oblasti rozvoje a spolupráce plně využil. V této souvislosti předkládáme několik doporučení, která by Komise měla zvážit.

## 1.1. Proč na výsledcích záleží

### 01

Na rozvoj nejchudších zemí světa se vynakládají nemalé zdroje. Zdůrazňujíc skutečnost, že k rozvojovému financování neexistuje jediný zdroj údajů, Komise v červenci 2014 odhadovala, že celkové zdroje poskytnuté rozvojovým zemím během desetiletého období od roku 2002, včetně domácího a mezinárodního veřejného a soukromého financování, se pohybovaly kolem 2 171 miliard USD.

### 02

V souvislosti s přijetím závazku dosáhnout mezinárodně dohodnuté cílové hodnoty oficiální rozvojové pomoci (ORP) odpovídající poměru ORP k HND ve výši 0,7 %, činily v roce 2013 souhrnné čisté výdaje EU (včetně členských států) na ORP 56,5 miliardy EUR, což odpovídá poměru ORP/HND ve výši 0,43 % společného HND Evropské unie<sup>1</sup>.

### 03

Na oblast rozvoje a spolupráce v období 2014–2020 bylo vyčleněno 19 661 milionů EUR ze souhrnného rozpočtu EU<sup>2</sup> a 30 506 milionů EUR pro země AKT prostřednictvím Evropského rozvojového fondu<sup>3</sup>.

### 04

Má-li být rozvojová pomoc důvěryhodná, zejména pokud jde o použité nástroje, způsoby poskytování pomoci a příslušné finanční prostředky, je naprosto nutné, aby bylo možné výsledky dosažené díky této podpoře prokázat.

### 05

Významnou otázkou je rovněž vyvozování odpovědnosti vůči veřejnosti. Ve zprávě zveřejněné v lednu 2014 Evropský parlament upozornil, že „základním principem při přípravě rozpočtu Unie [zůstává nadále] jeho sestavování podle činností“ a vyjádřil politování nad tím, že některé návrhy na programové období 2014–2020 se i nadále „v zásadě orientují na vstupy (na výdaje), a tudíž více na soulad s předpisy než na výkonnost“. Parlament rovněž zdůraznil, že výkonnostní rámec, který Komise používá pro víceletý finanční rámec 2014–2020, by měl zahrnovat následující tři hlavní prvky<sup>4</sup>:

- a) dosahování cílů programu (výsledky);
- b) řádné řízení programu ze strany Komise a členských států;
- c) příspěvek výsledků programu a jejich řádného řízení k plnění hlavních cílů Unie.

- 1 SWD(2014) 235 final – Zpráva o odpovědnosti EU při financování rozvoje za rok 2014 – přezkum pokroku EU a jejích členských států.
- 2 [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm#documents](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents), leden 2015.
- 3 Publikace Komise *Multiannual Financial Framework 2014-20 and EU Budget 2014 – The figures* (Víceletý finanční rámec 2014–2020 a rozpočet EU – čísla).
- 4 Zpráva o hodnocení financí Unie založeném na dosažených výsledcích: novém nástroji k lepšímu postupu udělování absolutoria Evropské komisi – A7-0068/2014, 30. ledna 2014.



## 1.2. Co je to výsledek?

### 06

Výsledek je měřitelný důsledek, který je přímo či nepřímo odvozen ze vztahu mezi příčinou a následkem. Přístup k rozvoji a spolupráci orientovaný na výsledky spočívá v zásadě, že intervence v oblasti rozvoje a spolupráce by se měly zaměřovat na dosahování výsledků spíše než na řízení činností a procesů. Výsledky obvykle zahrnují tři kategorie<sup>5</sup>:

a) výstup: co je přímo vyprodukováno nebo čeho je dosaženo pomocí zdrojů přidělených na danou intervenci (například kurzy odborné přípravy pro nezaměstnané, vybudované silnice);

- b) efekt: změna, která je vyvolaná intervencí a která obvykle souvisí s jejími cíli. Efekty mohou být očekávané či neočekávané, kladné či záporné (například účastníci školení, kteří našli zaměstnání, lepší dostupnost oblastí díky vybudování nové silnice);
- c) dopad: dlouhodobější socio-ekonomické důsledky, které lze pozorovat po určité době od dokončení intervence a které se mohou týkat buď přímých adresátů dané intervence, nebo nepřímých adresátů.

5 Pro účely této zprávy používáme pro tyto tři kategorie výsledků terminologii, jak je uvedena v nástrojích pro financování vnější činnosti. Podobné termíny se mohou v jiných dokumentech EU používat rozdílně.

### Schéma 1

## Pojem výsledků



## 1.3. Celkový rámec výsledků EU v oblasti rozvoje a spolupráce

### 07

Kromě existujících mechanismů pro měření a vykazování výsledků přišla Komise v prosinci 2013 s významnou iniciativou a vypracovala pracovní dokument útvarů nazvaný „Vytvoření předpokladů pro rámec EU pro výsledky rozvoje a spolupráce“. Cílem této iniciativy bylo:

„Stanovit procesy, které Komise dále rozvíjí s cílem splnit závazek obsažený v Agendě pro změnu, totiž že posílí svou schopnost monitorovat a vykazovat operační výsledky dosažené při provádění projektů a programů v oblasti rozvoje a spolupráce financovaných EU.“<sup>6</sup>

6 SWD(2013) 530 final ze dne 10. prosince 2013.

## 08

Tento pracovní dokument útvarů Komise zohlednil závěry ze studie, kterou Komise provedla v roce 2013 a která měla být analýzou zkušeností pěti rozvojových agentur, které již vlastní rámec pro výsledky prováděly. Jednalo se o přípravu pro vypracování celkového rámce EU pro výsledky rozvoje a spolupráce. Rámec byl popsán takto:

**„Rámec pro výsledky je nástrojem, který využívají různí rozvojoví partneři k měření dosažených výsledků a jejich porovnání se strategickými rozvojovými cíli. Rámec pro výsledky lze vnímat jako vyjádření různých úrovní či řetězců výsledků, které se od realizace určité strategie, programu nebo projektu očekávají.“**

## 09

Rámec EU pro výsledky rozvoje a spolupráce bude mít dva hlavní účely: jako nástroj vyvozování odpovědnosti – s cílem informovat zainteresované subjekty o výsledcích, jichž bylo dosaženo, – a jako nástroj řízení – s cílem poskytovat údaje o výkonnosti jako základ pro rozhodování vedení.

## 10

V červnu 2014 byl vydán další pracovní dokument útvarů Komise, jehož cílem bylo popsat rámec pro monitorování, hodnocení a podávání zpráv do konce následujícího víceletého finančního rámce, který vyplývá z právních nástrojů, které upravují následující generaci programů, a také další práci Komise na dokončení rámce – tzv. rámec MORE.

V tomto pracovním dokumentu útvarů Komise je u každé oblasti politiky uveden přehled obecných a konkrétních cílů nástroje, hlavní ukazatele spojené s každým cílem, mechanismy monitorování a časové rozvržení a obsah hodnocení a podávaných zpráv<sup>7</sup>.

## 11

V dubnu 2014 Evropský parlament vyjádřil svoji podporu „[pokračujícímu] úsilí Komise, jehož cílem je, aby byl přístup založený na vstupech nahrazen přístupem orientovaným na výsledky a účinek“<sup>8</sup>. V květnu 2014 uvítala Rada pracovní dokument útvarů Komise z prosince 2013 „Vytvoření předpokladů pro rámec EU pro výsledky rozvoje a spolupráce“ a vyjádřila svůj zájem o „výsledky pilotní fáze v zájmu včasného dokončení rámce EU pro výsledky rozvoje a spolupráce, aby bylo možné informace o výsledcích dosažených v průběhu roku 2014 předložit v první polovině roku 2015“<sup>9</sup>.

## 12

V březnu 2015 vydala Komise nový pracovní dokument útvarů s názvem „Zahájení rámce EU pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje“. Cílem dokumentu bylo převést přístupy stanovené v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2013 (viz bod 7) do operačních plánů Generálního ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj, podle nichž se budou od roku 2015 každoročně předkládat zprávy s cílem prokázat, jak prostředky přispívají k plnění cílů politiky<sup>10</sup>.

- 7 SWD(2014) 200 final ze dne 26. června 2014 – Přehled rámců pro monitorování, podávání zpráv a hodnocení pro programy víceletého finančního rámce 2014–2020, který je připojen k dokumentu Zpráva o hodnocení financí Unie založeném na dosažených výsledcích, kterou předkládá Komise Evropskému parlamentu a Radě.
- 8 Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 3. dubna 2014 o udělení absolutoria za plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2012, oddíl III – Komise a výkonné agentury – P7\_TA-PROV(2014)0287, oddíl „Vnější vztahy“, bod 264.
- 9 Závěry Rady o rámci EU pro výsledky rozvoje a spolupráce – zasedání Rady Evropské unie (zahraniční věci/rozvoj), 19. května 2014.
- 10 SWD(2015) 80 final ze dne 26. března 2015.

## 2. Politika v oblasti výsledků a legislativní souvislosti

### 2.1. Souvislosti politiky rozvojové spolupráce

#### 13

Úloha Evropské komise na mezinárodní scéně je vymezena v článku 17 Smlouvy o Evropské unii. Komise spolupracuje v otázkách rozvojové spolupráce zejména s Organizací spojených národů a s Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Rozvojové cíle na vysoké úrovni se schvalují v tomto kontextu spolu se zásadami poskytování účinnější pomoci<sup>11</sup>.

#### 2.1.1. Rozvojové cíle na vysoké úrovni

#### 14

V září 2000 Valné shromáždění Organizace spojených národů přijalo Deklaraci tisíciletí Organizace spojených národů, v níž se její členové zavázali podílet se na novém globálním partnerství s cílem snížit extrémní chudobu a v níž byl stanoven soubor časově vázaných cílů – s lhůtou v roce 2015 –, které se obvykle nazývají rozvojové cíle tisíciletí.

#### 15

V červnu 2012 bylo na konferenci Rio+20 dohodnuto, že se zahájí proces, který povede ke stanovení souboru cílů udržitelného rozvoje, jež budou vycházet z rozvojových cílů tisíciletí<sup>12</sup>. V září 2013 čelní světoví představitelé obnovili svůj závazek splnit rozvojové cíle tisíciletí a dohodli se, že v září 2015 uspořádají vrcholnou schůzku, na níž bude přijat nový soubor cílů, které budou rozvíjet výsledky dosažené

při plnění rozvojových cílů tisíciletí<sup>13</sup>. V současné době probíhají prostřednictvím různých procesů diskuse o širší agendě pro období po roce 2015. V prosinci 2014 zveřejnil generální tajemník OSN souhrnnou zprávu o agendě udržitelného rozvoje na období po roce 2015<sup>14,15</sup>.

#### 2.1.2. Fóra na vysoké úrovni o účinnosti pomoci

#### 16

Evropská komise a členské státy EU se zúčastnily několika fór na vysoké úrovni, jejichž cílem bylo zlepšit účinnost programů rozvojové pomoci. Jednalo se o:

- a) Římskou deklaraci o harmonizaci (2003);
- b) Pařížskou deklaraci o účinnosti pomoci (2005);
- c) akční program z Akkry (2008);
- d) Pusanské partnerství pro účinnou rozvojovou spolupráci (2011);
- e) první zasedání na vysoké úrovni v rámci Globálního partnerství pro účinnou rozvojovou spolupráci v Mexiku: *Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda* (Úsilí o vypracování inkluzivní rozvojové agendy na období po roce 2015) (2014).

- 11 [http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en).
- 12 Výsledný dokument konference Rio+20 „Budoucnost, jakou chceme“.
- 13 Organizace spojených národů – Valné shromáždění – *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields – Follow-up to the outcome of the Millennium Summit* (Integrované a koordinované provádění a výsledků významných konferencí a vrcholných schůzek v hospodářské a sociální oblasti a souvisejících oblastech a navázání na ně – Navázání na výsledky summitu tisíciletí) – A/68/L.4.
- 14 Organizace spojených národů – Valné shromáždění – *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives, and protecting the planet* (Cesta k důstojnosti do roku 2030: skoncovat s chudobou, přeměnit všechny životy a chránit planetu) – souhrnná zpráva generálního tajemníka o agendě udržitelného rozvoje po roce 2015 – A/69/700.
- 15 Viz též COM(2015) 44 final z dne 5. února 2015 – Globální partnerství pro vymýcení chudoby a udržitelný rozvoj po roce 2015.

### 17

Na těchto fórech dospěli dárci a partnerské země ke konsensu a dohodli se na několika zásadách týkajících se výsledků v oblasti rozvoje, včetně následujících:

- a) posilovat schopnost vlád partnerských zemí převzít větší vůdcovskou roli a vlastnickou odpovědnost za rozvojové výsledky;
  - b) spolupracovat s partnerskými zeměmi a současně se v nejvyšší možné míře spoléhat na rámce partnerských zemí pro podávání zpráv a monitorování orientované na výsledky;
  - c) harmonizovat požadavky dárců na monitorování a podávání zpráv;
  - d) zlepšovat řízení dárců a partnerských zemí zaměřené na výsledky;
  - e) zvyšovat zaměření na výsledky rozvojové pomoci.
- a) Společné prohlášení Rady a zástupců vlád členských států o Evropském konsensu o rozvoji (14820/05 ze dne 24. února 2006);
  - b) Podpora rozvojových zemí při zvládnání krize (COM(2009) 160 final ze dne 8. dubna 2009);
  - c) Dvanáctibodový akční plán EU na podporu rozvojových cílů tisíciletí (COM(2010) 159 ze dne 21. dubna 2010);
  - d) Operační rámec EU pro účinnost pomoci – generální sekretariát Rady (dokument č. 18239/10 ze dne 11. ledna 2011);
  - e) Zvýšení dopadu rozvojové politiky EU: Agenda pro změnu (COM(2011) 637 final ze dne 13. října 2011);
  - f) Důstojný život pro všechny: Skoncovat s chudobou a umožnit světu udržitelnou budoucnost (COM(2013) 92 final ze dne 27. února 2013);
  - g) Po roce 2015: směrem ke komplexnímu a integrovanému přístupu k financování vymýcení chudoby a udržitelného rozvoje (COM(2013) 531 ze dne 16. července 2013).

### 2.1.3. Sdělení EU

### 18

Závazek Evropské unie plnit mezinárodně dohodnuté rozvojové cíle a zvyšovat účinnost pomoci je doložen v několika veřejných prohlášeních a sděleních, která všechna tím či oním způsobem vyjadřují význam výsledků v oblasti rozvoje a spolupráce:

### 2.2. Legislativní kontext

#### 19

Hlavní ustanovení upravující vyvozování odpovědnosti za výsledky a audit veřejných prostředků<sup>16</sup> lze nalézt ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU), ve finančních nařízeních o souhrnném rozpočtu EU a evropských rozvojových fondech a v nařízeních o společných pravidlech a postupech pro provádění nástrojů Unie pro financování vnější činnosti.

- a) Smlouva o fungování Evropské unie stanoví, že:
  - i) Komise předkládá Evropskému parlamentu a Radě hodnotící zprávu o financích Unie založenou na dosažených výsledcích (čl. 318 odst. 2);
  - ii) Účetní dvůr může kdykoli předkládat své připomínky k jednotlivým otázkám, zejména ve formě zvláštních zpráv (čl. 287 odst. 4)<sup>17</sup>.
- b) finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropské unie (finanční nařízení) stanoví následující<sup>18,19</sup>.
  - i) Pro všechny oblasti činností, na které se vztahuje rozpočet, musí být stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené cíle. Dosažení těchto cílů se kontroluje pomocí ukazatelů výkonnosti pro každou činnost (čl. 30 odst. 3).

- ii) Ke zdokonalení rozhodovacího procesu provádějí orgány hodnocení *ex ante* a *ex post* u všech programů a činností, které jsou spojeny se značnými výdaji (čl. 30 odst. 4).
- iii) K návrhu rozpočtu Komise přikládá řadu dokumentů, včetně zpráv o činnosti obsahujících informace o dosažení všech předem stanovených konkrétních, měřitelných, dosažitelných, relevantních a časově vymezených cílů pro různé činnosti i o nových cílech měřících pomocí ukazatelů (čl. 38 odst. 3) písm. e) bod i)), plné odůvodnění včetně rozboru nákladů a přínosů navrhovaných změn ve výši prostředků (čl. 38 odst. 3 písm. e) bod ii) a shrnutí výsledků hodnocení, které mají význam z hlediska rozpočtových změn (čl. 38 odst. 3 písm. e) bod v)).
- iv) Pověřená schvalující osoba podává svému orgánu každoročně zprávu o plnění svých povinností ve formě výroční zprávy o činnosti, která obsahuje finanční informace a informace o řízení a uvádí výsledky operací vzhledem ke stanoveným cílům, rizika spojená s těmito operacemi, využití zdrojů, které byly k dispozici, a efektivnost a účinnost systémů vnitřní kontroly (čl. 66 odst. 9).
- v) Zvláštní zprávy Účetního dvora musí být neprodleně předány Evropskému parlamentu a Radě (článek 163).

16 Vyvozováním odpovědnosti se rozumí především demokratický dohled nad politikami a činnostmi veřejných subjektů, zatímco auditem veřejných prostředků se rozumí finanční audit a výkonnostní audit politik a souvisejících veřejných finančních prostředků a jejich provázanost s postupy v oblasti vyvozování odpovědnosti. Viz zpráva Evropského účetního dvora „Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků“, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Viz též článek 163 finančního nařízení.

18 Nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Úř. věst. L298, 26.10.2012, s. 1).

19 Podobná ustanovení obsahují i finanční nařízení o evropských rozvojových fondech.

- c) Nařízení o společných pravidlech a postupech pro provádění nástrojů Unie pro financování vnější činnosti stanoví následující<sup>20</sup>.
- i) Rozhodnutí o financování musí v příloze obsahovat popis každé akce, který upřesní její cíle, hlavní činnosti, očekávané výsledky, způsoby provádění, rozpočet a orientační harmonogram a opatření pro monitorování dosažené výkonnosti (preambule, bod 5).
  - ii) Vnější činnost Unie v rámci nástrojů by měla přispívat k jasným výsledkům (včetně výstupů, efektů a dopadů); výsledky vnější činnosti Unie a efektivnost konkrétního nástroje musí být sledovány a posuzovány pomocí předem vymezených, jasných a transparentních ukazatelů, které jsou případně vypracovány pro každou dotčenou zemi a jsou měřitelné (preambule, bod 12).
  - iii) Akční programy musí pro každou činnost stanovit sledované cíle, očekávané výsledky a hlavní aktivity (článek 2).
  - iv) Počínaje rokem 2015 předkládá Komise Evropskému parlamentu a Radě výroční zprávu o plnění cílů jednotlivých nařízeních prostřednictvím ukazatelů, jimiž se měří dosažené výsledky a efektivnost dotčeného nástroje; v této zprávě se posoudí výsledky finanční pomoci Unie, pokud možno za použití konkrétních a měřitelných ukazatelů její úlohy při dosahování cílů daných nástrojů (článek 13).

20 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 236/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se stanoví společná pravidla a postupy pro provádění nástrojů Unie pro financování vnější činnosti (Úř. věst. L 77, 15.3.2014, s. 95).

## 20

Cílem našeho přezkumu bylo v jediném dokumentu předložit přehled hlavních oblastí, které Účetní dvůr pokládá za rizikové v souvislosti s přístupem k činnosti EU v oblasti rozvoje a pomoci zaměřeným na výsledky. Přezkum příslušná rizika rovněž objasňuje na základě zkušeností, které Účetní dvůr získal při svých auditech v oblasti vnější činnosti. Přezkum je obzvláště relevantní v souvislosti se současnými diskusemi o rámci výkonnosti Komise (viz bod 5) a zavádění rámce pro výsledky pro činnost EU v oblasti mezinárodní spolupráce a rozvoje (viz bod 11).

## 21

Náš přezkum byl veden následující otázkou: vypořádala se Komise dostatečně s hlavními riziky plynoucími z přístupu zaměřeného na výsledky ve vztahu k opatřením EU v oblasti rozvoje a spolupráce?

## 22

Práce na přezkumu jsme prováděli od října 2014 do ledna 2015. Sestávaly z dokumentárního přezkumu dokumentů orgánů a institucí EU a dalších významných dárců pomoci a dále z pohovorů se zaměstnanci Komise EU, včetně delegace EU v Kambodži, a pracovníků dvou mezinárodních organizací a několika prováděcích subjektů. Přezkoumali jsme rovněž zvláštní zprávy Účetního dvora zveřejněné v posledních letech, abychom hlavní zjištěné rizikové oblasti mohli doložit konkrétními příklady. Časové rozvržení rozvojových opatření je takové, že příklady se někdy týkají opatření podniknutých před několika lety.

## 23

Na základě svého přezkumu určil Účetní dvůr devět hlavních rizikových oblastí, které jsou podrobně popsány a ilustrovány níže. Týkají se:

- a) soustavného používání terminologie související s výsledky (oddíl 4.1);
- b) stanovení výsledkového řetězce (oddíl 4.2);
- c) zvýšené složitosti v důsledku začlenění průřezových témat (oddíl 4.3);
- d) harmonizace mezi nástroji a rámci rozvojových partnerů (oddíl 4.4);
- e) vykazování a hodnocení výsledků (oddíl 4.5);
- f) konsolidace údajů a přehledu výsledků (oddíl 4.6);
- g) kvality údajů (oddíl 4.7);
- h) zaměření na plnění rozpočtu (oddíl 4.8);
- i) změn v kontextu opatření EU (oddíl 4.9).

## 4.1. Formulace cílů a ukazatelů

### 4.1.1. Terminologie

## 24

Vzhledem k počtu a různorodosti subjektů, které se podílejí na provádění nového rámce EU pro rozvoj a spolupráci nebo k němu mají určitý vztah, je zásadně důležité, aby mohly používat společnou a jednotnou terminologii.

## 25

Účetní dvůr však zjistil, že terminologie spojená s výsledky se ne vždy používá důsledně (viz **rámeček 1**).

## 26

Používaná terminologie, které chybí jasnost a důslednost, může mezi těmi, kdo se podílejí na činnostech EU v oblasti rozvoje a spolupráce, především v souvislosti s hodnocením opatření, způsobit nedorozumění a nejasnosti.



### Příklady terminologických problémů

Zatímco nařízení o společných pravidlech a postupech pro provádění nástrojů Unie pro financování vnější činnosti<sup>21</sup> stanoví, že výsledky zahrnují výstupy, efekty a dopad (viz bod 19), v plánu řízení úřadu EuropeAid na rok 2014 se používá jiná kategorizace, podle níž efekty zahrnují výsledky a dopad<sup>22</sup>.

Zatímco nařízení stanoví, že cíle mají být konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené (*specific, measurable, achievable, relevant, timed* – SMART), v příručce úřadu EuropeAid pro monitorování zaměřené na výsledky, což je referenční dokument pro všechny monitorovací činnosti úřadu EuropeAid orientované na výsledky, se hovoří o „SMART OVIs“, přičemž „OVIs“ znamená objektivně ověřitelné ukazatele (*objectively verifiable indicators*). Směšují se tak cíle a ukazatele. Podobně se v rozpočtovém oběžníku Komise na rok 2014 vlastnosti SMART označovaly za „minimální podmínky, které mají cíle a ukazatele splňovat“<sup>23</sup>.

Zatímco nařízení stanoví předem vymezené, jasné a transparentní ukazatele, které jsou případně vypracovány pro každou dotčenou zemi a jsou měřitelné, používají se i jiné soubory kvalitativních kritérií, jak úřad EuropeAid upozornil ve svých pokynech k rozpočtové podpoře z roku 2012<sup>24</sup>: „Kvalita ukazatelů se posuzuje podle různých soborů kritérií: ukazatele SMART jsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené. Kritéria CREAM označují ukazatele, které jsou jasné, relevantní, hospodárné, dostačující a monitorovatelné (*clear, relevant, economic, adequate, monitorable*). Pokyny Eurostatu k ukazatelům se zaměřují na logiku, relevantnost, možnost stanovit cílovou hodnotu, četnost sběru údajů, vhodnost a možnost odhadnout přesnost. Ukazatele RACER označují ukazatele, které jsou relevantní, akceptované, důvěryhodné, snadné a robustní.“

21 Nařízení (EU) č. 236/2014.

22 Viz například logika intervence nástroje pro rozvojovou spolupráci v oddíle 4.1.4 plánu řízení úřadu EuropeAid na rok 2014.

23 Evropská komise – rozpočtový oběžník na rok 2014 – obecné pokyny, 14.12.2012.

24 *Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (Pokyny pro rozpočtovou podporu – Programování, koncepce a řízení – Moderní přístup k rozpočtové podpoře), září 2012.

#### 4.1.2. Sladění a jednotnost dokumentů

### 27

Cíle – spolu se svými ukazateli – jsou snadněji pochopeny a je pravděpodobnější, že budou dosaženy, když jsou ve všech vzájemně souvisejících dokumentech formulovány jasně a jednotně.

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 28

Cíle a ukazatele EU v oblasti rozvoje a spolupráce jsou vymezeny v mnoha různých dokumentech. Sem patří:

- a) Smlouva o fungování Evropské unie;
- b) rozvojové cíle na vysoké úrovni (viz oddíl 2.1.1);
- c) nařízení o nástrojích pro financování vnější činnosti<sup>25</sup>;
- d) strategie a víceleté orientační programové dokumenty Komise pro jednotlivé regiony a země;
- e) roční akční programy připojené k rozhodnutím Komise o financování;
- f) dohody o financování s partnerskými zeměmi, dohody o správě či příspěvku s mezinárodními organizacemi, grantové dohody a smlouvy s nevládními organizacemi a poskytovateli služeb;

g) výkazy o činnosti (nebo programová prohlášení), jež jsou součástí rozpočtového procesu;

h) roční plány řízení a výroční zprávy o činnosti příslušných generálních ředitelství Komise.

### 29

Správa všech těchto dokumentů, které vydávají různé orgány a které podléhají různým cyklům a postupům schvalování, nutně vede k úpravám cílů a ukazatelů a v některých případech i k nesrovnalostem. V této souvislosti bylo při pilotním projektu, který se týkal vykazování výsledků a který Komise provedla v roce 2014 v souvislosti s přípravou rámce pro výsledky, zjištěno, že pokud existovaly logické rámce jak na úrovni rozhodování, tak na úrovni smluv, byla míra „koherence mezi nimi přinejlepším smíšená“<sup>26</sup>.

### 30

Účetní dvůr také při předchozích auditech zjistil, že mezi dokumenty, které stanoví cíle a ukazatele, jsou nesrovnalosti (viz **rámeček 2**).

25 Úř. věst. L 77 2014, 15.3.2014.

26 Logický rámec je dokument, který podává přehled o cílech, činnostech a zdrojích daného projektu. Obvykle také popisuje kritické předpoklady, z nichž projekt vychází, a poskytuje informace o tom, jak bude projekt monitorován, včetně monitorování pomocí ukazatelů.

### Příklad nesrovnalostí mezi dokumenty

„Výroční zprávy o činnosti uvádí v souvislosti se Střední Asií sedm ukazatelů. Tyto ukazatele, i když jsou pro úspěch rozvojové pomoci ve Střední Asii obecně relevantní, se liší od ukazatelů uvedených v regionálním strategickém dokumentu a ve víceletých orientačních programech a nemají přímou vazbu na zamýšlené výsledky nové strategie Rady pro partnerství pro Střední Asii.“<sup>27</sup>

27 Zvláštní zpráva č. 13/2013 „Rozvojová pomoc EU pro střední Asii“, bod 79 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 31

Nesrovnalosti ve formulaci cílů a ukazatelů mohou vyvolat nejasnosti o tom, na jakém základě by se mělo posuzovat to, čeho bylo dosaženo.

#### 4.1.3. Stanovení cílů SMART a jasných ukazatelů

### 32

Předpisy vyžadují stanovit konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené (SMART) cíle pro všechny činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce. Kromě toho výsledky vnější činnosti EU – včetně rozvoje a spolupráce – a efektivnost daného nástroje je třeba monitorovat a posuzovat na základě předem vymezených, jasných a transparentních ukazatelů, které jsou případně vypracovány pro každou dotčenou zemi a jsou měřitelné (viz bod 19)<sup>28</sup>.

28 V dubnu 2014 Evropský parlament naléhavě vyzval k přijetí konkrétních, měřitelných, dosažitelných, příslušných a časově vymezených ukazatelů pro všechny programy v okruhu 4 – Globální Evropa víceletého finančního rámce 2014–2020. Viz rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 3. dubna 2014 o udělení absolutoria za plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2012, oddíl III – Komise a výkonné agentury – P7\_TA-PROV(2014)0287.

### Schéma 2 Potřeba cílů SMART a jasných ukazatelů

		Cíle SMART	Jasně ukazatele
Výsledky	Vstup		
	Činnosti		
	Výstupy		
	Efekt		
	Dopad		

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 33

Při předchozích auditech Účetní dvůr často zjistil, že stanovené cíle jsou příliš neurčité či nereálné (viz **rámeček 3**). Podobně se Účetní dvůr často setkával s tím, že ukazatele chybí nebo jsou nejasné (viz **rámeček 4**). I tehdy, když jsou ukazatele dobře vymezeny, může být jejich výklad relativní a jejich hodnota se může podle souvislosti, v nichž se používají, značně různit (viz **rámeček 5**).

### 34

Při pilotním projektu, který se týkal vykazování výsledků a který Komise provedla v roce 2014 v souvislosti s přípravou rámce pro výsledky, bylo také zjištěno, že v mnoha případech, kdy logické rámce v rozhodnutích a smlouvách existovaly, neměly dobrou kvalitu, tj. cíle nebyly SMART a ukazatele nebyly dobře vymezeny nebo vycházely z nejasných zdrojů údajů.

### 35

Pokud nejsou stanoveny cíle SMART a jasné ukazatele, nejen že je to v rozporu s nařízeními, ale oslabuje to také monitorování výkonnosti a posuzování výsledků, což je neblahé pro vyvozování odpovědnosti a audit veřejných prostředků. Hrozí rovněž, že pokud nejsou cíle intervence od začátku dobře vymezeny, její výsledky budou omezené.

#### Rámeček 3

### Příklady cílů, jež byly příliš neurčité nebo nereálné

„Jasně definované projektové cíle chyběly především v souvislosti s plánovaným vybavením, úrovní jeho fungování (kvantita a kvalita) a s cílovou populací, která měla mít z projektových výsledků prospěch. Neexistence jasných a kvantifikovaných opatření značně omezila schopnost Komise monitorovat pokrok při provádění a později měřit a kontrolovat, zda jsou dosažené výsledky udržitelné či nikoliv [...].“<sup>29</sup>

„Cíle jsou někdy také příliš náročné, zvláště v případě projektů nevládních organizací, které mají malé rozpočty a poměrně krátké prováděcí období. Zejména se to týká projektů nevládních organizací financovaných z potravinového nástroje: ty měly na provádění dobu přibližně 20 měsíců, která se v praxi zkrátila spíše na 15 měsíců, protože první měsíce byly věnovány zadávání zakázek a jiným přípravným činnostem. V některých případech jsou intervence založeny na nepřiměřených předpokladech ohledně podmínek nutných pro úspěšné provádění, jako jsou například institucionální a řídicí kapacity celostátních či místních orgánů, kvalita venkovské infrastruktury nebo dostupnost vhodných pracovníků (například odborníků na výživu a školicích pracovníků).“<sup>30</sup>

29 Zvláštní zpráva č. 13/2012 „Rozvojová pomoc Evropské unie na zásobování pitnou vodou a základní hygienická zařízení v zemích subsaharské Afriky“, bod 50 (<http://eca.europa.eu>).

30 Zvláštní zpráva č. 1/2012 „Účinnost rozvojové pomoci Evropské unie pro zajištění potravin v subsaharské Africe“, bod 52 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### Rámeček 4

#### Příklady chybějících nebo nejasných ukazatelů

„Dohody o financování pro přímou finanční podporu PEGASE (PFP PEGASE) neobsahovaly žádné ukazatele výkonnosti, takže pro ESVČ, Komisi a členské státy je obtížnější posoudit konkrétní výsledky podpory [...]. Kvůli chybějícím ukazatelům výkonnosti je také nesnadnější doložit výsledky, a získat tak nové finanční prostředky. Navíc tento stav není ve shodě s výslovným požadavkem nařízení o ENPI, že pro účely monitorování se pro všechny formy pomoci ENPI stanoví ukazatele výkonu.“<sup>31</sup>

„[...] V Kyrgyzstánu měl program týkající se informací o zajišťování potravin obecné ukazatele jako ‚má se za to, že informace o zajišťování potravin jsou obecně přesné a včasné‘, ‚byl proškolen přiměřený počet zaměstnanců‘ a ‚užitečnost sklizňových prognóz‘.“<sup>32</sup>

31 Zvláštní zpráva č. 14/2013 „Přímá podpora Evropské unie pro palestinskou samosprávu“, bod 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Zvláštní zpráva č. 13/2013, bod 52.

### Rámeček 5

#### Příklady měnící se relevance ukazatelů

EU poskytuje rozpočtovou podporu Kambodži na rozvoj jejího vzdělávacího systému. V nedávných letech byly školní zkoušky ve 12. třídě narušovány podváděním a korupcí. Úspěšnost u zkoušek byla tehdy kolem 80 %. V roce 2014 se kambodžské úřady rozhodly nesrovnalostem při těchto zkouškách zamezit a nakonec je vymýtit, především tím, že ve zkuškových střediscích zavedly opatření proti podvádění. Úspěšnost při první zkoušce uspořádané v srpnu 2014 činila 25 %; opravná zkouška konaná v říjnu zvýšila celkovou úspěšnost za rok 2014 na 41 % kandidátů, což byla zhruba poloviční úspěšnost ve srovnání s rokem 2013. Na první pohled lze změnu tohoto ukazatele vykládat jako zhoršení, avšak lze ji také vnímat tak, že obráží lepší spolehlivost a důvěryhodnost zkoušek.

#### 4.1.4. Závazek partnerské země provést reformy stanoven jako cíl

### 36

Aby byly cíle daného opatření z hlediska rozvoje významné, měly by odpovídat dosažení určitého výsledku, tj. mělo by se jednat o měřitelnou změnu plynoucí z příslušného opatření.

### 37

U předchozích auditů si Účetní dvůr povšiml, že cíle opatření EU se často vyjadřují v podobě závazku, který partnerská země v daný okamžik přijme. Nicméně i když byl v některých z těchto případů stanovený cíl splněn, tj. i když partnerská země závazek zjevně přijala, opatření pak během doby nemělo žádný významný účinek nebo byl jen málo významný. Jinými slovy, ve vztahu k rozvoji nepřineslo opatření žádný významný výsledek (viz **rámeček 6**).

### 38

Účinnost rozvojové pomoci a koordinačních opatření EU může být podkopána, když se zjevný závazek partnerské země dosáhnout výsledků považuje za dostatečnou podmínku pro vyplacení prostředků bez dalších dokladů, že se skutečně provádějí významné reformy.

#### Rámeček 6

#### Příklad intervence, při níž se závazek partnerské země provést reformy nepřenesl do rozvojových výsledků

„Komise vyplatila rozpočtovou podporu Kyrgyzstánu ve třech částech, každé výplatě předcházelo posouzení pokroku při plnění cílů v oblasti řízení veřejných financí (PFM). Komise vyhodnotila pokrok jako pomalý, ale výplatu všech tří částí zdůvodňovala převážně tím, že kyrgyzská vláda je i nadále odhodlána pokračovat v reformách. Tento názor však nebyl podložen žádnými jasnými důkazy. Klíčová část zdůvodnění Komise ve věci rozhodnutí o výplatě podpory tedy vychází z hodnocení závazku partnerské země pokračovat v reformách spíše než z hodnocení skutečně dosaženého pokroku.“<sup>33</sup>

„Komisi se nepodařilo zajistit, aby na otázky, které nastolila v rámci dialogu v podvýboru, egyptské orgány následně navázaly formou konkrétních opatření. I pokud byly nastolené otázky zařazeny jako body opatření na konci zasedání, obvykle nedošlo k jejich realizaci. Například v roce 2009 podvýbor zařadil jako bod opatření ‚zkoumání možnosti využití technické pomoci EU při poradenství Egyptu ve věci právních předpisů o nevládních organizacích v členských státech‘. Tento bod nebyl dále rozvíjen. [...] Komise nijak nespojovala svou kritiku porušování lidských práv ve zprávách o pokroku s možností snížení nebo pozastavení pomoci EU.“<sup>34</sup>

33 Zvláštní zpráva č. 13/2013, bod 57.

34 Zvláštní zpráva č. 4/2013 „Spolupráce EU s Egyptem v oblasti správy věcí veřejných“, body 39 a 41 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 4.2. Stanovení výsledkového řetězce

#### 4.2.1. Propojení opatření a výsledků pomocí jasného logického řetězce

#### 39

Má-li být dosaženo předpokládaných výsledků, je nutno vymezit vhodná opatření, a stanovit tak jasnou logickou spojitost mezi činnostmi, výstupy, efektem a dopadem<sup>35,36</sup>. Takový logický řetězec musí být také stanoven proto, aby bylo možno prokázat, jak intervence EU v oblasti rozvoje a spolupráce přispívají k výsledkům<sup>37</sup>.

#### 40

V některých přechozích zvláštních zprávách Účetního dvora a hodnotících zprávách Komise se ukázalo, že spojitost mezi opatřením a výsledky nebyla vždy jasně stanovena (viz **rámeček 7**).

#### 41

U některých opatření lze v dohodách o financování stanovit platební podmínky založené na výsledcích, které platbu přímo spojují s dosažením výsledků, aby tak vznikaly pobídky pro lepší výkonnost prostřednictvím úplné nebo částečné platby za úplné nebo částečné splnění cílů<sup>38,39</sup>. Při předchozích auditech Účetní dvůr někdy zjistil, že taková spojitost nebyla stanovena či vymáhána (viz **rámeček 8**).

#### 42

Chybí-li jasné pojitko mezi opatřeními – nebo podmínkami pro platbu – a jejich zamýšlenými výsledky, mohou se cíle intervencí ztratit z dohledu, což je na újmu účinnosti pomoci. Také je ohrožena schopnost EU prokázat výsledky svých opatření a nést za ně odpovědnost. Rovněž tak zdánlivě samostatné politiky mohou ve skutečnosti být těsně propojeny<sup>40</sup>. Když se koncipuje opatření v rámci dané politiky, jeho možné výsledky z hlediska jiných politik mohou být nedostatečně zohledněny. Například projekt může přispívat k cílům souvisejícím se zdravím, například boji proti malárii, přičemž jeho vyhlášeným cílem je pouze zlepšit přístup k bezpečné pitné vodě.

- 35 *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit - Final Report Volume 1: Final Summary Report* (Studie o právních nástrojích a poznatcích získaných z hodnocení řízených oddělením pro společné hodnocení – závěrečná zpráva, svazek 1: závěrečná shrnující zpráva), červenec 2011, s. vi: „Formulování jasných logických řetězců v nařízeních má zásadní význam. Lze ho podpořit tak, že se budeme vyhýbat nestrukturovaným seznamům činností a nejasným souvislostem mezi činnostmi, výstupy a jejich zamýšlenými dopady. Vztahy mezi každým krokem v řetězci by měly být zřejmé a logické, aby nevznikaly mezery v logice a „osamělé“ výstupy či dopady.“ – hodnocení DEVCO 1292.
- 36 Podrobně se výsledkový řetězec vysvětluje v publikaci Rozvojové skupiny Organizace spojených národů *Results-based Management Handbook* (Příručka řízení založeného na výsledcích), říjen 2011, s. 14.
- 37 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Studie o zavádění zkušeností ze strategických hodnocení úřadu EuropeAid do rozvojové politiky a praxe), závěrečná zpráva, červen 2014, s. vii.
- 38 *Commission Budget Support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget support* (Pokyny Komise k rozpočtové podpoře – Shrnutí – Moderní přístup k rozpočtové podpoře), září 2012.
- 39 Viz společný postoj EU pro čtvrté fórum na vysoké úrovni o účinnosti pomoci (Pusan, 29. listopadu až 1. prosince 2011) – závěry Rady – 3124. zasedání Rady Evropské unie (zahraniční věci / rozvoj), konané v Bruselu dne 14. listopadu 2011: „EU vyzývá partnerské země a partnery v oblasti rozvoje, aby zvýšili důraz kladený na harmonizovanou podmíněnost vycházející z dosažených výsledků.“
- 40 *Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector* (Tematické hodnocení podpory, kterou

#### Příklady nejasné spojitosti mezi opatřením a výsledky

„U 24 prověřovaných intervencí je strategie EPS zřetelně označena jako zastřešující strategie, v jejímž rámci se spolupráce odehrává. V programových dokumentech se jasně odkazuje na jeden nebo několik cílů EPS a intervence jsou v souladu se strategickými dokumenty. V přezkoumané dokumentaci se však explicitně nevysvětluje ani nepopisuje, jak budou cíle prostřednictvím konkrétních intervencí splněny a jak naplánované intervence přispějí k dosažení výsledků.“<sup>41</sup>

„Programy rozpočtové podpory v Malawi a Rwandě odkazují na cíle národních strategií snižování chudoby a odvětvové politiky a programy. Neuvádějí, jak hodlají k vládním cílům přispět.“<sup>42</sup>

41 *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)* (Hodnocení podpory, kterou Evropská unie poskytuje dvěma regionům evropské politiky sousedství (Východ a Jih)) – závěrečná zpráva – svazek 1, červen 2013, s. 24.

42 Zvláštní zpráva č. 1/2012, bod 53.

#### Příklady finančních intervencí s neúčinnými podmínkami pro platbu

„Jedním z cílů dvou programů cílené rozpočtové podpory bylo přispět ke zlepšení správy veřejných financí. Tyto programy však nijak nenavazovaly na vládní plán reformy správy veřejných financí ani neuváděly, které priority mají podporovat. Není jasné, jak mohou programy tohoto typu uvedeného cíle dosáhnout, protože prostředky byly vyplaceny formou jediné pevné platby, která nebyla podmíněna výkonností ani požadavky na dialog v této oblasti politiky.“<sup>43</sup>

„U projektů investic do silniční infrastruktury Komise uplatňuje podmínky způsobem, který partnerské země málo motivuje k jejich plnění. Stanovené podmínky nejsou právně závazné a v dohodách o financování jsou uváděny jako ‚doprovodná opatření‘, jež má daná partnerská země realizovat. V praxi Komise zpravidla schvaluje smlouvy o dílo mezi partnerskými zeměmi a dodavateli bez ohledu na to, zda byla tato doprovodná opatření přijata. V rámci těchto smluv je pak povinna vyplatit peníze z ERF a nemá mnoho možností, jak partnerskou zemi k dodržení podmínek přinutit.“<sup>44</sup>

43 Zvláštní zpráva č. 9/2013 „Podpora EU určená na správu věcí veřejných v Demokratické republice Kongo“, bod 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Zvláštní zpráva č. 17/2012 „Příspěvek Evropského rozvojového fondu (ERF) k udržitelné silniční síti v subsaharské Africe“, bod 27 (<http://eca.europa.eu>).



## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 4.2.2. Přispívání oproti připisování

#### 43

Intervence EU v oblasti rozvoje a spolupráce se odehrávají ve složité doméně, kde k dosahování výsledků kromě intervencí EU přispívá – kladně či záporně – mnoho dalších dárců a mnoho exogenních činitelů. Z tohoto důvodu by mohlo být žádoucí kromě stanovení příčinné souvislosti mezi činnostmi EU v oblasti rozvoje a spolupráce a jejich výsledky také posoudit, jak je tato souvislost pevná, tj. jakou část výsledků lze činnosti EU připisat.

#### 44

Nicméně jak Komise zdůraznila ve svém pracovním dokumentu útvarů „Vytvoření předpokladů pro rámec EU pro výsledky rozvoje a spolupráce“ (viz bod 7), „je obtížné měřit, jak jedna úroveň výsledkové hierarchie přispěla k další“, tj. od výstupu k efektu a od efektu k dopadu. Zatímco výstupy dané intervence lze skutečně do velké míry připisat intervenci, často tomu tak nebude u jejích efektů a ještě méně u jejích dopadů, jak Účetní dvůr zjistil při některých svých auditech (viz **rámeček 9**).

#### 45

Konkrétně u intervencí spočívajících v rozpočtové podpoře není zpravidla možné identifikovat výstupy, neboť finanční podpora EU je v rámci rozpočtu partnerské země zaměnitelná. Z rozpočtu partnerské země se podporuje rozvojová strategie celé země, a výstupy rozpočtové podpory EU se tak týkají změn vládních politik a útvarů, které nejsou důsledkem samotného programu rozpočtové podpory, ale též různých dalších vládních opatření a rozhodnutí, jiných programů vnější pomoci [...] a činitelů nesouvisejících s vládou<sup>45</sup>. Dobře to ilustruje komplexní rámec hodnocení OECD pro hodnocení rozpočtové podpory (viz **příloha**).

#### 46

Takže i v případech, kdy lze mezi opatřeními a výsledky stanovit silnou logickou souvislost, může být obtížné, a mnohdy nemožné, posoudit, jakou část výsledků lze připisat intervencím EU a jaká je důsledkem intervencí jiných dárců či jiných činitelů. Z tohoto důvodu je více na místě hovořit spíše o přispívání než o připisování. Kromě svých odborných aspektů souvisí tato problematika také s političtější otázkou vlastnické odpovědnosti za výsledky. Když je účastnících se zainteresovaných subjektů mnoho, včetně EU, partnerských zemí a dalších dárců, na tytéž kladné výsledky si může činit nárok několik z nich a k odpovědnosti za záporné výsledky se nemusí hlásit nikdo.

Evropská komise poskytuje odvětví zdravotnictví) – závěrečná zpráva – svazek 1, srpen 2012, s. xiv.

- 45 OECD – síť pro hodnocení rozvoje DAC – *Evaluating Budget Support Methodological Approach* (Hodnocení rozpočtové podpory – metodický přístup), s. 11. Viz též s. 12 o efektech rozpočtové podpory: „Efekty jsou výsledkem celkového souboru politik, strategií a výdajových opatření vlády [...], reakcí/odezev příslušných zainteresovaných subjektů na změny veřejných politik a rozhodnutí o přidělení zdrojů a vlivu dalších vnějších činitelů. Efekty jsou tak poskytnutou rozpočtovou podporou ovlivněny jen zčásti. Příčinná souvislost mezi poskytnutou rozpočtovou podporou a efekty tak bude (silně) smíšená s ostatními ovlivňujícími činiteli.“

### Příklady obtíží při připisování výsledků intervencí EU

„Účetní dvůr nemůže posoudit, do jaké míry programy rozpočtové podpory EU v Malawi a Rwandě přispěly k výsledkům vládních programů, protože do hry zasahuje množství složitých faktorů [...].“<sup>46</sup>

46 Zvláštní zpráva č. 1/2012, bod 57.

### 4.3. Větší složitost v důsledku integrace průřezových témat

#### 47

Ve svém sdělení „Zvýšení dopadu rozvojové politiky EU: Agenda pro změnu“ (viz bod 18) Komise navrhla, aby se činnosti EU v každé partnerské zemi zaměřily nejvýše na tři odvětví. Pokud se intervence EU zaměří na malý počet odvětví, může se zvýšit jejich dopad a pákový efekt a může to přispět k tomu, aby byla pomoc EU zvladatelná nejen pro partnerské země, ale také pro Komisi a delegace EU<sup>47</sup>.

#### 48

Mezitím se podle pokynů EU pro vypracování víceletých programových dokumentů na programové období 2014–2020 musí při přijímání závazků v odvětvových politikách přihlížet k devíti průřezovým tématům, kterými jsou podpora lidských práv, rovnost žen a mužů, demokracie, řádná správa věcí veřejných, práva dítěte, osoby se zdravotním postižením, původní obyvatelé, udržitelnost životního prostředí a boj proti HIV/AIDS<sup>48</sup> (viz **rámeček 10**).

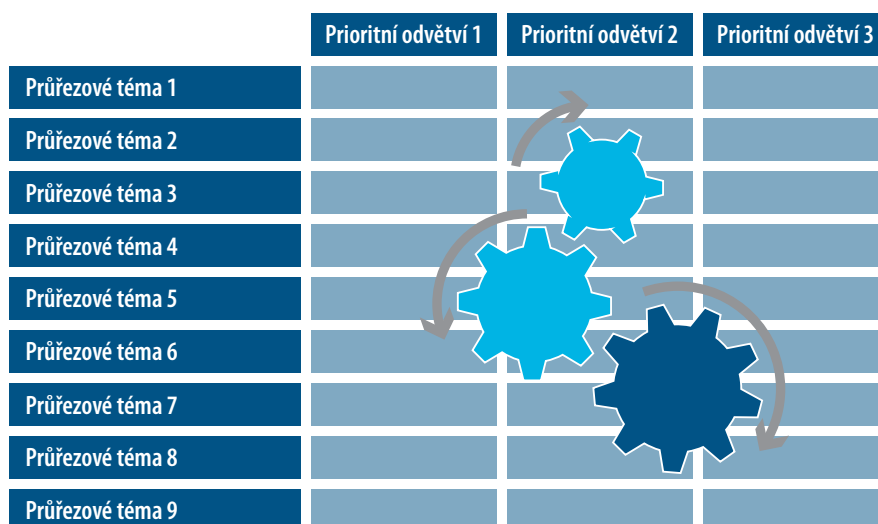
47 „Instrukce pro programování 11. Evropského rozvojového fondu (ERF) a nástroje pro rozvojovou spolupráci na období let 2014–2020“ vydané společně ESVČ a Komisí.

48 Viz též například nařízení o nástroji pro rozvojovou spolupráci (EU) č. 233/2014, které stanoví, že: „Do všech programů se začlení průřezové otázky stanovené v evropském konsensu. Navíc budou případně zahrnuty otázky související s předcházením konfliktům, důstojnými pracovními podmínkami a změnou klimatu.“ (článek 3).

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### Schéma 3

#### Prioritní odvětví a průřezová témata



### 49

Ve svých předchozích hodnotících zprávách Komise upozornila na obtíže při začleňování lidských práv do rozvojových opatření EU (viz **rámeček 11**).

### 50

Když se průřezová témata začleňují do intervencí EU, může se stanovení priorit pro cíle těchto intervencí stát složitějším. Zvýšená složitost způsobená začleněním průřezových témat do programů EU představuje pro dosažení a vykazování výsledků dodatečné riziko.

### Rámeček 10

#### Začlenění průřezových témat do programu – příklad Kambodže

Víceletý orientační program Komise pro Kambodžu na období 2014–2020 stanoví tři prioritní odvětví: zemědělství / hospodaření s přírodními zdroji, vzdělávání/dovednosti a řádnou správu věcí veřejných. Předpokládá také začleňování několika průřezových témat: rovnosti žen a mužů a posílení postavení žen, výživy, životního prostředí a informačních a komunikačních technologií.

**Příklady obtíží při řešení průřezových témat – případ lidských práv**

„EU se dále snažilo dostát svému závazku a začleňovat lidská práva do dokumentů na programové úrovni, včetně regionálních strategických dokumentů, dvoustranných akčních plánů a tematických programů. Lidská práva a demokracie jsou ve strategických dokumentech zakotvena jako vůdčí principy. Nicméně můžeme pozorovat jev, který spočívá v tom, že složka demokracie a lidských práv je oslabována s tím, jak se cyklus pohybuje ‚po proudu‘, tj. od obecných politických závazků k rámcům politik a dále k plánování, výběru nástrojů, přidělování prostředků a výběru projektů. K oslabování dochází v různých podobách včetně: i) chybějící jednotné strategie, jak řešit problémy konkrétními intervencemi, ii) omezeného financování souvisejících demokratických a lidskoprávních aspektů v jiných důležitých tematických odvětvích, iii) tendence omezovat lidskoprávní činnost na tematické nástroje.“<sup>49</sup>

„Z dokumentární analýzy šesti konkrétních oblastí, do nichž se Evropská komise (EK) snažila začlenit lidská práva, vyplývá jev, kterým je oslabování složky lidských práv s tím, jak se cyklus pohybuje ‚po proudu‘ [...]. K tomu všemu se ještě přidává nedostatek i jen základních systémů pro monitorování a hodnocení pokroku při začleňování témat. Toto oslabování souvisí s politickým odporem partnerských zemí, ale také s významnými vnitřními nedostatky na úrovni EU, jako jsou omezené politické páky a nedůsledné rozhodování, pokud jde o místo a váhu lidských práv ve vnější činnosti EU. Potíže, s nimiž se EU potýká při smiřování svých hodnot a zájmů, byly široce doloženy a kritizovány sdělovacími prostředky i občanskou společností. Arabské jaro ukázalo omezenost přístupu ‚stabilita versus lidská práva‘ a mohlo by otevřít perspektivy pro serióznější přístup k začleňování lidských práv.“<sup>50</sup>

49 *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)* (Hodnocení podpory, kterou Evropská unie poskytuje dvěma regionům evropské politiky sousedství (Východ a Jih)) – závěrečná zpráva – svazek 1, červen 2013, s. 62.

50 *Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)* (Tematické hodnocení podpory Komise v oblasti dodržování lidských práv a základních svobod (včetně solidarity s oběťmi útisku)) – závěrečná zpráva – svazek 1, prosinec 2011, s. 15.

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 4.4. Harmonizace mezi nástroji a rámci rozvojových partnerů

#### 4.4.1. Harmonizace s rámci partnerských zemí pro výsledky

##### 51

V souladu se zásadami dohodnutými na mezinárodních fórech na vysoké úrovni by se dárci včetně EU měli v nejvyšší možné míře spoléhat na rámce partnerských zemí pro podávání zpráv a monitorování orientované na výsledky (viz oddíl 2.1.2). Dárci by především měli co nejvíce omezit používání dodatečných rámců a nepožadovat zavádění výkonnostních ukazatelů, jež nejsou v souladu s národními rozvojovými strategiemi zemí<sup>51</sup>.

##### 52

Předchozí hodnotící zprávy Komise však upozorňovaly na problémy související s tím, že rámce dárců a partnerských zemí nebyly sladěny (viz **rámček 12**).

##### 53

Když partnerské země podléhají mnoha různým druhům a úrovním závazků v oblasti podávání zpráv a platebním podmínkám od různých dárců, mohou se tyto závazky a podmínky stát nezvladatelnou zátěží, která je na újmu jak efektivnosti, tak účinnosti pomoci.

51 Pusanské partnerství pro účinnou rozvojovou spolupráci.

### Rámček 12

#### Příklad chybějícího sladění s rámcem partnerské země pro výsledky

„[...] z rámce pro posuzování výsledků (PAF), který zdaleka není vládou řízeným a skutečně harmonizovaným rámcem, se stal ‚souhrn individuálních preferencí a požadavků všech rozvojových partnerů‘. [...] Skutečná vlastnická odpovědnost vlády se vytratila a z procesu posuzování pomocí PAF se stal jen o málo více než povinný proces, který bylo třeba dodržovat, aby platby rozpočtové podpory pokračovaly [...]. Souběžně s touto ztrátou vlastnické odpovědnosti a angažovanosti se také výrazně zvýšily transakční náklady související s ročním procesem posuzování a souvisejícím dialogem o politikách. Takto situaci jednomyslně vnímaly všechny dotazované relevantní zainteresované subjekty. Nejzřetelněji se projevuje ve stálém nárůstu počtu ukazatelů, které jsou do PAF začleněny.“<sup>52</sup>

52 *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future* (Společné hodnocení rozpočtové podpory pro Tanzanii: získané zkušenosti a doporučení pro budoucnost) – závěrečná zpráva: svazek 1, 2013, body 74–75.

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 4.4.2. Harmonizování nástrojů, které zainteresované subjekty v oblasti rozvoje používají

#### 54

Účetní dvůr ve svých předchozích zvláštních zprávách upozornil na problémy, jež souvisely s nedostatečně harmonizovanými nástroji, které rozvojoví partneři používají (viz **rámeček 13**).

#### 55

Nejsou-li nástroje, které rozvojoví partneři používají, sladěny, může to být na újmu účinnosti a efektivnosti monitorování a vykazování výsledků.

#### Rámeček 13

### Příklady problémů způsobených nedostatečně harmonizovanými nástroji používanými rozvojovými partnery

„Podle odhadu Rozvojového programu OSN (UNDP) existuje více než 50 mezinárodních veřejných fondů, 45 trhů s uhlíkem a 6 000 fondů soukromého kapitálu, které financují opatření v oblasti změny klimatu, přičemž každý z nich má svou řídicí strukturu. Jak konstatuje Světová banka, hrozí, že tato roztržitost sníží celkovou účinnost financování opatření v oblasti klimatu [...]. Komise a členské státy uvolňují financování v oblasti klimatu pomocí jak dvoustranných, tak vícestranných kanálů. V roce 2010 používaly až 22 vícestranných kanálů.

[...] Nebyl učiněn žádný pokus, jak snížit rozrůstání počtu fondů v oblasti klimatu, což s sebou přináší riziko neefektivnosti, nedostatečného vyvozování odpovědnosti a roztržitosti pomocí [...].“<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Zvláštní zpráva č. 17/2013 „Financování opatření v oblasti klimatu Evropskou unií v kontextu vnější pomoci“, body 57–58 a bod 68 (<http://eca.europa.eu>).

### 4.4.3. Jak se vyrovnat se souběžnou existencí různých struktur pro vyvozování odpovědnosti

#### 56

V rámci činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce pověřuje Evropská komise některými úkoly plnění rozpočtu spadajícími pod nepřímé řízení mezinárodní organizace<sup>54</sup>. U těchto úkolů je vyvozování odpovědnosti závislé na strukturách příslušných mezinárodních organizací pro vyvozování odpovědnosti, včetně správy a řízení, rámců pro výsledky<sup>55</sup> a externího auditu, a také na vlastních předpisech EU upravujících audit a vyvozování odpovědnosti.

#### 57

V předcházejících auditech Účetní dvůr zjistil, že souběžná existence různých struktur pro vyvozování odpovědnosti v případě úkolů spadajících pod nepřímé řízení s mezinárodními organizacemi někdy vytvářela mezery ve vyvozování odpovědnosti (viz **rámeček 14**).

<sup>54</sup> Finanční nařízení, článek 58 – Způsoby plnění rozpočtu.

<sup>55</sup> Viz například příručka řízení založeného na výsledcích Rozvojové skupiny Organizace spojených národů, integrovaný rámec pro výsledky Populačního fondu OSN nebo příručka Rozvojového programu OSN pro plánování, monitorování a hodnocení pro rozvojové výsledky.

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### Příklad odlišné architektury pro vyvozování odpovědnosti – Organizace spojených národů

„Komise sice ověřuje systémy finančního řízení svých partnerů z řad OSN (na základě analýzy čtyř pilířů), aby však potvrdila praktické fungování kontrolních systémů a dosažení výsledků, je závislá na zprávách OSN. V době, kdy byl audit prováděn, se Komisi dosud nepodařilo získat od OSN náležitě informace.“<sup>56</sup>

„[...] Komise nezískává ze zpráv OSN dostatečné a včasné informace. Značná část zpráv je zpožděna, není dostatečně podrobná a zaměřuje se spíše na činnosti než na výsledky.“<sup>57</sup>

56 Situační zpráva 2014 „Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků“, rámeček 1 (<http://eca.europa.eu>).

57 Zvláštní zpráva č. 3/2011 „Efektivnost a účelnost příspěvků EU poskytovaných prostřednictvím organizací OSN v zemích zasažených konfliktem“, bod IV (<http://eca.europa.eu>).

### 4.5. Nedostatky v hodnocení a vykazování výsledků

#### 58

Právní ustanovení upravující monitorování, hodnocení a audit výsledků předpokládají dva různé časové rozvrhy:

- a) **periodický**: například v článku 318 SFEU se stanoví, že Komise předkládá každoročně hodnotící zprávu o financích Unie založenou na dosažených výsledcích, zejména ve vztahu k zadání, které Evropský parlament a Rada uvedly v rámci každoročního postupu udělování absolutoria;

- b) **založený na činnosti**: například čl. 18 odst. 3 prováděcích pravidel k finančnímu nařízení stanoví, že výsledky víceletých programů, na něž jsou uvolněny zdroje v objemu nad 5 000 000 EUR, musí být pravidelně hodnoceny podle časového rozvrhu, který umožňuje vzít výsledky tohoto hodnocení v úvahu při rozhodování o obnově, změně nebo přerušení programu.

#### 59

V předchozích auditních zprávách Účetní dvůr konstatoval, že v některých případech nebylo možné posoudit, jak jsou cíle projektů či programů plněny, před jejich dokončením, což omezovalo periodické posuzování dosažených výsledků (viz **rámeček 15**).

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 60

Účetní dvůr také zjistil, že včasné provádění hodnocení se vyznačovalo nedostatky – strategická hodnocení často trvala déle, než bylo naplánováno, a programová hodnocení se někdy odkládala či rušila<sup>58</sup>. V nedávné studii, kterou si vyžádala Komise, se rovněž konstatovalo, že mezi hodnoceními a formulací politik, programováním, monitorováním a řízením zaměřeným na výsledky existují „významná přerušeni“ návaznosti. Především byly zjištěny nevyužitě příležitosti, pokud jde o zavádění dříve získaných zkušeností, které byly ignorovány, protože zjištění z hodnocení nebyla časově sladěna s řídicím rozhodovacím procesem nebo protože v době, kdy byla předložena zjištění, se již změnil kontext<sup>59</sup>.

### 61

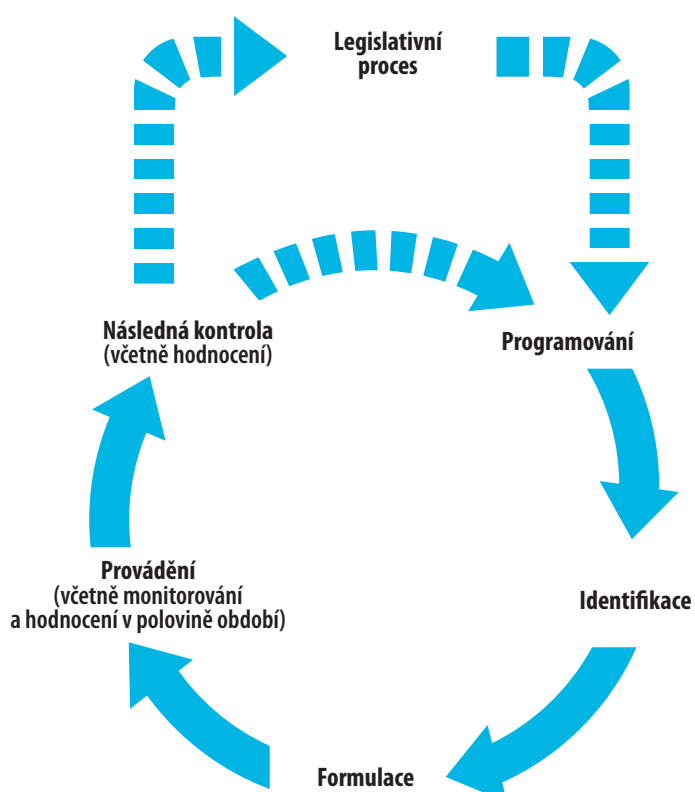
Nedostatky ve vykazování výsledků a časovém rozvrhu hodnocení mohou bránit tomu, aby se relevantní znalosti a získané zkušenosti využívaly v procesu vykazování a rozhodování.

58 Zvláštní zpráva č. 18/2014 „Systémy Generálního ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid pro hodnocení a monitorování zaměřené na výsledky“, body 27–29 (<http://eca.europa.eu>).

59 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Studie o zavádění zkušeností ze strategických hodnocení úřadu EuropeAid do rozvojové politiky a praxe), závěrečná zpráva, červen 2014, s. vii.

#### Schéma 4

### Časový cyklus opatření





## 4. Hlavní rizikové oblasti

### Rámeček 15

#### Příklad výsledků, které bylo možno posoudit až na konci příslušného opatření

„Účetní dvůr posuzoval účelnost vzorku 19 projektů tak, že porovnával zamýšlené cíle v dohodě o příspěvcích se skutečně dosaženými výsledky. [...] Kvůli nedostatečným informacím nemohly být výsledky posouzeny v těchto případech: [...] jeden velký projekt se týkal svěřeneckého fondu, u něhož se cíle vytyčené v dohodě o příspěvcích týkaly fondu celkově, a byly tedy obecnější povahy. Pro jednotlivé související projekty byly sice vymezeny konkrétnější cíle, avšak mezi splněním cílů projektů a obecnými cíli v dohodě o příspěvcích nemůže být jasná spojitost. Účelnost tak bude možno posoudit, až když bude fond uzavřen, což se v době auditu ještě nestalo.“<sup>60</sup>

60 Zvláštní zpráva č. 3/2011, body 25 a 27b.

### 4.6. Konsolidace a vykazování údajů

#### 62

Aby bylo možné výsledky rozvojových politik EU prokázat, je třeba údaje o výsledcích dosažených opatřeními EU v oblasti rozvoje a spolupráce shromáždit a konsolidovat pomocí informačních systémů a prezentovat je a šířit vhodnými informačními kanály.

#### 63

V předchozích auditních zprávách však Účetní dvůr upozornil na potíže s kapacitou informačních systémů úřadu EuropeAid pro shromažďování údajů souvisejících s výsledky (viz **rámeček 16**). V roce 2014 upozornila také Komise, že má-li být EU schopna vykazovat výsledky, systémy a nástroje pro shromažďování údajů musí být dále racionalizovány a rozvíjeny<sup>61</sup>.

#### 64

Údaje o rozvojové pomoci EU a jejich činnostech v oblasti spolupráce slouží jako základ pro mnoho různých zpráv, z nichž hlavními jsou:

- a) roční účetní závěrka Komise a její zpráva o rozpočtovém a finančním řízení<sup>62</sup>;
- b) výroční zpráva o činnosti úřadu EuropeAid a souhrnná zpráva Komise<sup>63</sup>;
- c) roční výkazy pro Výbor OECD pro rozvojovou pomoc (DAC) podle směrnice DAC<sup>64</sup>;
- d) měsíční údaje pro registr údajů IATI v souladu s normami IATI<sup>65</sup>;
- e) roční hodnotící zpráva o financích Unie založená na dosažených výsledcích<sup>66</sup>;

61 SWD(2013) 530 final, s. 12.

62 Finanční nařízení, zejména články 141 až 142.

63 Finanční nařízení, zejména čl. 66 odst. 9.

64 *Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire* (Sloučené směrnice statistického výkaznictví pro věřitelský systém výkaznictví (CRS) a roční dotazník DAC) a dodatky – DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

65 Internetová stránka Mezinárodní iniciativy na podporu transparentnosti rozvojové pomoci ([www.iatiregistry.org](http://www.iatiregistry.org)).

66 Smlouva o fungování Evropské unie, článek 318.

- f) výroční zpráva o politikách rozvoje a vnější pomoci Evropské unie a o jejich provádění;
- g) pravidelné aktualizace pro internetovou stránku Komise „EU Aid Explorer“<sup>67</sup>.

### 65

V současné době se většina těchto zpráv zaměřuje na činnosti, přičemž žádná z nich neposkytuje konsolidované údaje o tom, jaké výsledky tyto činnosti plošně přinesly<sup>68</sup>. Chybí-li konsolidované zprávy a přehled o výsledcích, kterých se rozvojovou pomocí EU dosáhlo, může to oslabovat rozhodování a vyvozování odpovědnosti.

67 <http://tr-aid.jrc.ec.europa.eu>

68 Zejména roční hodnotící zpráva o financích Unie založená na dosažených výsledcích nenabízí jasný přehled o tom, nakolik byly hlavní cíle Unie splněny. Viz zpráva o hodnocení financí Unie založeném na dosažených výsledcích: novém nástroji k lepšímu postupu udělování absolutoria Evropské komisi – A7-0068/2014, 30. ledna 2014.

#### Příklad nedostatků v informačním systému úřadu EuropeAid

„Hlavním nástrojem Komise pro předávání informací z delegací úřadu EuropeAid je zpráva o monitorování vnější pomoci (EAMR) [...]. Podrobně se v nich popisuje, jaké činnosti byly uskutečněny, a případné prováděcí problémy. Poskytované informace se navíc do určité míry kryjí s informacemi ze systému CRIS. O konkrétních výsledcích pomoci hovoří tyto zprávy jen málo, buď v rámci posouzení ze strany delegací, nebo uvedením výsledků hodnocení provedených po skončení opatření pomoci. [...]“<sup>69</sup>

„Systém CRIS [...] nelze snadno použít k výpočtu celkové částky vydané na danou politiku nebo financované konkrétním finančním nástrojem. Seznam domén používaných pro spojování záznamů mnoha modulů systému CRIS s konkrétní doménou je ve skutečnosti kombinací zeměpisných zón (například Asie), finančních nástrojů [...] a tematických politik (například bezpečnost potravin).

Konsolidace dat, zejména finančních, v systému CRIS pro účely výkaznictví se tím výrazně komplikuje. Tento stav má negativní dopad na efektivnost a účelnost systému CRIS jako nástroje pro výkaznictví a řízení.“<sup>70</sup>

69 Zvláštní zpráva č. 1/2011 „Pomohl převod pravomocí v oblasti řízení vnější pomoci z ústředí Komise na její delegace zlepšit poskytování pomoci?“, bod 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Zvláštní zpráva č. 5/2012 „Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů (CRIS)“, body 40 a 41 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 4.7. Kvalita údajů

#### 66

Monitorování a posuzování výsledků vyžaduje shromažďování dostatečných, relevantních, spolehlivých a aktuálních údajů. V souladu se závazky přijatými na fórech na vysoké úrovni o účinnosti pomoci (viz oddíl 2.1.2) by mělo být možné spoléhat se při shromažďování údajů v nejvyšší možné míře na vlastní rámce partnerských zemí pro podávání zpráv a monitorování orientované na výsledky.

#### 67

Účetní dvůr při svých dřívějších auditech a Komise při svých předchozích hodnoceních však někdy zjistily, že zdroje údajů dostatečné, relevantní, spolehlivé a včasné informace o výsledcích neposkytují (viz **rámeček 17**). Shromažďování údajů je někdy nákladné, zvláště v případě sčítání lidu, a partnerské země je tudíž neprovádějí často.

#### 68

Chybí-li dostatečné, relevantní, spolehlivé a aktuální údaje, může to výrazně oslabit kvalitu a spolehlivost vykazovaných výsledků.

#### Rámeček 17

### Příklady nedostatků v kvalitě údajů

„Ukazatele, které Komise používá, se většinou dostatečně zaměřují na rozvojové cíle tisíciletí, přestože ukazatelům kvality vzdělávání se nevěnuje dostatečná pozornost. Řídící informační systémy jednotlivých zemí pro oblast vzdělávání, o něž se Komise opírá, však konzistentním způsobem neposkytují dostatečné, spolehlivé a včasné informace.“<sup>71</sup>

71 Zvláštní zpráva č. 12/2010 „Rozvojová pomoc EU pro oblast základního vzdělání v subsaharské Africe a jižní Asii“, bod V (<http://eca.europa.eu>).

### 4.8. Plnění rozpočtu

#### 69

V předchozích letech byl vyvíjen tlak na to, aby se částky EU určené na rozvoj a spolupráci zvyšovaly, především v souvislosti se závazkem dosáhnout do roku 2015 mezinárodně dohodnuté cílové hodnoty ORP odpovídající poměru ORP k HND ve výši 0,7 %<sup>72</sup>.

72 „[Č]lenské státy se zavazují, že do roku 2015 dosáhnou poměru ORP k HND ve výši 0,7 %, zatímco ty členské státy, které již této hodnoty dosáhly, se zavazují, že zůstanou nad touto hodnotou; členské státy, které přistoupily k EU po roce 2002, se do roku 2015 vynasnaží dosáhnout poměru ORP k HND ve výši 0,33 %.“ – viz zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 16. a 17. června 2005, závěry předsednictví – 10255/1/05 REV 1, bod 27.

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 70

Článek 317 SFEU stanoví, že Komise plní rozpočet v souladu s finančními nařízeními a s přihlédnutím k zásadám řádného finančního řízení. Podle čl. 38 odst. 3 finančního nařízení přikládá Komise k návrhu rozpočtu kromě jiného informace o míře plnění činnosti v předchozím roce a o míře jejího plnění v běžném roce.

### 71

Plnění rozpočtu může být vnímáno jako cíl sám o sobě a někdy je v plánech řízení Komise jako takové uváděno (viz **rámeček 18**).

### 72

Z tohoto důvodu může vznikat napětí mezi potřebou plnit rozpočet a potřebou plnit jej v souladu se zásadou řádného finančního řízení (účinnost, efektivnost a hospodárnost)<sup>73</sup>. Zejména úspěchy a neúspěchy při plnění rozpočtu jsou viditelné zřetelněji než úspěchy v oblasti výkonnosti (výsledky). Proto se může projevat přirozený sklon soustředit se na plnění rozpočtu na úkor zaměření na výsledky, jak Účetní dvůr konstatoval ve své výroční zprávě o plnění rozpočtu v roce 2013: „Při výdajích prostředků EU v programovém období 2007–2013 se důraz kladl na jejich čerpání (tj. potřebu vynakládat peníze) a na soulad s předpisy, a nikoli na dobrou výkonnost.“<sup>74</sup>

### 73

Soustředění se na plnění rozpočtu jako cíl může být na újmu řádného finančního řízení a dosahování výsledků.

73 „Jednou věčnou otázkou [...] je, jak sladit dlouhodobou povahu rozvojové spolupráce, která vyžaduje víceleté plánovací horizonty, s obvyklou praxí, kdy prostředky určené na pomoc každý rok zanikají. V mnoha členských zemích Výboru pro rozvojovou pomoc obecné správní postupy vyžadují, aby prostředky vyčleněné na daný rozpočtový rok byly v témže roce vyčerpány, nebo alespoň aby k nim byl v témže roce přijat závazek a byly vyčerpány brzy poté. Správci podpory tak v některých zemích fungují pod značným tlakem, aby k prostředkům přijímali závazky a prostředky uvolňovali rychle, což podporuje nevhodný důraz na finanční vstupy rozvojových činností, a nikoli na zamýšlené efekty a skutečné výsledky.“ – viz OECD – Výbor pro rozvojovou pomoc – *Managing aid: practices of DAC Member countries* (Řízení podpory: praxe členských zemí DAC) – DCD/DAC(2004)40.

74 Výroční zpráva Evropského účetního dvora za rok 2013, bod 10.56 (Úř. věst. C 398, 12.11.2014).

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### Příklad cíle plnění rozpočtu

Plán řízení úřadu EuropeAid na rok 2014 stanoví pro evropský rozvojový fond (ERF) v Africe následující cíl<sup>75</sup>: „Míra plnění rozpočtu – udržovat vysokou míru plnění rozpočtu včetně plateb rozpočtové podpory.“

Plán řízení úřadu EuropeAid také obsahuje u nástrojů financování vnější činnosti s výjimkou ERF přílohu nazvanou „Řádné finanční řízení a účinné využívání zdrojů EK“, která stanoví několik ukazatelů a cílových hodnot rozpočtového hospodaření:

	Ukazatel	Cíl (2014)
1	Plnění původní roční finanční prognózy: platby	od 90 % do 110 %
2	Plnění roční finanční prognózy u smluv	od 90 % do 110 %
3	Plnění roční finanční prognózy u rozhodnutí	od 90 % do 110 %

75 Plán řízení na rok 2014 – Generální ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid.

### 4.9. Změny v kontextu opatření EU

#### 4.9.1. Řízení rizika a volba způsobů provádění pomoci

## 74

Činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce se realizují ve velkém počtu zemí s různou úrovní rozvoje, z nichž mnohé se vyznačují kritickými sociálními, politickými a humanitárními podmínkami či dokonce nestabilní bezpečnostní situací. To, jaký způsob provádění opatření se zvolí, aby byly splněny jeho cíle, by mělo vycházet z toho, nakolik je tento způsob schopen přinášet výsledky účinným a efektivním způsobem vzhledem ke kontextu daného opatření. V některých případech může být volba způsobu provádění, který se zdá rizikovější než jiné, motivována očekáváním, že přinese lepší či rychlejší výsledky.

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 75

Dobře tuto situaci dokládá rozpočtová podpora. Lze ji sice považovat za způsob, jak poskytnout velký objem pomoci předvídatelnějším způsobem, než je tradiční projektový přístup, avšak často je poskytována zemím se slabými systémy správy veřejných financí. Vzhledem k tomu, že finanční prostředky převáděné v rámci operací rozpočtové podpory jsou slučovány s ostatními zdroji v rozpočtu dané země (tzv. „zaměnitelnost“), jsou také ohroženy stejnými nedostatky ve správě veřejných financí, včetně rizika podvodu a korupce<sup>76</sup>. Navíc výsledky dosažené pomocí rozpočtové podpory a jejich udržitelnost mohou být ohroženy v případě politické nestability v partnerské zemi, například tím, že se dostatečná pozornost nevěnuje řádné správě věcí veřejných, významným hospodářským a sociálním otázkám nebo lidským právům. Rozhodnutí o poskytnutí rozpočtové podpory EU by se měla přijímat jednotlivě, případ od případu, a měla by vycházet z posouzení očekávaného přínosu a možných rizik<sup>77</sup>.

### 76

V předchozích zprávách Účetní dvůr někdy konstatoval, že způsob provádění pomoci nebyl volen po vhodné analýze možných rizik s ohledem na předpokládané výhody (viz **rámeček 19**).

### 77

Neporovná-li se předpokládané přínosy s možnými nevýhodami zvoleného způsobu provádění pomoci, může to vést k nesprávné volbě způsobu nebo vystavit rozpočet EU nepřiměřeně vysokému riziku.

76 Výroční zpráva Účetního dvora za rozpočtový rok 2011, bod 7.10 (Úř. věst. C 344, 12.11.2012).

77 COM(2011) 638 final ze dne 13. října 2011 – Budoucí přístup k rozpočtové podpoře EU poskytované třetím zemím.

### Příklady chybějící analýzy rizika pro zvolený způsob provádění

„[...] Komise přesvědčivě neproказuje, že před rozhodnutím o spolupráci s organizací OSN posoudila, zda výhody spolupráce převažují nad nevýhodami. Volba organizace OSN se nezakládá na dostatečných důkazních informacích, které by dokládaly, že tento přístup je efektivnější a účelnější než jiné způsoby poskytování pomoci.“<sup>78</sup>

78 Zvláštní zpráva č. 15/2009, bod III.

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 4.9.2. Exogenní činitele

#### 78

Většina opatření EU v oblasti rozvoje a spolupráce se plánuje tak, aby přinášela výsledky během období několika let. V průběhu této doby se opatření mohou potýkat s významnými změnami či nestabilitou v:

- a) politickém či hospodářském kontextu na úrovni partnerské země – tak tomu bylo například v Egyptě<sup>79</sup>, Demokratické republice Kongu<sup>80</sup> a v Palestině<sup>81</sup> – nebo na úrovni projektů (viz **rámeček 20**);

- b) rozvojovém kontextu v souvislosti s přírodními katastrofami, například na Haiti v lednu 2010, když byly hlavní město a okolí postiženy zemětřesením o síle 7,0 Richterovy stupnice<sup>82</sup>;
- c) v systémech EU pro řízení pomoci a jejich kontrolních systémech (viz **rámeček 21**).

#### 79

Podobné změny v kontextu opatření, která EU v oblasti rozvoje a spolupráce provádí, mohou důsledné a smysluplné sledování a vykazování výsledků ztížit.

79 Zvláštní zpráva č. 4/2013.

80 Zvláštní zpráva č. 9/2013.

81 Zvláštní zpráva č. 14/2013.

82 Zvláštní zpráva č. 13/2014 „Podpora EU na obnovu po zemětřesení na Haiti“ (<http://eca.europa.eu>).

#### Rámeček 20

### Příklad nestability hospodářského kontextu projektu

V Kambodži Komise financovala projekt na podporu technologie energetického využití odpadu v odvětví rýžových mlýnů. V posledních letech se však v Kambodži významně investovalo do větších a výkonnějších rýžových mlýnů a v důsledku toho se v letech 2009 až 2013 čtyřikrát zvýšila jejich kapacita<sup>83</sup>. Nyní se předpokládá, že většina provozovatelů rýžových mlýnů vyžaduje výkonnější systémy než ty, které měl projekt původně podporovat, a za mnohem vyšších nákladů. Původní cíle projektu tak ztratily část své relevantnosti a nebude jich pravděpodobně dosaženo tak, jak se původně plánovalo.

83 Zpráva Světové banky o rozvoji obchodu – *Turning Cambodia into a leading rice exporter* (Transformace Kambodže ve vedoucího vývozce rýže), září 2013.

#### Rámeček 21

### Příklad změn v řídicích a kontrolních systémech

Dne 1. ledna 2015 byly Skupina na podporu Ukrajiny a ředitelství pro politiku sousedství převedeny z úřadu EuropeAid pod Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření, DG NEAR (dříve Generální ředitelství pro rozšíření, DG ELARG)<sup>84</sup>. Tato změna ovlivní jak zeměpisné pokrytí rámce úřadu EuropeAid pro výsledky, tak způsob, jak se výsledky politiky sousedství monitorují a vykazují.

84 Zápis z 2104. jednání Komise konaného ve středu 5. 11. 2014 – PV(2014) 2104.

## 5.1. Závěry

### 80

Na základě našeho přezkumu jsme určili devět hlavních rizikových oblastí souvisejících s přístupem k činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce orientovaným na výsledky.

- a) Používá se nejednotná terminologie spojená s výsledky nebo není vytvořen jasný logický řetězec mezi opatřeními, výstupy, efektem a dopadem, což může být zdrojem nejasností a narušovat posuzování toho, čeho bylo dosaženo (oddíly 4.1 a 4.2).
- b) Zvýšená složitost způsobená integrací průřezových témat do programů EU představuje pro dosažení a vykazování výsledků dodatečné riziko (oddíl 4.3).
- c) Nedostatečná harmonizace mezi nástroji poskytování pomoci, rámci pro výsledky a strukturami pro vyvozování odpovědnosti rozvojových partnerů může vést ke vzniku neefektivnosti a mezer ve vyvozování odpovědnosti (oddíl 4.4).
- d) Nedostatky v hodnocení a vykazování výsledků mohou bránit tomu, aby se relevantní znalosti a získané zkušenosti využívaly v procesu vykazování a rozhodování (oddíl 4.5).
- e) Chybí-li konsolidované zprávy nebo přehled o výsledcích, kterých se rozvojovou pomocí EU dosáhlo, může to oslabovat rozhodování a vyvozování odpovědnosti (oddíl 4.6).

- f) Chybí-li dostatečné, relevantní, spolehlivé a aktuální údaje, může to výrazně oslabit kvalitu a spolehlivost vykazovaných výsledků (oddíl 4.7).
- g) Soustředění se na plnění rozpočtu jako cíl může být na újmu řádného finančního řízení a dosahování výsledků (oddíl 4.8).
- h) Změny v kontextu opatření mohou ohrozit dosažení udržitelnosti výsledků a ztížit posuzování dosažených výsledků (oddíl 4.9).

### 81

Náš přezkum ukázal, že Komise tyto rizikové oblasti v mnoha různých dokumentech správně identifikovala. Ukázal rovněž zájem o opatření, která Komise provádí s cílem zavést rámec EU pro výsledky rozvoje a spolupráce.

### 82

Je však třeba ještě podniknout další kroky, aby se plně využil potenciál iniciativ Komise směřujících k lepším výsledkům EU v oblasti rozvoje a spolupráce.



## 5. Závěry a doporučení

### 5.2. Doporučení

**83**

Na zmírnění zjištěných rizik předkládáme následující doporučení.

#### **Doporučení 1 Zlepšit pokyny pro používání terminologie a formulování cílů a ukazatelů**

Komise by měla zlepšit své pokyny, aby se terminologie týkající se výsledků (výstupů, efektů, dopadů) používala důsledně, a v náležitých případech by měla na všech úrovních formulovat cíle SMART a jasné ukazatele pro své intervence.

#### **Doporučení 2 Stanovit jasnou spojitost mezi opatřeními a očekávanými výsledky**

Komise by měla pomocí svých vnitřních pokynů, praktických nástrojů, formulace projektů a monitorovacích postupů stanovit jasnou spojitost mezi opatřeními a očekávanými výsledky, včetně průřezových témat.

#### **Doporučení 3 Zlepšit informační systém pro vykazování výsledků a získané zkušenosti**

Komise by měla zlepšit svůj informační systém, aby byla schopná účinně konsolidovat a vykazovat výsledky svých intervencí. To by mělo být doplněno opatřeními umožňujícími Komisi při hodnocení identifikovat užitečné zkušenosti pro následnou legislativu, programování nebo koncepci opatření v příslušných oblastech.

#### **Doporučení 4 Zajistit dostupnost a kvalitu údajů**

Komise by měla při všech svých intervencích posuzovat dostupnost a kvalitu údajů a usilovat o dostatečné, relevantní, spolehlivé a aktuální údaje o dosažených výsledcích. To by se mělo odrazit v jejích systémech a pokynech.

#### **Doporučení 5 Posuzovat před přijetím závazků k finančním zdrojům rizika spjatá se způsobem provádění**

Před tím, než přijme závazky k finančním zdrojům, a když promýšlí očekávané výsledky, měla by Komise posoudit i rizika spjatá s konkrétním zvoleným způsobem provádění.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 17. listopadu 2015.

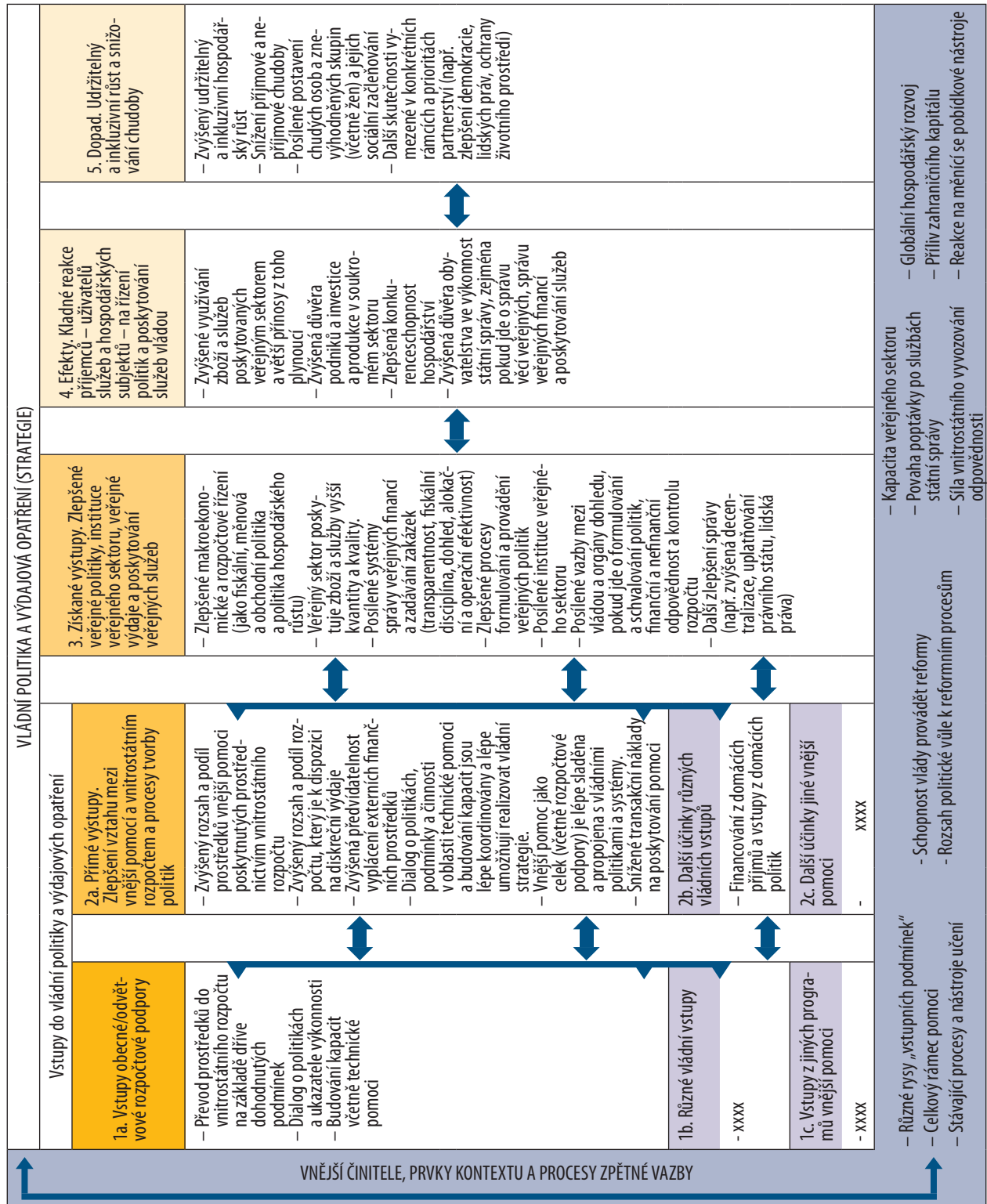
*Za Účetní dvůr*



*předseda*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

### Komplexní hodnoticí rámec pro hodnocení rozpočtové podpory



Zdroj: OECD – síť pro hodnocení rozvoje DAC – *Evaluating Budget Support Methodological Approach* (Hodnocení rozpočtové podpory – metodický přístup).

## Shrnutí

### III

Povaha přezkumu Účetního dvora je taková, že obsahuje příklady, které někdy souvisí s opatřeními prováděnými před několika lety. Platí to zejména o příkladech týkajících se rozpočtové podpory, kde některá rizika byla řešena přijetím revidovaných pokynů pro rozpočtovou podporu z roku 2012 (viz odpovědi k jednotlivým rámečkům uvedené níže), a o příkladech týkajících se víceletých programových dokumentů (strategických dokumentů nebo orientačních programů), k čemuž by Komise chtěla podotknout, že do programových dokumentů na období 2014–2020 ukazatele systematicky zahrnovala.

## 1. Úvod

### 07

Rámec pro výsledky je jedním z nástrojů k vykazování výsledků na úrovni výstupů a přímých výsledků. Hodnocení skýtají úsudky o příčinném, logickém řetězci mezi různými úrovněmi výsledků až po dopady a o dosahování „strategických rozvojových cílů“, ať už v měřítku dotčené země, nebo v celosvětovém měřítku. Mimoto byly podniknuty některé iniciativy s cílem vylepšit celý systém monitorování a hodnocení, aby se zlepšil přístup Komise zaměřený na výsledky.

### 10

Pracovní dokument útvarů Komise o rámci „MORE“ popisuje různé stávající rámce pro monitorování, hodnocení a podávání zpráv o provádění víceletého finančního rámce. Z hlediska cílů a ukazatelů popisuje, co bylo stanoveno v právních aktech zřizujících finanční nástroje na období 2014–2020 a doplněných na základě rozpočtových programových prohlášení na roky 2014 a 2015, jakož i nástroje k monitorování, hodnocení a podávání zpráv obsažené v ročních plánech řízení a výročních zprávách o činnosti. V souvislosti s nástroji vnější pomoci odkazuje také na nový rámec pro výsledky jako na jeden z nástrojů pro monitorování a podávání zpráv o provádění víceletého finančního rámce.

## 3. Náš přezkum

### 22

Povaha přezkumu Účetního dvora je taková, že obsahuje příklady, které někdy souvisí s opatřeními prováděnými před několika lety. Platí to zejména o příkladech týkajících se víceletých programových dokumentů (strategických dokumentů nebo orientačních programů), k čemuž by Komise chtěla podotknout, že do programových dokumentů na období 2014–2020 ukazatele systematicky zahrnovala, a rovněž o příkladech vztahujících se k rozpočtové podpoře, kde některá rizika byla řešena přijetím revidovaných pokynů pro rozpočtovou podporu z roku 2012.

Komise též odkazuje na své odpovědi na příslušné zvláštní zprávy Účetního dvora a na další odpovědi na připomínky Účetního dvora, které uvádí v této zprávě v souvislosti s některými příklady s cílem zdůraznit jeden nebo více aspektů, jež v kontextu svých odpovědí na tyto připomínky považuje za zvláště důležité.

## 4. Hlavní rizikové oblasti

### 26

Komise si je vědoma toho, že je třeba zajistit důslednost u používané terminologie, a v tomto ohledu s Účetním dvorem souhlasí. V pracovním dokumentu útvarů Komise ze dne 26. března 2015 nazvaném „Zahájení rámce EU pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje“ se používají termíny vstup–výstup–výsledek–dopad, což odpovídá mezinárodní terminologii pro výsledky používané Výborem pro rozvojovou pomoc OECD a je též v souladu s terminologií použitou ve finančních nástrojích na období 2014–2020. Stejná terminologie se objevuje v novém vzoru akčního dokumentu (použitelného od 1. ledna 2015) a v nové příručce pro monitorování zaměřené na výsledky („Příručka pro přezkumy monitorování založené na výsledcích a na podporu vykazování výsledků po dokončení projektů“) (březen 2015).

## Rámeček 1

Termíny používané v ročním plánu řízení úřadu EuropeAid se řídí terminologií stanovenou v celkových pokynech Generálního sekretariátu Evropské komise a GŘ pro rozpočet pro vypracování plánů řízení generálními ředitelstvími a útvary Komise.

Riziko uvedené v příkladu v rámečku 1 odkazuje na terminologii použitou v příručce pro monitorování zaměřené na výsledky, která se vztahovala na dřívější systém monitorování zaměřeného na výsledky ukončený na jaře 2014. Byla nahrazena novým systémem monitorování zaměřeného na výsledky a novou příručkou pro monitorování zaměřené na výsledky, vydanou na jaře 2015, která již takové odkazy neobsahuje a je plně v souladu s mezinárodně používanou terminologií, přičemž termín SMART používá v souvislosti s cíli, nikoli s ukazateli. Komise odpovídajícím způsobem pozmění příští rozpočtový oběžník.

Komise mimoto hodlá zpřesnit jazyk a pokyny související s cíli a ukazateli, jež budou použity v rámci rozpočtového oběžníku.

Komise souhlasí s tím, že cíle a očekávané výsledky by měly být co nejvíce konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené (SMART), ale domnívá se též, že v mnoha případech není snadné toho dosáhnout. To platí zejména tehdy, jestliže očekávané výsledky je možné rozumně měřit pouze kvalitativně a nelze je kvantifikovat, jak je tomu mimo jiné i v případě výsledků rozsáhlých politik nebo finančních nástrojů.

Rámce pro výsledky společností se vzhledem ke své povaze soustřeďují na kvantitativní výsledky, jak je uvedeno v pracovním dokumentu útvarů Komise „Zahájení rámce EU pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje“ (dále jen „rámec EU pro výsledky“). Ukazatele v rámci EU pro výsledky byly v co možná největší míře stanoveny na základě kritérií RACER („relevantní, akceptované, důvěryhodné, snadné a robustní“), uvedených v pokynech Eurostatu k ukazatelům, na něž Účetní dvůr odkazuje.

## 29

Komise souhlasí, že množství nejrůznějších dokumentů, na něž Účetní dvůr odkazuje, zvyšuje riziko nesrovnalostí. Vzhledem k tomu, že tyto dokumenty jsou přijímány v různých fázích formulace politik a v různých fázích cyklu řízení projektů a programů (včetně fáze programování), vede to nutně k úpravám a k větší konkretizaci jejich zaměření při provádění.

Komise přijala opatření ke snížení rizik, na něž Účetní dvůr poukazuje. Při přípravě programů na období 2014–2020 byly programové dokumenty týkající se jednotlivých zemí, regionů a témat systematicky přezkoumány, aby se zajistilo, že očekávané výsledky a ukazatele budou dostatečně kvalitní (tj. měřitelné) a ve zvládnutelném množství (viz programové dokumenty na adrese [http://eeas.europa.eu/around/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/around/index_cs.htm)).

Revize vzoru akčního dokumentu (v platnosti od 1. ledna 2015) a probíhající revize souvisejících interních dokumentů skupiny pro podporu kvality má zajistit, aby v akčních dokumentech byly správně uváděny očekávané výsledky a ukazatele.

Útvary Komise dále pracují na zlepšení systému monitorování a hodnocení včetně prostoru na úpravy, které možná bude třeba provést při provádění opatření, a na pružnost, kterou provádění takových úprav vyžaduje, aby bylo možné přizpůsobit se měnícím se podmínkám a politikám jednotlivých zemí.

## 32

Komise přijala a přijímá opatření ke snížení rizik, na něž Účetní dvůr poukazuje. Viz odpověď Komise k bodu 29.

## Rámeček 4

V souladu s doporučením 2 o vypracování ukazatelů výkonnosti, které vydal Účetní dvůr ve zvláštní zprávě č. 14/2013, vytvořila Komise rámec zaměřený na výsledky, který obsahuje ukazatele pro monitorování pokroku dosaženého palestinskou samosprávou při provádění reform.

Rámec zaměřený na výsledky, vypracovaný v koordinaci se Světovou bankou a s členskými státy v rámci strategie EU v oblasti místního rozvoje, byl dohodnut s palestinskou samosprávou prostřednictvím memoranda o porozumění, které bylo podepsáno dne 25. března 2015. Oblasti, kterých se týká pilotní fáze, zahrnují makroekonomické/fiskální ukazatele, řízení veřejných financí, reformu veřejné správy (včetně opatření zaměřených na opětovné začlenění státních zaměstnanců v Gaze, kteří nepracují), školství, zdravotnictví a sociální ochranu. Hodnocení pilotní fáze se uskuteční na přelomu roku 2015 a 2016 a do příští fáze by mohly být zahrnuty i další sektory. Z výše uvedeného vyplývá, že ukazatele byly stanoveny, což je v souladu s nařízením o evropském nástroji sousedství a partnerství (nařízení o ENPI).

#### Rámeček 5

Komise tento případ považuje za příklad situace, kdy nakonec musela přizpůsobit chápání tohoto ukazatele konkrétním místním podmínkám a akceptovat odpovídající úpravu cílové hodnoty tohoto ukazatele. Tento příklad potvrzuje důležitost toho, aby byla takovým situacím věnována soustavná pozornost, ale nesouvisí s rizikem, které by Komise mohla zvládnout jinak než uvedeným způsobem.

#### 38

Institucionální reformy představují dlouhý a obtížný proces, kdy poskytnutí pomoci vládě partnerské země k postupnému dosažení pokroku může být udržitelnější než rychlý úspěch projektu. Viz odpověď k rámečku 6.

#### Rámeček 6

Komise podotýká, že výplaty, o které se jedná (tj. v červnu 2008, prosinci 2010, červenci 2011) do značné míry předcházely nové politice v oblasti rozpočtové podpory, která zavedla mnohem přísnější posuzování kritérií způsobilosti, a zejména kritérium řízení veřejných financí. Riziko, které má tento příklad ilustrovat, se v důsledku uplatňování pokynů pro rozpočtovou podporu z roku 2012 snížilo.

Ve své odpovědi na zjištění Účetního dvora Komise rovněž konstatovala, že „je nutné rozlišovat na jedné straně mezi kritérii způsobilosti pro rozpočtovou podporu, jež vyžadují komplexní přístup založený na důvěryhodnosti a pozitivním provádění a jsou ze své podstaty všeobecná, a na druhé straně mezi konkrétními podmínkami stanovenými pro jednotlivé splátky, které ovšem musí být jasné a konkrétní... Dárci si musí uvědomit složitost reformy a stanovit cíle, které budou přiměřenější a lépe rozložené v čase. Například, pokrok v reformě řízení veřejných financí v obou zemích, v Kyrgyzstánu a v Egyptě, které dostávají rozpočtovou podporu, byl pomalejší, než se očekávalo. Plány reformy v oblasti řízení veřejných financí, původně do značné míry připravené vnějšími dárci, byly totiž příliš ambiciózní a podcenily otázku místních kapacit pro jejich provedení. V zájmu zjednáání nápravy byly reformy řízení veřejných financí a akční plány zrevidovány tak, aby byly reálnější, a byla poskytnuta dodatečná technická pomoc.“

V důsledku toho je tento případ spíše příkladem příliš ambiciózních cílů. Navíc je třeba zdůraznit, že reforma systému řízení veřejných financí je dlouhodobý proces. V časovém období jedné tříleté operace lze zaznamenat jen velmi omezené výsledky.

Případ Egypta souvisí spíše s příkladem toho, když problém nespočívá ve stanovení závazku partnerské země provést reformy jakožto cíle (viz název oddílu 4.1.4), nýbrž v tom, aby ve smyslu pokynů pro rozpočtovou podporu z roku 2012 byla pro vyplacení prostředků stanovena podmínka týkající se základních prvků, jako jsou lidská práva.

V návaznosti na závěry Rady ze srpna 2013 / února 2014 a doporučení Účetního dvora se Komise ve své pomoci zaměřila na sociálně-ekonomické intervence a podporu občanské společnosti.

Od roku 2011 nedošlo k žádné nové operaci rozpočtové podpory Egyptu a od roku 2012 nebyly vyplaceny žádné prostředky v rámci některé z pěti probíhajících operací rozpočtové podpory.

## Rámeček 7 – Druhá odrážka

Operace rozpočtové podpory v Malawi a Rwandě se datují do období před rokem 2010 a do značné míry předcházely nové politice v oblasti rozpočtové podpory, která zavedla mnohem přísnější přístup k vyjasnění spojitosti mezi operacemi financovanými EU a vnitrostátními politikami.

Riziko, které má tento příklad ilustrovat, se v důsledku uplatňování pokynů pro rozpočtovou podporu z roku 2012 snížilo.

## Rámeček 8

Tyto operace byly naléhavými cílenými opatřeními rozpočtové podpory, které měly umožnit makroekonomickou stabilizaci země, přičemž hlavním cílem bylo podpořit Demokratickou republiku Kongo postiženou hospodářskou a potravinovou krizí, na analýzu výsledků je tudíž nutno pohlížet v těchto souvislostech.

Plán reformy řízení veřejných financí, na nějž odkazuje Účetní dvůr, byl skutečně uveden v dohodě o financování a jeho zavedení bylo jedním z dílčích cílů pro měření pokroku.

Na pevné splátky se také vztahuje kritérium způsobilosti, tj. souvisí s výkonností. Platební podmínky byly proto spojeny s cíli, mezi něž patří zlepšení řízení veřejných financí.

## 46

Příspěvky EU k rozvojovým výsledkům dotčených zemí budou vykazovány jako výsledky zemí, jimž byla poskytnuta podpora, čímž se uplatní přístup založený na příspěvku (viz pracovní dokument útvarů Komise „Zahájení rámce EU pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje“ z března 2015). Takový příspěvek je možné kvantifikovat pomocí dvou metod, které dárce v současnosti používají:

- „souhrnná metoda“, kdy by se spíše vykazaly celkové (nebo souhrnné) výsledky, jichž EU dosáhla spolu s ostatními (např. vládou partnerské země a ostatními dárce), než výsledky spojené s tou částí financování, kterou poskytla EU,
- „proporcionální metoda“, kdy by se výsledky vykazaly na základě podílu EU na celkovém financování. V rámci tohoto přístupu se výsledky projektů a programů vypočítávají jako poměrný podíl rovnající se výši finančních vstupů poskytnutých EU. Vykazování při tomto přístupu probíhá výlučně na základě přímé příčinné spojitosti mezi poskytnutým financováním a dosaženými výsledky.

V celkovém měřítku, stejně jako při vykazování na základě nového rámce pro výsledky, je třeba zvolit jen jednu metodu. Jelikož podrobné rozpočtové informace o vstupech od ostatních stran, včetně partnerských vlád, které by umožnily vypočítat poměrné výsledky, jsou ne vždy snadno dostupné, zvolila Komise podávání zpráv na základě souhrnného přístupu, protože to je prozatím jediná reálná možnost, jak vykazovat dosažené výsledky souhrnným způsobem. Jak je rovněž uvedeno v pracovním dokumentu útvarů Komise z března 2015, byla by souhrnná metoda vhodnější také z hlediska účinnosti pomoci, neboť klade silný důraz na vlastní odpovědnost dotčených zemí.

**Rámeček 9**

Ačkoli obecně je možné posoudit, zda vnitrostátní politika, kterou podpořil program rozpočtové podpory, přispěla k určitým jasně definovaným výsledkům dosaženým na úrovni jednotlivých zemí, není možné financování EU připisovat konkrétní podíl na výsledku.

**Rámeček 11**

Příklad uvedený v rámečku 11 je zaměřen spíše na to, že nestačí začlenit do programů hledisko lidských práv, než na zvýšenou složitost způsobenou začleněním průřezových témat nebo na dodatečné související riziko pro správné stanovení cílů a ukazatelů a související měření výsledků.

**Rámeček 14 – Druhá odrážka**

Komise v roce 2015 začlenila do obecných podmínek správní dohody (zahrnující Světovou banku jako prováděcího partnera) a dohody „PAGODA“, která zahrnuje organizace (včetně agentur OSN), u nichž bylo provedeno posouzení všech pilířů, konkrétní ustanovení o výsledcích, o nichž mají informovat prováděcí partneři EU. To by mělo zajistit větší dostupnost údajů o výsledcích ve zprávách o dosaženém pokroku a v závěrečných zprávách předávaných prováděcími partnery EU.

**59**

To, že v některých případech vzhledem k povaze daného projektu nebo programu je možné výsledky určit a podat o nich zprávu až na konci tohoto projektu nebo programu, a tedy neumožňují provádět periodické posuzování dosažených výsledků, nutně nevede k nedostatečnému informování o výsledcích. V takových případech lze identifikovat dílčí cíle nebo měřítka, jež pomáhají sledovat, zda projekt nebo program zdárně probíhá ve směru k účinnému dosažení výsledků.

**60**

Komise již přijala kroky ke zlepšení hodnocení prostřednictvím:

- vypracování a vydání publikace „Hodnotící politika v oblasti rozvojové spolupráce Evropské unie“ (v roce 2014),
- kvalitnějšího plánování, provádění, monitorování hodnocení projektů a programů (probíhá),
- zvýšeného zapojení vedení do strategických hodnocení již v počáteční fázi (probíhá), a
- uplatňování zásady „nejprve vyhodnotit“ v souladu se sdělením COM(2013) 686 final.

**Rámeček 15**

Komise nepovažuje tento příklad za případ nedostatků při vykazování výsledků nebo hodnocení opatření jako celku, jehož účinnost je možné ze samé podstaty věci posoudit až na konci nebo po provedení všech jeho složek nebo dílčích projektů.

**65**

Komise v roce 2015 vydá svou první konsolidovanou zprávu o výsledcích pomoci poskytnuté v rámci mezinárodní spolupráce a rozvojových politik EU. Bude mít podobu doplňkové zprávy k výroční zprávě.

**Rámeček 16 – Třetí odrážka**

Zlepšené systémy monitorování a podávání zpráv a zavedení systému řízení provozních informací (který nahradí i Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů – CRIS) významně zvýší využívání informačních systémů úřadem EuropeAid při podávání zpráv, a zejména při vykazování výsledků.



## Rámeček 17

Nedostatky ve vnitrostátních systémech shromažďování a zpracování informací v zemích, jimž EU poskytuje pomoc, jsou faktorem, který je typický pro rozvojový status těchto zemí a u všech dárců vyvolává trvale obavy. Lze ho udržitelně řešit pouze vybudováním vhodných vnitrostátních statistických systémů. Tento rizikový faktor je ze strany EU zmírňován v rámci odvětvové a další podpory, kterou EU poskytuje. Uspokojivě je ho však možné vyřešit pouze trvalým společným úsilím dané země a společenství dárců.

## 72

Víceletý finanční rámec pro období 2014–2020 zavádí řadu nových prvků, které mají zejména podpořit výkonnost výdajových programů. V návaznosti na to se iniciativa Komise, v jejímž čele stojí místopředsedkyně Kristalina Georgieva, odpovídá za rozpočet a lidské zdroje, zaměřuje na přechod od výdajů k rozpočtu EU orientovanému na výsledky. Cílem je vytvořit podmínky pro další posilování rozpočtové výkonnosti jak z hlediska výsledků programů, tak z hlediska řádného finančního řízení finančních prostředků na základě vyváženého, komplexního přístupu. To má snížit riziko, že by soustředění se na plnění rozpočtu bylo na újmu výsledků programu, včetně výdajových oblastí a metod, jimiž rozpočet EU může maximalizovat výsledky a striktní provádění nákladově efektivních kontrol pro zvýšení souladu.

## 73

Komise toto riziko řeší prostřednictvím víceletého programování, 24měsíčního plánování provádění jednotlivých opatření a interního procesu skupin pro podporu kvality. Tato opatření doplní další opatření, např. připravovaný rámec EU pro výsledky. Viz též odpověď k bodu 29.

## 75

U programů rozpočtové podpory Komise vypracovala rámec pro řízení rizik, jehož prostřednictvím bude možné identifikovat hlavní rizika a zmírňovat je. Tento rámec pro řízení rizik je zohledněn v procesu rozhodování, zejména posílením správy věcí veřejných prostřednictvím interního řídicího výboru pro rozpočtovou podporu. Rámec pro řízení rizik systematicky formuje politický dialog vedený s partnerskými zeměmi na strategické úrovni a zaměřuje se na hlavní problémy. Rámec pro řízení rizik se používá k dosažení vyváženosti mezi očekávaným přínosem, definovaným v akčním dokumentu, a identifikovanými riziky a navrhuje zmírňující opatření.

Z interní analýzy (zprávy o rozpočtové podpoře za rok 2013 a 2014) vyplývá, že země, které jsou příjemci rozpočtové podpory EU, zjevně vykazují lepší a rostoucí výkonnost při řízení veřejných financí než příjemci jiné než rozpočtové podpory.

Riziko, které má tento příklad ilustrovat, se v důsledku uplatňování pokynů pro rozpočtovou podporu z roku 2012 snížilo.

## Rámeček 19

Komise v roce 2015 rozhodla, že v jednotlivých případech je třeba důkladněji posuzovat, zda spolupracovat s mezinárodní organizací jako prováděcím partnerem, či nikoli.

## Rámeček 20

Komise si uvědomuje, že změny v politickém nebo hospodářském kontextu představují rizika z hlediska výsledků, jichž má být dosaženo. Tento typ rizika je důvodem, proč je analýza kontextu důležitým prvkem standardního procesu identifikace a formulace, který uplatňují útvary Komise a delegace EU při přípravě projektů a programů.

Aby bylo možné reagovat na nepředvídané změny souvislostí, za nichž je pomoc poskytována, je ve fázi provádění nutný určitý stupeň pružnosti. To je od července 2014 zajištěno zjednodušením souvisejících pravidel a postupů. Tato zjednodušující opatření zahrnují změny v používání ukazatelů, aby bylo možno zohlednit úpravy konkrétních priorit nebo úpravy související se shromažďováním údajů a jejich dostupností.

Nelze však vyloučit, že původních cílů projektů nebude možné dosáhnout, a v takovém případě musí být tyto cíle přizpůsobeny měnícím se okolnostem a souvislostem.

### Rámeček 21

Reorganizace provedená v lednu 2015 jako taková neovlivní stanovení cílů ani dosažení souvisejících výsledků v rámci konkrétních opatření.

Komise bez ohledu na svou vlastní správní organizaci a v souladu s ustanoveními společného prováděcího nařízení, které zahrnuje i země evropského nástroje sousedství (zejména články 12 a 13), dodrží své závazky při monitorování provádění projektů a informování členských států, Evropského parlamentu a ostatních orgánů EU.

Komise bude na základě rámce pro výsledky podávat zprávy také zemím evropského sousedství v souladu se závěry Rady č. 9145/15 ze dne 26. května 2015. V rámci nového systému monitorování zaměřeného na výsledky byl zaveden zvláštní nástroj na podporu „vykazování výsledků na konci projektu“, který má napomoci konsolidaci údajů o výsledcích po ukončení projektu, zejména v souvislosti s ukazateli vycházejícími ze schváleného rámce pro výsledky.

Pokud jde o hodnocení, má GR pro politiku sousedství a jednání o rozšíření svou vlastní hodnotící funkci, která se od roku 2015 zabývá regiony sousedství a rozšíření.

## 5. Závěry a doporučení

### 80 a)

Útvary Komise na různých úrovních usilují o zajištění jednotné terminologie: pokyny pro odvětvové ukazatele z roku 2013, vzor akčního dokumentu a související pokyny použitelné od 1. ledna 2015, jakož i nový rámec pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje a související pokyny a vodítka pro podávání zpráv na základě rámce pro výsledky.

Útvary Komise dále soustavně posilují podporu pro interní zajištění kvality se zřetelem na ty aspekty jednotlivých akčních dokumentů, které Komise považuje za důležité pro monitorování a podávání zpráv o provádění, výkonnosti a výsledcích a pro hodnocení těchto opatření.

Jsou také v souladu s terminologií použitou v základních nařízeních, jež představují regulační rámec pro vnější pomoc EU.

Komise souhlasí s tím, že vytvoření „jasného logického řetězce“ od vstupů až po dopady má na úrovni projektů zcela zásadní význam. Toto bylo posíleno se zavedením vzoru akčního dokumentu od 1. ledna 2015. Stanovení jasného logického řetězce na strategické úrovni nebo na úrovni politik však nikdy nebude postihovat složitost souvislostí rozvoje. Ve světě mezinárodních hodnocení je proto použití lineárního logického rámce na této strategické úrovni nebo na úrovni politik stále více zpochybňováno.

### 80 b)

Začlenění průřezových témat skutečně představuje některé problémy z hlediska správné formulace konkrétních cílů a výsledků opatření i z hlediska shromažďování odpovídajících údajů, jež umožňují monitorovat jejich provádění.

### 80 c)

Riziko neefektivnosti a mezer, na které Účetní dvůr poukazuje, se zdá být neaktuálnějším na úrovni zemí. To potvrzuje důležitost toho, aby dárci upřednostňovali přístup sladění se systémem, politikou a rámcem pro výsledky dotčené země před pouhou harmonizací mezi dárci, jak na to Účetní dvůr již poukázal v bodě 17 písm. a) a b).

Při uplatňování tohoto přístupu Komise v rámci víceletého programování na období 2014–2020 již vyvinula značné úsilí, aby se v souladu se závazky z Pusanu ohledně účinnosti pomoci, v největší možné míře sladila s politikami a rámcem dotčené země. Takový přístup Komise uplatnila i při stanovení nového rámce pro výsledky společností. Na úrovni zemí Komise spolu s jinými dárci podporuje definování rámců pro výsledky vztahujících se k jednotlivým zemím a společné programování s členskými státy EU považuje za jeden z prostředků podpory takových rámců.

### 80 h)

Změny souvislostí, za nichž jsou opatření prováděna, mohou vést ke změnám používaných ukazatelů nebo původních cílových hodnot těchto ukazatelů.

### Doporučení 1

Komise toto doporučení přijímá a již vyvíjí úsilí s cílem zajistit jednotnou terminologii: pokyny k odvětvovému ukazatelům z roku 2013, vzor akčního dokumentu a související pokyny použitelné od 1. ledna 2015, jakož i nový rámec pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje a související pokyny a vodítka pro podávání zpráv na základě rámce pro výsledky.

Vřechny tyto dokumenty jsou v souladu s terminologií používanou v základních nařizeních.

Útvary Komise dále soustavně posilují podporu v rámci vnitřních mechanismů zajiřtování kvality se zřetelem na tyto aspekty jednotlivých akčních dokumentů a budou také i nadále zlepřovat své obecné pokyny pro řízení projektů a programů a moduly pro odbornou přípravu zaměstnanců v této oblasti.

### Doporučení 2

Komise toto doporučení přijímá.

V posledních dvou letech se zabývá přípravou různých opatření zaměřených na posílení svých systémů, pokynů a procesů v tomto směru. Viz též odpověď k doporučení 1.

Komise souhlasí s tím (viz odpověď k bodu 80 písm. a)), že vytvoření „jasného logického řetězce“ od vstupů až po dopady má na úrovni projektů zcela zásadní význam.

### Doporučení 3

Komise toto doporučení přijímá.

Připravují se opatření ke zlepření celého systému monitorování a hodnocení, jež posílí také schopnost Komise identifikovat důležité zkušenosti (viz též odpovědi Komise na zvláštní zprávu Účetního dvora č. 18/2014).

Pokud jde konkrétně o informační systém, opatření, jež Komise až dosud přijímala, se týkala vytvoření předběžného systému, který zajistí podávání konsolidovaných zpráv o výsledcích již v rámci první zprávy o výsledcích za rok 2015, před vývojem prvních modulů jejího nového operačního informačního systému, které mají zahrnovat také podávání zpráv o výsledcích.

V očekávání tohoto nového systému a také v souladu s jedním z doporučení Účetního dvora uvedených v jeho zvláštní zprávě č. 18/2014 o hodnoceních a monitorování zaměřeném na výsledky je Komise v závěrečné fázi vývoje zvláštního informačního modulu souvisejícího s hodnoceními, který se plánuje uvést do výroby v první polovině roku 2016, což postupně zlepší schopnost Komise identifikovat získané důležité zkušenosti pro různé relevantní účely.

### Doporučení 4

Komise toto doporučení přijímá. Již zintenzivnila úsilí v tomto směru, jak bylo uvedeno v odpovědi k doporučení 1.

### Doporučení 5

Komise toto doporučení přijímá.

Provádění tohoto doporučení bude součástí celkového posouzení rizik spojených s určitým opatřením (např. volba konkrétního způsobu provádění, viz též oddíl 2 „Rizika a předpoklady“ vzoru akčního dokumentu použitelného od 1. ledna 2015).

U programů rozpočtové podpory Komise vypracovala rámec pro řízení rizik, jehož prostřednictvím bude možné identifikovat hlavní rizika a zmírňovat je. Tento rámec pro řízení rizik je zohledněn v procesu rozhodování, zejména posílením správy věcí veřejných prostřednictvím interního řídicího výboru pro rozpočtovou podporu. Rámec pro řízení rizik systematicky formuje politický dialog vedený s partnerskými zeměmi na strategické úrovni. Rámec pro řízení rizik se používá pro posouzení vyváženosti, kterou je třeba zajistit mezi očekávanými přínosy zamýšlených opatření, pro určení rizik a pro navrhování opatření ke zmírnění těchto rizik.

Z interní analýzy (zprávy o rozpočtové podpoře za rok 2013 a 2014) vyplývá, že země, které jsou příjemci rozpočtové podpory EU, zjevně vykazují lepší a rostoucí výkonnost při řízení veřejných financí než příjemci jiné než rozpočtové podpory.

Komise v roce 2015 rozhodla, že v jednotlivých případech, případ od případu, je třeba důkladněji posuzovat, zda se má spolupracovat s mezinárodní organizací jako prováděcím partnerem, či nikoli.

## JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

### Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:  
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:  
na zastoupeních Evropské unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/represent_cs.htm))  
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm));  
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese [http://europa.eu/europedirect/index\\_cs.htm](http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm)  
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (\*).

(\*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

### Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Při našem přezkumu jsme určili devět hlavních rizikových oblastí souvisejících s přístupem k činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce zaměřeným na výsledky. Z přezkumu vyplynulo, že Komise tyto rizikové oblasti v mnoha různých dokumentech identifikovala správně. Ukázal rovněž zájem o iniciativy Komise směřující k lepším výsledkům EU v oblasti rozvoje a spolupráce. Je však třeba ještě podniknout další kroky, aby tyto iniciativy byly plně účinné. Předkládáme v tomto ohledu řadu doporučení.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace