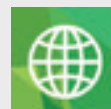


Osobitná správa

**Preskúmanie rizík
spojených s prístupom
k opatreniam EÚ v oblasti
rozvoja a spolupráce,
zameraným na výsledky**



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2015

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-3431-5 | ISSN 1831-0931 | doi:10.2865/1930 | QJ-AB-15-019-SK-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-3399-8 | ISSN 1977-5776 | doi:10.2865/35765 | QJ-AB-15-019-SK-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-3428-5 | ISSN 1977-5776 | doi:10.2865/546783 | QJ-AB-15-019-SK-E |

© Európska únia, 2015

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Pri každom použití alebo reprodukcii prílohy na strane 41 je potrebné požiadať o súhlas priamo držiteľa autorských práv.

Printed in Luxembourg

Osobitná správa

**Preskúmanie rizík
spojených s prístupom
k opatreniam EÚ v oblasti
rozvoja a spolupráce,
zameraným na výsledky**

(podľa druhého pododseku článku 287 ods. 4 ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora III, ktorá sa špecializuje na výdavky v oblasti vonkajších činností. Komore predsedá člen EDA Karel Pinxten, ktorý je tiež členom audítorského tímu. Audit viedol riaditeľ komory III Philippe Froidure a pomáhal mu Hubert Devillé, asistent riaditeľa.



Zľava doprava: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Body

I – V **Zhrnutie**

1 – 12 **1. Úvod**

1 – 5 **1.1. Prečo záleží na výsledkoch**

6 **1.2. Čo je výsledok?**

7 – 12 **1.3. Celkový rámec EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce**

13 – 19 **2. Výsledky politiky a regulačný kontext**

13 – 18 **2.1. Politický kontext**

14 – 15 **2.1.1. Rozvojové ciele na vysokej úrovni**

16 – 17 **2.1.2. Fóra na vysokej úrovni o účinnosti pomoci**

18 **2.1.3. Oznámenia EÚ**

19 **2.2. Právny a regulačný kontext**

20 – 22 **3. Naše preskúmanie**

23 – 79 **4. Hlavné rizikové oblasti**

24 – 38 **4.1. Vytýčenie cieľov a ukazovateľov**

24 – 26 **4.1.1. Terminológia**

27 – 31 **4.1.2. Zosúladenie a súdržnosť dokumentov**

32 – 35 **4.1.3. Stanovenie cieľov SMART a zrozumiteľných ukazovateľov**

36 – 38 **4.1.4. Vymedzenie záväzku partnerskej krajiny pre vykonávanie reforiem ako cieľ**

39 – 46 **4.2. Vytvorenie reťazca výsledkov**

39 – 42 **4.2.1. Prepojenie opatrení a výsledkov pomocou jasného logického reťazca**

43 – 46 **4.2.2. Prispenie a prisúdenie zásluh**

47 – 50 **4.3. Vyššia zložitosť spôsobená začlenením prierezových otázok**

| | |
|---------|---|
| 51 – 57 | 4.4. Harmonizácia medzi nástrojmi rozvojových partnerov a ich rámcami |
| 51 – 53 | 4.4.1. Zosúladenie s rámcami pre výsledky partnerských krajín |
| 54 – 55 | 4.4.2. Harmonizácia nástrojov používaných zainteresovanými stranami v oblasti rozvoja |
| 56 – 57 | 4.4.3. Zvládanie vzájomného spájania rozličných štruktúr v oblasti zodpovednosti |
| 58 – 61 | 4.5. Nedostatky pri hodnotení a oznamovaní výsledkov |
| 62 – 65 | 4.6. Konsolidácia údajov a ich oznamovanie |
| 66 – 68 | 4.7. Kvalita údajov |
| 69 – 73 | 4.8. Výsledok rozpočtového hospodárenia |
| 74 – 79 | 4.9. Zmeny v kontexte opatrení EÚ |
| 74 – 77 | 4.9.1. Riadenie rizík a výber spôsobov vykonávania |
| 78 – 79 | 4.9.2. Vonkajšie faktory |
| 80 – 83 | 5. Závery a odporúčania |
| 80 – 82 | 5.1. Závery |
| 83 | 5.2. Odporúčania |

Príloha — Komplexný rámec hodnotenia pre hodnotenia rozpočtovej podpory

Odpovede Komisie

I

Každý rok venuje EÚ značné prostriedky na pomoc pri rozvoji najchudobnejších krajín sveta. Pre vybudovanie dôveryhodnosti rozvojovej pomoci je zásadné, aby výsledky dosiahnuté pomocou týchto prostriedkov bolo možné názorne ukázať.

II

Nedávno sa obnovil záujem na strane Európskeho parlamentu a Rady o zmenu zamerania politík EÚ pre rozvoj a spoluprácu z činností k výsledkom. Okrem toho v decembri 2013 Komisia vydala pracovný dokument útvarov Komisie na tému „Cesta k rámcu EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce“ a v marci 2015 predstavila tento rámec vydaním ďalšieho pracovného dokumentu útvarov Komisie na tému „Spustenie rámcu EÚ pre výsledky medzinárodnej spolupráce a rozvoja“.

III

V tomto preskúmaní sme určili deväť hlavných rizikových oblastí spojených s prístupom k opatreniam EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce zameraným na výsledky.

IV

Pri našom preskúmaní sa ukázalo, že Komisia správne určila tieto rizikové oblasti vo veľkom množstve rozličných dokumentov. Pri preskúmaní sa ukázal aj záujem o opatrenia prijímané Komisiou na spustenie rámcu EÚ pre výsledky medzinárodnej spolupráce a rozvoja.

V

Jednako však je potrebné prijať ďalšie opatrenia s cieľom využiť plný potenciál iniciatív Komisie na zlepšenie rozvoja a výsledkov spolupráce EÚ. V tejto súvislosti sme vypracovali niekoľko odporúčaní, ktoré by Komisia mala zohľadniť.

1.1. Prečo záleží na výsledkoch

01

Na pomoc pri rozvoji najchudobnejších krajín sveta sa vynakladajú značné prostriedky. Hoci treba zdôrazniť, že neexistuje len jeden zdroj údajov o financovaní rozvoja, Komisia v júli 2014 odhadla, že kumulatívne zdroje dostupné rozvojovým krajinám za obdobie desiatich rokov od roku 2002 dosahujú okolo 2 171 mld. USD vrátane domácich a medzinárodných verejných a súkromných finančných prostriedkov.

02

V rámci záväzku dosiahnuť medzinárodne schválený cieľ oficiálnej rozvojovej pomoci (ODA) týkajúci sa pomeru ODA/HND vo výške 0,7 % predstavovali čisté kolektívne výdavky EÚ (vrátane výdavkov členských štátov) v oblasti oficiálnej rozvojovej pomoci v roku 2013 sumu 56,5 mld. EUR, čo zodpovedá pomeru ODA/HND vo výške 0,43 % celkového HND EÚ¹.

03

Na účely rozvoja a spolupráce na obdobie rokov 2014 – 2020 boli naplánované tieto sumy: 19 661 mil. EUR zo všeobecného rozpočtu Únie² a 30 506 mil. EUR pre krajiny AKT z Európskeho rozvojového fondu³.

04

Pre vybudovanie dôveryhodnosti rozvojovej pomoci, najmä pokiaľ ide o použité nástroje, metódy poskytovania pomoci a príslušné finančné prostriedky, je zásadné, aby výsledky dosiahnuté pomocou tejto podpory bolo možné názorne ukázať.

05

Dôležitou otázkou je aj povinnosť zodpovedať sa verejnosti. Európsky parlament v správe uverejnenej v januári 2014 pripomenul, že „základnou zásadou [je naďalej] tvorba rozpočtu na základe činnosti“, a vyjadril poľutovanie, že niektoré z návrhov na programové obdobie 2014 – 2020 naďalej „zväčša vychádzajú zo vstupov (sú orientované na výdavky), a teda sú ešte stále zamerané skôr na dodržiavanie pravidiel než na výkonnosť“. Parlament tiež upozornil, že rámec pre vykazovanie výkonnosti, ktorý používa Komisia pre viacročný finančný rámec na roky 2014 – 2020, by mal obsahovať tieto tri hlavné súčasti⁴:

- a) dosahovanie cieľov projektu (výsledky);
- b) riadne programové riadenie zo strany Komisie a členských štátov;
- c) príspevok výsledkov programu a riadneho riadenia k splneniu hlavných cieľov Únie.

- 1 SWD(2014) 235 final – „Správa o zodpovednosti v oblasti financovania rozvoja za rok 2014 – Preskúmanie pokroku EÚ a jej členských štátov“.
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, január 2015.
- 3 Publikácia Komisie s názvom „Viacročný finančný rámec na roky 2014 – 2020 a rozpočet EÚ na rok 2014 – údaje“.
- 4 Správa o hodnotení financií Únie na základe dosiahnutých výsledkov: nový nástroj na zlepšenie postupu udelenia absolútoria Európskej komisie – A7-0068/2014, 30. januára 2014.

1.2. Čo je výsledok?

06

Výsledok je merateľný následok, ktorý možno odvodiť – priamo alebo nepriamo – zo vzťahu medzi príčinou a následkom. Prístup zameraný na výsledky v oblasti rozvoja a spolupráce spočíva na zásade, že ťažiskom intervencií súvisiacich s rozvojom a spoluprácou by malo byť dosahovanie výsledkov, a nie riadenie činností alebo procesov. Výsledky sa zvyčajne týkajú troch kategórií⁵:

- a) výstup: je to, čo sa vytvorí alebo dosiahne pomocou prostriedkov pridelených na intervenciu (napr. kurzy odbornej prípravy poskytnuté nezamestnaným, vybudované cesty);
- b) účinok: je zmena, ktorá vyplýva z pomoci a ktorá zvyčajne súvisí s jej cieľmi. Účinky môžu byť očakávané alebo neočakávané, pozitívne alebo negatívne (napr. účastníci kurzov, ktorí nájdu zamestnanie, lepší prístup do oblasti z dôvodu vybudovanej cesty);
- c) vplyv: sú dlhodobé sociálno-ekonomické následky, ktoré možno pozorovať určitý čas po skončení intervencie a ktoré môžu ovplyvniť priamych príjemcov intervencie alebo iných nepriamych príjemcov.

5 Na účely tejto správy používame terminológiu pre tieto tri kategórie výsledkov stanovenú v nástrojoch na financovanie vonkajších činností. Podobné termíny sa v iných dokumentoch EÚ môžu používať odlišným spôsobom.

Obrázok 1

Koncepcia výsledkov



1.3. Celkový rámec EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce

07

Popri existujúcich mechanizmoch zameraných na meranie a oznamovanie výsledkov sa pozoruhodnou iniciatívou, ktorú prijala Komisia v decembri 2013, stalo vytvorenie pracovného dokumentu útvarov Komisie s názvom „Cesta k rámcu EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce“. Táto iniciatíva bola zameraná na:

„stanovenie procesov (...), ktoré rozpracovala Komisia, aby mohla realizovať záväzok programu zmien s cieľom posilniť svoju schopnosť monitorovať operačné výsledky dosiahnuté prostredníctvom vykonávania projektov a programov v oblasti rozvoja a spolupráce financovaných z prostriedkov EÚ a informovať o týchto výsledkoch“⁶.

6 SWD(2013) 530 final z 10. decembra 2013.

08

V tomto pracovnom dokumente útvarov Komisie sa zohľadnili závery štúdie, ktorú v roku 2013 uskutočnila Komisia, zameranej na analýzu skúseností nadobudnutých piatimi agentúrami pre rozvoj, ktoré už vykonávali svoje vlastné rámce pre výsledky. V tejto štúdii sa predstavil predbežný prístup k vypracovaniu celkového rámca EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce. Tento rámec bol opísaný takto:

„Rámec pre výsledky je nástroj, ktorý používajú rozliční rozvojoví partneri na meranie dosiahnutých výsledkov v porovnaní so strategickými cieľmi v oblasti rozvoja. Rámec pre výsledky možno chápať ako spojenie rozličných úrovní alebo reťazce výsledkov očakávaných na základe vykonávania konkrétnej stratégie, programu alebo projektu.“

09

Rámec EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce bude mať dva hlavné účely: ako nástroj zodpovednosti (s cieľom informovať zainteresované strany o dosiahnutých výsledkoch) a ako nástroj riadenia (s cieľom poskytovať údaje o výkone ako základ rozhodnutí týkajúcich sa riadenia).

10

V júni 2014 Komisia vydala ďalší pracovný dokument útvarov Komisie zameraný na opis „rámca pre monitorovanie, hodnotenie a podávanie správ do konca nasledujúceho viacročného finančného rámca, ktorý vyplýva z právnych nástrojov podporujúcich ďalšiu generáciu programov, a ďalšej činnosti Komisie súvisiacej

s dokončením rámca“ – tzv. rámec MORE. V tomto pracovnom dokumente útvarov Komisie sa pre každú oblasť politiky stanovuje prehľad všeobecných a konkrétnych cieľov nástrojov, hlavné ukazovatele pripojené ku každému cieľu, mechanizmy monitorovania a harmonogram a obsah hodnotení a podávania správ⁷.

11

V apríli 2014 Európsky parlament vyjadril svoju podporu „pretrvávajúcemu úsiliu Komisie prejsť od prístupu založeného na vstupoch k prístupu založenému na výkonnosti a dosahu“⁸. V máji 2014 Rada privítala pracovný dokument útvarov Komisie z decembra 2013 s názvom Cesta k rámcu EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce a vyjadrila záujem o „výsledky pilotnej etapy, aby sa rámec EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce mohol včas sfinalizovať a aby sa správy o výsledkoch, ktoré sa dosiahli v roku 2014, mohli predložiť v prvom polroku 2015“⁹.

12

V marci 2015 Komisia vydala nový pracovný dokument útvarov Komisie s názvom „Spustenie rámca EÚ pre výsledky medzinárodnej spolupráce a rozvoja“. V tomto dokumente zameranom na premenu prístupov uvedených v pracovnom dokumente útvarov Komisie z roku 2013 (pozri bod 7) na funkčné Generálne riaditeľstvo pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj sa plánuje podávanie správ každý rok už od roku 2015, aby sa názorne ukázalo, ako vynaložené finančné prostriedky prispievajú k dosahovaniu cieľov politiky¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 final z 26. júna 2014: „Prehľad rámcov monitorovania, výkazníctva a hodnotenia programov VFR 2014 – 2020 – Sprievodný dokument k správe Komisie Európskemu parlamentu a Rade o hodnotení financií Únie na základe dosiahnutých výsledkov“.
- 8 Rozhodnutie Európskeho parlamentu z 3. apríla 2014 o absolútoriu za plnenie všeobecného rozpočtu Európskej únie za rozpočtový rok 2012, oddiel III – Komisia a výkonné agentúry – ref. č. P7_TA-PROV(2014)0287, oddiel Vonkajšie vzťahy, bod 264.
- 9 „Závery Rady o rámci EU pre rozvoj a výsledky spolupráce“ – zasadnutie Rady Európskej únie pre zahraničné veci (rozvoj), 19. mája 2014.
- 10 SWD(2015) 80 final z 26. marca 2015.

2. Výsledky politiky a regulačný kontext

2.1. Politický kontext

13

Úloha Komisie na medzinárodnej scéne je stanovená v článku 17 Zmluvy o Európskej únii. Komisia v záležitostiach rozvojovej spolupráce pracuje predovšetkým s Organizáciou Spojených národov a Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). V tejto súvislosti boli schválené rozvojové ciele na vysokej úrovni spoločne so zásadami pre poskytovanie účinnejšej pomoci¹¹.

2.1.1. Rozvojové ciele na vysokej úrovni

14

V septembri 2000 Valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov prijalo Miléniovú deklaráciu OSN, ktorá jej členov zaväzovala k novému celosvetovému partnerstvu s cieľom znížiť extrémnu chudobu a v ktorej sa stanovil súbor časovo ohraničených cieľov – s lehotou do roku 2015 –, ktoré sa bežne označujú ako miléniové rozvojové ciele (MRC).

15

V júni 2012 sa na konferencii RIO+20 schválilo, že sa spustí proces prípravy súboru cieľov v oblasti trvalo udržateľného rozvoja, ktoré budú vychádzať z miléniových rozvojových cieľov¹². V septembri 2013 svetoví predstavitelia obnovili svoj záväzok splniť miléniové rozvojové ciele a dohodli sa na usporiadaní samitu na vysokej úrovni, ktorý sa má konať v septembri 2015, kde sa prijme nový súbor cieľov s cieľom vychádzať z úspechov miléniových

rozvojových cieľov¹³. V súčasnosti prostredníctvom rôznych procesov prebieha celosvetový dialóg o širšom programe na obdobie po roku 2015. Generálny tajomník OSN v decembri 2014 uverejnil súhrnnú správu o programe trvalo udržateľného rozvoja po roku 2015^{14,15}.

2.1.2. Fóra na vysokej úrovni o účinnosti pomoci

16

Európska komisia a členské štáty EÚ sa zúčastnili na niekoľkých fórach na vysokej úrovni zameraných na zlepšenie účinnosti programov rozvojovej pomoci:

- a) Rímska deklarácia o harmonizácii (2003);
- b) Parížska deklarácia o účinnosti pomoci (2005);
- c) Akčný program z Akkry (2008);
- d) Pusanské partnerstvo pre účinnú rozvojovú spoluprácu (2011);
- e) prvé stretnutie globálneho partnerstva na vysokej úrovni pre účinnú rozvojovú spoluprácu v Mexiku: Budovanie inkluzívneho rozvojového programu na obdobie po roku 2015 (2014).

- 11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en
- 12 Výsledný dokument konferencie RIO+20 s názvom „Budúcnosť, akú chceme“.
- 13 Valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov – Integrované a koordinované vykonávanie a kontrola záverov hlavných konferencií a samitov Organizácie Spojených národov v hospodárskej a sociálnej oblasti a v súvisiacich oblastiach – Kontrola záverov miléniového samitu – ref. č. A/68/L.4.
- 14 Valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov – Cesta k dôstojnosti do roku 2030: Odstránenie chudoby, transformácia života a ochrana planéty – Súhrnná správa generálneho tajomníka o programe trvalo udržateľného rozvoja po roku 2015 – ref. č. A/69/700.
- 15 Pozri tiež COM(2015) 44 final z 5. februára 2015: „Globálne partnerstvo pre odstránenie chudoby a trvalo udržateľný rozvoj po roku 2015“.

2. Výsledky politiky a regulačný kontext

17

Na týchto fórach vznikol konsenzus medzi darcami a partnerskými krajinami a dohodlo sa niekoľko zásad spojených s výsledkami rozvoja vrátane:

- a) posilnenia schopnosti vlád partnerských krajín preberať viac vedúcu úlohu a zodpovednosť za výsledky v oblasti rozvoja;
 - b) spolupráce s partnerskými krajinami, aby sa čo najviac mohlo spoľahnúť na rámce pre podávanie správ a monitorovanie zamerané na výsledky partnerských krajín;
 - c) harmonizácie požiadaviek darcov na monitorovanie a podávanie správ;
 - d) zlepšenia riadenia s ohľadom na výsledky zo strany darcov a partnerských krajín;
 - e) dôraznejšieho zamerania na výsledky v oblasti rozvoja.
- a) Spoločné vyhlásenie Rady a zástupcov vlád členských štátov o európskom konsenze o rozvoji (ref. č. 14820/05 z 24. februára 2006);
 - b) Podpora rozvojových krajín pri riešení krízy [KOM(2009) 160 v konečnom znení z 8. apríla 2009];
 - c) Dvanásťbodový akčný plán EÚ na podporu rozvojových cieľov tisícročia [KOM(2010) 159 z 21. apríla 2010];
 - d) Operačný rámec pre účinnosť pomoci – Generálny sekretariát Rady (ref. č. 18239/10 z 11. januára 2011);
 - e) Zvyšovanie vplyvu rozvojovej politiky EÚ: program zmien [KOM(2011) 637 v konečnom znení z 13. októbra 2011];
 - f) Dôstojný život pre všetkých: odstránenie chudoby a zabezpečenie trvalo udržateľnej budúcnosti pre celý svet [COM(2013) 92 final z 27. februára 2013];
 - g) Po roku 2015: na ceste ku komplexnému a integrovanému prístupu k financovaniu odstránenia chudoby a udržateľného rozvoja [COM(2013) 531 zo 16. júla 2013].

2.1.3. Oznámenia EÚ

18

O záväzku Európskej únie plniť medzinárodne dohodnuté rozvojové ciele a zvýšiť účinnosť pomoci svedčí niekoľko verejných vyhlásení a oznámení, ktoré všetky takým či onakým spôsobom vyjadrujú význam rozvoja a výsledkov spolupráce:

2. Výsledky politiky a regulačný kontext

2.2. Právny a regulačný kontext

19

Hlavné ustanovenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa za výsledky a verejný audit¹⁶ sa nachádzajú v Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), v nariadeniach o rozpočtových pravidlách pre všeobecný rozpočet Únie a Európsky rozvojový fond a v nariadení o spoločných pravidlách a postupoch vykonávania nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti.

- a) V Zmluve o fungovaní Európskej únie sa stanovuje, že:
- i) Komisia predloží Európskemu parlamentu a Rade hodnotiacu správu o financiách Únie založenú na získaných výsledkoch (článok 318 ods. 2) a
 - ii) Dvor audítorov môže kedykoľvek predložiť svoje poznámky, najmä vo forme osobitných správ (článok 287 ods. 4)¹⁷.
- b) V nariadení o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách“), sa stanovuje toto^{18,19}.
- i) Pre všetky typy činností, na ktoré sa vzťahuje rozpočet, sa musia stanoviť špecifické, merateľné, dosiahnuteľné, náležité a časovo ohraničené ciele. Dosahovanie týchto cieľov sa monitoruje na základe ukazovateľov výkonnosti pre každú činnosť (článok 30 ods. 3).

- ii) S cieľom zlepšiť rozhodovanie musia inštitúcie vykonať predbežné aj následné hodnotenia všetkých programov a činností, ktoré sú spojené so značnými výdavkami (článok 30 ods. 4).
- iii) Komisia musí k návrhu rozpočtu pripojiť niekoľko dokumentov vrátane výkazov činnosti, ktoré obsahujú informácie o dosiahnutí všetkých konkrétnych, merateľných, dosiahnuteľných, náležitých a časových cieľov stanovených v predchádzajúcom období pre rôzne činnosti, ako aj nových cieľov meraných ukazovateľmi [článok 38 ods. 3 písm. e) bod i)], úplné odôvodnenie, vrátane analýzy pomeru nákladov k výnosom pre navrhované zmeny na úrovni rozpočtových prostriedkov [článok 38 ods. 3 písm. e) bod ii)], a zhrnutie výsledkov hodnotenia, ak majú význam pre zmeny v rozpočte [článok 38 ods. 3 písm. e) bod v)].
- iv) Povoľujúci úradník vymenovaný delegovaním musí podávať svojej inštitúcii správu o plnení svojich povinností vo forme výročnej správy o činnosti, ktorá obsahuje finančné informácie a informácie o hospodárení a v ktorej sa uvedú výsledky operácií v porovnaní so stanovenými cieľmi, riziká spojené s týmito operáciami, použitie poskytnutých zdrojov a efektivnosť a účinnosť systémov vnútornej kontroly (článok 66 ods. 9).
- v) Osobitné správy Európskeho dvora audítorov sa musia bezodkladne zaslať Európskemu parlamentu a Rade (článok 163).

16 Povinnosť zodpovedať sa vzťahuje sa najmä na demokratický dohľad nad politikami a činnosťami verejných orgánov, kým verejný audit znamená finančné a výkonnosné audity politik a súvisiacich verejných financií a ich prepojenia na proces zodpovednosti. Pozri správu Európskeho dvora audítorov s názvom „Medzery, prekryvanie a výzvy: situačná správa o opatreniach EÚ týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa a verejných auditu“, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Pozri tiež článok 163 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

18 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1).

19 Podobné ustanovenia sa nachádzajú aj vo nariadení o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na Európsky rozvojový fond.

- c) V nariadení o spoločných pravidlách a postupoch pre vykonávanie nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti sa stanovuje toto²⁰.
- i) Finančné rozhodnutia musia obsahovať prílohu s opisom každého opatrenia a spresnením jeho cieľov, hlavných činností, očakávaných výsledkov, spôsobov vykonávania, rozpočtu a orientačného časového harmonogramu a mechanizmov na monitorovanie plnenia (preambula, bod 5).
 - ii) Vonkajšou činnosťou Únie v rámci nástrojov sa musí prispievať k jasným výsledkom (zahŕňajúcim výstupy, účinky a vplyvy); výsledky vonkajšej činnosti Únie a účinnosť konkrétneho nástroja sa musia monitorovať a posudzovať na základe vopred vymedzených, zrozumiteľných, transparentných, prípadne pre krajinu špecifických a merateľných ukazovateľov (preambula, bod 12).
 - iii) V akčných programoch sa pre každé opatrenie musia spresniť sledované ciele, očakávané výsledky a hlavné činnosti (článok 2).
 - iv) Komisia od roku 2015 predkladá Európskemu parlamentu a Rade výročnú správu o dosiahnutých cieľoch každého nariadenia prostredníctvom ukazovateľov merajúcich dosiahnuté výsledky a účinnosť príslušného nástroja; musia sa v nej posúdiť výsledky finančnej pomoci Únie použitím pokiaľ možno osobitných a merateľných ukazovateľov jej úlohy pri plnení cieľov týchto nástrojov (článok 13).

20 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá a postupy pre vykonávanie nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 95).

20

Naše preskúmanie bolo zamerané na to, aby sme v jednom dokumente poskytli prehľad toho, čo Európsky dvor audítorov považuje za hlavné rizikové oblasti spojené s prístupom k opatreniam EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce zameraným na výsledky. Názorne sa v ňom ukazujú príslušné riziká na základe skúseností, ktoré Európsky dvor audítorov získal prostredníctvom svojich auditov v oblasti vonkajších činností. Toto preskúmanie má význam najmä v súvislosti s aktuálnymi diskusiami spojenými s výkonnostným rámcom Komisie (pozri bod 5) a s realizáciou rámca EÚ pre výsledky činností v oblasti medzinárodnej spolupráce a rozvoja (pozri bod 11).

21

Pri preskúmaní sme sa riadili touto otázkou: zaoberala sa Komisia dostatočne hlavnými rizikami, ktoré so sebou prináša prístup k opatreniam EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce zameraným na výsledky?

22

Preskúmanie sme uskutočnili v období od októbra 2014 do januára 2015. Obsahovalo administratívnu kontrolu dokumentácie z inštitúcií EÚ a ďalších významných viacstranných a dvojstranných darcov pomoci, ako aj rozhovory so zamestnancami Komisie EÚ, vrátane dokumentácie z delegácie EÚ v Kambodži, a s úradníkmi z dvoch medzinárodných organizácií a niekoľkých vykonávacích subjektov. Uskutočnilo sa aj preverovanie osobitných správ EDA uverejnených v uplynulých rokoch, aby sa zistené hlavné rizikové oblasti názorne ukázali na konkrétnych príkladoch. Časový rámec rozvojových opatrení je taký, že tieto príklady sa niekedy vzťahujú na opatrenia prijaté pred niekoľkými rokmi.

23

Na základe svojho preskúmania Dvor audítorov určil deväť hlavných rizikových oblastí, ktoré sú vymenované a objasnené ďalej. Súvisia s:

- a) dôsledným používaním terminológie spojenej s výsledkami (časť 4.1);
- b) vytvorením jasného reťazca výsledkov (časť 4.2);
- c) vyššou zložitou spôsobenou začlenením prierezových otázok (časť 4.3);
- d) harmonizáciou nástrojov a rámcov medzi rozvojovými partnermi (časť 4.4);
- e) podávaním správ o výsledkoch a ich vyhodnocovaním (časť 4.5);
- f) konsolidáciou údajov a prehľadom výsledkov (časť 4.6);
- g) kvalitou údajov (časť 4.7);
- h) zameraním sa na výsledky rozpočtového hospodárenia (časť 4.8);
- i) zmenami v súvislosti s opatreniami EÚ (časť 4.9).

4.1. Vytýčenie cieľov a ukazovateľov

4.1.1. Terminológia

24

Vzhľadom na počet a rozmanitosť strán zapojených do vykonávania nového rámca EÚ pre rozvoj a spoluprácu alebo spojených s jeho vykonávaním je pre ne zásadné, aby mohli uplatňovať spoločnú a jednotnú terminológiu.

25

Dvor audítorov však zistil, že terminológia súvisiaca s výsledkami sa nie vždy používa jednotne (pozri **rámček 1**).

26

Nedostatočná zrozumiteľnosť a jednotnosť používanej terminológie môžu zapríčiniť nedorozumenia a nejasnosti medzi subjektmi zapojenými do činností EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce, a to najmä v kontexte vyhodnocovania.

Príklady terminologických problémov

Hoci sa v nariadení o spoločných pravidlách a postupoch pre vykonávanie nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti²¹ stanovuje, že medzi výsledky patria výstupy, účinky a vplyv (pozri bod 19), v pláne riadenia GR DEVCO (generálne riaditeľstvo EuropeAid) na rok 2014 sa používa odlišná kategorizácia, v ktorej účinky obsahujú výsledky a vplyv²².

Kým v právnych predpisoch sa stanovujú konkrétne, merateľné, dosiahnuteľné, náležité a časovo ohraničené (SMART) ciele, v príručke GR DEVCO pre monitorovanie zamerané na výsledky, ktorá predstavuje referenčný dokument pre všetky činnosti GR DEVCO súvisiace s monitorovaním zameraným na výsledky, sa uvádzajú SMART OOU, kde OOU znamená objektívne overiteľné ukazovatele. Tým sa v príručke GR DEVCO zamieňajú ciele a ukazovatele. Podobne Komisia vo svojom rozpočtovom obežníku na rok 2014 označila ciele SMART ako „minimálne podmienky, ktoré majú ciele a ukazovatele splniť“²³.

Hoci sa v právnych predpisoch sa stanovujú vopred vymedzené, zrozumiteľné, transparentné, prípadne pre krajinu špecifické a merateľné ukazovatele, občas sa používajú iné súbory kvalitatívnych kritérií, na čo vo svojich usmerneniach pre rozpočtovú podporu z roku 2012 poukázalo GR DEVCO²⁴: „Na posúdenie kvality ukazovateľa existujú rozličné skupiny kritérií: ukazovatele SMART sú konkrétne, merateľné, dosiahnuteľné, realistické a časovo ohraničené. Kritériá CREAM označujú ukazovatele, ktoré sú zrozumiteľné, relevantné, hospodárne, primerané a sledovateľné. Usmernenie pre ukazovatele Eurostatu je zamerané na logiku, relevantnosť, možnosť stanoviť cieľ, periodicitu zberu údajov, primeranosť a pravdepodobnosť presného odhadu. Ukazovatele RACER označujú ukazovatele, ktoré sú relevantné, uznávané, vierohodné, jednoduché a stabilné.“

21 Nariadenie (EÚ) č. 236/2014.

22 Pozri napríklad intervenčnú logiku nástroja DCI (nástroj rozvojovej spolupráce) v časti 4.1.4 plánu riadenia GR EuropeAid na rok 2014.

23 Európska komisia – Rozpočtový obežník na rok 2014 – Stále pokyny, 14.12.2012.

24 Usmernenia týkajúce sa rozpočtovej podpory – Programovanie, návrh a riadenie – Moderný prístup k rozpočtovej podpore, september 2012.

4.1.2. Zosúladienie a súdržnosť dokumentov

27

Ciele – spoločne so svojimi ukazovateľmi – možno jednoduchšie pochopiť a s väčšou pravdepodobnosťou dosiahnuť, ak sú vyjadrené zrozumiteľne a jednotne vo všetkých navzájom súvisiacich dokumentoch.

4. Hlavné rizikové oblasti

28

Ciele a ukazovatele pre oblasť rozvoja a spolupráce EÚ sa uvádzajú v širokom spektre dokumentov. Patria medzi ne:

- a) Zmluva o fungovaní Európskej únie;
- b) rozvojové ciele na vysokej úrovni (pozri časť 2.1.1);
- c) právne predpisy týkajúce sa nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti²⁵;
- d) stratégie Komisie pre regióny a jednotlivé krajiny a viacročné orientačné programové dokumenty;
- e) ročné akčné programy pripojené k rozhodnutiam Komisie o financovaní;
- f) dohody o financovaní s partnerskými krajinami, dohody o správe/príspevku s medzinárodnými organizáciami, dohody o grante a zmluvy s mimovládnyimi organizáciami a poskytovateľmi služieb;

g) výkazy činnosti (alebo programové vyhlásenia) ako súčasť rozpočtového postupu;

h) ročné plány riadenia a výročné správy o činnosti príslušných generálnych riaditeľstiev Komisie.

29

Správa všetkých týchto dokumentov, ktoré pochádzajú od rôznych orgánov a na ktoré sa vzťahujú rozličné cykly a postupy prijímania, nevyhnutne vedie k prispôbovaniu cieľov a ukazovateľov a v určitých prípadoch k nezrovnalostiam. V tejto súvislosti sa pri skúšobnom vykonávaní podávania správ o výsledkoch, ktoré uskutočnila Komisia v roku 2014 v rámci prípravy rámca pre výsledky, zistilo, že v prípade existencie logických rámcov na úrovni rozhodovania a zákaziek „stupeň súdržnosti medzi nimi bol prinajlepšom zmiešaný“²⁶.

30

V predchádzajúcich auditoch Dvor audítorov zistil aj nezrovnalosti medzi dokumentmi, v ktorých sa stanovujú ciele a ukazovatele (pozri **rámček 2**).

25 Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014.

26 Logický rámec je dokument, v ktorom sa uvádza prehľad projektových cieľov, činností a zdrojov. Obyčajne sa v ňom opisujú rozhodujúce predpoklady, na ktorých spočíva projekt, a obsahuje informácie o spôsobe monitorovania projektu vrátane monitorovania pomocou ukazovateľov.

Príklad nezrovnalostí medzi dokumentmi

„Vo výročných správach sa pre Strednú Áziu uvádza sedem ukazovateľov. Hoci sú tieto ukazovatele všeobecne relevantné pre úspech rozvojovej pomoci EÚ v Strednej Ázii, líšia sa od tých, ktoré sú stanovené v regionálnom strategickom dokumente a vo viacročných indikatívnych programoch, a nie sú ani priamo prepojené s plánovanými výsledkami stratégie Rady pre nové partnerstvo so Strednou Áziou.“²⁷

27 Osobitná správa č. 13/2013 „Rozvojová pomoc EÚ pre Strednú Áziu“, bod 79 (<http://eca.europa.eu>).

4. Hlavné rizikové oblasti

31

Nezrovnalosti pri vytyčovaní cieľov a ukazovateľov môžu vyvolať nejasnosti v tom, čo by malo slúžiť ako základ pre stanovenie toho, čo sa dosiahlo.

4.1.3. Stanovenie cieľov SMART a zrozumiteľných ukazovateľov

32

Stanovenie konkrétnych, merateľných, dosiahnuteľných, náležitých a časovo ohraničených (SMART) cieľov je právnou požiadavkou pre všetky činnosti EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce.

Navyše výsledky vonkajšej činnosti EÚ – vrátane rozvoja a spolupráce EÚ – a účinnosť konkrétneho nástroja by sa mali monitorovať a posudzovať na základe vopred vymedzených, jasných, transparentných, prípadne pre krajinu špecifických a merateľných ukazovateľov (pozri bod 19)²⁸.

28 Európsky parlament v apríli 2014 naliehal na prijatie konkrétnych, merateľných, dosiahnuteľných, náležitých a časovo ohraničených referenčných hodnôt pre všetky programy okruhu 4 – Globálna Európa – viacročného finančného rámca 2014 – 2020. Pozri rozhodnutie Európskeho parlamentu z 3. apríla 2014 o absolutoriu za plnenie všeobecného rozpočtu Európskej únie za rozpočtový rok 2012, oddiel III – Komisia a výkonné agentúry – ref. č. P7_TA-PROV(2014)0287.

Obrázok 2

Potreba cieľov SMART a zrozumiteľných ukazovateľov

| | | Ciele SMART | Zrozumiteľné ukazovatele |
|----------|----------|-------------|--------------------------|
| Výsledky | Vstup | | |
| | Činnosti | | |
| | Výstupy | | |
| | Účinok | | |
| | Vplyv | | |

4. Hlavné rizikové oblasti

33

V predchádzajúcich auditoch Dvor audítorov často zistil, že stanovené ciele sú príliš neurčité alebo nerealistické (pozri **rámček 3**). Podobne Dvor audítorov často zistil, že chýbajú ukazovatele alebo sú nezrozumiteľné (pozri **rámček 4**). Dokonca aj keď sú ukazovatele riadne vymedzené, ich výklad môže byť relatívny a ich hodnota sa môže výrazne meniť podľa situácie, v akej sa použijú (pozri **rámček 5**).

34

Pri skúšobnom vykonávaní podávania správ o výsledkoch, ktoré uskutočnila Komisia v roku 2014 v rámci prípravy rámca pre výsledky, sa tiež zistilo, že v mnohých prípadoch, ak existovali logické rámce na úrovni rozhodovania a zákaziek, boli tieto rámce nekvalitné, t. j. ciele neboli SMART a ukazovatele neboli riadne vymedzené alebo boli založené na nejasných zdrojoch údajov.

35

Okrem toho, že dochádza k porušeniu právnych predpisov, nestanovením cieľov SMART a zrozumiteľných ukazovateľov sa oslabuje monitorovanie výkonnosti a posudzovanie výsledkov, čo je škodlivé pre zodpovednosť a verejný audit. Hrozí, že aj výsledky intervencie budú obmedzené, ak sa ciele riadne nevymedzia hneď na začiatku.

Rámček 3

Príklad cieľov, ktoré boli príliš všeobecné alebo nerealistické

„Nedostatočne jasné definície cieľov projektov sa týkali najmä plánovaného zariadenia, úrovne jeho prevádzky (množstvo a kvalita) a cieľového obyvateľstva, ktoré malo získať prospech z výsledkov projektov. Nedostatok jasných a vyčíslených opatrení výrazne obmedzovali schopnosť Komisie monitorovať pokrok realizácie a neskôr merať a kontrolovať, či budú dosiahnuté výsledky v budúcnosti udržateľné alebo nie (...).“²⁹

„Ciele sú niekedy tiež príliš ambiciózne, najmä v prípade projektov mimovládnych organizácií, ktoré majú skromný rozpočet a pomerne krátku dobu realizácie. Obzvlášť to platí pre projekty mimovládnych organizácií financované v rámci potravinového nástroja: obdobie ich realizácie bolo približne 20 mesiacov, čo sa v praxi skracovalo viac-menej na 15 mesiacov, pretože prvé mesiace boli venované verejnému obstarávaniu a iným prípravným činnostiam. V niektorých prípadoch intervenčné opatrenia vychádzajú z nereálnych predpokladov o podmienkach, ktoré sú potrebné pre úspešnú realizáciu, napr. inštitucionálne a riadiace kapacity národných a miestnych orgánov, kvalita vidieckej infraštruktúry alebo dostupnosť vyhovujúcich zamestnancov (napr. odborníci na výživu a ošetrovatelia).“³⁰

29 Osobitná správa č. 13/2012 „Rozvojová pomoc Európskej únie na zásobovanie pitnou vodou a základné hygienické zariadenia v subsaharských krajinách“, bod 50 (<http://eca.europa.eu>).

30 Osobitná správa č. 1/2012 „Účinnosť rozvojovej pomoci Európskej únie v oblasti potravinovej bezpečnosti v subsaharskej Afrike“, bod 52 (<http://eca.europa.eu>).

4. Hlavné rizikové oblasti

Rámček 4

Príklady ukazovateľov, ktoré chýbali alebo boli nezrozumiteľné

„Do dohôd o financovaní týkajúcich sa priamej finančnej podpory PEGASE neboli zahrnuté žiadne ukazovatele výkonnosti, čo ESVČ, Komisii a členským štátom sťažuje hodnotenie konkrétnych výsledkov podpory (...). Chýbajúce ukazovatele tiež komplikujú preukazovanie výsledkov na prilákanie nového financovania. Táto skutočnosť okrem toho nie je v súlade s jasnou požiadavkou v nariadení o ENPI, že pre všetky formy pomoci ENPI sa na účely monitorovania majú stanoviť ukazovatele výkonnosti.“³¹

„(...) v Kirgizsku boli v programe týkajúcom sa informácií o potravinovej bezpečnosti stanovené vágne ukazovatele, napríklad „informácie o potravinovej bezpečnosti sa väčšinou považujú za správne a vhodne načasované“, „vyškoľuje sa primeraný počet zamestnancov“ a „užitočnosť prognóz o úrode“.“³²

31 Osobitná správa č. 14/2013 „Priama finančná podpora Európskej únie pre palestínsku samosprávu“, bod 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Osobitná správa č. 13/2013, bod 52.

Rámček 5

Príklad zmenenej relevantnosti ukazovateľov

Európska únia poskytuje rozpočtovú podporu Kambodži na rozvoj jej odvetvia vzdelávania. V uplynulých rokoch bola v Kambodži oslabená dôveryhodnosť školských skúšok v 12. triede v dôsledku podvádzania a korupcie. V tom čase bola miera úspešnosti pri skúškach približne 80 %. Kambodžské orgány sa v roku 2014 zaviazali zamedziť nezrovnalosti pri týchto skúškach a časom ich odstrániť, a to najmä zavedením opatrení v skúšobných strediskách na zabránenie podvádzaniu. Miera úspešnosti prvej skúšky usporiadanej v auguste 2014 bola 25 %; pri opakovaní skúšky, ktoré sa uskutočnilo v októbri, celková miera úspešnosti v roku 2014 dosiahla 41 % uchádzačov, čo je približne polovičná miera úspešnosti v porovnaní s rokom 2013. Na prvý pohľad možno zmenu v tomto ukazovateli vysvetliť ako zhoršenie; tiež ju však možno považovať za zmenu, v ktorej sa odráža zlepšenie spoľahlivosti a dôveryhodnosti skúšok.

4.1.4. Vymedzenie záväzku partnerskej krajiny pre vykonávanie reforiem ako cieľ

36

Na to, aby ciele opatrenia boli významné z hľadiska rozvoja, mali by byť v zhode s dosiahnutím výsledku, t. j. s merateľnou zmenou vyplývajúcou z príslušného opatrenia.

4. Hlavné rizikové oblasti

37

V predchádzajúcich auditoch Dvor auditorov zistil, že ciele opatrení EÚ sú niekedy vyjadrené vo forme záväzku, ktorý musí partnerská krajina v danom momente prijať. V niektorých prípadoch však napriek tomu, že uvedený cieľ bol splnený, čiže aj keď partnerská krajina zdanlivo prijala očakávaný záväzok, toto opatrenie potom nemalo žiaden významný účinok v priebehu času alebo malo len malý účinok. Inými slovami, nevytvorilo žiaden významný výsledok z hľadiska rozvoja (pozri **rámček 6**).

38

Účinnosť rozvojovej pomoci a koordinačných činností EÚ sa môže oslabiť, keď sa za dostatočnú podmienku pre platbu považuje zdanlivý záväzok partnerskej krajiny dosiahnuť výsledky bez ďalších dôkazov, že sa skutočne vykonali významné reformy.

Rámček 6

Príklad pomoci, keď sa záväzok partnerskej krajiny vykonať reformy nepremietol do výsledkov rozvoja

„Komisia vyplatila rozpočtovú podporu v Kirgizsku v troch splátkach, pričom každej z nich predchádzalo hodnotenie pokroku dosahovania cieľov SVF. Komisia zakaždým dospela k záveru, že pokrok bol pomalý, no úhradu jednotlivých splátok zdôvodnila tým, že podľa jej názoru kirgizská vláda bola naďalej odhodlaná zaviesť reformy. Na túto domnienku neexistovali jasné dôkazy. Hlavná časť zdôvodnenia Komisie pri rozhodnutiach o vyplatení pomoci je založená na posúdení záväzku partnerských krajín prijímať reformy, a nie je skutočne dosiahnutom pokroku.“³³

„Komisii sa nepodarilo zabezpečiť, aby na otázky, ktoré nadniesla v rámci dialógu v podvýbore, egyptské orgány následne naviazali prijatím konkrétnych opatrení. Aj v prípadoch, keď boli nastolené otázky zaradené ako body opatrenia na konci zasadnutia, obvykle nedošlo k ich realizácii. Napríklad podvýbor v roku 2009 zaradil ako bod opatrenia „preskúmanie možnosti využitia technickej pomoci EÚ na poskytnutie poradenstva Egyptu vo veci právnych predpisov týkajúcich sa mimovládnych organizácií v členských štátoch“. Tento bod nebol ďalej monitorovaný. (...) Komisia nespájala svoju kritiku porušovania ľudských práv v správach o pokroku s možnosťou znížiť alebo pozastaviť pomoc EÚ.“³⁴

33 Osobitná správa č. 13/2013, bod 57.

34 Osobitná správa č. 4/2013 „Spolupráca EÚ s Egyptom v oblasti správy vecí verejných“, body 39 a 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Hlavné rizikové oblasti

4.2. Vytvorenie reťazca výsledkov

4.2.1. Prepojenie opatrení a výsledkov pomocou jasného logického reťazca

39

Pre získanie očakávaných výsledkov je nevyhnutné určiť primerané opatrenia, a tak vytvoriť jasné logické prepojenie medzi činnosťami, výstupmi, účinkami a vplyvom^{35,36}. Vytvorenie takéhoto logického reťazca je tiež podstatné na preukázanie, ako intervencie EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce prispievajú k dosahovaniu výsledkov³⁷.

40

V niektorých predchádzajúcich osobitných správach Dvora audítorov a hodnotiacich správ Komisie sa zistilo, že prepojenie medzi činnosťou a výsledkami nebolo vždy jasne preukázateľné (pozri **rámček 7**).

41

V prípade určitých opatrení možno v dohodách o financovaní stanoviť podmienky pre vyplácanie na základe výsledkov, a tým priamo spojiť platby s dosahovaním výsledkov, aby sa vytvorili stimuly pre lepší výkon prostredníctvom celých alebo čiastočných platieb za plné alebo čiastočné dosiahnutie výsledkov^{38,39}. V predchádzajúcich auditoch Dvor audítorov občas zistil, že takéto spojenie nevzniklo alebo nebolo presadzované (pozri **rámček 8**).

42

Pri nedostatku jasného prepojenia medzi opatreniami – alebo podmienkami platieb – a ich plánovanými výsledkami, sa môže stať, že sa ciele intervencií pustia zo zreteľa, čo je škodlivé pre účinnosť pomoci a oslabí sa tým aj schopnosť EÚ preukázať výsledky svojich činností a niešť za ne zodpovednosť. Podobne zdanlivo samostatné politiky môžu byť v skutočnosti úzko prepojené⁴⁰. Pri plánovaní činnosti v kontexte danej politiky jej možné výsledky z hľadiska iných politik nemusia byť dostatočne zohľadnené; napríklad projekt by mohol prispieť k cieľom týkajúcim sa zdravia, ako je boj proti malárii, ale jej určené ciele sa týkajú len zlepšenia prístupu k bezpečnej pitnej vode.

- 35 Štúdia o právnych nástrojoch a ponaučeníach získaných z hodnotení riadených spoločným oddelením pre hodnotenie – Záverečná správa, 1. časť: Záverečná súhrnná správa, júl 2011, s. vi: „Vytvorenie jasných logických reťazcov v právnych predpisoch je zásadné. Možno ho podporiť tým, že sa zabráni neštruktúrovaným zoznamom činností a nejasným prepojeniam medzi činnosťami, výstupmi a ich plánovanými vplyvmi. Vzťahy medzi jednotlivými krokmi v reťazci by mali byť zrozumiteľné a logické, aby sa zabránilo logickým nedostatkom a vzniku „osirotených“ výstupov alebo vplyvov.“ – ref. č. hodnotenie DEVCO 1292.
- 36 Podrobné vysvetlenie reťazca výsledkov sa nachádza v príručke pre riadenie na základe výsledkov Rozvojovej skupiny OSN, október 2011, s. 14.
- 37 Štúdia o začlenení poznatkov zo strategických hodnotení GR DEVCO do rozvojovej politiky a praxe, záverečná správa, jún 2014, s. vii.
- 38 Usmernenia Komisie k rozpočtovej podpore – Výkonné usmernenie – Moderný prístup k rozpočtovej podpore, september 2012.
- 39 Pozri spoločnú pozíciu EÚ na štvrté fórum na vysokej úrovni o účinnosti pomoci (Pusan, 29. novembra – 1. decembra 2011) – Závery Rady – 3124. zasadnutie Rady pre zahraničné veci a rozvoj, v Bruseli 14. novembra 2011: „EÚ vyzýva partnerské krajiny a partnerov v oblasti rozvoja, aby kládli zvýšený dôraz na harmonizovanú podmienenosť zameranú na výsledky.“
- 40 Tematické hodnotenie podpory Európskej komisie odvetviu zdravotníctva – Záverečná správa – 1. časť, august 2012, s. xiv.

Príklady nejasného prepojenia medzi činnosťami a výsledkami

„V 24 skúmaných prípadoch intervencií sa európska susedská politika zreteľne označuje ako zastrešujúci pojem, v rámci ktorého dochádza k spolupráci. V programových dokumentoch sa zreteľne spomína jeden alebo niekoľko cieľov európskej susedskej politiky a intervencie sú v súlade so strategickými dokumentmi. V preskúmanej dokumentácii sa však doslovne neukazuje ani nevysvetľuje spôsob, akým sa dosiahnu tieto ciele prostredníctvom špecifických intervencií a ako plánované intervencie prispievajú k dosiahnutiu výsledkov.“⁴¹

„Programy rozpočtovej podpory v Malawi a Rwande odkazujú na ciele národných stratégií na zníženie chudoby a odvetvových politik a programov. Nestanovuje sa v nich, akým spôsobom prispievajú k dosiahnutiu vládnych cieľov.“⁴²

41 Hodnotenie podpory Európskej únie dvom regiónom európskej susedskej politiky (východ a juh) – Záverečná správa – 1. časť, jún 2013, s. 24.

42 Osobitná správa č. 1/2012, bod 53.

Príklady finančných intervencií s neúčinnými platobnými podmienkami

„Jedným z cieľov dvoch spomenutých cielených programov rozpočtovej podpory bolo aj prispieť k zlepšeniu správy verejných financií. V programoch však neboli stanovené žiadne prepojenia na vládny plán reformy správy verejných financií ani sa v nich nestanovovali priority, ktoré sa mali podporiť. Nie je jasné, ako môžu programy tohto typu dosiahnuť uvedený cieľ, keďže finančné prostriedky sa vyplatili v podobe jedinej fixnej tranže a neboli stanovené žiadne výkonnosťou podmienené požiadavky ani požiadavky politického dialógu.“⁴³

„V súvislosti s investičnými projektmi pre cestnú infraštruktúru Komisia používa podmienky takým spôsobom, ktorý partnerské krajiny len málo podnecuje, aby ich dodržiavali. Stanovené podmienky nie sú právne záväzné, v dohodách o financovaní sa uvádzajú ako tzv. sprievodné opatrenia, ktoré má partnerská krajina prijať. V praxi Komisia vo všeobecnosti schvaľuje dohody o vykonaní práce medzi partnerskými krajinami a dodávateľmi bez ohľadu na to, či sa prijali uvedené sprievodné opatrenia. Potom má v rámci týchto zmlúv povinnosť vyplatiť finančné prostriedky z ERF a má len slabé prostriedky na to, aby prinútila partnerské krajiny dodržiavať uvedené podmienky.“⁴⁴

43 Osobitná správa č. 9/2013 „Podpora EÚ na správu vecí verejných v Konžskej demokratickej republike“, bod 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Osobitná správa č. 17/2012 „Prínos Európskeho rozvojového fondu (ERF) k udržateľnej cestnej sieti v subsaharskej Afrike“, bod 27 (<http://eca.europa.eu>).

4. Hlavné rizikové oblasti

4.2.2. Prispenie a prisúdenie zásluh

43

Intervencie EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce sa uskutočňujú v zložitej oblasti, kde k dosiahnutiu výsledkov popri intervenciách EÚ prispieva, pozitívne či negatívne, veľa ďalších darcov a mnoho vonkajších faktorov. Z tohto dôvodu mohlo byť žiaduce okrem stanovenia príčinnej súvislosti medzi opatreniami EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce a ich výsledkami (pozri časť 4.2.1.), tiež posúdiť, aká je táto súvislosť pevná, t. j. akú časť výsledkov možno prisúdiť opatreniam EÚ.

44

Ako však Komisia poukázala vo svojom pracovnom dokumente útvarov Komisie s názvom Cesta k rámcu EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce (pozri bod 7), „je náročné merať mieru príspevku jednej úrovne hierarchie výsledkov na ďalšiu“, t. j. od výstupu k účinku a od účinku k vplyvu. V skutočnosti, kým výstupy intervencie možno zvyčajne z veľkej časti prisúdiť intervencii, často to nebude platiť pre jej účinok a ešte menej pre jej vplyv, ako Dvor audítorov zistil v niektorých svojich auditoch (pozri **rámček 9**).

45

V konkrétnom prípade intervencií rozpočtovej podpory bežne nie je možné určiť výstupy, a to pre zameniteľnosť finančnej podpory EÚ v rozpočte partnerskej krajiny. Rozpočet partnerskej krajiny v skutočnosti podporuje stratégiu rozvoja celej krajiny, a tak výstupy intervencií rozpočtovej podpory EÚ súvisia so zmenami vládnych politík a služieb, ktoré nie sú následkom samotného programu rozpočtovej podpory, ale aj rôznych ďalších vládnych opatrení a rozhodnutí, ďalších programov vonkajšej pomoci (...) a vonkajších mimovládnych faktorov⁴⁵. Toto dobre vidieť na komplexnom rámci hodnotenia pre hodnotenia rozpočtovej podpory OECD (pozri **prílohu**).

46

Preto aj vtedy, keď je možné stanoviť jasnú logickú súvislosť medzi opatrením a výsledkami, môže byť náročné, ak nie nemožné, posúdiť, ktorú časť výsledkov možno prisúdiť intervenciám EÚ a ktorá časť vznikla vďaka intervenciám ďalších darcov alebo iným faktorom. Z tohto dôvodu je vhodnejšie hovoriť skôr o prispení než o prisudzovaní zásluh. Okrem technických aspektov táto otázka súvisí aj s politickejšou otázkou zodpovednosti za výsledky. Keď je zapojených veľa zainteresovaných strán vrátane EÚ, partnerských krajín a ďalších darcov, môže v skutočnosti existovať niekoľko nárokov na rovnaké pozitívne výsledky alebo sa k zodpovednosti za negatívne výsledky nikto neprihlási.

45 Sieť pre hodnotenie rozvojovej pomoci výboru DAC OECD – Hodnotenie rozpočtovej podpory – metodický prístup, strana 11. Pozri aj stranu 12 o účinkoch rozpočtovej podpory: „Účinky sú výsledkom celého súboru politík, stratégií a vynakladania prostriedkov vlády (...), reakcií/odpovedí príslušných zainteresovaných strán na zmeny tvorby verejných politík a rozhodnutia o pridelovaní zdrojov a vplyvu ďalších vonkajších faktorov. Poskytnutá rozpočtová podpora má tak len čiastočný vplyv na tieto účinky. Príčinny vzťah medzi poskytnutou rozpočtovou podporou a účinkami sa preto (výrazne) rozriedi s ďalšími ovplyvňujúcimi faktormi.“

Príklad ťažkostí pri prisudzovaní zásluh za výsledky intervencii EÚ

„Dvor audítorov nevie posúdiť, v akom rozsahu prispeli programy rozpočtovej podpory EÚ v Malawi a Rwande k výsledkom vládnych programov, pretože treba zohľadniť mnohé zložité súvisiace faktory (...).“⁴⁶

46 Osobitná správa č. 1/2012, bod 57.

4.3. Vyššia zložitosť spôsobená začlenením prierezových otázok

47

Vo svojom oznámení o zvyšovaní vplyvu rozvojovej politiky EÚ: programe zmien (pozri bod 18) Komisia navrhla, že činnosti EÚ v každej partnerskej krajine by sa mali sústrediť najviac na tri odvetvia. Zameranie intervencií EÚ na malý počet odvetví môže zvýšiť ich vplyv a pákový efekt a pomôcť udržať pomoc EÚ v zvládnuteľných hraniciach nielen pre partnerské krajiny, ale aj pre Komisiu a delegácie EÚ⁴⁷.

48

Medzitým sa podľa pokynov EÚ pre vytváranie viacročných programových dokumentov na programové obdobie 2014 – 2020 musí v záväzkoch odvetvovej politiky zohľadniť aj deväť prierezových otázok vrátane podpory ľudských práv, rovnosti žien a mužov, demokracie, dobrej správy, práv detí, osôb so zdravotným postihnutím, pôvodného obyvateľstva, udržateľnosti životného prostredia a boja proti HIV/AIDS⁴⁸ (pozri **rámček 10**).

47 Spoločné pokyny ESVČ a Komisie s názvom Pokyny pre programovanie 11. Európskeho rozvojového fondu (ERF) a nástroja financovania rozvojovej spolupráce (DCI) – 2014 – 2020.

48 Pozri napríklad aj nariadenie o nástroji financovania rozvojovej spolupráce (EÚ) č. 233/2014, v ktorom sa stanovuje, že: „Do všetkých programov by sa mali zahrnúť prierezové otázky vymedzené v európskom konsenze. Okrem toho by sa mali v relevantných prípadoch zahrnúť otázky predchádzania konfliktom, dôstojnej práce a zmeny klímy“ (článok 3).

4. Hlavné rizikové oblasti

Obrázok 3

Prioritné odvetvia a prierezové otázky

| | Prioritné odvetvie 1 | Prioritné odvetvie 2 | Prioritné odvetvie 3 |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Prierezová otázka 1 | | | |
| Prierezová otázka 2 | | | |
| Prierezová otázka 3 | | | |
| Prierezová otázka 4 | | | |
| Prierezová otázka 5 | | | |
| Prierezová otázka 6 | | | |
| Prierezová otázka 7 | | | |
| Prierezová otázka 8 | | | |
| Prierezová otázka 9 | | | |

49

Vo svojich predchádzajúcich hodnotiacich správach Komisia upozornila na ťažkosti pri začleňovaní ľudských práv prostredníctvom rozvojových činností EÚ (pozri **rámček 11**).

50

Zahrnutie prierezových otázok do intervencií EÚ môže skomplikovať stanovovanie priorít týchto cieľov intervencií. Vyššia zložitosť z dôvodu začlenenia prierezových otázok do programov EÚ predstavuje dodatočné riziko pre dosahovanie výsledkov a podávanie správ o nich.

Rámček 10

Začlenenie prierezových otázok do programu – príklad Kambodže

Vo viacročnom orientačnom programe Komisie pre Kambodžu na obdobie rokov 2014 – 2020 sa stanovujú tri prioritné odvetvia: poľnohospodárstvo/riadenie prírodných zdrojov, vzdelávanie/zručnosti a dobrá správa vecí verejných. Stanovuje sa v ňom aj začlenenie niekoľkých prierezových otázok: rovnosti žien a mužov a posilnenia postavenia žien, výživy, životného prostredia a informačných a komunikačných technológií.

Príklady ťažkostí pri riešení prierezových otázok – prípad ľudských práv

„Európska únia sa usilovala o ďalšie premietnutie jej záväzku a začlenenie ľudských práv na úrovni tvorby programu vrátane regionálnych strategických dokumentov, bilaterálnych akčných plánov a tematických programov. Ľudské práva a demokracia sú zakorenené v politických dokumentoch ako usmerňujúce zásady. Predsa len však možno pozorovať jav oslabovania prvku demokracie a ľudských práv, keď cyklus pokročí do ďalšej fázy, čiže od všeobecných politických príslubov k politickým rámcom až k tvorbe programov, voľbe nástrojov, pridelovaniu finančných prostriedkov a výberu projektov. Toto „oslabovanie“ sa prejavuje v rozličných formách, vrátane: i) nedostatku súdržnej stratégie na riešenie problémov prostredníctvom konkrétnych intervencií; ii) obmedzených zdrojov financovania pre súvisiace prvky demokracie a ľudských práv v iných tematicky významných odvetviach; iii) trendu obmedzovať činnosti v oblasti ľudských práv na tematické nástroje.“⁴⁹

„Administratívna analýza šiestich konkrétnych oblastí, v ktorých sa Európska komisia (EK) usilovala o začlenenie ľudských práv, ukazuje jav oslabovania prvku ľudských práv, keď cyklus pokročí do ďalšej fázy (...). Celý problém znásobuje nedostatok aspoň základných systémov na monitorovanie a vyhodnocovanie pokroku v súvislosti so začleňovaním. Toto oslabovanie súvisí s politickým odporom partnerských krajín, ale aj so závažnými vnútornými nedostatkami na úrovni EÚ, ako je obmedzený politický pákový efekt a premenlivé rozhodovanie, pokiaľ ide o postavenie a váhu otázky ľudských práv vo vonkajšej činnosti EÚ. Problémy EÚ pri uvádzaní hodnôt a záujmov do súladu vo veľkej miere zdokumentovali a kritizovali médiá a občianska spoločnosť. Arabská jar bola ponaučením o obmedzeniach prístupu, v ktorom stojí stabilita proti ľudským právam, a môže otvoriť výhľady na vážnejší prístup k začleňovaniu ľudských práv.“⁵⁰

49 Hodnotenie podpory Európskej únie dvom regiónom európskej susedskej politiky (východ a juh) – Záverečná správa – 1. časť, jún 2013, s. 62.

50 Tematické hodnotenie podpory Európskej komisie pre dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd (vrátane solidarity s obeťami útlaku) – Záverečná správa – 1. časť, december 2011, s. 15.

4. Hlavné rizikové oblasti

4.4. Harmonizácia medzi nástrojmi rozvojových partnerov a ich rámcami

4.4.1. Zosúladenie s rámcami pre výsledky partnerských krajín

51

V súlade so zásadami schválenými na medzinárodných fórach na vysokej úrovni by sa darcovia vrátane EÚ mali čo najviac spoliehať na rámce partnerských krajín pre podávanie správ a monitorovanie zamerané na výsledky (pozri časť 2.1.2). Darcovia by konkrétne mali obmedziť využívanie dodatočných rámcov, vyhýbať sa tomu, aby vyžadovali zavedenie ukazovateľov výkonnosti, ktoré nie sú v súlade s vnútroštátnymi rozvojovými stratégiami krajín⁵¹.

52

V predchádzajúcich hodnotiacich správach Komisie sa však zistili problémy spojené s nesúlalom medzi darcami a rámcami partnerských krajín (pozri **rámček 12**).

53

Keď partnerské krajiny stoja pred množstvom rôznych typov a úrovni ohlasovacích povinností a platobných podmienok od rôznych darcov, môžu tieto povinnosti a podmienky predstavovať nezvládnuteľnú záťaž, ktorá je škodlivá aj pre efektívnosť, aj pre účinnosť pomoci.

51 Pusanské partnerstvo pre účinnú rozvojovú spoluprácu.

Rámček 12

Príklad nedostatočného zosúladenia s rámcom pre výsledky partnerskej krajiny

„(...) keďže nejde o vládou riadený, skutočne harmonizovaný rámec, rámec hodnotenia výkonu sa vyvinul do ‚celkového súčtu individuálnych preferencií a požiadaviek všetkých rozvojových partnerov‘. (...) Účinná zodpovednosť vlády sa stratila a z procesu posudzovania rámca hodnotenia výkonu sa stalo sotva niečo viac než len povinný postup, ktorý sa musel dodržiavať, aby mohlo pokračovať uhrádzanie rozpočtovej podpory (...). Súčasne s touto stratou zodpovednosti a účasti došlo k významnému zvýšeniu transakčných nákladov spojených s postupom ročného hodnotenia a súvisiacim politickým dialógom. Ide o pohľad, ktorý jednomyseľne oznamujú všetky oslovené zainteresované strany. Najzreteľnejšie sa to prejavuje v stabilnom raste počtu ukazovateľov začlenených do rámca hodnotenia výkonu.“⁵²

52 Spoločné hodnotenie rozpočtovej podpory Tanzánii: získané poznatky a odporúčania pre budúcnosť. Záverečná správa, 1. časť, 2013, body 74 až 75.

4. Hlavné rizikové oblasti

4.4.2. Harmonizácia nástrojov používaných zainteresovanými stranami v oblasti rozvoja

54

V predchádzajúcich osobitných správach Dvora audítorov boli zistené problémy súvisiace s nedostatočnou harmonizáciou nástrojov, ktoré používajú rozvojoví partneri (pozri **rámček 13**).

55

Neschopnosť harmonizovať nástroje používané rozvojovými partnermi môže byť škodlivá pre účinnosť a efektívnosť monitorovania výsledkov a podávania správ o výsledkoch.

Rámček 13

Príklady problémov zapríčinených nedostatočnou harmonizáciou nástrojov používaných rozvojovými partnermi

„Rozvojový program Organizácie Spojených národov (UNDP) odhaduje, že existuje viac než 50 medzinárodných verejných fondov, 45 trhov s uhlíkom a 6 000 fondov súkromného kapitálu, ktoré poskytujú finančné prostriedky na opatrenia v oblasti zmeny klímy, pričom každý z nich má vlastnú riadiacu štruktúru. Ako poznamenáva Svetová banka, v dôsledku takéhto rozdrobenia vzniká hrozba, že sa zníži celková účinnosť financovania opatrení v oblasti zmeny klímy (...). Komisia a členské štáty používajú na vyplácanie finančných prostriedkov na opatrenia v oblasti zmeny klímy dvojstranné i viacstranné nástroje. V roku 2010 využili najmenej 22 viacstranných nástrojov.

(...) Nevyvinulo sa žiadne úsilie o zníženie rastúceho počtu fondov, z ktorých sa financujú opatrenia v oblasti zmeny klímy, čo predstavuje vážne riziko neefektívnosti, neprimeranej zodpovednosti a rozdrobenia pomoci. (...)“⁵³

53 Osobitná správa č. 17/2013 „Financovanie opatrení v oblasti zmeny klímy Európskou úniou v rámci vonkajšej pomoci“, body 57 až 58 a bod 68 (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Zvládanie vzájomného spájania rozličných štruktúr v oblasti zodpovednosti

56

Európska komisia v rámci opatrení rozvoja a spolupráce EÚ zveruje niektoré úlohy súvisiace s plnením rozpočtu v rámci nepriameho hospodárenia medzinárodným organizáciám⁵⁴. V prípade týchto úloh spočíva zodpovednosť na štruktúrach v oblasti zodpovednosti príslušnej medzinárodnej organizácie vrátane správy vecí verejných, rámcov pre výsledky⁵⁵ a externého auditu, ako aj na vlastných ustanoveniach EÚ o audite a zodpovednosti.

57

V predchádzajúcich auditoch Dvor audítorov zistil, že vzájomné spájanie odlišných štruktúr v oblasti zodpovednosti v prípade úloh v rámci nepriameho hospodárenia s medzinárodnými organizáciami niekedy vytvorilo medzery v zodpovednosti (pozri **rámček 14**).

54 Nariadenie o rozpočtových pravidlách, článok 58 – Spôsoby plnenia rozpočtu.

55 Pozri napríklad príručku pre riadenie na základe výsledkov Rozvojovej skupiny OSN, integrovaný rámec pre výsledky Populačného fondu OSN alebo príručku Rozvojového programu Organizácie Spojených národov o plánovaní, monitorovaní a hodnotení výsledkov rozvoja.

4. Hlavné rizikové oblasti

Príklad odlišnej štruktúry zodpovednosti – Organizácia Spojených národov

„Hoci Komisia overuje systémy finančného hospodárenia svojich partnerov v OSN (prostredníctvom analýzy štyroch pilierov), jej potvrdenie o praktickom fungovaní kontrolných systémov a dosiahnutí výsledkov závisí od správ OSN. V čase auditu Komisia ešte stále nebola úspešná v získavaní primeraných informácií zo správ OSN.“⁵⁶

„Správy OSN neposkytujú Komisii dostatočne včasné informácie. Veľká časť správ naďalej prichádza s oneskorením, správy nie sú dostatočne podrobné a zameriavajú sa skôr na činnosti než na výsledky.“⁵⁷

56 Situačná správa z roku 2014 „Medzery, prekrývanie a výzvy: situačná správa o opatreniach EÚ týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa a verejného auditu“, rámček 1 (<http://eca.europa.eu> <http://eca.europa.eu>).

57 Osobitná správa č. 3/2011 „Efektívnosť a účinnosť príspevkov EÚ poskytovaných prostredníctvom organizácií OSN v krajinách postihnutých konfliktom“, bod IV (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Nedostatky pri hodnotení a oznamovaní výsledkov

58

V právnych ustanoveniach týkajúcich sa výsledkov monitorovania, hodnotenia a auditu sa stanovujú dva odlišné typy načasovania:

- a) **pravidelné časovanie:** napríklad v článku 318 ZFEÚ sa stanovuje, že Komisia musí každoročne predložiť (...) hodnotiacu správu o financiách Únie založenú na výsledkoch získaných najmä na základe požiadaviek Európskeho parlamentu a Rady v rámci ročného postupu udeľovania absolutória.

- b) **časovanie podľa činností:** napríklad v článku 18 ods. 3 pravidiel uplatňovania nariadenia o rozpočtových pravidlách sa stanovuje, že výsledky viacročných programov, v prípade ktorých výška zdrojov prevyšuje 5 000 000 EUR, sa musia pravidelne hodnotiť v súlade s časovým plánom, ktorý umožňuje zohľadniť závery tohto hodnotenia pri rozhodovaní o obnove, úprave alebo pozastavení programu.

59

V predchádzajúcich audítorských správach Dvor audítora zistil, že dosiahnutie cieľov projektov alebo programu nemohlo byť v určitých prípadoch vyhodnotené pred ich dokončením, čím sa oslabilo pravidelné posudzovanie dosahovania výsledkov (pozri **rámček 15**).

4. Hlavné rizikové oblasti

60

Dvor audítorov tiež odhalil nedostatky týkajúce sa včasného vykonania hodnotení, t. j. strategické hodnotenia trvali často oveľa dlhšie, ako sa plánovalo, a hodnotenia programov boli občas odložené alebo sa zrušili⁵⁸. V nedávno vypracovanej štúdii, o ktorú požiadala Komisia, sa tiež zistili „významné diskontinuity“ medzi hodnoteniami a vytýčením politiky, programovaním, monitorovaním a riadením zameraným na výsledky. Konkrétne sa v nej zistili premeškané príležitosti z hľadiska čerpania, keď sa ignorovali predchádzajúce získané poznatky, pretože závery hodnotenia neboli časovo zladené s rozhodovacím procesom riadenia, (...) alebo preto, lebo pred prístupným zistením došlo k zmene situácie⁵⁹.

61

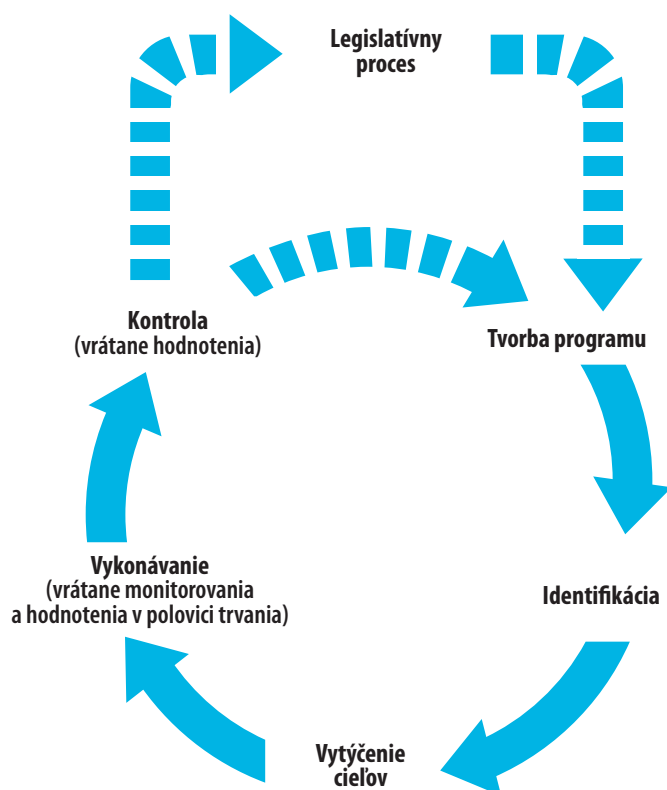
Nedostatky v načasovaní podávania správ o výsledkoch a hodnotenia výsledkov môžu zabrániť spätnej väzbe dôležitých znalostí a získaných poznatkov do procesu podávania správ a rozhodovacieho procesu.

58 Osobitná správa č. 18/2014 „Systémy hodnotenia a monitorovania zameraného na výsledky generálneho riaditeľstva EuropeAid“, body 27 až 29 (<http://eca.europa.eu>).

59 Štúdia o začlenení poznatkov zo strategických hodnotení generálneho riaditeľstva EuropeAid do rozvojovej politiky a praxe – Záverečná správa, jún 2014, s. vii.

Obrázok 4

Časový cyklus činnosti



4. Hlavné rizikové oblasti

Rámček 15

Príklad výsledkov, ktoré bolo možné posúdiť až na konci príslušnej činnosti

„Dvor audítorov hodnotil účinnosť na vzorke 19 projektov tak, že porovnal ciele plánované v dohode o príspevku so skutočne dosiahnutými výsledkami. (...) Vzhľadom na nedostatok informácií nebolo možné hodnotiť výsledky v týchto prípadoch: (...) jeden veľký projekt bol trustový fond, ktorého ciele uvedené v dohode o príspevku sa týkali celého fondu, a preto mali všeobecnejší charakter. Hoci sa pre príslušné projekty stanovili konkrétne ciele, nie je možné stanoviť jasné prepojenie medzi dosiahnutím cieľov projektu a všeobecnými cieľmi v dohode o príspevku. V dôsledku toho možno účinnosť hodnotiť až po uzatvorení fondu, k čomu v čase konania auditu zatiaľ nedošlo.“⁶⁰

60 Osobitná správa č. 3/2011, bod 25 a bod 27 písm. b).

4.6. Konsolidácia údajov a ich oznamovanie

62

Pre ukázanie výsledkov dosiahnutých v rámci rozvojových politík EÚ sa prostredníctvom informačných systémov musia zozbierať a konsolidovať údaje o výsledkoch dosiahnutých opatreniami EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce a prostredníctvom vhodných spravodajských kanálov sa musia rozšíriť.

63

V predchádzajúcich audítorských správach však Dvor audítorov zistil problémy týkajúce sa kapacity informačných systémov GR DEVCO zhromažďovať údaje súvisiace s výsledkami (pozri **rámček 16**). V roku 2014 Komisia tiež upozornila na to, že ak má byť EÚ schopná podávať správy o výsledkoch, budú sa musieť viac racionalizovať a prepracovať systémy a nástroje pre zber údajov⁶¹.

64

Údaje o činnostiach EÚ v oblasti rozvojovej pomoci a spolupráce slúžia ako základ pre široké spektrum správ, medzi ktorými sú hlavné:

- ročná účtovná závierka Komisie a správa o rozpočtovom a finančnom hospodárení⁶²;
- výročná správa o činnosti generálneho riaditeľstva EuropeAid a súhrnná správa Komisie⁶³;
- výročné podávanie správ Výboru pre rozvojovú pomoc (DAC) OECD v súlade so smernicami DAC⁶⁴;
- mesačne poskytované údaje pre register údajov IATI (Iniciatíva za transparentnosť poskytovania medzinárodnej pomoci) v súlade s normami IATI⁶⁵;
- výročná správa o hodnotení financií Únie na základe dosiahnutých výsledkov⁶⁶;

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

62 Nariadenie o rozpočtových pravidlách, najmä články 141 až 142.

63 Nariadenie o rozpočtových pravidlách, najmä článok 66 ods. 9.

64 „Smernice o spojenom štatistickom podávaní správ pre systém podávania správ veriteľmi (CRS) a každoročný dotazník DAC“ a dodatky – ref. č. DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

65 Internetové sídlo Iniciatívy za transparentnosť poskytovania medzinárodnej pomoci (www.iatiregistry.org).

66 Zmluva o fungovaní Európskej únie, článok 318.

4. Hlavné rizikové oblasti

- f) výročná správa o rozvojovej politike a politike vonkajšej pomoci Európskej únie a ich vykonávaní;
- g) pravidelné aktualizácie webového sídla Komisie EU Aid Explorer⁶⁷.

65

V súčasnosti je väčšina týchto správ zameraná na činnosti, žiadna z nich však neposkytuje plošné konsolidované údaje o výsledkoch dosiahnutých týmito činnosťami⁶⁸. Absencia konsolidovaných správ o výsledkoch dosiahnutých prostredníctvom pomoci EÚ a prehľadu o týchto výsledkoch môže zhoršiť rozhodovanie a zodpovednosť.

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

68 Konkrétne výročná správa o hodnotení financií Únie na základe dosiahnutých výsledkov neobsahuje zrozumiteľný prehľad rozsahu, v akom boli dosiahnuté hlavné ciele Únie. Pozri Správu o hodnotení financií Únie na základe dosiahnutých výsledkov: nový nástroj na zlepšenie postupu udelenia absolútoríá Európskej komisie – A7-0068/2014, 30.1.2014.

Rámček 16

Príklad nedostatkov informačného systému GR DEVCO

„Hlavným nástrojom podávania správ, ktorý používa Komisia medzi delegáciami a EuropeAid, sú správy o monitorovaní vonkajšej pomoci (EAMR) (...). Tieto správy do značnej miery opisujú vykonávané činnosti a problémy, ktoré sa objavili počas implementácie. Navyše, informácie, ktoré poskytujú, sa do istej miery prekrývajú s informáciami dostupnými v CRIS. Svedčia málo o aktuálnych výsledkoch pomoci, či z hľadiska hodnotenia, ktoré uskutočnili samotné delegácie, alebo podávaním správ o výsledkoch hodnotení uskutočnených po ukončení opatrení pomoci. (...)⁶⁹

„(...) Systém CRIS podobne nemožno ľahko používať na spočítavanie celkovej sumy vynaloženej na danú politiku alebo financovanej z daného finančného nástroja. V zozname domén používaných na priradenie záznamov z rôznych modulov systému CRIS k danej doméne sa miešajú zemepisné zóny (napríklad Ázia), finančné nástroje (...) a tematické oblasti (napríklad bezpečnosť potravín).

Konsolidácia údajov, predovšetkým finančných údajov, v systéme CRIS na účely predkladania správ sa preto výrazne komplikuje. Tento stav má negatívny dosah na efektívnosť a účinnosť systému CRIS ako nástroja na predkladanie správ a riadenie.⁷⁰

69 Osobitná správa č. 1/2011 „Viedlo prenesenie právomocí v oblasti riadenia vonkajšej pomoci Komisie z jej ústredia na delegácie k zlepšeniu poskytovania pomoci?“, bod 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Osobitná správa č. 5/2012 „Spoločný informačný systém pre vonkajšie vzťahy“, body 40 a 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Hlavné rizikové oblasti

4.7. Kvalita údajov

66

Pre monitorovanie a vyhodnotenie výsledkov je potrebný zber dostatočných, relevantných, spoľahlivých a aktuálnych údajov. V súlade so záväzkami prijatými na fórach na vysokej úrovni o účinnosti pomoci (pozri časť 2.1.2) by sa zber údajov mal spoliehať čo najviac na vlastné rámce partnerských krajín pre podávanie správ a monitorovanie zamerané na výsledky.

67

V niektorých predchádzajúcich auditoch Dvora audítorov a hodnotení Komisie sa zistilo, že zdroje údajov neposkytovali dostatočné, relevantné a aktuálne informácie o výsledkoch (pozri **rámček 17**). Zber údajov býva nákladný, a to najmä v prípade sčítania obyvateľov, a tak ho partnerské krajiny nevykonávajú často.

68

Nedostatok dostatočných, relevantných, spoľahlivých a aktuálnych údajov môže významne znížiť kvalitu a oslabiť spoľahlivosť predkladaných výsledkov.

Rámček 17

Príklady nedostatkov v kvalite údajov

„Ukazovatele, ktoré Komisia použila, sú vo všeobecnosti vhodne zamerané na miléniové rozvojové ciele, hoci ukazovateľom kvality vzdelávania sa nevenovala dostatočná pozornosť. Národné informačné systémy pre riadenie vzdelávania, z ktorých Komisia vychádza, dôsledne neposkytujú dostatočné, spoľahlivé a aktuálne informácie.“⁷¹

71 Osobitná správa č. 12/2010 „Rozvojová pomoc EÚ pre základné vzdelávanie v subsaharskej Afrike a južnej Ázii“, bod V (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Výsledok rozpočtového hospodárenia

69

V predchádzajúcich rokoch vznikol tlak na zvýšenie súm venovaných na rozvoj a spoluprácu EÚ, najmä v rámci záväzku dosiahnuť do roku 2015 medzinárodne dohodnutý cieľ oficiálnej rozvojovej pomoci (ODA) zodpovedajúcej pomeru ODA/HND vo výške 0,7 %⁷².

72 „Členské štáty sa zaväzujú dosiahnuť 0,7 % pomer ODA/HND do roku 2015, zatiaľ čo štáty, ktoré tento cieľ dosiahli, sa zaväzujú zotrvať nad touto úrovňou; členské štáty, ktoré pristúpili k EÚ po roku 2002, sa budú usilovať o dosiahnutie 0,33 % pomeru ODA/HND do roku 2015.“ – pozri Európska rada v Bruseli 16. a 17. júna 2005, závery predsedníctva – ref. č. 10255/1/05 REV 1, bod 27.

4. Hlavné rizikové oblasti

70

V článku 317 ZFEÚ sa stanovuje, že Komisia musí plniť rozpočet v súlade s nariadeniami o rozpočtových pravidlách a zohľadňovať pritom zásady riadneho finančného hospodárenia. V článku 38 ods. 3 nariadenia o rozpočtových pravidlách sa stanovuje, že Komisia musí k návrhu rozpočtu okrem iného pripojiť informácie o mierach vykonávania činnosti v predchádzajúcom roku a o mierach vykonávania v bežnom roku.

71

Výsledok rozpočtového hospodárenia možno chápať ako cieľ sám osebe a občas sa takto opisuje v plánoch riadenia Komisie (pozri **rámček 18**).

72

Z tohto dôvodu môže existovať napätie medzi potrebou plniť rozpočet a potrebou plniť ho v súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia (efektívnosť, účinnosť a hospodárnosť)⁷³. Konkrétne úspechy a zlyhania v zmysle plnenia rozpočtu sú viac očividné ako úspechy v zmysle výkonu (výsledky). Z tohto dôvodu môže existovať prirodzený trend sústrediť sa na plnenie rozpočtu na úkor zamerania sa na výsledky, ako Dvor audítorov zistil vo svojej výročnej správe o plnení rozpočtu v roku 2013: „Pri vynakladaní prostriedkov EÚ v programovom období 2007 – 2013 bolo zameranie skôr na čerpanie (potrebu vynaložiť finančné prostriedky) a súlad než na dobrú výkonnosť.“⁷⁴

73

Zameranie sa na výsledok rozpočtového hospodárenia ako na cieľ môže byť škodlivé pre riadne finančné hospodárenie a dosiahnutie výsledkov.

73 „Opakujúcou sa otázkou (...) je, akým spôsobom sa má zosúladiť dlhodobý charakter rozvojovej spolupráce vyžadujúci si viacročné horizonty plánovania s bežnou praxou každý rok zrušených rozpočtových prostriedkov určených na pomoc. V mnohých členských štátoch výboru DAC si všeobecné vládne postupy vyžadujú, aby sa finančné prostriedky vyčlenené v danom účtovnom období uhradili v príslušnom roku alebo aby sa vyčlenili v príslušnom roku a vynaložili čo najskôr po vyčlenení. V dôsledku toho správcovia pomoci v niektorých krajinách pôsobia pod značným tlakom rýchlo vyčleniť a uhradiť finančné prostriedky, čím sa podporuje prehnaný dôraz na finančné vstupy rozvojových činností namiesto dôrazu na požadované účinky a skutočné výsledky.“ – Pozri OECD – Výbor pre rozvojovú pomoc – Riadenie pomoci: postupy členských krajín výboru DAC – ref. č. DCD/DAC(2004)40.

74 Výročná správa Európskeho dvora audítorov o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2013, bod 10.56 (Ú. v. EÚ C 398, 12.11.2014).

4. Hlavné rizikové oblasti

Príklad cieľa plnenia rozpočtu

V pláne riadenia GR DEVCO na rok 2014 sa stanovuje tento cieľ pre Európsky rozvojový fond (ERF) v Afrike⁷⁵: „Úrovne plnenia rozpočtu – Zachovať vysoké úrovne plnenia rozpočtu vrátane platieb rozpočtovej podpory.“

Plán riadenia GR DEVCO v prípade iných nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti ako je ERF, obsahoval aj prílohu s názvom „Riadne finančné hospodárenie a účinne využívanie prostriedkov ES“, v ktorej sa stanovilo niekoľko ukazovateľov a cieľov pre plnenie rozpočtu:

| | Ukazovateľ | Cieľ (2014) |
|---|--|------------------|
| 1 | Plnenie počiatočnej ročnej finančnej prognózy: Platby | Od 90 % do 110 % |
| 2 | Plnenie ročnej finančnej prognózy v prípade zákaziek | Od 90 % do 110 % |
| 3 | Plnenie ročnej finančnej prognózy v prípade rozhodnutí | Od 90 % do 110 % |

75 Plán riadenia na rok 2014 – Generálne riaditeľstvo pre rozvoj a spoluprácu EuropeAid.

4.9. Zmeny v kontexte opatrení EÚ

4.9.1. Riadenie rizík a výber spôsobov vykonávania

74

Opatrenia EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce sa vykonávajú v mnohých krajinách s rôznou úrovňou rozvoja, pre mnohé z nich sú typické kritické sociálne, politické alebo humanitárne podmienky, či dokonca nestabilná bezpečnostná situácia. Výber spôsobu vykonávania pomoci na dosiahnutie cieľov opatrenia by mal vychádzať z jeho očakávanej schopnosti dosiahnuť výsledky účinným a efektívnym spôsobom vzhľadom na kontext opatrenia. V niektorých prípadoch výber spôsobu vykonávania, ktorý sa môže javiť riskantnejší ako iné, môže byť občas motivovaný očakávaniami, že poskytne lepšie alebo rýchlejšie výsledky.

4. Hlavné rizikové oblasti

75

Tento stav dobre vidno na príklade rozpočtovej podpory. Hoci si ju možno predstaviť ako prostriedok pre poskytovanie veľkých objemov pomoci predvídateľnejším spôsobom ako v prípade tradičného projektového prístupu, rozpočtová podpora sa často poskytuje krajinám, ktoré majú zlé systémy riadenia verejných financií. Vzhľadom na to, že sa finančné prostriedky prevedené v rámci operácií rozpočtovej podpory spájajú s ostatnými rozpočtovými zdrojmi v rozpočte danej krajiny (známe ako „zameniteľnosť“), sú taktiež vystavené tým istým nedostatkom riadenia verejných financií, vrátane rizík podvodu a korupcie⁷⁶. Navyše výsledky dosiahnuté prostredníctvom rozpočtovej podpory a trvalá udržateľnosť týchto výsledkov môžu byť ohrozené v prípade politickej nestability partnerskej krajiny, napríklad z dôvodu ignorovania dobrej správy vecí verejných, závažných hospodárskych a sociálnych otázok alebo ľudských práv. Rozhodnutie poskytovať rozpočtovú podporu EÚ

by sa preto malo prijímať po zohľadnení konkrétneho prípadu a malo by sa opierať o posúdenie očakávaných prínosov a potenciálnych rizík⁷⁷.

76

V predchádzajúcich audítorských správach Dvor audítorov občas zistil, že voľbe spôsobu vykonávania pomoci nepredchádzala vhodná analýza súvisiacich rizík so zreteľom na očakávané výhody (pozri **rámček 19**).

77

Neschopnosť porovnať očakávané prínosy s prípadnými nevýhodami vybraných spôsobov vykonávania môže viesť k zlému výberu spôsobu alebo vystaviť rozpočet EÚ neprimerane vysokým rizikám.

76 Výročná správa Európskeho dvora audítorov o plnení rozpočtu za rozpočtový rok 2011, bod 7.10 (Ú. v. EÚ C 344, 12.11.2012).

77 KOM(2011) 638 v konečnom znení z 13. októbra 2011 „Budúci prístup k rozpočtovej podpore EÚ pre tretie krajiny“.

Príklady chýbajúcej analýzy rizík pre vybraný spôsob vykonávania

„(...) Komisia predtým, ako sa rozhodne spolupracovať s organizáciou OSN, nepreukáže presvedčivým spôsobom, že vyhodnotila, či výhody prevažujú nad nevýhodami. Výber organizácie OSN nie je založený na dostatočnom dôkaze, že tento prístup je účinnejší a efektívnejší než iné spôsoby poskytovania pomoci.“⁷⁸

78 Osobitná správa č. 15/2009, bod III.

4. Hlavné rizikové oblasti

4.9.2. Vonkajšie faktory

78

Väčšina opatrení EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce je naplánovaná s cieľom vytvoriť výsledky v priebehu niekoľkých rokov. Počas tohto obdobia sa v prípade opatrení môžu vyskytnúť významné zmeny alebo nestabilita:

- a) v politickom alebo hospodárskom kontexte na úrovni partnerskej krajiny – toto sa stalo napríklad v Egypte⁷⁹, Konžskej demokratickej republike⁸⁰ a Palestíne⁸¹ – alebo na úrovni projektu (pozri **rámček 20**);

- b) v kontexte rozvoja s ohľadom na prírodné katastrofy, napr. na Haiti v januári 2010, keď hlavné mesto a okolie zasiahlo zemetrasenie so silou 7,0 na Richterovej stupnici⁸²; alebo
- c) v rámci systémov riadenia a kontroly pomoci EÚ (pozri **rámček 21**).

79

Takéto zmeny v rámci opatrení EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce môžu sťažiť súvislé a zmysluplné sledovanie výsledkov a podávanie správ o výsledkoch.

- 79 Osobitná správa č. 4/2013.
80 Osobitná správa č. 9/2013.
81 Osobitná správa č. 14/2013.
82 Osobitná správa č. 13/2014 „Podpora EÚ na obnovu po zemetrasení na Haiti“ (<http://eca.europa.eu>).

Rámček 20

Príklad nestability v hospodárskom kontexte projektu

V Kambodži Komisia financovala projekt na podporu technológie premeny odpadu na energiu v odvetví mletia ryže. V uplynulých rokoch sa však v Kambodži uskutočnili veľké investície do väčších a účinnejších mlynov na ryžu, čo viedlo k štvornásobnému zvýšeniu kapacity medzi rokmi 2009 a 2013⁸³. Teraz sa predpokladá, že väčšina mlynárov ryže bude vyžadovať výkonnejšie systémy, ako sú systémy pôvodne plánované na príjem podpory v rámci projektu, a za oveľa vyššie ceny. Z tohto dôvodu stratili pôvodné ciele projektu niečo zo svojho významu a pravdepodobne nebudú dosiahnuté podľa pôvodného plánu.

83 Správa Svetovej banky k politike o obchodnom rozvoji – Premena Kambodže na popredného vývozcu ryže, september 2013.

Rámček 21

Príklad zmien v rámci systémov riadenia a kontroly

Dňa 1. januára 2015 bola z GR DEVCO do Generálneho riaditeľstva pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení, GR NEAR (bývalé Generálne riaditeľstvo pre rozšírenie, GR ELARG), prenesená skupina Komisie na podporu Ukrajiny a riaditeľstvo pre susedskú politiku⁸⁴. To bude mať vplyv na pokrytie územia rámca pre výsledky GR DEVCO, ako aj na spôsob, akým sa monitorujú a oznamujú výsledky európskej susedskej politiky.

84 Zápisnica z 2104. zasadnutia Komisie, ktoré sa konalo v stredu 5.11.2014 – PV(2014) 2104.

5.1. Závěry

80

Na základe nášho preskúmania sme určili deväť hlavných rizikových oblastí spojených s prístupom EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce zameraným na výsledky.

- a) Používanie nejednotnej terminológie zameranej na výsledky alebo neschopnosť stanoviť jasný logický reťazec medzi opatrením, výstupmi, účinkami a vplyvom môžu byť zdrojom nedorozumení a môžu zmať posúdenie toho, čo sa dosiahlo (časti 4.1 a 4.2).
- b) Vyššia zložitnosť z dôvodu začlenenia prierezových otázok do programov EÚ predstavuje dodatočné riziko pre dosahovanie výsledkov a podávanie správ o nich (časť 4.3).
- c) Nedostatočná harmonizácia medzi nástrojmi rozvojových partnerov na poskytovanie pomoci, rámcami pre výsledky a štruktúrami v oblasti zodpovednosti môžu znižovať účinnosť a vytvárať medzery v zodpovednosti (časť 4.4).
- d) Nedostatky v podávaní správ o hodnotení a výsledkoch môžu zabrániť spätnej väzbe dôležitých znalostí a získaných poznatkov do procesu podávania správ a rozhodovacieho procesu (časť 4.5).
- e) Absencia konsolidovaných správ o výsledkoch dosiahnutých prostredníctvom pomoci EÚ alebo prehľadu o týchto výsledkoch môže zhoršiť rozhodovanie a zodpovednosť (časť 4.6).

- f) Nedostatok dostatočných, relevantných, spoľahlivých a aktuálnych údajov môže významne znížiť kvalitu a oslabiť spoľahlivosť predkladaných výsledkov (časť 4.7).
- g) Zameranie sa na výsledok rozpočtového hospodárenia ako na cieľ môže byť škodlivé pre riadne finančné hospodárenie a dosiahnutie výsledkov (časť 4.8).
- h) Zmeny v súvislosti s opatreniami môžu oslabiť dosahovanie alebo udržateľnosť výsledkov a sťažiť posudzovanie dosiahnutých výsledkov (časť 4.9).

81

Pri našom preskúmaní sa ukázalo, že Komisia správne určila tieto rizikové oblasti vo veľkom množstve rozličných dokumentov. Pri preskúmaní sa tiež ukázal aj záujem o opatrenia prijímané Komisiou na spustenie rámca EÚ pre rozvoj a výsledky spolupráce.

82

Je však potrebné prijať ďalšie opatrenia s cieľom využiť plný potenciál iniciatív Komisie na zlepšenie rozvoja a výsledkov spolupráce EÚ.

5. Závery a odporúčania

5.2. Odporúčania

83

Na účel zmiernenia zistených rizík sme zostavili tieto odporúčania.

Odporúčanie 1 Zlepšiť usmernenia pre používanie terminológie a vytyčovanie cieľov a ukazovateľov

Komisia by mala zlepšiť svoje usmernenia, aby zabezpečila jednotné používanie terminológie týkajúcej sa výsledkov (výstupov, účinkov, vplyvov), a prípadne vytýčiť ciele SMART a zrozumiteľné ukazovatele pre svoje intervencie na všetkých úrovniach.

Odporúčanie 2 Stanoviť jasné prepojenie medzi opatreniami a očakávanými výsledkami

Komisia by pomocou svojich interných usmernení, praktických nástrojov, postupov vytvárania a monitorovania projektov mala zabezpečiť, aby medzi opatreniami a očakávanými výsledkami, vrátane prierezových otázok, vzniklo prepojenie.

Odporúčanie 3 Zlepšiť informačný systém pre podávanie správ o výsledkoch a získaných poznatkoch

Komisia by mala zlepšiť svoj informačný systém, aby mohla účinne konsolidovať výsledky svojich intervencií a podávať o nich správy. Toto zlepšenie informačného systému by sa malo doplniť opatreniami, ktoré umožnia, aby Komisia prostredníctvom hodnotenia mohla určovať užitočné poznatky pre tvorbu ďalších právnych predpisov, programovania alebo pre plánovanie opatrení v príslušných oblastiach.

Odporúčanie 4 Zabezpečiť dostupnosť a kvalitu údajov

Vo všetkých svojich intervenciách by Komisia mala posúdiť dostupnosť a kvalitu údajov a usilovať sa o to, aby mala dostatočné, relevantné, spoľahlivé a aktuálne údaje o dosiahnutých výsledkoch. To by sa malo prejavovať v jej systémoch a usmerneniach.

Odporúčanie 5 Posúdiť riziká, ktoré sú súčasťou spôsobu vykonávania, ešte pred vyčlenením finančných prostriedkov

Komisia by predtým, ako vyčlení finančné prostriedky a s ohľadom na očakávané výsledky, mala posúdiť aj riziká, ktoré sú súčasťou jej výberu konkrétneho spôsobu vykonávania.

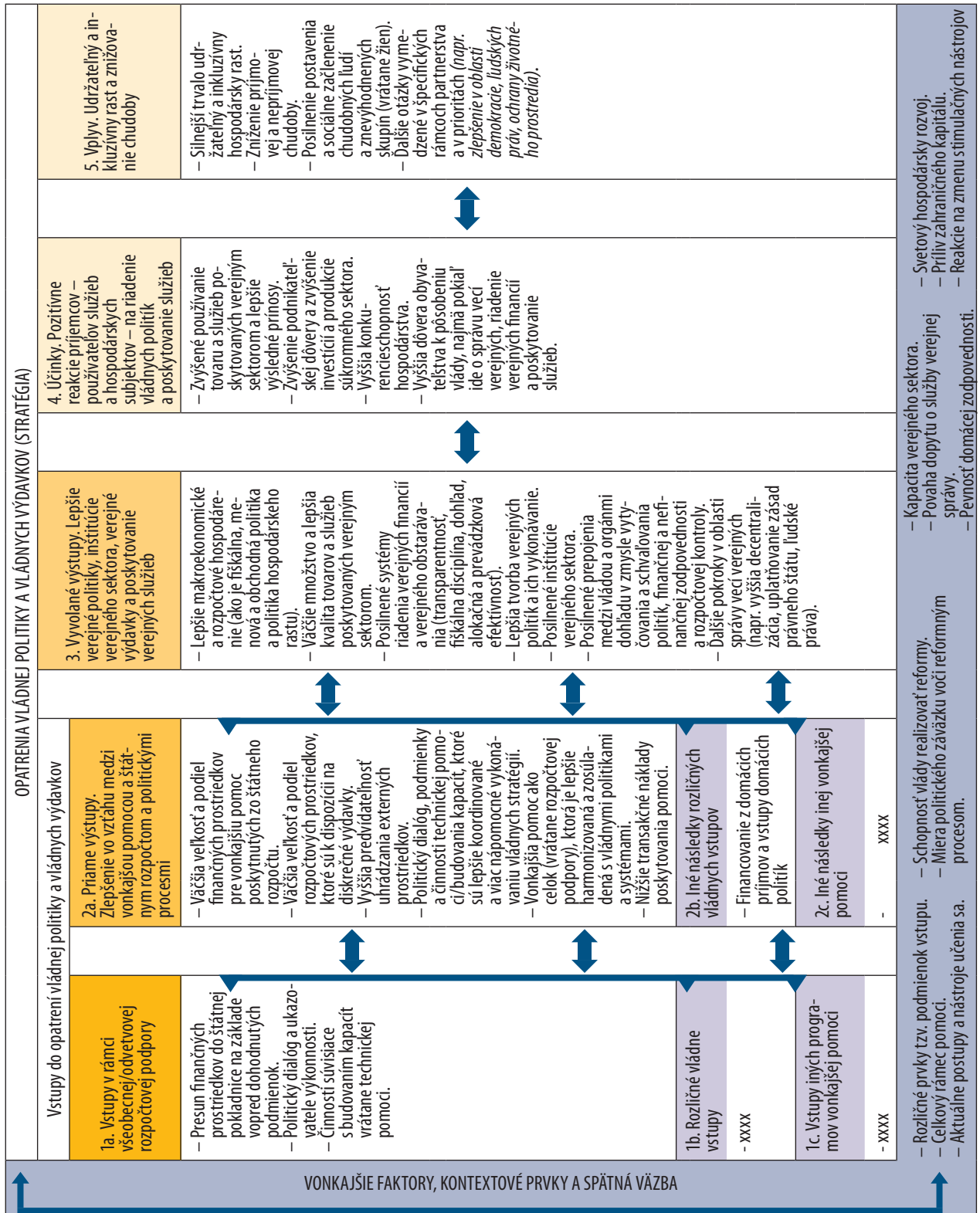
Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 17. novembra 2015.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Komplexný rámec hodnotenia pre hodnotenia rozpočtovej podpory



Zdroj: Sieť pre hodnotenie rozvojovej pomoci výboru DAC OECD – Hodnotenie rozpočtovej podpory – metodický prístup.

Zhrnutie

III

Povaha preskúmania Dvora audítorov je taká, že obsahuje príklady, ktoré sa niekedy týkajú opatrení prijatých pred niekoľkými rokmi. Platí to najmä pre príklady týkajúce sa rozpočtovej podpory, v prípade ktorej sa viaceré riziká vyriešili prijatím revidovaných usmernení o rozpočtovej podpore v roku 2012 (pozri aj odpovede v súvislosti s rôznymi rámčeky ďalej), ako aj pre príklady týkajúce sa viacročných programových dokumentov (strategických dokumentov alebo orientačných programov), v súvislosti s ktorými by Komisia chcela zdôrazniť, že ukazovatele systematicky uvádzala v programových dokumentoch na obdobie rokov 2014 – 2020.

1. Úvod

07

Rámec pre výsledky je jedným z nástrojov označovania výsledkov na úrovni výstupov a priamych výsledkov. Hodnotenia poskytujú posúdenia príčinného logického reťazca medzi rôznymi úrovňami výsledkov až po vplyv a dosiahnutie „strategických cieľov v oblasti rozvoja“, či už na vnútroštátnej alebo globálnej úrovni. Okrem toho sa prijalo viacero iniciatív na zlepšenie celého systému monitorovania a hodnotenia s cieľom zlepšiť prístup Komisie orientovaný na výsledky.

10

V pracovnom dokumente útvarov Komisie o „rámci MORE“ sa opisujú rôzne existujúce rámce pre monitorovanie a hodnotenie vykonávania viacročného finančného rámca (VFR) a podávanie správ o ňom. Pokiaľ ide o ciele a ukazovatele, opisuje sa v ňom to, čo sa už stanovilo v právnych aktoch, ktorými sa vytvorili nástroje na financovanie na obdobie rokov 2014 – 2020, a čo bolo doplnené v rozpočtových programových vyhláseniach na roky 2014 a 2015, ako aj nástroje na monitorovanie, a hodnotenie podávania správ uvedené v ročných plánoch riadenia a výročných správach o činnosti. Pokiaľ ide o nástroje vonkajšej pomoci, odkazuje sa v ňom aj na nový rámec pre výsledky ako jeden z nástrojov na monitorovanie vykonávania VFR a podávanie správ o ňom.

3. Naše preskúmanie

22

Povaha preskúmania Dvora audítorov je taká, že obsahuje príklady, ktoré sa niekedy týkajú opatrení prijatých pred niekoľkými rokmi. Platí to najmä pre príklady týkajúce sa viacročných programových dokumentov (strategických dokumentov alebo orientačných programov), v súvislosti s ktorými by Komisia chcela zdôrazniť, že ukazovatele systematicky uvádzala v programových dokumentoch na obdobie rokov 2014 – 2020, ako aj pre príklady týkajúce sa rozpočtovej podpory, v prípade ktorej sa viaceré riziká vyriešili prijatím revidovaných usmernení o rozpočtovej podpore v roku 2012.

Komisia odkazuje aj na svoje odpovede na príslušné osobitné správy Dvora audítorov a na dodatočné odpovede na pripomienky Dvora audítorov v tejto správe v súvislosti s niektorými príkladmi, s cieľom zdôrazniť jeden alebo viac aspektov, ktoré považuje za osobitne dôležité v rámci svojej odpovede na tieto pripomienky.

4. Hlavné rizikové oblasti

26

Komisia si je vedomá potreby zabezpečiť jednotnosť používanej terminológie a v tomto ohľade súhlasí s Dvorom audítorov. V pracovnom dokumente útvarov Komisie z 26. marca 2015 s názvom „Vytvorenie rámca EÚ pre výsledky v oblasti medzinárodnej spolupráce a rozvoja“ sa používa terminológia „vstup, výstup, účinok a vplyv“, čo zodpovedá medzinárodne používanej terminológii OECD-DAC pre výsledky, ako aj terminológii použitej v nástrojoch na financovanie na obdobie rokov 2014 – 2020. Rovnaká terminológia sa používa aj v novom vzore akčného dokumentu (platnom od 1. januára 2015) a v novej príručke pre monitorovanie zamerané na výsledky („Príručka o preskúmaní monitorovania zameraného na výsledky a podpore podávania správ o výsledkoch na konci projektu“) (marec 2015).

Rámček 1

Terminológia použitá v ročnom pláne riadenia GR DEVCO vychádza z terminológie používanej Generálnym sekretariátom Komisie a GR pre rozpočet vo všeobecných pokynoch na tvorbu plánov riadenia generálnymi riaditeľstvami a útvarmi Komisie.

Riziko uvedené v príklade v rámciku 1 odkazuje na terminológiu použitú v príručke pre monitorovanie zamerané na výsledky, ktorá sa používala v predchádzajúcom systéme monitorovania zameraného na výsledky, ktorý sa prestal používať na jar 2014. Bol nahradený novým systémom monitorovania zameraného na výsledky a na jar 2015 sa začala používať nová príručka pre monitorovanie zamerané na výsledky, ktorá už neobsahuje taký odkaz a je plne v súlade s medzinárodne používaným jazykom, kde sa pojem SMART používa na ciele a nie na ukazovatele. Komisia príslušne upraví nasledujúci rozpočtový obežník.

Komisia navyše zamýšľa spresniť jazyk a pokyny týkajúce sa cieľov a ukazovateľov, ktoré sa budú používať v kontexte rozpočtového obežníka.

Komisia súhlasí, že ciele a očakávané výsledky by mali byť v čo najväčšej miere SMART, ale takisto sa nazdáva, že sa to v mnohých prípadoch ťažko realizuje. Platí to najmä v prípade, keď očakávané výsledky možno primerane merať len z kvalitatívneho hľadiska a nemožno ich kvantifikovať, čo je okrem iného prípad výsledkov rozsiahlych politik alebo nástrojov na financovanie.

Rámce pre výsledky podnikov sa zo svojej povahy zameriavajú na kvantitatívne výsledky, ako sa uvádza v pracovnom dokumente útvarov Komisie „Spustenie rámca EÚ pre výsledky medzinárodnej spolupráce a rozvoja“. Ukazovatele v tomto rámci EÚ pre výsledky boli stanovené v čo najväčšej miere podľa kritérií RACER („relevantné, uznávané, vierohodné, jednoduché a stabilné“) – ako sa stanovuje v usmernení pre ukazovatele Eurostatu, na ktoré sa odvoláva Dvor audítorov.

29

Komisia súhlasí s tým, že veľká rôznorodosť dokumentov, na ktorú upozorňuje Dvor audítorov, zvyšuje riziko nezrovnalostí. Vzhľadom na to, že dokumenty sa prijímajú v rôznych fázach tvorby politiky a cyklu riadenia projektov a programov (vrátane fázy programovania), nevyhnutne to vedie k úpravám a konkrétnejšiemu zameraniu pri vykonávaní.

Komisia prijala opatrenia na zníženie rizík, ktoré uvádza Dvor audítorov. Pri programovaní na obdobie rokov 2014 – 2020 sa preto systematicky skúmali vnútroštátne, regionálne a tematické programové dokumenty s cieľom zabezpečiť náležitú kvalitu (t. j. merateľnosť) a zvládnuteľné množstvo očakávaných výsledkov a ukazovateľov (pozri programové dokumenty na stránke http://eeas.europa.eu/around/index_sk.htm).

Revízia vzoru akčného dokumentu (v účinnosti od 1. januára 2015) a prebiehajúce preskúmanie súvisiacich interných dokumentov skupiny na podporu kvality majú za cieľ zaistiť, aby očakávané výsledky a ukazovatele boli riadne zahrnuté do akčných dokumentov.

Útvary Komisie okrem toho pracujú na zlepšení systému monitorovania a hodnotenia vrátane priestoru na úpravy, ktoré môžu byť potrebné pri vykonávaní činností, a na pružnosti, ktorá je potrebná na vykonanie týchto úprav s cieľom prispôbiť sa meniacej sa situácii a politikám v danej krajine.

32

Komisia prijala a prijíma opatrenia na zníženie rizík, ktoré uvádza Dvor audítorov. Pozri odpoveď Komisie na bod 29.

Rámček 4

V súlade s odporúčaním 2 o vývoji ukazovateľov výkonnosti, ktoré Dvor audítorov uviedol v osobitnej správe č. 14/2013, Komisia vypracovala rámec zameraný na výsledky, ktorý zahŕňa ukazovatele na monitorovanie pokroku Palestínskej samosprávy v reformách.

Rámec zameraný na výsledky, ktorý bol vyvinutý v koordinácii so Svetovou bankou a s členskými štátmi EÚ v rámci stratégie miestneho rozvoja EÚ, bol dohodnutý s Palestínskou samosprávou prostredníctvom memoranda o porozumení, ktoré bolo podpísané 25. marca 2015. Oblasti zahrnuté do pilotnej fázy obsahujú makroekonomické/fiškálne ukazovatele, riadenie verejných financií, reformu verejnej správy (vrátane opatrení zameraných na opätovné začlenenie nepracujúcich štátnych zamestnancov z Gazy), vzdelávanie, zdravotníctvo a sociálnu ochranu. Hodnotenie pilotnej fázy sa uskutoční koncom roka 2015/začiatkom roka 2016 a v ďalšej fáze by sa mohli doplniť ďalšie sektory. Z uvedeného textu vyplýva, že boli stanovené ukazovatele v súlade s nariadením o nástroji európskeho susedstva a partnerstva.

Rámček 5

Komisia považuje tento prípad za príklad situácie, keď pochopenie ukazovateľa musela prispôbiť podmienkam konkrétneho miestneho kontextu, a teda prijať úpravu cieľovej hodnoty ukazovateľa. Príklad dokazuje význam neustálej pozornosti venovanej takýmto situáciám, ale nevzťahuje sa na riziko, ktoré by Komisia mohla riešiť inak ako týmto spôsobom.

38

Inštitucionálne reformy predstavujú dlhý a náročný proces, v ktorom pomoc vláde partnerskej krajiny pri dosahovaní postupného pokroku môže byť udržateľnejšia ako projekt s okamžitým úspechom. Pozri odpoveď na rámček 6.

Rámček 6

Komisia konštatuje, že uvedené platby (z júna 2008, decembra 2010, júla 2011) do značnej miery predchádzajú novú politiku rozpočtovej podpory, ktorou sa zaviedlo oveľa prísnejšie posudzovanie kritérií oprávnenosti, najmä kritéria riadenia verejných financií. Riziko, ktoré má ilustrovať tento príklad, sa znížilo od uplatňovania usmernení o rozpočtovej podpore z roku 2012 a prostredníctvom nej.

Komisia ďalej v odpovedi na zistenia Dvora audítorov uviedla, že „treba rozlišovať na jednej strane medzi kritériami oprávnenosti na rozpočtovú podporu, ktoré si vyžadujú holistický prístup založený na dôveryhodnosti a pozitívnom vykonávaní a ktoré sú svojou povahou všeobecné, a na druhej strane medzi osobitnými podmienkami súvisiacimi s premenlivými splátkami, ktoré naozaj musia byť jednoznačné a konkrétne... Darcovia musia uznať zložitost' reforiem a vymedziť ciele, ktoré sú primeranejšie a lepšie usporiadané. Napríklad pokrok v reforme riadenia verejných financií v oboch krajinách, ktoré dostávajú rozpočtovú podporu, teda v Kirgizsku a Egypte, bol pomalší, než sa očakávalo. Plány reformy riadenia verejných financií, ktoré pôvodne do veľkej miery vypracovali externí darcovia, boli príliš ambiciózne a podcenili miestne kapacity na ich realizáciu. Na nápravu tejto skutočnosti boli reformy riadenia verejných financií a akčné plány zrevidované, aby boli realistickejšie, a poskytla sa dodatočná technická pomoc.“

Tento prípad je teda skôr príkladom príliš ambiciózných cieľov. Okrem toho treba zdôrazniť, že reforma systému riadenia verejných financií je dlhodobý proces. V časovom intervale 3 rokov na jednu operáciu možno zistiť len veľmi obmedzené výsledky.

Prípad Egypta je skôr príkladom toho, keď nejde o vymedzenie záväzku partnerskej krajiny vykonať reformy ako cieľ (pozri názov oddielu 4.1.4), ale z hľadiska usmernení k rozpočtovej podpore z roku 2012 ide skôr o predpoklad vyplácania vzťahujúci sa na základné prvky, ako sú ľudské práva.

V nadväznosti na závery Rady z augusta 2013/februára 2014 a odporúčania Dvora audítorov Komisia zamerala svoju pomoc na socio-ekonomické opatrenia a podporu občianskej spoločnosti.

Od roku 2011 sa v Egypte neuskutočnili žiadne nové operácie rozpočtovej podpory a od roku 2012 sa nevyplatila žiadna rozpočtová podpora pre žiadnu z 5 prebiehajúcich operácií rozpočtovej podpory.

Rámček 7 – Druhá zarážka

Operácie rozpočtovej podpory v Malawi a Rwande sú z obdobia pred rokom 2010 a do veľkej miery predchádzajú novú politiku rozpočtovej podpory, ktorou sa zaviedol oveľa prísnejší prístup k objasňovaniu prepojenia medzi operáciou financovanou z prostriedkov EÚ a vnútroštátnymi politikami.

Riziko, ktoré má ilustrovať tento príklad, sa znížilo prostredníctvom a od uplatňovania usmernení z roku 2012.

Rámček 8

Operácie boli cieleňé opatrenia núdzovej rozpočtovej podpory umožňujúce makroekonomickú stabilizáciu krajiny s celkovým cieľom podporiť Konžskú demokratickú republiku v hospodárskej a potravinovej kríze, a preto sa analýza výsledkov musí vnímať v tomto kontexte.

Plán reformy riadenia verejných financií, na ktorý odkazuje Dvor audítorov, bol skutočne spomenutý v dohode o financovaní a jeho realizácia bola jedným z čiastkových cieľov na meranie pokroku.

Pevne stanovené splátky takisto podliehajú posúdeniu oprávnenosti, t. j. súvisia s výkonnosťou. Platobné podmienky boli preto spojené s cieľmi vrátane zlepšenia riadenia verejných financií.

46

Príspevok EÚ k výsledkom rozvoja krajiny bude uvedený ako výsledky krajiny s podporou, čiže použije sa prístup zameraný na príspevok (pozri pracovný dokument útvarov Komisie z marca 2015 s názvom „Spustenie rámca EÚ pre výsledky medzinárodnej spolupráce a rozvoja“). Na kvantifikáciu tohto príspevku možno použiť dve metódy, ktoré v súčasnosti používajú darcovia:

- „celkovú metódu“, v rámci ktorej sa uvádzajú súhrnné (alebo celkové) výsledky, ktoré EÚ dosiahla spoločne s inými (napríklad s vládou partnerskej krajiny a inými darcami), namiesto toho, aby sa uviedli výsledky spojené s podielom financovania poskytnutého EÚ,
- „pomernú metódu“, v rámci ktorej sa výsledky uvádzajú na základe podielu EÚ na celkovom financovaní. Pri tomto prístupe sa výsledky projektov a programov vypočítajú ako pomerný podiel rovný úrovni finančných vstupov poskytnutých EÚ. Implicitne sa tu vychádza z priamej príčinnej súvislosti medzi poskytnutým financovaním a dosiahnutými výsledkami.

Na agregovanej úrovni, ako napríklad v prípade podávania správ na základe nového rámca pre výsledky, je nutné zvoliť jednu metódu. Keďže podrobné rozpočtové informácie o vstupoch od druhej strany vrátane partnerských vlád nie sú vždy ľahko dostupné na výpočet pomerných výsledkov, Komisia sa rozhodla pre podávanie správ s použitím celkového prístupu, lebo v súčasnosti to je jediná reálna možnosť hlásenia dosiahnutých výsledkov v agregovanej forme. Ako sa uvádza aj v pracovnom dokumente útvarov Komisie z marca 2015, celková metóda je vhodnejšia aj z hľadiska účinnosti pomoci, lebo veľký dôraz kladie na zodpovednosť danej krajiny.

Rámček 9

Hoci vo všeobecnosti je možné posúdiť, či vnútroštátna politika, ktorá sa podporila z programu rozpočtovej podpory, prispela k určitým jasne vymedzeným výsledkom dosiahnutým na úrovni krajiny, nie je možné prisúdiť konkrétnu časť výsledku financovaniu EÚ.

Rámček 11

Príklad uvedený v rámcu 11 je zameraný skôr na nedostatočné začlenenie perspektívy ľudských práv do programov ako na väčšiu zložitost' spôsobenú začlenením prierezových otázok alebo na dodatočné vyplývajúce riziká pre vhodné vymedzenie cieľov a ukazovateľov a súvisiace výsledky merania.

Rámček 14 – Druhá zarážka

V roku 2015 Komisia zaviedla osobitné ustanovenia o výsledkoch podávania správ zo strany výkonných partnerov EÚ vo všeobecných podmienkach dohody o správe (týkajúcej sa Svetovej banky ako výkonného partnera) a dohody „PAGODA“ týkajúcej sa všetkých organizácií s posudzovanými piliermi – vrátane agentúr OSN. Mala by sa tým zaručiť väčšia dostupnosť údajov o výsledkoch v správach o pokroku a záverečných správach predložených výkonnými partnermi EÚ.

59

Skutočnosť, že v niektorých prípadoch výsledky už z povahy projektu alebo programu možno identifikovať a nahlásiť až na konci projektu alebo programu, takže nie je možné pravidelne hodnotiť ich dosahovanie, nemá nevyhnutne za následok nedostatočné nahlasovanie výsledkov. V týchto prípadoch je možné identifikovať čiastkové ciele alebo referenčné hodnoty, ktoré pomáhajú pri zisťovaní, či projekt alebo program úspešne napreduje k účinnému dosiahnutiu výsledkov.

60

Komisia už podnikla kroky na zlepšenie hodnotenia:

- vypracovaním a vydaním dokumentu s názvom „Pravidlá hodnotenia rozvojovej spolupráce Európskej únie“ (2014),
- zlepšením kvality plánovania, vykonávania a monitorovania hodnotení projektov a programov (prebieha),
- zvýšením účasti vedenia na strategických hodnoteniach už v počiatočnej fáze (prebieha) a
- uplatňovaním zásady „najprv hodnotenie“ v súlade s oznámením COM(2013) 686 final.

Rámček 15

Komisia nepovažuje tento príklad za prípad nedostatočného podávania správ alebo hodnotenia výsledkov v súvislosti s činnosťou ako celkom, ktorej účinnosť možno z dôvodu jej vymedzenia posúdiť až ku koncu vykonávania všetkých jej komponentov alebo čiastkových projektov alebo po ich vykonaní.

65

V roku 2015 Komisia vydá svoju prvú konsolidovanú správu o výsledkoch v súvislosti s pomocou poskytovanou v rámci politiky medzinárodnej spolupráce a rozvojovej politiky EÚ. Bude mať formu doplňujúcej správy k výročnej správe.

Rámček 16 – Tretia zarážka

Zlepšené systémy monitorovania a podávania správ a zavedenie operačného systému riadenia informácií (ktorý nahrádza aj CRIS) podstatne zintenzívnia využívanie informačných systémov GR DEVCO na podávanie správ, najmä o správach o výsledkoch.

Rámček 17

Nedostatky vo vnútroštátnych systémoch zberu údajov a riadenia informácií v krajinách, ktorým EÚ poskytuje pomoc, sú faktorom, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou rozvojového postavenia príslušných krajín a neustálym zdrojom znepokojenia na strane všetkých darcov. Tento problém možno udržateľne riešiť jedine prostredníctvom vybudovania vhodných vnútroštátnych štatistických systémov. Tento rizikový faktor sa na strane EÚ znižuje ako súčasť odvetvovej a inej podpory, ktorú EÚ poskytuje. Dostatočne ho však možno vyriešiť iba prostredníctvom trvalého spoločného úsilia krajiny a spoločstva darcov.

72

Vo VFR na obdobie rokov 2014 – 2020 sa zavádza viacero nových prvkov najmä na podnietenie výkonnosti výdavkových programov. V nadväznosti na to sa iniciatíva Komisie vedená podpredsedníčkou pre rozpočet a ľudské zdroje Kristalinou Georgievovou snaží o prechod od výdavkov k rozpočtu EÚ zameranému na výsledky. Cieľom je vytvoriť podmienky na ďalšie posilnenie výkonnosti rozpočtu, pokiaľ ide o výsledky programov a riadne finančné hospodárenie s finančnými prostriedkami vyváženým a komplexným spôsobom. Iniciatíva sa zameriava na zníženie rizika dôrazu na plnenie rozpočtu na úkor výsledkov programu vrátane výdavkových oblastí a metód, pomocou ktorých môže rozpočet EÚ maximalizovať výsledky a dôsledné uplatňovanie nákladovo efektívnych kontrol na zlepšenie dodržiavania pravidiel.

73

Komisia rieši toto riziko viacročným programovaním, 24-mesačným plánovaním vykonávania jednotlivých činností a interným procesom skupiny na podporu kvality. Tieto činnosti sú doplnené ďalšími opatreniami, napríklad nadchádzajúcim rámcom EÚ pre výsledky. Pozri aj odpoveď na bod 29.

75

Pre programy rozpočtovej podpory Komisia vytvorila rámec riadenia rizík s cieľom identifikovať hlavné riziká a zmierniť ich. Rámec riadenia rizík sa zohľadňuje v rozhodovacom procese, najmä formou posilnenia riadenia prostredníctvom interného riadiaceho výboru pre rozpočtovú podporu. Rámec riadenia rizík je systematickým zdrojom informácií pre politický dialóg s partnerskými krajinami na strategickú úroveň, ako aj so zameraním na kľúčové otázky. Rámec riadenia rizík sa používa na vyváženie očakávaných prínosov vymedzených v akčnom dokumente so zistenými rizikami a navrhuje opatrenia na zmiernenie rizika.

Z internej analýzy (správa o rozpočtovej podpore z rokov 2013 a 2014) vyplýva, že krajiny s rozpočtovou podporou od EÚ majú jednoznačne lepšiu a zlepšujúcu sa výkonnosť riadenia verejných financií v porovnaní s príjemcami pomoci, ktorí nedostávajú rozpočtovú podporu.

Riziko, ktoré má ilustrovať tento príklad, sa znížilo prostredníctvom a od uplatňovania usmernení o rozpočtovej podpore z roku 2012.

Rámček 19

V roku 2015 sa Komisia rozhodla zintenzívniť na individuálnom základe posudzovanie toho, či spolupracovať alebo nespolupracovať s medzinárodnou organizáciou ako výkonným partnerom.

Rámček 20

Komisia uznáva, že zmeny v politickom a hospodárskom kontexte predstavujú riziká z hľadiska výsledkov, ktoré sa majú dosiahnuť. Tento druh rizík je dôvodom, prečo je analýza kontextu dôležitou črtou štandardného procesu identifikácie a formulácie, ktorý útvary Komisie a delegácie EÚ uplatňujú pri príprave projektov a programov.

Na prispôsobenie sa nepredvídaným zmenám kontextu pomoci je potrebný určitý stupeň pružnosti počas vykonávacej fázy. To sa od júla 2014 zabezpečuje zjednodušením súvisiacich pravidiel a postupov. Tieto opatrenia na zjednodušenie zahŕňali zmeny týkajúce sa používania ukazovateľov, aby bolo možné zohľadniť zmeny osobitných priorit alebo zmeny v súvislosti so zberom a dostupnosťou údajov.

Nemožno však vylúčiť, že pôvodné ciele projektu nebude možné dosiahnuť, pričom v takom prípade sa musia prispôbiť meniacim sa okolnostiam a kontextu.

Rámček 21

Reorganizácia z januára 2015 ako taká neovplyvní vymedzenie cieľov ani dosiahnutie súvisiacich výsledkov v rámci konkrétnych činností.

Komisia bude bez ohľadu na svoju administratívnu organizáciu a v súlade s ustanoveniami spoločného vykonávacieho nariadenia týkajúceho sa krajín využívajúcich nástroj európskeho susedstva (najmä s článkami 12 a 13) plniť svoje povinnosti monitorovať realizáciu projektov a podávať správy členským štátom, EP a iným inštitúciám EÚ.

Komisia bude podávať správy na základe rámca pre výsledky aj v prípade krajín susedstva v súlade so závermi Rady č. 9145/15 z 26. mája 2015. V rámci nového systému monitorovania zameraného na výsledky sa zaviedol osobitný nástroj na podporu „podávania správ o výsledkoch na konci projektu“, ktorý má pomôcť konsolidovať údaje o výsledkoch na konci projektu, najmä v súvislosti s ukazovateľmi založenými na dohodnutom rámci pre výsledky.

Pokiaľ ide o hodnotenie, GR NEAR má svoju vlastnú funkciu hodnotenia, ktorá sa od roku 2015 týka regiónov susedstva i rozširovania.

5. Závbery a odporúčania

80 a)

Útvary Komisie na rôznych úrovniach pracujú na vytvorení jednotnej terminológie: odvetvové usmernenie pre ukazovatele z roku 2013, vzor akčného dokumentu a súvisiace usmernenie platné od 1. januára 2015, ako aj nový rámec pre výsledky medzinárodnej spolupráce a rozvoja a súvisiace pokyny a usmernenie pre podávanie správ na základe rámca pre výsledky.

Útvary Komisie sú navyše v procese posilňovania podpory pre vnútorné zabezpečovanie kvality v súvislosti s týmito aspektmi jednotlivých akčných dokumentov, ktoré Komisia považuje za dôležité na monitorovanie a podávanie správ o vykonávaní, výkonnosti a výsledkoch a na hodnotenie činností.

Všetky tieto opatrenia sú zároveň v súlade s terminológiou používanou v základných nariadeniach, ktoré tvoria regulačný rámec pre vonkajšiu pomoc EÚ.

Komisia súhlasí s tým, že vytvorenie „jasného logického reťazca“ od vstupov po vplyv má mimoriadny význam na úrovni projektu. Tento aspekt bol posilnený po zavedení vzoru akčného dokumentu od 1. januára 2015. Vytvorenie jasného logického reťazca na strategickej alebo politickej úrovni však nikdy nebude odzrkadľovať zložitost' kontextu rozvoja. Vo svete medzinárodných hodnotení je preto použitie lineárneho logického rámca na strategickej/politickej úrovni čoraz problematickejšie.

80 b)

Začlenenie prierezových otázok skutočne predstavuje viacero výziev z hľadiska vhodnej formulácie konkrétnych cieľov a výsledkov činností a z hľadiska zberu príslušných údajov, ktoré umožnia monitorovať ich vykonávanie.

80 c)

Riziko neefektívnosti a nedostatkov, na ktoré Dvor audítorov poukazuje, je zrejme najviac prítomné na úrovni krajiny. Poukazuje to na význam zosúladenia darcov so systémom/politikou/rámcom pre výsledky danej krajiny ako uprednostňovaného prístupu v porovnaní s harmonizáciou len medzi darcami, ako už Dvor audítorov upozornil v bode 17 písm. a) a b).

Uplatňovaním tohto prístupu v kontexte viacročného programovania na obdobie rokov 2014 – 2020 už Komisia vyvinula intenzívne úsilie o čo najväčšie zosúladenie s politikami a rámcami danej krajiny v súlade s pusanskými záväzkami o účinnosti pomoci. Tento prístup Komisia použila aj pri vytváraní nového rámca pre výsledky podnikov. Na úrovni krajín je Komisia spolu s ostatnými darcami za vymedzenie rámcov pre výsledky, za ktoré by bola zodpovedná daná krajina, a považuje spoločné programovanie s členskými štátmi EÚ za jeden z prostriedkov na podporu týchto rámcov.

80 h)

Zmeny v kontexte činností môžu viesť k zmenám používaných ukazovateľov alebo počiatočných cieľových hodnôt ukazovateľov.

Odporúčanie 1

Komisia prijíma odporúčanie a už pracuje na vytvorení jednotnej terminológie: odvetvové usmernenie pre ukazovatele z roku 2013, vzor akčného dokumentu a súvisiace usmernenie platné od 1. januára 2015, ako aj nový rámec pre výsledky medzinárodnej spolupráce a rozvoja a súvisiace pokyny a usmernenie pre podávanie správ na základe rámca pre výsledky.

Všetky tieto opatrenia sú v súlade s terminológiou použitou v základných nariadeniach.

Útvary Komisie sú navyše v procese posilňovania podpory v rámci vnútorného zabezpečovania kvality v súvislosti s týmito aspektmi jednotlivých akčných dokumentov a zároveň budú naďalej zlepšovať svoje všeobecné usmernenia týkajúce sa riadenia projektov a programov a modulov odbornej prípravy pracovníkov v tejto oblasti.

Odporúčanie 2

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Posledné dva roky je v procese prípravy rôznych opatrení na posilnenie svojich systémov, usmernení a procesov v tejto oblasti. Pozri aj odpoveď na odporúčanie 1.

Komisia súhlasí s tým [pozri odpoveď na bod 80 písm. a)], že vytvorenie „jasného logického reťazca“ od vstupov po vplyv má mimoriadny význam na úrovni projektu.

Odporúčanie 3

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Prebiehajú činnosti na zlepšenie celého systému monitorovania a hodnotenia, čím sa zároveň zvýši schopnosť Komisie identifikovať skúsenosti (pozri aj odpoveď Komisie na osobitnú správu Dvora audítorov č. 18/2014).

Pokiaľ ide konkrétnejšie o informačný systém, opatrením, ktoré Komisia doteraz prijala, je vytvorenie predbežného systému s cieľom zabezpečiť konsolidované nahlasovanie výsledkov v rámci jej prvej správy o výsledkoch v roku 2015 pred vytvorením prvých modulov jej nového operačného informačného systému, ktoré majú zahŕňať aj podávanie správ o výsledkoch.

Komisia sa v očakávaní nového systému a v súlade s jedným z odporúčaní Dvora audítorov z jeho osobitnej správy č. 18/2014 o hodnotení a monitorovaní zameranom na výsledky nachádza v záverečnej fáze vývoja osobitného informačného modulu týkajúceho sa hodnotenia, ktorý sa plánuje uviesť do prevádzky v prvom polroku 2016. Tento modul bude postupne zlepšovať schopnosť Komisie identifikovať získané skúsenosti na rôzne relevantné účely.

Odporúčanie 4

Komisia toto odporúčanie prijíma. V tomto zmysle už zintenzívnila svoje úsilie, ako je uvedené v jej odpovedi na odporúčanie 1.

Odporúčanie 5

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Splnenie tohto odporúčania bude súčasťou všeobecného posúdenia rizík spojených s činnosťou (napr. výber konkrétneho spôsobu vykonávania, pozri aj oddiel 2 „Riziká a predpoklady“ vzoru akčného dokumentu platného od 1. januára 2015).

Pre programy rozpočtovej podpory Komisia vytvorila rámec riadenia rizík s cieľom identifikovať hlavné riziká a zmierniť ich. Rámec riadenia rizík sa zohľadňuje v rozhodovacom procese, najmä formou posilnenia riadenia prostredníctvom interného riadiaceho výboru pre rozpočtovú podporu. Rámec riadenia rizík je systematickým zdrojom informácií pre politický dialóg s partnerskými krajinami na strategickú úroveň. Rámec riadenia rizík sa používa na posúdenie rovnováhy, ktorá sa musí vytvoriť medzi očakávanými prínosmi plánovanej činnosti, na identifikáciu rizík a na navrhnutie opatrení na zmiernenie rizika.

Z internej analýzy (správa o rozpočtovej podpore z rokov 2013 a 2014) vyplýva, že krajiny s rozpočtovou podporou od EÚ majú jednoznačne lepšiu a zlepšujúcu sa výkonnosť riadenia verejných financií v porovnaní s príjemcami pomoci, ktorí nedostávajú rozpočtovú podporu.

V roku 2015 sa Komisia rozhodla zintenzívniť na individuálnom základe posudzovanie toho, či spolupracovať alebo nespôlupracovať s medzinárodnou organizáciou ako implementačným partnerom.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

V našom preskúmaní sme určili deväť hlavných rizikových oblastí spojených s prístupom k opatreniam EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce, zameraným na výsledky. Pri našom preskúmaní sa ukázalo, že Komisia správne určila tieto rizikové oblasti. Ukázal sa aj záujem o iniciatívy Komisie na zlepšenie rozvoja a výsledkov spolupráce EÚ. Je však potrebné prijať ďalšie opatrenia s cieľom využiť plný potenciál iniciatív. Na tieto účely sme vyjadrili niekoľko odporúčaní.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie