CS 2017 č. 16

Zvláštní zpráva

# Programování rozvoje venkova: mělo by být méně složité a více zaměřené na výsledky

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)

40 1977 - 2017 CURIA RATIONUM

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

**Auditní tým**

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

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá člen Účetního dvora Phil Wynn Owen a který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů. Audit vedl člen Účetního dvora Janusz Wojciechowski a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Kinga Wiśniewská-Daneková, atašé kabinetu Katarzyna Radecká-Morozová, vyšší manažer Davide Lingua a vedoucí úkolu Paulo Oliveira. Členy auditního týmu byli Felipe Andres Miguelez, Ramona Bortnowschiová, Eric Braucourt, Ioannis Papadakis, Anne Poulsenová, Matteo Tartaggia, Paul Toulet-Morlanne a Anna Zalegová.

*Zleva doprava:* Katarzyna Radecká-Morozová, Eric Braucourt, Janusz Wojciechowski, Ioannis Papadakis, Anne Poulsenová, Paulo Oliveira.

OBSAH


| | Body |
|---|---|
| Zkratky a glosář | |
| Shrnutí | I–VII |
| Úvod | 1–11 |
| Politika rozvoje venkova EU | 1–5 |
| Rozvoj venkova jako součást širší strategie EU | 6–9 |
| Větší zaměření na výkonnost | 10–11 |
| Rozsah a koncepce auditu | 12–16 |
| Připomínky | 17–92 |
| Koncepce programového rámce na období 2014–2020 byla ambicióznější, avšak jeho provádění vykazovalo významné nedostatky | 17–41 |
| Ambicióznější a náročnější strategický rámec odráží novou orientaci na výsledky… | 17–19 |
| … avšak provádění programů dopad těchto snad omezilo | 20–41 |
| Nový výkonnostní rámec má jen omezené možnosti, jak posílit zaměření na výsledky | 42–63 |
| Společný systém monitorování a hodnocení může přinést zlepšení, ale pokud jde o měření výsledků, má také svá omezení | 42–52 |
| Tzv. výkonnostní rezerva má malý či žádný motivační účinek | 53–63 |
| Proces programování vyžadoval od Komise a členských států značné úsilí, ale PRV se začaly provádět pomaleji než v předešlém období | 64–92 |
| Omezená role PRV při plánování | 64–65 |
| Administrativní zátěž pro Komisi a členské státy | 66–74 |
| Nový právní rámec byl přijat později než v předchozím období | 75–76 |
| Většina dohod o partnerství a PRV byla předložena včas | 77–79 |
| Komise při schvalování překročila lhůty | 80–84 |

Přes vynaložené úsilí se PRV nezačaly provádět dříve než v předchozím období 85–88

Zpožděné zahajování programů je opakujícím se problémem 89–92

Závěry a doporučení 93–109

Koncepce programového rámce na období 2014–2020 byla ambicióznější, avšak jeho provádění vykazovalo významné nedostatky 100–102

Nový výkonnostní rámec má jen omezené možnosti, jak posílit zaměření na výkonnost a výsledky 103–104

Proces programování vyžadoval od Komise a členských států značné úsilí, ale PRV se začaly provádět pomaleji než v předešlém období 105–109

Příloha I – Šest priorit rozvoje venkova EU a 18 prioritních oblastí

Příloha II – 11 tematických cílů ESI fondů

Příloha III – Shrnující srovnání hlavního obsahu PRV na období 2007–2013 a 2014–2020

Odpovědi Komise

## ZKRATKY A GLOSÁŘ

**Analýza SWOT** – analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb v zeměpisné oblasti, na niž se vztahuje PRV.

**Dohody o partnerství** – dohody uzavřené mezi Evropskou komisí a každým členským státem na programové období 2014–2020. Vymezují plány vnitrostátních orgánů na využití finančních prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů a určují strategické cíle a investiční priority každého členského státu, přičemž tyto cíle a priority propojují s celkovými cíli strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.

**ESI fondy –** evropské strukturální a investiční fondy, k nimž patří tyto fondy EU: Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV), Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS), a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF).

**Evropa 2020** – desetiletá strategie Evropské unie pro růst a zaměstnanost, která byla zahájena v roce 2010 s cílem vytvořit podmínky pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Obsahuje pět hlavních cílů, kterých má EU dosáhnout do konce roku 2020 v oblastech zaměstnanosti, výzkumu a vývoje, klimatu a energetiky, vzdělávání, sociálního začleňování a snižování chudoby.

**EZFRV** – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

**GŘ AGRI** – Generální ředitelství Komise pro zemědělství a rozvoj venkova

**Intervenční logika –** logická souvislost mezi problémem, jejž je třeba řešit (nebo cílem, který se má sledovat), souvisejícími příčinami problému a dostupnými variantami postupů (nebo skutečně podniknutými opatřeními EU), jejichž pomocí se má problém řešit nebo cíl splnit.

**Nařízení o EZFRV** – nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005[1].

**Nařízení o společných ustanoveních** – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006[2].

**OECD** – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

**Opatření** – režim podpory pro provádění politiky. V opatření se definují pravidla pro projekty, které lze financovat, například kritéria způsobilosti a výběrová kritéria.

**Pilíře** (společné zemědělské politiky) – společná zemědělská politika obsahuje dva pilíře. Prvním pilířem je podpora příjmů zemědělců. Poskytuje se v podobě přímých plateb a tržních opatření a je zcela financována z Evropského zemědělského záručního fondu. Druhým pilířem je podpora poskytovaná na rozvoj venkovských oblastí. Tato podpora má formu programů rozvoje venkova a spolufinancuje se z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova.

**Prioritní oblasti** – každou ze šesti priorit rozvoje venkova EU lze dále rozčlenit na několik tematických prioritních oblastí. Takových prioritních oblastí je 18.

**Programové období –** období provádění politiky rozvoje venkova shodné s VFR. Současné programové období zahrnuje roky 2014–2020 a následuje po programovém období 2007–2013.

---

[1] Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 487.

[2] Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320.

**PRV** – program rozvoje venkova: programový dokument, který vypracoval členský stát a schválila Komise s cílem plánovat a monitorovat provádění politiky rozvoje venkova EU na regionální nebo vnitrostátní úrovni.

**Předběžné podmínky** – členský stát je musí splnit, než dostane prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů. Při přípravě programů v programovém období 2014–2020 musí členské státy posuzovat, zda byly tyto podmínky splněny. Nejsou-li splněny, musí být připraveny akční plány, jež zajistí jejich splnění do 31. prosince 2016.

**Společný rámec pro monitorování a hodnocení**: systém monitorování a hodnocení ustavený společně Komisí a členskými státy na programové období 2007–2013, který používá ukazatele, jimiž měří pokrok, efektivnost a účinnost programů rozvoje venkova ve vztahu k jejich cílům.

**Společný systém monitorování a hodnocení**: systém monitorování a hodnocení ustavený ve spolupráci mezi Komisí a členskými státy na programové období 2014–2020, který má mimo jiné prokázat pokrok a dosažené výsledky politiky rozvoje venkova a posoudit dopad, účinnost, efektivnost a relevantnost intervencí politiky rozvoje venkova.

**SSR** – společný strategický rámec: soubor hlavních strategických zásad, jejichž cílem je usnadňovat proces programování a odvětvovou a územní koordinaci zásahů Unie v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů) a s ostatními politikami a nástroji Unie.

**SZP** – společná zemědělská politika: právní předpisy a postupy, které Evropská unie přijala, aby zajistila společnou a jednotnou politiku v oblasti zemědělství.

**Tematické cíle (TC)** – strukturující prvky vymezené v právním rámci. Aby ESI fondy přispívaly ke strategii Evropa 2020, zaměřují svou podporu na omezený počet společných tematických cílů.

**VFR** – víceletý finanční rámec: rozpočtové plánování stanovené v souladu s kapitolou 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

**WHO** – Světová zdravotnická organizace.

**SHRNUTÍ**

I. Politika rozvoje venkova EU má za cíl zvyšovat konkurenceschopnost zemědělství, zajišťovat udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a dosáhnout vyváženého územního rozvoje venkovských hospodářství a komunit. V období 2014–2020 plánuje EU vynaložit na politiku rozvoje venkova prostřednictvím Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) téměř 100 miliard EUR.

II. Z EZFRV se poskytuje finanční podpora na opatření prováděná členskými státy prostřednictvím národních a regionálních programů rozvoje venkova (PRV), které připravují členské státy a schvaluje Komise.

III. Cílem strategického rámce EU na období 2014–2020 bylo zaměřit se více na výsledky. Snahy v tomto směru však narážely na věčný problém, který spočívá v tom, že nové programové období se začíná plánovat před tím, než jsou k dispozici dostatečné a relevantní údaje o výdajích a výsledcích z předcházejících období.

IV. Na pozadí tohoto stavu jsme prověřovali, zda nový legislativní rámec na období 2014–2020 obrážel zvýšené zaměření na výkonnost a zda nový programovací postup umožňoval vypracovat kvalitní PRV a k vypracování takových PRV vedl, což potenciálně přinese lepší výsledky. Ačkoli strategický rámec měl posílit přístup založený na výsledcích, schválené PRV jsou dlouhé a složité dokumenty s nedostatky, které dosažení ambiciózního cíle, jímž je zajistit větší zaměření na výkonnost a výsledky, budou bránit. Zjistili jsme také, že splnění rozsáhlých požadavků na obsah vyžadovalo od vnitrostátních orgánů značné administrativní úsilí.

V. Zabývali jsme se programovacím postupem pro politiku rozvoje venkova na období 2014–2020 a zjišťovali jsme, zda byl prováděn tak, aby byly tyto PRV zahájeny dříve než v předchozích obdobích, a aby se tudíž zabránilo negativním důsledkům spojeným s jejich zpožděným začátkem. Zjistili jsme, že i přes snahy Komise se PRV podobně jako v předešlém programovém cyklu nezačaly provádět dříve a že realizace plánovaných výdajů byla zahájena pomaleji než v předešlém období.

VI. Ve zprávě se předkládají doporučení, jež by měla usnadnit a zlepšit příští programovací proces. Doporučujeme, aby Komise:

a) dbala o to, aby její návrhy pro tuto politiku dále rozvíjely požadavky týkající se soudržnosti mezi jednotlivými programy;

b) přezkoumala koncepci programových dokumentů, aby se zjednodušil jejich obsah a snížil počet požadavků;

c) spolupracovala s členskými státy na tom, aby rozšířené výroční zprávy o provádění v roce 2019 poskytly jasné a úplné informace o tom, čeho programy dosáhly;

d) přesněji vymezila různé druhy ukazatelů a využila přitom osvědčené postupy vytvořené vnitrostátními orgány a mezinárodními organizacemi;

e) posoudila a vyhodnotila zkušenosti z provádění současného systému včetně: dopadu výkonnostní rezervy, vhodnosti ukazatelů výsledků, které umožňují přístup k výkonnostní rezervě, a využití finančních sankcí k řešení nedostatečné výkonnosti;

f) včas vypracovala své legislativní návrhy týkající se politiky rozvoje venkova na období po roce 2020.

VII. Rovněž doporučujeme, aby Evropský parlament, Rada a Komise sladily dlouhodobou strategii a tvorbu politik s rozpočtovým cyklem a před sestavením nového dlouhodobého rozpočtu provedly komplexní přezkum výdajů.

## ÚVOD

### *Politika rozvoje venkova EU*

1. Podpora EU určená na rozvoj venkova má za cíl podporovat konkurenceschopnost zemědělství, zajišťovat udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu a dosáhnout vyváženého územního rozvoje venkovských hospodářství a komunit, včetně vytváření a udržení pracovních míst[3]. EU plánuje vynaložit v období 2014–2020 částku téměř 100 miliard EUR: mezi 14 a 19 miliardami ročně s výjimkou roku 2014 (viz ***tabulka 1***). Na výdaje na rozvoj venkova připadá jedna čtvrtina celkových výdajů na společnou zemědělskou politiku (SZP) a jejich význam lze vidět v souvislosti s financováním SZP (viz ***tabulka 1***). Podle GŘ AGRI[4] představuje celková veřejná podpora určená na zemědělství 36 % celkového příjmu ze zemědělské činnosti na výrobní faktor[5].

**Tabulka 1 – Financování EZFRV v souvislosti se SZP**

| | *EU-28 v mil. EUR v současných cenách* | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **Celkem** |
| Rozvoj venkova [(1)] | 5 299 | 18 184 | 18 684 | 14 371 | 14 381 | 14 330 | 14 333 | 99 582 |
| Výdaje související s trhem a přímá podpora [(1)] | 43 778 | 44 190 | 43 950 | 44 146 | 44 162 | 44 241 | 44 263 | 308 730 |

[(1)] 9. finanční zpráva o EZFRV, Evropská komise, COM(2016) 632 final.

2. Každá země EU dostává na sedmileté programové období příděl finančních prostředků (viz ***obrázek 1***).

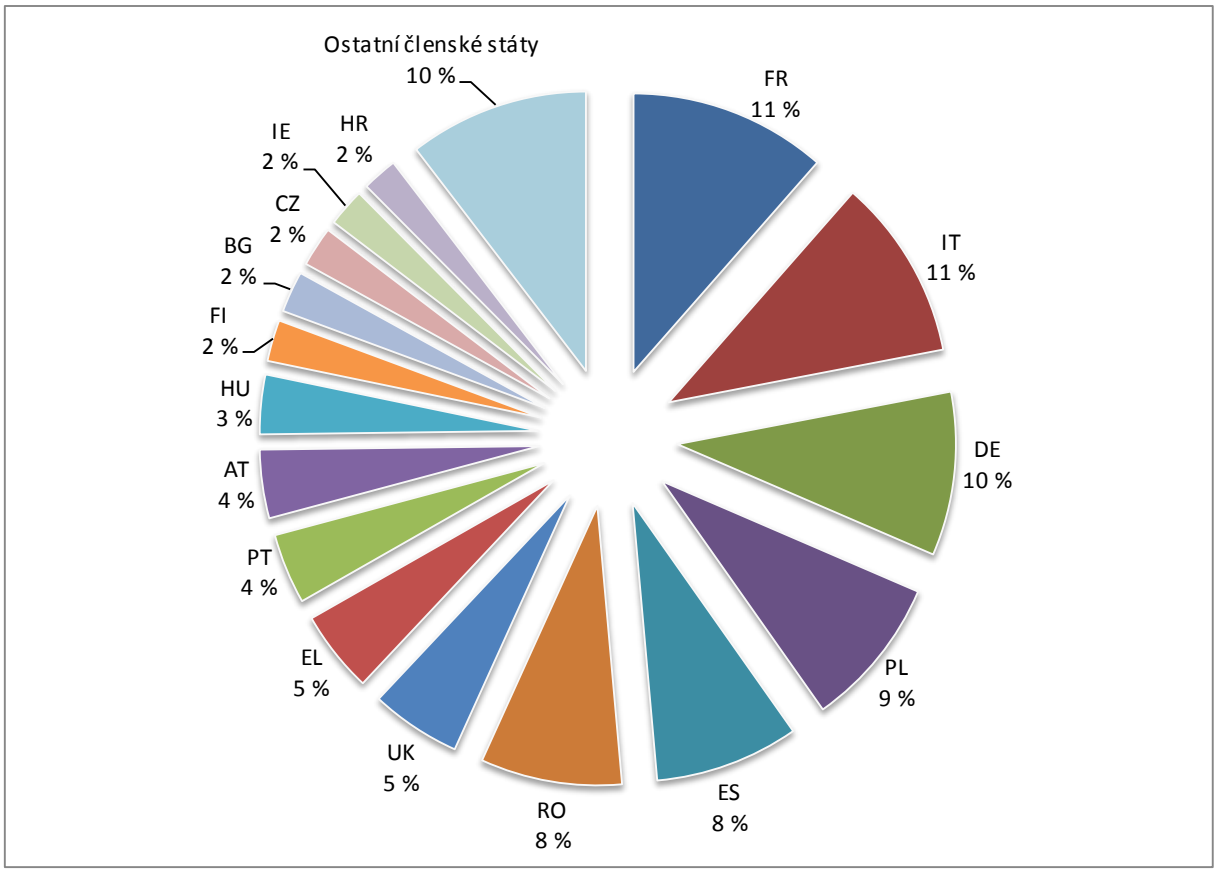
---

[3] Článek 4 nařízení o EZFRV.

[4] *CAP post-2013: Graphs and figures* (SZP po roce 2013: grafy a údaje), graf 5, GŘ AGRI, 2017.

[5] Příjem ze zemědělské činnosti na výrobní faktor (tj. příjem na výrobní faktor neboli čistá přidaná hodnota v nákladech výrobních faktorů) měří odměny všech výrobních faktorů výroby (půdy, kapitálu, pracovní síly). Představuje veškerou hodnotu vytvořenou ve výrobních činnostech.

**<u>Obrázek 1</u> – Financování z EZFRV na období 2014–2020 podle členského státu**




*Poznámka:* z důvodu zaokrouhlení nemusí celková hodnota odpovídat součtu jednotlivých číselných údajů.

*Zdroj:* příloha I nařízení o EZFRV (včetně změny nařízením (EU) 2015/791).

3. EZFRV poskytuje finanční pomoc na opatření prováděná členskými státy prostřednictvím národních či regionálních programů rozvoje venkova (PRV). Programy rozvoje venkova slouží jako rámec pro investování do projektů v zemědělských podnicích nebo venkovských oblastech na základě hospodářských, environmentálních či sociálních potřeb zjištěných na národní či regionální úrovni. Patří sem projekty jako investice do zemědělských podniků a jejich modernizace, granty pro mladé zemědělce na zahájení činnosti, agroenvironmentálně-klimatické opatření, přechod na ekologickou produkci, agroturistika, obnova vesnic, poskytování širokopásmového internetového pokrytí ve venkovských oblastech nebo komunitně vedený místní rozvoj. Tato opatření se spolufinancují z národních, regionálních či soukromých prostředků.

4. Na programové období 2014–2020 bylo ve 28 členských státech vypracováno 118 různých PRV, z toho je 20 národních programů a osm zemí se rozhodlo pro regionální programy[6].

5. PRV se připravují ve spolupráci s hospodářskými, sociálními a environmentálními partnery a národní či regionální orgány je předkládají Komisi, která je schvaluje.

***Rozvoj venkova jako součást širší strategie EU***

6. EZFRV je spolu s Evropským fondem pro regionální rozvoj (EFRR), Evropským sociálním fondem (ESF), Fondem soudržnosti (FS) a Evropským námořním a rybářským fondem (ENRF) jedním z pěti evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů). V minulosti fungovaly EZFRV, ENRF a EFRR/FS/ESF nezávisle na základě samostatných nařízení a příslušných PRV nebo operačních programů (OP). V programovém období 2014–2020 je pět ESI fondů seskupeno pod jedno zastřešující nařízení, tzv. nařízení o společných ustanoveních. V tomto nařízení je vymezen společný strategický rámec[7] (SSR – viz ***obrázek 2***), jenž se vztahuje na všechny ESI fondy a usnadňuje programování a koordinaci.

[6] Francie (30 PRV), Itálie (23), Španělsko (19), Německo (15), Spojené království (4), Portugalsko (3), Belgie (2) a Finsko (2).

[7] Článek 10 a příloha I nařízení o společných ustanoveních.

**<u>Obrázek 2</u> – Přehled politiky na období 2014–2020**

*Zdroj:* EÚD na základě pokynů GŘ AGRI.

7. Cílem tohoto nového přístupu bylo usnadnit územní koordinaci intervencí Unie a umožnit, aby všechny ESI fondy přispívaly ke strategii Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění[8].

[8] KOM(2010) 2020 v konečném znění „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“.

8. Od roku 2014 mají členské státy povinnost vypracovat dohodu o partnerství[9], která ukládá, aby veškeré financování strukturálních investic EU (ESI fondy) bylo v rámci dané země koordinováno. Dohody vymezují plány vnitrostátních orgánů na využití finančních prostředků z ESI fondů. Vypracovávají se v souladu s hlavními zásadami společného strategického rámce[10], přičemž každý členský stát uzavírá jednu dohodu o partnerství. Dohody o partnerství se vztahují na celé programové období, zahrnují všechny ESI fondy a popisují cíle, včetně tematických, které členské státy sledují, a poskytují tak přehled informací, které jsou dále rozpracovány v jednotlivých programech. Dohody o partnerství schvaluje Komise.

9. 11 tematických cílů[11] vymezených v nařízení o společných ustanoveních má být pojítkem mezi pěti ESI fondy a strategií Evropa 2020[12]. U politiky rozvoje venkova jsou dlouhodobé strategické cíle na období 2014–2020 rozděleny do šesti priorit, které se dále člení na 18 prioritních oblastí (viz ***příloha I***), které odrážejí příslušné tematické cíle společného strategického rámce a „přispívají k průřezovým cílům spočívajícím v inovacích, životním prostředí a zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně“[13].

***Větší zaměření na výkonnost***

10. Jedním z hlavních cílů strategického rámce EU na období 2014–2020 bylo řídit rozpočet EU s větším zaměřením na výkonnost a na výsledky. Tento cíl se kromě jiného obrážel v iniciativě Komise „Rozpočet zaměřený na výsledky“ zahájené v roce 2015, v níž byla dále zdůrazněna důležitost měřitelných výsledků a účinnost a efektivnost výdajů EU. Jejím cílem bylo opustit zakořeněnou rozpočtovou praxi, která „se v první řadě zaměřuje na čerpání a

---

[9] Dohody o partnerství byly předmětem naší zvláštní zprávy č. 2/2017 „Jednání Komise o dohodách o partnerství a programech v oblasti soudržnosti na období 2014–2020: výdaje jsou více zaměřeny na priority strategie Evropa 2020, avšak mechanismy měření výkonnosti jsou stále složitější“.

[10] Článek 10 a příloha I nařízení o společných ustanoveních.

[11] Článek 9 nařízení o společných ustanoveních a článek 5 nařízení o EZFRV (viz ***příloha 2***).

[12] Výroční zpráva Účetního dvora za rok 2014, bod 3.44 a odpověď Komise na body 3.24 a 3.25.

[13] Článek 5 nařízení o EZFRV.

dodržování předpisů. A již méně na výkonnost“ neboť „je skutečně naléhavě potřeba systémově změnit to, jak rozpočet sestavujeme a plníme a jak využíváme zdrojů“.

11. Tento přístup však narážel na věčný problém, který spočívá v plánování nového programového období před tím, než jsou k dispozici dostatečné a relevantní údaje o výdajích a výsledcích z předchozího období (viz ***rámeček 1***). Tento stav v zásadě znemožňuje plánovat na základě získaných zkušeností o tom, co se při plnění politik lépe osvědčilo. Za této situace je pravděpodobnější, že zdroje budou přiděleny tam, kde je větší předpoklad, že budou čerpány.

**Rámeček 1 – Nedostupnost relevantních informací při plánování nového období**

Legislativní návrhy nového právního rámce ESI fondů na období 2014–2020 pocházejí z října 2011 a shrnutí hodnocení PRV v polovině období za programové období 2007–2013[14] bylo dokončeno v říjnu 2012.

Jelikož PRV na programové období 2007–2013 byly realizovány se zpožděním, informace o jejich provádění a dosažených výsledcích ve zprávách o hodnocení v polovině období byly nedostatečné.

## ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

12. Prověřovali jsme, zda nový legislativní rámec (nařízení o společných ustanoveních, nařízení o EZFRV a související nařízení Komise) obrážel zvýšené zaměření na výkonnost a zda nový programovací postup umožňoval vypracovat kvalitní PRV a k vypracování takových PRV vedl, a potenciálně tak přispíval k lepším výsledkům. Za tímto účelem jsme zejména kontrolovali to:

– zda byly PRV v souladu se strategickými dokumenty vyšší úrovně, zda je doplňovaly a vedly k synergickým účinkům s nimi[15],

[14] Viz *Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007–2013 - Final Report* (Shrnutí hodnocení programů rozvoje venkova v polovině období za programové období 2007–2013 – závěrečná zpráva), 2012.

[15] Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a dohody o partnerství.

– jak byla posílená intervenční logika v PRV definována a jak do nich byla začleněna.

13. Dále jsme analyzovali, zda může nový výkonnostní rámec posílit zaměření na výsledky.

14. Zkoumali jsme též, zda byly PRV schvalovány včas.

15. Audit byl prováděn od března 2016 do února 2017 a byl založen na přezkumu informací a dokumentů Komise a členských států, které se vázaly ke schvalovacímu procesu a výběru PRV. Při analýze schvalovacího procesu jsme vycházeli z auditní práce útvaru interního auditu Komise (IAS), pokud se rozsah této práce shodoval s naším.

16. Zaměřili jsme se na výběr deseti schválených PRV (národních i regionálních), které doplnily dva PRV, jež přezkoumal IAS[16]. Přezkum PRV se zaměřil na stanovený soubor opatření a dílčích opatření[17], abychom je mohli srovnávat a stavět na již existujících poznatcích a minulých kontrolních výsledcích, a současně pokryl významný objem financování a řadu priorit a prioritních oblastí politiky rozvoje venkova EU.

## PŘIPOMÍNKY

### *Koncepce programového rámce na období 2014–2020 byla ambicióznější, avšak jeho provádění vykazovalo významné nedostatky*

**Ambicióznější a náročnější strategický rámec odráží novou orientaci na výsledky…**

17. Upravit EZFRV v jediném zastřešujícím nařízení a vytvořit dohody o partnerství, které vyžadují koordinaci a jednotnost veškerého financování strukturálních investic (ESI fondy) v každé zemi (viz ***body 6–9***), představovalo nový požadavek, jehož cílem bylo umožnit, aby

---

[16] Belgie (Valonsko), Německo (Bádensko-Württembersko), Irsko, Řecko, Španělsko (La Rioja), Francie (Lotrinsko), Itálie (Kampánie), Rakousko, Polsko a Rumunsko, doplněné o Dánsko a Spojené království (Anglie).

[17] 4.1 – podpora na investice do zemědělských podniků, 4.2 – podpora na investice do zpracování, uvádění na trh nebo vývoje zemědělských produktů, 6.4 – podpora na investice na založení a rozvoj nezemědělských činností, 8.3 – podpora na předcházení poškozování lesů lesními požáry, přírodními katastrofami a katastrofickými událostmi, 8.4 – podpora na obnovu lesů poškozených lesními požáry, přírodními katastrofami a katastrofickými událostmi a opatření: 7 – základní služby a obnova vesnic ve venkovských oblastech, 14 – dobré životní podmínky zvířat.

politika rozvoje venkova lépe přispívala k plnění cílů pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.

18. Legislativní rámec programového období 2014–2020 obsahoval řadu konceptů a požadavků, které měly posílit zaměření na výsledky. Čerpal ze zkušeností z předchozích programových období a reagoval na několik našich doporučení[18] ohledně optimálního zhodnocení prostředků určených na intervence EU.

19. Níže uvádíme nové požadavky na strukturu PRV[19], které jsou odvozeny z koncepce spočívající v orientaci na výsledky:

- Posílená intervenční logika by měla být vyjádřena ve výběru a kombinaci opatření pro rozvoj venkova a stanovení jejich priorit, přičemž tato opatření by měla odrážet výsledky analýzy SWOT a zjištěné potřeby; cílem by mělo být dosažení priorit EU pro rozvoj venkova.

- Větší orientace programů na výsledky díky zřízení tzv. výkonnostního rámce založeného na novém společném systému monitorování a hodnocení, včetně tzv. výkonnostní rezervy[20].

- Předběžná podmínka „je nezbytným předpokladem pro účinné a účelné splnění […] priority Unie“[21]. Jestliže některá použitelná předběžná podmínka není při vypracování PRV splněna, dotyčný členský stát ji musí splnit do 31. prosince 2016 a informovat o tom v roce 2017 Komisi[22].

---

[18] Viz doporučení v bodech 10.39 a 10.51 výročních zpráv Účetního dvora za roky 2011 a 2012 nebo doporučení ve zvláštní zprávě č. 1/2013 „Byla podpora EU potravinářskému průmyslu na přidávání hodnoty zemědělským produktům účelná a efektivní?“, č. 6/2013 „Dosáhly členské státy a Komise prostřednictvím opatření pro diverzifikaci hospodářství venkova efektivnosti nákladů?“ a č. 12/2013 „Mohou Komise a členské státy prokázat, že rozpočtové prostředky EU přidělené na politiku rozvoje venkova jsou dobře vynakládány?“.

[19] Podrobné srovnání struktur pro období 2007–2013 a 2014–2020 obsahuje ***příloha III***.

[20] Články 20 až 22 nařízení o společných ustanoveních.

[21] Čl. 2 odst. 33 nařízení o společných ustanoveních.

[22] Článek 19 nařízení o společných ustanoveních.

**… avšak provádění programů dopad těchto snad omezilo**

PRV jsou v souladu se strategií Evropa 2020…

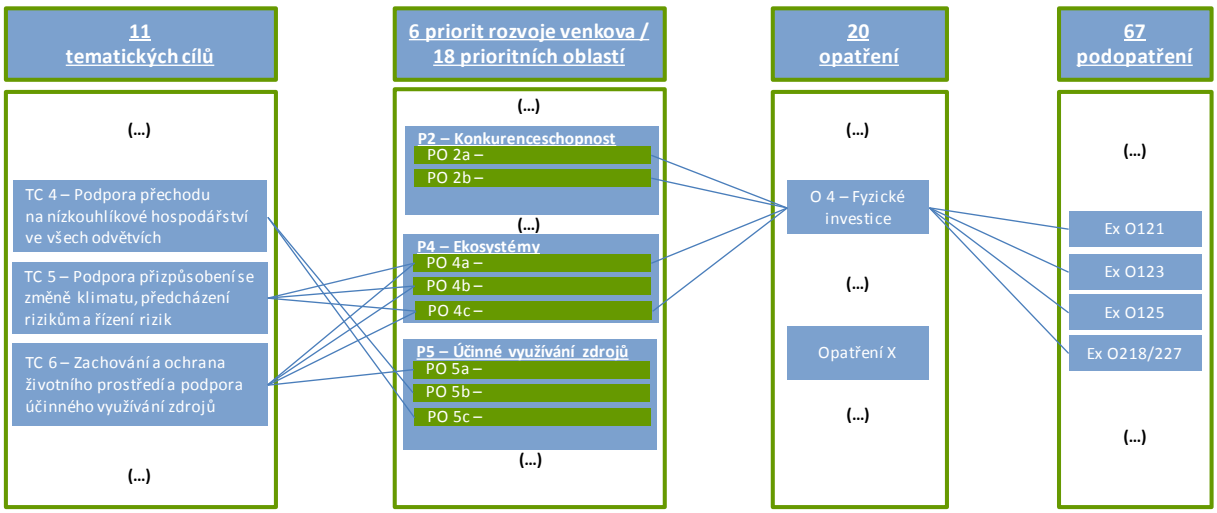
20. Aby programy ESI fondů navazovaly na strategii Evropa 2020, v dohodách o partnerství a programech soudržnosti se informace strukturují pomocí tematických cílů. Naopak PRV vycházejí ze šesti priorit EU pro rozvoj venkova, které se dále dělí na prioritní oblasti. Spojitost s tematickými cíli a strategií Evropa 2020 tedy není tak zřejmá, jako u jiných ESI fondů.

21. Návaznost PRV na strategii Evropa 2020 lze nicméně vysledovat prostřednictvím:

a) předem vymezených opatření, která mají přispívat k prioritám EU pro rozvoj venkova[23];

b) prioritních oblastí, které lze spojit s 11 tematickými cíli[24].

**Obrázek 3 – Zobrazení vztahu mezi tematickými cíli, prioritami rozvoje venkova a opatřeními**




---

[23] Článek 13 nařízení o EZFRV: „Každé opatření pro rozvoj venkova je naplánováno tak, aby konkrétně přispělo ke splnění jedné či více priorit Unie v oblasti rozvoje venkova.“ Příloha VI téhož nařízení vymezuje „orientační seznam opatření s významem pro jednu nebo více priorit Unie v oblasti rozvoje venkova“.

[24] „Pokyny ke strategickému plánování pro období 2014–2020“.

22. Jelikož definice použité v dohodách o partnerství a v PRV byly obecné, byla jednotnost mezi PRV a dohodami o partnerství snadno zajištěna:

– priority rozvoje venkova a související prioritní oblasti odpovídaly tematickým cílům v dohodách o partnerství, které byly vyhodnoceny jako relevantní pro EZFRV,

– orientační příděl podpory z EZFRV na každou prioritu rozvoje venkova byl v souladu s prostředky přidělenými v dohodách o partnerství.

… ale zamýšlený přínos pro každý tematický cíl se obtížně posuzuje

23. Jak je vysvětleno výše (viz ***bod 20***), PRV nejsou strukturovány podle tematických cílů, takže jejich očekávaný příspěvek ke každému tematickému cíli musí být posouzen na úrovni priorit prioritních oblastí rozvoje venkova. Informace o výsledcích se shromažďují pouze pro prioritní oblasti. V některých případech je jeden tematický cíl propojen s několika prioritními oblastmi v rámci různých priorit rozvoje venkova. Navíc jedno opatření může přispívat k několika prioritám rozvoje venkova a pro jednu prioritu rozvoje venkova může být relevantních několik opatření.

24. Tyto faktory mohou komplikovat kvantifikaci očekávaného přínosu PRV pro konkrétní tematický cíl nebo strategii Evropa 2020 jako celek (viz ***rámeček 2***).

**Rámeček 2 – Příklad opatření 4 – fyzické investice**

Italský (Kampánie) PRV předpokládal celkové veřejné výdaje 569 milionů EUR na opatření 4 – fyzické investice.

Výdaje jsou rozloženy na čtyři priority rozvoje venkova (P2 – životaschopnost zemědělských podniků, P3 – organizace potravinového řetězce, P4 – ekosystémy, P5 – účinné využívání zdrojů), přičemž očekávané celkové výdaje na každé dílčí opatření nejsou odhadnuty.

Každá z těchto čtyř priorit rozvoje venkova je propojena s dalšími opatřeními (například P4 – ekosystémy je propojena s opatřeními 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13 a 16), takže vzniká složitá kombinace mnoha opatření rozvoje venkova s mnoha prioritami rozvoje venkova.

*Není rozvinuta koordinace, doplňkovost a synergické účinky s dalšími ESI fondy a dalšími fondy EU*

25. Ve své výroční zprávě za rok 2014[25] jsme konstatovali, že ačkoli dohody o partnerství by byly logickým místem, kde by měla být stanovena doplňkovost a synergické účinky mezi pěti ESI fondy, nejsou v nich tyto otázky dostatečně řešeny. Zaznamenali jsme též, že chybí operační pokyny k tomu, jak v dohodách o partnerství a programech zajistit meziodvětvovou doplňkovost a synergické účinky. V dohodách o partnerství, které jsme přezkoumali, náš audit tato z jištění potvrdil.

26. Komise ve své odpovědi na výroční zprávu uvedla, že programy ESI fondů musí vytvořit podrobnější mechanismy, které takovou koordinaci zajistí. Nařízení o společných ustanoveních vyžaduje, aby každý program obsahoval mechanismy zajišťující účinné, efektivní a koordinované provádění ESI fondů[26].

27. PRV jsou však v této oblasti též velmi obecné a zpravidla neposkytují žádný konkrétní základ pro zajištění doplňkovosti a synergických účinků s dalšími ESI fondy, podporou v rámci prvního pilíře nebo s dalšími veřejnými nástroji.

28. Nařízení o společných ustanoveních sice prosazuje účinnou koordinaci, aby se zvýšil dopad finančních prostředků, avšak PRV, jež jsme prověřovali, se omezovaly na vytyčení hranic a zabránění dvojímu financování, místo aby vyhledávaly doplňkovost a synergické účinky. Zjistili jsme, že v PRV byla označena řada intervenčních oblastí s několika možnými zdroji financování a byly stanoveny velmi obecné zásady pro vymezování hranic (viz ***rámeček 3***). PRV však neobsahovaly žádné informace o přidané hodnotě, kterou lze účinnou koordinací různých zdrojů financování vytvořit.

---

[25] Výroční zpráva Účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2014, bod 3.43.

[26] Čl. 27 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních. Další podrobnosti jsou uvedeny v čl. 8 odst. 1) písm. l) nařízení o EZFRV a v příloze I, části 1.14 nařízení (EU) č. 808/2014.

**Rámeček 3 – Příklad informací o doplňkovosti, které byly buďto příliš obecné, nebo se omezovaly na vytyčení hranic**

Kampánie (Itálie): Doplňkovost mezi EZFRV a dalšími ESI fondy byla určena ve třech oblastech:

– u širokopásmového přístupu EZFRV doplní investice ve venkovských oblastech podporované z EFRR,

– ve znevýhodněných oblastech se z EFRR podpoří výstavba hlavních silnic, zatímco z EZFRV se podpoří výstavba (obecních) venkovských silnic,

– ESF bude přispívat k obecnému sociálnímu rozvoji ve venkovských oblastech, kdežto z EZFRV se v týchž oblastech podpoří opatření konkrétně související se zemědělstvím.

Rumunský PRV: „Doplňkovost mezi pilíři 1 a 2 […] bude založena […] *ex ante* na vytyčení hranic mezi opatřeními/investicemi financovanými z EZZF a EZFRV, aby nedocházel ke dvojímu financování […] Je stanoven postup, který […] zajišťuje, aby nedocházelo k dvojímu financování, tím, že se sdílejí informace o projektech financovaných z EZZF, které předložili potenciální příjemci prostředků z EZFRV.“

29. V souladu s pokyny Komise ke strategickému plánování pro období 2014–2020 by PRV měly obsahovat údaje o mechanismech, které budou v budoucnosti sloužit k informování Komise o účinné koordinaci. V kontrolovaných PRV je však o tom jen velmi málo užitečných informací.

Uplatňování posílené intervenční logiky nepřineslo očekávané výsledky

30. Podle pokynů Komise[27] je intervenční logika logická souvislost mezi problémem, jejž je třeba řešit, nebo cílem, který se má sledovat, souvisejícími příčinami problému a dostupnými variantami postupů (nebo podniknutými opatřeními EU), jejichž pomocí se má problém řešit nebo cíl splnit. V souvislosti s rozvojem venkova to znamená, že PRV by měly prokázat jasnou spojitost mezi stanovenými národními či regionálními potřebami, opatřeními podpory, která byla pro řešení těchto potřeb zvolena, vytyčenými cíli pro vstupy a výstupy a očekávanými výsledky.

[27] SWD(2015) 111 final „Pokyny ke zlepšování právní úpravy“.

31. V novém programovém období Komise v duchu koncepce spočívající v zaměření na výkonnost a výsledky klade důraz na posílení souvislosti mezi zjištěnými potřebami a opatřeními, která byla k jejich řešení zvolena.

32. Koncepce posílené intervenční logiky s sebou přinesla řadu požadavků na strukturu PRV:

**Rámeček 4 – Požadavky na hodnocení, analýzu a výkonnost v PRV**

Podle článku 8 nařízení o EZFRV každý program rozvoje venkova obsahuje:

– hodnocení *ex ante*,

– analýzu SWOT situace a určení potřeb, jimiž je nutno se zabývat, strukturované podle priorit Unie v oblasti rozvoje venkova,

– popis strategie, který prokazuje, že pro jednotlivé prioritní oblasti jsou stanoveny vhodné cíle a zvoleny vhodné kombinace opatření na základě průkazné intervenční logiky a že přidělení finančních prostředků na opatření programu je odůvodněné a přiměřené vzhledem k dosažení stanovených cílů,

– posouzení, zda byly splněny příslušné předběžné podmínky, a popis kroků, které je třeba učinit, pokud některé z nich splněny nejsou,

– popis výkonnostního rámce,

– popis každého zvoleného opatření,

– plán hodnocení,

– finanční plán,

– plán ukazatelů rozdělený na prioritní oblasti, který zahrnuje cíle a plánované výstupy a výdaje každého opatření pro rozvoj venkova zvoleného v souvislosti s odpovídající prioritní oblastí,

– případně tabulku s doplňkovým financováním poskytnutým členským státem na každé opatření,

– informace o doplňkovosti programů rozvoje venkova s opatřeními financovanými ostatními nástroji v oblasti společné zemědělské politiky a z evropských strukturálních a investičních fondů („ESI fondy“).

33. PRV, které jsme zkoumali, všechny tyto náležitosti obsahovaly. Jasně však neprokazovaly spojitost mezi posouzením potřeb a zvolenými opatřeními. Intervenční logika tak zůstala nejasná.

*Posouzení potřeb*

34. Jednotlivé PRV musí obsahovat podrobné posouzení potřeb na základě analýzy SWOT, aby byly vybrány ty nejvýznamnější a nejrelevantnější potřeby. Tyto potřeby se musí vztahovat ke konkrétním prioritním oblastem, jak jsou vymezeny v nařízení o EZFRV.

35. V PRV, které jsme přezkoumávali, byly potřeby vymezeny formálním, tautologickým a obecným způsobem a často se jednalo jen o pouhé přeformulování prioritních oblastí. Několik příkladů je uvedeno v ***rámečku 5***.

**Rámeček 5 – Příklady obecných potřeb anebo přeformulovaných předem stanovených prvků**

Irsko: „Dobře zacílený a koncipovaný agroenvironmentální program“ jako příklad obecné potřeby, v jejímž popisu se uvádí, že „dobře koncipovaná, zacílená, monitorovaná a řízená opatření přispějí k tomu, že Irsko bude plnit cíle stanovené v různých směrnicích, strategiích atd.“

Rumunsko: „Zvýšit a diverzifikovat počet pracovních míst ve venkovských oblastech“, což je jinými slovy vyjádřená prioritní oblast 6a „Diverzifikace a vytváření pracovních míst“.

Polsko: „obnova a zachování biologické rozmanitosti, včetně sítě NATURA 2000 a v oblastech s přírodními omezeními“, což je jinými slovy vyjádřená prioritní oblast 4a „Obnova, zachování a zvýšení biologické rozmanitosti, včetně oblastí sítě Natura 2000, v oblastech s přírodními či jinými zvláštními omezeními […]“.

36. Žádný z PRV, které jsme zkoumali, neobsahoval vyčíslený popis zjištěných potřeb. Je proto obtížné, ne-li nemožné, ve fázi programování posoudit, zda je plánovaná finanční podpora přiměřená či relevantní pro plnění vytčených cílů. Podobně skutečnost, že chybí vyčíslený popis těchto potřeb, ve fázi hodnocení stíží posuzování toho, jak dalece vybraná opatření zjištěné potřeby uspokojila.

37. Ze zkoumaných PRV byly potřeby seřazeny podle priorit pouze ve Španělsku (La Rioja) a v Itálii (Kampánie).

38. I když to není stanoveno v nařízeních, domníváme se, že během určování potřeb by se v programovacím procesu měly také zohlednit zkušenosti z předchozích období. PRV jsou opakující se nástroje pro provádění politik a cíle rozvoje venkova mají značnou kontinuitu. PRV, které jsme prověřovali, se však o výsledcích opatření pro rozvoj venkova realizovaných v předchozích obdobích nikterak nezmiňovaly.

*Výběr opatření*

39. Výběr opatření v PRV by měl být také zdůvodněn tak, že se vysvětlí souvislost mezi zjištěnými potřebami, stanovenými cíli a zvolenými opatřeními.

40. V praxi však struktura PRV stanovení této souvislosti znesnadňuje. Informace o zvolených opatřeních se zaměřují hlavně na to, jaká opatření byla naplánována, a zřídkakdy z nich kromě obecného odkazu na cíle rozvoje venkova jasně plyne, jaké výsledky se skutečně očekávají (viz ***rámeček 6***). Je tudíž obtížné prokázat, jak a nakolik zvolená opatření (nebo jejich dílčí opatření) odpovídají stanoveným potřebám.

**Rámeček 6 – Příklady obecných odkazů na cíle rozvoje venkova**

Řecko: M4.1 – „Podpora zemědělských podniků, které se zaměřují na kvalitní zemědělské výrobky, zvýší jejich konkurenceschopnost a usnadní jim vstup na nové trhy […]. Zvýší se tím i […] příjmy zemědělců a přispěje to k zachování a vytváření pracovních míst."

Rumunsko: M4.1 – „Opatření 4.1 přispěje k celkové výkonnosti zemědělských podniků tím, že se zvýší konkurenceschopnost zemědělství, diverzifikují se zemědělské činnosti a zvýší se kvalita jejich výrobků, k restrukturalizaci malých a středně velkých podniků a jejich přeměně na komerční podniky, k dodržování norem EU pro všechny druhy investic, k tvorbě přidané hodnoty zemědělských výrobků tím, že se budou zpracovávat v zemědělských podnicích a přímo uvádět na trh, aby se vytvářely a podporovaly integrované potravinářské řetězce."

41. V PRV by mělo být také zdůvodněno financování přidělené na opatření. V žádném PRV, které jsme kontrolovali, takové zdůvodnění nebylo a programy neobsahovaly ani analýzu, zda je financování relevantní a stanovené ve správném objemu pro příslušné cíle. Soudíme, že pouhé uvedení částek přidělených na jednotlivá opatření samo o sobě nezdůvodňuje ani neprokazuje, že financování je stanoveno v náležitém objemu.

***Nový výkonnostní rámec má jen omezené možnosti, jak posílit zaměření na výsledky***

**Společný systém monitorování a hodnocení může přinést zlepšení, ale pokud jde o měření výsledků, má také svá omezení**

42. Nařízení vyžadují, aby ve smlouvách o partnerství a v PRV bylo vyhodnoceno, jak jsou splněny předběžné podmínky, spolu s přímou návazností na účinné a efektivní plnění cílů politik.

43. V této souvislosti vyžaduje předběžná podmínka „Statistické systémy a ukazatele výsledků“ (G7) stanovená v nařízení o společných ustanoveních účinný systém i) ukazatelů výsledků a ii) sběru statistických údajů[28]. Postup však byl formální, neboť Komise se domnívala, že k uspokojivému splnění předběžné podmínky G7 stačí existence společného systému monitorování a hodnocení. Komise proto ve svém nařízení členské státy povinnosti splnit tuto podmínku obecně zprostila[29].

44. Ve většině PRV se proto předběžná podmínka G7 považovala v zásadě za splněnou na základě obecného zproštění, i když v praxi se tato skutečnost neposuzovala. Protože ve své zvláštní zprávě č. 12/2013 o výdajích EU na politiku rozvoje venkova jsme konstatovali, že shromažďované údaje o výsledcích nejsou dostatečně spolehlivé, znamená to, že Komise většinu PRV schválila bez dalších dokladů o existenci účinného systému pro sběr statistických údajů nebo jeho kontrol.

45. Skutečnost, že vnitrostátní orgány mimo náš výběr PRV se rozhodly zproštění povinnosti nevyužít a předběžnou podmínku G7 vyhodnotit jako nesplněnou[30], naznačuje, že tato otázka neměla být přehlížena.

46. Kromě účinného systému pro sběr spolehlivých údajů vyžaduje měření výkonnosti také stanovení a vykazování řádných ukazatelů. Náš audit v tomto ohledu potvrzuje závěr výroční

---

[28] Příloha XI nařízení o společných ustanoveních. Definice předběžné podmínky G7 „Statistické systémy a ukazatele výsledků“ také obsahuje podrobnější a konkrétnější kritéria jejího splnění.

[29] Příloha I – část 4 nařízení (EU) č. 808/2014.

[30] Na základě zprávy o plnění předběžných podmínek, kterou vypracovalo GŘ AGRI.

zprávy Účetního dvora za rok 2014, že „[z]avedení společných ukazatelů pro každý fond je důležitým krokem“, ale že v jejich koncepci jsou omezení[31].

47. Skutečnost, že nařízení o EZFRV stanoví společné ukazatele pro všechny PRV, je cenné. Pomůže to sladit ukazatele vstupů a výstupů na úrovni politiky rozvoje venkova a představuje to zlepšení, pokud jde o monitorování jejího provádění.

48. Podobně by měl nový požadavek předložit v letech 2017 a 2019 rozšířené[32] výroční zprávy o provádění pomoci využít ukazatele výsledků k tomu, aby se vyčíslily výsledky a poskytly odpovědi na společné hodnoticí otázky.

49. Kromě monitorování současných programů by tento nový požadavek mohl včas zpřístupnit relevantní informace před rozhodováním o dalším programovém období a být krokem na cestě k řešení bludného kruhu, kdy se obsah nových programů stanoví bez dostatečných informací o výsledcích z předchozích období (viz ***body 11*** a ***38***).

50. Přes výše popsaná zlepšení mohou společné ukazatele výstupů a výsledků předepsané v nařízení o EZFRV měřit, jak PRV účinně a efektivně dosahují výsledků, jen v omezeném rozsahu (viz příklady v ***bodě 7***), protože:

– některé ukazatelé výstupů jsou ve skutečnosti ukazateli vstupů,

– většina ukazatelů výsledků neodpovídá definici ukazatele „výsledků“, nýbrž se zpravidla jedná o ukazatele výstupů vyjádřené jako procentní podíl, které při formulování odpovědí na společné hodnoticí otázky budou využitelné jen omezeně.

**Rámeček 7 – Příklady ukazatelů výstupů a výsledků nesprávně klasifikovaných ve společném systému monitorování a hodnocení**

Příklad ukazatelů výsledků nesprávně klasifikovaných jako ukazatele výstupů

Ukazatel „O.1: celkové veřejné výdaje“ žádným způsobem nepopisuje to, čeho má program

[31] Výroční zpráva Účetního dvora za rok 2014, body 3.49–3.56 a související závěr 3.92.

[32] Jak je stanoveno v čl. 50 odst. 4 a 5 nařízení o společných ustanoveních.

dosáhnout (tj. definice výstupu), nýbrž pouze odpovídá veřejným finančním zdrojům použitým na realizaci programu, což je přesná definice vstupu.

Příklad ukazatelů výstupů nesprávně zařazených do kategorie jako ukazatele výsledků
Ukazatel „R4: podíl zemědělských podniků pobírajících podporu na účast v režimech jakosti, na místních trzích nebo v krátkých dodavatelských řetězcích a seskupeních/organizacích producentů" obsahuje procentní podíl zemědělských podniků pobírajících podporu, což je přinejlepším výstup („dosažené výsledky programu"). Výsledky („bezprostřední účinek programu na přímé adresáty nebo příjemce"), kterých podporované zemědělské podniky dosáhly, pokud jde o kvalitu, místní trhy nebo krátké dodavatelské řetězce, ukazatel nezachycuje.

51. I když členské státy přidaly do PRV, jež jsme prověřovali, další ukazatele, většina z nich neodpovídala definici ukazatele výsledků a neposlouží lépe při posuzování bezprostředních výsledků programu pro přímé příjemce, jako dokládá ***rámeček 8***.

**Rámeček 8 – Příklady dodatečných ukazatelů výstupů a cílů, kterými nelze měřit výsledky**

Příklad dodatečného ukazatele výstupů v rumunském PRV:
„Infrastruktura pro pitnou vodu a odpadní vody financovaná z dílčího opatření 7.2 (v km)".

Příklad dodatečného ukazatele cílů ve francouzském PRV (Lotrinsko):
„Plocha, které se týká obnovení zemědělského potenciálu poškozeného přírodními katastrofami".

Příklad dodatečného ukazatele výstupů v irském PRV:
„Počet operací podpory pro neproduktivní investice".

52. Některé členské státy však vymezují užitečné a relevantní ukazatele výsledků na úrovni opatření podpory, jako například „průměrné procentní zvýšení hospodářské velikosti (standardní produkce) podporovaných podniků" nebo „průměrná velikost podporovaných podniků po realizaci podnikatelského plánu"[33]. Účetní dvůr ve své výroční zprávě za rok 2016[34] analyzuje a srovnává postupy pro vykazování výkonnosti vytvořené jinými institucemi

[33] Viz body 72–73 zvláštní zprávy č. 10/2017 „Podpora EU pro mladé zemědělce by měla být lépe zacílena, aby usnadňovala účinnou generační obměnu".

[34] Výroční zpráva Účetního dvora za rok 2016, kapitola 3, body 3.13–3.51.

jako WHO, Světová banka a OECD. Komise a další vnitrostátní orgány by tyto příklady správné praxe mohly šířit a využít.

**Tzv. výkonnostní rezerva má malý či žádný motivační účinek**

53. Aby se podpořilo zaměření na výkonnost a plnění cílů, musí dohody o partnerství na období 2014–2020 obsahovat výkonnostní rezervu ve výši (přibližně) 6 % zdrojů přidělených do ESI fondů. Tyto zdroje jsou v současnosti zablokovány, ale lze je uvolnit po přezkumu výkonnostního rámce stanoveného v každém PRV, pokud budou splněny či překročeny určité požadavky. Přezkum je plánován na rok 2019[35].

54. Je třeba zdůraznit, že i když je povinnost stanovit výkonnostní rezervu novým prvkem programového období 2014–2020, samotný koncept není nový, ale do určité míry již byl použit v předchozích obdobích, třebaže jeho dopad na výkonnost byl malý. Výkonnostní rezerva (i když podléhající jiným procesům) byla například rovněž zavedena pro strukturální fondy v programovém období 2000–2006. Jak jsme však již konstatovali ve zvláštní zprávě č. 1/2007[36], výkonnostní rezerva nebyla zaměřena na výkonnost, nýbrž „se nevyužívala ani tak k soustředění výdajů na činnosti, které byly vyhodnoceny jako zvláště účelné, jako k maximalizaci výdajů“. Podobně jsme ve výročních zprávách za roky 2013 a 2014[37] uvedli, že „je pravděpodobné, že dopad výkonnostní rezervy z hlediska zvýšeného zaměření na výsledky bude pouze okrajový“.

---

[35] 23. bod odůvodnění preambule, články 20, 21 a 22 nařízení o společných ustanoveních a čl. 8 odst. 1) písm. e) nařízení o EZFRV.

[36] Zvláštní zpráva č. 1/2007 o provádění procesů v polovině období, Strukturální fondy 2000–2006, body 33 a 48.

[37] Výroční zpráva Účetního dvora za rok 2013, bod 10.56 a za rok 2014, bod 3.65.

Výkonnostní ukazatele, které určují přístup k rezervě, neměří výsledky, nýbrž pouze vyčíslují vstupy či výstupy

55. Když členské státy vytyčují milníky a cíle, jejichž pomocí se určuje přístup k výkonnostní rezervě, musí použít předem stanovené výkonnostní ukazatele, případně nahradit anebo doplnit je jinými relevantními ukazateli výstupů, které budou vymezeny v PRV[38].

56. Ve všech vybraných PRV byly použity předem vymezené ukazatele navržené v nařízení Komise, které byly doplněny malým počtem dalších ukazatelů. Pro měření výkonnosti jsou však tyto ukazatele použitelné jen omezeně.

57. Zaprvé, v nařízení Komise[39] byly předem vymezené ukazatele koncipovány nikoli jako ukazatele výsledků, nýbrž výslovně jako ukazatele výstupů, například počet příjemců či počet investic nebo dotčená zemědělská půda či obyvatelstvo. Například jeden z navrhovaných ukazatelů – celkové veřejné výdaje na každou prioritu – je ve skutečnosti ukazatel vstupů (viz ***bod 50***) zaměřený to, kolik peněz se vydává, a tudíž na čerpání prostředků.

58. Zadruhé, v souladu s nařízením Komise[40] byly všechny další ukazatele, které členské státy použily ve vybraných PRV, také ukazatele výstupů, například počet projektů či příjemců nebo dotčená zemědělská půda či obyvatelstvo (viz ***rámeček 9***).

**Rámeček 9 – Příklady dalších ukazatelů výkonnostního rámce, které neměří výsledky**

Řecký PRV: „Počet mladých zemědělců, kteří do konce roku 2018 obdrží nejméně jednu splátku.“

Rumunský PRV: „Plocha (ha), na niž se vztahují investice do úspor vody.“

Polský PRV: „Počet zemědělců, na něž se vztahují investice, které mají zabránit zničení potenciálu zemědělské produkce (3B).“

---

38 Článek 14 nařízení (EU) č. 808/2014. Předem stanovené ukazatele výkonnostního rámce jsou uvedeny v příloze IV.5.

39 Nařízení (EU) č. 808/14, příloha IV.5.

40 Čl. 14 odst. 2 nařízení (EU) č. 808/14: „členský stát [musí] nahradit a/nebo doplnit tyto ukazatele jinými relevantními ukazateli výstupů vymezenými v programu rozvoje venkova“.

59. Přístup k tzv. výkonnostní rezervě je tudíž založen na měření výdajů a přímých vstupů, nikoli výsledků. Na dosahování cílů nebo očekávaných výsledků stanovených v PRV se výkonnostní rámec nezaměřuje. Podobná zjištění byla uvedena ve zvláštní zprávě o předběžných podmínkách a výkonnostní rezervě v oblasti soudržnosti[41].

Některé řídicí orgány stanoví málo ambiciózní cíle pro přístup k rezervě

60. Účetní dvůr a Komise v minulosti upozornily na[42] „přirozená rizika, že členské státy nastaví málo ambiciózní milníky a cílové hodnoty, aby se vyhnuly jejich nesplnění, a že nevynakládají dostatečné úsilí na vykazování přesných a spolehlivých údajů, aby předešly sankcím v případě nedostatečné výkonnosti“.

61. Zjistili jsme, že vnitrostátní orgány měly tendenci stanovit málo ambiciózní cíle, aby snížily riziko nesplnění milníků (viz ***obrázek 4****).* U PRV, jež jsme prověřovali, připadalo na stanovené cíle na rok 2018 (tj. do konce pátého roku sedmiletého programového období) průměrně 28 % celkových veřejných výdajů souvisejících s programovým obdobím 2014–2020 (v rozmezí od 22 % v případě Řecka po 51 % v případě Irska). Velmi významná část tohoto cíle neodpovídá novým závazkům podle pravidel na období 2014–2020, nýbrž operacím, k nimž byly přijaty závazky podle pravidel na období 2007–2013[43].

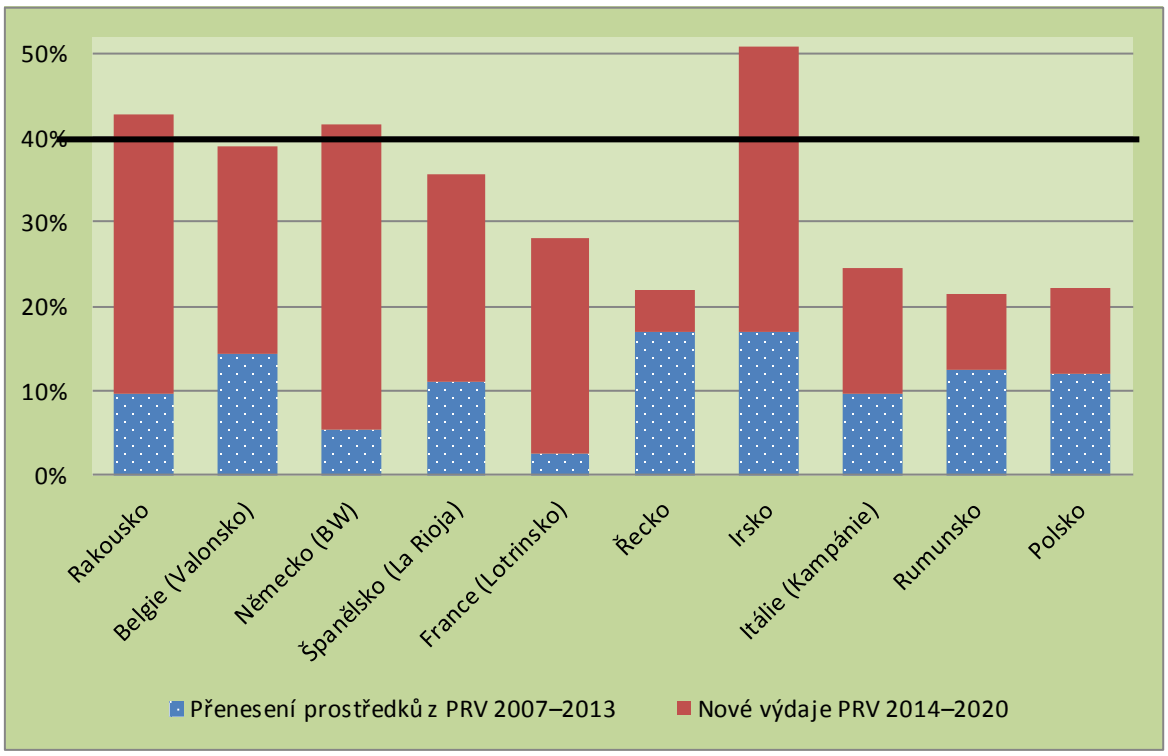
---

41 Zvláštní zpráva č. 15/2017 Předběžné podmínky a výkonnostní rezerva v oblasti soudržnosti: inovativní, ale zatím neúčinné nástroje, body 71 –80.

42 Viz bod 3.62 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2014.

43 Přechodná ustanovení předpokládají, že členské státy budou provádět platby v rámci nového období 2014–2020, aby financovaly na jedné straně závazky ve vztahu k opatřením zavedeným v programovém období 2007–2013 a na druhé straně nové závazky přijaté v roce 2014 ve vztahu k opatřením v rámci programového období 2007–2013. Členské státy ve svých PRV na období 2014–2020 skutečně popsaly přechodné podmínky pro každé opatření, včetně orientačního rozhodného data a krátkého popisu odhadovaných částek a také orientační tabulky přenesených částek s podrobnými údaji o opatřeních a celkovém příspěvku z EZFRV, které se mají v období 2014–2020 financovat.

**Obrázek 4 – Cíl výkonnostního rámce – cílové výdaje na rok 2018 vyjádřené jako procentní podíl**




*Poznámka:* jelikož rok 2023 je posledním rokem pro způsobilé výdaje v programovém období 2014–2020, rovnoměrné rozdělení výdajů v celém období (od schválení každého PRV do roku 2023) by vedlo k průměru 41 % výdajů v roce 2018.
*Zdroj:* analýza EÚD vycházející z údajů o PRV.

62. Navíc zproštění povinnosti splnit předběžnou podmínku G7 (viz ***body 42–45***) znamená, že ověřování účinnosti a spolehlivosti stávajícího systému měření výkonnosti není závazné. Vnitrostátní orgány mají jen malou motivaci své současné systémy zlepšovat, neboť by se mohlo stát, že budou častěji vykazovat nedostatečnou výkonnost.

Některé koncepční aspekty nařízení o společných ustanoveních dále omezily motivaci k dobré výkonnosti

63. Možnou motivační roli výkonnostní rezervy dále omezují další koncepční vady v nařízení o společných ustanoveních, na něž jsme již upozornili[44]:

a) pokud u dané priority není dosaženo příslušných milníků, výkonnostní rezervu lze znovu přidělit na jiné priority[45] v témže členském státě;

b) finanční sankce nelze odvozovat od ukazatelů výsledků a rozsah uplatňovaných sankcí dále omezují různá právní ustanovení[46].

***Proces programování vyžadoval od Komise a členských států značné úsilí, ale PRV se začaly provádět pomaleji než v předešlém období***

**Omezená role PRV při plánování**

64. Programování podpory pro rozvoj venkova je několikastupňový proces (viz ***obrázek 5***). O finančních přídělech pro jednotlivé členské státy a o strategickém legislativním rámci rozhoduje Evropský parlament a Rada před vypracováním PRV. Také tehdy, když se členské státy rozhodnou pro regionální programy, rozhodují členské státy o finančním přídělu pro jednotlivé regiony před tím, než PRV předloží Komisi. Tuto volbu nemusí zdůvodňovat.

65. Nařízení o EZFRV[47] vyžaduje, aby v PRV bylo zdůvodněno, jaké potřeby se řeší, a také volba priorit, prioritních oblastí, opatření a odpovídajících cílů rozvoje venkova. Rovněž musí být vysvětleno, jak vybraná opatření přispějí k příslušným prioritním oblastem a prioritám rozvoje venkova. Nicméně hlavní úlohou PRV je ve skutečnosti zajistit využití předem vyčleněné finanční podpory podle předem vymezeného rámce.

---

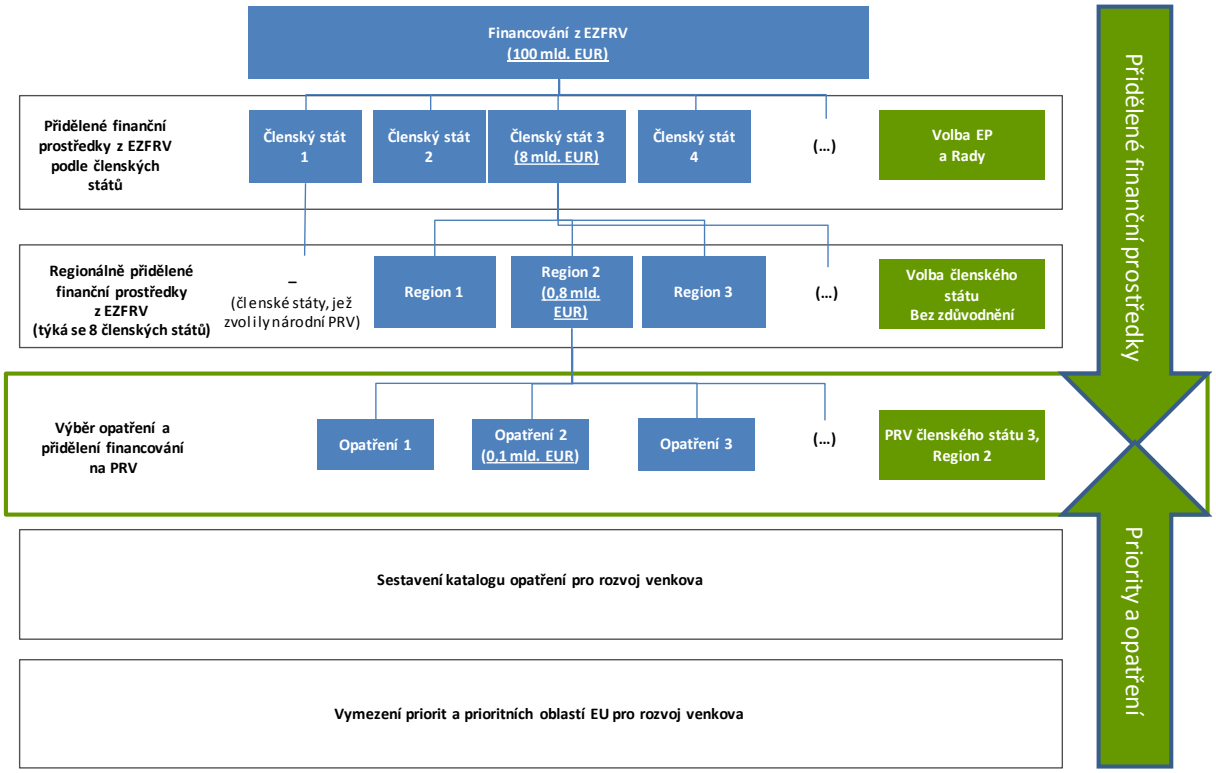
44 Výroční zpráva Účetního dvora za rok 2014, kapitola 3, bod 63.

45 Čl. 22 odst. 4 nařízení o společných ustanoveních.

46 Čl. 22 odst. 6 a 7 nařízení o společných ustanoveních.

47 Článek 8 nařízení č. 1305/2013 a příloha I nařízení (EU) č. 808/2014.

**Obrázek 5 – PRV jsou posledním krokem v procesu programování**




**Administrativní zátěž pro Komisi a členské státy**

66. V roce 2012 GŘ AGRI, aby zorganizovalo proces přípravy a schvalování PRV v tomto novém rámci, vytvořilo pracovní skupinu pro rozvoj venkova po roce 2013, která členským státům pomáhá při přípravě jejich PRV na období 2014–2020 a zajišťuje koordinaci v rámci Komise. V roce 2014 GŘ AGRI rovněž ustavilo komisi pro konzistentnost, která zajišťuje celkovou jednotnost při hodnocení návrhů PRV.

67. IAS provedl audit v rané fázi schvalovacího procesu a konstatoval, že i když celkové procesy pro hodnocení a schválení PRV byly připraveny řádně, měly by se ještě dále zlepšit. Hlavními nedostatky, které IAS zjistil, bylo nedodržování lhůt stanovených předpisy (viz ***bod 81***), nedostatky týkající se hodnocení prvků souvisejících s výkonností (například ve vztahu k určitým předběžným podmínkám, ukazatelům a potřebě více navzájem koordinovat

ESI fondy) a přirozené riziko způsobené složitým právním rámcem. V menší míře IAS také označil oblasti, kde je třeba zlepšit interní pokyny[48].

68. Aby Komise usnadnila vytvoření PRV, vypracovala pro členské státy velké množství pokynů (pro účely svého auditu jsme sestavili seznam 37 pokynů o celkovém počtu 1 500 stran). Během přípravného procesu byly také Komisi a zástupcům členských států zpřístupněny návrhy nařízení, aby o nich mohli diskutovat, přičemž cílem bylo zajistit jednotné chápání určitých klíčových konceptů a výměna informací o osvědčených postupech a postupech, jichž je třeba se vyvarovat.

69. Součástí příprav na nové programové období byla také koordinace a šíření odborných poznatků a informací uvnitř GŘ AGRI. Za tímto účelem pracovní skupinu pro rozvoj venkova podporovaly tematické pracovní skupiny a relevantní témata, kterými se zabývala komise pro konzistentnost, byla prostřednictvím interních věstníků zpřístupňována jednotlivým oddělením a prostřednictvím Výboru pro rozvoj venkova také členským státům.

70. GŘ AGRI sestavilo příručku vztahující se na PRV na období 2014–2020 a soubor 23 typizovaných kontrolních seznamů (obsahujících asi 1 400 různých kontrol prováděných při přezkumu a schvalování)[49], které podrobně popisují provozní úkoly během hodnocení a schvalování PRV. Pracovníkům se tak dostalo praktické podpory, přičemž cílem bylo normalizovat postupy uvnitř generálního ředitelství. Pro schvalování a monitorování programů byl zaveden interní systém informací o řízení (RDIS2).

71. Početné kroky, jež jsou popsány výše, svědčí o podstatné snaze Komise poskytovat pokyny a sjednocovat postupy. Tento proces také dokládá, o jak složitý rámec politiky se jedná.

---

[48] Zlepšit organizaci archivu pokynů, aby se usnadnil přístup k nim a zamezilo se riziku nedůsledností anebo chyb ze strany uživatelů; správa odborných poznatků získaných při schvalování PRV, aby se zabránilo jejich ztrátě v procesu realizace; rozšířit úlohu koordinačního výboru i mimo schvalovací fázi, aby zahrnovala i fázi realizace a změn PRV; riziko, že kvůli chybějícím konkrétním pokynům nebudou všechny platné předběžné podmínky dostatečně posouzeny.

[49] Zjistili jsme však, že neexistovaly žádné zvláštní pokyny k potenciálně složitému tématu, jako je posouzení předběžných podmínek, které se vztahují pouze na EZFRV.

72. Náročnost procesu je také zřejmá z objemu hlavních programových dokumentů, které členské státy musely vypracovat a Komise schválit. Legislativní požadavky – především objem informací, které měly členské státy dodat v rámci velmi podrobné a složité struktury PRV – vedly k tomu, že byly vypracovány velmi rozsáhlé dokumenty, často o více než tisíci stran.

73. Na 12 PRV, které jsme přezkoumávali, připadalo více než 9 000 stran a na odpovídající dohody o partnerství 4 000. Pokud by se tato čísla extrapolovala na 28 členských států a 118 PRV, představovalo by to přibližně 100 000 stran programových dokumentů (ve 23 různých jazycích), což je pravděpodobně více než dvojnásobek oproti předchozímu programovému období (viz ***tabulka 2***).

**Tabulka 2 – Odhadovaný počet stran hlavních programových dokumentů**

| Počet stran v předložených dokumentech | Období 2014–2020 | | Období 2007–2013 |
|---|---|---|---|
| | Dohoda o partnerství (země) | PRV | PRV |
| Belgie (Valonsko) | 183 | 620 | 391 |
| Dánsko | 204 | 505 | 336 |
| Německo (BW) | 236 | 858 | 718 |
| Irsko | 244 | 456 | 457 |
| Řecko | 341 | 1 192 | 633 |
| Španělsko (La Rioja) | 370 | 764 | 566 |
| France (Lotrinsko) | 324 | 785 | 381 |
| Itálie (Kampánie) | 722 | 1 090 | 422 |
| Rakousko | 244 | 843 | 370 |
| Polsko | 246 | 735 | 400 |
| Rumunsko | 460 | 786 | 432 |
| Spojené království (Anglie) | 428 | 743 | 403 |
| **Celkem** | **4 002** | **9 377** | **5 509** |
| *Průměr* | *334* | *781* | *459* |
| *Počet dohod o partnerství nebo PRV* | *28* | *118* | *94* |

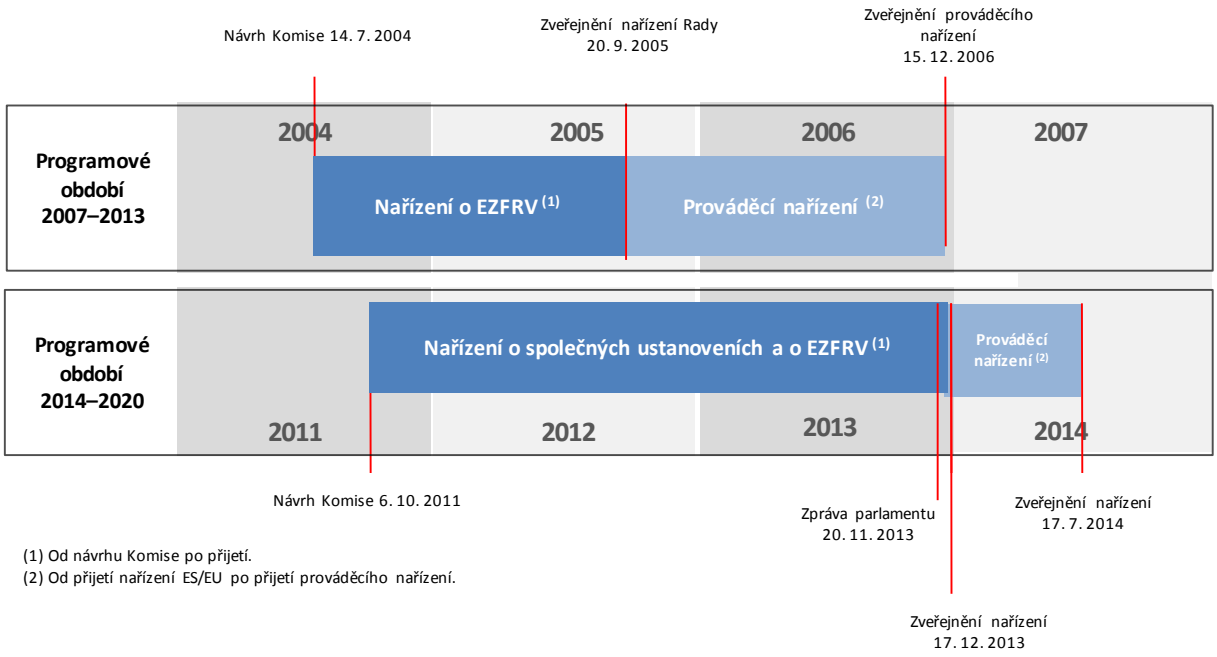
74. Složitost a objem a také zvýšená administrativní zátěž v sobě nesly riziko, že prováděcí subjekty se přespříliš zaměří na byrokratické požadavky[50]. Vedlo to též ke zpožděnému schvalování PRV, a tudíž k odkladu skutečného začátku nových programů.

[50] Politická vyjádření vnitrostátních orgánů, například německé spolkové země Sasko, dokládají, jak členské státy vnímají složitost rámce politiky a jeho administrativní zátěž: „[…] začlenění EZFRV do pravidel a nařízení pro ESI fondy a velký počet nařízení, nařízení v přenesené

**Nový právní rámec byl přijat později než v předchozím období**

75. ***Obrázek 6*** obsahuje shrnující srovnání časových ohraničení pro přípravu právního rámce na obě období.

**Obrázek 6 – Jednání o legislativních balíčcích – srovnání období 2007–2013 a 2014–2020**




*Zdroj:* EÚD.

76. Diskuse v Evropském parlamentu a Radě o legislativním balíčku pro politiku rozvoje venkova těsně souvisely s diskusemi o víceletém finančním rámci (VFR), který určuje celkovou výši financování EU, jež je k dispozici během programového období. Rada a Evropský parlament přijaly VFR a nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020 až v prosinci 2013, tedy měsíc před začátkem nového programového období. Prováděcí nařízení Komise bylo zveřejněno v červenci 2014, což znamená, že většina PRV, které jsme zkoumali, byla vypracována a poprvé předložena před vstupem prováděcího nařízení v platnost.

---

pravomoci a prováděcích nařízení se ukazuje jako obzvláště obtížná překážka pro všechny zúčastněné subjekty. […] je těžkopádné a matoucí a zvyšuje náchylnost k chybám […]“, *Reorientation of EAFRD funding after 2020 (EAFRD - RESET*) (Nové směřování financování z EZFRV po roce 2020 (EZFRV – RESET)), saské ministerstvo životního prostředí a zemědělství, červen 2016).

**Většina dohod o partnerství a PRV byla předložena včas**

77. Po zpožděném přijetí primárních nařízení v prosinci 2013 byla lhůta pro předložení dohod o partnerství stanovena na duben 2014. Vnitrostátní orgány tuto lhůtu dodržely[51].

78. Nejpozději tři měsíce po dohodě o partnerství musely pak členské státy předložit své PRV[52]. Národní a regionální orgány předložily PRV, jež jsme prověřovali, mezi dubnem a říjnem 2014. Orgány tříměsíční lhůtu nedodržely u třetiny PRV, které jsme prověřovali.

79. Tento časový rozvrh znamenal, že dohody o partnerství musely být vypracovány a částečně dojednány před tím, než byla přijata příslušná nařízení EU. Také PRV bylo nutno připravit a dojednat souběžně s dohodami o partnerství a většina byla předložena před přijetím příslušného prováděcího nařízení Komise.

**Komise při schvalování překročila lhůty**

80. Poté, co vnitrostátní orgány předložily návrh PRV, měla Komise tři měsíce na to, aby členským státům zaslala své připomínky, a šest měsíců na to, aby program schválila, „pokud byly odpovídajícím způsobem zohledněny případné připomínky Komise“[53].

81. Komise nebyla schopna ve většině případů první lhůtu tří měsíců (zaslání připomínek členským státům) dodržet. IAS ve své auditní zprávě (viz ***bod 67***) upozorňuje, že Komise přijala připomínky až po tříměsíční lhůtě stanovené v předpisech u 98 PRV. IAS zpoždění přisuzoval složitosti předpisů a objemu a složitosti samotných PRV.

82. Druhá lhůta šesti měsíců (pro konečné schválení) se měří obtížněji, protože doba mezi oznámením připomínek a přijatelnou odpovědí členského státu – doplňujícími informacemi anebo přepracovaným PRV – se nezohledňuje („pozastavení času“) a členské státy nemají pro reakci na připomínky Komise žádnou závaznou lhůtu. Ačkoli tedy lhůta šesti měsíců byla ve většině případů díky pozastavení času dodržena, skutečná doba, která od předložení do

---

[51] Dohody o partnerství byly předkládány od ledna do dubna 2014 a poslední byla přijata v listopadu 2014.

[52] Článek 14 a 26 nařízení o společných ustanoveních.

[53] Článek 29 nařízení o společných ustanoveních.

schválení vybraných PRV uběhla, byla mnohem delší.

83. Jak ukazuje ***tabulka 3***, průměrná doba potřebná pro schválení PRV v našem vzorku byla 11,3 měsíce od data prvního předložení programu. Je to o dva měsíce více než průměrná doba potřebná u téhož vzorku v předchozím období.

**Tabulka 3 – Průměrná doba mezi prvním předložením a konečným schválením PRV v našem vzorku**

| | |
|---|---|
| Doba mezi prvním předložením a oznámením připomínek Komise | **3,9** |
| Doba mezi oznámením připomínek a konečným znovupředložením členskými státy | **6,7** |
| Doba mezi konečným znovupředložením a konečným schválením | **0,7** |
| **Celkem** | **11,3** |

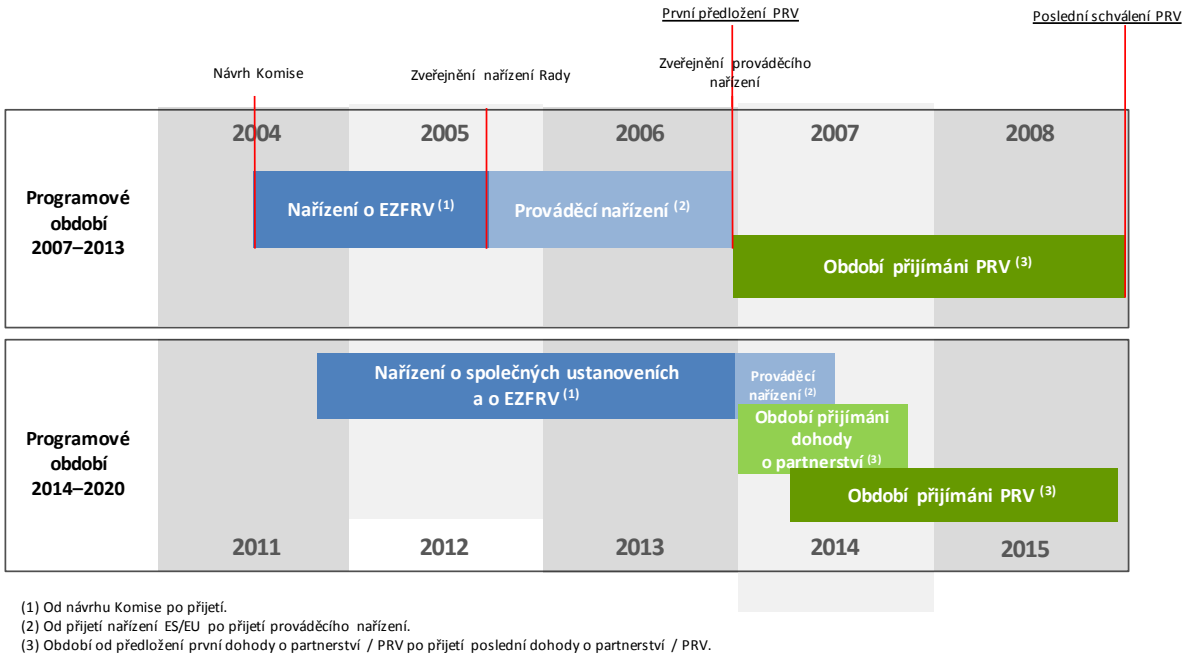
84. Celkově Komise 118 PRV schválila do 20 měsíců od předložení prvního PRV (duben 2014 až prosinec 2015). To je pozitivní srovnání oproti 94 PRV schváleným do 24 měsíců (prosinec 2006 až prosinec 2008) u programového období 2007–2013[54].

**Přes vynaložené úsilí se PRV nezačaly provádět dříve než v předchozím období**

85. Tyto snahy neznamenaly, že PRV byly schváleny dříve než v předchozím období (viz ***obrázek 7***).

[54] GŘ AGRI, *Rural Development in the European Union - Statistical and economic information - 2007 and 2008* (Rozvoj venkova v Evropské unii – statistické a ekonomické informace – 2007 a 2008) (bod 2.2.2 a bod 2.4.2) a databáze SFC 2007.

**<u>Obrázek 7</u> – Celkový časový rámec od legislativního návrhu Komise po schválení PRV – srovnání období 2007–2013 a 2014–2020**




(1) Od návrhu Komise po přijetí.
(2) Od přijetí nařízení ES/EU po přijetí prováděcího nařízení.
(3) Období od předložení první dohody o partnerství / PRV po přijetí poslední dohody o partnerství / PRV.

*Zdroj: EÚD.*

86. Jelikož většina PRV byla schválena pozdě, mohly je vnitrostátní orgány začít provádět až v polovině roku 2015 (pouze 37 % PRV bylo schváleno do konce června 2015). Komise schválila 20 % PRV v listopadu a prosinci 2015, takže několik PRV se začalo provádět až v roce 2016, tedy ve třetím roce programového období.

87. V roce 2014 nevykázal výdaje žádný členský stát[55] a celkové kumulované výdaje EZFRV vykázané v roce 2015[56] a 2016[57] představovaly 3,8 % a 10,2 % finančního plánu na období 2014–2020. To znamená, že na začátku roku 2017 zůstává nečerpáno asi 90 % finančního plánu EZFRV. To je více než v předešlém programovém období 2007–2013, kdy na začátku roku 2010 zůstávalo nečerpáno 83 %. Podobně jako v předešlém programovém období povede toto opožděné zahájení k tomu, že výdaje se budou koncentrovat v druhé polovině programového období.

---

55 COM(2016) 181 final, 8. finanční zpráva o EZFRV – rozpočtový rok 2014.

56 COM(2016) 632 final, 9. finanční zpráva o EZFRV – rozpočtový rok 2015.

57 Čtvrtletní výkazy výdajů předložené členskými státy v SFC2014 do 3. čtvrtletí 2016.

88. Pokud se PRV z větší části provádějí ve druhé polovině programového období, zvyšuje se tím riziko přílišného zaměření na to, aby se přidělené prostředky čerpaly na konci programového období[58].

**Zpožděné zahajování programů je opakujícím se problémem**

89. Zpoždění při provádění programů víceletého finančního rámce je opakující se problém, na nějž jsme v minulosti upozorňovali v mnoha oblastech politik.

90. V našem informačním dokumentu[59] o přezkumu víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období označujeme dvě rizika, která z této situaci plynou:

- „v následujících letech bude narůstat objem závazků a budou se hromadit neprovedené platby, protože některé členské státy budou do roku 2020 nebo i do roku 2023, kdy skončí období způsobilosti výdajových programů na roky 2014–2020, jen s obtížemi čerpat dostupné prostředky;

- bude jen málo příležitostí poučit se z fakty podložených posouzení o koncepci, fungování a výsledcích výdajových programů EU ve VFR 2014–2020 před tím, než bude Komise povinna do konce roku 2017 předložit svůj návrh VFR na období po roce 2020.“[60]

91. Jako řešení těchto rizik navrhujeme sladit dlouhodobou strategii a tvorbu politik s rozpočtovým cyklem a před sestavením nového dlouhodobého rozpočtu provést komplexní přezkum výdajů.

92. Tyto návrhy by mohly být prospěšné při přípravě budoucí politiky rozvoje venkova.

---

[58] Přestože výdaje mohou být způsobilé, když vzniknou do prosince 2023, příslušné závazky lze přijmout jen během programového období, tj. do prosince 2020.

[59] Informační dokument Evropského účetního dvora – Rozpočet EU: čas na reformu?, 2016.

[60] Tamtéž.

## ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

93. Politika rozvoje venkova EU má za cíl zvyšovat konkurenceschopnost zemědělství, zajišťovat udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu a dosáhnout vyváženého územního rozvoje venkovských hospodářství a komunit, včetně vytváření a udržení pracovních míst. EU plánuje vynaložit v období 2014–2020 částku téměř 100 miliard EUR, avšak v současné době za svým plánem zaostává (viz ***body 86*** a ***87***).

94. Z EZFRV se poskytuje finanční podpora na opatření prováděná členskými státy prostřednictvím národních a regionálních PRV, které připravují členské státy a schvaluje Komise.

95. Cílem strategického rámce EU na období 2014–2020 bylo zaměřit se více na výsledky. Snahy v tomto směru však narážely na věčný problém, který spočívá v tom, že nové programové období se začíná plánovat před tím, než jsou k dispozici dostatečné a relevantní údaje o výdajích a výsledcích z předcházejících období.

96. Prověřovali jsme, zda nový legislativní rámec na období 2014–2020 obrážel zvýšené zaměření na výkonnost a zda nový programovací postup umožňoval vypracovat kvalitní PRV a k vypracování takových PRV vedl, což by mohlo přinést lepší výsledky. Ačkoli strategický rámec měl posílit přístup založený na výsledcích, schválené PRV jsou dlouhé a složité dokumenty s nedostatky, které dosažení ambiciózního cíle, kterým je zajistit větší zaměření na výkonnost a výsledky, budou bránit.

97. Zabývali jsme se také programovacím postupem pro politiku rozvoje venkova na období 2014–2020 a zjišťovali jsme, zda byl prováděn tak, aby byly tyto PRV zahájeny dříve než v předchozích obdobích, a aby se tudíž zabránilo negativním důsledkům spojeným s jejich zpožděným začátkem.

98. Zjistili jsme, že i přes snahy Komise se PRV podobně jako v předešlém programovém cyklu začaly provádět se zpožděním a že realizace plánovaných výdajů během prvních tří let byla nižší než v předešlém období.

99. Společná zemědělská politika po roce 2020 je v současnosti předmětem politické debaty a v této fázi není známo, jakou bude mít v budoucnu přesnou podobu. Naše doporučení

vycházejí z předpokladu, že budoucí politika rozvoje venkova bude v mnoha ohledech navazovat na současný rámec.

***Koncepce programového rámce na období 2014–2020 byla ambicióznější, avšak jeho provádění vykazovalo významné nedostatky***

100. Cílem integrace EZFRV s dalšími ESI fondy bylo zvýšit tematickou koncentraci výdajů EU tím, že PRV budou zřetelně přispívat k prioritám strategie Evropa 2020, ale také rozvíjet koordinaci, doplňkovost a synergické působení mezi programy. Přestože to vedlo k tomu, že PRV jsou se strategickými dokumenty, jako jsou dohody o partnerství, v souladu, v praxi se příspěvek PRV k tematickým cílům obtížně posuzuje, protože vztahy mezi různými programovými dokumenty jsou složité. Doplňkovost, synergické působení a koordinace mezi PRV a programy dalších ESI fondů nejsou uspokojivě rozvinuty (***body 17–29***).

**Doporučení 1:**

Aby se posílilo zaměření na výsledky, zvýšila integrace mezi PRV a dalšími programy a zlepšilo posuzování toho, jak PRV přispívají ke strategickým cílům, při přípravě programového období po roce 2020:

a) Komise by měla dbát o to, aby její návrhy pro tuto politiku dále rozvíjely požadavky týkající se soudržnosti mezi jednotlivými programy;

b) členské státy by měly upřesnit, jak budou mechanismy koordinace, doplňkovosti a synergického působení realizovány, sledovány a vykazovány v kontextu předpisů EU.

Cílové datum provedení: konec roku 2020 pro a) a rok 2022 pro b)

101. I když se Komise snažila objem informací předkládaných v PRV vyvážit, PRV, jež jsme přezkoumávali, byly zdlouhavé a splnění rozsáhlých požadavků na jejich obsah vyžadovalo od vnitrostátních orgánů značné administrativní úsilí.

102. Nicméně hlavního cíle, kterým je lépe reagovat na konkrétní teritoriální potřeby a jasněji prokazovat souvislost mezi zjištěnými potřebami a vybranými podpůrnými opatřeními, není dosaženo (***body 30–41***).

**Doporučení 2:**

Aby se strategie rozvoje venkova zjednodušily, zvýšila se jejich užitečnost a současně byl proces programování zvladatelný a efektivní, měla by Komise přezkoumat koncepci programových dokumentů, aby se na programové období po roce 2020 zjednodušil jejich obsah a snížil počet požadavků. Zejména by měla omezit strukturu programových dokumentů na ty prvky a možnosti, které jsou podstatné pro správné plánování, provádění a monitorování výdajů na rozvoj venkova.

Cílové datum provedení: konec roku 2020

***Nový výkonnostní rámec má jen omezené možnosti, jak posílit zaměření na výkonnost a výsledky***

103. Společný systém monitorování a hodnocení má potenciál zlepšit způsob, jakým se politika rozvoje venkova monitoruje, tím, že by mohl být krokem k řešení bludného kruhu, kdy se obsah nových programů stanoví bez včasných informací o výsledcích z předchozích období. Avšak chybějící přiměřená hodnocení kvality sběru údajů spolu s nedostatky při výběru ukazatelů a skutečnost, že většina ukazatelů výsledků neodpovídá definici ukazatele „výsledků“, jsou podstatným omezením, pokud jde o měření výsledků politiky a toho, jak přispívá ke strategii Evropa 2020 (***body 42–52***).

104. Tzv. výkonnostní rezerva je nevhodné pojmenování, neboť ukazatele, které se používají pro přezkum výkonnosti, neměří výsledky politiky, ale výslovně měří výdaje a přímé výstupy. Rámec výkonnosti proto neposkytuje informace o cílech a očekávaných výsledcích PRV. Audit navíc potvrdil přirozené riziko, že v PRV budou stanoveny málo ambiciózní milníky a cílové hodnoty, aby se v případě nedostatečné výkonnosti předešlo sankcím. V každém případě když není dosaženo příslušných milníků, výkonnostní rezerva není ztracena a může být znovu přidělena na jiné priority a ani možné finanční sankce nejsou odvozeny z ukazatelů výsledků (***body 53–63***).

**Doporučení 3:**

Komise by měla spolupracovat s členskými státy na tom, aby rozšířené výroční zprávy o provádění v roce 2019 poskytly jasné a úplné informace o výsledcích programů a aby požadované odpovědi na společné hodnoticí otázky sloužily jako lepší základ pro další programové období.

Cílové datum provedení: konec roku 2018

**Doporučení 4:**

Když bude Komise připravovat programové období po roce 2020, měla by definovat jednotlivé typy ukazatelů přesněji, aby byl k dispozici společný soubor ukazatelů zaměřených na výsledky, které jsou vhodnější pro hodnocení výsledků a dopadu intervencí v oblasti rozvoje venkova. V této souvislosti by mohla využít zkušeností a řešení, která již vyvinuly jiné mezinárodní organizace (například WHO, Světová banka a OECD) a která se zaměřují na výkonnost a výsledky.

Komise by také měla podporovat a usnadňovat spolupráci a vytváření sítí mezi členskými státy, aby se mohly šířit osvědčené postupy pro měření výkonnosti vytvořené na národní úrovni.

Cílové datum provedení: konec roku 2019

**Doporučení 5:**

Na programové období po roce 2020 by Komise měla posoudit a vyhodnotit zkušenosti z provádění současného systému včetně:

1) dopadu výkonnostní rezervy;

2) vhodnosti ukazatelů výsledků, které umožňují přístup k výkonnostní rezervě;

3) využití finančních sankcí k řešení nedostatečné výkonnosti.

Cílové datum provedení: konec roku 2020

***Proces programování vyžadoval od Komise a členských států značné úsilí, ale PRV se začaly provádět pomaleji než v předešlém období***

105. Podpora poskytovaná na programování rozvoje venkova je vícestupňový proces, v němž jsou PRV posledním stupněm. O finančních přídělech pro jednotlivé členské státy a o strategickém legislativním rámci rozhoduje Evropský parlament a Rada před vypracováním programů. Na PRV by se tedy mělo pohlížet spíše jako na nástroje, které slaďují národní a evropské perspektivy než na dokumenty, které zahajují proces budování národních strategií rozvoje venkova od nuly (***body 64–65***).

106. Přestože PRV mají ve výše popsaném vícestupňovém procesu programování spíše omezenou roli, musela Komise i členské státy na vypracování a schválení všech PRV vynaložit značné administrativní úsilí. Časový rámec pro předložení a schválení programových dokumentů byl ovlivněn dlouhým zdržením při přijímání právního rámce (prosinec 2013). Připočteme-li k tomu složité požadavky na obsah PRV, znamenalo to, že PRV byly schváleny a nové programy prováděny až poté, co programové období již začalo (***body 66–74***).

107. Komise celkem schválila 118 PRV během období 20 měsíců (duben 2014 – prosinec 2015), což je příznivé srovnání s 94 PRV schválenými během 24 měsíců pro programové období 2007–2013. Přes vyvinuté úsilí však byly PRV schváleny později než v předchozím období a většina z nich se začala provádět až po polovině roku 2015 a některé až v roce 2016 (***body 75–84***).

108. Na začátku roku 2017 (čtvrtého roku programového období) tak zůstávalo nečerpáno asi 90 % finančního plánu EZFRV, přičemž odpovídající údaj v předchozím období byl 83 %. Z toho plyne riziko pro úplné plnění finančního plánu a také důraz na čerpání prostředků, což znamená, že Komisí podporovaný přístup zaměřený na výsledky je oslaben (***body 85–88***).

109. Zpožděné provádění programů víceletého finančního rámce je obecný a opakující se problém, který zvyšuje riziko přílišného zaměření na čerpání prostředků a plánování nového víceletého finančního rámce před tím, než budou k dispozici výsledky výdajových programů EU rámce předchozího (***body 89–92***).

**Doporučení 6:**

Evropský parlament, Rada a Komise by měly sladit dlouhodobou strategii a tvorbu politik s rozpočtovým cyklem a před sestavením nového dlouhodobého rozpočtu provedly komplexní přezkum výdajů.

Aby mohly být PRV schváleny na začátku příštího programového období, měla by Komise své legislativní návrhy pro politiku rozvoje venkova po roce 2020 předložit s dostatečným předstihem.

Cílové datum provedení pro Komisi: konec roku 2018

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Phil WYNN OWEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 27. září 2017.

*Za Účetní dvůr*

*předseda*

Klaus-Heiner LEHNE

***PŘÍLOHA I***

**Šest priorit rozvoje venkova EU a 18 prioritních oblastí**

V článku 5 nařízení o EZFRV je stanoveno šest priorit pro oblast rozvoje venkova, jež jsou rozděleny do 18 prioritních oblastí:

„1) **Podpora předávání poznatků a inovací** v zemědělství, lesnictví a ve venkovských oblastech se zaměřením na tyto oblasti:

a) podpora inovací, spolupráce a rozvoje znalostní základny ve venkovských oblastech;

b) posílení vazeb mezi zemědělstvím, produkcí potravin a lesnictvím a výzkumem a inovacemi, mimo jiné za účelem zlepšeného řízení v oblasti životního prostředí a environmentálního profilu;

c) podpora celoživotního vzdělávání a odborné přípravy v odvětvích zemědělství a lesnictví.

2) **Zvýšení životaschopnosti zemědělských podniků a konkurenceschopnosti** všech druhů zemědělské činnosti ve všech regionech a podpora inovativních zemědělských technologií a udržitelného obhospodařování lesů se zaměřením na tyto oblasti:

a) zlepšení hospodářské výkonnosti všech zemědělských podniků a usnadnění jejich restrukturalizace a modernizace, zejména za účelem zvýšení míry účasti na trhu a orientace na trh, jakož i diverzifikace zemědělských činností;

b) usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví.

3) **Podpora organizace potravinového řetězce**, včetně zpracovávání zemědělských produktů a jejich uvádění na trh, dobrých životních podmínek zvířat a řízení rizik v zemědělství se zaměřením na tyto oblasti:

a) zlepšení konkurenceschopnosti prvovýrobců jejich lepším začleněním do zemědělsko-potravinářského řetězce prostřednictvím programů jakosti, přidáváním hodnoty zemědělských produktů a podporou místních trhů a krátkých dodavatelských řetězců, seskupení a organizací producentů a mezioborových organizací;

b) podporu předcházení a řízení rizik v zemědělských podnicích.

4) **Obnova, zachování a zlepšení ekosystémů** souvisejících se zemědělstvím a lesnictvím se zaměřením na tyto oblasti:

a) obnova, zachování a zvýšení biologické rozmanitosti (včetně oblastí sítě Natura 2000, v oblastech s přírodními či jinými zvláštními omezeními), zemědělství vysoké přírodní hodnoty a stavu evropské krajiny;

b) lepší hospodaření s vodou, včetně nakládání s hnojivy a pesticidy;

c) předcházení erozi půdy a lepší hospodaření s půdou.

5) **Podpora účinného využívání zdrojů** a podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku v odvětvích zemědělství, potravinářství a lesnictví, která je odolná vůči klimatu, se zaměřením na tyto oblasti:

a) efektivnější využívání vody v zemědělství;

b) efektivnější využívání energie v zemědělství a při zpracování potravin;

c) usnadnění dodávek a využívání energie z obnovitelných zdrojů, vedlejších produktů, odpadů a reziduí a z jiných nepotravinářských surovin pro účely biologického hospodářství;

d) snižování emisí skleníkových plynů a amoniaku ze zemědělství;

e) podporu ukládání a pohlcování uhlíku v zemědělství a lesnictví;

6) **Podpora sociálního začleňování**, snižování chudoby a hospodářského rozvoje ve venkovských oblastech se zaměřením na tyto oblasti:

a) usnadnění diverzifikace, vytváření a rozvoje malých podniků, jakož i pracovních míst;

b) posílení místního rozvoje ve venkovských oblastech;

c) zlepšení dostupnosti, využívání a kvality informačních a komunikačních technologií (IKT) ve venkovských oblastech.“

***PŘÍLOHA II***

**11 tematických cílů ESI fondů**

Článek 9 nařízení o společných ustanoveních: „S cílem přispět ke strategii Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a k plnění zvláštních úkolů stanovených pro jednotlivé fondy v souladu s jejich cíli vycházejícími ze Smlouvy, včetně hospodářské, sociální a územní soudržnosti, každý fond ESI podporuje tyto tematické cíle:

1) posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací;

2) zlepšení přístupu, využití a kvality informačních a komunikačních technologií;

3) zvýšení konkurenceschopnosti malých a středních podniků, odvětví zemědělství (v případě EZFRV) a odvětví rybářství a akvakultury (v případě ENRF);

4) podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích;

5) podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik;

6) zachování a ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů;

7) podpora udržitelné dopravy a odstraňování překážek v klíčových síťových infrastrukturách;

8) podpora udržitelné zaměstnanosti, kvalitních pracovních míst a mobility pracovních sil;

9) podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a diskriminaci;

10) investice do vzdělávání, odborné přípravy a odborného výcviku k získávání dovedností a do celoživotního učení;

11) posilování institucionální kapacity veřejných orgánů a zúčastněných stran a přispívání k účinné veřejné správě.“

Článek 5 nařízení o EZFRV: „priority přispívají k průřezovým cílům spočívajícím v

- inovacích
- životním prostředí

– a zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně“.

***PŘÍLOHA III***

**Shrnující srovnání hlavního obsahu PRV na období 2007–2013 a 2014–2020**

| PRV 2007–2013: příloha II nařízení (ES) č. 1974/2006<br><br>Pozn.: čísla označují body v příloze II | 2014–2020: příloha I nařízení (EU) 808/2014<br><br>Pozn.: čísla označují body v příloze I<br>Tučně: nové prvky ve srovnání s předchozím obdobím |
|---|---|
| 3.1 Analýza SWOT | 3. Hodnocení *ex ante* |
| 3.2 Strategie zvolená k řešení silných a slabých stránek | 4. Analýza SWOT a určení potřeb a dále posouzení potřeb na základě důkazů z analýzy SWOT |
| 3.3 Hodnocení *ex ante*, které kromě jiného určí střednědobé a dlouhodobé potřeby | 5. Popis strategie |
| 3.4 Účinek finančních prostředků přidělených na rozvoj venkova během předchozího programového období ve stejné oblasti programování | 6. **Posouzení předběžných podmínek** |
| 4. Odůvodnění zvolených priorit | 7. **Popis výkonnostního rámce** |
| 5. Popis navrhovaných opatření včetně důkazů, že podpora investičních opatření je zaměřena na cíle odrážející určené územní potřeby | 8. Popis vybraných opatření včetně přispění k prioritním oblastem, zásad pro stanovení kritérií výběru a popisu **ověřitelnosti a kontrolovatelnosti** |
| 6. Finanční plán: roční příspěvek z EZFRV a rozdělení podle os | 9. Plán hodnocení |
| 7. Předběžné rozdělení podle opatření (v EUR, celé období) | 10. Finanční plán: roční příspěvek z EZFRV a rozčlenění sazby příspěvku z EZFRV pro všechna opatření podle typu regionů |
| 10. Informace o doplňkovosti s opatřeními financovanými z jiných nástrojů společné zemědělské politiky a prostřednictvím politiky soudržnosti | 11. Plán ukazatelů |
| 12. 1. Popis systémů monitorování a hodnocení vytvořených na základě společného seznamu ukazatelů výstupů, výsledků, základních situací a dopadů, obsažených v příloze VIII nařízení, a dalších ukazatelů odrážejících celostátní anebo regionální potřeby | 14. Informace o doplňkovosti s ostatními nástroji EU, zejména ESI fondy a prvním pilířem |
| | 18. **Posouzení *ex ante* týkající se ověřitelnosti, kontrolovatelnosti a rizika chyb** |

# ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „PROGRAMOVÁNÍ ROZVOJE VENKOVA: JE ZAPOTŘEBÍ MENŠÍ SLOŽITOST A VĚTŠÍ DŮRAZ NA VÝSLEDKY“

## SHRNUTÍ

III. Nové prvky, které byly zavedeny ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020 a které vyplývaly mimo jiné z připomínek EÚD, zajistily „řádný základ pro budoucí podávání zpráv o výsledcích a dopadech“. Komise se díky tomu mohla více věnovat orientaci na výsledky a zároveň pokračovat v přijímání opatření zlepšujících také čerpání finančních prostředků a dodržování předpisů (např. zaměřením se na výdaje v oblastech s jednoznačnou přidanou hodnotou EU, poskytováním užitečných informací o výkonnosti a pokračováním v úsilí o další zjednodušení na úrovni Komise a členských států).

IV. Komise se domnívá, že vynaložila velké úsilí, aby do víceletého finančního rámce na období 2014–2020 zavedla prvky k zajištění „řádného základu pro budoucí podávání zpráv o výsledcích a dopadech“. Díky tomu mohla více rozvíjet orientaci na výsledky a současně přijímat další opatření k lepšímu čerpání finančních prostředků a dodržování předpisů.

Komise se také domnívá, že tento větší důraz na výkonnost a výsledky pravděpodobně přispěje k lepším výsledkům.

Porovnání délky programů je obtížné kvůli různým požadavkům a formátům v jednotlivých obdobích.

V. S ohledem na pozdní přijetí právních předpisů postupuje provádění ve stávajícím programovém období náležitě.

VI.

a) Komise doporučení částečně přijímá a podotýká, že v této fázi nemůže přijímat konkrétní závazky v souvislosti s legislativními návrhy pro období po roce 2020.

Komise se však zavazuje, že při přípravě budoucích legislativních návrhů bude analyzovat možnosti dalšího zlepšení jednotnosti mezi programy.

b) Ačkoliv Komise s tímto doporučením souhlasí, nemůže v této fázi přijímat konkrétní závazky v souvislosti s legislativními návrhy pro období po roce 2020.

Komise se však zavazuje, že bude analyzovat možnosti co největšího zjednodušení struktury programových dokumentů a úrovně požadavků. Reflexe na toto téma byla zahájena již při přípravě sdělení Komise o modernizaci a zjednodušení SZP.

c) Komise toto doporučení přijímá.

d) Komise toto doporučení částečně přijímá. Ačkoliv Komise v této fázi nemůže přijímat konkrétní závazky v souvislosti s legislativními návrhy pro období po roce 2020, zavazuje se, že posoudí možnosti lepšího měření výkonnosti celé SZP. Reflexe na toto téma byla zahájena již při přípravě sdělení Komise o modernizaci a zjednodušení SZP.

e) Komise toto doporučení přijímá.

f) Komise toto doporučení částečně přijímá, bude-li politický proces sledovat tento směr.

VII. V míře, v níž se jí týká, Komise toto doporučení přijímá a domnívá se, že je již provádí. Bílá kniha Komise o budoucnosti Evropy, která byla zveřejněna v březnu 2017, zahájila celkovou diskusi o podobě Evropy v roce 2025, včetně finančního výhledu, který je podrobně popsán v diskusním dokumentu o budoucnosti financí EU ze dne 28. června 2017. Politický proces bude

doplněn přezkumem účelnosti a účinnosti výdajových programů a přidané hodnoty EU. To podpoří přípravu příští generace fondů a modernizaci rozpočtu EU.

## ÚVOD

8. Dohody o partnerství stanoví národní strategie k dosažení cílů Unie prostřednictvím programování evropských strukturálních a investičních fondů.

9. Provádění strategie Evropa 2020 není jediným cílem programů financování.

10. Nové prvky, které byly zavedeny ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020 a které vyplývaly mimo jiné z připomínek EÚD, zajistily „řádný základ pro budoucí podávání zpráv o výsledcích a dopadech“. Komise se díky tomu mohla více věnovat orientaci na výsledky a zároveň pokračovat v přijímání opatření zlepšujících také čerpání finančních prostředků a dodržování předpisů (např. zaměřením se na výdaje v oblastech s jednoznačnou přidanou hodnotou EU, poskytováním užitečných informací o výkonnosti a pokračováním v úsilí o další zjednodušení na úrovni Komise a členských států).

Společný rámec pro monitorování a hodnocení SZP byl vyvinut při přípravě na programové období 2014–2020 a byl s členskými státy dohodnut jako společná platforma umožňující zaměřit se na pokrok programů při provádění stanovených politických cílů a podávat o něm zprávy. Rámec zahrnuje cíle, ukazatele, záměry a milníky, které se mají používat v programech členských států.

11. Jak EÚD uznal v bodě 18, regulační rámec na období 2014–2020 čerpal ze zkušeností z předchozích programových období a reagoval na několik doporučení EÚD.

Příslušné auditní činnosti, studie a hodnotící činnosti během celého programového období navíc zajistily získání náležitých informací o provádění programů.

**Rámeček 1 – Nedostupnost relevantních informací při plánování nového období**

První odstavec: Jak již bylo uvedeno v odpovědi Komise k bodu 11, zohledněny byly rovněž informace obsažené v shrnutí zpráv o hodnocení programů rozvoje venkova na programové období 2000–2006 *ex post* a auditní činnosti během celého předchozího programového období.

Druhý odstavec: Výsledky hodnocení byly v programovém období 2007–2013 k dispozici průběžně („průběžné hodnocení“).

I když shrnutí zpráv o hodnocení programů rozvoje venkova na období 2000–2006 *ex post* bylo dokončeno v únoru 2012, informace obsažené v návrzích dokumentů měly útvary Komise k dispozici včas.

## PŘIPOMÍNKY

17. Dohody o partnerství měly umožnit rovněž dosažení specifických cílů fondů podle jejich cílů vycházejících ze Smlouvy.

18. Komise oceňuje, že EÚD uznal, že regulační rámec na období 2014–2020 čerpal ze zkušeností z předchozích programových období.

19.

První odrážka: V případě rozvoje venkova je „posílená intervenční logika“ rovněž výsledkem lepšího objasnění specifických cílů politiky („prioritních oblastí“) a požadavku na stanovení záměrů s ohledem na tyto cíle. Větší orientaci programů rozvoje venkova na výsledky umožnila i větší flexibilita ve způsobu plánování opatření s ohledem na jejich víceúčelovou povahu.

Souhrnná odpověď k bodům 20 a 21

Šest priorit Unie pro rozvoj venkova a jednotlivé prioritní oblasti odrážejí příslušné tematické cíle společného strategického rámce na základě specifických cílů EZFRV podle cílů SZP vycházejících

ze Smlouvy. To je zcela v souladu se zásadami (20. bod odůvodnění) a ustanoveními (článek 9) nařízení o společných ustanoveních. Existuje tudíž zjevná souvislost mezi prioritami rozvoje venkova a tematickými cíli stanovenými v nařízení o společných ustanoveních.

22. Dohody o partnerství a programy rozvoje venkova jsou vymezeny s potřebnou úrovní podrobnosti. Celková jednotnost mezi dohodami o partnerství a programy rozvoje venkova je výsledkem koordinovaného strategického plánování prováděného vnitrostátními/regionálními orgány v úzké spolupráci s útvary Komise a na základě intenzivních výměn a úsilí o koordinaci na všech úrovních. Nelze proto mít za to, že ji lze snadno zajistit.

Druhá odrážka: Tato jednotnost je výsledkem podrobných jednání mezi Komisí a členskými státy.

23. Finanční a hmotné příspěvky programů rozvoje venkova k jednotlivým (příslušným) tematickým cílům jsou popsány v dohodách o partnerství. Tyto příspěvky odrážejí kumulativní hodnoty příslušných ukazatelů všech prioritních oblastí, jež jsou přiděleny jednotlivým tematickým cílům, a proto je lze snadno vyčíslit. Opatření pro rozvoj venkova představují nástroje k dosažení cílů priorit a prioritních oblastí. Kvůli jejich víceúčelové povaze není možné stanovit předem jednu přímou souvislost mezi opatřeními a tematickými cíli. Takováto souvislost je však zjevná, jakmile jsou opatření přidělena prioritním oblastem, tj. v důsledku programování.

24. Ukazatele rozvoje venkova jsou vyčísleny pro každý příslušný tematický cíl a jsou uvedeny v dohodě o partnerství (viz odpověď Komise k bodu 23). Posouzení příspěvku rozvoje venkova a ostatních výdajových nástrojů Unie k celé strategii Evropa 2020 je předmětem hodnocení.

**Rámeček 2 – Příklad opatření 4 – fyzické investice**

Druhý odstavec: Opatření je správně naplánováno s ohledem na čtyři priority, k nimž má podle očekávání přispět.

Finanční příspěvek opatření k prioritním oblastem, v nichž je naplánován, je znám. Vyhotovení finančních plánů podle dílčích opatření by bylo mimořádně složité a obtížně zvládnutelné.

Třetí odstavec: K dosažení cílů politiky, které jsou podpořeny prioritami a prioritními oblastmi, jsou zapotřebí různé druhy intervencí (a tudíž opatření). Ačkoliv to je nezbytné k zajištění účinnosti politiky, nemá to za následek složité kombinace podle priorit / prioritních oblastí.

27. Italský program rozvoje venkova (Kampánie) poskytuje vhodný příklad toho, jak jsou v případě širokopásmového přístupu ujednání přijatá na úrovni dohody o partnerství k zajištění koordinace mezi ESI fondy operativně rozvedena na úrovni programu (viz odpověď k první odrážce v rámečku 3). Podobná ujednání byla zavedena v Irsku.

Jsou k dispozici důkazy o doplňkovosti a synergických účincích programů rozvoje venkova s dalšími ESI fondy, podporou v rámci prvního pilíře nebo s dalšími veřejnými nástroji: například na správní úrovni zavedlo několik členských států vnitrostátní koordinační struktury a vzájemnou účast v monitorovacích výborech (DK, IE, UK/EN).

28. Komise aktivně prosazuje vytváření synergických účinků a doplňkovosti při využívání evropských strukturálních a investičních fondů, za rozhodnutí týkající se provádění však odpovídají členské státy. Některé z nich se rozhodly vytyčit hranice mezi fondy, aby zamezily možným případům dvojího financování.

**Rámeček 3 – Příklad informací o doplňkovosti, které byly buďto příliš obecné, nebo se omezovaly na vytyčení hranic**

První odstavec:

První odrážka: U tematického cíle 2 dohoda o partnerství stanoví, že ve venkovských oblastech funguje při koordinaci s vnitrostátními a/nebo regionálními fondy EZFRV spolu s EFRR, aby byla v příslušných oblastech zajištěna infrastruktura potřebná k dosažení cílů strategie Evropa 2020

týkajících se přístupových sítí nové generace. Zejména proto, aby bylo zaručeno soustředění zdrojů na chudší venkovská území, představují priority pro intervence EZFRV malé a středně velké obce a obce s nízkou hustotou obyvatelstva. EZFRV v těchto oblastech navíc u příslušných intervencí v oblasti širokopásmového přístupu obvykle financuje „poslední úsek“. Oblasti, jichž se týkají investice z EFRR, EZFRV a rozvojového fondu a Fondu soudržnosti, jsou zmapovány v italském národním plánu přístupových sítí nové generace, aby byla zajištěna doplňkovost jednotlivých intervencí. Tento synergický účinek je upraven v bodě 3 kapitoly 14 programu rozvoje venkova. V kapitole 5.1 je uvedena tabulka, v níž jsou seskupeny potřeby zjištěné na základě analýzy SWOT, výsledky očekávané podle dohody o partnerství a doplňkovost s ostatními fondy s ohledem na cíle v oblasti rozvoje venkova.

Kromě toho je v bodě 3 kapitole 14 programů rozvoje venkova popsán schválený institucionální mechanismus koordinace mezi řídicími orgány ESI fondů.

Druhá odrážka: Podle názoru Komise jsou tyto informace dostatečně konkrétní.

Třetí odrážka: EZFRV doplňuje ESF. Konkrétní informace a podrobné údaje jsou uvedeny například v kapitole 14 (oddíl 14.1.1 bod 3), kapitole 5.1 programu rozvoje venkova.

Druhý odstavec: Kapitola 14 rumunského programu rozvoje venkova je velmi podrobná, pokud jde o doplňkovost (s ostatními operačními programy i podporou v rámci prvního pilíře SZP). Připomínka EÚD cituje pouze malou část kapitoly věnované doplňkovosti.

29. Pokyny Komise pouze doplňují právně závazná ustanovení týkající se podávání zpráv ze strany členských států.

30. Při programování rozvoje venkova jsou záměry pro ukazatele výsledků stanoveny na úrovni prioritních oblastí, zatímco ukazatele vstupů/výstupů se uplatňují na úrovni opatření / dílčích opatření.

33. Komise se domnívá, že spojitost mezi potřebami a opatřeními je v programech rozvoje venkova prokázána. Tyto informace předpokládá struktura programů a jsou uvedeny v kapitolách 4 a 5 programů rozvoje venkova. V kapitole 8.2 je mimoto v popisu každého opatření jednoznačně určena spojitost s pokrytými potřebami.

35. Podle logiky tvorby programů obsahuje kapitola 4 (SWOT a určení potřeb) nejprve celkový popis stávající situace v oblasti programování, který je vypracován na základě ukazatelů a kvalitativních informací, a poté analýzu SWOT. Kapitola 5 (Popis strategie) se vyhotovuje postupně na základě kapitoly 4. Jelikož základní logikou stávajícího programování rozvoje venkova je zaměření se na jednotlivé prioritní oblasti, měly by být potřeby a výsledná opatření rovněž seskupeny podle prioritních oblastí.

**Rámeček 5 – Příklady obecných potřeb anebo přeformulovaných předem stanovených prvků**

První odstavec: Část programu rozvoje venkova týkající se strategie obsahuje popis potřeb každé prioritní oblasti. Například irský program rozvoje venkova je znám svým rozsáhlým a podrobným režimem v oblasti biologické rozmanitosti, který umožňuje zabývat se velmi specifickými potřebami biologické rozmanitosti na úrovni pozemků. Tato úroveň podrobnosti je stanovena v opatření č. 10 a v příloze programu rozvoje venkova a nebylo možné ji zahrnout do části programu rozvoje venkova týkající se strategie.

Druhý odstavec: V případě rumunského programu rozvoje venkova je zvýšení počtu pracovních míst ve venkovských oblastech velmi jednoznačnou a určenou potřebou.

Třetí odstavec: Obecné určení potřeb je založeno na hodnocení *ex ante*, zkušenostech získaných v předchozích programových obdobích a je úzce spojeno s analýzou provedenou na úrovni polské dohody o partnerství. Je třeba zdůraznit, že některé důležité informace byly poskytnuty rovněž na úrovni obecného popisu příslušných opatření a balíčků agroenvironmentálně-klimatických opatření.

36. Popis potřeb zahrnuje několik aspektů, které jsou podrobně rozvedeny a vyčísleny v analýze SWOT. Například u potřeb uvedených na prvních místech je z popisu a z analýzy SWOT zřejmé, jaký je rozsah problémů, jejichž řešení bylo v programu rozvoje venkova stanoveno jako priorita. Seřazení potřeb podle jejich priority lze navíc provést prostřednictvím výběrových kritérií.

V případě italského programu rozvoje venkova (Kampánie) jsou v kapitole 5.1 potřeby seskupeny tematicky (inovace – priority č. 2 a 3; životní prostředí – priority č. 4 a 5 a solidarita – priorita č. 6). Z původních 50 potřeb jich bylo 26 řešeno opatřeními programu rozvoje venkova vzhledem k jejich významu pro cíle strategie Evropa 2020 a italskou dohodu o partnerství, cíle EZFRV, doplňkovost s ostatními fondy. Některé potřeby vyplývají ze specifických problémů určitých regionů.

Neexistence vyčíslených popisů potřeb nebude bránit posouzení ve fázi hodnocení, jelikož při hodnocení se účinnost a efektivnost programů rozvoje venkova posuzuje na základě stanovených cílů politiky, a nikoli potřeb (viz nástroj ke zlepšování právní úpravy). Význam předběžného vyčíslení potřeb (které se mohou v průběhu času měnit) pro účely hodnocení je navíc jen relativní.

Hodnocení *ex ante* prokázala náležitý soulad mezi přidělenými rozpočtovými prostředky a cíli programu rozvoje venkova.

37. V rumunském programu rozvoje venkova byly priority stanoveny prostřednictvím volby opatření a použitých kritérií pro výběr.

38. Poznatky získané z předchozích programových období jsou vysvětleny/zahrnuty v popisu příslušných opatření. Spolu s připomínkami obdrženými od hodnotitelů podílejících se na hodnocení *ex ante* se na ně výslovně odkazuje v kapitole 5.1 programů rozvoje venkova.

Při navrhování opatření byly uváženy také výsledky veřejných slyšení a hodnocení v polovině období.

40. V programech rozvoje venkova jsou očekávané výsledky a příslušné cílové úrovně stanoveny na úrovni cílů (tj. prioritních oblastí), a nikoli na úrovni jednotlivých nástrojů (tj. opatření). Cílů politiky lze skutečně dosáhnout nejlépe prostřednictvím kombinace opatření. Z tohoto důvodu se popis opatření soustředí na plánované akce (tj. „výstupy“).

Příspěvek zvolených opatření k dosažení cílů, pro něž byly vybrány, bude posouzen prostřednictvím hodnocení.

**Rámeček 6 – Příklady obecných odkazů na cíle rozvoje venkova**

První odstavec: Vyšší konkurenceschopnost a vytváření pracovních míst budou analyzovány v pozdější fázi. Záměry jsou stanoveny na úrovni cílů a prioritních oblastí. Tabulka s kvantifikovanými cíli obsažená v programu rozvoje venkova určuje opatření, která přispějí k dosažení stanovených kvantifikovaných cílů.

Druhý odstavec: Záměry jsou stanoveny na úrovni cílů a prioritních oblastí, a nikoli opatření.

41. V rámci hodnocení *ex ante* byl často ověřován celkový soulad rozpočtových prostředků přidělených na jednotlivá opatření a prioritní oblasti se zjištěnými potřebami a kvantifikovanými cíli. Ačkoliv informace týkající se tohoto posouzení nebyly do programů systematicky kopírovány, shrnutí zpráv o hodnocení programů rozvoje venkova na období 2014–2020 *ex ante* potvrzuje, že ve většině hodnocení *ex ante* byl soulad přidělených rozpočtových prostředků posouzen. Ve fázi programování byla uvážena příslušná doporučení hodnotitelů podílejících se na hodnocení *ex ante*.

43. V případě rozvoje venkova zahrnuje „společný systém monitorování a hodnocení“ stanovený v právním rámci mimo jiné „soubor společných ukazatelů kontextu, ***výsledků*** a výstupů“ a „***sběr údajů, jejich uchovávání a předávání***“ (systém) (viz článek 67 nařízení (EU) č. 1305/2013 a článek 14 nařízení (EU) č. 808/2014). Tyto dva prvky odpovídají standardně dvěma kritériím plnění, která zmiňuje EÚD, jelikož v případě neexistence takovéhoto statistického systému

a vyčíslených ukazatelů výsledků by členské státy nemohly předložit a nechat schválit své programy.

Jak je však uvedeno v příloze I – části 4.2.7 nařízení (EU) č. 808/2014, tato předběžná podmínka byla *použitelná*, což znamená, že Komise ověřila, zda jsou do programů zahrnuty všechny prvky společného systému monitorování a hodnocení, a pokud tomu tak nebylo, přijala náležitá opatření.

44. Předběžná podmínka G7 byla posouzena. Do předběžné podmínky spadá pouze existence systému pro sběr statistických údajů. Za účinnost tohoto systému a předkládání spolehlivých údajů odpovídají v prvé řadě členské státy a Komise toto ověřuje jinými způsoby.

45. Předběžná podmínka G7 byla použitelná, a byla tudíž členskými státy posuzována. Omezený počet členských států naznačil problémy v souvislosti se splněním všech prvků společného systému monitorování a hodnocení (viz odpověď Komise k bodu 43).

47. Společné ukazatele výsledků jsou stanoveny rovněž v nařízení o EZFRV a na úrovni Unie jsou agregovány.

48. Probíhající první hodnocení výročních zpráv o provádění pro rok 2017, které bylo zahájeno v červenci, prokazuje, že ukazatele výsledků byly vyčísleny a byly poskytnuty odpovědi na společné hodnoticí otázky, a to s přihlédnutím k úrovni provádění programů rozvoje venkova.

50. Účinnost a efektivnost programů rozvoje venkova bude posouzena v rámci rozšířených hodnocení, při nichž ukazatele společného systému monitorování a hodnocení představují pouze nástroj a budou doplněny jinými ukazateli.

Druhá odrážka: Komise se domnívá, že ty ukazatele výsledků ve společném systému monitorování a hodnocení, které plně neodpovídají definici ukazatelů „výsledků“, poskytují nicméně přiměřený zástupný indikátor výsledků pro prioritní oblasti, pro něž byly stanoveny.

Při stanovení společných ukazatelů je třeba vzít v úvahu problémy související s dostupností údajů ve všech členských státech, nákladovou efektivnost systému a přijatelnou administrativní zátěž pro členské státy.

**Rámeček 7 – Příklady ukazatelů výstupů a výsledků nesprávně klasifikovaných ve společném systému monitorování a hodnocení**

Druhý odstavec: Viz odpověď Komise k bodu 50 druhé odrážce.

51. Ačkoliv tyto specifické ukazatele pro jednotlivé programy neodpovídají definici ukazatelů „výsledků“, Komise se domnívá, že mohou být při posuzování programů užitečné.

52. Užitečné specifické ukazatele pro jednotlivé programy použité v určitých programech nebylo možno uplatnit ve všech členských státech, například kvůli problémům při sběru údajů.

V rámci iniciativy „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ zahájila Komise dialog o výkonnostních rámcích s příslušnými odborníky z vnitrostátních správních orgánů a jiných mezinárodních organizací, včetně OECD, aby mohla shromáždit získané poznatky a zjistit osvědčené postupy. Při diskusích vyšlo najevo, že výkonnostní rámec by se měl rozvíjet postupně a že při jeho tvorbě nelze uplatňovat univerzální přístup. Komise v tomto dialogu s odborníky a zúčastněnými subjekty pokračuje a zohlední jeho výsledky při přípravě výkonnostního rámce pro příští víceletý finanční rámec.

54. Jak je stanoveno v regulačním rámci na období 2014–2020, Komise bude moci ukládat členským státům sankce v případě závažného nesplnění cílů, a to na základě přezkumu výkonnosti (čl. 22 odst. 6 nařízení (EU) č. 1303/2013) a při uzavření programu (čl. 22 odst. 7).

Výkonnostní rezerva je pouze jedním z prvků, které podporují zvýšené zaměření na výsledky. Klíčovým prvkem orientace na výsledky je intervenční logika zabudovaná do každého programu spolu se souvisejícími ukazateli výstupů a výsledků.

Výkonnostní rámec představuje mechanismus pro sledování toho, zda je provádění priorit na dobré cestě. Výkonnostní rezerva představuje pobídku k dosažení milníků, které jsou nezbytným předpokladem k dosažení zamýšlených výsledků.

55. V příloze II nařízení o společných ustanoveních je vymezen druh ukazatelů, které se mají použít při stanovení milníků jakožto „klíčových prováděcích kroků“, a ukazatelů výstupů: podle právních požadavků by měl výkonnostní rámec pro danou prioritu zahrnovat finanční ukazatel a ukazatel výstupů; ukazatele výsledků se mají použít „pouze ve vhodných případech a musí úzce souviset s podporovanými zásahy“.

56. Na specifické ukazatele se vztahují stejné požadavky stanovené v příloze II nařízení o společných ustanoveních, jaké jsou uvedeny v odpovědi Komise k bodu 55. Za výběr konkrétních ukazatelů odpovídají členské státy.

57. Orientační seznam ukazatelů pro výkonnostní rámec, který je obsažen v nařízení Komise, byl navržen v souladu s požadavky stanovenými v článku 5 prováděcího nařízení (EU) č. 808/2014 (viz odpověď Komise k bodu 55).

V souladu s právním rámcem se většina ukazatelů ve výkonnostním rámci týká výstupů, jež prokazují provádění v praxi. V případě potřeby jsou doplněny klíčovými prováděcími kroky, které se vztahují na důležitou fázi při provádění, jež je nezbytná k dosažení záměrů stanovených pro ukazatele výstupů pro rok 2023. Tyto dva druhy ukazatelů zahrnují většinu částek přidělených pro danou prioritu. Finanční ukazatele (celkové veřejné výdaje) se na druhé straně vztahují na celou prioritu a umožňují sledovat celkový pokrok a přispívají k posouzení efektivnosti.

58. Na další ukazatele se vztahují stejné požadavky stanovené v příloze II nařízení o společných ustanoveních, jaké jsou uvedeny v odpovědi Komise k bodu 55.

59. Dosažení cílů politiky a orientace programů na výsledky závisí na řadě vzájemně se ovlivňujících prvků, včetně náležité analýzy potřeb, spolehlivé intervenční logiky s jednoznačnými specifickými cíli, dobře zvolených ukazatelů výsledků, jež se odrážejí v kritériích pro výběr, a rovněž vhodně koncipovaného výkonnostního rámce s realistickými a dosažitelnými milníky a záměry.

61. Milníky mají měřit realizované výstupy, jichž bylo dosaženo do konce roku 2017. Poměrně nízké úrovně, jež jsou zaznamenány v současnosti, souvisejí především s poměrně pozdním zahájením mnoha programů a dobou potřebnou k tomu, aby programy začaly plně fungovat, zejména co se týká investičních opatření.

Opatření převedená z předchozího programového období jsou zcela součástí programů na období 2014–2020 a přispívají plně k jejich cílům. U operací, které běžely již na začátku programového období, lze logicky očekávat, že velkou měrou přispějí k výsledkům dosaženým v polovině tohoto programového období.

62. Do předběžné podmínky spadá pouze existence systému pro sběr statistických údajů. Za účinnost tohoto systému a předkládání spolehlivých údajů odpovídají v prvé řadě členské státy a Komise toto ověřuje jinými způsoby než prostřednictvím předběžných podmínek (viz odpověď Komise k bodu 44).

63. Stávající výkonnostní rámec je výsledkem dohody se spolunormotvůrci.

a) Komise se domnívá, že nové přidělení výkonnostní rezervy na jiné priority nepředstavuje nedostatek systému: manažeři příslušné priority nebo opatření o finanční prostředky přijdou, takže

to působí jako motivační nástroj. Navíc přerozdělení prostředků na priority, které jsou efektivnější při dosahování výsledků, ve skutečnosti zvyšuje celkový výkon rozpočtu.

b) Komise se domnívá, že nemožnost uložení finančních sankcí na základě ukazatelů výsledků nepředstavuje nedostatek systému: finanční sankce, které může Komise uplatnit, nelze v podstatě uložit na základě ukazatelů výsledků jednak kvůli otázce načasování (výsledky lze v některých případech posoudit až po značné době od dosažení výstupů) a jednak kvůli vlivu vnějších faktorů.

65. Komise se domnívá, že úloha programů rozvoje venkova zdaleka přesahuje pouhé přisouzení předem přidělených finančních prostředků. Každý program rozvoje venkova stanoví strategii k splnění příslušných priorit Unie v oblasti rozvoje venkova prostřednictvím příslušných opatření. To znamená zhodnocení potřeb v oblasti programování, stanovení odpovídajících kvantifikovaných cílů, přisouzení příslušných opatření podle zvolených cílů a náležité přidělení finančních prostředků jednotlivým opatřením.

67. Většina doporučení IAS již byla plně provedena, což znamená, že příslušné nedostatky byly odstraněny.

70. Počet uváděný EÚD představuje celkový počet možných kontrol. Ne všechny z nich je však nutno provádět systematicky; konečný počet provedených kontrol souvisel s obsahem posuzovaného programu.

71. Komise odpovídá za provádění nařízení, zabránění tomu, aby byly zavedeny složité prvky, a prosazování dalšího zjednodušení v maximální možné míře.

73. Co se týká dohody o partnerství, je třeba uvážit, že ve stávajícím období nahrazuje jediný dokument pět národních strategií (jednu pro každý ESI fond), které musely členské státy dříve vyhotovovat.

Pokud jde o programy, vyšší celkový počet stran v období 2014–2020 odráží rovněž vyšší počet programů (118 oproti 94). Porovnání počtu stran je mimoto obtížné kvůli různým požadavkům a formátům v obou obdobích.

74. Co se týká data schválení právního rámce, nové programy byly zahájeny dříve než programy na období 2007–2013.

76. Prováděcí pravidla – nařízení Komise (EU) č. 808/2014 – nebylo možno dokončit před přijetím příslušných základních aktů.

Komise a členské státy pracovaly na přípravě/posouzení programů rozvoje venkova a přijetí prováděcích pravidel souběžně.

83. V programovém období 2007–2013 ponechala skutečnost, že právní rámec byl schválen rychleji než rámec pro období 2014–2020, řídicím orgánům určitý prostor pro předběžné konzultace s útvary Komise před formálním předložením programů. Mírně delší doba schvalování v případě období 2014–2020 je zapříčiněna především neexistencí tohoto období neformálních předběžných konzultací.

84. Komise oceňuje skutečnost, že EÚD uznal rychlejší proces schvalování u stávajícího programového období.

V programovém období 2014–2020 činila doba od schválení základního aktu do schválení posledního programu rozvoje 24 měsíců v porovnání s 39 měsíci v programovém období 2007–2013 (viz *obrázek 7*).

85. Viz odpověď Komise k bodu 84. U stávajícího období bylo možno program schválit před přijetím příslušné dohody o partnerství.

86. Navzdory prodlevě při schvalování nových programů byla kontinuita při provádění operací v oblasti rozvoje venkova mezi dvěma programovými obdobími a následná podpora venkovských oblastí zajištěna přijetím přechodných pravidel.

Viz také odpověď Komise k bodu 85.

87. Ačkoli v absolutním vyjádření jsou platby dosud nižší než v předchozím období, vzhledem k pozdnímu přijetí právních předpisů postupuje provádění ve stávajícím programovém období náležitě.

88. U všech programů zajistila přechodná pravidla kontinuitu při provádění operací v oblasti rozvoje venkova mezi dvěma programovými obdobími.

90.

První odrážka: Navzdory pozdnímu přijetí základních aktů a počáteční prodlevě při provádění nevykazují roční opatření, která představují přibližně 45 % celého finančního krytí, zpoždění a zpoždění při provádění investičních opatření se zmenšuje.

Druhá odrážka: Toto riziko sníží „zdokonalená“ výroční zpráva o provádění pro rok 2017, která obsahuje vyčíslení výsledků a odpověď na společné hodnotící otázky.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 91 a 92.

Bílá kniha Komise o budoucnosti Evropy, která byla zveřejněna v březnu 2017, zahájila celkovou diskusi o podobě Evropy v roce 2025, včetně finančního výhledu Evropy, který je podrobně popsán v diskusním dokumentu o budoucnosti financí EU ze dne 28. června 2017. Politický proces bude doplněn přezkumem účelnosti a účinnosti výdajových programů a jejich přidané hodnoty EU. To podpoří přípravu příští generace fondů a modernizaci rozpočtu EU.

## ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

93. Vzhledem k pozdnímu přijetí základních aktů postupuje provádění náležitě.

95. Viz odpověď Komise k bodu 10.

Několik prvků nového právního rámce pro rozvoj venkova zvýšilo orientaci politiky na výsledky. K těmto prvkům patří mimo jiné revidovaný společný systém monitorování a hodnocení, přísnější požadavky na stanovení cílů a podávání zpráv o pokroku při plnění těchto cílů, větší flexibilita při přidělování opatření příslušným cílům politik, vytvoření výkonnostní rezervy a zavedení předběžných podmínek.

96. Komise se domnívá, že bylo vynaloženo značné úsilí s cílem zavést ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020 prvky k zajištění „řádného základu pro budoucí podávání zpráv o výsledcích a dopadech“. Komise se díky tomu mohla více věnovat orientaci na výsledky a zároveň pokračovat v přijímání opatření zlepšujících také čerpání finančních prostředků a dodržování předpisů.

Komise se také domnívá, že toto větší zaměření se na výkonnost a výsledky pravděpodobně přispěje k lepším výsledkům.

98. S ohledem na pozdní přijetí základních aktů postupuje provádění náležitě.

99. Legislativní proces přípravy budoucího rámce politiky je ve velmi rané fázi, Komise proto nemůže přijmout konkrétní závazky s ohledem na legislativní návrhy pro období po roce 2020.

100. Celkový soulad mezi dohodami o partnerství a programy rozvoje venkova není výsledkem uplatňování formálních postupů, nýbrž koordinovaného strategického plánování prováděného vnitrostátními/regionálními orgány v úzké spolupráci s útvary Komise. Tento soulad je výsledkem intenzivních výměn a úsilí o koordinaci na různých úrovních.

**Doporučení 1**

a) Komise doporučení částečně přijímá a podotýká, že v této fázi nemůže přijímat konkrétní závazky v souvislosti s legislativními návrhy pro období po roce 2020.

Komise se však zavazuje, že při přípravě budoucích legislativních návrhů posoudí možnosti dalšího zlepšení souladu mezi jednotlivými programy.

b) Komise bere na vědomí, že toto doporučení je určeno členským státům.

101. Viz odpovědi Komise k bodům 73 a 96. Je třeba uvážit také skutečnost, že legislativní rámec je výsledkem politického procesu. Komise odpovídá za provádění nařízení, zabránění tomu, aby byly zavedeny složité prvky, a prosazování dalšího zjednodušení v maximální možné míře.

102. Určení potřeb následuje v logice tvorby programů po celkovém popisu stávající situace v oblasti programování a analýze SWOT. Popis strategie je vypracováván postupně s využitím informací získaných v předchozích krocích, z předchozích hodnocení a hodnocení *ex ante* a poznatků získaných v minulosti. Jelikož základní logikou stávajícího programování rozvoje venkova je zaměření se na jednotlivé prioritní oblasti, je nevyhnutelné, aby byly potřeby a výsledná opatření rovněž seskupeny podle prioritních oblastí.

**Doporučení 2**

Ačkoliv Komise s tímto doporučením souhlasí, nemůže v této fázi přijímat konkrétní závazky v souvislosti s legislativními návrhy pro období po roce 2020.

Komise se však zavazuje, že posoudí možnosti co největšího zjednodušení struktury programových dokumentů a úrovně požadavků. Reflexe na toto téma byla zahájena již v rámci přípravy sdělení Komise o modernizaci a zjednodušení SZP.

103. Společný systém hodnocení a monitorování se v porovnání s předchozími programovými obdobími zlepšil.

Za spolehlivost údajů předložených Komisí odpovídají členské státy. Kvalita údajů předložených členskými státy v rámci požadavků na monitorování je posouzena Komisí, která v případě potřeby přijímá náležitá následná opatření. Komise podporuje členské státy rovněž prostřednictvím činností v oblasti budování kapacit a vytváření sítí.

Pokud jde o definici společných ukazatelů, existují podstatná omezení, která je třeba vzít v úvahu. Totéž platí s ohledem na možnost uložit vysoké požadavky na sběr údajů na úrovni příjemců.

104. Výkonnostní rezerva je pouze jedním z prvků, které podporují zvýšené zaměření na výsledky. Klíčovým prvkem orientace na výsledky je intervenční logika zabudovaná do každého programu spolu se souvisejícími ukazateli výstupů a výsledků.

Výkonnostní rámec představuje mechanismus pro sledování toho, zda je provádění priorit na dobré cestě. Výkonnostní rezerva představuje pobídku k dosažení milníků, které jsou nezbytným předpokladem k dosažení zamýšlených výsledků.

**Doporučení 3**

Komise toto doporučení přijímá.

**Doporučení 4**

První odstavec: Komise toto doporučení částečně přijímá. Ačkoliv Komise nemůže v této fázi přijímat konkrétní závazky v souvislosti s legislativními návrhy pro období po roce 2020, zavazuje se, že posoudí možnosti lepšího měření výkonnosti celé SZP. Reflexe na toto téma byla zahájena již v rámci přípravy sdělení Komise o modernizaci a zjednodušení SZP.

Druhý odstavec: Komise toto doporučení přijímá a domnívá se, že je již začala provádět, zejména na základě činností Evropské sítě pro hodnocení rozvoje venkova. K těmto činnostem patří mimo jiné pracovní setkání věnovaná osvědčeným postupům a opatření k budování kapacit zúčastněných subjektů podílejících se na hodnocení v členských státech.

Usnadnění vnitrostátní spolupráce spadá do vnitrostátních pravomocí.

**Doporučení 5**

Komise toto doporučení přijímá.

105. Programy rozvoje venkova jsou strategické dokumenty, které popisují, jak členské státy a regiony hodlají využít financování rozvoje venkova k řešení zjištěných teritoriálních potřeb v souladu se souborem priorit a pravidel Unie pro využívání fondu stanoveným v právním rámci.

106. Komise se domnívá, že programy rozvoje venkova hrají významnou strategickou úlohu a jsou základem pro zajištění dobrých výsledků.

107. S ohledem na datum schválení právního rámce byly programy rozvoje venkova schváleny rychleji než v předchozím programovém období.

Navzdory schvalování od roku 2015 zajistila přechodná pravidla kontinuitu při provádění operací v oblasti rozvoje venkova mezi dvěma programovými obdobími.

108. Komise se domnívá, že provádění programů rozvoje venkova soustavně pokračuje a celkově programy plně fungují.

109. Průběžné monitorování, hodnocení a případně auditní činnosti během celého programového období zajistily získání náležitých informací o provádění programů. EÚD uznal (viz bod 18), že regulační rámec na období 2014–2020 čerpal ze zkušeností z předchozích programových období a reagoval na několik doporučení EÚD.

**Doporučení 6**

První odstavec: V míře, v níž se jí týká, Komise toto doporučení přijímá a domnívá se, že je již provádí. Bílá kniha Komise o budoucnosti Evropy, která byla zveřejněna v březnu 2017, zahájila celkovou diskusi o podobě Evropy v roce 2025, včetně finančního výhledu Evropy, který je podrobně popsán v diskusním dokumentu o budoucnosti financí EU ze dne 28. června 2017. Politický proces bude doplněn přezkumem účelnosti a účinnosti výdajových programů a jejich přidané hodnoty EU. To podpoří přípravu příští generace fondů a modernizaci rozpočtu EU.

Druhý odstavec: Komise toto doporučení částečně přijímá, bude-li proces zmíněný v předchozím bodě sledovat tento směr. Cílové datum provedení odráží tuto část.

| **Činnost** | **Datum** |
|---|---|
| Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu | 24.2.2016 |
| Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu) | 5.7.2017 |
| Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách | 27.9.2017 |
| Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích | 7.11.2017 |

V období 2014–2020 plánuje EU vynaložit na politiku rozvoje venkova prostřednictvím Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) téměř 100 miliard EUR. Cílem strategického rámce EU na období 2014–2020 bylo zaměřit se více na výsledky. Snahy v tomto směru však narážely na věčný problém, který spočívá v tom, že nové programové období se začíná plánovat před tím, než jsou k dispozici relevantní údaje o výdajích a výsledcích z předcházejícího období.
Zjistili jsme, že programy rozvoje venkova jsou dlouhé a složité dokumenty s nedostatky, které omezují možnosti, jak posílit zaměření na výkonnost a výsledky. Splnění rozsáhlých požadavků na obsah vyžadovalo od vnitrostátních orgánů značné administrativní úsilí. Zjistili jsme také, že i přes snahy Komise se programy rozvoje venkova začaly provádět pozdě a že plánované výdaje byly zahájeny pomaleji než v předešlém období.
Předkládáme Evropskému parlamentu, Radě a Evropské Komisi řadu doporučení jak zlepšit příští programovací proces.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Úřad pro publikace

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2017

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.