

III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 7/2020

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

Příloha ke zprávě Komise o provádění Evropského fondu pro udržitelný rozvoj (COM (2020) 224 final)

(2020/C 353/01)

OBSAH

	Body	Strana
Úvod	1-4	3
Rozsah a načasování stanoviska Účetního dvora	1	3
Zpráva o provádění	2	3
Naše stanovisko	3-4	3
Zpráva o provádění EFSD nesplňuje některé základní požadavky	5-14	4
Kritéria	5-6	4
Zpráva o provádění EFSD je výsledkem omezeného posouzení a nikoliv úplného hodnocení	7-10	4
Provozní procesy EFSD nebyly přezkoumány	11-12	4
Zpráva o provádění EFSD byla zveřejněna pozdě	13-14	5
Počáteční fungování EFSD, jeho řízení a účinnost nebyly plně posouzeny	15-49	5
O doplňkovosti a aspektech účinnosti je k dispozici málo informací	15-35	5
Kritéria	15-16	5
Schopnost EFSD mobilizovat další investice by mohla být nadhodnocena	17-20	6
Zpráva o provádění EFSD neobsahuje informace o výkonnosti EFSD, pokud jde o získávání prostředků ze soukromého sektoru	21-22	7
Závěry zprávy o provádění EFSD týkající se nefinanční doplňkovosti a výkonnosti EFSD při dodávání inovativních produktů jsou v zásadě založeny na odhadech	23-26	7

Vzhledem k tomu, že EFSD je rané fázi provádění, není možné posoudit jeho přínos k dosažení cílů udržitelného rozvoje nebo k řešení hlavních příčin migrace	27-32	8
Zpráva o provádění EFSD nevysvětluje nesrovnalosti mezi lhůtami stanovenými v nařízení EFSD a skutečným tempem provádění	33-35	8
Některé otázky týkající se fungování a řízení EFSD nejsou ve zprávě o provádění EFSD dostatečně zohledněny	36-49	9
Kritéria	36-37	9
Neformální strategická orientace oslabuje transparentnost	38-41	9
Současné portfolio programů neodráží záměr mít diverzifikované tematické pokrytí	42-44	10
Je třeba rozpracovat nástroje hodnocení rizik pro ocenění záruk	45-49	10
Další úvahy týkající se rámce pro monitorování a hodnocení EFSD	50-62	11
Kritéria	50-53	11
K návrhu na zřízení EFSD nebylo připojeno posouzení dopadů	54-55	12
Využití a fungování záručního fondu EFSD zatím nebylo vyhodnoceno	56-58	12
Nedostatky rámce pro výsledky	59-62	13
Závěry	63-68	13

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 287 odst. 4 druhý pododstavec této smlouvy,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie ⁽¹⁾,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1601 ze dne 26. září 2017 o zřízení Evropského fondu pro udržitelný rozvoj (EFSD), záruky EFSD a záručního fondu EFSD ⁽²⁾ (dále jen „nařízení o EFSD“), a zejména čl. 17 odst. 1 a čl. 17 odst. 2 tohoto nařízení,

s ohledem na zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění Evropského fondu pro udržitelný rozvoj ⁽³⁾ podle čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD,

vzhledem k tomu, že podle čl. 17 odst. 1 a 2 nařízení o EFSD musí být ke zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o hodnocení fungování EFSD, jeho řízení a jeho skutečného příspěvku k účelu a cílům nařízení o EFSD a ke zprávě Komise o hodnocení záručního fondu EFSD připojeno stanovisko Účetního dvora,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

ÚVOD**Rozsah a načasování stanoviska Účetního dvora**

1. Dne 28. května 2020 předložila Komise legislativní návrh ⁽⁴⁾ na změnu stávajícího nařízení o EFSD s cílem prodloužit dobu jeho trvání a zeměpisnou oblast působnosti a zvýšit záruku EU, která se na jeho základě poskytuje. Dne 2. června 2020 Komise zveřejnila zprávu o provádění EFSD podle čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD (dále jen „zpráva o provádění EFSD“) ⁽⁵⁾. K této zprávě byla přiložena nezávislá prováděcí zpráva týkající se EFSD a záručního fondu EFSD (dále jen „zpráva o externím posouzení“) ze 14. ledna 2020, kterou Komise zveřejnila na svých internetových stránkách 4. června 2020 ⁽⁶⁾. Evropská rada na mimořádném zasedání ve dnech 17., 18., 19., 20. a 21. července 2020 rozhodla, že víceletý finanční rámec (VFR) na období 2014–2020 se měnit nebude ⁽⁷⁾. Na základě těchto skutečností jsme se rozhodli ve svém stanovisku věnovat zprávě o provádění EFSD a více se již nezaměřovat na legislativní návrh Komise.

Zpráva o provádění

2. Čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD vyžaduje, aby Komise zhodnotila „fungování EFSD, jeho řízení a jeho skutečný příspěvek k účelu a cílům nařízení“. S odkazem na toto regulační ustanovení Komise označuje svou zprávu o provádění EFSD za „počáteční posouzení hlavních kritérií pro hodnocení, jimiž jsou významnost, účinnost, účelnost, soudržnost a přidaná hodnota“.

Naše stanovisko

3. Struktura tohoto stanoviska vychází z následujících úvah:

- zda zpráva o provádění EFSD splňuje požadavky čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD,
- zda zpráva o provádění EFSD splňuje účel být posouzením počátečního fungování EFSD, jeho řízení a jeho účinnosti,
- zda pro EFSD existuje komplexní rámec pro sledování a hodnocení.

4. Naše stanovisko nebylo vypracováno na základě stejných postupů, jaké bychom použili při vypracování zvláštní zprávy.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁾ Úř. věst. L 249, 27.9.2017, s. 1 (dále jen „nařízení o EFSD“).

⁽³⁾ COM(2020) 224 final ze dne 2.6.2020 (dále jen „zpráva o provádění EFSD“).

⁽⁴⁾ COM(2020) 407 final ze dne 28.5.2020.

⁽⁵⁾ Komise nám svou zprávu předložila téhož dne.

⁽⁶⁾ Zpráva o externím posouzení s následujícím názvem: *Implementation report of the EFSD and the EFSD Guarantee Fund, final report*, 14. ledna 2020 (dále jen „zpráva o externím posouzení“).

⁽⁷⁾ Mimořádné zasedání Evropské rady (17., 18., 19., 20. a 21. července 2020) – závěry, EUCO 10/20, 21. července 2020, bod A.31.

ZPRÁVA O PROVÁDĚNÍ EFSD NESPLŇUJE NĚKTERÉ ZÁKLADNÍ POŽADAVKY

Kritéria

5. Ustanovení čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD požaduje, aby Komise do 31. prosince 2019 zhodnotila počáteční fungování EFSD, jeho řízení a skutečný příspěvek k účelu a cílům tohoto nařízení a předložila Evropskému parlamentu a Radě svou hodnotící zprávu obsahující nezávislé externí hodnocení uplatňování tohoto nařízení.

6. Pokyny pro zlepšování právní úpravy stanoví, že hodnocení by se měla řídit jasně definovanými a spolehlivými metodami určenými k vypracování objektivních zjištění. V hodnocení se musí přinejmenším posuzovat účinnost, efektivnost, soudržnost, relevantnost a přidaná hodnota EU, anebo musí obsahovat vysvětlení, proč tomu tak není ⁽⁸⁾.

Zpráva o provádění EFSD je výsledkem omezeného posouzení a nikoliv úplného hodnocení

7. Ve zprávě o provádění EFSD se sice odkazuje na čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD, ale Komise ji přesto neoznačuje za hodnotící zprávu. Zpráva o provádění EFSD obsahuje posouzení Komise týkající se počátečního fungování EFSD, jeho řízení a jeho skutečného příspěvku k účelu a cílům nařízení. Je založeno na nezávislém posouzení provedeném externími konzultanty.

8. Rozdíl mezi hodnocením a posouzením je v pokynech Komise ke zlepšování právní úpravy popsán takto: „Hodnocení je více než jen posouzením toho, co se stalo; zkoumá se v něm, proč k něčemu došlo (úlohu opatření EU), a pokud možno také, co se v důsledku toho změnilo. Mělo by se zaměřovat na širší kontext a nezávisle a objektivně posoudit situaci na základě dostupných důkazů“ ⁽⁹⁾.

9. Ve zprávě a o externím posouzení se upozorňuje, že i když metodika a struktura použitá při posuzování vychází z přístupu uplatňovaného při hodnoceních, tuto zprávu je třeba považovat za posouzení a nikoli za hodnocení EFSD. Důvodem je, že „některé činnosti EFSD se sotva rozběhly“ a „je potřeba, aby posouzení bylo někdy více založeno na úsudku a aby bylo více orientační, než jak tomu obvykle bývá v případě hodnocení“ ⁽¹⁰⁾.

10. Konzultanti ve své zprávě o externím posouzení kromě toho také poukázali na to, že jejich práce měla několik omezení:

- zakázka byla uskutečněna s malým týmem a omezeným rozpočtem,
- delegace EU ani projekty, které získaly podporu z EFSD, nebyly navštíveny, ale proběhly telefonické pohovory a konzultace se zaměstnanci delegací EU,
- jen málo projektů schválených pro kombinované granty významně pokročilo a v době ukončení zakázky bylo 25 z 28 schválených programů záruk stále nepodepsáno a ve fázi návrhu.

Vzhledem k těmto omezením se bylo nutné „ve značné míře spoléhat na pohovory“ a v některých případech chyběl dostatek konkrétních důkazů ⁽¹¹⁾.

Provozní procesy EFSD nebyly přezkoumány

11. Ve zprávě o externím posouzení se uvádí, že provozní plán EFSD vyžaduje podrobnější přezkum, než jaký je možný v rámci zprávy o posouzení. Doporučuje se v ní tedy provést přezkum provozních procesů, zaměřený na úkoly a povinnosti ústředí a delegací EU, jejich kapacitu, kvalifikaci personálu a jeho odbornou přípravu a řízení znalostí ⁽¹²⁾. Ve zprávě o provádění EFSD Komise toto doporučení vítá a navrhuje, aby se uskutečnilo v rámci probíhajícího přezkumu nové finanční architektury, která bude zavedena pro fond EFSD+, což je navrhovaný nástupce fondu EFSD ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Pracovní dokument útvarů Komise „Pokyny ke zlepšování právní úpravy“ (SWD(2017)350), červenec 2017 – Zlepšování právní úpravy: pokyny a soubor nástrojů, viz „Pokyny k hodnocení (včetně kontrol účelnosti)“, kapitola VI.

⁽⁹⁾ Zlepšování právní úpravy: pokyny a soubor nástrojů, viz „Pokyny k hodnocení (včetně kontrol účelnosti) a hlavní požadavky“, kapitola VI, Úvod.

⁽¹⁰⁾ Zpráva o externím posouzení, Shrnutí.

⁽¹¹⁾ Zpráva o externím posouzení, Úvod.

⁽¹²⁾ Zpráva o externím posouzení, doporučení 6.

⁽¹³⁾ V červnu 2018 Komise předložila návrh nařízení, kterým se zřizuje nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI) (COM(2018) 460 final). Podle tohoto návrhu by stávající ustanovení týkající se Evropského fondu pro udržitelný rozvoj, vnějšího úvěrového mandátu a Záručního fondu pro vnější vztahy byla sloučena a nahrazena novými rozpočtovými zárukami EFSD+ a finanční pomocí třetím zemím.

12. Domníváme se, že přezkum provozních procesů EFSD je klíčovým prvkem pro posouzení počátečního fungování a řízení EFSD, který ve zprávě o provádění EFSD chybí.

Zpráva o provádění EFSD byla zveřejněna pozdě

13. Zpráva o provádění ⁽¹⁴⁾ i externí posouzení se vztahovaly na období od 1. ledna 2017 do konce září 2019. První verze externího posouzení byla Komisi předložena 15. listopadu 2019 ⁽¹⁵⁾, konečná zpráva ze dne 14. ledna 2020 byla zveřejněna 4. června 2020 ⁽¹⁶⁾.

14. Zpráva Komise o provádění EFSD, založená na výsledcích externího posouzení, byla zveřejněna 2. června 2020, tedy osm měsíců po skončení období, na něž se externí hodnocení vztahuje, a pět měsíců po uplynutí lhůty stanovené v čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD pro hodnocení Komise.

POČÁTEČNÍ FUNGOVÁNÍ EFSD, JEHO ŘÍZENÍ A ÚČINNOST NEBYLY PLNĚ POSOUZENY

O doplňkovosti a aspektech účinnosti je k dispozici málo informací

Kritéria

15. V samotném nařízení o EFSD se o cílech ESFD uvádí:

„Cílem EFSD [...] je podpořit investice a lepší přístup k financování, především v Africe a zemích v evropském sousedství, s cílem napomáhat udržitelnému hospodářskému a sociálnímu rozvoji podporujícímu začlenění a posilovat socioekonomickou odolnost partnerských zemí [...] se zvláštním zaměřením na udržitelný růst podporující začlenění, vytváření důstojných pracovních míst, rovnost žen a mužů a posílení postavení žen a mladých lidí, socioekonomická odvětví a mikropodniky a malé a střední podniky, přičemž je třeba maximalizovat adicionalitu, poskytovat inovativní produkty a umožnit získávání finančních prostředků skupinovým financováním ze soukromého sektoru“ ⁽¹⁷⁾.

„Adicionalitou“ [se rozumí] zásada, jež zajišťuje, že podpora prostřednictvím záruky EFSD přispívá k udržitelnému rozvoji prostřednictvím operací, které by bez záruky EFSD nebylo možné provést, nebo které dosahují pozitivních výsledků nad rámec těch, jichž by mohlo být dosaženo bez této záruky. Adicionalitou se rovněž rozumí získávání finančních prostředků skupinovým financováním ze soukromého sektoru a řešení selhání trhu nebo nepříznivých investičních situací, jakož i zlepšování kvality, udržitelnosti, dopadu nebo rozsahu investic. Tato zásada rovněž zajišťuje, že operace v rámci záruky EFSD nenahrazují podporu členského státu, soukromé financování či jiné unijní či mezinárodní finanční zásahy a nevedou k vytlačení jiných veřejných či soukromých investic. [...]“ ⁽¹⁸⁾.

„EFSD se řídí cíli vnější činnosti Unie uvedenými v článku 21 Smlouvy o EU a cíli politiky Unie v oblasti rozvojové spolupráce uvedenými v článku 208 Smlouvy o fungování EU i mezinárodně přijatými zásadami účinnosti rozvoje. EFSD přispívá k dosažení cílů udržitelného rozvoje Agendy 2030, především vymýcení chudoby, a případně k uplatňování evropské politiky sousedství, čímž se řeší konkrétní socioekonomické hlavní příčiny migrace a přispívá se k udržitelnému opětovnému začlenění migrantů, kteří se vrací do svých zemí původu, a posilují se tranzitní a hostitelské komunity“ ⁽¹⁹⁾.

„EFSD přispívá k provádění Pařížské dohody tím, že investice směřuje také do odvětví, která napomáhají zmírňování změny klimatu a přizpůsobení se této změně“ ⁽²⁰⁾.

16. Kromě toho se v bodech odůvodnění nařízení o EFSD stanoví:

„Za účelem plnění politických závazků Unie týkajících se opatření v oblasti klimatu, energie z obnovitelných zdrojů a účinného využívání zdrojů by měl být minimální podíl 28 % prostředků přidělených v rámci záruky EFSD určen na investice související s těmito odvětvími“ ⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Zpráva o provádění EFSD, kapitola 2.

⁽¹⁵⁾ Zpráva o externím posouzení, Úvod.

⁽¹⁶⁾ Viz poznámka pod čarou 5.

⁽¹⁷⁾ Čl. 3 odst. 1 nařízení o EFSD.

⁽¹⁸⁾ Čl. 2 odst. 5 nařízení o EFSD.

⁽¹⁹⁾ Čl. 3 odst. 2 nařízení o EFSD.

⁽²⁰⁾ Čl. 3 odst. 3 nařízení o EFSD.

⁽²¹⁾ 10. bod odůvodnění nařízení o EFSI.

Schopnost EFSD mobilizovat další investice by mohla být nadhodnocena

17. Ve svém stanovisku č. 2/2016 jsme upozornili, že není snadné vyčíslit částky mobilizované veřejnými investicemi⁽²²⁾. Výbor pro rozvojovou pomoc OECD navrhl metodu⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾, jak přínos veřejných investic k získávání dalších finančních prostředků stanovit. Hlavní body jsou shrnuty níže:

- Pokud se veřejné financování použije k zajištění úvěru, z něhož se financuje projekt, za částku mobilizovanou díky veřejnému financování se považuje částka zaručeného úvěru. Jakékoliv další financování vedle tohoto úvěru není považováno za financování poskytnuté díky této záruce.
- Je-li veřejné financování využito jako součást úvěru poskytnutého několika stranami (syndikovaný úvěr), příspěvky každého věřitele jsou brány v úvahu poměrným dílem. Jinými slovy za částku získanou díky veřejnému financování se nepovažuje celá mobilizovaná částka, ale příspěvek ostatních věřitelů.
- U kapitálových investic vylučují částky, o nichž se má za to, že byly získány díky veřejným zdrojům, jakékoliv předchozí investice. Pokud se na investici podílí více veřejných subjektů, přiřazují se částky mobilizované v soukromém sektoru každému z těchto subjektů na poměrném základě.

18. Finanční nařízení definuje „aktivační účinek“ jako „podíl objemu návratného financování poskytnutého způsobitelným konečným příjemcům finančních prostředků a výše příspěvku Unie“⁽²⁵⁾. Ve své zvláštní zprávě č. 19/2016 jsme uvedli, že ukazatel dalších investic učiněných díky finančním nástrojům může být nadhodnocen, neboť ne všechny zdroje financování získané na projekt jsou výsledkem příspěvku EU⁽²⁶⁾. Ve své zvláštní zprávě č. 16/2014 jsme konstatovali, že „15 ze 30 projektů [kombinovaných grantů] prověřovaných Účetním dvorem nemělo přesvědčivou analýzu, jež by prokazovala, že grant byl pro uzavření úvěrové smlouvy nutný [...]“. V závislosti na případě zjištěné skutečnosti nasvědčovaly tomu, že investice by byly realizovány i bez grantu.“⁽²⁷⁾

19. Ve zprávě o provádění EFSD se dospělo k závěru, že EFSD mobilizuje významné částky dalších finančních prostředků včetně soukromého spolufinancování⁽²⁸⁾ a že přináší „finanční doplňkovost“⁽²⁹⁾. Popisuje se v ní, do jaké míry EFSD pomáhá získat další prostředky, s odkazem na „průměrný finanční pákový efekt“ vypočtený ve zprávě o externím posouzení. Tento údaj se získá vydělením celkové výše kombinovaných grantů a záruk schválených v rámci EFSD celkovou výší investic z jiných zdrojů, a to pro všechny operace podporované z fondu EFSD. Na základě údajů EFSD ze září 2019 se v externím posouzení odhaduje, že průměrný finanční pákový efekt činí 10,04⁽³⁰⁾. Podle zprávy o provádění to „dokládá, jak účinně je model ESFD schopen přilákat další peněžní prostředky“⁽³¹⁾.

20. Domníváme se, že pákový efekt vyčíslený ve zprávě o provádění EFSD jako ukazatel schopnosti fondu mobilizovat další investice je málo spolehlivý a mohl by být nadhodnocen. Je to ovlivněno zejména následujícími skutečnostmi:

- Odhad pákového efektu EFSD vyplývá z příliš optimistického výpočtu, který předpokládá nulovou investici bez EFSD⁽³²⁾.
- Všechny údaje pro výpočet průměrného finančního pákového efektu v externím posouzení poskytlo GR DEVCO⁽³³⁾. Není jasné, do jaké míry byly zpracovatelem externího hodnocení nezávisle ověřeny.

⁽²²⁾ Stanovisko č. 2/2016: „EFSI: příliš brzký návrh na prodloužení a rozšíření“, bod 47 (Úř. věst. C 465 ze dne 13.12.2016, s. 1).

⁽²³⁾ OECD, *Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions*, DCD/DAC/STAT(2015)8, 24. února 2015.

⁽²⁴⁾ OECD v současné době tuto metodiku přezkoumává.

⁽²⁵⁾ Čl. 2 odst. 38 finančního nařízení (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1).

⁽²⁶⁾ Zvláštní zpráva č. 19/2016: „Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – ponaučení z programového období 2007–2013“, bod 70 (Úř. věst. C 250, 9.7.2016, s. 2).

⁽²⁷⁾ Zvláštní zpráva č. 16/2014: „Účinnost kombinování grantů regionálních investičních facilit s půjčkami finančních institucí za účelem podpory vnějších politik EU“, bod 42 (Úř. věst. C 381, 28.10.2014, s. 13).

⁽²⁸⁾ Zpráva o provádění EFSD, kapitola 5.2.

⁽²⁹⁾ Zpráva o provádění EFSD, Shrnutí.

⁽³⁰⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 3.1.

⁽³¹⁾ Zpráva o provádění EFSD, kapitola 5.2.

⁽³²⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 3.2.

⁽³³⁾ Zpráva o externím posouzení, poznámka pod čarou č. 29.

- Ve zprávě o externím posouzení se sice považuje za „pravděpodobné“, že podpora z EFSD napomohla uváděnému pákovému efektu v tom smyslu, že operace podporované z EFSD by se neuskutečnily bez podpory EFSD, ale uznává se v ní, že hypotetické okolnosti nelze prokázat ⁽³⁴⁾.

Zpráva o provádění EFSD neobsahuje informace o výkonnosti EFSD, pokud jde o získávání prostředků ze soukromého sektoru

21. Napomáhat získávání dalších finančních prostředků ze soukromého sektoru, tedy jistá katalytická úloha, je jedním z hlavních cílů EFSD. Zpráva o provádění sice dochází k závěru, že EFSD mobilizuje značné další finanční prostředky včetně soukromého spolufinancování (viz body 17–20), avšak neobsahuje žádné zvláštní závěry nebo informace o tom, nakolik EFSD mobilizuje finance ze soukromého sektoru.

22. Větší náhled v tomto směru nabízí zpráva o externím posouzení. Zpráva o externím posouzení hovoří o „čistých“ soukromých investicích na rozdíl od prostředků od finančních institucí, které lze podle zprávy klasifikovat jako soukromé na základě rozsáhlých programů vydávání dluhopisů těchto institucí na kapitálových trzích. Uvádí, že podíl „čistých“ soukromých zdrojů v souvislosti s kombinovanými granty je zpravidla poměrně nízký. Například v subsaharské Africe šlo přibližně o 5–10 % celkových dalších financí ⁽³⁵⁾. Podle zprávy by záruky mohly potenciálně mobilizovat mnohem více „čistě“ soukromých prostředků, i když stále jde jen o domněnky ⁽³⁶⁾. V tomto ohledu doporučuje rozčlenit soukromý sektor do dílčích segmentů a pro konkrétní skupiny investorů vypracovat individuálně uzpůsobené soubory opatření snižujících riziko ⁽³⁷⁾. Komise ve zprávě o provádění EFSD tato doporučení přijala ⁽³⁸⁾.

Závěry zprávy o provádění EFSD týkající se nefinanční doplňkovosti a výkonnosti EFSD při dodávání inovativních produktů jsou v zásadě založeny na odhadech

23. Zpráva o provádění EFSD s odkazem na externí zprávu o posouzení dochází k závěru, že doplňkovost na úrovni projektů se zdá být významná a kvalitativně podložená, avšak zřídka jde o vyčíslená ⁽³⁹⁾. Podrobnější informace ve zprávě o externím posouzení však svědčí o tom, že tento závěr ve skutečnosti vychází z průzkumu předběžných informací obsažených v několika projektových dokumentech. Zpráva o externím hodnocení na základě tohoto průzkumu uvádí, že ačkoli většina projektové dokumentace naznačuje pozitivní dopad na řadu kritérií doplňkovosti, což se jeví velmi příznivě, zdá se, že dochází k zaměňování doplňkovosti samotných projektů a doplňkovosti přínosu EU k těmto projektům ⁽⁴⁰⁾.

24. Ve zprávě o provádění EFSD, stále s odkazem na zprávu o externím posouzení, se uvádí, že na úrovni politik existují příklady, kdy EFSD podpořil nebo posílil změnu politiky ⁽⁴¹⁾. Pro takové tvrzení však neexistují přesvědčivé důkazy. Vychází zřejmě z formulace použité ve zprávě o externím posouzení, která však takový závěr ve skutečnosti nevyjadřuje. Podle zprávy o externím posouzení „[e]xistují určité příklady případů, kdy by mělo být dosaženo také doplňkovosti politiky [...], tzn. kdy projekt vede ke změně politiky nebo ji posílí nebo napomůže, aby se změna projevila“ ⁽⁴²⁾. To však nedokazuje, že ke změnám politiky dochází v důsledku EFSD.

25. Zpráva o provádění EFSD rovněž obsahuje podobně nepodložené závěry o schopnosti EFSD a zejména jeho záruk testovat a vyvíjet nové finanční produkty ⁽⁴³⁾. Nijak však nevysvětluje ani neilustruje, jak by se toto mělo realizovat v praxi.

26. Zpráva o externím posouzení zdůrazňuje, že EFSD je na úrovni projektů schopen podpořit různé formy inovací. Dokládá to několika příklady ⁽⁴⁴⁾. Zároveň však připomíná, že všechny tyto projekty by se mohly uskutečnit i před vznikem EFSD, pokud by se použily nástroje kombinující zdroje financování ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 3.1.

⁽³⁵⁾ V bodě 39 naší zvláštní zprávy č. 16/2014 jsme konstatovali, že finanční prostředky na projekty, které získaly podporu z regionálních investičních facilit, byly poskytnuty institucionálními rozvojovými bankami, zatímco úvěrování ze strany soukromého sektoru bylo na nízké úrovni.

⁽³⁶⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 3.1.

⁽³⁷⁾ Zpráva o externím posouzení, Závěry a doporučení.

⁽³⁸⁾ Zpráva o provádění EFSD, Závěry a doporučení – významnost.

⁽³⁹⁾ Zpráva o provádění EFSD, kapitola 5.2.

⁽⁴⁰⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 3.2.

⁽⁴¹⁾ Zpráva o provádění EFSD, kapitola 5.2.

⁽⁴²⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 3.2.

⁽⁴³⁾ Zpráva o provádění EFSD, kapitola 5.5.

⁽⁴⁴⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 3.3.

⁽⁴⁵⁾ Zpráva o externím posouzení, poznámka pod čarou č. 43.

Vzhledem k tomu, že EFSD je rané fázi provádění, není možné posoudit jeho přínos k dosažení cílů udržitelného rozvoje nebo k řešení hlavních příčin migrace

27. ESFD by měl kromě jiného přispívat k plnění cílů udržitelného rozvoje. Ve zprávě o provádění je vyjádřen závěr, že přístup EFSD je velmi významný z hlediska „nového modelu financování celosvětového rozvoje založeného na cílech udržitelného rozvoje“ a investičních potřeb dvou dotčených regionů (subsaharské Afriky a sousedství EU) ⁽⁴⁶⁾. Dále je v ní uvedeno, že zaměření EFSD a jeho portfolio projektů jsou dobře sladěny s prioritami cílů udržitelného rozvoje ⁽⁴⁷⁾. Zpráva však neobsahuje žádné informace o tom, jak EFSD k dosažení cílů udržitelného rozvoje konkrétně přispěl. Stejně tak se v ní nijak nehovoří o vymýcení chudoby.

28. Cílem EFSD je rovněž přispět k řešení konkrétních socioekonomických základních příčin migrace, podpořit udržitelné znovuzačleňování migrantů a posílit tranzitní a hostitelské komunity. Zpráva o provádění ESFD se pouze zmiňuje o první podepsané dohodě o záruce jako o dobrém příkladu řešení základních příčin migrace (v daném případě zaměřením na vysoká rizika spojená s půjčkami pro podnikatele v opomíjených skupinách obyvatelstva v zemích sousedících s EU a v subsaharské Africe). Žádnou jinou analýzu ani další závěry nenabízí.

29. EFSD má rovněž přispívat k plnění Pařížské dohody tím, že bude investice směřovat do odvětví, která napomáhají zmírňování změny klimatu a přizpůsobení se této změně. Zpráva o provádění ESFD se k této problematice nijak konkrétně nevyjadřuje. Neinformuje zejména o plnění cíle stanoveného pro minimální podíl prostředků v rámci záruky EFSD na financování projektů, které se zaměřují na opatření v oblasti klimatu, energie z obnovitelných zdrojů a účinného využívání zdrojů (viz bod 16).

30. Zpráva o externím posouzení upozorňuje, že realizace projektů podpořených z EFSD zatím dostatečně nepokročila na to, aby bylo možné účinnost fondu měřit, protože projekty spojené s kombinováním zdrojů se stále nacházejí v rané prováděcí fázi a většina programů záruk zatím nebyla podepsána ⁽⁴⁸⁾.

31. Nařízení o EFSD vstoupilo v platnost na konci září 2017. První dohoda o záruce byla podepsána o 15 měsíců později, v prosinci 2018. V roce 2018 provozní rada plánu vnějších investic (EIP) vybrala 28 operací v rámci záruky ⁽⁴⁹⁾. Lhůta pro uzavírání dohod o záruce stanovená nařízením o EFSD je 31. prosince 2020 ⁽⁵⁰⁾. Do konce dubna 2020 však bylo s finančními institucemi uzavřeno pouze sedm takových dohod ⁽⁵¹⁾. Podle nařízení o EFSD má způsobilá strana po podpisu dohody o záruce až čtyři roky na uzavření dohody s partnery ze soukromého sektoru, finančními zprostředkovateli nebo konečnými příjemci ⁽⁵²⁾. Realizace projektu se ve většině případů odhaduje na několik let.

32. EFSD je v příliš rané fázi na to, aby Komise mohla posoudit jeho přínos k dosažení cílů udržitelného rozvoje nebo k řešení hlavních příčin migrace.

Zpráva o provádění EFSD nevysvětluje nesrovnalosti mezi lhůtami stanovenými v nařízení EFSD a skutečným tempem provádění

33. Zpráva o provádění tvrdí, že celkově jsou EIP a EFSD na dobré cestě i přes určité problémy ⁽⁵³⁾ a že „zřízení takto velkého a inovativního programu v tomto časovém rámci lze považovat za rychlé ve srovnání s jinými podobnými mechanismy“ ⁽⁵⁴⁾.

34. Nicméně současné tempo provádění EFSD, pokud jde o uzavírání dohod o záruce s finančními institucemi, se zdá být pomalé na to, aby Komise mohla uzavřít všechny tyto plánované dohody do 31. prosince 2020, což je lhůta stanovená v nařízení o EFSD (viz bod 31) ⁽⁵⁵⁾. Také požadavek nařízení o EFSD vypracovat do 31. prosince 2019 hodnocení je v rozporu se skutečností, že takové hodnocení nebylo možné provést kvůli rané fázi provádění EFSD (viz body 7–10).

⁽⁴⁶⁾ Zpráva o provádění ESFD, Shrnutí a kapitola 5.1.

⁽⁴⁷⁾ Zpráva o provádění ESFD, Shrnutí a kapitola 5.2.

⁽⁴⁸⁾ Zpráva o externím posouzení, poznámka pod čarou č. 28.

⁽⁴⁹⁾ Zpráva o externím posouzení, příloha 3. Základní informace o EFSD a EIP.

⁽⁵⁰⁾ Čl. 8 odst. 2 nařízení o EFSD.

⁽⁵¹⁾ Zpráva o provádění ESFD, Shrnutí.

⁽⁵²⁾ Čl. 8 odst. 3 nařízení o EFSD.

⁽⁵³⁾ Zpráva o provádění ESFD, Shrnutí.

⁽⁵⁴⁾ Zpráva o provádění ESFD, Shrnutí.

⁽⁵⁵⁾ Čl. 8 odst. 2 nařízení o EFSD.

35. Zpráva o externím posouzení se zmiňuje o některých záležitostech provozního řízení, které vyšly najevo při rozhovorech se zaměstnanci delegací EU a finančních institucí ⁽⁵⁶⁾ a v některých případech způsobily prováděcí zpoždění:

- V důsledku „horizontálních požadavků“ Komise ⁽⁵⁷⁾ se sjednávání investičních programů, u kterých se navrhuje záruka EFSD, zpozdilo o 12 měsíců.
- Projektové cykly v rámci partnerských finančních institucí a Komise nejsou vždy časově sladěny, takže se může stát, že než lze v realizaci projektu pokračovat, je třeba počkat, až partnerská instituce dosáhne určitého dílčího cíle, což způsobuje zpoždění.
- Pět ze sedmi finančních institucí, které byly dotazovány, se zmínilo o problémech s kapacitou – podle jejich slov má Komise příliš málo odborníků na bankovníctví a sjednávání záruk. Některé procesy proto trvaly příliš dlouho, zejména v případě nových programů záruk.

Některé otázky týkající se fungování a řízení EFSD nejsou ve zprávě o provádění EFSD dostatečně zohledněny

Kritéria

36. V čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD se stanoví, že hodnotící zpráva Komise musí obsahovat nezávislé externí hodnocení toho, jak je uplatňováno nařízení o EFSD. Ve zprávě o provádění EFSD je uvedeno, že vychází z nezávislého externího posouzení, které bylo zadáno, aby poskytlo nezávislý pohled na počáteční fázi provádění EFSD ⁽⁵⁸⁾.

37. Ve zprávě o provádění EFSD se řada závěrů vyvozuje ze zprávy o externím posouzení. Podle našeho názoru však dostatečně nezohledňuje následující záležitosti, na něž upozornila zpráva o externím posouzení a které jsou z hlediska posouzení počátečního fungování a řízení EFSD významné.

Neformální strategická orientace oslabuje transparentnost

38. Součástí struktury řízení EFSD je strategická rada. Rada byla zřízena, aby byla nápomocna Komisi „při vytváření strategických pokynů, stanovování celkových investičních cílů a zajišťování zeměpisně i tematicky vhodného a rozmanitého pokrytí investičních oken“ a aby podpořila „celkovou koordinaci, doplňkovost a soudržnost mezi regionálními investičními platformami, mezi třemi pilíři EIP, mezi EIP a ostatními snahami Unie v oblasti migrace a provádění Agendy 2030“ ⁽⁵⁹⁾.

39. Podle článku 5 nařízení o EFSD se strategická rada skládá ze zástupců Komise a vysokého představitele, všech členských států a EIB a společně jí předsedá Komise a vysoký představitel ⁽⁶⁰⁾. Strategická rada se schází alespoň dvakrát ročně a přijímá stanoviska, pokud možno na základě konsenzu. Není-li možné dosáhnout konsenzu, uplatní se hlasovací práva. Hlasovací práva jsou stanovena v jednacím řádu strategické rady. Zápisy ze zasedání a programy zasedání strategické rady se zveřejňují ⁽⁶¹⁾. Nařízení o EFSD uvádí, že „[b]ěhem období provádění EFSD strategická rada co nejdříve přijme a zveřejní pokyny, kterými stanoví, jak má být zajištěn soulad operací EFSD s cíli a kritérii způsobilosti uvedenými v článku 9 [nařízení o EFSD]“ ⁽⁶²⁾. Tyto pokyny jsou dále označovány jako „pokyny ke způsobilosti“.

⁽⁵⁶⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 4.2.

⁽⁵⁷⁾ „Horizontálními požadavky“ se rozumí různé smluvní závazky, které mají splnit finanční instituce. Týkají se například práv Účetního dvora, Komise a Evropského úřadu pro boj proti podvodům na přístup k informacím, které mají k dispozici příjemci prostředků z rozpočtu EU, opatření proti praní peněz, nespolečným jurisdikcím, omezujícím opatření EU, mezinárodních úmluv, mechanismu pro vyřizování stížností a povinností v oblasti podávání zpráv, zveřejňování, monitorování a hodnocení. Viz zpráva o externím hodnocení, poznámka pod čarou č. 57.

⁽⁵⁸⁾ Zpráva o provádění EFSD, kapitola 4.

⁽⁵⁹⁾ 16. a 17. bod odůvodnění nařízení o EFSD.

⁽⁶⁰⁾ Čl. 5 odst. 4 nařízení o EFSD.

⁽⁶¹⁾ Čl. 5 odst. 5 nařízení o EFSD.

⁽⁶²⁾ Čl. 5 odst. 7 nařízení o EFSD.

40. Ačkoli ve zprávě o externím posouzení byl uveden závěr, že struktura řízení EFSD usnadňuje transparentní řízení a partnerství a je v souladu s nařízením o EFSD ⁽⁶³⁾, upozorňuje se v ní, že soudě podle dostupných zápisů se konalo pouze jedno zasedání ročně ⁽⁶⁴⁾.

41. V průběhu naší práce jsme konstatovali, že přijetí pokynů ke způsobilosti nebylo zmíněno v žádném zápisu ze zasedání strategické rady ⁽⁶⁵⁾. Když jsme pracovníky Komise o tyto pokyny požádali, odkázali nás na následující referenční dokumenty:

- příručku k plánu vnějších investic,
- strategické směry předložené a projednáváné na prvním zasedání strategické rady,
- prezentaci a přijetí oblastí souvisejících s investičními okny na prvním zasedání strategické rady,
- pokyny ke krytí rizik EFSD předložené na prvním zasedání provozní rady na základě písemného stanoviska EIB podle čl. 9 odst. 4 nařízení o EFSD,
- rozhodnutí o investičních oknech,
- zápisy provozní rady.

Některé z těchto dokumentů skutečně poskytují jistý návod, jak zajistit, aby operace EFSD byly v souladu s cíli a kritérii způsobilosti stanovenými v článku 9 nařízení o EFSD, avšak ze zápisů ze zasedání strategické rady není jasné, zda byl nějaký z nich formálně přijat. Několik těchto dokumentů také nebylo zveřejněno.

Současné portfolio programů neodráží záměr mít diverzifikované tematické pokrytí

42. Strategická rada ESFD „[...] podporuje Komisi při stanovování celkových investičních cílů, pokud jde o využívání záruky EFSD, a sleduje zeměpisně i tematicky vhodné a rozmanité pokrytí investičních oken, přičemž věnuje zvláštní pozornost zemím, které byly označeny jako nestabilní či zasažené konfliktem, nejméně rozvinuté země a silně zadlužené chudé země“ ⁽⁶⁶⁾.

43. Zpráva o externím posouzení uvádí, že portfolio programů podporovaných EFSD bylo zaměřeno na omezený počet odvětví a cílů udržitelného rozvoje. V konkrétním případě africké investiční platformy je téměř 80 % kombinovaných grantů přidělených v subsaharské Africe určeno na projekty v oblasti infrastruktury, zatímco na jiná odvětví, jako je rozvoj soukromého sektoru, informační a komunikační technologie, zemědělství, lesnictví a rozvoj měst, se poskytují pouze malé částky ⁽⁶⁷⁾. V externím posouzení se doporučuje spravovat portfolio EFSD tak, aby se více zdůrazňovala další odvětví související s cíli udržitelného rozvoje, jako je digitalizace, udržitelná města a zemědělství ⁽⁶⁸⁾.

44. Komise ve zprávě o provádění EFSD toto doporučení přijímá, nicméně má za to, že vytvořením zvláštních oken pro zemědělství, digitalizaci a udržitelná města v rámci záruky EFSD učinila důležitý krok na podporu investic v těchto oblastech. Hovoří také o zásadě „politika především“, kterou by se měl řídit navrhovaný EFSD+ ⁽⁶⁹⁾, ⁽⁷⁰⁾.

Je třeba rozpracovat nástroje hodnocení rizik pro ocenění záruk

45. Nástroje způsobilé pro záruku EFSD ve smyslu čl. 10 odst. 1 nařízení o EFSD jsou spojeny s různou mírou přirozeného rizika. Toto riziko je velmi vysoké zejména u úvěrů v místní měně a kapitálových účastí.

⁽⁶³⁾ Zpráva o externím posouzení, Shrnutí.

⁽⁶⁴⁾ Zpráva o externím posouzení, Příloha 2.

⁽⁶⁵⁾ Nahlédli jsme do zveřejněných zápisů ze čtyř zasedání strategické rady, která se konala od 28. září 2017 do 22. ledna 2020.

⁽⁶⁶⁾ Čl. 5 odst. 2 nařízení o EFSD.

⁽⁶⁷⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 3.2.

⁽⁶⁸⁾ Zpráva o externím posouzení, Shrnutí, doporučení 3.

⁽⁶⁹⁾ Zpráva o provádění EFSD, Závěry a doporučení.

⁽⁷⁰⁾ Více informací o EFSD+ viz poznámka pod čarou č. 13.

46. Ve své výroční zprávě za rozpočtový rok 2017 jsme upozornili, že na rozdíl od EFSI, kde je výhradním zprostředkovatelem fakticky EIB, EFSD umožňuje převádět přínosy záruky EU a případně tuto záruku čerpat jiným mezinárodním organizacím a subjektům ze soukromého sektoru. EFSD je tedy z hlediska škály partnerů zatím příkladem nejdalekosáhlejšího přenesení pravomocí přebírat závazky jménem rozpočtu EU ⁽⁷¹⁾.

47. Zpráva o externím posouzení uvádí, že při hodnocení rizik navrhovaných investičních programů byly využity údaje, které naznačovaly vysoké riziko, a tedy vysokou cenu za záruku, kterou zaplatí finanční instituce Komise. Doporučuje se v ní přezkoumat výběr databáze používané pro hodnocení rizik ⁽⁷²⁾.

48. Komise ve zprávě o hodnocení uvádí, že pokud jde o výběr databáze pro hodnocení rizik, Komise ve spolupráci s odborníky v současnosti vyvíjí specializovaný software, který by pomohl vytvářet modely rizik v rámci záruky EFSD+, a to s ohledem na konkrétní problémy v rozvojových zemích a zemích procházejících transformací a na základě údajů z Globální databáze rizik na rozvíjejících se trzích ⁽⁷³⁾.

49. Domníváme se, že jelikož již bylo s finančními institucemi uzavřeno několik dohod o záruce (viz bod 31), má zabezpečení spolehlivých nástrojů, metod a odborných znalostí v oblasti hodnocení rizik zcela zásadní význam.

DALŠÍ ÚVAHY TÝKAJÍCÍ SE RÁMCE PRO MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ EFSD

Kritéria

50. Podle zásad zlepšování právní úpravy ⁽⁷⁴⁾ je Komise odhodlána pečlivě posuzovat dopad připravovaných právních předpisů, včetně podstatných změn, které byly zavedeny během legislativního procesu, aby politická rozhodnutí byla podložena patřičnými informacemi a důkazy ⁽⁷⁵⁾. Proto se Komise zavázala provádět posouzení dopadů svých legislativních i nelegislativních iniciativ, aktů v přenesené pravomoci a prováděcích opatření, u nichž se očekávají významné hospodářské, environmentální nebo sociální dopady. Posouzení dopadů musí být připojeno k iniciativám v rámci pracovního programu Komise nebo společného prohlášení ⁽⁷⁶⁾. V pokynech Komise ke zlepšování právní úpravy jsou stanoveny určité výjimky z tohoto pravidla včetně případů, kdy je politickou nutností jednat rychle nebo kdy naléhavá situace vyžaduje rychlou reakci ⁽⁷⁷⁾.

51. V hodnocení se musí posoudit všechny významné hospodářské, sociální a environmentální dopady zásahů EU (se zvláštním důrazem na dopady zjištěné v předchozích posouzeních dopadů) ⁽⁷⁸⁾.

52. Ve svém přezkumu č. 2/2020 jsme uvedli, že Komise by podle našeho názoru měla snížit počet výjimek z obecných pravidel určujících, kdy je nutná veřejná konzultace, posouzení dopadů a hodnocení ⁽⁷⁹⁾.

53. Ve zvláštní zprávě č. 21/2015 jsme připomněli, že má-li být rozvojová pomoc důvěryhodná, zejména pokud jde o použité nástroje, způsoby poskytování pomoci a příslušné finanční prostředky, je naprosto nutné, aby bylo možné výsledky dosažené díky této podpoře prokázat ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Výroční zpráva Účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2017, spolu s odpověďmi orgánů, bod 2.41 (Úř. věst. C 357, 4.10.2018, s. 1).

⁽⁷²⁾ Zpráva o externím posouzení, kapitola 4.3.

⁽⁷³⁾ Zpráva o provádění EFSD, kapitola 6.

⁽⁷⁴⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: „Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU“ (COM(2015) 215 final ze dne 19.5.2015).

⁽⁷⁵⁾ Tisková zpráva Komise o programu zlepšování právní úpravy: Posílení transparentnosti a dohledu pro lepší tvorbu právních předpisů, 19. května 2015.

⁽⁷⁶⁾ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016 (Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1).

⁽⁷⁷⁾ Zlepšování právní úpravy: pokyny a soubor nástrojů, viz „Zlepšování právní úpravy v Komisi“, kapitola I, rámeček 1.

⁽⁷⁸⁾ Zlepšování právní úpravy: pokyny a soubor nástrojů, viz „Pokyny k hodnocení (včetně kontrol účelnosti) a hlavní požadavky“, kapitola VI, rámeček „Hlavní požadavky“.

⁽⁷⁹⁾ Přezkum č. 2/2020: „Tvorba právních předpisů v EU po téměř dvaceti letech zlepšování právní úpravy“, bod 9.

⁽⁸⁰⁾ Zvláštní zpráva č. 21/2015: „Přezkum rizik, která souvisí s přístupem k činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce zaměřeným na výsledky“, bod 4 (Úř. věst. C 428, 19.12.2015, s. 9).

K návrhu na zřízení EFSD nebylo připojeno posouzení dopadů

54. I když se plán vnějších investic, včetně EFSD, objevil ve společném prohlášení o legislativních prioritách EU na rok 2017 ⁽⁸¹⁾, návrh nařízení o EFSD, který předložila Komise, neobsahoval celkové posouzení dopadů ⁽⁸²⁾. Podle útvarů Komise se jednalo o výjimku odůvodněnou silnou politickou nutností co nejrychleji prostřednictvím ESFD reagovat na migrační krizi.

55. Podle pokynů Komise ke zlepšování právní úpravy se při hodnocení musí posoudit všechny významné hospodářské, sociální a environmentální dopady zásahů EU se zvláštním důrazem na dopady zjištěné v předchozích posouzeních dopadů. Domníváme se, že jelikož dopady nařízení o EFSD nebyly posouzeny, o to více je třeba provést celkové hodnocení EFSD ⁽⁸³⁾.

Využití a fungování záručního fondu EFSD zatím nebylo vyhodnoceno

56. Ustanovení čl. 17 odst. 2 nařízení o EFSD vyžadují, aby Komise do 31. prosince 2019 a poté každé tři roky vyhodnotila využívání a fungování záručního fondu EFSD. K dnešnímu dni takové hodnocení neproběhlo.

57. Při dotazu na toto hodnocení nás zaměstnanci Komise odkázali na zprávu o provádění ESFD, zprávu o externím posouzení a zprávu Komise o řízení záručního fondu Evropského fondu pro udržitelný rozvoj ⁽⁸⁴⁾ a sdělení Komise o totožnosti správce aktiv pro společný rezervní fond v souladu s článkem 212 finančního nařízení 2018/1046 ⁽⁸⁵⁾. V žádném z dokumentů se však využití a fungování záručního fondu EFSD nehodnotí.

— Zpráva o provádění EFSD na čl. 17 odst. 2 nařízení o EFSD neodkazuje ani neposkytuje žádné informace o využívání nebo fungování záručního fondu EFSD.

— Zpráva o externím hodnocení sice obsahuje závěr, že záruční fond EFSD je v souladu s požadavky nařízení o EFSD, ale jeho využití ani fungování se v ní nijak dále neanalyzuje.

— Zpráva Komise o řízení záručního fondu Evropského fondu pro udržitelný rozvoj byla zveřejněna 31. července 2020. Jedná se o zprávu o řízení, jejímž účelem je vyhovět požadavkům čl. 16 odst. 3 nařízení o EFSD.

— Ve sdělení Komise o totožnosti správce aktiv pro společný rezervní fond v souladu s článkem 212 finančního nařízení 2018/1046 se využití nebo fungování záručního fondu EFSD nijak nehodnotí.

58. Podle našeho názoru by například každé hodnocení záručního fondu EFSD mělo zkoumat následující otázky, jimiž se však výše uvedené dokumenty nezabývají.

— přiměřenost prostředků přidělených záručnímu fondu, aby bylo možné efektivně reagovat u všech operací krytých zárukou EFSI,

— přiměřenost cílové sazby záručního fondu (v současné době stanovené na 50 % z celkových závazků ze záruky EU) s ohledem na rizikový profil fondu,

— přiměřenost dotačního mechanismu záručního fondu, pokud jde o včasnost a efektivitu nákladů.

⁽⁸¹⁾ Společné prohlášení Evropské komise, Rady a Parlamentu: Společné prohlášení o legislativních prioritách EU na rok 2017, 13.12.2016.

⁽⁸²⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro udržitelný rozvoj (EFSD) a o zřízení záruky EFSD a záručního fondu EFSD (COM(2016) 586 final ze dne 14.9.2016).

⁽⁸³⁾ Zlepšování právní úpravy: pokyny a soubor nástrojů, viz „Pokyny k hodnocení (včetně kontrol účelnosti) a hlavní požadavky“, kapitola VI, rámeček „Hlavní požadavky“.

⁽⁸⁴⁾ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě a Účetnímu dvoru o řízení záručního fondu Evropského fondu pro udržitelný rozvoj (COM(2020) 346 final ze dne 31.7.2020).

⁽⁸⁵⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o totožnosti správce aktiv pro společný rezervní fond v souladu s článkem 212 finančního nařízení 2018/1046 (COM(2020) 130 final ze dne 25.3.2020).

Nedostatky rámce pro výsledky

59. Rámec EU pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje, který byl zahájen v roce 2015 a revidován v roce 2018, je nástrojem Komise ke shromažďování a měření dosažených výsledků ve vztahu ke strategickým cílům⁽⁸⁶⁾. Slouží mimo jiné jako základ pro podávání zpráv o výsledcích ukazatelů obsažených ve strategických plánech a plánech řízení Generálního ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj Evropské komise⁽⁸⁷⁾.

60. Ve zprávě o provádění EFSD je uveden závěr, že i když je návrh rámce pro monitorování EFSD v souladu s rámcem EU pro výsledky v oblasti rozvojové spolupráce, je třeba zlepšit jeho schopnost vytvářet údaje, které lze konsolidovat a agregovat, a to s ohledem na níže uvedené⁽⁸⁸⁾.

— Stále je třeba zvolit metodiku pro výpočet některých navrhovaných ukazatelů.

— Ukazatele v hlavních odvětvích nejsou snadno srovnatelné a přinášejí jen malou přidanou hodnotu.

— Napětí mezi potřebami Komise v oblasti výkaznictví a vlastními systémy finančních institucí a jejich přístupem k monitorování zvyšuje náklady a podporuje užší zaměření na společný základ (podobné nebo srovnatelné ukazatele).

61. Kromě toho se ve zprávě o externím posouzení naznačuje, že by EFSD nemusel být schopen monitorovat výkonnost podle pohlaví a dalších průřezových ukazatelů kvůli omezením rámce monitorování⁽⁸⁹⁾.

62. Ve své zvláštní zprávě č. 21/2015 jsme uvedli, že nedostatečná harmonizace mezi nástroji rozvojových partnerů pro poskytování pomoci, jejich rámci pro výsledky a strukturami pro vyvozování odpovědnosti může vést k neefektivnostem a mezerám ve vyvozování odpovědnosti⁽⁹⁰⁾. Domníváme se, že toto riziko je ještě vyšší u EFSD, kde schopnost Komise vykazovat využívání finančních prostředků EU bude většinou záviset na údajích a zprávách poskytovaných finančními institucemi a jejich partnery ze soukromého sektoru.

ZÁVĚRY

63. Zpráva o provádění EFSD nesplňuje některé základní požadavky čl. 17 odst. 1 nařízení o EFSD. Není výsledkem hodnocení, ale jde spíše o omezené posouzení počátečního fungování EFSD a jeho skutečného příspěvku ke splnění účelu a cílů nařízení o EFSD. Je ještě třeba provést přezkum provozních procesů EFSD. Zpráva o provádění EFSD byla předložena osm měsíců po skončení období, na něž se externí hodnocení vztahuje, a pět měsíců po uplynutí lhůty stanovené v nařízení o EFSD pro hodnocení Komise.

64. Hodnota průměrného pákového efektu, který je uveden ve zprávě o provádění EFSD jako ukazatel schopnosti fondu mobilizovat další investice, je málo spolehlivá a může být nadhodnocena. Zpráva o provádění EFSD neposkytuje žádné konkrétní informace o tom, nakolik se EFSD daří získávat finanční prostředky ze soukromého sektoru, nebo o vytváření inovativních produktů a její závěry o nefinanční doplňkovosti jsou založeny na odhadech.

65. EFSD je v příliš rané fázi svého provádění na to, aby bylo možné přesně posoudit jeho případný příspěvek ke splnění cílů udržitelného rozvoje. Zpráva o provádění EFSD neposkytuje žádné informace o tom, jak se EFSD zaměřuje na investice do odvětví, která napomáhají zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně. Neinformuje ani o plnění cíle stanoveného pro minimální podíl prostředků v rámci záruky EFSD na financování projektů, které se zaměřují na opatření v oblasti klimatu, energie z obnovitelných zdrojů a účinného využívání zdrojů.

66. Ačkoli zpráva o provádění EFSD hodnotí tempo provádění fondu kladně, nezmiňuje se o rozdílech mezi právními předpisy a skutečným tempem provádění ani je nevysvětluje.

67. Některým záležitostí, na něž upozornila zpráva o externím posouzení a které jsou z hlediska posouzení počátečního fungování a řízení EFSD významné, se zpráva o provádění EFSD věnuje nedostatečně. To se týká zejména fungování strategické rady s ohledem na požadavky nařízení o EFSD, souladu mezi stávajícím portfoliem programů a záměrem mít diverzifikované tematické pokrytí a potřeby zajistit spolehlivé nástroje, metody a odborné znalosti v oblasti hodnocení rizik pro účely ocenění záruk.

⁽⁸⁶⁾ Pracovní dokument útvarů Komise „Revidovaný rámec EU pro výsledky mezinárodní spolupráce a rozvoje v souladu s cíli udržitelného rozvoje Agendy pro udržitelný rozvoj 2030 a novým evropským konsensem o rozvoji“ (SWD(2018) 444, 11.10.2018), oddíl 2.

⁽⁸⁷⁾ Tamtéž, Úvod.

⁽⁸⁸⁾ Zpráva o provádění EFSD, oddíl 5.3

⁽⁸⁹⁾ Zpráva o externím posouzení, Shrnutí.

⁽⁹⁰⁾ Zvláštní zpráva č. 21/2015, bod 80.

68. Kromě hodnocení počátečního fungování, řízení a účinnosti EFSD chybí v rámci pro monitorování a hodnocení EFSD určité klíčové prvky. V souvislosti s nařízením o EFSD neproběhlo posouzení dopadů, stále nebylo provedeno hodnocení záručního fondu EFSD a jak se uznává ve zprávě o provádění ESFD, je třeba zlepšit rámec pro výsledky EFSD.

Toto stanovisko přijal senát III, jemuž předsedá Bettina JAKOBSENOVÁ, členka Účetního dvora, mimořádným postupem dne 3. září 2020.

Za Účetní dvůr
Klaus-Heiner LEHNE
předseda
